

การบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง

นายอชิปไตย ไกรราช

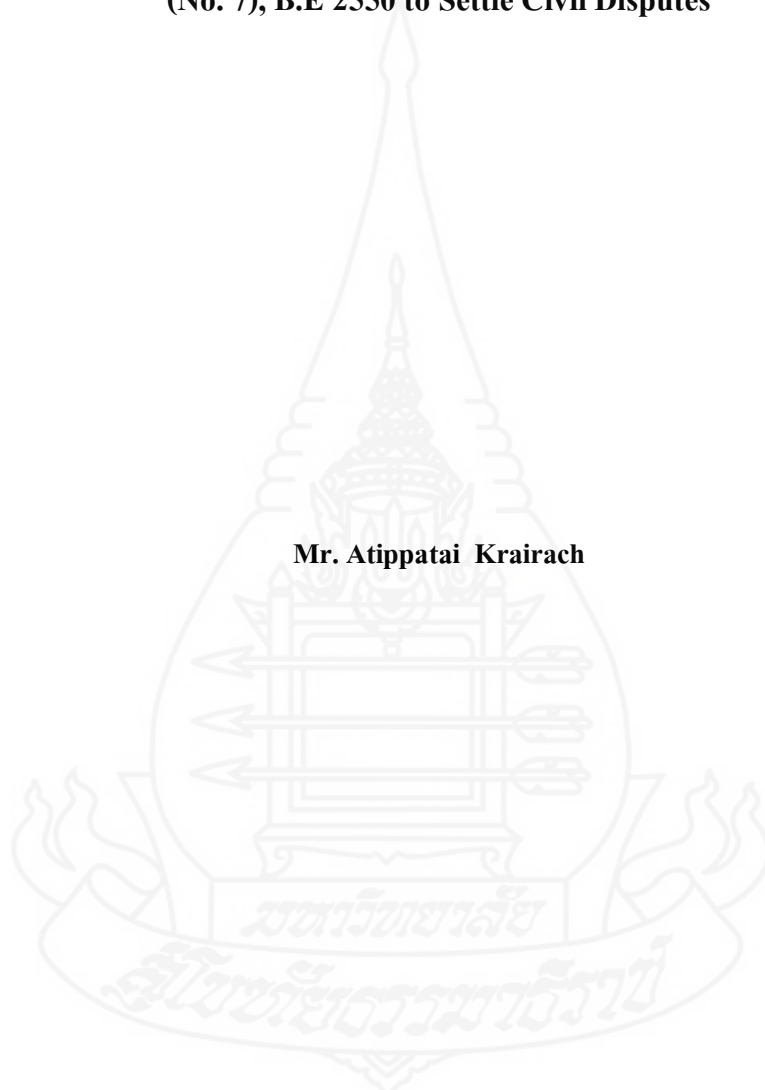


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Enforcement of the State Administration Act B.E 2534 Amendment
(No. 7), B.E 2550 to Settle Civil Disputes**

Mr. Atippatai Krairach

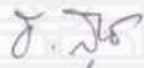


An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง
ชื่อและนามสกุล	นายอธิปไตย ไกรราช
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)



(อาจารย์ธีรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ การบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง

ผู้ศึกษา นายอริปไตย ไกรราช รหัสนักศึกษา 2544001213 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ชวิษฐ์ สุวรรณพานิช ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาวิเคราะห์ ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้มีคณะกรรมการในระดับอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาในเชิงทฤษฎี แนวคิด และการวิเคราะห์จากกฎหมาย หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ประสบการณ์ตนเองและรวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษา ประเทศไทยได้มีความพยายามหันเหข้อพิพาททางแพ่งออกจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ให้ฝ่ายปกครองระดับอำเภอจัดการกับข้อพิพาทด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย แต่การศึกษาพบว่า บทบัญญัติดังกล่าว ในแง่จัดระเบียบหมวดหมู่ของกฎหมาย ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การปกครองท้องที่ของฝ่ายปกครอง ส่วนความเหมาะสมที่ให้นายอำเภอหรือฝ่ายปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งนั้น โดยที่ภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตำแหน่งที่ชาวบ้านรู้จักในฐานะพ่อเมืองระดับอำเภอ โดยบทบาทหน้าที่เป็นบุคคลที่ต้องมีความน่าเชื่อถือของประชาชน ในการระงับข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความสงบสุขของราษฎร จึงมีความเหมาะสมกว่าการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยขึ้นใหม่ ที่เคยกำหนดให้นายอำเภอเพียงคนเดียว เปลี่ยนมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในลักษณะคณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นหลักประกันความเชื่อถือมากกว่า แต่ควรมีการทบทวน แก้ไขกฎกระทรวงในส่วนอายุความให้มีความชัดเจนขึ้น

คำสำคัญ การระงับข้อพิพาททางแพ่ง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

Independent Study title: Enforcement of the State Administration Act B.E 2534

Amendment (No. 7), B.E 2550 to Settle Civil Disputes

Author: Mr. Atippatai Krairach; **ID:** 2544001213; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Tawatchai SuwanPanich, Associate Professor;

Academic year 2013

Abstract

The Independent Enforcement Administration Act B.E 2534 amendment (No. 7), B.E 2550 to settle civil disputes this. An earthy purpose study Principle of legality and propriety of the district level committee served as a civil mediation conciliation under Section 61/2 of the Administration Act Amendment B.E 2534 (No. 7), May since 2550

Independent study is a qualitative research. With research papers The theoretical study and analysis of legal concepts, theses, books, journals, related document. And include a self-regulation. Analyzed comparing with other countries

Of the study was an attempt to divert civil disputes out of the civil justice system. We adjust the Administration Act B.E 2534, as amended (No. 7) ,B.E 2550 to deal with the administrative district level civil dispute or lawsuit and a reconciliation of justice. Strengthen peace But the study found that Such provisions in the organizing categories of law. Should be explicitly stated in the regional administration. The 2457 Act, the provisions relating to the authority of the local governing administrative or management. Most appropriate to the sheriff or officer who served the civil mediation. The mission of the Ministry of Interior in the livelihood Sheriff's Officials in the Ministry of Interior. As for the locals, known as district governor The role requires an individual who has the trust of the public. To dispute the authority to achieve the peace of the people. Therefore it is appropriate to set out in the Act administration. Defining new mediators. Been assigned only sheriff. Change is mediated in a group of persons acting as a mediator, which is secured over. It should be reviewed Modified regulations in the age to clear up.

Keywords: civil dispute resolution. Government Administration Regulations

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์ อาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ในการให้คำชี้แนะ ปรึกษาให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอขอบคุณนายอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่จากที่ทำการปกครองจังหวัดพิษณุโลก และที่ทำการปกครองอำเภอในพื้นที่ ในการให้ข้อมูล เอกสาร รวมทั้งการพูดคุยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจหน้าที่ของอำเภอ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลการศึกษาในครั้งนี้

นอกจากนี้ การศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาในครั้งนี้ ได้รับกำลังใจ แรงใจจากบิดา ผู้ซึ่งอบรมเลี้ยงดูและสั่งสอนให้ใฝ่เรียนศึกษาหาความรู้ รวมทั้งกำลังใจจากภรรยาและบุตร ทำให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

อธิปไตย ไกรราช

มิถุนายน 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีการไกล่เกลี่ย และการไกล่เกลี่ยในต่างประเทศ	9
1. แนวคิด ทฤษฎี หลักการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	9
1.1 แนวคิดการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	10
1.2 ทฤษฎีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	16
1.3 ความหมายและลักษณะการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	20
1.4 วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท	23
1.5 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	25
1.6 คุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ย	26
2. การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของต่างประเทศ	26
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	26
2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร	30
2.3 ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย	38
2.4 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	41
บทที่ 3 การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทย	53
1. การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของประเทศไทยที่ผ่านมา	53
1.1 ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของประเทศไทย	53
1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457	56

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การดำเนินการไต่ถามและระงับข้อพิพาทของประเทศไทยในปัจจุบัน	57
2.1 การไต่ถามและระงับข้อพิพาททางแพ่งของกระทรวงมหาดไทย โดยฝ่ายปกครอง (คณะกรรมการไต่ถามระดับอำเภอ)	57
2.2 การไต่ถามและระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยองค์กรอื่น	65
บทที่ 4 วิเคราะห์การไต่ถามและระงับข้อพิพาททางแพ่งโยคณะกรรมการไต่ถาม	
1. ระดับอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	71
1.1 บทบัญญัติมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550	71
1.2 บทวิเคราะห์มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550	73
1.3 วิเคราะห์ที่มาในการบัญญัติกฎหมาย	77
2. วิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้ผู้ไต่ถาม ระดับอำเภอเป็นผู้ไต่ถามและระงับข้อพิพาททางแพ่ง	78
2.1 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการบัญญัติการไต่ถาม ข้อพิพาททางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	78
2.2 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงาน ฝ่ายปกครอง และบุคคลอื่นในรูปคณะกรรมการเป็นผู้ไต่ถาม ข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ	83
3. วิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถาม และระงับข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553	85
3.1 กฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามและระงับข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553	85
3.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถาม และระงับข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553	93
3.3 ข้อควรแก้ไขในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามและระงับ ข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	99
1. บทสรุป	99
2. ข้อเสนอแนะ	101
บรรณานุกรม	102
ประวัติผู้ศึกษา	105



ญ

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการไถ่เกี้ยวและประนมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ 64



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social animal)” เป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของโลกมนุษย์ได้เป็นอย่างดี เมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งสังคมต้องมีการรวมกลุ่ม เป็นหมู่เหล่า เป็นชุมชน เป็นสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เมื่ออยู่ร่วมกัน ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ การแก่งแย่งในการดำรงชีพ การแย่งชิงผลประโยชน์ ความคิดเห็น ความขัดแย้ง ข้อพิพาท ย่อมเกิดขึ้น ได้เสมอ ความขัดแย้งเหล่านี้ ย่อมมีวิธีการเพื่อแก้ไขเยียวยาโดยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะ กติกาสังคม ในสังคมดั้งเดิมนั้น การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทต่างๆ ในชุมชนอาจใช้ กฎเกณฑ์ กติกาของสังคมมาลงโทษ หรืออาจมีผู้นำชุมชนหรือผู้ปกครองเข้ามามีบทบาท รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นกฎหมายได้ จนมีคำกล่าวตาม สุภาษิตโรมันโบราณว่า Ubi societas ibi jus ซึ่งแปลว่า ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย นั่นเอง¹

ปัจจุบันนี้ สังคมไทยมีความแตกต่างทางความคิดจนถึงขนาดก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง ความขัดแย้งเหล่านี้ฝังลึกลงสู่ระดับครอบครัว ความแตกต่างมีแนวโน้มนำไปสู่การใช้กำลังตัดสินความปัญหา ความขัดแย้งทางความคิดหลายอย่างส่งผลต่อความสงบเรียบร้อย สังคมไทยเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งมักนึกถึงกฎหมาย หรือหรือกระบวนการยุติธรรม เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นหากไม่สามารถหาแนวทางตกลงกันได้ วิธีที่จะแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งหรือข้อพิพาท ก็มักจะต้องนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่ระบบการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งแม้จะเป็นวิธีการที่จะสามารถยุติปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้นได้ก็ตาม แต่มีการแพ้ชนะกันค่อนข้างเด็ดขาด และบางครั้งกลับก่อให้เกิดความบาดหมางกันยิ่งขึ้นอีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเสียเวลาในการดำเนินคดีในศาลอีกด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องนำคดีเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลแทบทุกคดีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการสะสมของคดีในชั้นศาลเป็นจำนวนมากอีกด้วย ซึ่งนำมาซึ่งความล่าช้าในการพิจารณาตัดสินคดี ทำให้

¹ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ *สังคมกับกฎหมาย* กรุงเทพฯ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 1

กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ไม่อาจเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทของคนในสังคมได้เสมอไป ทำให้เห็นได้ว่าการยุติปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทโดยระบบศาลเพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาร่วมใช้กระแสหลักในการดำเนินการยุติข้อขัดแย้ง โดยนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรม เป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อยุติความขัดแย้งอย่างฟุ่มเฟือย เสียค่าใช้จ่ายสูง คู่กรณีพิพาทมุ่งเน้นการเอาชนะกัน เมื่อศาลตัดสินแล้วความสัมพันธ์ของคู่กรณีมักไม่กลับมาเหมือนเดิม ดังนั้น หลักคิดเกี่ยวกับความสมานฉันท์ด้วยการไกล่เกลี่ยประนีประนอม จึงเริ่มมีความสำคัญขึ้น สามารถลดปัญหาการนำคดีพิพาทไปสู่ศาล คู่กรณีให้อภัยกัน อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุขได้

เนื่องจากมนุษย์ต้องดำรงชีวิตอยู่ในสังคม พฤติกรรมความคาดหวังของแต่ละคนย่อมแสดงออกมาไม่ถูกต้องตรงกัน ต่างคนก็มีความต้องการและมีความมุ่งหวังที่ต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลขึ้นมา อย่างไรก็ตามหากความขัดแย้งมีมากขึ้นก็จะกลายเป็นข้อพิพาทนำไปสู่การฟ้องร้องคดีในที่สุด เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่กรณีมักจะแก้ไขด้วยการนำไปสู่การระงับข้อพิพาทโดยวิธีทางศาลก็เนื่องจากสังคมไทยมีกฎหมายเป็นเครื่องควบคุมประพฤติกฎหมายในสังคมสังคมไทยดั้งเดิมนั้นได้รับอิทธิพลแนวความคิดว่า กษัตริย์เป็นสมมติเทพเชื่อกันว่าทวดาบุญญัตติขึ้นซึ่งยากจะแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิกหรือเพิ่มเติม จึงมักมีการอ้างเอาความศักดิ์สิทธิ์แห่งสวรรค์กษัตริย์จะเชื่อว่าเป็นรัฐาธิปไตย คือ มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดินที่เพื่อใช้บังคับเพื่อให้คำสั่งอันและเป็นที่ยอมรับเชื่อฟัง จากรากฐานของแนวความคิดนี้พระเจ้าแผ่นดินจะเป็นผู้วินิจฉัยบรรดาคดีเอง จะเห็นได้จากในสมัยสุโขทัย ยุคพ่อขุนรามคำแหงจะมีการห้อยกระดิ่งไว้หน้าวัง หากราษฎรคนไหนมีเรื่องคดีความให้ไปถ่มกระดิ่งเพื่ออำนาจพระราชวินิจฉัยคดีความ ดังข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า ...ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้วันนั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไว้ ไปถ่มกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยื่นเรียกมือ ถามสวนความแก่มัน โดยชื่อไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” วิธีการนี้ เป็นที่มาของประเพณีซึ่งเรียกกันว่า ตีกลองร้องฎีกา หากเทียบได้กับในปัจจุบันพระมหากษัตริย์ยังคงพระราชอำนาจเช่นเดิม เพียงแต่เป็นการใช้อำนาจผ่านทางตุลาการให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยคดีแทน อย่างไรก็ตามหากมีการตัดสินความกันย่อมมีฝ่ายที่เป็นผู้แพ้และผู้ชนะซึ่งทั้งสองฝ่ายก็ยังคงอยู่ในสังคมต่อไป โดยก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทของราษฎรนั้น สังคมไทยยังมีความล้าหลัง เป็นสังคมดั้งเดิม ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวและชุมชนมีความใกล้ชิดกันมาก การใช้กฎหมายเพื่อยุติข้อขัดแย้งและพิพาทมีน้อย

มาก ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินปัญหาความขัดแย้ง และการลงโทษผู้กระทำผิดคดีอาชญากรรม มักเป็นผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เสด็จทรงพระราชดำริสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “ นิติศาสตร์จุฬา ” ณ พระราชวังจัตตาคาร โธฐาน เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2512 ความว่า บางชุมชนแม้จะมีความรู้ทางกฎหมายของทางราชการน้อย แต่ก็มิวิธีการจัดการปกครองตนเองให้ชุมชนสงบเรียบร้อยไม่มีโจรผู้ร้าย ไม่มีปัญหาพิพาทกันในหมู่บ้าน แม้ไม่มีการปกครองโดยนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ชาวบ้านเป็นผู้ที่อพยพมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราชตั้งรกรากในป่าสงวน เป็นต้น² การยุติเรื่องบางอย่างจะไม่มาสู่ศาลโดยยุติที่ชนเผ่า หรือชุมชน ทำให้คดียุติหรือการไกล่เกลี่ยได้ก่อนถึงชั้นศาลและเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคดีขึ้นไปสู่ศาล ที่เคยมีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้มาแล้ว รวมทั้งประสบการณ์ของผู้เขียนโดยตรงในพื้นที่ชนบทที่อาศัยอยู่ในอำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์ ตั้งแต่เกิด ซึ่งบิดาเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน ช่วงปี 2510 – 2525 จะพบว่า เมื่อมีข้อพิพาทในหมู่บ้านไม่ว่าทางแพ่ง ทางอาญาที่ยอมความได้ มักจะให้ผู้นำชุมชน ร่วมกับบุคคลที่เคารพนับถือในหมู่บ้านช่วยกันพูดคุย หาทางยุติข้อพิพาทกันเอง ซึ่งมีผลสำเร็จสูงมากแทบไม่มีการฟ้องร้องคดีกันทางศาล โดยชาวบ้านในหมู่บ้านและชุมชนใกล้เคียงกันจะไม่ค่อยพูดถึงศาลหรืออัยการ ทำให้เกิดความสมานฉันท์ในชุมชนเป็นอย่างดี

เครื่องมือทางกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สำคัญของประเทศที่ยอมรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทหรือยุติคดีก่อนเข้าสู่กระบวนการศาลยุติธรรมฉบับแรกคือ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก 114 ได้กล่าวถึงอำนาจการเปรียบเทียบความแพ่งและความอาญาของกำนัน และนายแขวง ซึ่งเป็นพนักงานปกครองหรือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ไว้ดังนี้³

“ มาตรา 27 ความแพ่งแลความวิวาทย์เล็กน้อย กำหนดโดยทนายพิพากษา เบี้ยปรับใหม่ไม่เกิน 20 บาท และเป็นความ ซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลใด ถ้าโจทก์มาฟ้องร้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันนายตำบลนั้น มีอำนาจเรียกตัวจำเลย แลพยานมาได้ถาม แลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องยังโรงศาลก็ได้ ”

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ *ประมวลพระราโชวาทและพระราชดำรัสอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ตั้งแต่พุทธศักราช 2489 จนถึง 2546* หน้า 7

³ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 *ราชกิจจานุเบกษา* (มกราคม 2438) เล่มที่ 12, ตอนที่ 42 หน้า 398

“ มาตรา 28 ความชนิดที่ได้ว่ามาในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบล เปรียบเทียบไม่ตกลงได้ก็ตาม ถ้าเป็นคดีซึ่งทุนทรัพย์ ฤๅเบียดปรับใหม่แต่ 20 บาทขึ้นไปจน 40 บาท อันพันอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เป็นที แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจเรียกคู่ความมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตาม สมควรก็ได้”

ต่อมาก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ซึ่งได้แก่นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจในการเปรียบเทียบความอาญาเล็กน้อยๆ ให้จบในชั้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนอกเหนือจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในขณะที่เดียวกันทางวิชาการก็ได้มีการกล่าวถึงวิธีการลดคดีขึ้นสู่ศาลหลายวิธีด้วยกัน เช่น แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution = ADR) ซึ่งเป็นแนวคิดในลักษณะที่เป็นการหันเหหรือการผันคดี (Diversion) ที่เน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียุติการพิพาทก่อนถึงศาล เป็นต้น หลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง พยายามที่จะนำแนวคิด ADR มาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามแนวคิดในการแก้ไขปัญหา เช่น องค์กรอัยการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... เป็นต้น จนกระทั่ง พ.ศ.2550 ที่ผ่านมามีการบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครอง คือ อำเภอในฐานะองค์กรที่เป็นผู้มีเครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐผู้ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างดีเข้าไปมีบทบาทในการช่วยยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน หรือยุติข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับอำเภอในพื้นที่ โดยมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติเครื่องมือทางกฎหมายนี้คือเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม⁴ หรืออาจเรียกได้ว่าเพื่อความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

⁴ เจตนานี้ปรากฏท้ายเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายซึ่งระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (กันยายน 2550) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124, ตอน ที่ 55 ก หน้า 10

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคล จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท”

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ผลของการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ถ้าตกลงกันได้ให้มี ผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ และหากคู่พิพาทฝ่าย ใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอม รวมทั้งให้ออกกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงว่า ด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ บัญชีผู้ไกล่เกลี่ย การดำเนินการไกล่เกลี่ย การทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และคำตอบแทน ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทด้วย ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ที่กระทำนอกศาล ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ ได้กำหนดให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและ ประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ประกอบด้วยประธาน 1 คน ซึ่งเลือกมาจากนายอำเภอ หรือ พนักงาน อัยการ หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย และคู่กรณีเลือกผู้ไกล่เกลี่ย ฝ่ายละ 1 คน จากบัญชีรายชื่อ ผู้ไกล่เกลี่ยที่ทางอำเภอขึ้นบัญชีไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด กรณีคณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและ ประนอมข้อพิพาทได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้สำเร็จตกลงกันได้ มีการทำ สัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาล หากคู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญานี้ กฎหมายนี้ได้กำหนดให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงาน อัยการขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อออกคำสั่งบังคับคดีได้ทันที ซึ่งแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยและ ประนอม ข้อพิพาทที่ทำยอมความนอกศาลที่กระทำกันโดยทั่วไป ที่เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องสัญญาประนีประนอมยอม ความไปฟ้องศาลเอง และผลอีกประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตาม พระราชบัญญัตินี้ เมื่อคณะผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทรับข้อพิพาทไว้พิจารณาจะ ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/15 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้วระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้น ไม่นับเข้าในอายุความ เมื่อเหตุที่ทำให้ อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

แต่นับตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวง ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เกือบทุกอำเภอมีการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่มีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในพื้นที่มาก ซึ่งอำเภอต้องเป็นหน่วยงานที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา อาจเป็นไปได้ว่าการไต่ถามของพนักงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรค เช่น ผู้ไต่ถามขาดประสบการณ์ในการไต่ถาม ขาดความรู้ความสามารถ ดังนั้น จึงควรที่จะให้ผู้ไต่ถามได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการไต่ถามเพื่อให้มีความรู้และมีการทดสอบความรู้ เมื่อผ่านการอบรมและทดสอบหลักสูตรดังกล่าวแล้วก็จะต้องได้รับใบประกาศหรือใบอนุญาตให้ทำการไต่ถามได้ นอกจากนี้ยังพบว่า มีผู้ที่มีความรู้และมีฐานะทางสังคมได้แสวงหาประโยชน์จากการไต่ถามทางแพ่ง เนื่องจากการทำหน้าที่ไต่ถามมีค่าตอบแทนเป็นครั้ง จึงยึดเวลาการยุติข้อพิพาทออกไปด้วย ตลอดทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขโดยฉบับที่ 7 ในปี พ.ศ. 2550 ข้างต้น นับเป็นบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในการผลักดันให้มีกฎหมายส่งเสริมการยุติข้อพิพาท ในชั้นของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความสามัคคี สร้างความปรองดองในสังคม ทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าทางวิชาการ แต่พระราชบัญญัตินี้เป็นที่น่าสงสัยอย่างมากในความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการและหลักทฤษฎีทางกฎหมาย ในการบัญญัติมาตราดังกล่าว ไว้ในกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินว่าจะสามารถบังคับได้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์สังคมปัจจุบันหรือไม่ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย ความสามัคคีในสังคม ลดข้อพิพาทไปสู่ศาลยุติธรรมได้จริงหรือไม่ หรือการที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการไต่ถามในระดับอำเภอเหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ การกำหนดกฎกระทรวงในการไต่ถามข้อพิพาท มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักการของการไต่ถามและประណอมข้อพิพาท และการไต่ถามและระงับข้อพิพาทในต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามระงับข้อพิพาททางแพ่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและการไต่ถามและประណอมข้อพิพาทในส่วนอำเภอ โดยมีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประណอมข้อพิพาททางแพ่งให้แก่ประชาชน

2.3 เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชน โดยอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ตลอดจนความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ในการสร้างความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม

2.4 เพื่อหาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ที่เหมาะสมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแก่ประชาชน ในชั้นของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 และตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง รวมทั้งศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศ รวมทั้งวิวัฒนาการของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาในเชิงทฤษฎี แนวคิด และการวิเคราะห์จากกฎหมาย หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ประสพการณ์ตนเองและรวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา หลักการของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในต่างประเทศ และการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในส่วนอำเภอ โดยมีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชน

5.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไถ่เกี๋ยและระงับข้อพิพาท เพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

5.3 ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักทางกฎหมายว่าด้วยการไถ่ เกี๋ยและระงับข้อพิพาทของประชาชน โดยอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน ตลอดจนความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบังคับใช้กฎหมาย ในการสร้างความสงบ เรียบร้อยของประชาชนในสังคม

5.4 ทำให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกฎกระทรวง ว่าด้วย การไถ่เกี๋ยและ ระงับข้อพิพาทของประชาชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ



บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีการไกล่เกลี่ย และการไกล่เกลี่ยในต่างประเทศ

1. แนวความคิด ทฤษฎีและหลักการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ในสังคมหนึ่งจะประกอบด้วยมนุษย์หลายเผ่าพันธุ์มาอยู่ร่วมกัน การอยู่ร่วมกันของหมู่คนต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้เกิดเป็นกลุ่มชนเริ่มแรกอาจจะไม่ใหญ่โตเท่าใดนัก แต่เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ก็จะขยายเป็นสภาพของสังคมที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ จึงอาจทำให้มีการกระทบกระทั่งกันบ้าง เป็นธรรมชาติของวิถีชีวิตมนุษย์ที่ต้องมีการต่อสู้ดิ้นรนจึงอาจจะพบทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานา แต่คำว่าสังคมนั้น จุดมุ่งหมายของการรวมกลุ่มกันเป็นสังคมหรือชุมชนก็เพื่อให้บุคคลในสังคมนั้นน่าอยู่และสงบสุข เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง แต่การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมโดยหลักธรรมชาติแล้วสังคมนั้นๆ จะประกอบด้วยคนต่างเผ่าพันธุ์มาอยู่ร่วมกันจึงทำให้ยากยิ่งนักที่จะไม่ให้มีเรื่องพิพาทเกิดขึ้นในชุมชน ยิ่งมีการเพิ่มประชากรมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งทำให้มีการแย่งชิงกันในเรื่องความเป็นอยู่และแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทรัพย์สินเงินทองเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ตนเอง และคนภายในครอบครัวของตนเอง ซึ่งเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของสังคมนั้นๆ เป็นพื้นฐานของสังคมนั้นๆ ด้วยเหตุนี้เองหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือสังคมนั้นๆ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกที่พิพาทนั้นโดยตรงหรือบางข้อพิพาทที่รุนแรงอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมส่วนร่วมด้วย ไม่ใช่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อเฉพาะคู่กรณีที่พิพาทกันเท่านั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสังคมนั้นจำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อให้ความสามัคคีในสังคมนั้นกลับคืนโดยเร็ว ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าในชุมชนนั้นจะมีความเป็นกลางหรือเด็ดขาดอย่างไรในการยุติข้อพิพาทนั้นๆ การยุติข้อพิพาทหรือแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นรูปแบบหรือวิธีการที่สามารถจะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงได้โดยเร็วในแบบง่ายหรือเร็วที่สุด คงไม่พ้นวิธีการพูดคุยเจรจาระหว่างคู่กรณีหากสามารถตกลงกันได้ โดยในการเจรจากันเองของคู่กรณีนั้นก็ยังไม่ส่งผลกระทบต่อไปยังบุคคลอื่นๆ ในสังคมนั้น แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้จึงจำเป็นที่จะต้องมิบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ประสานความสามัคคีให้แก่คู่กรณีที่พิพาทนั้น โดยบุคคลที่จะมาเป็นคนกลางในการระงับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่วางตัวเป็นกลางจริงๆ และต้องเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือของทั้งสองฝ่ายที่เกิดความพิพาทกันนั้นจึงจะสามารถทำให้ข้อพิพาทนั้น

ยุติลงได้ โดยการไถ่เกลี่ยนั้นต้องหาทางผ่อนปรนให้แก่กันและกันด้วย ให้สามารถยอมรับเงื่อนไขต่อกันได้ทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอความเป็นมาตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบันดังนี้

1.1 แนวความคิดการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การที่กฎหมายเป็นเอกเทศของตัวเองมีลักษณะเฉพาะของกฎหมาย แต่กฎหมายมิใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างลำพัง โดยตัวเองหากแต่กฎหมายยังมีความสัมพันธ์กับศาสตร์อื่นด้วย เช่น เกี่ยวกับศีลธรรม จารีตประเพณี กฎหมายถือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ในสังคมสมัยก่อนหากมีการฝ่าฝืนประเพณีสำคัญก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกที่รุนแรงต่อคนในสังคมว่าการกระทำนั้นเป็นความชั่ว ซึ่งก่อให้เกิดเสียดจัญไรแก่สังคมได้ จึงมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายของสังคม เช่น การจับไล่หรือการบังคับตามประเพณี ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้นเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับเริ่มมีลักษณะที่เป็นแบบชัดเจน มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอนแตกต่างจากศีลธรรมหรือศาสนา ซึ่งผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายได้รับความยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นศีลธรรม จารีตประเพณีหรือกฎหมาย ต่างก็มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมทั้งสิ้น ความยุติธรรมเป็นเสมือนบางสิ่งบางอย่างที่สามารถรู้สึกหรือรู้ได้โดยสัญชาตญาณ แต่เป็นสิ่งที่ยากแก่การอธิบาย⁵

สังคมปัจจุบันมีความหลากหลายของผู้คนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งอาจมีการกระทบกระทั่งกันบ้าง ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะทำให้สังคมนั้นๆเกิดความไม่สงบสุข ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย การยุติข้อพิพาทจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการที่จะนำความสงบเรียบร้อยกลับคืนสู่สังคม ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาท ดังนี้

1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง

ความขัดแย้งนับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์จนถึงสังคมปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือสังคมชนบท สังคมตะวันตกหรือสังคมตะวันออก ความขัดแย้งอาจเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกัน อันเกิดจากความต้องการในประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขันอำนาจ การแข่งขัน ซึ่งความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไปในสังคม อาจเป็นการละเมิด การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่างๆของบุคคลตามกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ สาเหตุของความขัดแย้งอาจมีหลายสาเหตุก็ได้ เช่น สาเหตุการสื่อสารที่บกพร่อง ซึ่งได้โดยธรรมชาติมักจะแสดงความต้องการของตนเองมากกว่าที่จะรับรู้ความต้องการของผู้อื่นและชอบพูดมากกว่าฟังจึงทำให้เกิดปัญหาของการสื่อสารได้ หรือสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่พอใจในการกระทำของผู้อื่น ซึ่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมย่อมมีการ

⁵ วงศ์วิเศษ วรกิจโสภณไพศาล ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนเสนอต่อศาล วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2552 หน้า 14

ติดต่อกันซึ่งกันและกัน การทำกิจกรรมร่วมกันในสังคมอาจนำไปสู่การกระทบ กระแทกกัน ในที่สุด ผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เช่นทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือในทางกลับกันเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นย่อมทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง บุคคลและอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ ทั้งนี้ความขัดแย้งถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้นเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นในสังคมสิ่งที่สำคัญที่สุดคือจะต้องหาหนทางที่จะระงับความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นให้ยุติลงให้ได้ สำหรับวิธีในการจัดการความขัดแย้งนั้นอาจมีหลายวิธีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจ เริ่มจากลักษณะที่ไม่เป็นทางการ หรือเป็นกระบวนการที่คู่กรณีเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกระบวนการ หรือวิธีการ รวมถึงผลของการแก้ไขข้อขัดแย้งด้วย จนกระทั่งเป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งในลักษณะ บังคับซึ่งวิธีการต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความขัดแย้งและสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นหลัก และ อำนาจในการจัดการความขัดแย้งเป็นต้น ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นวิธีการในการจัดการกับ ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความสงบสุขและเรียบร้อยของสังคม ฉะนั้น วิธีการ สำหรับการจัดการความขัดแย้งที่ปรากฏในปัจจุบันจึง ได้แก่

1) การหลีกเลี่ยงหรือการหนีปัญหา (Avoidance) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งโดย ที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สนใจสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง หรือไม่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้อาจ เกิดจากความไม่รู้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น หรือรู้แต่ไม่สนใจที่จะแก้ปัญหาคความขัดแย้งนั้น หรือเห็น ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่เป็นสาระสำคัญ หรือไม่เป็นผู้มีอำนาจที่จะแก้ไขความขัดแย้ง หรือไม่ เชื่อว่าการแก้ไขข้อขัดแย้งจะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น หรือทั้งสองฝ่ายยังไม่พร้อมที่จะเจรจายุติความ ขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่งการจัดการความขัดแย้งในลักษณะเช่นนี้ อาจเป็นไปได้ทั้งในกรณีที่จะทำให้ ความขัดแย้งนั้นยุติลง หรืออาจทำให้ความขัดแย้งนั้นมีความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นก็ได้ เนื่องจากความ ขัดแย้งไม่ได้รับการแก้ไขในเวลาอันสมควร

2) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งโดยที่คู่กรณี ที่พิพาทกันสมักรใจที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันให้ยุติลง ด้วยการพูดคุยบอก กล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบถึงความต้องการและประโยชน์ของตนแล้ว หากเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยน ประโยชน์ต่างๆซึ่งกันและกัน และเกิดจากการตกลงใจร่วมกันในการยุติความขัดแย้ง ซึ่งเป็นวิธีการ ที่สะดวกรวดเร็วไม่เป็นการทาง แต่การเจรจาต่อรองนั้นมักจะมีปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญเกี่ยวข้องกับหลาย ประการ เช่น

(1) อารมณ์โกรธที่เกิดจากการโต้เถียงกันจนไม่เกิดความเชื่อถือหรือไม่ ไว้วางใจต่อกันความไม่อยากพูด ไม่อยากเห็นหน้า เป็นต้น

(2) ความไม่เข้าใจและความไม่สามารถถ่ายทอดอธิบายให้ฝ่ายตรงข้าม เข้าใจได้

(3) ข้อพิพาทบางครั้งอาจประกอบไปด้วยปัญหาหลายข้อ และบางข้ออาจมีความยุ่งยากเกินกว่าจะทำความเข้าใจได้ โดยเฉพาะข้อปัญหากฎหมายที่ต้องตีความ

(4) คู่กรณีแต่ละฝ่ายไม่เข้าใจจุดยืนหรือความต้องการที่แท้จริงของฝ่ายตรงข้ามเพราะไม่เปิดใจในการเจรจา

(5) คู่กรณีแต่ละฝ่ายอาจคาดหวังจากฝ่ายตรงข้ามมากเกินไปจนกระทั่งที่อีกฝ่ายหนึ่งก็แข็งกร้าวไม่ยอมยื่นหยุ่นให้

(6) ความลับที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายไม่ยอมเปิดเผยให้แก่ฝ่ายตรงกันข้ามหรือผู้ใกล้ชิดทราบ ทำให้การเจรจาสะดุดหรือหยุดลงไม่ก้าวไปข้างหน้า

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะคล้ายกับการเจรจาต่อรอง แต่มีบุคคลที่สามซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” เข้ามาคอยช่วยสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังร่วมกับคู่กรณีในการแสวงหาทางออกที่เหมาะสมทำให้เกิดความพอใจแก่ทุกฝ่าย เป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่เป็นพิธีการ เป็นวิธีที่มีได้นำสิ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจา แต่เป็นวิธีการที่เข้ามาเสริมการเจรจาให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเจรจาระหว่างคู่กรณีที่ดำเนินกันเอง อาจมีอุปสรรคต่างๆเข้ามาเป็นปัจจัยที่อาจทำให้ความขัดแย้งไม่สามารถยุติลงได้

4) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะคล้ายกับการยุติความขัดแย้งที่ดำเนินโดยศาล ซึ่งคู่กรณีที่พิพาทยื่นเรื่องเสนอพยานหลักฐานต่ออนุญาโตตุลาการหรือคณะอนุญาโตตุลาการให้เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด โดยการออกคำชี้ขาด (Award) ที่มีผลผูกพันกรณี แต่กระบวนการที่จะได้มาซึ่งคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้น จะมีลักษณะแตกต่างจากการยุติความขัดแย้งโดยการพิจารณาคดีของศาลตรงที่ว่า คู่กรณีมีสิทธิเลือกอนุญาโตตุลาการที่จะทำหน้าที่ชี้ขาดได้ และกระบวนการระงับข้อขัดแย้งจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าการพิจารณาคดี ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการนี้ มักจะได้รับความนิยมนิยมในหมู่ผู้มีความขัดแย้งที่เกิดจากการทำธุรกิจการค้าเป็นหลัก

5) การเผชิญหน้าและการประท้วงอย่างสันติ (Non – Violence confrontation) เป็นวิธีการไม่ว่าจะไม่ได้ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้ง แต่เป็นวิธีการที่ฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ทำตามหรือไม่ปฏิบัติในกิจกรรมที่ควรปฏิบัติหรือมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ได้เป็นการแก้ไขความขัดแย้งแต่เป็นวิธีการที่กดดันให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเองต้องการ ซึ่งวิธีนี้มักจะใช้แก้ไขความขัดแย้งในลักษณะการประท้วงและจะใช้ได้ผลดีเมื่อฝ่ายที่ถูกประท้วงจะต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่ายหนึ่งในความเป็นอยู่

6.) การใช้กำลังบังคับ (Forcing) เป็นวิธีการจัดการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง และไม่สามารถชักจูงใจให้อีกฝ่ายที่ด้อยกว่ายอมจำนนหรือคล้อยตามได้ จึงใช้วิธีการบังคับเพื่อความยุติธรรมความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งฝ่ายที่ใช้กำลังบังคับได้นั้นจะต้องมีกำลังหรือมีอำนาจเพียงพอในการบังคับ หรือทำความเสียหายให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ และต้องแสดงให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าความสามารถเช่นนั้นได้และจะใช้อำนาจเช่นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ไม่ใช่เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่ปัญหาจะหมดไปเพราะคู่กรณีที่ถูกบังคับนั้นอาจจะมีความรู้สึกที่ไม่พอใจจนอาจนำไปสู่การแก้แค้นได้

ดังนั้นการจัดการกับความขัดแย้งซึ่งมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่พิพาทกัน อาจมีหลายวิธีด้วยกันในการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีการแบบใดก็ตามย่อมส่งผล คือ

ประการแรก มีฝ่ายหนึ่งแพ้และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ (Win – Lose situation) การได้ประโยชน์หรือการสูญเสียประโยชน์ย่อมเกิดขึ้น และฝ่ายที่เสียประโยชน์ย่อมเกิดความรู้สึกว่าตนเสียหายเสียประโยชน์ เกิดความไม่พึงพอใจ และความขัดข้องใจขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเช่นนี้ได้แก่การใช้กำลังบังคับ การดำเนินคดีในศาล การอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

ประการสอง แพ้ทั้งคู่ (Lose – Lose situation) เป็นกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจบรรลุความต้องการของตนเองได้ทั้งหมด แต่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างหนึ่งเพื่อแลกกับผลประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง คล้ายกับการขึ้นหมู่นแหม่ว ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งเช่นนี้ได้แก่การเจรจาต่อรอง เป็นต้น

ประการที่สาม ชนะทั้งคู่ (Win – Win situation) เป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้งที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมกันในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และแสวงหาทางออกร่วมกันจนเป็นยอมรับของทุกฝ่าย ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งในลักษณะนี้ได้แก่ การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

1.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท

การประนีประนอมข้อพิพาทมีลักษณะแตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลปกติ นั้น หมายความว่า การพิจารณาคดีในกรณีปกติศาลจะต้องค้นคว้าหาความจริงที่คู่ความโต้แย้งกัน ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นสิ่งที่ต้องค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่ายนับว่า เป็นสิ่งที่ยากและเป็นหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยที่จะต้องค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่ายให้ได้ว่าอยู่ ณ ตรงจุดใด หากผู้ไกล่เกลี่ยสามารถค้นหาได้ก็จะทำให้ประสานประโยชน์ของคู่กรณีได้ โดยนำหลักการของการมีส่วนร่วมในการมีส่วนได้และส่วนเสียมาอยู่ในผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายจนทุกฝ่ายเห็นส่วนตนเองก็ได้รับผลประโยชน์ในการ

ประนีประนอมนั้น โดยที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ถูกบังคับให้ยอมรับหรือขอเรียกร้องจากอีกฝ่ายหนึ่ง อยู่เพียงฝ่ายเดียว

1.1.3 แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law school)

สำนักนี้มีแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่า กฎหมายเป็นเรื่องของเหตุผล ซึ่ง ซิเซโร ได้กล่าวว่า “กฎหมายที่แท้จริง คือเหตุผลที่ถูกต้อง” คำว่าเหตุผลนี้ หมายถึง ระบบที่เป็นระเบียบที่มีอยู่ อันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบของจักรวาลที่เรียกว่า “เหตุผลสากล” ส่วนเหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ที่ทำให้มนุษย์รู้ความผิดชอบชั่วดีก็นับเป็นประการขึ้นหนึ่งของเหตุผลสากลที่มนุษย์ได้รับมา เหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์นี้ มนุษย์จึงสามารถเข้าถึงเหตุผลสากลที่มีอยู่ในจักรวาลทำให้เข้าใจว่าในโลกนี้มีระบบความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมอยู่ในภาวะวิสัย หรือเรียกสั้นๆ ว่า “ระบบธรรมะ” ระบบธรรมะนี้ดำรงอยู่ในสากลโลกมาโดยตลอดมา โดยที่มนุษย์มิได้สร้างมันขึ้นมาและ ไม่เป็นไปตามอำเภอใจของใคร กฎหมายในระบบธรรมะนี้อาจมีความเข้มแข็งสูงจนมนุษย์ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่บางส่วนอาจแตกต่างกันอยู่บ้างตามสภาพของท้องถิ่นหรือยุคสมัย ซึ่งกฎหมายธรรมะมีแนวโน้มนึกคิดว่าโลกนี้หรือจักรวาลเป็นสิ่งที่ เป็นระบบระเบียบทางศีลธรรม ไม่ใช่สิ่งที่มีระบบระเบียบทางกายภาพล้วนๆตามกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ทางธรรมชาติเท่านั้น ระบบระเบียบสากลนี้เรียกว่า “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural law of nature) และมีอยู่โดยภาวะวิสัยของมันไม่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงหรืออำเภอใจของมนุษย์ ซึ่งนักปราชญ์ของสำนักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่า สิทธิตามกฎหมายธรรมชาติเกิดขึ้นมาจากธรรมชาติโดยตรงเหมือนอย่างเดียวกับกฎเกณฑ์แสงสว่าง กฎเกณฑ์ความร้อนความหนาว เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และกฎหมายธรรมชาติเกิดจากรู้สึกผิดชอบของมนุษย์ และเชื่อว่ากฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในสังคมรวมทั้งกฎหมายบ้านเมือง มีบ่อเกิดมาจากเหตุผลของมนุษย์และเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายธรรมชาติ หรือกฎหมายธรรมชาตินั้นยืนยันว่าความเป็นธรรม ความยุติธรรมและศีลธรรมเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมายบ้านเมือง และสำนักกฎหมายธรรมะยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมต่อไปอีกว่า ความยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าต้องมีลักษณะเที่ยงตรง สม่าเสมอ และมีความพอดี โดยที่เดวิด ฮูม (David Hume) ได้อธิบายว่า ความยุติธรรมเป็นคุณธรรมอย่างหนึ่งที่มีได้ปรากฏขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่เป็นคุณธรรมที่เกิดขึ้นจากการคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์เอง และเพลโต (Plato) ได้กล่าวว่า ความยุติธรรมว่าหมายถึงการทำกรรมดี หรือการทำให้สิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และอริสโตเติล (Aristotle) กล่าวว่าความยุติธรรมคือ คุณธรรมทางสังคมประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และคุณธรรมเรื่องยุติธรรมจะ

ใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพต่อเมื่อมนุษย์ได้ปลดปล่อยตัวเองออกจากแรงผลักดันของความเห็นแก่ตัวอย่างยิ่ง⁶

1.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ระบบกระบวนการอำนาจความยุติธรรมของทั่วประเทศทั่วโลกต่างประสบปัญหาในลักษณะที่คล้าย ๆ กัน เช่น ปัญหาบุคลากรในการอำนาจความยุติธรรมไม่สมดุลกับจำนวนประชากร ปัญหาของขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมมีความซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าและกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชน ประชาชนหรือชุมชน หรือผู้เป็นเหยื่อของอาชญากรรม มีความรู้สึกถูกทอดทิ้ง หรือขาดการเหลียวแลจากภาครัฐ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกหรือบางครั้งเรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ซึ่งแนวความคิดนี้ถือว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและชุมชน ต่างมีส่วนได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำความผิดขึ้น ฉะนั้นชุมชนหรือภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางรักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม เพื่อสนองความต้องการของผู้เสียหายและชุมชน อีกทั้งเพื่อให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนกระทำ โดยแนวความคิดนี้ถือว่าชุมชนเป็นศูนย์กลาง (Community focused) ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ด้วยวิธีการเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมมือกับชุมชน เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบจากการกระทำของตนเอง ช่วยเหลือผู้เสียหายและสนับสนุน เสริมสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชน ฉะนั้นชุมชนเป็นแหล่งที่ใช้ทางเลือกที่ดีที่สุดในการช่วยแก้ไขปัญหาและการสร้างความสงบสุขไม่ให้เกิดคนตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม แก้ปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขสู่ชุมชน ซึ่งภายใต้แนวความคิดนี้ระบบยุติธรรมชุมชนจึงสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้น ระหว่างการพิจารณาข้อพิพาท และภายหลังที่ศาลตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้วิธีบำบัดและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดภายใต้ชุมชน (Community treatments) แทนการบำบัดในสถานที่คุมขังของรัฐ

1.1.5 แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

โดยเป็นแนวคิดของเมธีชาวอังกฤษชื่อ Jeremy Bentham โดยแนวคิดนี้เชื่อว่าหลักซึ่งความดีความชั่วของการใดนั้นขึ้นอยู่กับการนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ใดบ้าง โดยเน้นที่การกระทำไม่ได้

⁶ มานิตย์ จุมปา สังคมและความประพฤติ. “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย.” กรุงเทพฯ :

เน้นการกระทำ เมื่อนำแนวคิดนี้มาปรับใช้กับกฎหมายแล้ว แนวคิดนี้เชื่อว่ากฎหมายย่อมจะถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนจำนวนมาก

1.1.6 แนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทแบบ WIN- WIN Concept

แนวคิดนี้ เชื่อว่า การฟ้องร้องคดีกันผลที่ออกมาส่วนใหญ่จะเป็นการแพ้ – ชนะกัน แต่สภาพความขัดแย้งยังคงเดิม ดังนั้น ทางออกที่ดีของการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ก็คือต้องให้ทุกฝ่ายชนะด้วยกันหมด โดยการดำเนินการต้องมีคนกลางคอยไกล่เกลี่ย ผลออกมาจะช่วยให้สัมพันธภาพและไมตรีที่ดีต่อกัน พอใจกันทุกฝ่าย

1.1.7 หลักความยินยอมของคู่กรณี

แนวคิดนี้เป็นหัวใจสำคัญของการไกล่เกลี่ย ซึ่งทุกฝ่ายต้องให้ความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยทั้งสองฝ่ายต้องสละสิทธิหรือข้อเรียกร้องของตนเองตามกฎหมายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งอาจได้ประโยชน์มากหรือน้อยกว่าที่ตั้งไว้ ⁷

1.2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การศึกษาถึงทฤษฎีนับว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการเข้าใจถึงธรรมชาติมนุษย์ ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ ซึ่งทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยุติข้อพิพาทนั้น มีดังนี้ ⁸

1.2.1 ทฤษฎีการเจรจา

ในการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ในสังคม ทุกคนต่างมีประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองกับผู้อื่นอยู่ตลอดเวลา แต่ไม่มีใครจะมีใครคำนึงถึงหลักการและเหตุผลของการเจรจาต่อรอง ส่วนใหญ่มักจะใช้สามัญสำนึกเป็นเกณฑ์ ต่อเมื่อเป็นการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นในทางธุรกิจ การเมืองหรือการทูต จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเจรจาต่อรอง และพบว่า การเจรจาต่อรองเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่น่าสนใจศึกษา

การเจรจาต่อรอง คือ กระบวนการที่บุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อเสนอ - สนอง ในเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างมีประโยชน์ได้เสีย แล้วต่างฝ่ายต่างพยายามลดหย่อนผ่อนปรนเงื่อนไขข้อเรียกร้องระหว่างกัน เพื่อแสวงหาข้อยุติ ที่ทุกฝ่ายตกลงยอมรับกันได้ โดยใช้การโน้มน้าว ความอะลุ่มอล่วย การประนีประนอม ในลักษณะต่างตอบแทนกัน เป็นวิถีทางไปสู่ความตกลง โดยไม่ใช้พลังกำลังรุนแรงเข้าบังคับกัน

⁷ อุทัย อาทิวา เอกสารประกอบการอบรมวิทยากร โครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอกสารรับข้อพิพาทในท้องถิ่น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2552 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด

⁸ วงศ์ศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล 2552 อ้างแล้ว

เหตุที่ต้องมีการเจรจาต่อรอง นั้น เมื่อเราต้องการอะไรบางอย่างจากผู้ใด และผู้นั้น จะยินยอมให้ต่อเมื่อเรามีสิ่งใดสิ่งหนึ่งแลกเปลี่ยน โดยผู้นั้นอาจเป็นฝ่ายตั้งเงื่อนไขเรียกเรื่องสิ่ง แลกเปลี่ยนนั้น หรือเราอาจเป็นฝ่ายเสนอให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเพื่อแลกเปลี่ยนทดแทน ก็ได้ ส่วนจะมีการเจรจาต่อรองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายของ คู่สัญญามีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ฝ่ายคนกำลังได้รับอยู่แล้วในขณะนั้น ในการเจรจาต่อรองจะไม่มีใครยอมเสียประโยชน์หรือมุ่งจะให้ฝ่ายอื่นได้รับ ประโยชน์ไปเพียงฝ่าย เดียวต่างฝ่ายต่างจะพยายามต่อรองให้ฝ่ายตนได้รับ ประโยชน์มากที่สุด เมื่อใดตกลงยอมรับกันได้ ถือว่าการเจรจาลำเร็จโดยยุติธรรมเสมอ แม้คนภายนอกจะเห็นว่าไม่เป็นธรรมก็ตาม

ลักษณะและรูปแบบในการเจรจาต่อรอง

1. ลักษณะของการเจรจาต่อรอง

1.1 การเจรจาที่มีลักษณะเป็นการร่วมมือ (win-win) คือ ต่างฝ่ายต่างแสวงหา ข้อตกลงที่จะให้ทุกฝ่ายที่ร่วมเจรจาได้รับประโยชน์ ด้วยกัน การเจรจาต่อรอง ในลักษณะนี้มีผลทำ ให้คู่เจรจาคบกันได้นานเป็นมิตรหรือเป็นคู่ค้าถาวร

1.2 การเจรจาที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกัน (win-lose) คือ มุ่งที่จะให้ฝ่ายตน ได้รับประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่าฝ่ายอื่นจะได้รับประโยชน์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เน้นที่จะให้ได้ประโยชน์ทั้งหมด หรือไม่ก็ยอมสูญเสียทั้งหมดไปเลย การเจรจาในลักษณะนี้มักจะ ไม่ใช้การประนีประนอม อาจมีผลเป็นการแข่งขัน กลายเป็นคู่แข่งที่ขาดความสัมพันธที่ดีต่อกัน หรืออาจกลายเป็นศัตรูกันไปเลยก็ได้

2. แบบของการเจรจา มีอยู่ 2 แบบ คือ

2.1 การเจรจาแบบทวิภาคี (bilateral negotiation) เป็นการเจรจาที่มีคู่เจรจายู่ เพียง 2 ฝ่าย นิยมดำเนินการเจรจาโดยไม่เคร่งครัดต่อพิธีการ (protocol) ในการเจรจามาก แต่ยึดถือ หลักการในเรื่องมรรยาทสังคมเป็นเกณฑ์

2.2 การเจรจาแบบพหุภาคี (multilateral negotiation) คือ การเจรจาแบบที่มี หลายฝ่ายร่วมในการเจรจา การเจรจาแบบนี้จะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของอาวุโสและศักดิ์ศรีของ องค์กรที่มีผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วยกัน จึงต้องดำเนินการประชุมโดยรักษาระเบียบพิธีการในการ ประชุม อย่างเคร่งครัด

1.2.2 ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive theory)

นักกฎหมายและนักศึกษากฎหมายส่วนใหญ่ตลอดทั้งสาขารวมกันมีความเห็นว่า ผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ นักกฎหมายหรือผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษา ผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งอาจเป็นเงินหรือวัตถุก็ได้ โดย

สรุปพฤติกรรมนักกฎหมายประเภทนี้ถือหลักยุทธศาสตร์แบบการแข่งขัน ผู้เจรจาหรือนักกฎหมายตามทฤษฎีแข่งขันมักจะเป็นผู้แข็งแกร่ง ยืนอยู่ในจุดของตน โดยการเรียกร้องและพยายามให้ฝ่ายของตนได้ชัยชนะจากการเจรจา ตามหลักที่ว่าผู้เข้มแข็งกว่าย่อมสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างแท้จริง บางคมอาจประสงค์ให้นักกฎหมายประเภทนี้เป็นตัวแทนในการเจรจา สมมติฐานเบื้องต้นของทฤษฎีแข่งขันนี้ได้แก่ สังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมายและลูกความมีความประสงค์ จะให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งจะต้องแบ่งปัน โดยการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่องทำให้มนุษย์กลายเป็นศัตรูกันระบบแข่งขันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้แก่ การแจกจ่ายโดยมีฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งเสีย ทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความหวังดี ความไว้วางใจจากบุคคลอื่น และการตอบสนองที่มีจริยธรรมตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้นโดยผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ เพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากที่สุดและอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย รูปแบบนี้คล้ายยุทธศาสตร์ทางการทหารที่ใช้กลอุบายเพื่อเป้าหมายที่ให้ได้ชัยชนะ ภายใต้ทฤษฎีการแข่งขันนี้วัตถุประสงค์เบื้องต้นของนักกฎหมาย คือการควบคุมขั้นตอนการเจรจาข้อขัดแย้ง ในการเผชิญหน้ากันนักกฎหมายผู้ซึ่งเข้าใจระบบการแข่งขันจะได้เปรียบในการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการเจรจา การต่อรองที่แข็งแกร่งจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า ดังนั้น ข้อขัดแย้งจึงยุติลงได้แต่ผลของการเจรจาจะคาดหมายได้ยาก เมื่อนักกฎหมายที่ใช้ทฤษฎีแข่งขันในการเจรจายุติข้อพิพาทผลที่เกิดขึ้น ได้แก่

(1) การใช้ทฤษฎีดังกล่าวทำให้เกิดอคติที่จะเผชิญหน้า เมื่อนักกฎหมายผู้นั้นขาดข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้ง เนื่องจากทฤษฎีการแข่งขันถึงการเจรจาที่เป็นปฏิบัติ

(2) ทฤษฎีแข่งขัน ผู้เจรจาไม่จำเป็นต้องพิเคราะห์ถึงเนื้อหาข้อขัดแย้งหรือองค์ประกอบที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา แต่เป็นเรื่องของเทคนิคการยื่นกรานเสนอข้อเรียกร้องที่สูงควบคุมสัดส่วนผลประโยชน์ของตน ใช้การข่มขู่หรือข้อโต้เถียง ที่สำคัญ

(3) นักกฎหมายภายใต้ทฤษฎีแข่งขัน ไม่อาจจะให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์พื้นฐานของฝ่ายตรงข้าม แนวทางเช่นนี้เป็นการปิดกั้นโอกาสของนักกฎหมายที่จะได้รับประโยชน์ร่วมกันกับฝ่ายตรงข้าม ซึ่งจะกระทำได้โดยการรับฟังความคิดเห็นของอีกฝ่ายและทำความเข้าใจร่วมกัน

(4) นักกฎหมายภายใต้ทฤษฎีแข่งขัน ก่อให้เกิดความตึงเครียดความกลัวในการเจรจาความไม่เชื่อถือนซึ่งกันและกัน ความโกรธ และ ความอึดอัดเป็นผลที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจากการเจรจา

(5) ผลของบรรยากาศในการเจรจาแบบแข่งขันที่มีความตึงเครียด ทำให้การสื่อสารของทั้งคู่มีความบิดเบือนไปในลักษณะที่กระทบต่อผลการเจรจา ซึ่งเป็นธรรมชาติทั้งสองฝ่ายความโกรธและความกลัวเป็นอุปสรรคในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน การสื่อสารในลักษณะบิดเบือนเพิ่มโอกาสให้มีการตีความและตัดสินใจที่ผิดพลาด

(6) ทฤษฎีแข่งขัน นิยมใช้ยุทธศาสตร์ซึ่งส่งเสริมผู้ที่ยึดมั่นในจุดยืนของตนคำพูดที่นักกฎหมายประเภทนี้ใช้มากที่สุด ได้แก่ “ นี่เป็นข้อเสนอสุดท้ายหากคุณ ไม่ยอมรับเราควรจะให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดต่อไป ”

1.2.3 ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem Solving theory)

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาถือว่า ผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกันและมีส่วนในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายในขณะที่ลักษณะของทฤษฎีการแก้ไขปัญหา นักกฎหมายทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะในข้อตกลงที่ฝ่ายตนได้เปรียบ ส่วนทฤษฎีการแก้ไขปัญหาเห็นว่านักกฎหมายทั้งสองฝ่ายควรนั่งเคียงข้างกันทำงานร่วมกันและช่วยแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาสำคัญมีหลัก 5 ประการ ดังนี้

(1) แยกปัญหา ความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกห่างหากจากการ อารมณ์ปัญหาทั้งสองเข้าด้วยกัน

(2) เน้นความสำคัญ ประโยชน์ได้เสีย และความต้องการของคู่ความไม่ใช่ฐานะของคู่ความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างกันของคู่ความจะทำให้มีการประนีประนอมยอมความยากขึ้น คู่ความยากขึ้น คู่ความต้องการหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

(3) คิดหาทางเลือกหลายวิธี ซึ่งคู่ความจะได้รับประโยชน์ร่วมกันจึงควรแยกการระดมความคิดหาทางแก้ไขปัญหา ออกจากการประเมินปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขเพื่อเป็นประโยชน์กับคู่ความทุกฝ่าย

(4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

(5) เข้าใจและปรับปรุง ทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการประเมินข้อเสนอเพื่อจะตกลงกัน ผู้เจรจาจะยอมรับข้อเสนอของอีกฝ่ายหากข้อเสนอ นั้นดีกว่าทางเลือกตามข้อเสนอของตน

(6) ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาคำนี้ถึงความชอบธรรมของฐานะประโยชน์และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่เพียงแต่สิ่งเหล่านี้จะมีความสำคัญต่อขั้นตอนเจรจา แต่นักกฎหมายควรเปิดโอกาสยอมรับข้อเสนอของอีกฝ่ายในการเจรจาด้วย

(7) ทฤษฎีแก้ไขปัญหานี้ การเจรจาส่วนใหญ่จะมีปัญหาหลายประเด็น ดังนั้นงานการเจรจาเป็นการรวบรวมข้อโต้แย้งการแข่งขัน เพื่อหาข้อยุติและการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละประเด็นปัญหาย่อมมีความแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ไม่ว่าจะตัวประเด็นปัญหาหรือนักกฎหมายหรือตัวคู่กรณีเองก็ตาม ซึ่งกรณีนักกฎหมายหรือตัวคู่กรณีมักจะอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีแข่งทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้และอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียหรือได้ประโยชน์น้อยกว่าตน ฉะนั้นคนกลางที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยนับว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องค้นหาระดับความพึงพอใจที่แตกต่างกันของคู่กรณีทั้งนี้อาจใช้ทฤษฎีการแข่งขัณผสมผสานกับทฤษฎีการแก้ไขปัญหาในการจัดการความขัดแย้งและยุติข้อพิพาทได้

1.3 ความหมายและลักษณะของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น ยังไม่มีการให้นิยามความหมายไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีผู้ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไว้หลายท่าน แต่ทั้งนี้ผู้เขียนจะขอยกเพียงบางตัวอย่างเท่านั้น ส่วนลักษณะของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก็จะมี ลักษณะวิธีการ ผลที่จะได้จากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจึงมีความแตกต่างกันบ้าง แต่กระนั้นก็ตามด้วยมีวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ยุติลงเช่นกัน โดยขอศึกษาในแนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการศาล

1.3.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

นักวิชาการของไทย คำว่า “ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

ภาณุ รังสีหัท ได้ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ยคือผลผลิตประการหนึ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง โดยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือกระตุ้นเตือน ให้คู่เจรจาทกลงกันได้ดียิ่งขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความ แต่ทั้งวิธีการดังกล่าวมิใช่เป็นการเจรจาต่อรอง⁹

⁹ สำนักกระงับข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักงานส่งเสริมตุลาการ กระทรวงยุติธรรม 2548 หน้า 141

โชติช่วง ทัพวงศ์ ได้ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ยคือกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีเพื่อระงับข้อพิพาท¹⁰

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ ได้ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทคือ การตกลงยินยอมให้บุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางที่มีความอิสระแต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททำการช่วยเหลือ ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ทั้งสองฝ่ายลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันและกันจนกระทั่งสามารถตกลงกันได้ โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีต่อกันต่อไป¹¹

เกษม คมสัจธรรม การประนอมข้อพิพาท หมายถึงการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันและกัน หรือการที่บุคคลหรือองค์กรตัวแทนเข้าไปเกี่ยวข้อง เข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปอยู่กลางระหว่างบุคคลสองคนหรือสองฝ่ายเพื่อขจัดข้อขัดแย้งหรือสร้างความปรองดอง ทั้งนี้โดยไม่มีกรใช้อำนาจบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

พจนานุกรม ของ Black law ให้ความหมาย Mediation ว่า คือการแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สาม เพื่ออยู่ระหว่างกลางบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาท เพื่อจูงใจให้บุคคลที่มีข้อพิพาท ปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาท โดยการกระทำที่เป็นกลางหรือบุคคลที่เป็นกลาง¹²

Christopher W.M. ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ย หมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลางในการเจรจาหรือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่จะเป็นผู้ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยความสมัครใจ และสามารถตกลงกันในปัญหาคความขัดแย้งร่วมกันได้¹³

1.3.2 ลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าจะดำเนินการโดยองค์กรศาลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

¹⁰ สำนักกระงับข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2547 หน้า 6

¹¹ สำนักกระงับข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม 2547 อ้างแล้ว

¹² บุญตา ส. ผาบมีชัย. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 2547 หน้า 15

¹³ บุญตา ส. ผาบมีชัย. อ้างแล้ว

1.) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute resolution-ADR) คือ การระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องใช้ วิธีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งโดยหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลแบ่งได้ 4 วิธี ได้แก่การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลนั้น เมื่อมีข้อพิพาทในสังคมเกิดขึ้นผู้ที่ได้รับความเสียหายก็นำข้อพิพาทเรียกร้องมาแจ้งความประสงค์ต่อส่วนไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เพื่อขอให้ข้อพิพาทนั้นได้ดำเนินการระงับหรือยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบุคคลอื่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือการแจ้งความประสงค์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้

2.) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดี ที่เกิดขึ้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล นับจากศาลมีคำสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณา ไปจนถึงเมื่อศาลมีคำพิพากษา หรือเป็นกรณีการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ โดยศาลจะสอบถามความประสงค์ของคู่ความในการที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยหรือคู่ความแจ้งความประสงค์ต่อศาลเพื่อขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1.3.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเท่านั้น สำนักงานศาลยุติธรรมได้แบ่งประเภทของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ในประเทศไทย มี 4 วิธีใหญ่ๆ ดังนี้¹⁴

1) การเจรจาดำเนินการ (Negotiation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท โดยทั้งสองฝ่ายเจรจาดตกลงกันเองเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งการตัดสินใจที่จะยุติข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอยู่กับคู่กรณีเป็นหลัก

2) การไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ (Conciliation or mediation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท โดยบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยหาข้อเสนอนะหาทางออกให้คู่กรณีเพื่อปรองดอง ผ่อนปรนแก่กันและให้ตกลงกัน โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นยุติลงและมีความประนีประนอมยอมความกันนั้น แต่ทั้งนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เพียงแต่คอยให้ความเห็น รวมทั้งสร้างบรรยากาศในการพูดคุยเจรจากัน ซึ่งต่างกับการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งต่างกับการชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาในศาล

¹⁴ สำนักกระงับข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม 2547 หน้า 8-9 อ้างแล้ว

3) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท ที่คู่ความตกลงกันตั้งบุคคลที่สามเข้ามา ซึ่งเรียกว่า อนุญาโตตุลาการขึ้นมา เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่คู่กรณีมีข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งเมื่ออนุญาโตตุลาการได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่างๆแล้ว ก็จะวินิจฉัยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะคดี ซึ่งอนุญาโตตุลาการชี้ขาดอย่างไรแล้ว ย่อมมีความผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น

4) การดำเนินการพิจารณาในศาล (Litigation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งบุคคลที่สามเรียกว่า ผู้พิพากษา จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อเท็จจริง วินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทชี้ขาด โดยอาศัยกฎหมาย และพยานหลักฐานที่ได้รับจากคู่กรณี โดยมีระเบียบวิธีพิจารณาและขั้นตอนที่เคร่งครัด ซึ่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาชี้ขาดเช่นใดแล้ว คู่ความทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม ฝ่ายที่ชนะคดีย่อมดำเนินการขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาได้

1.4 วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

จุดมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะใช้ระบบใดหรือองค์กรใดก็ตาม เป้าหมายสุดท้ายมีเช่นเดียวกันคือ การผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม แต่ในการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายสุดท้ายได้นั้น ระบบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ แต่ละหน่วยงานนั้นย่อมมีขั้นตอน รูปแบบ วิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขั้นตอนวิธีการดำเนินงานในบางกรณีอาจก่อให้เกิดอุปสรรคจนทำให้ความยุติธรรมที่จะได้รับย่อมล่าช้า ย่อมก่อความไม่เป็นธรรมขึ้นในขณะเดียวกัน ดังนั้น การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่างๆ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล และเป็นกระบวนการเข้าถึงการยุติธรรมทางเลือกอย่างหนึ่ง การไกล่เกลี่ยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้¹⁵

1.4.1 เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย เมื่อพิจารณาเทียบการดำเนินคดีโดยวิธีการฟ้องร้องคดีในกระบวนการยุติธรรมปกติ กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาลแล้ว การดำเนินคดีโดยการฟ้องร้องนั้นจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่เรียกร้องกันซึ่งบางกรณีหากแพ้คดีแล้วก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแทนคู่ความของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้นคู่กรณีไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ในการระงับข้อพิพาททั้งสิ้น

1.4.2 เพื่อเป็นการประหยัดเวลาในการยุติข้อพิพาท ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น นับตั้งแต่ผู้เสียหายยื่นข้อเรียกร้องต่อศาลเพื่อให้ยุติข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นและยุติลงได้ โดยใช้ระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน แต่ในทางตรงกันข้ามหากใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องร้องคดีแล้ว ระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันฟ้อง ก็อยู่เพียงในขั้นตอนช่วงที่ส่งหมายให้แก่จำเลยจะต้องยื่นคำให้การ หรืออยู่ในช่วงที่ศาลกำหนดวันนัดที่จะต้องชี้สองสถานหรือนัด

¹⁵ วงศ์ศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล อ่างแล้ว

สืบพยานโจทก์ ซึ่งบางคดีหากมีการสืบพยานหลายปาก ประกอบกับถ้าคดีมีความสลับซับซ้อน กว่าศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษาก็อาจใช้เวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี และหากคดีดังกล่าวมีการอุทธรณ์หรือฎีกาคดีก็ค้างพิจารณาจะใช้เวลาพิจารณาอยู่ในศาลไม่น้อยกว่าสามปี ทั้งนี้เนื่องจากศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีค้างพิจารณาอยู่แล้ว ฉะนั้นคดีที่ขึ้นไปสู่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา จึงต้องเข้าคิวลำดับการพิจารณา ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ปรากฏชัดเจน

1.4.3 การยุติข้อพิพาท คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยตนเอง กล่าวคือคู่กรณีสามารถตกลงกันเองได้ เมื่อเห็นว่าข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ตนเองพึงพอใจ และสามารถตกลงกันได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ในกรณีที่มีบุคคลที่สามเข้ามาชี้ขาดข้อพิพาทแทนไม่ว่าด้วยการฟ้องคดีต่อศาลหรือมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด เมื่อถูกข้อพิพาทชี้ขาดโดยบุคคลที่สามอาจสร้างความไม่พอใจแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่สมปรารถนาหรือไม่เห็นพ้องในคำชี้ขาดได้ เนื่องจากไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคู่ความทุกฝ่าย ตลอดจนคำชี้ขาดที่จะเกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่มีความแน่นอนว่า ตนเองจะชนะหรือไม่ ได้รับประโยชน์มากเพียงใด แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถกำหนดค่าชี้ขาดที่จะเกิดขึ้นได้ว่าต้องการสิ่งใดอย่างไรเท่าไร ซึ่งผลของการยุติข้อพิพาทไม่มีฝ่ายใดแพ้ แต่ถือว่าทุกฝ่ายต่างมีชัยชนะคู่เดียวกันหมด (Win - Win situation)

1.4.4 ความเสียหายได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ใช้ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยน้อยขั้นตอนไม่สลับซับซ้อน เมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้รับการยุติลงได้ด้วยความรวดเร็วความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับย่อมได้รับการเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ความสงบสุขในชุมชนย่อมเกิดขึ้นเนื่องจากคู่กรณีได้เจรจากันในระดับหนึ่งแล้วความตึงเครียดระหว่างกันย่อมลด ตลอดจนก่อให้เกิดความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันด้วย

1.4.5 เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันได้ก็ทำให้ข้อพิพาทนั้นไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล หากว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างปฏิบัติตามข้อตกลง ซึ่งจะทำให้ข้อพิพาทที่จะสู่ศาลมีเพียงข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้หรือข้อพิพาทที่ตกลงกันได้แต่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเท่านั้น ดังนั้นเห็นได้ว่าคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลจะลดลงเพราะถูกกลั่นกรองไปด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาลไปชั้นหนึ่งแล้วนั่นเอง โดยการกลั่นกรองให้ยุติข้อพิพาทนั้น อาจมีได้โดยวิธีการและองค์กรต่างๆ

1.4.6 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นต้องเป็นความยุติธรรมที่สามารถแสวงหาและเข้าถึงได้โดยง่ายปราศจากอุปสรรคและขั้นตอนต่างๆ ซึ่งทั้งนี้การยุติข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีนั้นไม่อาจถือเป็นการระงับข้อพิพาทที่ดีที่สุด เนื่องจากเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายทางฝ่ายผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าขึ้นศาลและจ่าย

ค่าจ้างทนาย ความส่วนฝ่ายผู้ถูกฟ้องต้องเสียค่าจ้างทนายความแก่ต่างเสียเวลาประกอบอาชีพการงาน ทำให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกัน อีกทั้งต่างเผชิญหน้ากันในศาลย่อมก่อความขัดแย้งกันมากขึ้น หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างญาติพี่น้อง ย่อมทำให้เกิดความแตกแยกการทะเลาะกัน ในระหว่างพี่น้อง ซึ่งข้อพิพาทเหล่านี้มักเป็นเรื่องทรัพย์สินมรดกหรือการยกยกทรัพย์ ดังนั้นเมื่อข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาล การดำรงตนอยู่ในสังคมของคู่กรณี ทั้งสองฝ่าย ก็ดำรงตนอยู่อย่างมองหน้ากันไม่ติด ไม่พูดจาต่อกันขาดจากการเป็นพี่น้องตัดพืดัดน้องกันก็มี

1.5 ประโยชน์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้นนอกจากจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้แก่สังคมแล้วยังมีประโยชน์หลายด้าน ดังนี้

- 1) เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
- 2) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดี
- 3) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถยุติลงได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและข้อที่เกิดขึ้นสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่คู่กรณีเป็นผู้ตกลงยุติข้อพิพาทกันเอง
- 4) ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาล
- 5) ความเป็นธรรมในสังคมเกิดขึ้น โดยปราศจากขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคในการที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- 6) สร้างสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีที่ขัดแย้งกันนั้นย่อมลดลงและคู่กรณีสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข
- 7) คู่กรณียังรักษาชื่อเสียงไว้ได้ เนื่องจากคู่กรณีที่มีคดีขึ้นศาลแล้ว อาจทำให้เสียชื่อเสียงในทางธุรกิจการค้า จนทำให้ผู้ที่จะประกอบธุรกิจด้วยความเชื่อถือไว้วางใจ
- 8) ในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นคู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถจะนำทรัพย์สินไปใช้ประกอบธุรกิจหรือจำหน่ายจ่ายโอนได้ตามปกติ ซึ่งต่างกับกรณียุติข้อพิพาทโดยการดำเนินคดีทางศาล เพราะการใช้วิธีดำเนินคดีทางศาลนั้น นับแต่ที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลทั้งคู่มีความสามารถที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน ในระหว่างการดำเนินคดีได้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หากว่าคู่ความอีกฝ่ายดำเนินคดีไม่สุจริตหรืออีกฝ่ายเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งกำลังยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน
- 9) การประหยัดค่าใช้จ่ายและประหยัดงบประมาณ ในการบริหารจัดการคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม
- 10) คดีไม่มีการพิจารณาหรือมีการพิจารณาคดีอื่นที่สำคัญได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

1.6 คุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ย

- 1) เป็นอิสระ (Independence) และเป็นกลาง (Impartiality)
- 2) รักษาความลับของคู่พิพาท (Confidentiality)
- 3) มีความอดกลั้นและอดทน (Restraint)
- 4) ซื่อสัตย์สุจริตไม่แสวงหาผลประโยชน์
- 5) มีความรู้และประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ย
- 6) มีความสามารถในการเจรจาและติดต่อสื่อสาร
- 7) มีความรู้ความสามารถในเนื้อหาหรือเรื่องที่พิพาท
- 8) มีความเมตตาและชอบในการไกล่เกลี่ย
- 9) มีความรู้ความเข้าใจในหลักจิตวิทยาการไกล่เกลี่ย
- 10) ใจกว้างมีอารมณ์ขัน

2. การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางแพ่งของต่างประเทศ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปกติจะดำเนินการตามที่คู่พิพาทตกลงกัน ความผูกพันและข้อปฏิบัติอาศัยสัญญาที่เกิดขึ้น การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการดำเนินคดีต่อศาลนั้น ทุกประเทศก็จะมีปัญหาที่มีการระงับข้อพิพาทนั้น มิใช่ว่าจะมีเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น ส่วนการยุติข้อพิพาทนอกศาลนั้น แต่ละประเทศมีมาตรการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างตามด้วยสภาพของสังคมและเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณีประวัติศาสตร์ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ ผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่งของต่างประเทศ 4 ประเทศ ในพื้นที่คนละทวีป ที่มีลักษณะและพื้นฐานทั่วไปแตกต่างกัน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยนำจุดเด่นของการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทของแต่ละประเทศนั้นมาเป็นแนวทางในการศึกษาและพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทของประเทศไทยต่อไป

2.1. ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State of America)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การระงับข้อพิพาทมีทั้งในศาลและนอกศาล และในการระงับข้อพิพาทในศาลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดตั้ง โครงการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่น ในขั้นตอนแรกเพียงแต่ตั้งหน่วยงานอื่นในศาลเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยให้บุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับและ

มีการจัดตั้งสำนักกระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นอย่างเป็นทางการ มีผู้อำนวยการทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร สำนักดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย จากผู้พิพากษาที่เกษียณอายุแล้ว หรือผู้ที่คู่ความคัดเลือกผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีของสำนักงานเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย หากไม่สามารถเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ผู้พิพากษาจะเป็นผู้เรียกให้ ถ้าหากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้จึงฟ้องคดีต่อศาล ในหลายมลรัฐได้มีกฎหมายบังคับไว้ว่า คดีมีโนสาร่าจำเป็นจะต้องผ่านการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยทางอื่นในประเทศสหรัฐอเมริกาหลายรูปแบบไม่ได้จำกัดเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการอนุญาโตตุลาการ การประเมินคดีเบื้องต้น (Early neutral evaluation) การพิจารณาคดีโดยย่อ (Summary trail) และสัปดาห์การหาข้อตกลง (Settlement week) ซึ่งกล่าวในสังเขป ดังนี้

การอนุญาโตตุลาการ เป็นกระบวนการที่คู่ความเลือกผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทมาเป็นอนุญาโตตุลาการ ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของคดีอนุญาโตตุลาการจำนวนหนึ่งหรือสองคนจะรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อทำความเข้าใจ โดยความเห็นของอนุญาโตตุลาการนั้นจะเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นสำหรับคู่ความในการตัดสินใจว่าจะต่อสู้คดีต่อไปหรือไม่ ความเห็นนั้นไม่มีผลผูกพันต่อคู่ความ กระบวนการอนุญาโตตุลาการมีใช้ในการกระบวนการยุติข้อพิพาทในศาลชั้นต้นในระบบศาลสหรัฐ 24 ศาล จากทั้งหมด 94 ศาล การอนุญาโตตุลาการไม่เป็นการระงับข้อพิพาทที่ดีที่สุดเนื่องจากกระบวนการอนุญาโตตุลาการมีฝ่ายแพ้ชนะคดีและมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกระบวนการที่นิยมมากในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการตกลงของคู่ความเองโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือและเสนอแนวทางในการยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้สมัครใจลงชื่อเพื่อให้ศาลคัดเลือกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยศาลจะตรวจสอบคุณสมบัติและคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ย

การประเมินผลคดีเบื้องต้น (Early neutral evaluation) คือ การจัดให้นักกฎหมายที่เป็นกลางเข้ามาฟังคำแถลงของคู่ความและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนของประเด็นในคดี ผลประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร การประเมินคดีเบื้องต้นโดยผู้เป็นกลางไม่ใช่การบังคับให้คู่ความยอมรับแต่เป็นการให้ข้อคิดเห็นกับคู่ความทั้งฝ่ายเพื่อที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่

การพิจารณาคดีโดยย่อ (Summary trail) ศาลสหรัฐอเมริกาอาจใช้กระบวนการดำเนินคดีโดยย่อโดยให้คู่ความเสนอสำนวนคดีของตนแบบย่อ โดยไม่มีการนำสืบพยานหลักฐานจากนั้นผู้พิพากษาหรือลูกขุนจะทำความเข้าใจ คู่ความจะรับความเห็นนั้นได้หรือไม่ก็ได้

สัปดาห์หาข้อตกลง (Settlement week) วิธีนี้ศาลจะพักการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและเปิดโอกาสให้คู่ความเจรจายุติข้อพิพาทในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาดำเนินการเพื่อให้คู่ความสามารถตกลงกันได้ ศาลอาจจะใช้กระบวนการนี้ในกรณีที่คดีค้างเป็นเวลานาน

ดังนั้น กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยทางอื่น (ADR) ต่างๆเหล่านี้ เป็นกระบวนการที่แต่ละศาลต้องพิจารณาเองว่าจะใช้วิธีการใด ระบบ ADR ของสหรัฐมีพัฒนาการเป็นเวลากว่า 25 ปี ประชญาของศาลในการใช้ ADR เริ่มต้นจากความคิดที่ว่าศาลควรมีวิธีการยุติข้อพิพาทหลายวิธีให้ประชาชนเลือก คดีทุกคดีไม่จำเป็นต้องใช้วิธียุติข้อพิพาทอย่างเดียวกัน และคู่ความสามารถยุติข้อพิพาทได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีสืบพยานในศาลเสมอไป จากสภาพปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดีเนื่องจากปริมาณล้นศาลประกอบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้นค่อนข้างสูง และระบบการพิจารณาของศาลมีความซับซ้อนจึงทำให้เกิดการหาแนวทางเลือกใหม่ในการระงับข้อพิพาทขึ้นเพื่อเป็นกระบวนการสนับสนุนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งในปี ค.ศ. 1960 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้มีการพัฒนาและมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในมลรัฐต่างๆ โดยระยะแรกเกิดขึ้นที่เมืองโคฟ แลนด์ มลรัฐโอไฮโอ ด้วยการจัดตั้งเป็นศูนย์ระงับข้อพิพาทใช้ชื่อว่า “Neighborhood Justice Centers” และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระยะแรกนำมาใช้กับคดีโมนาเร่ (Patty Case) ในศาลแขวง (Municipal Court) และต่อมาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทางเลือกของบริการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททั้งระดับอำเภอ เมือง มลรัฐต่างๆ และศาล ซึ่งต่อมามีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ค.ศ. 1990 (The Civil Justice Reform 1990) โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการในการพิจารณาคดีแพ่งในศาลชั้นต้นของมลรัฐบาลกลาง ด้วยการนำวิธีการต่างๆ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้และในปี ค.ศ. 1998 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution Act 1998 (ADR)) ออกใช้โดยกำหนดให้ศาลชั้นต้นแห่งพันธรัฐจะต้องจัดให้มีระบบ ADR อย่างน้อยหนึ่งระบบในคดีแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่อสภาครองเกรส (Congress) ของสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายสหพันธรัฐ (Federal law) เพิ่มฐานความผิดในกฎหมายอาญาทำให้เขตอำนาจศาลสหพันธรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพิ่มขึ้นอย่างมากในขณะเดียวกันคดีแพ่งและพาณิชย์ก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ประเด็นสำคัญได้แก่

1) การระงับข้อพิพาท การระงับข้อพิพาทโดยศาลของสหพันธรัฐ โดยทั่วไป จะประกอบไปด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทแบบอนุญาโตตุลาการและวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย โดยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการของศาลชั้นต้นสหพันธรัฐใช้ระบบบังคับ กล่าวคือ ศาลจะกำหนดให้คดีแพ่งและพาณิชย์ที่มีการฟ้องร้องต่อศาลและมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 150,000 เหรียญสหรัฐ หลังจากมีการยื่นคำให้การและผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐาน

แล้วจะต้องเข้าสู่ระบบอนุญาโตตุลาการให้มีคำชี้ขาดก่อน โดยศาลจะเป็นผู้จ่ายค่าปฎิการแก่ อนุญาโตตุลาการจากงบประมาณของศาลเอง แต่เนื่องจากระบบอนุญาโตตุลาการเป็นระบบบังคับ คำชี้ขาดของระบบอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีผลผูกพัน และเปิดโอกาสให้คู่ความที่ไม่เห็นด้วยคัดค้าน คำชี้ขาดภายใน 30 วัน โดยหากมีการคัดค้านจะทำให้คดีนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีตามปกติซึ่ง จะมีการสืบพยานต่อไปเรียกว่า Trail de Novo หากภายหลังจากที่ศาลพิจารณาและมีคำพิพากษา แล้วเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายที่คัดค้านน้อยกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการแล้ว คู่ความผู้ที่คัดค้าน จะต้องเป็นผู้เสียค่าปฎิการให้แก่อนุญาโตตุลาการที่ศาลได้เสียไปแทน แต่หากไม่มีคู่ความฝ่ายใด คัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการภายใน 30 วัน คำชี้ขาดนั้นก็จะมีผลบังคับเจ้าพนักงานศาล ผู้รับผิดชอบจะจัดพิมพ์คำสั่งให้ผู้พิพากษาเจ้าของเรื่องลงนามเพื่อบังคับตามคำชี้ขาด การไกล่เกลี่ย ในศาลสหพันธรัฐจะใช้ในคดีที่มีทุนทรัพย์สูงและมีความซับซ้อน โดยกฎหมายให้อำนาจศาล พิจารณาว่าสมควรจะส่งคดีนั้นๆ เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยของศาลหรือไม่ในกระบวนการไกล่เกลี่ย ของศาลมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ อย่างชัดเจน อย่างเช่นก่อนที่จะมีการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของศาลจะมีหนังสือแจ้งให้คู่ความและทนายความทั้งสองฝ่ายทราบ ผู้ไกล่เกลี่ยจะ กำหนดให้คู่ความทำรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีของแต่ละฝ่ายเพื่อจะได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับคดีที่จะ ทำการไกล่เกลี่ย กระบวนการไกล่เกลี่ยและเอกสารต่างๆ ที่ได้รับระหว่างการไกล่เกลี่ยจะถือเป็น ความลับ สถานที่ไกล่เกลี่ยอาจใช้ในศาลนั่นเองหรือห้องประชุมในสำนักงานของผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้ กรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จคู่ความก็จะทำความตกลงกัน แล้วแจ้งเจ้าหน้าที่ศาลก็บันทึกข้อตกลงตาม แบบฟอร์มคำพิพากษาตามยอมให้ศาลลงนาม แต่หากกรณีการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ก็จะส่งสำนวนคดี เข้าสู่ระบบการพิจารณาคดีของศาลตามปกติต่อไป

2) ผู้ที่ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ที่ทำหน้าที่เป็น อนุญาโตตุลาการหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลนั้น จะเป็นอาสาสมัครและการเป็น อนุญาโตตุลาการหรือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนับว่าเป็นงานที่มีเกียรติ และเป็นภาระกระทำเพื่อ สาธารณประโยชน์ แต่ทั้งนี้ศาลจะเป็นผู้จ่ายค่าปฎิการให้ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก สำหรับก่อน การปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะต้องผ่านการอบรมในภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่ผ่านการอบรมแล้วจะได้รับการขึ้นบัญชีรายชื่อพร้อมคุณสมบัติไว้ในการ เลือกอนุญาโตตุลาการหรือผู้ไกล่เกลี่ยในแต่ละคดี ทางศาลจะเป็นผู้พิจารณาเลือกตามความ เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยในแต่ละชั้นศาลชั้นต้นของสหพันธรัฐคงมี รายละเอียดที่แตกต่างกันบ้าง ซึ่งบางศาลใช้ผู้พิพากษาอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า Magistrate Judge

ที่เป็นผู้พิพากษาช่วยสนับสนุนงานของผู้พิพากษาของสหพันธรัฐ (Federal district judge) เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย¹⁶

3) ผลของการผิคสัญญาประนีประนอมยอมความ ในสหรัฐอเมริกา เน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นเดียวกับนานาประเทศอื่น โดยนำหลักการของการอนุญาโตตุลาการมาใช้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดุลสันศาลได้อย่างมีระบบและมาตรฐาน ในกระบวนการให้ความยุติธรรมนั้น จึงนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในส่วนการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น เช่นเดียวกันคือ หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญานั้นก็สามารถร้องขอออกคำสั่งบังคับเพื่อให้คู่กรณีอีกฝ่ายนั้นปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นได้เลย โดยมีต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นไปฟ้องต่อศาลก่อน

ดังนั้น เมื่อได้เปรียบเทียบสัญญาประนีประนอมของประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา การนำเอาระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้กับระบบการไกล่เกลี่ยเชิงบังคับ จะทำให้สามารถระงับข้อพิพาทให้ยุติลงได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งหากไม่มีการโต้แย้ง คัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ศาลสามารถลงนามในคำสั่งบังคับคดีตามคำชี้ขาดทันที เป็นการลดขั้นตอนของคดีที่ได้ผล ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลักษณะการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็เหมือนกับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทย คงแตกต่างบ้างสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น

2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร (United of kingdom)

ประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งอย่างเป็นทางการคือ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ อังกฤษ เป็นประเทศหนึ่งที่มีใช้กฎหมายในรูปแบบกฎหมายแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common la) ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายในระบบนี้ก็ได้ ศาลในประเทศ สหราชอาณาจักร ได้สร้างระบบบริหารจัดการทางคดีที่มีประสิทธิภาพ โดยมาตรการหนึ่งในระบบบริหารจัดการคดีที่มีการนำมาใช้ คือ กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท บทบาทที่สำคัญของมาตรการนี้ คือ การพยายามทำให้คดีจำนวนหนึ่งยุติลงไปด้วยความรวดเร็ว โดยที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอย่างเต็มรูปแบบ แต่อย่างไร ในการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศสหราชอาณาจักรนั้นมีปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ศาลและคู่ควรหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับรูปแบบพิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างมาก คือการกำหนดให้ศาลมีหน้าที่ต้องคำนึงเจตนารมณ์สำคัญของการบริหารจัดการคดีไว้ว่า หมายถึง การกระตุ้นและส่งเสริมสนับสนุนให้คู่ความใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก หาก

¹⁶ วงศ์ศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล อ้างแล้ว หน้า 70 -71

ศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่สมควรมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกในกรณีที่ เป็นการสมควรและเหมาะสมของการนำวิธีการระงับ ข้อพิพาท เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดี แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในคดี โดยการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยศาลและการ ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่เป็นขององค์กรเอกชน

1) กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยศาล กระบวนการพิจารณาคดีของศาลในประเทศอังกฤษมีระบบที่เรียกว่า The English Rule ซึ่งโดยสาระสำคัญคือ การที่ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดให้ คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแก่คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี ทั้งค่าธรรมเนียมศาล ในการดำเนินคดีและค่าตอบแทนทนายความที่ฝ่ายชนะคดีได้จ่ายให้แก่ทนายความไป เงินจำนวนดังกล่าวซึ่งอาจจะมีจำนวนมากก็ได้เมื่อเทียบกับจำนวนเงินตามที่คู่ความเรียกร้องกันในคดี เงินค่าใช้จ่ายที่ผู้แพ้คดีจ่ายให้แก่ผู้ ชนะนี้จึงมีความสำคัญในระบบกฎหมายของอังกฤษจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากซึ่งหากมีการนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทยนี้จะมีความแตกต่างกันอย่างมากคือ เงินค่าทนายความที่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีในศาลของไทยจ่ายให้แก่ฝ่ายชนะคดีนั้นจะ ไม่มีความสัมพันธ์กับค่าทนายความคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีคดีแก่ทนายความจริงๆการเปลี่ยนแปลงค่า ทนายความตามข้อกำหนดของศาลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ผู้แพ้คดีชำระแทนแก่ผู้ชนะคดีนั้นประเด็นที่ ส่งผลกระทบการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การกำหนดเรื่องปัจจัยที่ ศาลจะต้องใช้ประกอบการ พิจารณาค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระแทนแก่ผู้ชนะคดีนั้น ศาลต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของคู่ความ ทุกฝ่ายตั้งแต่ก่อนเสนอคำฟ้องให้ดำเนินการพิจารณาคดีของศาลและหลังการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งหาก คู่ความได้ดำเนินการพยายามที่จะระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยอยู่แต่ต้นมานั้นจะเป็นเงื่อนไขให้ ศาลเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่ความนั้นตลอดเวลาถือเป็นการช่วย กระตุ้นให้คู่ความนั้นมีความตื่นตัวเสมอในการการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการระงับข้อ พิพาททางเลือกมากยิ่งขึ้น เพราะผลของการไม่พยายามใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจะส่งผลต่อการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ต้อง ชำระแทนของศาลคือเป็นดุลพินิจ ของศาลให้กำหนดเงินค่าทนายความแทนแก่ผู้ชนะคดี เช่น แม้ในกรณีที่โจทก์ชนะคดีต่อจำเลยแต่ หากศาลพิจารณาเห็นว่าพฤติกรรมของโจทก์ในระหว่างดำเนินคดีกระบวนการพิจารณา ไม่ให้ความ ร่วมมือ ในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลได้เคยเสนอแนะให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้ว แต่โจทก์ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมการ ไกล่เกลี่ยคดีที่เกิดขึ้นแล้วหากมีการไกล่เกลี่ย โอกาสเป็นไปได้สูงที่คดีจะสามารถตกลงกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องสืบพยานในกรณีเช่นนี้ศาล อาจจะลดจำนวนค่าใช้จ่ายที่สมควรจะให้จำเลยชำระแทนโจทก์ลงไปจำนวนที่ศาลเห็นสมควร เหตุผลที่รองรับแนวคิดลักษณะนี้อาจจะกล่าวได้ว่าค่าใช้จ่าย ค่าทนายความที่ถูกลดลงนี้เป็น ค่าใช้จ่ายที่ความจริงและสามารถประหยัดได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การที่โจทก์จึงคืนไม่ยอม

เข้าร่วมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจึงถือว่าโจทก์เป็นฝ่ายที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายส่วนนี้ขึ้นมาเอง ดังนั้นจึงไม่ควรให้จำเลยต้องมารับภาระค่าใช้จ่ายที่โจทก์ก่อขึ้นโดยไม่จำเป็นนี้ด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดคดีขณะนี้ ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการที่ว่า การเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยต้องอาศัยความสมัครใจของกลุ่มความเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นเพียงแต่การสร้างแรงจูงใจให้แก่กลุ่มความในการเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทให้มากขึ้นเท่านั้นเอง แต่แรงจูงใจนี้อาจจะส่งผลต่อฝ่ายโจทก์มากกว่าฝ่ายจำเลย เพราะฝ่ายโจทก์ก็มีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบมากกว่าฝ่ายจำเลย ประการสำคัญคือ เป็นการสร้างแรงจูงใจลักษณะนี้จึงเป็นการให้คุณว่าหากกลุ่มความสามารถตกลงกันได้ รับประโยชน์ที่เป็นตัวเงินกลับคือไป แต่หากไม่เข้าร่วมการไถ่เกลี่ยหรือไม่สามารถตกลงกันได้ กลุ่มความก็เพียงกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามปกติโดยไม่เกิดผลเสียหายกับประโยชน์ใดๆ การสร้างแรงจูงใจของศาลอังกฤษในที่นี้ เพียงแต่เป็นการสร้างแรงจูงใจให้เข้าร่วมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น แต่ไม่ได้สร้างแรงจูงใจไปถึงผลของการไถ่เกลี่ยด้วย เพราะหากกลุ่มความให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว การตกลงหรือไม่ตกลงยังเป็นอิสระของกลุ่มความอยู่เช่นเดิม

2) ค่าตอบแทนการใช้บริการ ไถ่เกลี่ย ค่าตอบแทนการใช้บริการ ไถ่เกลี่ยของศาลอังกฤษ คือ ค่าตอบแทนผู้ไถ่เกลี่ยมีลักษณะต่างกับระบบการไถ่เกลี่ยของไทย ภาระค่าตอบแทนผู้ไถ่เกลี่ยนั้นจะเป็นสำนักศาลยุติธรรม ซึ่งเมื่อมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับภาระและค่าใช้จ่ายในการไถ่เกลี่ย มิใช่ค่าตอบแทนในลักษณะพิจารณาจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้ไถ่เกลี่ยจะได้รับแล้วแทบจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นค่าตอบแทน เพราะวิชาชีพและในการทำงานต้องใช้ความเสียดสีในการทำงานค่อนข้างสูง ในประเทศอังกฤษศาลจัดระบบการไถ่เกลี่ยโดยวางอยู่บนแนวคิดที่ว่า โลกนี้ไม่มีของฟรี (This is no free lunch) การที่กลุ่มความจะพึงพาระบบการไถ่เกลี่ยจึงต้องมีการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อตอบแทนการใช้บริการของผู้ไถ่เกลี่ยด้วย หากทนายทรัพย์ที่พิพาทมีจำนวนน้อยกว่า 5,000 ปอนด์ หรือประมาณ 350,000 บาท (เมื่อคิดราคาแลกเปลี่ยนหนึ่งปอนด์เท่ากับ 70 บาท) กลุ่มความจะต้องเสียค่าบริการ 250 ปอนด์ หรือประมาณ 17,500 บาท หากทนายทรัพย์ที่พิพาทอยู่ระหว่าง 5,000 ปอนด์ หรือ 15,000 ปอนด์ หรือประมาณ 1,050,000 บาท เสียค่าบริการ 500 ปอนด์ หรือประมาณ 35,000 บาท เสียค่าบริการ 750 ปอนด์ หรือประมาณ 52,500 บาท หากทนายทรัพย์เกินกว่านี้กลุ่มความต้องตกลงจำนวนค่าบริการกับผู้ให้บริการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องๆ ตามปกติกลุ่มความแต่ละฝ่ายจะแบ่งกันรับผิดชอบค่าบริการการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทฝ่ายละกึ่งหนึ่ง จากการกำหนดค่าบริการดังกล่าวนี้ทำให้คดีเข้าสู่การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมีแนวโน้มที่จะเป็นคดีที่มีทนายทรัพย์สูงกว่า 500 ปอนด์ หรือ 350,000 บาทซึ่งอาจเทียบได้กับคดีมีทนายทรัพย์เกินเขตอำนาจของศาลแขวงในประเทศไทย ระบบการคิดค่าบริการดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มความ

ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากขึ้น ว่าควรใช้ระบบนี้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากเป็นคดีที่มี
 ทุนทรัพย์เล็กน้อย เพราะอัตราส่วนของค่าบริการไกล่เกลี่ยต่อจำนวนทุนทรัพย์ จะเป็นอัตราส่วนที่
 ค่อนข้างสูงมากแต่ความคืบหน้าจะเริ่มมากขึ้นเมื่อทุนทรัพย์เพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราส่วนของค่าบริการ
 ไกล่เกลี่ยเมื่อเทียบกับทุนทรัพย์จะลดลงตามลำดับ ในประเทศสหราชอาณาจักร จะใช้แนวทางการ
 ดำเนินงานที่แตกต่างออกไป ซึ่งหากมองในมุมมองการบริหารจัดการที่กำลังได้รับความนิยมใน
 ภาคเอกชนอยู่ในปัจจุบัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาทำหน้าที่แทน
 บางส่วน (Outsourcing) เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานเฉพาะงานหลักที่จำเป็นและไม่สามารถ
 ให้อื่นทำแทนได้ โดยอาจเป็นเพราะเป็นงานที่องค์กรหรือหน่วยงานมีความชำนาญ
 มากกว่าหรือเป็นความคุ้มค่ามากกว่าที่จะทำเอง Outsourcing ในงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาล
 อังกฤษ คือเมื่อคู่ความประสงค์ที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนที่จะดำเนินการส่งต่อการ
 ดำเนินการให้หน่วยงานผู้ให้บริการไกล่เกลี่ยภายนอก (Service providers) เช่น ศูนย์การระงับข้อ
 พิพาทแบบมีประสิทธิภาพ (Centre for effective dispute resolution) เป็นต้น โดยหน่วยงานภายนอก
 เหล่านี้จะเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานวันนัดต่างๆ ตลอดจนการคัดสรรผู้ไกล่เกลี่ยที่จะมาทำ
 หน้าที่ในแต่ละคดี และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การให้บริการการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในศาลของ
 ประเทศสหราชอาณาจักร ต้องมีการคิดค่าบริการด้วย เนื่องจากแม้หน่วยงานนี้อาจจะไม่ใช่วาง
 หน่วยงานทางธุรกิจที่แสวงหากำไร แต่ก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานพอสมควร ซึ่งข้อแตกต่าง
 บางประการนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากการพัฒนา และผู้ไกล่เกลี่ยในระบบของอังกฤษมีการ
 ดำเนินงานมาพอสมควรจนทำให้การทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยกลายเป็นวิชาชีพที่สามารถคิด
 ค่าตอบแทนจากผู้ให้บริการได้ อีกทั้งคู่ความมีความเชื่อมั่นในการให้บริการและการทำงานของ
 หน่วยงานภายนอกเหล่านี้ถึงระดับที่สามารถไว้วางใจให้ทำหน้าที่ต่างๆ แทนศาล โดยไม่ทำให้
 กระทบกระเทือนถึงศาลได้

3) ระยะเวลาการไกล่เกลี่ย เมื่อได้กล่าวถึงค่าตอบแทนการไกล่เกลี่ยที่คิดจากคู่ความ
 ความจริงแล้วการคิดค่าบริการนั้นยังมีอีกปัจจัยหนึ่งที่เชื่อมโยงกันอยู่ แต่ขอแยกมากล่าวไว้ในที่นี้
 เพื่อขยายความบางส่วนให้ละเอียดมากขึ้นว่า การแพงอยู่ในประเด็นค่าตอบแทน ปัจจัยดังกล่าวนี้
 คือ ระยะเวลาการไกล่เกลี่ย โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของระบบศาลอังกฤษมีการกำหนดระยะเวลา
 การไกล่เกลี่ยไว้ค่อนข้างเคร่งครัดชัดเจนว่าจะดำเนินการไกล่เกลี่ยนานเพียงใด ในกรณีของทุน
 ทรัพย์เล็กน้อยไม่เกิน 5,000 ปอนด์ จะใช้เวลาไกล่เกลี่ยไม่เกินสองชั่วโมง คดีทุนทรัพย์ระหว่าง
 5,000 ปอนด์ ถึง 15,000 ปอนด์ จะใช้เวลาไกล่เกลี่ยไม่เกินสามชั่วโมง และคดีทุนทรัพย์ระหว่าง
 15,000 ปอนด์ถึง 50,000 ปอนด์ จะใช้เวลาไกล่เกลี่ยไม่เกินสี่ชั่วโมง เหตุผลหลักประการสำคัญของการ
 กำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยคงจะมาจากข้อกำหนดให้ได้สัดส่วนกับ

คำตอบแทนที่เรียกเก็บจากคู่ความที่มีจำนวนแตกต่างกันตามทฤษฎี แต่การกำหนดระยะเวลา ลักษณะนี้ทำให้เกิดผลประการหนึ่งคือ คู่ความเองก็จะรู้อย่างแน่นอนว่าตนเองมีเวลามากน้อยแค่ไหน และไม่สามารถคุยอะไรก็ได้ไปเรื่อย ๆ เมื่อถึง ณ เวลานั้น คู่ความจำเป็นต้องทำการตัดสินใจ เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทให้แน่นอนชัดเจน เพราะหากไม่มีเวลากำหนดคู่ความเองก็จะรู้สึกว่าคุณไม่ต้องรีบร้อนต้องตัดสินใจแต่จะตัดสินใจเมื่อใช้เวลาดำเนินการไปแล้ว และรู้สึกว่าตนเองพร้อมที่จะตัดสินใจเท่านั้น ซึ่งแนวคิดนี้เป็นเรื่องปกติหากสังเกต จากพฤติกรรมของร้านค้าธุรกิจที่มักจะใช้วิธี กำหนดเส้นตายของการลดราคาหรือการใช้คู่ป้องกันต่าง ๆ ให้มีเวลาจำกัดเพื่อเร่งให้ลูกค้ารีบตัดสินใจ โดยเฉพาะวันสุดท้ายของการลดราคาอาจเกรงว่าจะเสียสิทธิเมื่อพ้นกำหนดเวลานั้น ซึ่งแนวคิดใน ลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงปรากฏแต่เฉพาะที่เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่ในประเทศอื่นก็มีการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ เหมือนกันเช่น ประเทศสิงคโปร์¹⁷

4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยองค์กรเอกชน กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นสู่ศาลแล้วเท่านั้น แต่หากมีพัฒนาการจนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกลายเป็นวิชาชีพ ได้อีกแขนงหนึ่งที่สามารถคิดค่าวิชาชีพในอัตราที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งการพัฒนา ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้ดำเนินโดยองค์กรของรัฐ แต่มีการดำเนินโดยองค์กรเอกชน เนื่องจากในประเทศอังกฤษจะใช้แนวทางการให้มีส่วนร่วมของเอกชนในการทำหน้าที่แทนรัฐ บางส่วน (Outsourcing) เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานเฉพาะงานหลักที่จำเป็น และไม่สามารถให้คนอื่นทำเป็นได้โดยอาจจะเป็นเพราะเป็นงานที่องค์กรหรือหน่วยงานมีความชำนาญมากกว่าจะมีความคุ้มค่ามากกว่าที่จะทำเอง ดังนั้นจึงมีองค์กรเอกชนที่เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการ พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยและมีการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยเฉพาะหลายหน่วยงานซึ่ง แต่ละหน่วยงานมีวิธีการพัฒนาระบบตัวอย่างหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับในวงการ การระงับข้อพิพาททางเลือกทั้งในและนอกของประเทศอังกฤษ เช่น ศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบมี ประสิทธิภาพนี้ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1900 เป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมิได้แสวงหากำไรแต่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการจัดการความขัดแย้งภายในองค์กร การฝึกอบรมและขึ้นทะเบียน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ระงับข้อพิพาทเหล่านี้ จะมีการขึ้นทะเบียนการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะที่เป็นจุดเด่น

5) การฝึกอบรมและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ระงับข้อพิพาท การฝึกอบรม และขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ระงับข้อพิพาทโดยปกติมักจะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้

¹⁷ สรวิต ลิ้มปริงยี การไกล่เกลี่ยพื้นสัมพันธ์ในคดีอาญา ประสบการณ์ของศาลนิวซีแลนด์. ตอน 7, วารสารยุติธรรมปริทัศน์, 2549. หน้า 111- 119

เข้าทำการอบรมไว้โดยเฉพาะว่าผู้เข้าอบรมนั้นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ทั้งเรื่องเกณฑ์อายุ การศึกษา อาชีพ หรือประสบการณ์ การพิจารณาคัดเลือกบุคคลเบื้องต้นของบุคคลที่เข้าอบรมของ ศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบประสิทธิภาพเป็นการประสมประสานกันระหว่างการต้องการหา รายได้ขององค์กรเองกับแนวคิดเศรษฐกิจระบบตลาด (Market economy) โดยปัจจัยเบื้องต้นที่จะ ช่วยคัดกรองบุคคลในการเข้ารับการฝึกอบรมและขึ้นทะเบียนการฝึกอบรมเพราะแม้ศูนย์การระงับ ข้อพิพาทจะมีช่องทางที่แสวงหาผลกำไรหรือหาผลประโยชน์ก็ตามแต่ จำเป็นต้องมีรายได้เพื่อ เลี้ยงตนเองทั้งค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการอยู่ได้ของสำนักงานและบุคลากรในหน่วยงานดังนั้น การรับ ลงทะเบียนจากผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงมีอัตราค่าบริการที่สูง โดยปัจจุบันค่าลงทะเบียนหลักสูตร ทักษะการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator skills training) ซึ่งเป็นหลักสูตรหลักที่ใช้ในการประเมินผู้ที่จะ ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ค่าลงทะเบียนในการฝึกอบรมจะเป็นเงินประมาณ 3,795 – 4,000 ปอนด์ เมื่อคิดเป็นเงินไทยแล้วจะอยู่ประมาณ 265,650 – 280,000 บาท ต่อหลักสูตรตลอด ระยะเวลาของหลักสูตรจำนวน 5 วัน จากการมีค่าใช้จ่ายที่เป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากนี้เองจึงส่งผล ให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมต้องประเมินตนเองเกี่ยวกับการมีศักยภาพของตนเองว่ามีความเหมาะสมกับ การที่จะเข้ารับการฝึกอบรมหรือไม่ รวมตลอดถึงกระทั่งว่าแม้การฝึกอบรมจบแล้วจะสามารถได้ขึ้น ทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ กระทั่งซึ่งเนื้อหาหลักสูตรการอบรมโดยหลักแล้วจะเป็นการให้ความรู้ กับผู้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง (Conflict management) โดยจะให้ความสำคัญ กับกระบวนการและขั้นตอนการไกล่เกลี่ย (Mediation process) และทักษะที่จำเป็นสำหรับการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งรวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ สำคัญทั้งหมด การเปรียบเทียบข้อเหมือนและข้อแตกต่างระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับการ เจรจาต่อรอง (Negotiation) และอนุญาตุลาการ (Arbitration) การให้คำแนะนำและฝึกปฏิบัติ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการประเมินผลการฝึกอบรมดังนั้น การเข้ารับการฝึกอบรมจะมี ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ผู้เข้าอบรมจะต้องฝึกในแบบฝึกหัดเชิงปฏิบัติการจริงและระหว่างการ ฝึกนั้นก็จะมีกรณีศึกษาซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ภายหลังจากการสิ้นสุด ภาคปฏิบัติแล้วผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องส่งงานเขียนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวน 3 ชิ้น ภายใน 2 สัปดาห์หลังจากสิ้นสุดการฝึกอบรมงานเขียนดังกล่าวจะประกอบด้วยกร่างสัญญา ประนีประนอมยอมความโดยให้ผลของการไกล่เกลี่ยที่ฝึกปฏิบัติมาเขียนเป็นสัญญาประนีประนอม ยอมความ งานเขียนชิ้นที่สองจะเป็นงานเกี่ยวกับทักษะที่ใช้ในการเกี่ยวกับข้อพิพาทและงานเขียน เกี่ยวกับงานที่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม ซึ่งแนวความคิดในการอบรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ย ต้องใช้ทักษะและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ผ่านการฝึกอบรมจึงจะมี ประสิทธิภาพที่สูงและศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบมีประสิทธิภาพนี้เป็นที่ยอมรับในระดับ

นานาชาติ อย่างไรก็ตามผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจากศูนย์ระงับข้อพิพาทแบบมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ระงับข้อพิพาท ส่วนข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ระงับข้อพิพาทนั้น มิได้ทิ้งกรณีที่ศาลส่งข้อพิพาทให้แก่ศูนย์การระงับข้อพิพาทเพื่อดำเนินการ ไกล่เกลี่ย กับกรณีที่ประชาชนผู้มีข้อพิพาทแจ้งความประสงค์ต่อศูนย์การระงับข้อพิพาทเพื่อให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ โดยผู้ขอรับบริการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่ศูนย์การระงับข้อพิพาท ซึ่งค่าใช้จ่ายในการบริการจะมีอัตราที่สูง

6) การคิดค่าบริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การคิดค่าบริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยปกติของศูนย์ระงับข้อพิพาทจะคิดค่าบริการเป็น 2 ส่วน ค่าบริการส่วนแรกได้แก่การให้คำแนะนำของศูนย์ระงับข้อพิพาท (Instruction fee) ซึ่งมีอัตราประมาณ 250 ปอนด์ต่อคู่พิพาทหนึ่งฝ่าย ค่าบริการส่วนที่สองได้แก่ค่าบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งค่าบริการไกล่เกลี่ยนี้จะคิดอัตราบริการเป็นรายชั่วโมง โดยมีอัตราคิดตั้งแต่ 250 ปอนด์ต่อชั่วโมง ไปจนถึง 500 ปอนด์ต่อชั่วโมง เมื่อคิดเป็นเงินสกุลไทยแล้วประมาณ 17,500 – 35,000 บาทต่อชั่วโมง ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งหนึ่งจะใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง นั่นก็เท่ากับว่าคู่พิพาทจะต้องเสียค่าใช้จ่ายครั้งละประมาณ 52,000 – 105,000 บาท ดังนั้นแม้ว่าศาลรองชิพในประเทศสหราชอาณาจักร นั้นจะสูงและจำนวนเงินที่คู่พิพาทจะต้องเสียเป็นเงินมิใช่น้อย แต่แนวโน้มของข้อพิพาทที่เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยมีปริมาณที่สูง

7) การควบคุมคุณภาพการไกล่เกลี่ย การตรวจสอบคุณภาพของการไกล่เกลี่ยจะมีลักษณะที่มีความแตกต่างจากการตรวจสอบคุณภาพสินค้าหรือบริการต่างๆ ไป เนื่องจากโดยสภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผู้รู้เห็นเพียงจำกัด และองค์ประกอบที่กระทบในความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยมีหลายประการ วิธีการที่ศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบมีประสิทธิภาพใช้คือ การให้ผู้ให้บริการส่งแบบสอบถามความคิดเห็น (Feedback form) เพื่อสำรวจทักษะและความพึงพอใจที่ผู้ใช้บริการมีต่อการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ระงับข้อพิพาท นอกจากการตรวจสอบการบริหารดังกล่าวแล้ว ยังใช้วิธีการตรวจสอบโดยให้เจ้าหน้าที่โทรศัพท์ไปสอบถาม และพูดคุยกับผู้ใช้บริการ โดยตรง เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของผู้ใช้บริการที่มีต่อการทำงานของศูนย์ระงับข้อพิพาทและผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสอบถามอาจมีความละเอียดไม่เพียงพอ และบางประเด็นหรือบางข้ออาจจะสะดวกและเหมาะสมมากกว่าที่จะใช้วิธีการพูดคุยกับผู้ใช้บริการโดยตรง นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้ทุกเรื่องในสมุดบันทึกประจำตัว (Log book) เพื่อให้ศูนย์การระงับข้อพิพาทตรวจสอบทำงาน และความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งการบันทึกดังกล่าวมิใช่เพื่อการควบคุมตรวจสอบเท่านั้น ยังทำให้ทราบถึงอุปสรรคและวิธีการที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ ตลอดจนเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้เกิดแก่ผู้ไกล่เกลี่ยอีกทางหนึ่ง

ด้วย ดังนั้น การไถ่เกี้ยซื้อพิพาทโดยศาลจะมีลักษณะคล้ายกับการบังคับ กล่าวคือ หากศาลพิจารณาเห็นว่าพฤติกรรมของโจทก์ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ให้ความร่วมมือในการใช้วิธีการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทอาจทำให้โจทก์ต้องเสียเงินมากกว่าที่จะได้รับจากจำเลยก็ได้ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล หรือค่าไต่สวนที่ศาลได้ใช้จ่ายให้แก่ผู้ไถ่เกี้ยไป ส่วนการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทนอกศาลโดยเอกชนแทนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น เมื่อคู่กรณีต่างตกลงใจที่จะเข้าร่วมไถ่เกี้ยซื้อพิพาทแล้ว โดยมากค่าใช้จ่ายในส่วนของ การไถ่เกี้ยคู่กรณีมักแบ่งกันจ่าย ด้วยเวลาและค่าบริการที่สูงจึงเป็นสิ่งที่ทำให้คู่กรณีต้องรีบตัดสินใจซื้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทโดยของค์เอกชนแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลนั้น มีอัตราประสบความสำเร็จประมาณร้อยละ 75 ของซื้อพิพาททั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการไถ่เกี้ยซื้อพิพาท¹⁸

8) ผลของการผิคสัญญาประนีประนอมยอมความ การผิคสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีที่ได้ตกลงกันในการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทนั้น โดยในประเทศสหราชอาณาจักรการนำระบบไถ่เกี้ยมาใช้ก็เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล และได้ดำเนินการอย่างได้มีประสิทธิภาพสร้างมาตรฐานในระบบการไถ่เกี้ยด้วยทำให้คู่ความที่พิพาทเลือกใช้วิธีการไถ่เกี้ยอย่างมา จึงลดปริมาณคดีในศาลคดีหากคู่กรณีพิพาทกันนั้น ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ก็ให้คู่กรณีนั้นร้องขอออกคำสั่งบังคับต่อศาลได้โดยมิต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลก่อน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในประเทศสหราชอาณาจักรการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ยมีรูปแบบและเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน โดยการนำเอาระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ในเชิงการบังคับเพื่อที่จะให้สามารถระงับข้อพิพาทต่างๆ ให้ยุติลงได้ด้วยความรวดเร็ว และลดปริมาณของการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างอาชีพสำหรับผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยเป็นวิชาชีพอีกวิชาชีพหนึ่งด้วย ส่วนรูปแบบและวิธีการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทลักษณะดำเนินการไถ่เกี้ยก็เหมือนกับระบบการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทของไทย คงแตกต่างกันบ้างสำหรับผู้ที่จะทำหน้าที่ไถ่เกี้ยซื้อพิพาทและความแตกต่างของคาตอบแทนในการที่คู่ความนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ย ไม่เหมือนระบบการจ่ายค่าตอบแทนของประเทศไทยที่ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายแก่ผู้ทำการไถ่เกี้ยซื้อพิพาท ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับไถ่เกี้ยซื้อพิพาทของประเทศไทยนั้นยังไม่มีการพัฒนาไปเท่าที่ควร คือการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทบางหน่วยงานยังไม่มีความเป็นเอกภาพของสัญญาประนีประนอมยอมความในการจะบังคับคู่ความให้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมกรณีคู่สัญญา

¹⁸ สรวิต ลิ้มปริงยี การไถ่เกี้ยซื้อพิพาทโดยองค์กรอื่น วารสารยุติธรรมปริทัศน์ 2550 หน้า

ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกัน จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ต้นเหตุแห่งปัญหาเพื่อหาแนวทางวิธีการแก้ไขปัญหามีความเป็นมาตรฐาน เสมือนดังเช่นของนานาประเทศ

2.3 ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

เครือรัฐออสเตรเลียเคยเป็นประเทศในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ การปกครองแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลาง และมลรัฐ ประกอบด้วย 6 รัฐ เขตการปกครองตนเอง 2 มณฑล ฉะนั้นกฎหมายจึงมีทั้งกฎหมายของมลรัฐและกฎหมายของรัฐบาลกลาง รูปแบบของกฎหมายใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งเป็นไปตามแบบของประเทศอังกฤษ การที่คดีค้างพิจารณาจึงเป็นปัญหาหนึ่งของการอำนวยความสะดวก ดังนั้น จึงมีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศออสเตรเลีย เริ่มต้น ปี ค.ศ.1980 มีการประกาศใช้ Community justice Act ซึ่งภายใต้กฎหมายนี้มีการสร้างหน่วยงานสำหรับเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเล็กๆ และคดีอาญา โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องผ่านการอบรมพิเศษ ซึ่งในปี ค.ศ.1983 ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้สำหรับการแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน ครอบครัว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจ้างงาน และในปีเดียวกันนี้มลรัฐต่างๆก็มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้ และในช่วงปี ค.ศ.1980-1989 มีการเพิ่มเติมปรับปรุงกฎหมายต่างๆมากมาย เช่น Family law Act 1975, Federal court Australia Act 1976 เพื่อรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยองค์กรของรัฐและองค์กรของเอกชน ในระยะนี้จะเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งมีการสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติการเพื่อระงับข้อพิพาทเพิ่มขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะดังนี้

2.3.1 ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่

1) ผู้พิพากษาเจ้าหน้าที่ศาล (Registrar) ที่เป็นนักกฎหมาย หรือพนักงานของศาลที่มีความสามารถและทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งบางครั้งผู้พิพากษาก็ส่งคดีให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นเอกชนภายนอก ซึ่งมักจะเป็นนักกฎหมายและคู่กรณียินยอมให้ไกล่เกลี่ย

2) ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอกชน ได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพ ทนายความ และนักกฎหมายต่าง ๆ

นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนก็เป็นผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ ที่อาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คู่กรณีจะมีทนายเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ก็ได้ หรือคู่กรณีจะนำบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้าร่วมช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ที่เข้ามาช่วยเหลือในการไกล่

เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อยุติข้อพิพาทได้ เช่น ถ้าเป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ก็ต้องมีอำนาจในการกระทำแทนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

2.3.2 ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประเทศออสเตรเลียมีคดีหลายประเภทที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย ได้โดยที่ประเทศเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อนำมาประกอบการสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าคดีแทบทุกชนิดสามารถไกล่เกลี่ยได้ทั้งสิ้น คือไม่มีการกำหนดจำกัดประเภทคดีที่ห้ามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ตามสถิติการไกล่เกลี่ยส่วนมากคดีในการดำเนินเกี่ยวกับทางด้าน ธุรกิจ การขนส่ง ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร จะมีการระงับข้อพิพาท ด้วยการไกล่เกลี่ยจำนวนมากกว่คดีอื่นๆ และจะมีปริมาณรองลงมา คือ จำพวกคดีที่เกี่ยวข้องด้วยคดีครอบครัวคดีที่ดิน คดีที่พิพาทกันเกี่ยวกับแนวเขตที่ดิน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงไม่เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้ดำเนินโดยเจ้าหน้าที่ศาลแต่อย่างใด¹⁹

2.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายทั้งระดับมลรัฐ (Federal law) และรัฐบาลกลาง (State law) ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและบัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมี ดังนี้

(1) Family Law Act 1975 บัญญัติให้บุคคลที่เป็นผู้ปกครองร้องขอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีจะต้องยินยอมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลครอบครัว หรือศาลแขวง และเจ้าหน้าที่จะจัดการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และศาลภายใต้กฎหมายต้องให้คำแนะนำแก่คู่กรณีที่ต้องการช่วยเหลือจากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2) Federal Court of Australia Act 1987 บัญญัติให้ศาลสามารถส่งคดีให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยที่ไม่ต้องพิจารณาว่าคู่กรณีจะยินยอมหรือไม่ และผู้ไกล่เกลี่ยมีความคุ้นเคยกัน และได้รับการป้องกันเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษา ผู้พิพากษาอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีคำสั่งใดๆตามเหมาะสมได้

(3) Mediation Act 1997 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นวิชาชีพ โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีประกาศมาตรฐานความสามารถของผู้ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดเรื่องขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ 3 ปี นับแต่ขึ้นทะเบียน ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตภายใต้กฎหมายนี้จำนวน 9 แห่ง

¹⁹ วงศ์ศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล 2552 หน้า 67 อ้างแล้ว

(4) Community Justice Centre Act 1983 No.127 Court Act ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือผู้อำนวยการศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน หรือเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีโดยการรับรองของผู้อำนวยการศูนย์การไกล่เกลี่ยชุมชน

(5) Supreme Court Act 1970 No.52 ศาลอาจกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(6) District Court Act 1986 No.209 บัญญัติให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับการแต่งตั้งโดยรับความเห็นชอบจากคูร์ณี หรือแต่งตั้งโดยศาลจากรายชื่อที่ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นผู้รวบรวม

2.3.4 หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศออสเตรเลีย ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย คือ

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนใหญ่และอนุญาโตตุลาการเกิดจากความยินยอมของคูร์ณี ซึ่งไม่บังคับให้คูร์ณีเข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ยกเว้นบางกรณีที่ศาลสามารถสั่งให้เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

2) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นผู้ที่มีความอิสระและเป็นกลางที่ไม่มีหน้าที่ในการทำคำชี้ขาดนอกจากการกระตุ้นให้คูร์ณีเปิดการพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องพิพาท

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นความลับ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจะต้องรักษาความลับของของคูร์ณี โดยไม่นำไปเปิดเผยไม่ว่ากรณีใดๆ

4) ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถนำไปเปิดเผยหรือนำไปเป็นพยานในชั้นศาล หรืออนุญาโตตุลาการได้ หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ

2.3.5 การคุ้มกันผู้ไกล่เกลี่ย ในประเทศออสเตรเลีย มีความคุ้มกัน (Immunity) และได้รับการปกป้อง (Protection) จากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในระบบเดียวกับผู้พิพากษาและอนุญาโตตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง และอาญาสำหรับความผูกพันของสัญญาประนีประนอมยอมความ ภายหลังจากคูร์ณีได้ตกลงกัน และทำสัญญาประนีประนอมยอมความ สัญญาประนีประนอมยอมความผูกพันคูร์ณีหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ เช่นกันกับการบังคับสัญญาประนีประนอมยอมความทั่วไปทุกประเทศ

2.3.6 การอบรมและพัฒนานุคลากรในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย ได้รับการพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่เสมอ ดังนั้น จะเห็นได้จากหลักสูตรการอบรมที่กำหนดให้ผู้อบรมอย่างน้อยสามวัน

ประกอบด้วย ทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การฝึกปฏิบัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยผ่านการประเมินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ หลักสูตรของการอบรมของมหาวิทยาลัยต่างๆในประเทศไทย เช่น University of South Australia , Adelaide University ฯลฯ และมหาวิทยาลัยต่างประเทศเช่น Harvard University , Bond University นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเอกชนดำเนินการให้การอบรมด้วย เช่น LEADR ,The Accord Group เป็นต้น

2.3.7 ค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ศาล คู่กรณีที่ยื่นข้อเรียกร้องข้อพิพาทจะต้องเสียค่าป่วยการแต่ทั้งนี้อาจจะขอให้ศาลยกเว้นหรือลดค่าป่วยการก็ได้ นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือทางกฎหมายหรือมีบัตรประกันสุขภาพ (Health care card) แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นบุคคลภายนอก คู่กรณีจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายตามที่คู่กรณีตกลงกัน นอกจากนี้จะต้องเสียค่าป่วยการทนายความฝ่ายตนด้วย

2.3.8 ผลของการพิคสัญญาประนีประนอมยอมความ ผลของการพิคสัญญาประนีประนอมยอมความกรณีตกลงกันแล้ว ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามสัญญานั้น คู่กรณีสามารถนำสัญญานั้นไปขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้โดยมิต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลก่อน โดยนำแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย มีพัฒนาการที่ยาวนาน และมีการใช้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างกว้างขวาง ทั้งในและนอกศาล ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของภาครัฐหรือเอกชนในชุมชน เนื่องจากประเทศเครือรัฐออสเตรเลียมีระบบกฎหมาย เป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) จึงง่ายแก่การบัญญัติกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาท ซึ่งทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิชาชีพหนึ่งและช่วยลดปัญหาการระงับข้อพิพาทในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว

2.4 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ส.ป.ป.ลาว)

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ส.ป.ป. ลาว) หรือเรียกกันว่าประเทศลาว เป็นประเทศที่มีภูมิประเทศติดกับประเทศไทย มีลักษณะทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีที่คล้ายคลึงกันในหลายด้าน เดิมมีการปกครองในระบบพระมหากษัตริย์เช่นกัน ในด้านกฎหมายเริ่มต้นประเทศลาวได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของพวกมอญ ต่อมาในสมันพระเจ้าฟ้างุ้ม ได้มีการรวบรวมเป็นอาณาจักรล้านช้าง ในปี ค.ศ. 1394 ได้มีการรับเอาอิทธิพลของศาสนาพุทธเข้ามา ทำให้วิถีชีวิตของลาวมาผูกพันกับศาสนา และรุ่งเรืองมาจนถึงปี ค.ศ. 1893 ฝรั่งเศสได้เข้ามาครอบครองประเทศลาว และได้มีการบัญญัติกฎหมายออกบังคับใช้ในรูปแบบประมวลกฎหมายทั้งทางแพ่ง และทางอาญา มีการประกาศใช้

เมื่อปี ค.ศ. 1927 (พ.ศ. 2470) ทั้งยังได้มีการบัญญัติการพิจารณาว่าด้วยไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมไว้ ในมาตรา 5 ว่า “ในแผนกแพ่งและพาณิชย์ ก่อนจะนำคดีไปสู่ศาลจะต้องนำคดีไปหาผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอหรือผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำการอบรม หรือเพื่อไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกัน ” ถ้าการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงเป็นอำนาจของศาลอำเภอ กฎหมายการไกล่เกลี่ยบังคับใช้และได้มีการปรับปรุงหลายครั้ง จนถึงปี พ.ศ. 2518 จึงถูกยกเลิกไป เพราะประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตย เป็นระบอบประชาธิปไตยของประชาชนตามระบบสังคมนิยม การบริหารประเทศใช้มติ หรือคำสั่งที่มีลักษณะเหมือนกฎหมายมาใช้บริหารประเทศในการแก้ปัญหาสังคม และการพิจารณาคดี การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทในชุมชนมีบทบาทมาก มีการใช้อย่างกว้างขวางและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี จนปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) สภาแห่งชาติได้มีมติรับรองกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นระบบ Civil law

2.4.1 วิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของประเทศลาว

กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งนอก ศาลและในศาล เป็นที่นิยมกันมากในประเทศลาว โดยมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นหลักการโดยรวม ดังนี้²⁰

มาตรา 53 ผู้ใหญ่บ้านจะทำการไกล่เกลี่ยคู่กรณีพิพาท ที่พิพาททางแพ่งก่อนการยื่นฟ้องต่อศาลก็ได้ ตามการร้องขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่ไกล่เกลี่ยได้แล้ว ในระยะการสืบพยานและการประกอบหลักฐานจนถึงการพิจารณาได้สวนคดีในที่ประชุมศาล ศาลจะทำการไกล่เกลี่ยคู่ความอีกครั้งก็ได้

ในมาตราดังกล่าว ได้รวบรวมเอากระบวนการไกล่เกลี่ยนอกศาล กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยของผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ซึ่งมีอำนาจไกล่เกลี่ยทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องทำเป็นคำฟ้องเป็นหนังสือ เพียงแต่แจ้งความต่อคณะกรรมการปกครองหมู่บ้านของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาศัยอยู่

นอกจากนั้นในวรรคแรกยังได้กล่าวถึงความจำเป็นจะต้องมีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีในหมู่บ้านนั้นๆ ก่อนจะนำคดีขึ้นสู่ศาลทุกครั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลด้วย

ในมาตรา 53 วรรคสอง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกรณีที่คู่ความไกล่เกลี่ยฟ้องต่อศาลหรือเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาล และไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนิน

²⁰ บุญตา ส. ผาสมิษฐ์ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547

ไปได้เพียงใดศาลมีอำนาจที่จะพยายามให้คู่ความได้มีโอกาสพูดจา ไกล่เกลี่ยพ้องส้นพ้องยาวซึ่งกัน และกันอีกครั้งก่อนจะตัดสินคดี เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของศาลในการพิจารณาคดีแพ่ง ในมาตรา ดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าในกฎหมายของ ส.ป.ป.ลาว มีเจตนารมณ์ที่อยากให้สังคมมีความสงบสุข ประชาชนในหมู่บ้านมีความรักความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ต่างคนต่างพ้องส้นพ้องยาว ต่อกัน ถึงแม้คดีจะนำขึ้นสู่ศาลแล้วก็ตาม และการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอม ความยังเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว ราบรื่น และเป็นธรรม

มาตรา 54 กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแพ่งได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ในเมื่อคู่ความหากตกลงกันเห็นดีกันตามการไกล่เกลี่ยแล้วผู้ใหญ่บ้าน หรือศาล ต้องทำจดหมายบันทึกและให้คู่ความลงลายมือชื่อไว้

จดหมายบันทึกการไกล่เกลี่ยนั้นจะมีผลบังคับปฏิบัตินับแต่วันที่คู่ความลงลายมือ ชื่อเป็นต้นไป

กรณีที่มีการไกล่เกลี่ยในศาลแล้วศาลจะออกคำสั่งให้ปฏิบัติภายในหนึ่งอาทิตย์ ศาลจะไม่นำเอาคดีที่คู่ความไกล่เกลี่ยกันอยู่ในศาลแล้วนั้นมาพิจารณาคืนใหม่”

ในมาตราดังกล่าวได้กำหนดผลของการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาททั้งในศาลและ นอกศาลไม่ว่าการไกล่เกลี่ยในศาลและนอกศาลเมื่อคู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันแล้ว ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้พิพากษาจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความทุกครั้งไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ในการ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันจะสมบูรณ์เมื่อคู่สัญญากระทำโดยสมัครใจ มิได้ถูกบังคับ และถูกต้องตามเงื่อนไขสัญญา

จากนั้นจึงให้คู่ความแต่ละฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ ส่วนคณะกรรมการ หมู่บ้าน หรือ ผู้พิพากษา จำศาล (ผู้บันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความ) ต้องลงลายมือชื่อไว้เป็น หลักฐานเช่นกัน และสัญญาประนีประนอมยอมความจะมีผลศักดิ์สิทธิ์ทางกฎหมายนับจากเวลานั้น เป็นต้นไป

ตามกฎหมาย ส.ป.ป.ลาว เมื่อมีการไกล่เกลี่ยในศาลและสัญญาประนีประนอม ยอมความถูกต้องตามเงื่อนไขของสัญญาแล้วศาลจะออกคำสั่งให้ปฏิบัติโดยทันทีและไม่จำเป็นจะ พิจารณาพิพากษาคดีตามยอม เพราะว่าคำสั่งให้ปฏิบัติของศาลที่ออกโดยประธานคณะศาลมีผลทาง กฎหมายเท่ากับคำพิพากษตามยอมเช่นกัน

คำสั่งให้ปฏิบัติของศาลกฎหมายไม่ได้กำหนดในการขอรุณโทษแม้ว่าจะมีเหตุผล ใด ๆ แต่กฎหมายได้เปิดทางให้คู่ความสามารถที่จะยื่นคำร้องขอติดตามตรวจตราไปยังศาลสูงได้ โดยผ่านองค์การอัยการประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นความถูกต้องของคู่ความในการขอติดตามตรวจตรา ก่อนสำนวนจะส่งไปยังศาล นอกจากนั้นในกฎหมาย ส.ป.ป.ลาว ยังไม่อนุญาตให้ศาลใดศาลหนึ่ง

(นอกจากศาลสูงที่จะพิจารณาคำให้ปฏิบัติของศาลล่าง) นำเอาคดีที่ทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลและศาลได้ออกคำสั่งให้ปฏิบัติแล้วนั้น (เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติ) กลับมาพิจารณาคดีดังกล่าวอีกครั้ง แต่ในกรณีที่ทำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทนอกศาลเมื่อคู่กรณีไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่สัญญาที่เสียประโยชน์จำเป็นจะต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความประกอบกับคำฟ้องยื่นต่อศาลที่มีสิทธิ์อำนาจ ศาลจะต้องพิจารณาตามปกติของกระบวนการดำเนินคดีต่อไป

จากหลักกฎหมายทำให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คู่ความมีการระงับข้อพิพาทด้วยการตกลงประนีประนอมยอมความกันมากกว่าที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษา และการมีคดีในศาลนั้นไม่จำเป็นจะต้องสู้จนแพ้ ชนะกัน ยังมีวิธีระงับข้อพิพาทซึ่งมีแต่ผู้ชนะ ไม่มีผู้แพ้คือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ เพราะจุดประสงค์อันยิ่งใหญ่ประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทคือการก่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม และเป็น การระงับข้อพิพาทที่ดีที่สุด ทั้งสองฝ่ายพอใจในข้อตกลง เป็นการระงับข้อพิพาทที่แท้จริงทั้งหมด

2.4.2 กระบวนการพิจารณาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยนอกศาล

ก. หน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน

หน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งขึ้นในทุก ๆ หมู่บ้านในทั่วประเทศ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมู่บ้านนั้น ๆ และการไกล่เกลี่ยนี้ยังเป็นมรดกอันล้ำค่า ซึ่งบรรพบุรุษของประชาชนลาวได้นำมาใช้อย่างช้านาน และได้นำมาใช้ถึงปัจจุบันสำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากศาลอำเภอได้ถือเอาการไกล่เกลี่ยนี้เป็นประเพณีปฏิบัติอันหนึ่งเดียวเท่านั้นในการแก้ไขข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน ครอบครัว ศาสนาหรือเผ่าชน

ด้วยความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงออกข้อตกลงฉบับเลขที่ 304/กข ลงวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน ข้อตกลงฉบับนี้มีบทบาทช่วยองค์กรปกครองระดับหมู่บ้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน เพื่อเป็นการเพิ่มทวินิติธรรมและเสริมขยายสิทธิผลประโยชน์ของพลเมือง เพื่อเผยแพร่ระเบียบกฎหมาย ทั้งประสานงานกับบรรดาองค์กรยุติธรรมและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วหน่วยไกล่เกลี่ยของหมู่บ้านใด จะต้องจัดตั้งเป็นคณะกรรมการ โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะ โดยตำแหน่ง นอกจากนั้นยังมีตัวผู้แทนแนวร่วมของหมู่บ้าน สหพันธ์สตรีชาวหนุ่ม (เยาวชน) และผู้ทรงคุณวุฒิภายในหมู่บ้านประกอบเป็นคณะ โดยกระทรวง

ยุติธรรมได้มอบหมายให้หน่วยงานยุติธรรมอำเภอเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและคุ้มครอง หน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านมีสิทธิและหน้าที่ ดังนี้

1. เข้าร่วมในการศึกษา เผยแพร่ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ และอบรมพลเมืองให้เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
2. ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในบังคับคดีของศาลในคดีแพ่ง และคดีอาญาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน
3. ไกล่เกลี่ยคดีแพ่งเกี่ยวกับหนี้ ทรัพย์สิน สายสัมพันธ์ครอบครัว (ยกเว้นคดีหย่า) และอื่น ๆ
4. ไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ขอมความได้ และเมื่อมีคำฟ้องของผู้เสียหาย เช่น การทำร้ายร่างกายระหว่างญาติใกล้ชิดที่ไม่สาหัส การฉ้อโกง การใส่ร้าย การลักทรัพย์ที่ราคาไม่สูง การกระทำผิดต่อกรรมสิทธิ์ส่วนตัวของญาติใกล้ชิด การหมิ่นประมาทชื่อเสียงของผู้ตาย การล่วงละเมิดเคหสถาน การล่วงละเมิดความลับส่วนตัว แต่หน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับหรือไม่มีสิทธิที่จะลงโทษทางอาญาได้
5. ช่วยเหลือศึกษาอบรมผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัว ตามการพิพากษาของศาลซึ่งได้มอบให้องค์การของรัฐหรือสังคมสืบต่อศึกษาอบรม

กระบวนการ ไกล่เกลี่ยของหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน

หน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านทำงานเป็นคณะตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มจากการที่ได้รับคำฟ้องหรือคำเสนอของผู้เสียหาย หน่วยดังกล่าวจะต้องได้พิจารณาข้อพิพาทนั้น ภายใน 7 วัน จากนั้นจะต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ เพื่อเรียกคู่กรณีพิพาทและพยานบุคคลเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยแต่ละครั้งจะดำเนินการได้เมื่อมีคณะกรรมการอย่างน้อย 3 คน ในการไกล่เกลี่ยผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ชี้แนวทางการไกล่เกลี่ยยกเหตุผล ข้อดี ข้อเสียในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีพิพาทและบุคคลที่เข้าร่วม พร้อมทั้งหาทางออกที่ต่างฝ่ายต่างก็ยอมรับได้ เบื้องต้นผู้ใหญ่บ้านต้องสอบถามความคิดเห็นของผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำเสนอ พร้อมทั้งให้อ่างเหตุผลที่จำเป็นเพื่อให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งและคณะกรรมการได้รับรู้ด้วย จากนั้นจึงสอบถามคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งพร้อมทั้งอธิบายเหตุผล หรือให้คำตอบอย่างชัดเจนว่าจะทำอย่างไรกับการฟ้องของคู่กรณีจะมีความสามารถมากน้อยเพียงใดอย่างไร จากนั้นบุคคลอื่นที่เข้าร่วมก็มีสิทธิที่จะออกความเห็นโดยตรงไปตรงมาเพื่อแนะนำ โน้มน้ำวให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมยอมความกัน

ถ้าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ การไกล่เกลี่ยจะทำหลายครั้งก็ได้ แต่ทุกครั้งผู้ยื่นคำฟ้องจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมอย่างน้อยมาก คือ 5,000 กีบ แต่ครั้งของการไกล่เกลี่ยผู้ใหญ่บ้านอาจให้บุคคลหนึ่งในคณะเป็นคนบันทึกการไกล่เกลี่ยไว้เพื่อเป็นหลักฐาน กรณีการไกล่เกลี่ยไม่สามารถ

ตกลงกันได้ ผู้ใหญ่บ้านในนามหัวหน้าคณะจะต้อง แนะนำแนวทางขั้นตอนในการแก้ไข กล่าวคือ ยื่นคำฟ้องพร้อมบทบันทึกการไกล่เกลี่ยแต่ละครั้งไปยังศาลประชาชนอำเภอ ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิจารณาต่อไป

เมื่อคู่กรณีพิพาทตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ให้ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกัน บทบันทึกเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยนั้นจะมีผลบังคับ นับจากวันที่คู่กรณีและคณะกรรมการลงลายมือชื่อไว้เป็นต้นไป แต่ถ้าได้มีการบันทึกการไกล่เกลี่ย (การทำสัญญาประนีประนอมยอมความ) แล้ว แต่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมปฏิบัติตามการตกลงนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเรียกคู่กรณีฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามเพื่อทวงถึงเหตุผลของการไม่ปฏิบัติ และหากยังไม่ปฏิบัติอีก ผู้เสียหายจะไปฟ้องร้องที่ศาลประชาชนอำเภอต่อไป คำฟ้องที่ยื่นไปยังศาลประชาชนอำเภอต้องมีความคิดเห็นต่อข้อพิพาทดังกล่าวของผู้ใหญ่บ้านและลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานด้วย

ข. สำนักงานอนุญาโตตุลาการ

ส.ป.ป.ลาว มีการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ศาล ซึ่งเรียกว่า สำนักงานแก้ไขข้อขัดแย้งทางเศรษฐกิจ (สำนักงานอนุญาโตตุลาการ) และได้สร้างตั้งขึ้นตามคำสั่ง ฉบับเลขที่ 106/นย ลงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา

สำนักงานอนุญาโตตุลาการ เป็นสำนักงานหนึ่งของรัฐที่คู่กรณีพิพาทใช้บริการ ด้านยุติธรรมอย่างกว้างขวาง ซึ่งคู่กรณีพิพาทสมัครใจมอบสิทธิในการตัดสินข้อพิพาทนั้นให้แก่ อนุญาโตตุลาการที่มีบัญชีรายชื่อพร้อมประวัติส่วนตัวไว้ ณ สำนักงาน

การที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่ระบบอนุญาโตตุลาการจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขข้อกล่าวหาที่ต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกัน

สำนักงานอนุญาโตตุลาการหรือเรียกตามภาษาลาวว่า สำนักงานแก้ไขข้อขัดแย้ง ทางด้านเศรษฐกิจมีอำนาจหน้าที่นำเอาข้อพิพาททางเศรษฐกิจ เช่น ข้อพิพาทในการดำเนินธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้า การบริการ และการดำเนินการอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ

หลักการทั่วไปของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

เนื่องจากการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมีจุดพิเศษเฉพาะด้าน ฉะนั้น บรรดาหลักการที่จะกล่าวนี้ต้องถูกนำมาปฏิบัติในเวลาดำเนินการระงับข้อพิพาท เช่น

1. หลักแห่งความตกลงเห็นดีของคู่สัญญา
2. หลักแห่งความเป็นอิสระของผู้ไกล่เกลี่ยและคณะกรรมการตัดสิน
3. หลักแห่งความเสมอภาคของคู่ความ
4. หลักการพิจารณาข้อพิพาทต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในคำสั่งว่าด้วยการ

แก้ไขข้อขัดแย้งทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2537

5. หลักการรับประกันความลับ
6. หลักการค้ำตัวและการถอนตัว
7. หลักการใช้ภาษา ภาษาที่ใช้ในการพิจารณา คือ ภาษาลาว เมื่อข้อพิพาทที่เป็นคนลาวด้วยกัน และเป็นภาษาต่างประเทศนั้น ส่วนมากจะเป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส
8. ระยะเวลาในการเสนอให้พิจารณาข้อพิพาทคือ ไม่ให้เกิน 3 ปี

กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีพิพาทซึ่งสมัครใจจะระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ จะต้องทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรตกลงระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งที่มีอยู่แล้ว หรือจะเกิดขึ้นในอนาคตระหว่างคู่กรณีโดยอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีพิพาทฝ่ายที่ประสงค์จะดำเนินการระงับข้อพิพาทตามวิธีการอนุญาโตตุลาการจะต้องเรียกร้องหรือคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ คู่กรณีที่ไม่ยอมปฏิบัตินั้นต้องยื่นคำให้การแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน เพื่อให้อนุญาโตตุลาการได้พิจารณา (ในคำฟ้องให้ยื่นต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ ซึ่งตั้งอยู่ที่นครหลวงเวียงจันทน์ หรือสาขา) ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทอนุญาโตตุลาการจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทแสดงข้อเรียกร้องและข้อต่อสู้ของตน พร้อมทั้งพยานบุคคลหรือพยานเอกสารหรือพยานวัตถุหรือพยานแวดล้อมมาพิสูจน์ได้ อนุญาโตตุลาการทราบ โดยคู่กรณีจะมาดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้ตัวแทนหรือทนายความมาดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นก็ได้

อนุญาโตตุลาการมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทได้ด้วย แล้วแต่คู่กรณีพิพาทจะตกลงซึ่งแต่ละอย่างจะมีวิธีพิจารณา โดยวิธีการไกล่เกลี่ยของอนุญาโตตุลาการ ข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่จะนำมาไกล่เกลี่ยที่สำนักงานอนุญาโตตุลาการได้ ต่อเมื่อคู่กรณีพิพาทได้ตกลงกันไว้ก่อนหรือหลังจากได้เกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว และได้ระบุว่าเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะแก้ไขโดยอนุญาโตตุลาการและจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะถูกแต่งตั้งโดยคู่กรณี อาจจะมีหนึ่งคนหรือหลายคนตามการตกลง การดำเนินการไกล่เกลี่ยต้องดำเนินการอย่างช้าไม่เกิน 15 วัน นับจากวันที่ได้แต่งตั้งเป็นต้นไป

วิธีการพิจารณาและการตัดสินของอนุญาโตตุลาการ

กรณีพิพาททางเศรษฐกิจจะนำมาพิจารณาตัดสินที่อนุญาโตตุลาการเมื่อคู่กรณีพิพาทไม่สามารถที่จะตกลงกันประนีประนอมยอมความกันได้ ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทที่มีความสลับซับซ้อนมาก อย่างช้าไม่เกิน 18 เดือน การพิจารณาตัดสินข้อพิพาทจะมีคณะกรรมการตัดสิน 3 คน การแต่งตั้งกรรมการตัดสินคู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายจะต้องเลือกฝ่ายละคน โดยผู้ที่เข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวต้องสมัครใจเข้ารับหน้าที่ จากนั้นคณะกรรมการทั้งสองคนที่ถูกเลือกมาได้เลือกกรรมการอีก 1 คน ภายหลังได้มีคณะกรรมการตัดสินแล้ว คู่กรณีพิพาทจะเสนอเหตุผล

เอกสารพยานหลักฐานให้กรรมการตัดสิน ถ้าคณะกรรมการตัดสินเห็นว่าข้อมูลที่คู่กรณีพิพาทส่งมา ยังไม่ครบถ้วน คณะกรรมการจะทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือคณะกรรมการจะไปดูสถานที่ พิพาท นั้นได้ ในระหว่างการพิจารณาตัดสินข้อพิพาท ถ้าหากเห็นว่าจำเป็น กรรมการตัดสินมีสิทธิ ร้องขอให้ศาลประชาชนออกคำสั่งยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ไว้ชั่วคราว หรืออาจจะนำไปใช้มาตรการอื่น เพื่อปกป้องผลประโยชน์คู่กรณี จากนั้นคณะกรรมการได้นัดประชุม โดยแจ้งวัน เวลา สถานที่ให้ คู่ความทราบ ในการประชุมคู่กรณีพิพาทได้สิทธิอ้างข้อมูล พยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่เพื่อให้ คณะกรรมการลงความเห็นเพื่อตัดสิน การลงคำตัดสินไม่ให้เกิน 30 วัน นับจากวันสิ้นสุดการไต่ สสวน คำตัดสินจะต้องอ่านต่อหน้าคู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่าย และถือว่าคำตัดสินมีผลบังคับนับจากวัน นั้นเป็นต้นไป

ถึงแม้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการของ ส.ป.ป.ลาว จะดำเนินมาแต่ปี พ.ศ. 2537 แต่ผลของการไกล่เกลี่ยหรือผลคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการยังไม่ได้รับความร่วมมือจาก คู่กรณีหรือบางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ยังจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อไปฟ้องคดีต่อศาลอีก ปัจจุบันส่วนมากอนุญาโตตุลาการ ส.ป.ป.ลาว ปฏิบัติหน้าที่ที่ไกล่เกลี่ยเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ส่วนการ ตัดสินของคณะกรรมการยังมีน้อยมาก

2.4.3 การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทโดยศาล

รัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาวได้มีการปรับปรุงเนื้อหาในปี พ.ศ. 2546 โดยได้บัญญัติ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่องค์การตุลาการไว้ในหมวดที่ 9 องค์การตุลาการ ส.ป.ป.ลาว ประกอบด้วย ศาลประชาชน และองค์การอัยการ กล่าวคือ ศาลประชาชนคือองค์การพิพากษาคดี ส่วนองค์การ อัยการคือองค์การติดตามตรวจตราการปฏิบัติตามกฎหมาย และกำหนดเขตอำนาจ หน้าที่และกระบวนการ พิจารณาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ในศาลของ ส.ป.ป.ลาว

ศาลประชาชน ประกอบด้วย ศาลประชาชนสูงสุด (ศาลฎีกา) ศาลอุทธรณ์ ศาล ประชาชนแขวง (ศาลจังหวัด) ศาลประชาชนเมือง (ศาลอำเภอ) และศาลทหาร

ศาลประชาชน คือ องค์การพิพากษาของรัฐที่ขึ้นกับสภาแห่งชาติ มีภาระบทบาท ดำเนินการพิพากษาคดี การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนคือ มุ่งเน้นการเพิ่มวินัยธรรม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ขจัดและด้านการกระทำผิด และการละเมิดกฎหมายอื่น ๆ มีแต่ศาลเท่านั้นที่มีสิทธิอำนาจพิพากษาคดีโดยเคารพกฎหมายและรับประกันความยุติธรรม

กฎหมายว่าด้วยศาลประชาชนแห่ง ส.ป.ป.ลาว ได้ประกาศในปี พ.ศ. 2533 มีการ ปรับปรุงในปี 2546 วางหลักเกณฑ์ โครงสร้าง เขตอำนาจ หน้าที่ของศาลประชาชนทั่วไป โดยมี เขตอำนาจ และกระบวนการไกล่เกลี่ย ดังนี้

1. ศาลประชาชนเมือง (อำเภอ)

ปัจจุบันประเทศไทยมีทั้งหมด 144 อำเภอ เขตอำนาจศาลอำเภอ คือ อาณาเขตของพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์ของอำเภอหรือพื้นที่ปกครองของอำเภอเป็นหลัก เขตอำนาจศาลประชาชนอำเภอ จะพิจารณาองค์ประกอบคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอ จำเลยในคดีภูมิลำเนาในพื้นที่นั้น และมีทุนทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลประชาชนอำเภอมีอำนาจพิจารณาศึกษาอบรมการไต่ถามเกี่ยวกับความเป็นหลัก และพิจารณาคดีเป็นขั้นต้น คือพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา แต่กำหนดอำนาจว่า ในคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 10,000,000 กีบ ถ้ามากกว่านั้นก็มีสิทธิที่จะพิจารณาได้แต่ไม่มีอำนาจตัดสินคดี นอกจากนี้ยังมีสิทธิพิจารณาคดีที่ไม่มีทุนทรัพย์ และคดีที่ไม่มีข้ออยู่ยากด้วย

กระบวนการว่าด้วยการไต่ถามของศาลประชาชนอำเภอ ก่อนที่ศาลจะพิจารณาคดี ต้องมีคำฟ้องของผู้เป็นโจทก์ เพราะคำฟ้องคือพาหนะ (เครื่องมือ) ปกป้องสิทธิผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ที่ถูกบุคคลอื่นละเมิดหรือโต้แย้ง คำฟ้องต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีการฟ้องด้วยวาจา เมื่อยื่นผ่านชั้นตอนธุรการแล้ว จะส่งสำนวนไปที่ประธานศาลประชาชนนั้น ประธานศาลศาลจะให้จำศาลมีหนังสือเรียกคู่กรณีมาทำการไต่ถาม และมอบให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งรับสำนวนไป การไต่ถามมี 2 กรณี

1.) การไต่ถามโดยศาลหรือผู้พิพากษาในห้องไต่ถาม ผู้เข้าร่วมการไต่ถามมีโจทก์ จำเลย ถ้าไม่จำเป็นจะไม่อนุญาตบุคคลที่สามเข้าร่วม นอกนั้นเป็นผู้พิพากษาและมีจำศาลคอยบันทึกการไต่ถาม โดยมีลักษณะเรียบง่ายเป็นกันเอง เหมือนญาติพี่น้อง เพราะส่วนใหญ่รู้จักกันหมด เป็นการไต่ถามในด่านแรก ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามจะเป็นเจ้าของสำนวน เริ่มด้วยบรรยายความเป็นกันเองสอบถามสารทุกข์ หน้าที่ การงานกันก่อนเข้าสู่ประเด็นปัญหา ก่อนอื่นผู้ทำหน้าที่ไต่ถามจะต้องสอบถามวัตถุประสงค์ของโจทก์ที่ได้เสนอต่อศาล เหตุที่มาของปัญหาเป็นอย่างไร จะเรียกร้องอะไร เมื่อโจทก์อธิบายให้ผู้ไต่ถามฟัง โดยที่จำเลยจะรับรู้ไปด้วยว่าโจทก์คิดอย่างไร จากนั้นจะให้จำเลยเป็นผู้อธิบายแก่ ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามจะต้องพยายามโน้มน้าว แนะนำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจกันและพร้อมที่จะตกลงแก้ไขปัญหาร่วมกัน เมื่อมีผลของการไต่ถามตกลง ประนีประนอมยอมความกัน จำศาลจะเป็นผู้บันทึกรายละเอียด เนื้อหาที่สำคัญ วัตถุประสงค์และเรียกร้องเท่าใด แก้อธิบายอย่างไรและเห็นดีที่จะทดแทนอย่างไร ในตอนท้ายก็จะสรุปผลการไต่ถาม ความคิดเห็นสองฝ่ายที่เป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหานั้น จากนั้น จำศาลจะบันทึกการไต่ถามคล้ายกับการทำสัญญาประนีประนอมในศาลของไทยให้โจทก์ จำเลย ผู้ทำหน้าที่ไต่ถาม และจำศาลลงลายมือชื่อเป็นหลักฐาน

2.) การไต่ถามในห้องประชุมศาล (ห้องพิจารณา) การพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องครบองค์กระ คือ ผู้พิพากษา 3 ท่าน คดีทุกเรื่องเมื่อไม่สามารถไต่ถามในห้องไต่ถาม

แล้ว คดีดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาตัดสิน แต่การจะตัดสินคดีนั้น ในห้องพิจารณา ผู้พิพากษาที่เป็นประธานคณะจะต้องให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย ถ้าเห็นว่าระหว่างการไต่สวน หากเห็นว่าคู่กรณีมีที่ทำว่าจะตกลงกันได้ ประธานจะใช้ความพยายามไกล่เกลี่ยอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้คู่ความสามารถประนีประนอมยอมความกันในห้องพิจารณา หากคู่ความไม่สามารถตกลงกันได้คณะผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาตัดสินตามกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการไกล่เกลี่ยทางครอบครัว การสร้างสายสัมพันธ์ครอบครัวใน ส.ป.ป.ลาว ด้วยการแต่งงานโดยความสมัครใจและความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย รัฐบาล ส.ป.ป.ลาว ได้ปกป้องรักษาและก่อสร้างครอบครัวให้เป็นอนุภาคอันแข็งแกร่ง เป็นรากฐานอันก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในสังคมและเสริมขยายจารีตประเพณีอันดีงามของชาติลาว รัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ได้ให้สิทธิเท่าเทียมกันทุกด้านในครอบครัว เช่น ไม่ขึ้นกับต้นกำเนิด ฐานะด้านเศรษฐกิจและสังคม เชื้อชาติ เผ่าชน ระดับวัฒนธรรม อาชีพ ศาสนา ภูมิลำเนา

กฎหมายว่าด้วยครอบครัวของ ส.ป.ป.ลาว ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ “ การแต่งงานกันฉันสามีภรรยาให้ปฏิบัติตามระบอบผัวหนึ่งเมียเดียว” กล่าวคือ เมื่อได้แต่งงานเป็นสามีภรรยาแล้วห้ามไม่ให้สามีไปมีชู้หรือภรรยาใหม่ และห้ามมิให้ภรรยาไปมีสามีใหม่หรือมีชู้อีกเช่นกัน ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามกฎหมายอาญา ดังนั้น การพิจารณาคดีหย่าจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากจะกระทบถึงสภาพครอบครัวที่แตกร้างยังจะต้องแบ่งทรัพย์สินตลอดถึง บุตรที่อายุไม่ถึง 18 ปี ก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน เพราะว่าการหย่าเป็นปัญหาสังคม ถ้ากฎหมายประเทศใดอนุญาตให้การหย่าง่ายดาย ปัญหาดังกล่าวในประเทศนั้นก็จะเป็นความรุนแรงยิ่งขึ้นถึงขนาดสถาบันครอบครัวล่มสลายได้ง่ายเช่นกัน กระบวนการพิจารณาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยกรณีหย่าของ ส.ป.ป.ลาว คือ เป็นการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันดีกันเท่านั้น เป็นการช่วยเหลือคู่กรณีที่ประสบภาวะความล้มเหลวของชีวิตสมรสไม่ว่าคู่กรณีจะแยกกันอยู่ก็ตาม หรือเป็นการช่วยให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ในเดือนไขสำคัญที่เป็นไปได้ในการจะอยู่ร่วมกันต่อไป

2. ศาลประชาชนแขวง (จังหวัด)

ศาลประชาชนแขวง หรือศาลประชาชนจังหวัดสร้างขึ้นในพื้นที่ของทุก ๆ จังหวัด ปัจจุบันมีศาลประชาชนจังหวัด 18 แห่งทั่วประเทศ ศาลประชาชนจังหวัดจะมีเขตศาลในพื้นที่ตามเขตแดนการปกครองของจังหวัด ศาลประชาชนจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาได้เป็นขั้นต้นและเป็นต้นอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนจังหวัดนั้น ศาลประชาชนจังหวัดเป็นศาลหลักในการพิจารณาคดีทั้งหลายทั้งปวง ถึงแม้ว่าศาลประชาชนจังหวัดยังไม่มีระเบียบการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ แต่ผู้พิพากษาที่ทำการไกล่

เกลี้ยต้องยึดหลักแห่งความยุติธรรม หลักแห่งความเป็นกลาง และหลักแห่งความเสมอภาคต่อหน้าศาลและกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การไต่ถามเกลี้ยประนีประนอมข้อพิพาทในศาลประชาชนจังหวัดปฏิบัติเช่นเดียวกันกับวิธีปฏิบัติของศาลประชาชนอำเภอ เพียงแต่ทุนทรัพย์ในคดีจะสูงกว่าและคดีจะซับซ้อนยุ่งยากกว่า บางเรื่องอาจผ่านการไต่ถามเกลี้ยของหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยไต่ถามเกลี้ยระดับหมู่บ้าน อนุญาโตตุลาการ หรือในศาลประชาชนอำเภอมาแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ถึงแม้ศาลประชาชนอำเภอจะพิพากษาเป็นขั้นต้นมาแล้วก็ตาม เมื่อมีการขออุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ศาลประชาชนจังหวัด ก็มีสิทธิอำนาจที่จะนำมาไต่ถามเกลี้ยอีกครั้ง ก่อนจะนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีชั้นอุทธรณ์

3. ศาลอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ คือ ศาลหนึ่งในระบบของศาลประชาชนแห่ง ส.ป.ป.ลาว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นอุทธรณ์ โดยคดีได้ผ่านการพิจารณาตัดสินของศาลประชาชนจังหวัดมาแล้ว ศาลอุทธรณ์จะจัดตั้งขึ้นในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศ ปัจจุบันมีเพียงที่นครเวียงจันทน์ แห่งเดียว กระบวนการว่าด้วยไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทอุทธรณ์ อำนาจของศาลอุทธรณ์ตามกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการไต่ถามเกลี้ย แต่ในทางปฏิบัติก่อนศาลทุกชั้นจะนำเอาคดีแพ่งไปสู่การพิจารณาพิพากษาจะต้องได้ผ่านกระบวนการไต่ถามเกลี้ย และวิธีดำเนินการไต่ถามเกลี้ยก็เป็นไปตามวิธีของศาลชั้นต้น

4. ศาลประชาชนสูงสุด (ศาลฎีกา)

ศาลประชาชนสูงสุดหรือเรียกว่าศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดซึ่งมีอยู่ศาลเดียวตั้งอยู่นครหลวงเวียงจันทน์ อันเป็นศาลชั้นสุดท้าย (ชั้นฎีกา) จะพิพากษาวรรคคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนทุกชั้นและศาลทหาร ตามกฎหมายแล้วเมื่อมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใดนั้นคดียอมถึงที่สุด กระบวนการไต่ถามเกลี้ยประนีประนอมข้อพิพาทในศาลฎีกา ถ้าจะกล่าวถึงผลสำเร็จของการไต่ถามเกลี้ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความนั้นมีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะว่าคู่ความได้ผ่านกระบวนการไต่ถามเกลี้ยมาแล้วหลายครั้ง แต่ครั้งก็ไม่อาจตกลงกันได้ ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคในการพิจารณาไต่ถามเกลี้ยในศาลสูงได้เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการไต่ถามเกลี้ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความคดีแพ่งในศาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว เห็นว่าเป็นความจำเป็นในทุก ๆ คดี และทุกครั้งก่อนจะนำเอาคดีนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษา โดยเฉพาะศาลประชาชนอำเภอซึ่งเป็นศาลด่านแรกในการจะทำให้คู่ความเข้าใจและยอมความกันได้ ในกระบวนการไต่ถามเกลี้ย ในทางปฏิบัติได้ศึกษาค้นคว้าและได้มีการสัมภาษณ์ ผู้พิพากษาที่ทำการไต่ถามเกลี้ย เห็นว่าการไต่ถามเกลี้ยที่ได้รับผลสำเร็จ

เป็นจำนวนมากคือศาลประชาชนอำเภอในชนบทที่ห่างไกลและศาลดังกล่าวก็ได้รับผลดีที่ศาลประชาชนอำเภอในตัวเมือง ศาลประชาชนอำเภอในชนบทสามารถไกล่เกลี่ยได้ถึงร้อยละ 70 ส่วนการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนอำเภอในตัวเมืองจะได้น้อยกว่าคือร้อยละ 40 ทั้งนี้เหตุผลหนึ่งเพราะว่าในชนบทประชาชนทำมาหากินร่วมกัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ชาวบ้านล้วนแล้วรู้จักรักและสามัคคีกัน ถึงแม้จะมีคดีขึ้นสู่ศาลคู่ความก็ยังจะต้องได้อยู่ร่วมกันต่อไป ความเป็นไปได้ในการที่จะตกลงประนีประนอมข้อพิพาทสูงกว่าสังคมในตัวเมือง

กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลใน ส.ป.ป.ลาว ที่กล่าวมาใช้ระบบค่อนข้างไปทางไต่สวน เพราะคู่ความสามารถกำหนดขอบเขตของคดีและวิธีการอ้างอิงยานหลักฐานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคู่ความ หากหลักฐานที่เสนอมาไม่ครบ ศาลจะเสนอให้คู่ความค้นหาหรือรวบรวมตามการเสนอของศาล แสดงให้เห็นว่าศาลเข้าไปช่วยเหลือให้คู่ความค้นหาความจริงได้ นอกจากนี้ศาลยังมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตนเองได้



บทที่ 3

การไถ่เกลี้ยและระงับข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทย

การไถ่เกลี้ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งของต่างประเทศได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ส่วนใหญ่มีแนวคิดเพื่อความสมานฉันท์ เพื่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมซึ่งได้มีมานาน ดังนั้นในส่วนการไถ่เกลี้ยประนอมข้อพิพาทของประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอหัวข้อสำคัญ ดังนี้

1. การไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทยที่ผ่านมา

การศึกษาการไถ่เกลี้ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต ขอเสนอตั้งแต่ความเป็นมาของการไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาท กฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาทในอดีต โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ความเป็นมาของการไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทย

1.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย ก่อนสมัยกรุงสุโขทัย ได้เริ่มมีกฎหมายที่พระเจ้ามังรายตราขึ้นที่เรียกว่า “มังรายศาสตร์” เป็นกฎหมายที่มาจากรัฐาธิปัตย์ กำหนดสิทธิหน้าที่พลเมือง เนื้อหาของกฎหมายกำหนดคำสอนของศาสนา และจารีตประเพณีไว้ในธรรมนูญถันที่ไตร 203 เป็นคำสอนจำเมือง ซึ่งเป็นผู้ปกครองหัวเมืองว่า “การประนีประนอมยอมความให้ใช้หลักบัวอย่าให้ซ้ำ น้ำอย่าให้ขุ่น งูอย่าให้เคียด เขียดอย่าให้ตาย ไม้อย่าให้ตัด หม้ออย่าให้หัก ผึ้งอย่าให้พังทลายลงมา” นับว่าเป็นหลักที่ชี้ได้ว่าการไถ่เกลี้ยประนีประนอมได้มีการใช้เพื่อระงับข้อพิพาทสำหรับการปกครองบ้านเมืองสมัยนั้น

ต่อมาสมัยกรุงสุโขทัย การปกครองก็จะมีลักษณะเสมือนแบบพ่อปกครองลูกที่ผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับผู้ใต้ปกครอง สถาบันพระมหากษัตริย์นับว่ามีบทบาทในการประสิทธิประสาทความยุติธรรมด้วยพระมหากษัตริย์โดยตรงในหลักการและเนื้อหา แล้วการประสิทธิประสาทความยุติธรรมนั้นได้รับอิทธิพลจากพระธรรมศาสตร์ กับพระราชศาสตร์นำมาวินิจฉัยให้ความเป็นธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติตั้งปรากฏเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ คือหลักศิลาจารึกที่ได้กล่าวถึงว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน และรับฟ้องเรื่องราวข้อพิพาทด้วยพระองค์เองตั้งถ้อยคำจารึกในหลักศิลาว่า “ถ้าไพร่ฟ้าลูกขุนผัดแผกแตกต่างกัน ไต่สวนดูแลแลจริงแลงความ แก่เขาด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลัก” แล “ในปากประตุมิกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ ไพร่ฟ้าหน้าปก

กลางบ้านกลางเองมีถ้อยความเจ็บฟ่องข้องใจ มันจะกล่าวถึงเจ้าเทิง ขุนบ่ไว้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่าน
แขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไค้ยินเรียก เมื่อสอบถามความแค้นด้วยชื่อไพร่เมืองสุโขทัยจึง
ชม” นั่นคือ วิธีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสมัยกรุงสุโขทัย หากประชาชนผู้มีข้อพิพาทกันอาจ
เสนอข้อพิพาทให้เจ้าขุนมูลนายเพื่อระงับข้อพิพาทได้ ซึ่งหากเจ้าขุนมูลนายไม่สามารถให้
ความเป็นธรรมได้ หรือไม่สามารถระงับข้อพิพาทนั้นได้ ก็ให้ถวายฎีกา หรือขอความเป็นธรรมต่อ
พ่อขุนรามคำแหงได้ซึ่งการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวนั้น
ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่พิสูจน์ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่
เกิดขึ้นในยุคและสมัยนี้²¹

1.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา ในสมัยกรุงศรีอยุธยาแม้ในสมัยนี้มีศาลเกิดขึ้น โดยมี
กฎหมายต่างๆ เช่น พระอัยการ พระราชกำหนด พระธรรมนูญ ออกมาภายในพระราชอำนาจ
พระมหากษัตริย์อันเป็นรัฐาธิปัตย์ตั้งแต่แผ่นดินของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ในแผ่นดินสมเด็จพระ
บรมไตรโลกนาถ สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช และในจุลศักราช
116 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ทรงชำระกฎหมายที่วิปลาศ ไม่ชอบด้วยความยุติธรรม เรียกว่า
กฎหมายตราสามดวง โดยหมวดแรกเริ่มด้วยพระมหากษัตริย์รัชกาลต่างๆที่ทรงบัญญัติขึ้น คัมภีร์
พระธรรมศาสตร์แบ่งเป็นสองตอน ซึ่งในตอนแรกจะกล่าวถึงตำนานกำเนิดแห่งคัมภีร์ ตอนที่สอง
เป็นตัวบทพระธรรมศาสตร์ อธิบายถึงลักษณะผู้ที่จะเป็นตระลาการ และยังมีพระอัยการกำหนด
คุณสมบัติตระลาการอีก ดังนี้

ประการแรก ตระลาการที่นับถือศาสนาเดียวหรืออยู่ในประเทศเดียวกัน
ประการที่สอง ตระลาการที่เป็นนายร้อยนายแขวงในหัวเมืองส่วนนอก
ประการที่สาม ตระลาการที่มีจิตใจไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
ประการที่สี่ ตระลาการที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตระลาการผู้ใหญ่
ประการที่ห้า ตระลาการที่มีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
ประการที่หก ตระลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับเลือกเข้ามาด้วยความยินยอมของกลุ่มความ
ทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุนี้ตระลาการมิได้หมายถึงผู้พิพากษาเท่านั้นแต่ยังมีบุคคลอื่นที่เป็น
ตระลาการได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นนายร้อย นายแขวง หรือบุคคลธรรมดาที่ได้มีการคัดเลือกให้เป็น
ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสมัยนี้ยิ่งเริ่มเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นเนื่องจากมี
กฎหมายตราสามดวงที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีก็จะเลือกบุคคลภายนอกที่
บุคคลทั่วไปให้ความเคารพนับถือเพื่อเป็นคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

²¹ วงศ์วิเศษ วรกิจโสภณไพศาล 2552 หน้า 22 อ้างแล้ว

(ตระลาการ) โดยกฎหมายตราสามดวง ตอนที่สองว่าด้วยบทพระธรรมศาสตร์กำหนดให้ผู้ที่จะมาทำการไต่เถียงข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นผู้ที่นับถือศาสนาเดียวกันกับคู่กรณีและมีจิตใจที่เป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและตั้งมั่นอยู่ในสัจจะธรรม ฉะนั้นการไต่เถียงและชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทเบื้องต้นนั้นจึงอาศัยหลักคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลัก ในการดำเนินการ²²

1.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ยุคสมัยกรุงธนบุรีเป็นราชธานีนั้นซึ่งมีระยะเวลาในราชการ 15 ปี ไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงปกครองและกฎหมาย เนื่องจากในขณะนั้นประเทศยังอยู่ในสภาวะการทำศึกสงครามอยู่ พระเจ้าตากสินทรงทำภารกิจในด้านการทำสงคราม จึงทำให้ไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ซึ่งยังคงใช้หลักการในการระงับข้อพิพาทนั้นตามหลักการของกฎหมายตราสามดวงเป็นแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อมาถึงในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี เป็นยุคของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระองค์ได้ทรงชำระกฎหมายตราสามดวงใหม่ ทรงจัดกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินและการไต่เถียงประนามข้อพิพาทตามหลักพระธรรมศาสตร์ก็ยังคงยึดถือใช้ปฏิบัติอยู่เช่นนั้นเรื่อยมา

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง ซึ่งเริ่มตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิรูปกฎหมายและระบบศาลยุติธรรม โดยทรงตั้งกระทรวงยุติธรรม มีการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีอย่างตะวันตกทำให้กฎหมายตราสามดวง (พระธรรมศาสตร์) หมดไปและเข้าสู่ระบบประมวลกฎหมายที่เทียบอารยะประเทศและต่อมาในปี พ.ศ. 2466 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 และมีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 และแก้ไขใหม่²³ ซึ่งเป็นผลให้บทบัญญัติแห่งประมวลผลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ได้รับการแก้ไขใหม่ก็ได้มีการรับรองถึงการไต่เถียงและระงับข้อพิพาทไว้โดยได้บัญญัติไว้ซึ่งนมารายละเอียดดังนี้ “มาตรา 850 อันว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วย ต่างยอมผ่อนผันกันให้แก่กัน” ที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายในอันที่จะยุติระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันและกัน ซึ่งภายหลังจากที่มีการบัญญัติการกฎหมายรับรองการไต่เถียงประนามข้อพิพาทแล้วก็ได้มีการพัฒนาจัดให้มีระบบการไต่เถียงอะไรเพิ่มเติม หากแต่เน้นหนักไปที่การยุติข้อพิพาทโดยศาล ในปี พ.ศ. 2535 ศาลฎีกาได้มีแนวความคิดสนับสนุนให้เอากระบวนการไต่เถียงระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากการดำเนินคดีตามปกติของศาลมาใช้ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมผู้รับผิดชอบ

²² วงศ์วิเศษ วรกิจโสภณไพศาล อ่างแล้ว

²³ พิชัย นิลทองคำ คำบรรยายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2546 หน้า 191-192

สนับสนุนในการอำนวยความสะดวกของศาลขณะนั้น ก็ได้นำนโยบายดังกล่าวมาส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่น โดยการเชิญอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาบรรยายให้ความรู้และแนวทางในการจัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากนั้นปี พ.ศ.2537 ศาลแพ่งก็สามารถจัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังเสนอคดีต่อศาลได้สำเร็จ และเป็นศาลต้นแบบของศาลอื่นในเวลาต่อมา

1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยของฝ่ายปกครองไว้ชัดเจนตามมาตรา 108 โดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งดังต่อไปนี้ คือ

(1) ความแพ่งที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสองหมื่นบาท ซึ่งมูลคดีเกิดขึ้นในอำเภอนั้น หรือผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอนั้น ถ้าผู้ร้องมาร้องขอต่อนายอำเภอ ให้เรียกผู้ถูกร้อง มาไกล่เกลี่ยและเปรียบเทียบให้แล้วต่อกัน โดยไม่ต้องไปยื่นฟ้องต่อศาล ก็ให้นายอำเภอมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ถูกร้องมาไกล่เกลี่ยและเปรียบเทียบได้

(2) ถ้านายอำเภอเปรียบเทียบแล้ว แต่คู่กรณีไม่ตกลงกัน ก็ให้ยกเลิกคดีเรื่องนั้น ให้คู่กรณีไปยื่นฟ้องต่อศาล

(3) ในการเปรียบเทียบความแพ่งดังกล่าว ข้างต้นถ้าคู่กรณีสัญญาจะยอมตกลงตามคำพยานหรือคำชี้ขาดของผู้ใดให้นายอำเภอมีอำนาจออกหมายเรียกผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือชี้ขาดให้คดีเรื่องนั้นเป็นอันระงับไปได้

(4) ในการเปรียบเทียบความแพ่งนี้ ถ้าคู่กรณีตกลงยอมกันแล้วให้นายอำเภอจดข้อความที่ตกลงกัน และให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกับนายอำเภอลงลายมือชื่อในใบขอม้นั้น แล้วมอบให้ทั้งสองฝ่ายถือไว้ฝ่ายละฉบับ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามยอม ให้อีกฝ่ายหนึ่ง นำใบขอม้นั้นไปยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษตามยอมได้

(5) คดีที่นายอำเภอเปรียบเทียบ คู่กรณียอมกันแล้วให้ถือว่าเหมือนคดีที่อนุญาตตุลาการได้ชี้ขาดเป็นเด็ดขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเอาคดีนั้นกลับไปร้องฟ้องอีกไม่ได้

(6) ในการเปรียบเทียบความแพ่ง ให้เรียกค่าธรรมเนียมดังนี้ ค่าหมายและค่าเขียนคำร้องรวมกันห้าบาท ค่าทำใบขอมลสิบบาท ค่าธรรมเนียมนี้ควรเรียกเก็บจากฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้ากรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมจะช่วยกันเสียก็ให้เรียกเก็บตามยอม หากผู้จะต้องเสีย ค่าธรรมเนียมยากจนไม่มีเงินจะเสีย ก็ให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจที่จะงดเก็บค่าธรรมเนียม เช่นว่านั้นได้²⁴

²⁴ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในการยุติข้อพิพาททางแพ่งของนายอำเภอหรือฝ่ายปกครองตั้งแต่ปี 2527 โดยมีข้อบังคับ มท.ว่าด้วยการเปรียบเทียบความแพ่งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ พ.ศ. 2528 มาใช้ประกอบ ต่อมาได้มีการยกเลิกมาตรา 108 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 และกำหนดว่า “บรรดาความแพ่งซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการของนายอำเภอก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527 ก่อนถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือจะดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะก็ได้

2. การดำเนินการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทยในปัจจุบัน

การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทของประเทศไทย ผู้เขียนได้ศึกษา และพิจารณาในหัวข้อสำคัญ โดยได้กำหนดเป็นการไกล่เกลี่ยในส่วนของฝ่ายปกครอง และการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรอื่นที่สำคัญ ที่มีการดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อประกอบการศึกษาครั้งนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของกระทรวงมหาดไทย โดยฝ่ายปกครอง (คณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ)

ข้อพิพาททางแพ่งนั้นสามารถเจรจาตกลงกันได้ และคู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทได้ โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมกัน ซึ่งอาจมีบุคคลอื่นทั่วไป หรือคณะบุคคลเป็นคนกลางคอยดำเนินการช่วยเหลือโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องต่อศาลซึ่งเป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายปกครองโดยกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายอันแน่วแน่ที่จะระงับข้อพิพาทที่จะลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้สอดคล้องตามบทบาทอำนาจหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรโดยพร้อมกันเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้มีบทบาทในการประนอมข้อพิพาทเนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านและชุมชน ซึ่งข้อพิพาทแม้จะเป็นเพียงสิ่งเล็กน้อย แต่หากไม่มีการแก้ไขหรือช่วยระงับข้อพิพาทนั้น แล้วอาจเปลี่ยนเป็นเรื่องใหญ่ขึ้น ก็ทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม โดยข้อพิพาทในชุมชนนั้นผู้ที่บทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหาหรือระงับข้อพิพาท จะเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านคือคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 และคณะกรรมการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 เพื่อให้การแก้ไขปัญหาทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชนกระทรวงมหาดไทย จึงได้ออก

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านได้เมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในชุมชนและได้กำหนดรูปแบบวิธีการและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทไว้ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลทั้งนอกศาลหรือในศาลอย่างมากทั้งรูปแบบและวิธีการและกรรมการไกล่เกลี่ยดังรายละเอียดปรากฏตามระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านได้เมื่อปี พ.ศ. 2530 ซึ่งนับว่าการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้านสร้างประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนเป็นอย่างมากจึงทำให้มีการพัฒนาระเบียบการไกล่เกลี่ยเรื่อยมา ในขณะที่ในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดในมาตรา 108 ให้นายอำเภอมีอำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งใช้มาโดยตลอด

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐบาล ฯพณฯ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น เพื่อเน้นการบริการประชาชนให้ความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนั้นเพื่อให้การบริหารราชการในราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และให้บริการงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผล ปรับปรุงอำนาจการดำเนินการของจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงได้ปรับปรุงอำนาจในการปกครองของอำเภอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมจึงได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 18 มาตรา ดังมีรายละเอียดแล้วนั้นโดยบทบาทและความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยใน มาตรา 14 โดยกำหนดให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา 61/1 , 61/2 และ 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“ มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้²⁵

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 55 ก ฉบับ พิเศษ (2551, 15 กันยายน) หน้า 1-10

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) โดยให้นำความในมาตรา 52/1 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ส่งเสริมสนับสนุนและจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3

มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับ ที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่น ๆ ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาท เกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคนให้นายอำเภอพนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างข้อพิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทและให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่ายในกรณีคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีผู้พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการ ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกบังคับให้ทำตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาทได้รับซื้อพิพาทไว้พิจารณาให้อายุความในการฟ้องร้องคดี สะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นซื้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาทสั่งจำหน่ายซื้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม ”

มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทแก่ฝ่ายปกครอง โดยอำเภอซึ่งเป็นองค์กรหลักในพื้นที่ เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในการดำเนินการปฏิบัติได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61/2 ดังกล่าว มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการไถ่เกี้ยซื้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ย ซึ่งสรุปสาระสำคัญดังนี้²⁶

1. นิยามสำคัญ (ข้อ 2)

“ซื้อพิพาท” หมายความว่า ซื้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และซื้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ผู้ไถ่เกี้ย” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาท

2. ขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาท (ข้อ 11)

เมื่อคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ (จัดทำเป็นหนังสือหรือแจ้งด้วยวาจา) เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องแล้ว ให้แจ้งคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์เข้าสู่กระบวนการไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาทหรือไม่

²⁶ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง คู่มือการไถ่เกี้ยและประนอมซื้อพิพาท

2.1 กรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมเข้าสู่กระบวนการฯ ให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกัน เพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตน โดยเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อ ตามที่นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดได้จัดทำขึ้น และร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการจังหวัดประจำกรมหรือปลัดอำเภอ เป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และให้จัดมีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบฯ โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะมีการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ไกล่เกลี่ยครบถ้วน เพื่อพิจารณาว่าจะรับคำร้องขอนั้นไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่รับไว้พิจารณาและให้ยุติเรื่อง (ข้อ 12)

2.2 กรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการฯ ให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอฯ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ

3. สถานที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ปกติ ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่ราชการอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้คู่พิพาททราบล่วงหน้าตามสมควร (ข้อ 13 วรรคแรก)

4. การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (ข้อ 13 วรรคสอง)

4.1 นัดไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทครั้งแรก ให้อำเภอส่งหนังสือนัดหมายแจ้งวัน เวลา และสถานที่ ไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททุกฝ่ายภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับคำร้องขอฯ

4.2 นัดไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทครั้งต่อ ๆ ไป ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้กำหนดและแจ้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ และบันทึกการนัดหมายไว้ในสารบบฯ

4.3 ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดที่ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยนัดหมายโดยไม่แจ้งเหตุผล หรือไม่ขอเลื่อนวันนัดหมาย หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หรือคู่กรณีทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดนัด ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องขอฯ และสั่งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอฯ มาแต่ต้น ในกรณีอื่นให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามเห็นสมควรต่อไป (ข้อ 14)

5. วิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของคณะผู้ไกล่เกลี่ย

5.1 ก่อนเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยฯ ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยฯ ให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ (ข้อ 15) และในการไกล่เกลี่ยฯ ทุกครั้ง คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องมาปฏิบัติหน้าที่ครบทุกคน (ข้อ 16 วรรคแรก)

5.2 ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่พิพาทเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กันหรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่พิพาท แต่ห้ามมิให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท (ข้อ 16 วรรคสอง)

5.3 ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่พิพาททุกฝ่าย ต่อหน้าคู่พิพาทพร้อมกัน โดยจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย (ข้อ 16 วรรคสาม)

6. การนับอายุความ

ให้ถือวันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์ โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่อำเภอได้รับหนังสือแจ้ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการระงับอายุความในการฟ้องร้องคดี (ข้อ 18)

7. การบอกเลิกการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (ข้อ 19)

ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยฯ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยฯ ต่อไป คู่พิพาทฝ่ายนั้นมีสิทธิบอกเลิกการไกล่เกลี่ยฯ ต่อประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้ และให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องขอฯ และสั่งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอฯ มาแต่ต้น

8. กรอระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (ข้อ 21)

ต้อง ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบฯ เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม ให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 3 เดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่ได้ข้อยุติ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

9. การตกลงในกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

9.1 กรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น (ข้อ 22)

9.2 กรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอม ความระหว่างคู่พิพาท โดยให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อด้วย และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมฯ มีผลผูกพันคู่พิพาท (ข้อ 23)

10. ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทระงับสิ้นไป และทำให้คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญาประนีประนอมฯ (ข้อ 24)

หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ 25)

ตามระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยของคณะบุคคลที่อำเภอให้ทำการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 ดังกล่าวนี้นับว่าเป็นการพัฒนาของกระบวนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทเพราะกฎหมายที่ให้อำนาจทางการบริหารให้สามารถบังคับคดีได้ดังเช่นอำนาจทางการตุลาการ คือหากมีการตกลงกันจนได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วเมื่ออีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้นก็ให้อีกฝ่ายร้องขอต่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลออกบังคับคดีได้โดยมิจำเป็นต้องมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นก่อนดังเช่นการทำสัญญาประนีประนอมยอมความของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลแต่อย่างใด

กระบวนการและขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)

1. บุคคลภายนอกที่อำเภอจัดทำบัญชีไว้เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทซึ่งเป็นบุคคลที่คัดเลือกมาจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์โดยคู่กรณีพิพาทเลือกเอง ฝ่ายละ 1 คน

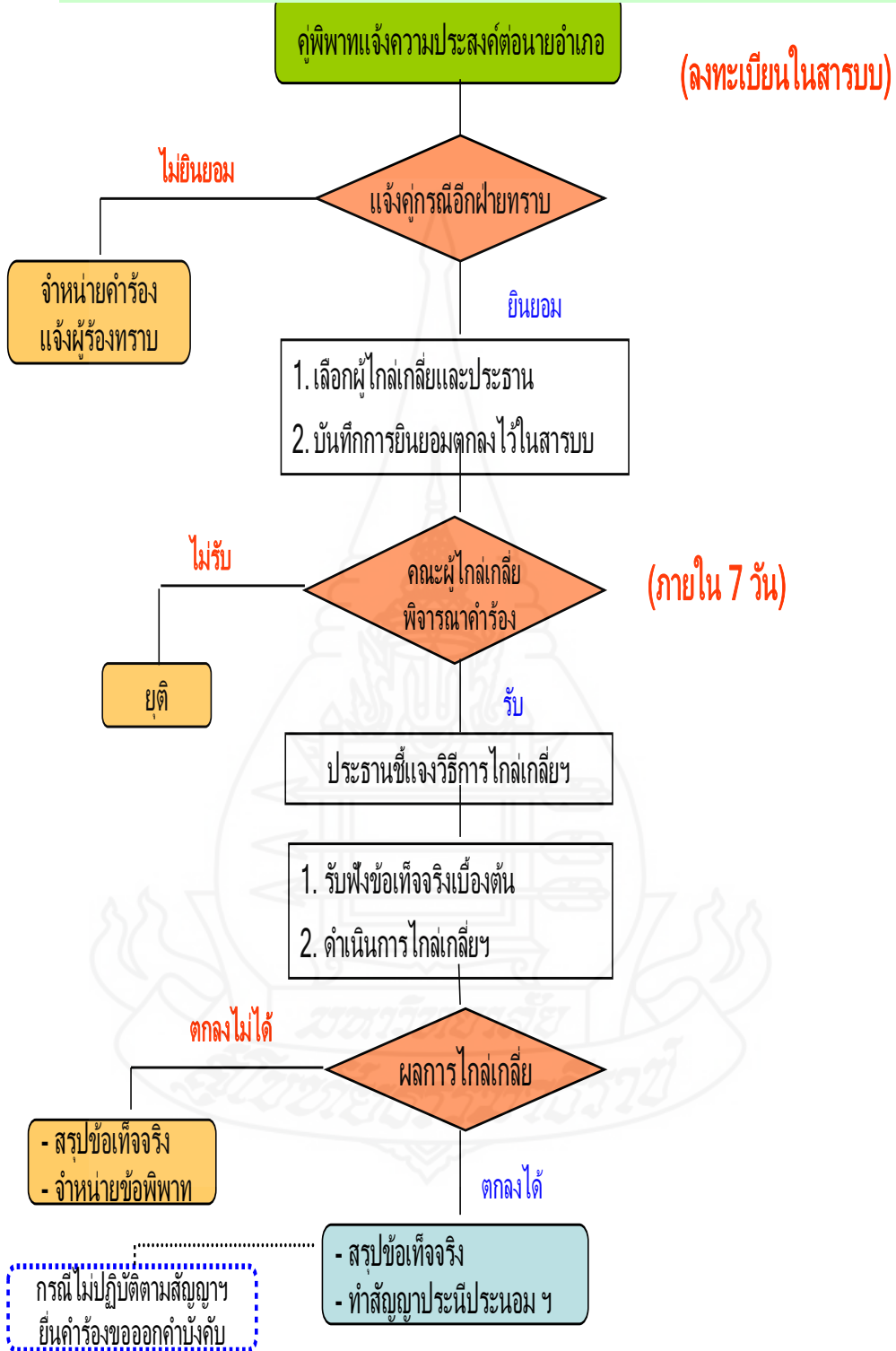
2. นายอำเภอ

3. พนักงานอัยการประจำจังหวัด

4. ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย

5. ประธานกรรมการไกล่เกลี่ยให้คัดเลือกจากบุคคลตามข้อ 2-4 คนใดคนหนึ่ง

โครงสร้างการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายฯ



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายฯ
ที่มา : ส่วนอำนวยความสะดวก เป็นธรรม สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง 2554

2.2. การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยหน่วยงานอื่น

2.2.1 การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรม

การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทโดยศาล มีการดำเนินการทั้งในและนอกศาล โดยมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางการเงิน พ.ศ. 2544 และข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักกระงับข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรม การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทโดยศาลที่สำคัญ มีดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในศาล คือ การยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของกลุ่มพิพาทเองโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำและเสนอแนะแนวทางในการยุติหรือระงับข้อพิพาทนั้นให้ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ ศาลแพ่งทั่วไป และสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ได้แก่ คดีแพ่งทั่วไป และคดีอาญา เฉพาะความผิดที่ยอมความได้ นอกจากนี้ คู่กรณีพิพาทอาจตกลงกันให้เสนอข้อพิพาทของตนที่เป็นคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลให้อनुญาโตตุลาการชี้ขาดโดยความเห็นชอบของศาลได้ ซึ่งเรียกว่า “การอนุญาโตตุลาการในศาล” การอนุญาโตตุลาการในศาลจะเกิดขึ้นเมื่อคู่ความตกลงกันให้เสนอข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นในประเด็นหนึ่งหรือทุกประเด็นในคดีต่ออนุญาโตตุลาการ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น และเมื่อศาลเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมายและก็จะอนุญาตตามคำขอหลังจากที่อนุญาโตตุลาการทำการพิจารณาข้อพิพาทเสร็จแล้วก็ต้องทำคำชี้ขาดและอนุญาโตตุลาการต้องเสนอคำชี้ขาดนั้นต่อศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาตามคำชี้ขาดนั้น

2) การระงับข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งในกระบวนการการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท รวมทั้งขั้นตอนการอนุญาโตตุลาการสามารถกระทำได้ตั้งแต่เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทยังมีได้ฟ้องศาลหรืออาจกระทำได้แม้ในข้อพิพาทนั้นเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว จึงอาจแบ่งการอนุญาโตตุลาการได้เป็นสองประเภท คือ การอนุญาโตตุลาการนอกศาลและการอนุญาโตตุลาการในศาล คู่พิพาทอาจตกลงกันให้เสนอข้อพิพาทของตนให้อनुญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาด ไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลซึ่งอาจตกลงกันได้ล่วงหน้าก่อนเกิดข้อพิพาทหรืออาจตกลงกันเมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วก็ได้ ซึ่งการอนุญาโตตุลาการส่วนใหญ่ที่มีอยู่จะเป็นการอนุญาโตตุลาการนอกศาล เพราะคู่พิพาทตกลงกันล่วงหน้าก่อนข้อพิพาทเกิดขึ้นว่าถ้ามีข้อพิพาทเกิดจากความสัมพันธ์ในสัญญาที่มีต่อกันให้ระงับโดยการอนุญาโตตุลาการหรืออาจเกิดจากการที่คู่พิพาทตกลงกันให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการเมื่อเกิด

ข้อพิพาทขึ้นแล้วซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการที่ดำเนินการในประเทศไทยก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

ในปัจจุบันในการดำเนินคดีแพ่งทางศาลยุติธรรมทุกศาลนั้น จะเน้นการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยเพราะทำให้ลดภาระทั้งทางปริมาณคดีในชั้นพิจารณาของศาลและลดขั้นตอนคือ ทำให้คู่กรณีประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาล ทั้งค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่ายอื่นๆของกลุ่มความ เพราะการดำเนินคดีบางครั้งต้องใช้ระยะเวลายาวนานต้องต่อสู้กันหลายปีถึงสามชั้นศาลก็มี (ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา) ทำให้มีคดีที่ค้างพิจารณาในศาลเป็นจำนวนมาก รัฐต้องเพิ่มภาระทั้งเงินงบประมาณในการจัดตั้งศาลและเพิ่มอัตรากำลังผู้พิพากษาขึ้นให้เหมาะสมหรือเพียงพอต่อปริมาณคดีจึงทำให้ในงานอำนวยความยุติธรรมนี้รัฐต้องทุ่มงบประมาณไม่น้อยเพื่อให้บริการต่อประชาชนในด้านการอำนวยความยุติธรรมเพราะอัตราเงินเดือนของผู้พิพากษานั้นต่อท่านนั้น โดยเฉลี่ยต่อเดือนนั้นจะมากกว่าข้าราชการอื่นๆเนื่องจากต้องใช้วิชาชีพที่เฉพาะและเชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายถึงแม้ค่าใช้จ่ายจะมากเพียงใดรัฐก็ต้องดำเนินการเพราะเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในความยุติธรรมของประชาชนเมื่อมีปริมาณคดี มากแต่อัตรากำลังของผู้พิพากษามีน้อยจึงทำให้ข้อพิพาทและความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้รับการเยียวยาล่าช้าลง ซึ่งเมื่อภายหลังที่ได้นำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนควบคู่กับการดำเนินคดีตามปกติแล้วทำให้คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลและคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สามารถยุติลงได้ด้วยกรอนฟ้องหรือศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีปริมาณสูง และคดีมีการค้างพิจารณาน้อยลงเมื่อเทียบกรณีที่ไม่นำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ แต่ขณะที่คดีที่ทุนทรัพย์ไม่สูงมากที่มีลักษณะเป็นคดีมโนสำเนา อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวง การฟ้องคดี แม้กฎหมายจะให้สิทธิผู้เสียหายจะฟ้องด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ แต่ขั้นตอนการปฏิบัติจริงแล้วประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีของศาล ก็เป็นการยากที่จะดำเนินการฟ้องคดีหรือดำเนินการพิจารณาได้เอง และเมื่อต้องสืบพยานกระบวนการสืบพยานก็จะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนขณะเดียวกันหากจำเลยเป็นผู้ประกอบธุรกิจก็ย่อมมีทุนความจึงได้ดำเนินการจัดการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนเสนอคดีต่อศาลขึ้น โดยนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังดำเนินคดีต่อศาลมาใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อเสนอฟีพาทภายหลังดำเนินคดีต่อศาลมาใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนขึ้นเสนอต่อศาล ด้วยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม ที่สะดวกรวดเร็ว เสมอภาค (The rule of law) ในการยุติหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อีกทั้งเป็นการเพิ่มทางเลือกที่เป็นรากฐานในอันที่จะได้มาซึ่งความยุติธรรมต่อไป ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมทำให้ประชาชนผู้เสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมและได้รับการแก้ไขเยียวยา ความเสียหายด้วยความรวดเร็ว โดยไม่ต้อง

เสียดำธรรมเนียมศาล ค่าป่วยการทนายความ อีกทั้งไม่ทำให้จำเลยเสียชื่อเสียงทางการค้าหรือบริการ ตลอดจนสามารถลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและประหยัดงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมในการบริหารคดีได้เป็นอย่างดี

2.2.2 การไกล่เกลี่ย โดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สทช.) สำนักงานอัยการสูงสุด²⁷

การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทก่อนเสนอคำฟ้องคดีต่อศาล ในชั้นพนักงานอัยการนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ คือ การเน้นหลักการเข้าถึงความยุติธรรมโดยไม่ต้องฟ้องดำเนินคดีต่อศาลเพื่อสามารถที่จะทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้มีปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ได้มีการตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สทช.) โดยได้ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งนับแต่ได้ก่อตั้งขึ้นมาบทบาทของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดในส่วนภารกิจให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้น ได้เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึงทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมมากขึ้น ทำให้ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยในส่วนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น ภารกิจหลักอย่างหนึ่งของสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ที่เน้นให้บริการแก่ประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้น ที่สำคัญคือ การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเพราะเป็นการทำให้คู่กรณีพิพาทอยู่ด้วยกันในสังคมอย่างสงบสุข การยอมความกันได้ลดภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่กรณีที่ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแพ้ชนะแต่ทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งสองฝ่าย จึงทำให้โครงการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของพนักงานอัยการประสบความสำเร็จอย่างสูง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2525 และในเวลาต่อมากรมอัยการในขณะนั้น ได้ออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการขอให้พนักงานอัยการทำการประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบให้อำนาจพนักงานอัยการทำการไกล่เกลี่ยโดยในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้พนักงานอัยการไกล่เกลี่ยให้ผู้นั้นยื่นคำร้องต่อหัวหน้าพนักงานอัยการในส่วนกลางส่วนในต่างจังหวัดนั้นให้ยื่นต่ออัยการจังหวัด ซึ่งเมื่ออัยการจังหวัดเห็นสมควรประนีประนอมข้อพิพาท ก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบทำหน้าที่เชิญคู่กรณีอีกฝ่ายมาเพื่อสอบถามว่าประสงค์ว่าจะยินยอมให้พนักงานอัยการทำการประนีประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากไม่ยินยอมพนักงานอัยการก็จะไม่มีอำนาจไป

²⁷ วงศ์วิเศษ วรกิจโสภณไพศาล อ่างแล้ว

ทำการประนอมข้อพิพาทให้ แล้วให้แจ้งให้คู่กรณีที่จะขอให้ไกล่เกลี่ยทราบต่อไป ส่วนกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมให้พนักงานอัยการไกล่เกลี่ยทำการประนอมข้อพิพาทให้แจ้งสิทธิหน้าที่และพันธะทางกฎหมายและเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบโดยละเอียด และแจ้งชัดดังรายละเอียดในระเบียบ ส่วนในกรณีที่ผลการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทนั้น คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ก็ให้พนักงานอัยการจัดทำสัญญาเป็นหนังสือประนีประนอมยอมความในกรณีที่เป็นการแพ่ง หรือจัดทำบันทึกยอมความในกรณีที่เป็นการคดีอาญาในความยินยอมความกันได้ แล้วอ่านให้คู่กรณีฟัง ให้คู่กรณีนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานสองคน หลังจากนั้นให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อผู้ทำการประนอมข้อพิพาท แล้วนำเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในเวลาต่อมาถ้าได้ออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ขึ้นมารองรับเพื่อใช้เป็นแนวทางและวิธีปฏิบัติในการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว เกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทโดยกำหนดไว้ดังรายละเอียด ดังนี้

ข้อ 23 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าข้อพิพาท หมายถึง ข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาซึ่งเป็นการยินยอมความกันได้

ข้อ 24 การให้ความช่วยเหลือในการประนอมข้อพิพาท ให้กระทำโดยไม่คำนึงถึงฐานะรายได้ ของผู้ขอความช่วยเหลือเพื่อยุติข้อพิพาทอันจะมีผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

ข้อ 25 ในการประนอมข้อพิพาทให้ผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทเชิญคู่กรณีมาเพื่อสอบถามความประสงค์ว่าจะยินยอมให้พนักงานอัยการ หรือทนายความอาสา ทำการประนอมข้อพิพาทหรือไม่

ในกรณีที่คู่กรณีไม่ยินยอมให้ทำการประนอมข้อพิพาท ให้แจ้งเหตุอันนั้นไว้แล้ว ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อรับทราบด้วย

ข้อ 26 เมื่อคู่กรณียินยอมให้พนักงานอัยการหรือทนายความอาสา ทำการประนอมข้อพิพาทก็ให้ผู้ทำการประนอมข้อพิพาทแจ้งสิทธิหน้าที่ และพันธะทางกฎหมาย อันเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบ โดยละเอียดแจ้งชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลดีของคดีอาญาในความยินยอมได้

ข้อ 27 ในการประนอมข้อพิพาทให้ผู้ทำการประนอมข้อพิพาท เชิญคู่กรณีบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง โดยความยินยอมของเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง

ข้อ 28 เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้ ก็ให้ผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทจัดทำร่างสัญญาประนีประนอมยอมความ ความแพ่งหรือความอาญา โดยให้คู่กรณีอ่านหรือ อ่านให้ฟังจนเข้าใจ

ข้อความที่ตกลงกันได้โดยตลอดแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาตรวจร่างและเมื่อได้จัดทำสัญญา ประนีประนอมยอมความตามที่หัวหน้าพนักงานอัยการได้ตรวจร่างเสร็จแล้ว ก็ให้อ่านให้คู่กรณีทราบ และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน และให้ผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทลงลายมือชื่อในฐานะผู้ประนอมข้อพิพาทไว้ด้วย

สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ให้จัดทำขึ้นให้เพียงพอต่อจำนวนคู่กรณี โดยมีข้อความถูกต้องตรงกันทุกฉบับ แล้วมอบให้คู่กรณียึดถือไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ และอีกฉบับให้เก็บไว้ที่สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ที่ทำการประนอมข้อพิพาทแล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานอัยการทราบด้วย

ข้อ 29 ในกรณีที่ระเบียบนี้มิได้กำหนดไว้ให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนในกรณีที่ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดไว้ให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁸

กรณีดังกล่าว จะเห็นว่าระเบียบการไต่ถามข้อเท็จจริงประนีประนอมของพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น โดยกรมอัยการ ได้ออกระเบียบวิธีการปฏิบัติการไต่ถามข้อเท็จจริงประนีประนอมโดยไม่ได้กำหนดคณะกรรมการไต่ถามจึงมีความแตกต่างจากการไต่ถามของคณะกรรมการไต่ถามของศาลยุติธรรมดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั้น แต่ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดไว้ให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นจึงต้องทราบว่า ระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 กำหนดไว้อย่างไรด้วย ซึ่งตามระเบียบของระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ข้อ 6 ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านนั้นสามารถมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่าสองคน ดำเนินการแทนได้ และบางกรณีคณะกรรมการหมู่บ้านสามารถเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมทำการประนีประนอมข้อพิพาทด้วยก็ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการไต่ถามของคณะกรรมการไต่ถามของศาลยุติธรรมกับของคณะกรรมการหมู่บ้านแล้วจะคล้ายกันทั้งรูปแบบและวิธีการรวมทั้งจำนวนของคณะกรรมการไต่ถาม แต่รูปแบบและวิธีการของการไต่ถามของพนักงานอัยการนั้นส่วนมากใช้หลักการการไต่ถามในรูปแบบของการไต่ถามชั้นศาลโดยยึดหลักตามระเบียบตามหลักกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

²⁸ สำนักงานคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) จังหวัด กุ้มือการ
ประนอมข้อพิพาท สำนักงานอัยการจังหวัดพิษณุโลก 2552

ส่วนผู้ทำการไต่เถียงของพนักงานอัยการนั้น ไม่ได้กำหนดเป็นคณะบุคคลผู้จะทำการไต่เถียงได้ แต่ให้อำนาจหน้าที่ไต่เถียงเป็นของพนักงานอัยการหรือทนายความอาสาเท่านั้น

กระบวนการและขั้นตอนของการไต่เถียงข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุด ในการระงับข้อพิพาท สามารถเข้าสู่วิธีการไต่เถียงโดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. กรณีไต่เถียงประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ เกิดขึ้นจากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งขอให้พนักงานอัยการประนอมข้อพิพาทโดยการทำเป็นคำร้องขอยื่นต่อพนักงานอัยการ ตามภูมิฐานะที่ผู้ร้องหรือมูลคดีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้น

2. หัวหน้าพนักงานอัยการ หรืออัยการจังหวัด พิจารณาเห็นสมควรทำการประนอมข้อพิพาทให้ ก็ให้ทำหนังสือเชิญคู่กรณี ฝ่ายหนึ่งมาเพื่อสอบถามว่าประสงค์จะให้พนักงานอัยการประนอมข้อพิพาทจึงเกิดขึ้น โดยความสมัครใจของคู่กรณี หากประสงค์จะให้ประนอมข้อพิพาทก็สามารถดำเนินการได้ หากไม่ประสงค์หรือยินยอมให้ประนอมข้อพิพาท หรือมีเหตุอันไม่สมควรที่จะประนอมข้อพิพาทก็ให้แจ้งเหตุให้คู่กรณีพิพาทนั้นทราบและให้ลงลายมือชื่อไว้

3. ก่อนลงทำการประนอมข้อพิพาทผู้ประนอมข้อพิพาทต้องแจ้งสิทธิ หน้าที่ และพันธะทางกฎหมาย อันเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบ โดยละเอียดแจ้งชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของคดีอาญาในความผิดอันยอมได้เพราะกรณีที่เป็นความผิดอาญาที่ยอมความได้ หากทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและทำให้สิทธินำคดีมาฟ้องระงับไป

4. เมื่อคู่กรณีตกลงกันก็ให้ผู้ประนอมข้อพิพาทจัดทำบันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ โดยให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน มอบให้คู่กรณียึดถือไว้ ฝ่ายละ 1 ฉบับ และอีกฉบับให้เก็บไว้ที่ สคช.จังหวัดหรือ สคช. สาขาที่ทำการประนอมข้อพิพาทนั้น แล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานอัยการทราบ ต่อไป

ผู้ทำการไต่เถียงข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่พนักงานอัยการสูงสุด และทนายความอาสา

นอกจากนี้ยังมีการไต่เถียงข้อพิพาทตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

บทที่ 4

วิเคราะห์การไถ่เกี้ยและระดับข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะกรรมการ ไถ่เกี้ยระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน

บทวิเคราะห์การไถ่เกี้ยข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะกรรมการไถ่เกี้ยข้อพิพาทระดับอำเภอ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยวิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายให้มีคณะกรรมการในระดับอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกี้ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนหาหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการไถ่เกี้ยคดีแพ่งตามมาตรา 61/2 ซึ่งจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 โดยการศึกษาเป็นการศึกษาการยุติข้อพิพาทนอกเหนือจากการไถ่เกี้ยประนีประนอมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยการศึกษาเป็นการวิเคราะห์การไถ่เกี้ยเพื่อระดับข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มีประเด็นวิเคราะห์สำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่

1. วิเคราะห์มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การวิเคราะห์ในส่วนกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2550 ขอเสนอและวิเคราะห์ ดังนี้

1.1 บทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่งให้มีบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกี้ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับ ที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่น ๆ ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคนให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างข้อพิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทและให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่ายในกรณีคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีผู้พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกบังคับให้ทำตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณาให้อายุความในการฟ้องร้องคดี สะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม”

1.2 บทวิเคราะห์มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแล้วเห็นว่า กรณีการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการระดับอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ ถือเป็น การหันเหคดีหรือข้อพิพาทออกจากกระแสหลัก (Diversion) และเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ประเภทหนึ่งที่น่ารูปแบบของการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) บางส่วนมาใช้โดยเป็นการดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองซึ่งมิใช่ผู้มีหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ผลการไกล่เกลี่ยที่เป็นผลให้ข้อพิพาททางแพ่งยุตินั้นมีสภาพบังคับมากกว่าผลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท และมีสภาพบังคับมากกว่า คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 ที่มาแห่งอำนาจและผู้มีอำนาจทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นที่มาแห่งอำนาจของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับอำเภอ จากตัวบทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจไกล่เกลี่ยได้นั้นระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่ประกาศโดยความเป็นชอบของกรมการจังหวัดทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองของอำเภอที่ข้อพิพาททางแพ่งเกิดในพื้นที่ หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในอำเภอนั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในอำเภอ ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่า ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ลักษณะดังกล่าวเมื่อมองในแง่รูปแบบของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้ดำเนินการให้ข้อพิพาทหรือความผิดทางแพ่งยุติลงแล้วเป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation or Conciliation) และถือเป็น การไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) ที่เกิดจากความสมัครใจและความยินยอมของทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งคนกลางในที่นี้หมายถึงคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีเลือกมาประกอบกับภาครัฐนั่นเอง เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจให้กับทั้งสองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้มาเสนอในการเจรจา ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา ช่วยชี้แนะทางออกให้กับคู่กรณีเมื่อคู่กรณีตกลงกัน ได้จึงทำเป็นสัญญาไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้คู่กรณีปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยนี้ จึงประกอบด้วย

1. นายอำเภอ หรือพนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอ เป็นประธาน
2. บุคคลซึ่งคู่พิพาทเลือกจากบัญชีรายชื่อที่นายอำเภอจัดทำขึ้น โดยเลือกมาฝ่าย

ละ 1 คน จากรายชื่อซึ่งนายอำเภอได้ประกาศแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของกรรมการจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่มาของผู้ไกล่เกลี่ยที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.2.2 ความยินยอม และการแสดงความจำนงของคู่พิพาท ความยินยอมเป็นหลักสำคัญ แม้ว่าการที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะเข้าไปมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม แต่มีเงื่อนไขสำคัญในการรองรับอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง คือ ความยินยอมของคู่กรณีผู้พิพาท ซึ่งหมายถึงคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมโดยสมัครใจ (Consent และ Submission) ให้ใช้วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความยินยอมนี้ต้องเป็นความยินยอมโดยไม่มีเงื่อนไข และต้องเป็นความยินยอมโดยชอบโดยปราศจากการหลอกลวง ช่มชู้ หรือกระทำความชอบประการอื่นให้คู่กรณียินยอมอันเป็นหลักการของความยินยอมของผู้เสียหายที่นำมาใช้ในความยินยอมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยยินยอมที่จะให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ย โดยเริ่มจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอเพื่อทำการไกล่เกลี่ย ในลักษณะของการทำงานเชิงรับ (Passive) เพราะข้อพิพาททางแพ่ง เป็นลักษณะกฎหมายเอกชน ที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องได้น้อย จนกว่าคู่กรณีจะแจ้งฝ่ายปกครองทราบ จึงสรุปได้ว่าในขั้นตอนการนำข้อพิพาททางแพ่งไปสู่การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการระดับอำเภอ เป็นความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยที่คู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายจะมีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งได้แจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอ และเมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องแล้วจะแจ้งความประสงค์ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายทราบว่าจะยินยอมเข้าไกล่เกลี่ยหรือไม่ จึงจะเกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้นได้ การแสดงความประสงค์หรือจำนงของคู่พิพาท และอีกฝ่ายให้ความยินยอม ในการนี้อาจมีคำถามว่าฝ่ายที่แสดงความจำนงจะต้องได้รับความยินยอมหรือไม่ นั่นก็สามารถพิจารณาได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นเป็นการแสดงความต้องการเชิงรุกที่จะให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยและในความจำนงนั้นย่อมมีความยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอยู่ด้วย เมื่อฝ่ายใดแสดงความจำนงยอมถือว่าฝ่ายนั้นยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไปด้วย จนกล่าวได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นได้เคลื่อนกลืนความยินยอมไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติเอาไว้ว่าขอแค่เพียงคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีความยินยอมหรือการแสดงความจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็เป็นอันใช้ได้แล้ว ความยินยอมของคู่กรณีข้างต้นถือเป็นหลักการสำคัญของและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดี การไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) เป็นเพราะบทบาทของคนกลางในการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นบทบาทของการประนีประนอมและไกล่เกลี่ยให้คู่ความยอมรับข้อตกลงร่วมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือทำคำชี้ขาดว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดมีหน้าที่ต้อง

ดำเนินการต่ออีกฝ่ายอย่างไร ซึ่งมีรูปแบบของอนุญาโตตุลาการที่หลักความยินยอมของคู่กรณีนำไปใช้เพียงแค่การยินยอมเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการและความยินยอมและยอมรับในตัวอนุญาโตตุลาการเท่านั้น หลังจากขั้นตอนนี้แล้วจะไม่มีหลักความยินยอมมาใช้ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการอีกต่อไป เมื่ออนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดอย่างไรแล้วเป็นบทบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถฟ้องต่อศาลให้บังคับตามคำชี้ขาดนั้นได้เลย นอกจากนี้ยังบัญญัติให้กรณีหากคู่พิพาทไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็ให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยออก และแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ส่วนความยินยอมไม่ได้ระบุไว้เป็นหนังสือเป็นหนังสือ แต่เพื่อให้มีผลความยินยอมที่แสดงออกโดยแจ้งชัดทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติน้อยเพราะมีหลักการการยินยอมเป็นหนังสือ ส่วนความยินยอมในส่วนแรกที่กำลังมาข้างต้นนั้น ถึงแม้ไม่ได้ระบุไว้ในมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความยินยอมประเภทใด แต่มาตรานี้บัญญัติให้อำนาจออกกฎ กระทรวงวางหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยได้ การกำหนดรูปแบบให้การยินยอมโดยแจ้งชัดด้วยการให้ทำความยินยอมเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา ซึ่งถือเป็นการแสดงความยินยอมโดยแจ้งชัดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้ามีการแสดงความยินยอมด้วยวาจาแล้วต้องให้นายอำเภอทำการบันทึกความยินยอมด้วยวาจานั้นไว้เป็นหลักฐานด้วยก่อน

1.2.3 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า ต้องเป็นเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นๆที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นการกำหนดข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ให้ชัดเจนและกว้างขึ้น

1.2.4 อำนาจในการไกล่เกลี่ยตามเขตท้องที่ อำนาจของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยที่จะทำการไกล่เกลี่ยตามมาตรานี้ แก้ไขเพิ่มเติมในแง่ของเขตท้องที่ ได้กำหนดเขตท้องที่เป็นเขตอำเภอ โดยยึดภูมิลำเนาของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหลัก มิได้กำหนดสถานที่ ท้องที่เกิดเหตุ แต่พิจารณาจากบุคคลในท้องที่ในลักษณะบุคคลในปกครอง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอนั้นๆ ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ ที่ตนเองมีภูมิลำเนาตามกฎหมาย ก็สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ทั้งได้กำหนดให้นำไปใช้ในเขตของกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม

1.2.5 ผลแห่งการสิ้นสุดแห่งคดีที่ไกล่เกลี่ยแล้ว กรณีนี้เป็นกรณีที่เมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ก็ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำบันทึกตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน มอบให้คู่กรณียึดถือไว้คนละฉบับ อีกฉบับเก็บไว้ที่อำเภอ โดยสัญญา

นั้นต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และคู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญา นั้น เป็นผลแห่งข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ เพื่อให้ออกคำบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ความที่มาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นมากกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทและผลแห่งคำไกล่เกลี่ยกรณีคู่กรณียินยอมและมีการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยแล้วที่มีสภาพบังคับมากกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าว เป็นลักษณะสำคัญของการหันเหคดี (Diversion) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่ทำให้คดีออกจากกระแสหลักโดยเบี่ยงเบนออกนอกเส้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมตามปกติและสามารถยุติได้ในรูปแบบอื่นโดยไม่ต้องใช้ศาล ดังนั้นจึงสามารถช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ หากทุกอำเภอในทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยร่วมกันทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจแล้วช่วยส่งเสริมสร้างบรรยากาศการแก้ไขข้อขัดแย้งในชุมชนไปในทางถ้อยที่ถ้อยอาศัยไม่แตกหักเหมือนการดำเนินคดีในศาล คู่กรณีมีโอกาสได้ขอโทษและให้อภัยซึ่งกันและกัน มีโอกาสในการเจรจาแก้ไขปัญหาคดีกันมิตร ทำให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป สังคมมีความสุข นอกจากนี้แล้วโอกาสที่คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ จะขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลย่อมลดลงและเมื่อคดีขึ้นสู่ศาลน้อยลงเท่าใด จึงเป็นการแบ่งเบาภาระศาลในการพิจารณาคดีได้มากเท่านั้น เป็นการมีส่วนช่วยลดปัญหาความตกร่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีขึ้นสู่ศาล

1.2.6 ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท ตามมาตรา 61/2 นี้ การจำหน่ายข้อพิพาทออกจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นเกิดจากคู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย จำหน่ายข้อพิพาทนั้น ซึ่งผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท ทำให้อายุความที่สุดหยุดลง เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาทนั้น หมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่มี การเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับ 1 ใหม่ในวันที่จำหน่ายข้อพิพาท และผู้เสียหายมีสิทธิไปดำเนินการในอายุความได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอายุความแตกต่างกันไป

1.2.7 การนับอายุความและผลแห่งการนับอายุความเมื่อจำหน่ายข้อพิพาท ให้ถือวันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่

แจ้งความประสงค์ โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ให้ถือวันที่อำเภอได้รับหนังสือแจ้ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการระงับการฟ้องคดี และในส่วนการบังคับ เป็นผลแห่งข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ เพื่อให้ออกคำบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

1.3 วิเคราะห์ที่มาในการบัญญัติกฎหมาย

ผู้ศึกษาพิจารณา จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามหันเหข้อพิพาทหรือคดีความทางแพ่งออกจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง โดยมีการบัญญัติกฎหมายลักษณะยุติธรรมทางเลือกขึ้นบังคับใช้ ซึ่งได้ประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2550 ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้ โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกระบวนการยุติธรรมหลักไว้ เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการจัดการกับข้อพิพาทหรือคดีความทางแพ่งช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ จึงถือได้ว่าการบัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งให้ยุติก่อนถึงชั้นศาลโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับอำเภอนั้น ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 นี้ เป็นความพยายามในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายของภาครัฐในการเข้าไปจัดการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนสังคมไทยก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล โดยสมัยก่อนของไทย มีปรากฏการณ์หากเกิดข้อพิพาททางแพ่งขึ้นในชุมชนหมู่บ้าน ก็จะมีระบบการไกล่เกลี่ยโดยผู้อาวุโสในหมู่บ้าน ไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้านตัวอย่าง เช่น ไกล่เกลี่ยโดยตระกูลแซ่ในชุมชนชาวม้ง หรือแม้กระทั่งศาลหมู่บ้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดเพชรบุรี หากไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคือศาล แต่ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมชั้นศาล การที่รัฐจัดให้มีเจ้าหน้าที่ ผู้ทำหน้าที่แทนรัฐในส่วนภูมิภาคคือฝ่ายปกครองที่มีความใกล้ชิดและมีความเชื่อถือมา ยาวนาน เข้าไปเป็นผู้กรองข้อพิพาทอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมในการที่จะช่วยไต่คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนชั้นศาลหรือชั้นก่อนฟ้องได้แล้ว

ตามมาตรา 61/2 ที่มีการแก้ไขเป็นการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยขึ้นใหม่ ที่เคยกำหนดให้นายอำเภอเพียงคนเดียวมีอำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งโดยเปลี่ยนมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในลักษณะคณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นหลักประกันความเชื่อถือมากกว่า ส่วนลักษณะคดีและผลคดีที่ให้อำนาจแต่เดิมความแพ่งที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสองหมื่นบาท ถ้าคู่กรณีไม่ตกลงกันก็ให้ยกเลิกคดีเรื่องนั้น ให้คู่กรณีไปยื่นฟ้องต่อศาล ส่วนผลอีกประการ ถ้าคู่กรณีตกลงยอมกันแล้ว ให้นายอำเภอจดข้อความที่ตกลงกัน และให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกับนายอำเภอลงลายมือชื่อในใบยอมนั้น แล้วมอบให้ทั้งสองฝ่ายถือไว้ฝ่ายละฉบับ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งนำใบยอมนั้น ไปยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาตามยอมได้ ซึ่งในส่วนที่กำหนดใหม่เป็นการระบอบเขตเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท เป็นการขยายขอบเขตอำนาจมากขึ้น และในส่วนผลแห่งการประนอมข้อพิพาท ข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ เพื่อให้ออกคำบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ผู้เขียนมีประเด็นเพิ่มเติม กรณีเขตที่มีอำนาจไกล่เกลี่ย ที่ยึดภูมิลำเนาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การกำหนดเขตภูมิลำเนาของคู่กรณีซึ่งอาจกรณีคาบเกี่ยวกันสองพื้นที่ แต่ละฝ่ายเลือกที่จะใช้สิทธิให้มีการไกล่เกลี่ยในพื้นที่ของตนเอง เพราะการที่ต้องเลือกบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่ตนเองรู้จัก หรือเชื่อถือที่อาจเป็นประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด ควรจะเพิ่มเติมอย่างไร อาจให้เลือกผู้ไกล่เกลี่ยจากเขตอำเภอของตนเองไปร่วมเป็นกรรมการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ก็ได้

2. วิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้ผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

ในการวิเคราะห์นี้จะเสนอถึงความชอบด้วยหลักการ ความเหมาะสม ตลอดจนความเหมาะสมแห่งขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ซึ่งกล่าวได้ดังนี้

2.1 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น เมื่อพิจารณาประเภทของกฎหมายโดยแบ่งแยกตามลักษณะวิธีบัญญัติหรือสารบัญญัติแล้ว การไต่เถียงประนามข้อพิพาททางแพ่งเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการยุติข้อพิพาททางแพ่งอย่างหนึ่ง จึงถือเป็นกฎหมายประเภทวิธีบัญญัติหรือวิธีพิจารณาหรือการดำเนินการ เมื่อพิจารณาในแง่ของการทำให้กฎหมายเป็นหมวดหมู่ บทบัญญัติว่าด้วยการไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะกรรมการไต่เถียงระดับอำเภอ จึงน่าจะอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายแพ่ง และเมื่อพิจารณาจากผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่ง คือ การใช้อำนาจทางบริหารของในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการไต่เถียง การไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งก็คือเป็นภารกิจหนึ่งในหลายภารกิจที่ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการ ซึ่งหน้าที่ของนายอำเภอผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องที่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ส่วนใหญ่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 เมื่อพิจารณาในมุมนี้ การไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะกรรมการไต่เถียงระดับอำเภอ น่าจะมีความเหมาะสมที่จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งปัจจุบัน มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 7)พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์หมวดหมู่กฎหมายและความเหมาะสมที่กล่าวมาดูจะไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่าใดนัก

ผู้ศึกษาก็มีความเห็นด้วยอย่างยิ่งว่า บทบัญญัติว่าด้วยการไต่เถียงทางแพ่งโดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรนอกกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนี้ ควรจะบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งจะเหมาะสมมากกว่า ดังนั้นหากจะให้เป็นการดีที่สุด ควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ไปบัญญัติ เป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ถูกยกเลิกไป เพื่อให้มีความเหมาะสมแก่ฐานอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร และถือเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือการทำงานที่สำคัญของฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่ต้องมีกฎหมายหลักรับผิดชอบ ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งของนายอำเภอได้ถูกยกเลิกไป โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551²⁹ อย่างไรก็ตาม การจะเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว แล้วนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่นั้นมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาหลายประการ ในที่นี้มีปรากฏการณ์ 3 ประการที่ขอนำเสนอประกอบการพิจารณา

1) ประการแรก คือปรากฏการณ์แห่งประวัติศาสตร์ของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง อันเป็นการทำให้คดีพิพาททางแพ่งยุติลงโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ที่ให้กำนันและนายแขวงมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่ง โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องยังโรงศาลก็ได้ ถ้ากำนันเปรียบเทียบไม่ได้หรือเป็นกรณีคดีซึ่งทุนทรัพย์สูงพ้นอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เป็นที่แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควรก็ได้ ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 108 ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ รวมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 โดยคณะกรรมการดังกล่าวคัดเลือกมาจากคนในหมู่บ้านหรือข้าราชการที่ราษฎรนั้นนับถือ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 127 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางมีการปรับปรุงหน่วยงานโดยในแต่ละจังหวัดได้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ดำรงธรรม” ขึ้นในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ตลอดจนการรับเรื่องร้องทุกข์อื่นๆ การให้ความช่วยเหลือเพื่อยุติปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จนกระทั่งปัจจุบันมีการบัญญัติการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว นั้นแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจการไกล่เกลี่ยหรือยุติข้อพิพาททางแพ่งของนายอำเภอและพนักงานฝ่ายปกครองจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เคยอยู่ในพระธรรมนูญศาล หมายความว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของฝ่ายปกครองมาก่อนที่จะอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

2) ประการที่สอง อำนาจในการยุติข้อพิพาททางแพ่งโดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในรูปแบบของคณะกรรมการของฝ่ายปกครอง อันมีลักษณะและรูปแบบคล้ายคลึงกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบกับอำนาจของนายอำเภอ ทำให้คดี

²⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้ยกเลิก มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2457

พิพาททางแพ่งยุติลงในชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทย อันถือเป็นการดำเนินการทางวิธีพิจารณาความแพ่งอย่างหนึ่งนอกจากบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบอันเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่หลากหลายอีกมาก เช่น ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาพนายความว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2547

3) ประการที่สาม มีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่บัญญัติออกมาใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่มีบทบัญญัติบางประการที่โดยทั่วไปแล้วน่าจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหรือประเภทหนึ่งแต่กลับบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งหากมองในแง่ของประเภทและหมวดหมู่กฎหมายแล้วไม่น่าจะเหมาะสม ยกตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กล่าวถึงการจัดองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตย วิธีการได้มาซึ่งองค์กรเหล่านี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจอธิปไตยและตลอดจนบัญญัติหลักเกณฑ์และกติกาที่สำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งควรบัญญัติในเรื่องหลักใหญ่ๆ หากเป็นเรื่องในรายละเอียดจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา จากตัวอย่างหากมองในแง่ของนิติวิธีและความเหมาะสมในการจัดหมวดหมู่ กฎหมายแล้วอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก แต่การที่ผู้บัญญัติกฎหมายบัญญัติออกมาเช่นนั้นย่อมมีเหตุผลความจำเป็นในบริบททางสังคม การเมือง หรือเหตุผลอื่นอยู่เสมอ บทบัญญัติบางประการได้มีความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขในกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นเวลานานแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ แต่บทบัญญัติตามหลักการเดียวกันนี้อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งตราออกมาใช้บังคับภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว การไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทในชั้นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่ดีและหลายฝ่ายพยายามผลักดันให้ออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ แต่ไม่สามารถทำได้เพราะเหตุที่กฎหมายนั้นมีขั้นตอนมาก และออกโดยองค์กรนิติบัญญัติจึงทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาและกว่าจะออกมาเป็นกฎหมายใช้เวลานาน เครื่องมือทางกฎหมายบางอย่างที่เป็นสิ่งที่ดีที่นำมาใช้แต่กลับมาออกมาใช้ไม่ได้เพราะยังไม่มีบทบัญญัติเป็นกฎหมายออกใช้บังคับ บางครั้งทำให้เสียโอกาสที่ดีไป ส่วนกรณีของการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งโดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในระดับอำเภอ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้นจึงนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีในอันที่จะพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทย ตลอดจนคดีลี้ลับคดีร้ายได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นข้างต้นสนับสนุนที่ควรจะให้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน และโดยที่บทบัญญัติว่าด้วยการไต่เถียงคดีข้อพิพาททางแพ่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น เนื่องจากรูปแบบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐผ่านคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น โดยปกติแล้วเมื่อจะต้องแก้ไขกฎหมายฉบับใด โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม คือ หน่วยงานในสังกัดที่รัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นเป็นผู้รักษาการในฐานะเจ้าของเรื่อง ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีการไต่เถียงประนอมข้อพิพาททางแพ่ง รวมทั้งการไต่เถียงคดีอาญาโดยนายอำเภอนี้ หน่วยงานที่ดำเนินการผลักดันให้มีการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้คือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ซึ่งมีหน่วยงานเลขานุการ คือสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี³⁰ เมื่อจะเสนอกฎหมายเพื่อบังคับใช้ก็ต้องเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษาการ ในการนี้มีกฎหมายอยู่ฉบับหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม³¹ สำนักงาน ก.พ.ร. โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (อ.ก.พ.ร.) มีนายมนุชญ์ วัฒนโกเมร กรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดและอดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน³² ได้ดำเนินการผลักดันและเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการไต่เถียงคดีข้อพิพาททางแพ่งนี้ผ่านทางนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการ ต่อมาได้มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กฤษฎีกาและได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 7 กันยายน 2553 และมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยการไต่เถียงคดีข้อพิพาททางแพ่งที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้น เป็นผลมาจากบริบททางสังคม การเมืองและโอกาสที่เหมาะสม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเหนือความ

³⁰ พรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 7 (12)

³¹ พรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 6

³² บันทึกข้อความ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ที่ มท 0307.2/1896 ลงวันที่ 11 เมษายน 2551 เรื่องการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาระบบราชการในภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2551

คาดหมายใดๆ ที่การไต่เถียงประนามข้อพิพาททางแพ่งจะไปอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไต่เถียงประนามข้อพิพาททางแพ่งนี้ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษต่างๆ นอกเหนือจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งอยู่แล้ว ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

2.2 ความชอบด้วยหลักการ และความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและบุคคลอื่นในรูปคณะกรรมการเป็นผู้ไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่ง ในระดับอำเภอ

การที่จะใช้เครื่องมือทางกฎหมายใดเข้าไปแก้ไขปัญหาทางสังคมใดหากจะให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับสภาพสังคมด้วย ดังเช่นในสังคมหลายประเทศใช้องค์การพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งตามรูปแบบทั้งของไทยและต่างประเทศที่ได้ศึกษามาข้างต้น จะพบว่ามีเป้าหมายในการจัดให้มีการยุติคดีหรือการไต่เถียงอันเป็นเป้าหมายหลักนั่นคือเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม กล่าวคือ การทำคดียุติได้ในชั้นก่อนถึงศาลจะช่วยให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงในการขอโทษ และการชดใช้ซึ่งการกระทำผิดร่วมกัน ทำให้คู่กรณีอยู่ในสังคมร่วมกันได้อย่างสงบสุขเกิดความผาสุกขึ้นในหมู่บ้านและชุมชนได้ดีกว่าการเอาชนะกันทางคดีในศาลซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายต่างมุ่งเอาชนะกัน เมื่อได้ผลแพ้ชนะแล้วคู่กรณีอาจไม่มองหน้ากันอยู่ในสังคมร่วมกันอย่างหวาดระแวง และชิงชังกันก็เป็นที่น่าเสียดาย ซึ่งเคยได้ผลและเหมาะสมกับสังคมไทย ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์กันสูง มีการนับญาติและความเกรงเอกรังใจกัน วัฒนธรรมการไม่ชอบมีเรื่อง อีกทั้งบางแห่งมีการปกครองทางธรรมชาติสูง และจากการศึกษาและรูปแบบการไต่เถียงประนามข้อพิพาทในบทที่ 2 และบทที่ 3 ซึ่งทำให้ทราบผลของการใช้การไต่เถียงว่าสามารถช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในสังคมได้จริง จนถึงปัจจุบันนี้แม้จะไม่มีบทบัญญัติระบุชัดเจนให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจไต่เถียงประนามข้อพิพาทโดยตรงแล้ว โดยมอบหมายให้คณะบุคคลอื่นทำแทน ก็ยังมีข้อถกเถียงว่าใครควรมีอำนาจในการไต่เถียงประนามข้อพิพาททางแพ่ง ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้ระบุนายอำเภอมีอำนาจในการไต่เถียงจะมองว่าการให้นายอำเภอมีอำนาจการไต่เถียงประนามข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องของเอกชน และการดำเนินการเพียงคนเดียวอาจไม่เหมาะสมในเรื่องความเที่ยงธรรม เหมาะสม เพราะเป็นการตัดสินใจเพียงคนเดียว ควรจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการโดยให้ผู้ที่เป็คู่กรณีพิพาทมีส่วนร่วม โดยเลือกบุคคลที่ตนเองเชื่อถือ เป็นคณะกรรมการแทนตนเป็นการตัดข้อครหาต่างๆ ได้ ฝ่ายที่สนับสนุนให้นายอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่เถียง เพราะเหตุผลสนับสนุนว่า ประวัติศาสตร์และมีเจตนารมณ์แห่งการก่อตั้งตลอดจนปรัชญาหรือเป้าประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของประชาชน แม้กระทั่งในพระราชบัญญัติปรับปรุง

กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยไว้ในมาตรา 30 ว่ามีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อำนาจความเป็นธรรมของสังคมและการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งคำนี้หมายถึง การขจัดทุกข์ภัยและทำให้สังคมมีความร่มเย็นเป็นสุข ซึ่งมุมมองนี้อาจตรงกับคำที่นิยมใช้ในปัจจุบันว่า ความปรองดองและความสมานฉันท์ในสังคม โดยรูปแบบการปกครองที่ให้มิหนายอำเภอ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435³³ และนายอำเภอเป็นสถาบันหลักในการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด มีความใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่สามารถทำงานช่วยเหลือนายอำเภอในระดับท้องถิ่นจำนวนมาก เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนั้น นายอำเภอจึงเป็นจุดกระพริบระหว่างราชการส่วนกลางกับประชาชน จึงอาจถือได้ว่าเป็นผู้ที่สามารถนำประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ได้งานที่สุดผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนนายอำเภอก็สามารถมอบหมายให้ปลัดอำเภอ ทำหน้าที่แทนได้ เป็นต้น หากถามชาวบ้านจำนวนมากมักจะรู้จักพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา คงรู้จักเพียงนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงง่ายที่นายอำเภอจะเข้าไปจัดการความขัดแย้งของราษฎรได้ ดังนั้น ความเหมาะสมที่จะให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือนายอำเภอ ซึ่งอยู่นอกเหนือกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ มีสถิติตัวอย่างรายงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ของจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกแบ่งเขตการปกครองเป็น 9 อำเภอ มีประชากรรวม 856,244 คน (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2556) ปรากฏว่ามีผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ช่วงปีงบประมาณ 2556 (1 ตุลาคม 2555 – 30 กันยายน 2556) มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งรวม 10 เรื่อง เป็นการไกล่เกลี่ยเรื่องที่ดิน 5 เรื่อง และเรื่องทางแพ่งอื่น 5 เรื่อง สามารถยุติข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง³⁴ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ผลสำเร็จก็ถือว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่เมื่อพิจารณาในปริมาณหรือจำนวนเรื่องเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งอาจมีจำนวนน้อย ซึ่งถ้ามองในแง่ดี ที่ได้มีการพูดคุยกับนายอำเภอ ปลัดอำเภอในพื้นที่หลายคน มีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า สถิติจำนวนตัวเลขมีน้อย อาจเป็น

³³ หนังสืองานถวายผ้ากฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527 หน้า 74

³⁴ กลุ่มงานอำนาจอบายความเป็นธรรม ที่ทำการปกครองจังหวัดพิษณุโลก ตุลาคม 2556

เพราะการปกครองดูแลให้สังคมมีความสงบ มีความเข้าใจกันของคนในสังคม ขนบธรรมเนียมวิถีชีวิตยังอยู่ในสังคมเครือญาติที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เรื่องข้อพิพาทบางเรื่องแม้ว่าจะมาถึงระดับอำเภอ มีการเจรจาแบบไม่เป็นทางการ โดยปลัดอำเภอในพื้นที่จนเป็นที่ยุติได้ แต่ไม่ประสงค์จะให้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ข้อมูลจำนวนน้อย แต่หากมองในแง่ลบ อาจเกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างน้อย

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท ในรูปคณะกรรมการมีความเหมาะสมกว่าการดำเนินการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพียงคนเดียว เพราะคดีความข้อพิพาททางแพ่ง เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน สิทธิทางกฎหมายเท่าเทียมกัน หากให้นายอำเภอดำเนินการเพียงคนเดียวอาจไม่เหมาะสม อาจมีคำครหาในเรื่องความเที่ยงธรรม ความเหมาะสม เพราะเป็นการตัดสินใจเพียงคนเดียว ควรจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยให้ผู้ที่ เป็นคู่กรณีพิพาทมีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลที่ตนเองเชื่อถือร่วมเป็นคณะกรรมการแทนตน รวมทั้งมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้แทนของตนได้ ซึ่งบุคคลที่จะผู้ไกล่เกลี่ยเป็นไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่ นายอำเภอประกาศตั้งจากบุคคลที่มีการคัดเลือกจากคนในพื้นที่อำเภอโดยผ่านความเห็นชอบของ กรรมการจังหวัด และประธานกรรมการอาจเป็นนายอำเภอเอง ปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่แทน หรือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นคนกลาง ส่วนความเหมาะสมที่ให้นายอำเภอหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย นั้น โดยที่ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข นายอำเภอ เป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตำแหน่งที่ชาวบ้านรู้จักในฐานะพ่อเมืองระดับ อำเภอ โดยบทบาทหน้าที่เป็นบุคคลที่ต้องมีความน่าเชื่อถือของประชาชน ในการระงับข้อพิพาท เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความสงบสุขของราษฎรจึงทำให้นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. วิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ทางแพ่ง พ.ศ. 2553

3.1 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

ตามที่มาตรา 61/2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำ บัญชีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจน ค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการในฐานะเจ้าของเรื่องได้ดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงดังกล่าว และผ่านความ

เห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2554 โดยขอเสนอกฎกระทรวง ดังนี้

กฎกระทรวง

ว่าด้วยการไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

พ.ศ. 2553

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2553 นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่ข้อ 28 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึง กิ่งอำเภอ

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“พนักงานอัยการประจำจังหวัด” หมายความว่า ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ อัยการผู้ช่วยขึ้นไปที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด

“บัญชีรายชื่อ” หมายความว่า บัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลี้ย

“ผู้ไถ่เกลี้ย” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาท

“ประธานคณะผู้ไถ่เกลี้ย” หมายความว่า นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือ ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ที่เป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาท

หมวด 1 บัญชีรายชื่อ

ข้อ 3 ในอำเภอหนึ่งให้มีบัญชีรายชื่อ โดยจำนวนบุคคลในบัญชีรายชื่อให้เป็นไปตามที่ นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

ให้นายอำเภอประกาศระยะเวลาในการรับสมัครเป็นผู้ไถ่เกลี้ยไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และสถานที่ที่เป็นชุมชนตามที่เห็นสมควร ในกรณีมีเหตุอันสมควร นายอำเภอจะขยายระยะเวลาตามวรรคสองออกไปอีกก็ได้

ข้อ 4 ผู้สมัครเป็นผู้ไถ่เกลี้ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัคร
- (2) มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอที่สมัคร
- (3) เป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ใกล้เคียง

และประนอมข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (3) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (5) เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อ

ข้อ 5 เมื่อพ้นวันรับสมัครแล้ว ให้นายอำเภอรวบรวมรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 4 พร้อมทั้งประวัติย่อของแต่ละบุคคลเสนอคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบบัญชีรายชื่อให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากนายอำเภอ

ให้นายอำเภอปิดประกาศบัญชีรายชื่อที่ได้รับความเห็นชอบไว้ ณ สถานที่ตามข้อ 3 วรรคสอง

ข้อ 6 ให้ผู้ใกล้เคียงพ้นจากบัญชีรายชื่อเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ
- (3) นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดสั่งให้พ้นจากบัญชีรายชื่อเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 4
- (4) ไม่เข้าร่วมการใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทตามกำหนดนัดหมายติดต่อกันเกินสองครั้งโดยไม่แจ้งเหตุผลความจำเป็นต่อประธานคณะผู้ใกล้เคียง
- (5) ถูกลดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อตามข้อ 9

ข้อ 7 ในกรณีที่บัญชีรายชื่อมีจำนวนรายชื่อน้อยกว่ายี่สิบคน หรือน้อยกว่าจำนวนที่ นายอำเภอเห็นสมควร ให้นายอำเภอดำเนินการรับสมัครและจัดทำรายชื่อเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้นำความ ในข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 8 ผู้ไต่เถียงต้องถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ
- (2) เข้าร่วมการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททุกครั้ง เว้นแต่แจ้งเหตุผลความ จำเป็นล่วงหน้าให้ประธานคณะผู้ไต่เถียงทราบ
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว ไม่ทำให้การไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท ล่าช้าเกินสมควร
- (4) ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกรับหรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่พิพาทหรือ บุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท
- (5) ใ้ชีวจากสุขภาพในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท
- (6) รักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท
- (7) ไม่ชี้ขาดข้อพิพาทหรือบีบบังคับให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายลง ลายมือชื่อในสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อ 9 เมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องเรียนว่าผู้ไต่เถียงผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณตาม ข้อ 8 ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่ามีมูลและเป็นกรณี ประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อ 8 (1) (4) (6) หรือ (7) ให้ดำเนินการถอดถอนผู้นั้นพ้นจากบัญชี รายชื่อโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด ถ้าเป็นกรณีอื่นให้ดำเนินการว่ากล่าวตักเตือนสั่ง ให้พ้นจากการทำหน้าที่ผู้ไต่เถียงในข้อพิพาทนั้น หรือถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อโดยความ เห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด ตามที่เห็นสมควร

ถ้าการร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง เป็นการร้องเรียนเมื่อเริ่มต้นกระบวนการไต่เถียงไปแล้ว ให้นายอำเภอสั่งระงับการไต่เถียงไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการสอบสวน และเมื่อทราบผลการ สอบสวนแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่นายอำเภอสั่งให้ผู้ไต่เถียงนั้นพ้นจากการทำหน้าที่ผู้ไต่เถียง หรือจะ ดำเนินการถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อ ให้นายอำเภอสั่งให้คู่พิพาทเลือกผู้ไต่เถียงอื่นทำหน้าที่ แทนผู้ไต่เถียงที่ถูกร้องเรียน และให้เป็นดุลพินิจของประธานคณะผู้ไต่เถียงพิจารณาว่าจะดำเนิน กระบวนการไต่เถียงต่อไปหรือเริ่มต้นกระบวนการไต่เถียงใหม่

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าประธานคณะผู้ไต่เถียงประพฤติผิดจรรยาบรรณ ตามข้อ 8 ให้ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำหน้าที่ประธานคณะผู้ไต่เถียงนั้น ในกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นสมควรเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ประธานคณะผู้ไต่เถียง ให้ดำเนินการโดยเร็ว

เว้นแต่นายอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย ให้พนักงานอัยการประจำจังหวัดทำหน้าที่ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยแทน

ข้อ 10 ให้นายอำเภอตรวจสอบบัญชีรายชื่อเป็นประจำทุกปีปฏิทิน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อ ให้นายอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อใหม่ และปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ณ สถานที่ตามข้อ 3 วรรคสอง

หมวด 2 การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ข้อ 11 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจา ให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียดและให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนดประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ

ข้อ 12 เมื่อมีการเลือกหรือกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยนัดประชุมคณะผู้ไกล่เกลี่ยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิฉะนั้นคณะผู้ไกล่เกลี่ยครบถ้วน เพื่อพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ในกรณีที่เห็นว่าผู้ร้องขอใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือการดำเนินการต่อไปจะเป็นผลให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่คู่พิพาทฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งในการดำเนินคดีทางศาล ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีมติไม่รับคำร้องขอนั้นไว้พิจารณา และให้

ยุติเรื่อง ในกรณีอื่นให้รับคำร้องขอนั้นไว้เพื่อดำเนินการต่อไป แต่การรับดังกล่าวให้อยู่ภายใต้บังคับข้อ 14 ข้อ 19 และข้อ 20

ข้อ 13 การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยปกติให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่ราชการอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้คู่พิพาททราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้อำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแจ้งวัน เวลา และสถานที่ไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททุกฝ่ายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับคำร้องขอไว้พิจารณาตามข้อ 12 สำหรับการนัดครั้งต่อไป ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้กำหนดและแจ้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ และบันทึกการนัดหมายไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การส่งหนังสือนัดหมายตามวรรคสอง ให้นายอำเภอหรือประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย แล้วแต่กรณีดำเนินการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่คู่พิพาทและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ผู้นั้นอยู่ ณ สถานที่ไกล่เกลี่ยในเวลาที่ได้มีการนัดหมายและได้ลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ ให้ถือว่าได้ส่งโดยชอบแล้ว

ข้อ 14 ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดที่ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยนัดหมายโดยไม่แจ้งเหตุผล หรือไม่ขอเลื่อนวันนัดหมาย หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทที่ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หรือคู่กรณีทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดนัด ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยตั้งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและสั่งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น ในกรณีอื่นให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ข้อ 15 ก่อนเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ

ข้อ 16 การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททุกครั้ง คณะผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ครบทุกคน

ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่พิพาทตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กันโดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่พิพาทพิจารณาตกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ ห้ามมิให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท

ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่พิพาททุกฝ่าย โดยให้รับฟังข้อเท็จจริงต่อหน้าคู่พิพาทพร้อมกัน ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยสงสัยโดยมีเหตุอันควรว่าข้อพิพาทนั้นไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมายที่มีใช้เหตุอายุความ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ข้อ 17 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจให้นำพยานบุคคลเข้าชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้ แต่ทั้งนี้คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงหลักการที่จะให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ข้อ 18 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการระงับข้อพิพาทของอายุความในการฟ้องร้องคดี ให้ถือว่าวันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือว่าวันที่อำเภอได้รับหนังสือแจ้ง

ข้อ 19 ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่สมัครใจที่จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไป คู่พิพาทฝ่ายนั้นมีสิทธิบอกเลิกการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและส่งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น

ข้อ 20 ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ถ้าผู้ไกล่เกลี่ยที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เลือกไว้ต้องพ้นจากบัญชีรายชื่อ หรือไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไปได้ด้วยเหตุอื่น หรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความประสงค์ขอเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ยให้ คู่พิพาทฝ่ายนั้นเลือกผู้ไกล่เกลี่ยใหม่หรือขอเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ย แล้วแต่กรณี จากบัญชีรายชื่อวันแต่คู่พิพาทนั้น ไม่เลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประสงค์บอกเลิกการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามข้อ 19

การเลือกหรือเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ยใหม่ตามวรรคหนึ่ง ไม่กระทบถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ข้อ 21 การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม ให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อ 22 ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อ 23 ในกรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอม ความมีผลผูกพันคู่พิพาท

การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อ

ข้อ 24 ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความตามข้อ 23 วรรคหนึ่ง ย่อมทำให้ข้อ เรียกร้องเดิมของคู่พิพาทได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญา ประนีประนอมยอมความ

ข้อ 25 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้ คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล ที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำ กฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสาม ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้

หมวด 3 เบ็ดเตล็ด

ข้อ 26 ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทผล ของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท เพื่อเก็บรวม ไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของอำเภอ

ข้อ 27 คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะกรณี ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

อัตราค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนด ท้ายกฎกระทรวงนี้

บทเฉพาะกาล

ข้อ 29 ในวาระเริ่มแรก ให้นายอำเภอดำเนินการจัดให้มีบัญชีรายชื่อตามข้อ 3 ให้แล้ว เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ไว้ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2553

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

**อัตราค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ
คณะผู้ไกล่เกลี่ยกรณีทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท**

1. ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้รับค่าตอบแทนครั้งละ 1,250 บาท แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 6,250 บาท ต่อหนึ่งข้อพิพาท
2. ผู้ไกล่เกลี่ยได้รับค่าตอบแทนครั้งละ 1,000 บาท แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 5,000 บาท ต่อหนึ่งข้อพิพาท
3. ผู้ไกล่เกลี่ยมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาทำ หน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ครั้งละ 200 บาท หรือตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินครั้งละ 500 บาท

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือโดยที่มาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

3.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอม

ข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 เป็นเครื่องมือสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงขอวิเคราะห์กฎกระทรวง ในส่วนที่สำคัญเป็นข้อ ๆ ดังนี้

วิเคราะห์ ข้อ 1 กฎกระทรวงกำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เป็นการให้เวลาแก่เจ้าหน้าที่ในการเตรียมความพร้อม ตั้งแต่การประกาศเพื่อหาตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ผู้เกี่ยวข้องได้มีการศึกษา ทำความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงได้อย่างถูกต้อง

วิเคราะห์ ข้อ 2 เป็นนิยามหรือความหมายที่เกี่ยวข้องในกฎกระทรวง ซึ่งจะช่วยให้การตีความของความหมายชัดเจนขึ้น เช่น คำว่า ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา คำว่า อำเภอ นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด บัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อตีกรอบการทำงานให้ชัดเจน

วิเคราะห์ ข้อ 3 ถึงข้อ 7 เป็นการกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งบัญชีผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย คุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย ข้อห้าม และการพ้นจากบัญชีผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย มีการกำหนดคุณสมบัติบุคคลในลักษณะขั้นพื้นฐาน

วิเคราะห์ ข้อ 8 ถึงข้อ 9 เป็นการกำหนดจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยต้องถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ที่สำคัญได้แก่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิศระ ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ รวดเร็ว มีความซื่อสัตย์สุจริต ใฝ่หาสุขภาพ รักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท รวมทั้งการพิจารณาว่าผู้ไกล่เกลี่ยผู้ใดประพฤติผิดจรรยาบรรณ วางหลักการตรวจสอบการถอดถอนให้ออกจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยกรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณที่ร้ายแรง เพื่อเป็นการควบคุมทั้งด้านความเชื่อมั่น ความเชื่อถือของผู้ทำหน้าที่

วิเคราะห์ ข้อ 10 กำหนดให้มีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อเป็นประจำทุกปีปฏิทินในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อ ให้นายอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อใหม่ และปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน เป็นการตรวจสอบและติดตามการบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยให้เป็นปัจจุบัน

วิเคราะห์ ข้อ 11 เป็นการกำหนดขั้นตอนในลักษณะการเริ่มต้นเข้าสู่ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย ยึดหลักความประสงค์ของกลุ่ม และความยินยอม โดยคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์ จะให้มีการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจา ให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียดและให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบ และสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย หลักความยินยอมเป็นแหล่งอำนาจที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้ ทุกฝ่ายต้องสมัครใจและยินยอมจึงจะเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น ในกรณีไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนด กรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ

วิเคราะห์ ข้อ 12 กำหนดให้มีการพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นการตรวจสอบให้ความได้ทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่าเรื่องที่ผู้ร้องขอไกล่เกลี่ยเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตหรือไม่ อันเป็นพื้นฐาน หรือการดำเนินการต่อไปจะเป็นผลให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่คู่พิพาทฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งในการดำเนินคดีทางศาล ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีมติไม่รับคำร้องขอนั้นไว้พิจารณา และให้ยุติเรื่อง ในกรณีอื่นให้รับคำร้องขอนั้นไว้เพื่อดำเนินการต่อไป

วิเคราะห์ ข้อ 13 กำหนดเกี่ยวกับสถานที่ไกล่เกลี่ย ให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยปกติให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่ราชการอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้คู่พิพาททราบล่วงหน้าตามสมควร การนัดหมายให้อำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแจ้งวัน เวลา และสถานที่ไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททุกฝ่ายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับคำร้องขอไว้พิจารณา การดำเนินการทุกครั้งให้บันทึกการนัดหมายไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รวมทั้งหลักเกณฑ์การแจ้ง การส่งหนังสือเพื่อให้มีผลตามกฎหมาย

วิเคราะห์ข้อ 14 กำหนด กรณีที่คู่พิพาทที่ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หรือคู่กรณีทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดนัด ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและสั่งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น ในกรณีอื่นให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามความเห็นสมควรต่อไป

วิเคราะห์ข้อ 15 ข้อ 17 เป็นการกำหนดเริ่มพิจารณาการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ครบทุกคน กำหนดวิธีการเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจในการทำหน้าที่โดยเปิดเผยผู้ทำหน้าที่จะได้ใช้ความระมัดระวังในการไกล่เกลี่ย ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขต เคารพความคิดเห็น ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่พิพาทตกลงยินยอมพร้อมกัน ให้แก่กัน โดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเสนอข้อพร้อมกันให้แก่กัน หรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการพร้อมกันให้แก่คู่พิพาทพิจารณาดกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้น รวมทั้งให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่พิพาททุกฝ่าย โดยให้รับฟังข้อเท็จจริงต่อหน้าคู่พิพาทพร้อมกัน ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย รวมทั้งกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อพิพาทนั้นไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมายที่มีใช้เหตุอายุความ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยและ

ประนอมข้อพิพาทได้ เพราะการรับฟังข้อมูลที่ครบถ้วนจากทุกฝ่าย อาจมีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นได้ กรณีคู่พิพาทร้องขอหรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรให้นำพยานบุคคลเข้าชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาการไกล่เกลี่ย แต่ทั้งนี้ คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงหลักการที่จะให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

วิเคราะห์ข้อ 18 เป็นการกำหนดการระงับการหยุดชะงักของอายุความในการฟ้องร้องคดี ให้ถือว่าวันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์ คือวันที่ทั้งสองฝ่ายยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยถือเป็นวันขึ้นข้อพิพาท ให้อายุความระงับการหยุดชะงัก กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่อำเภอได้รับหนังสือแจ้ง

วิเคราะห์ข้อ 19 กำหนดเรื่องการขอยุติการไกล่เกลี่ย โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไป ก็มีสิทธิบอกเลิกการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและสั่งยุติเรื่อง และกำหนดให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น ซึ่งเท่ากับว่าอายุความเดิมมาตามปกติ ไม่มีการเริ่มนับใหม่

วิเคราะห์ข้อ 20 กำหนดให้คู่พิพาทสามารถขอเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ยได้ โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อเว้นแต่คู่พิพาทนั้นไม่เลือกผู้ไกล่เกลี่ย เป็นการเปิดช่องทางให้คู่พิพาท หากเห็นว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยกระทำการไม่เหมาะสม การเลือกหรือเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ยใหม่ตามวรรคหนึ่งไม่กระทบถึงกระบวนการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

วิเคราะห์ข้อ 21 การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท แต่ถ้ามีเหตุและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี หากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น การกำหนดเช่นนี้ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทรวดเร็วไม่ล่าช้าจนเกิดความเสียหาย รวมทั้งอายุความ และป้องกันการถ่วงเวลาการไกล่เกลี่ยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อื่นใด

วิเคราะห์ข้อ 22 และข้อ 23 และข้อ 24 เป็นการกำหนดผลของการไกล่เกลี่ย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น ในกรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาท การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน และให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ การจำหน่ายข้อพิพาทตามข้อ 22 นี้ เป็นกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายข้อพิพาท อายุความจึงเริ่มนับใหม่ ตามมาตรา 61/2 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

วิเคราะห์ ข้อ 25 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้

วิเคราะห์ ข้อ 26 ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท เพื่อเก็บรวมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของอำเภอ

วิเคราะห์ ข้อ 27 คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะกรณีที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อัตราค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดท้ายกฎกระทรวงนี้

วิเคราะห์ ข้อ 29 ในวาระเริ่มแรก ให้นายอำเภอดำเนินการจัดให้มีบัญชีรายชื่อตามข้อ 3 ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.3 ข้อควรแก้ไขใน กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ออกตามรองรับมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการกำหนดสาระสำคัญทั้งนิยามสำคัญ การกำหนดที่มาของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย การกำหนดจรรยาบรรณผู้ไกล่เกลี่ย การกำหนดขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท กระบวนการให้ความยินยอม สถานที่ ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การจำหน่ายคำร้องขอและสั่งยุติเรื่อง กำหนดวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของคณะผู้ไกล่เกลี่ย การนับอายุความ กรอบระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การตกลงในกระบวนการ

ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ การบังคับตามสัญญา ประนีประนอมยอมความได้ เพื่อให้สอดคล้องกับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มีประเด็นที่มีข้อสังเกตที่ควรแก้ไขดังนี้

1. กรณีการจำหน่ายคำร้องตาม ข้อ 19 กรณีอายุความซึ่งตามข้อ 22 ผลกรณีที่ คู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ ให้จำหน่ายข้อพิพาท เมื่ออายุความที่สะดุดหยุดลงเมื่อคณะบุคคลรับข้อพิพาทไว้ พิจารณา ถึงวันจำหน่ายข้อพิพาท กรณีตกลงกันไม่ได้ อายุความก็เริ่มนับใหม่ แต่ตามกรณีข้อ 19 กำหนดเรื่องการขอยุติการไกล่เกลี่ย โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจที่จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไป ก็มีสิทธิบอกเลิกการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและสั่งยุติเรื่อง และกำหนดให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น ซึ่งหมายถึงอายุความเดินมาตามปกติ เป็นช่องทางให้คู่กรณีประวิงให้หมดอายุความได้ โดยยินดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย แต่เมื่อเห็นว่า หากนับอายุความแล้วไกล่จะหมดอายุความ จึงแจ้งความประสงค์ไม่สมัครใจให้ไกล่เกลี่ย คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจำหน่ายข้อพิพาท หากถือว่า ผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาแต่ต้น ซึ่งหมายถึงอายุความเดินมาตามปกติ จึงควรตัดข้อความนี้ออกให้เป็นตามข้อ 22

2. ตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎกระทรวง ไม่ปรากฏกรณีหากคู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ และมีการจำหน่ายข้อพิพาท แล้วมีการนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการศาลยุติธรรม การดำเนินการที่ผ่านมา จะมีการอ้างอิงหรือนำเสนอในศาล ได้อย่างไร ควรมีการกำหนดไว้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ในการพิจารณาคดี

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การที่สังคมมนุษย์พัฒนามาจากยุคสังคมดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน สังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากที่เคยทำกันอย่างง่าย ๆ ค่อยพัฒนา รูปแบบที่มีความเป็นทางการมากขึ้น มีวิธีพิจารณาความที่มีระเบียบแบบแผน สิ่งที่ตามมาคือการแก้ไขความขัดแย้งที่มีระเบียบแบบแผนนั้นเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวัน ประกอบกับปัจจุบันมีความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรงจนเกิดปัญหาความตึงเครียดของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทย ขณะที่ปัญหาพิพาททางแพ่ง มักมีสังคมเริ่มเห็นแก่ตัวกันมาก มักมีข้อพิพาทกัน การอยู่ร่วมกันเริ่มมีปัญหา ความพยายามในการหันเหคดี (Diversion) ด้วยการนำเอาแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาใช้ ซึ่งมนุษย์เคยนำมาใช้มาแต่ดั้งเดิม โดยเฉพาะประเทศไทยได้มีการใช้รูปแบบดังกล่าวมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย มีการพูดถึงและนำกลับมาปรับใช้และปรับปรุงใช้อีกครั้ง เพื่อช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยคดีทั้งทางแพ่งมาตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่งนี้ ตั้งแต่พระบรมมหาราชวังหัวเมือง ร.ศ. 114 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งมาโดยตลอด ทั้งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาจนล่าสุดมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ปี 2550 และมีการออกกฎกระทรวงมาใช้ในปี 2553 เป็นต้นมา ซึ่งเกิดจากจากเหตุผลในแง่ของความเหมาะสมทางสภาพสังคม วิถีชีวิต อุปนิสัย และวัฒนธรรมไทยและแง่ของความเหมาะสมของผู้ไกล่เกลี่ยในระดับอำเภอ ก่อนที่จะนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ตรงกับวัฒนธรรมประเพณีของไทย ที่มีความเคารพนับถือผู้อาวุโส การปรองดองสมานฉันท์ การอยู่ในสังคมที่ไม่ต้องการมีข้อขัดแย้ง

การตรากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมาใช้อำนาจเพื่อดูแลปัญหาของเอกชน ตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จากการพิจารณา จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามหันเหข้อพิพาทหรือคดีความทางแพ่งออกจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง โดยมีการบัญญัติกฎหมายลักษณะยุติธรรมทางเลือกขึ้นบังคับใช้ ซึ่งได้ประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2550 ด้วยการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้ โดยได้บัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยฝ่ายปกครองที่มีใช้กระบวนการยุติธรรมหลักไว้ ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการจัดการกับข้อพิพาทหรือคดีความทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ จึงถือได้ว่าเป็นความพยายามในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายอีกทางหนึ่งของภาครัฐในการเข้าไปจัดการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนสังคมไทย อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งออกมาใช้บังคับอันเป็นความสำเร็จขั้นต้นหนึ่งแล้ว แต่เมื่อพิจารณาความเหมาะสมกฎหมายหลักที่อยู่ของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าว เพื่อจัดระเบียบหมวดหมู่ของกฎหมายให้เป็นระบบและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติงาน ควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ไปบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นบทบัญญัติและเป็นเครื่องมือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การปกครองท้องที่ของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจะเหมาะสมกว่า โดยอาจนำไปปรับปรุงผสมผสานกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

ส่วนการกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยขึ้นใหม่ ที่เคยกำหนดให้นายอำเภอเพียงคนเดียวมีอำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งโดยเปลี่ยนมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในลักษณะคณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นหลักประกันความเชื่อถือมากกว่า เห็นว่า การกำหนดในรูปคณะกรรมการมีความเหมาะสมกว่าการดำเนินการเพียงคนเดียว เพราะคดีความ ข้อพิพาททางแพ่ง เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน สิทธิเท่าเทียมกัน นายอำเภอดำเนินการเพียงคนเดียวอาจไม่เหมาะสม อาจมีคำครหาในเรื่องความเที่ยงธรรม เหมาะสม เพราะเป็นการตัดสินใจเพียงคนเดียว ควรจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยให้ผู้ที่เป็นคู่กรณีพิพาทมีส่วนร่วม โดยเลือกบุคคลที่ตนเองเชื่อถือ เป็นคณะกรรมการแทนตนรวมทั้งมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้แทนของตนได้ รวมทั้งบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ที่นายอำเภอตั้งโดยกรมการจังหวัด และประธานกรรมการอาจเป็นนายอำเภอเอง ปลัดอำเภอ

ผู้ทำหน้าที่แทน หรือพนักงานอัยการซึ่งเป็นคนกลาง ส่วนความเหมาะสมที่ให้นายอำเภอหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งนั้น โดยที่ ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข นายอำเภอเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตำแหน่งที่ชาวบ้านรู้จักในฐานะพ่อเมืองระดับอำเภอ โดยบทบาทหน้าที่เป็นบุคคลที่ต้องมีความน่าเชื่อถือของประชาชน ในการระงับข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความสงบสุขของราษฎร จึงมีความเหมาะสม ส่วนลักษณะคดีและผลคดีที่กำหนดใหม่ เป็นการระบุงเรื่องข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท และในส่วนผลแห่งข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญา เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ถือเป็น การขยายอำนาจขึ้นมาครอบคลุมและเหมาะสม

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อความเหมาะสมในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทระดับอำเภอ มีความเหมาะสม การจัดลำดับชั้นกฎหมาย จึงควรมีการดำเนินการแก้ไข ดังนี้

3.1. ควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ไปบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การปกครองท้องถิ่นของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร เป็นเครื่องมือการปฏิบัติงานการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่งของฝ่ายปกครอง

3.2. ทบทวน แก้ไข กฎกระทรวงให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะประเด็นอายุความตามข้อ 19 ของกฎกระทรวง ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับ ข้อ 22 และควรมีการกำหนดกรณีที่มีการจำหน่ายคดีโดยคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ แล้วคู่พิพาทนำข้อพิพาทไปฟ้องศาลยุติธรรม โดยให้สามารถนำข้อเท็จจริงและสำนวนการรับไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปพิจารณาด้วย

3.3 ควรปรับปรุงเรื่องเขตอำนาจการรับคำร้องในหลายพื้นที่ กรณีภูมิลำเนาของคู่พิพาทที่อยู่คนละพื้นที่ ที่ไม่ประสงค์จะไปไกล่เกลี่ยนอกพื้นที่อำเภอของตนเอง



บรรณุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณุกรม

- กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี้ยและประណอซื้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 (2553)
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 54ก หน้า 13-20
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2545) *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับ
กระบวนการยุติธรรมไทย* หนังสือชุด “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” ลำดับที่ 3
กรุงเทพมหานคร บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ *การไถ่เกลี้ยระดับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน ชุดความรู้โครงการ
นำร่องคณะทำงานจัดทำหนังสือวิชาการมหาดไทย 100 ปี (2553)* กรุงเทพมหานคร
ศิริวัฒนาการพิมพ์
- คณิต ฅ นคร (2551) *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
_____ . (2549) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- จินดา เพชรมณีวรรณ (ม.ป.ป.) *พ้อขุนรามคำแหงมหาราช อัครมหาภคัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย*
กรุงเทพมหานคร ประพันธ์สาส์น
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2550) *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ “ทางเลือก” ในการยุติข้อขัดแย้ง
ทางอาญาสำหรับสังคมไทย คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม*
- เชาวน์วิศ สุตลาภา (2529) “ศาลหมู่บ้าน สถาบันทางสังคมเพื่อระงับความขัดแย้งในหมู่บ้าน”
วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา กรุงเทพมหานคร
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- ธวัชชัย สุวรรณพานิช (2554) *บทบาทหน้าที่และกฎหมายในการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของฝ่าย
ปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อาสาธาภิบาลดินแดน กรมการปกครอง
- บุญตา ส. ผาวมัชชัย (2547) “กระบวนการไถ่เกลี้ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยและ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มานิตย์ จุมปา (2547) *สังคมและความประพตติ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วงศ์ศิษฏ์ วรกิจโสภณไพศาล (2552) “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี้ยข้อพิพาททางแพ่ง
ก่อนเสนอต่อศาล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” (2545, 8 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*
เล่มที่ 119 ตอนที่ 102 ก หน้า 1
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534” (2551, 15 กันยายน) *ราชกิจจานุเบกษา*
เล่มที่ 124 ตอนที่ 55 ก ฉบับพิเศษ หน้า 1-10
- พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 (2457, 17 กรกฎาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 31 หน้า
229
- สันฐิติ ธรรมใจ (2553) “ การใกล้เคียงคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- วันชัย วัฒนศัพท์ (2550) *การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ* คณะทำงานโครงการนำ
ร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม
_____. (2550) *ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา* พิมพ์ครั้งที่ 3 ขอนแก่นศิริ
ภักษ์ออฟเซ็ท
- สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (2549) *บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัย
อยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สรวิศ ลิ้มปริงยี (2549 2550) “การใกล้เคียงพื้นสัมพันธ์ในคดีอาญา ประสบการณ์ของศาล
นิวซีแลนด์ ตอน 7” *วารสารยุติธรรมปริทัศน์*
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส (2551) *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- อุดม รัฐอมฤต (2548) “*บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*”
รายงานการวิจัย กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อาร์เรคค์, รอส และ ลอง, ไบอัน จี *การต่อรองที่ชนะทั้งคู่* แปลจาก *The Win Win Negotiator* โดย
อำนวยการชัย ปฏิพัทธ์เผ่าพงศ์ (2536) กรุงเทพมหานคร ดอกหญ้า
- Gemma, Lampert. (2009). “Without Prejudice: what does it actually mean.” Retrieved November
2, 2010 from <http://business.timesonline.co.uk>
- Garamchai. (1999). “Sheriff and Police.” Retrieved November 1, 2009 from
<http://www.Garamchai.com/askadesi/askgov08.htm>.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายอธิปไตย ไกรราช
วัน เดือน ปีเกิด	29 พฤษภาคม 2509
สถานที่เกิด	อำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2533 พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2538
สถานที่ทำงาน	สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก ศาลากลางจังหวัดพิษณุโลก
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

