

แนวทางการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ระดับท้องถิ่น^{*}
GUIDLINES FOR FORMULATING A MODEL LAW ON LOCAL
DISPUTES MEDIATION

สุวรรณ วงษ์การค้า

Suwan Wongkanka

สมาน ตั้งทองทวี

Saman Thungthontawee

มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Pathumthani University, Thailand

ธานี วรภัทร์

Thanee Vorapatr

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

E-mail: hinpak.law@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น 2) เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย และ 3) เสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม เลือกตัวอย่างแบบเจาะจง แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) นักวิชาการ 2) ผู้นำชุมชน 3) อัยการ 4) พนักงานสอบสวน และ 5) เจ้าพนักงานปกครอง จำนวน 11 คน วิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปเป็นภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ได้แก่ 1.1) การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท 1.2) ยุติธรรมชุมชน 1.3) ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ 1.4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงพุทธกับระบบเจ้าโคตร 1.5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL 2002 1.6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการขจัดความขัดแย้ง 1.7) การปกครองท้องถิ่น 1.8) การกระจายอำนาจ และ 1.9) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เปรียบเทียบรูปแบบของกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน

^{*} Received 4 May 2021; Revised 14 August 2021; Accepted 19 August 2021



ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสภาพสังคม ประเพณี การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวก และเป็นธรรม และช่วยลดภาระของศาล และ 3) แนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคือ ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นด้วยการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในความผิดอาญาอันยอมความได้ หรือความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 ถึงมาตรา 395 และมาตรา 397 เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันได้

คำสำคัญ: กฎหมายต้นแบบ, การไกล่เกลี่ย, ข้อพิพาท, ระดับท้องถิ่น

Abstract

The objectives of this research article were: to 1) Study the evolution of concepts and theories related to local dispute mediation, 2) the compare of legal measures for dispute resolution in foreign countries and Thailand, and 3) the suggest ways for amendments to Thai laws related to Local dispute mediation. This research was a qualitative research use interviews and group discussions by choose specific examples that divided into 5 groups such as: 1) Scholars, 2) Community Leader, 3) Prosecutor, 4) Investigation Officer and 5) Administrative Officer from 11 persons. By using content analysis and summarizing as an overview. The research found that: 1) the concepts and theories related to local dispute mediation are: 1.1) dispute mediation, 1.2) community justice, 1.3) reconciliation justice, 1.4) buddhist dispute mediation with the god system, 1.5) legal dispute mediation UNCITRAL Template Act 2002, 1.6) dispute mediation and conflict resolution, 1.7) local government, 1.8) decentralization, and 1.9) Authority of the Local Administrative Organization. 2) Comparing the form of local dispute mediation laws is different depending on the suitability of the social condition. Mediation of local disputes to facilitate fairness and reduce the burden of the courts. 3) The guidelines for amendment of the law are the regulations or regulations governing local dispute mediation by establishing a prototype law on the resolution of local disputes in the criminal or petty offences pursuant to Section 390 through Section 395 and Section 397 to mediate disputes agreed by the parties.

Keywords: Model Law, Mediation, Dispute, Local Level



บทนำ

สภาพสังคมไทยในปัจจุบันมีความแตกต่างกันของจำนวนประชากรซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันบ้าง โดยอาจจะมียุทธศาสตร์ของความขัดแย้งหรือข้อพิพาทด้วยเรื่องใด ๆ ก็ตาม ซึ่งมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) ประกอบกับการรวมตัวกันเป็นสังคมหรือชุมชน เมื่อเกิดความสัมพันธ์กันตั้งแต่สองคนขึ้นไปสิ่งที่ตามมาคือ ความขัดแย้งหรือมีข้อพิพาทระหว่างกันจึงทำให้เกิดกติกาของชุมชนหรือสังคม อาจจะเป็นการรุกรานเรื่องส่วนตัว เรื่องทรัพย์สิน หรือการทะเลาะวิวาท เป็นต้น ซึ่งคู่กรณีไม่ยอมหันหน้ามาปรึกษาหารือกันไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนถึงขั้นนำคดีนั้น ๆ ไปฟ้องร้องกันชั้นศาล ซึ่งสังคมหรือชุมชนดั้งเดิม (Primitive Society) เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็จะได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยการเจรจา หรือการไกล่เกลี่ยกัน ครั้นเมื่อสังคมหรือชุมชนมีความวุ่นวายหรือขัดแย้งที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเครื่องมือที่จะนำมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมก็ได้มีการพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์มากขึ้นมีองค์กรหรือสถาบันที่ใช้หลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อขัดแย้งเหล่านั้นอย่างเป็นระบบที่เป็นทางการมากขึ้น ดังสุภาษิตที่ว่า “ที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีกฎหมาย” (สมยศ เชื้อไทย, 2562) จากผลกระทบดังกล่าวจึงต้องมีการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล โดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นเป็นหนึ่งในหลายวิธีการที่จะช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ และเป็นวิธีการอันเป็นรากฐานของสังคมไทยมาตลอดตั้งแต่สมัยโบราณ จนกลายเป็นประวัติศาสตร์ของประเทศที่ได้มีพัฒนาการของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการมาช้านานแล้วกล่าวคือ เป็นการนำเอาจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ท้องถื่นดั้งเดิมปรับใช้ให้เข้ากับประเด็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้เพราะเพราะว่าสังคมไทยให้ความเชื่อถือและยอมรับในความศักดิ์สิทธิ์ของชั้นศาล ประกอบกับสังคมไทยไม่มีธรรมเนียมกฎหมายปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลเช่นประเทศอื่น ๆ (ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, 2543) ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการจัดตั้งศูนย์ระงับข้อพิพาทและการส่งเสริมเผยแพร่การระงับข้อพิพาทในส่วนภูมิภาค เพื่อพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เพิ่มมากขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้เกิดเป็นหลักสูตร “การอบรมอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน” (อ.ก.ช.) (สรวิศ ลิ้มปรีงษ์, 2555) อันเป็นการให้ความรู้ในหลักการ วิธีการระงับข้อพิพาท และกฎหมายเบื้องต้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจผ่านมาให้นายอำเภอและคณะกรรมการหมู่บ้านอันเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

จะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถไกล่เกลี่ยได้ตลอดเวลาเช่นกันก่อนที่จะคดีจะขึ้นสู่ศาล โดยผลของการตกลงก็จะเป็นไปตามนั้นและผูกพันบังคับกันได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 ถึง มาตรา 852 (อุทัย อาทิวา, 2562) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความนั่นเอง ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้นสามารถเกิดขึ้น



ได้กับทุกคน ทุกสังคม และทุกประเทศ อาจมีสาเหตุหรือปัจจัยแตกต่างกันหลายประการ กล่าวคือ ด้านความคิด ความเชื่อ เชื้อชาติ และศาสนา ซึ่งวิธีการระงับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนอกศาล (ADR) นั้นมีหลายวิธีการ เช่น การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยศาล (Litigation) และการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) โดยที่วิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่คู่กรณีทุกฝ่ายต้องการมากที่สุดนั้นประกอบด้วย (สรวิต ลิ้มปริงชี, 2555) การระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรม (Fair) การระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว (Speedy) การระงับข้อพิพาทที่ประหยัด (Cheap) การระงับข้อพิพาทที่มีกลไกบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement Mechanism) การระงับข้อพิพาทด้วยการรักษาความลับหรือมาตรการที่ป้องกันความอื้อฉาวที่เกิดจากข้อพิพาท (Measure Against Bad Publicity) และสุดท้ายคือการระงับข้อพิพาทด้วยการรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่ความ (Preservation of Relationship) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีหนึ่งที่ประชาชนสามารถเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมท้องถิ่นหรือชุมชนชั้นพื้นฐานโดยมีคนกลางเข้ามาให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย เพื่อหาทางประนอมข้อพิพาทและให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายโดยชนะด้วยกันทั้งสองฝ่าย (Win - Win) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในปัจจุบันนี้ใช้รูปแบบการเจรจาโดยสันติวิธี อันเป็นวิธีการที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้หาทางออกที่ดีที่สุดให้กับคู่พิพาท การไกล่เกลี่ยด้วยวิธีนี้ก็มักจะมีทางออกได้สองแนวทางคือ คู่พิพาทตกลงกันได้อันจะเป็นผลให้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้วิธีหนึ่ง หรือหากตกลงกันไม่ได้เรื่องก็จะไปถึงศาลพิจารณาตามหลักของกฎหมายอันเป็นผลให้เพิ่มคดีในชั้นศาลต่อไป การไกล่เกลี่ยมีข้อดีหลายประเด็นและยังเป็นเวทีสำหรับการสื่อสารระหว่างกันหลายกรณีที่คู่กรณีไม่สะดวกที่จะพูดคุยกันในเรื่องส่วนตัวในห้องพิจารณาคดีแบบเปิด ซึ่งอาจจะเป็นการผ่อนคลายนอกเหนือจากที่เป็นห้องไกล่เกลี่ยที่เป็นส่วนตัวโดยการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการแบบไม่เป็นทางการและมีความยืดหยุ่นช่วยให้ผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ร่วมไกล่เกลี่ยใช้แนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเชิงสร้างสรรค์ในการหาข้อยุติ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยจะเป็นการประหยัดทั้งเงินและเวลาของแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อยุตินั้นฝ่ายที่ไกล่เกลี่ยมักจะหลีกเลี่ยงประเด็นทางอารมณ์จากการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง (Michael L. M. & Robert C. B., 2005) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจำต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นหรือชุมชนได้ และจุดสำคัญคือ การตกลงกันโดยสันติวิธี ไกล่เกลี่ยยอมความกันเพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่พิพาท

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นช่องทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ด้านกฎหมาย (คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจ



ความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560) ประกอบด้วย สาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ 2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมกฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้ซึ่งมีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย 3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยี เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย เช่น ฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ 4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เพื่อรองรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ในการนี้ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ โดยมีการใกล้เคียงคือ เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่จัดการความขัดแย้ง โดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือคู่กรณี เพื่อแก้ไขปัญหาให้คู่กรณีตกลงกันได้และเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นธรรม ข้อพิพาทคือข้อขัดแย้งที่เกิดจากคู่กรณีสองฝ่ายที่มีพฤติกรรมในการโต้ตอบกัน ด้วยการปกป้องตนเองและให้ร้ายแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ข้อพิพาททางแพ่ง และทางอาญาเท่านั้น นำไปสู่กระบวนการ คือ ขั้นตอนหรือรูปแบบหรือกรอบวิธีเพื่อให้คนกลางปฏิบัติหน้าที่ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งเป็นทางออกที่คู่กรณีพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นหรือชุมชนทั้งในทางแพ่งและอาญาหรือแนวทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล สำหรับดัชนีพันธฉบับนี้จะได้กำหนดรูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น หรือรูปแบบทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ด้านขอบเขต

1.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) เป็นตัวแทนผู้เกี่ยวข้องกับ การระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน มี 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) นักวิชาการ จำนวน 3 คน 2) ผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน 3) อัยการ จำนวน 2 คน 4) พนักงานสอบสวน จำนวน 2 คน และ 5) เจ้าพนักงานปกครอง จำนวน 3 คน จำนวนทั้งหมด 11 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับมาตรการกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและพระราชบัญญัติไม่น้อยกว่า 7 ปี

1.2 เนื้อหา ได้แก่ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในต่างประเทศและประเทศไทย วิเคราะห์ถึงกฎหมายที่มีอยู่รวมทั้งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศึกษาเปรียบเทียบของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาแนวปฏิบัติการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย

2. ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งให้ผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหา แล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรงโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC ได้เท่ากับ 0.76 - 1.00 (บุญชม ศรีสะอาด, 2556) นำไปทดลองใช้กับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach, L. J., 1990) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.95 และจัดทำแบบสัมภาษณ์แบบสมบูรณ แบ่งเป็น 4 ตอน คือ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน 2) ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการไกล่เกลี่ย 3) เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย และ 4) แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

3. ด้านการเก็บข้อมูล คือ แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการไกล่เกลี่ย (วิเคราะห์เอกสาร) ระยะที่ 2 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย (แบบสัมภาษณ์) และระยะที่ 3 หาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น (การสนทนากลุ่ม) โดยการตรวจสอบสามเส้าเป็นการเปรียบจากมุมมองหลาย ๆ ด้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

4. ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ใช้ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) และเทคนิคการวิเคราะห์ถ้อยคำด้วยการลดทอนข้อมูลแบบตีความสร้างข้อสรุปจัดหมวดหมู่และสรุปผลโดยภาพรวม



ผลการวิจัย

การศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า สภาพสังคมในปัจจุบันนี้ยังมีข้อพิพาทอีกจำนวนมากมายที่ทำให้ศาลยุติธรรมต้องรับภาระจึงมีหลายส่วนงานกล่าวคือ สำนักงานศาล สำนักงานอัยการ อนุญาโตตุลาการ แม้กระทั่งกระทรวงมหาดไทย ที่พยายามให้ความสนใจและพัฒนางานเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง ปัจจุบันนี้แนวทางดังกล่าวมีสถานะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นในแง่ประสิทธิภาพ เป็นการส่งเสริมให้คู่พิพาทบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการสู้คดี เพื่อหาผู้แพ้ชนะและยังเป็นการแบ่งเบาภาระคดีของศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้เป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่นโดยคู่กรณีและคนกลางทำให้ความยืดหยุ่นนี้เป็นจุดแข็งของการไกล่เกลี่ย ดังนั้นการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ต้องมีการกระทบกระทั่งกันบ้างด้วยจากสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ โดยไม่ใช่เพียงแต่จะส่งผลกระทบเฉพาะคู่กรณีที่พิพาทกันเท่านั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องหาวิธีการแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นให้ยุติลงโดยเร็ว เพื่อให้เกิดความสามัคคีในสังคมเร็วที่สุด แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้จึงจำเป็นที่จะต้องมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ประสานความสามัคคีให้แก่คู่กรณีที่พิพาทนั้น โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2) ยุติธรรมชุมชน 3) ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ 4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงพุทธกับระบบเจ้าโคตร 5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL 2002 6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดการความขัดแย้ง 7) การปกครองท้องถิ่น 8) การกระจายอำนาจ และ 9) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า รูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประเด็นใหญ่ที่เหมือนกันเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาล เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชน ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยคอยให้ความช่วยเหลือคู่กรณี อีกทั้งการไกล่เกลี่ยมีกำหนดเวลา มีการรักษาความลับของข้อมูลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมิให้เปิดเผยจนกว่าจะได้รับความยินยอมจากทุกฝ่าย หรือตามคำสั่งศาล สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมาเลเซีย ดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 แสดงความคล้ายคลึงการใกล้เคียงข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

ประเทศ	ความคล้ายคลึง				หมายเหตุ
	วัตถุประสงค์	ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียง	กำหนดเวลา		
ไทย	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	บุคคล/องค์คณะ	ไม่เกิน 90 วัน		
อเมริกา	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	บุคคล	30 นาที/หลายวัน		
แคนาดา	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	บุคคล	ไม่เกิน 3 ชั่วโมง		เร็ว ่อง ความ
ออสเตรเลีย	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	บุคคล	ไม่เกิน 4 ชั่วโมง		ชั บ ชั ่อน /
สิงคโปร์	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	บุคคล/องค์คณะ	ไม่เกิน 2 ชั่วโมง		จำนวนคู่กรณี
ส.ป.ป.ลาว	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	องค์คณะ	ไม่เกิน 3 ครั้ง		
ฟิลิปปินส์	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	องค์คณะ	ไม่เกิน 45 วัน		
มาเลเซีย	เพื่อความพอใจและลดคดีศาล	องค์คณะ	ไม่เกิน 90 วัน		

จากตารางจะเห็นว่าการใกล้เคียงระดับท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของคู่กรณีและลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ในส่วนของผู้ใกล้เคียงนั้นจะกำหนดให้เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ซึ่งจะทำหน้าที่เหมือนกัน สำหรับในเรื่องของเวลานั้นทุกประเทศจะกำหนดเวลาในการใกล้เคียงไว้เช่นกัน

ตารางที่ 2 แสดงความแตกต่างการใกล้เคียงข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

ประเทศ	ความแตกต่าง			หมายเหตุ
	ค่าใช้จ่าย	การเข้าร่วม	การเลือกผู้ใกล้เคียง	
ไทย	ไม่มี	สมัครใจ	เลือกได้	
อเมริกา	มี	สมัครใจ	เลือกได้	
แคนาดา	มี	สมัครใจ	เลือกได้	
ออสเตรเลีย	ไม่มี	สมัครใจ	เลือกได้	
สิงคโปร์	มี	สมัครใจ	เลือกไม่ได้	ผอ.ศูนย์ฯจัดให้
ส.ป.ป.ลาว	มี	ต้องผ่านการใกล้เคียง	เลือกไม่ได้	คณะใกล้เคียง
ฟิลิปปินส์	มี	ต้องผ่านการใกล้เคียง	เลือกไม่ได้	คณะใกล้เคียง
มาเลเซีย	ไม่มี	สมัครใจ	เลือกไม่ได้	ผู้นำชุมชน

จากตารางจะเห็นว่าในการใกล้เคียงข้อพิพาทระดับท้องถิ่นนั้นจะมีข้อแตกต่างกันบ้างของแต่ละประเทศ ในเรื่องของค่าใช้จ่ายซึ่งบางประเทศก็มีค่าธรรมเนียมแต่บางประเทศไม่มี แต่บางประเทศก็ให้บังคับเข้าสู่อการใกล้เคียงก่อนดำเนินการทางศาล และบางประเทศได้กำหนดผู้ใกล้เคียงไว้ให้แล้ว



ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบรูปแบบกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

ประเทศ	หลักกฎหมาย/หลักเกณฑ์	หมายเหตุ
ไทย	รูปแบบข้อบังคับกระทรวง/กฎกระทรวง/พ.ร.บ.	
อเมริกา	รูปแบบกฎหมายของรัฐ	
แคนาดา	รูปแบบกฎระเบียบวิธีพิจารณาความแพ่ง	
ออสเตรเลีย	รูปแบบพระราชบัญญัติศูนย์ยุติธรรมชุมชน	
สิงคโปร์	รูปแบบ พ.ร.บ. ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน	
ส.ป.ป.ลาว	รูปแบบข้อตกลงของ รมต.ว่าการกระทรวงยุติธรรม	
ฟิลิปปินส์	รูปแบบประมวลกฎหมาย (บารังไกย์)	
มาเลเซีย	รูปแบบกฎหมายพื้นเมืองหรือจารีตประเพณี (Adat)	

จากตารางจะเห็นว่าในแต่ละประเทศจะใช้รูปแบบของกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้จะเป็นเพราะความเหมาะสมกับสภาพสังคม ประเพณี การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันว่า เมื่อการไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะมีการจัดทำเป็นสัญญา หรือข้อตกลงขึ้นใหม่และให้คู่กรณีปฏิบัติตามข้อสัญญาหรือข้อตกลง

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อด้อยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

ข้อดี	ข้อด้อย	หมายเหตุ
1. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมโดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว	1. ขาดการประชาสัมพันธ์	
2. ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี	2. ขาดความน่าเชื่อถือในตัวผู้ไกล่เกลี่ย	
3. ประหยัดเวลาในการดำเนินคดี	3. ขาดการบังคับให้คู่กรณีเข้าสู่การไกล่เกลี่ย	
4. รักษาความสัมพันธ์ของคู่กรณี	4. อาจเป็นช่องทางให้คู่กรณีประวิงเวลา	
5. สร้างความพึงพอใจให้คู่กรณี	ทำให้คดีซ้ำได้	
6. สร้างความสงบสุขให้กับท้องถิ่น ชุมชน	5. ผลของการไกล่เกลี่ยไม่สามารถบังคับ	
7. ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล	ได้ทุกกรณีเช่นเดียวกับคำพิพากษา	
8. มีความไว้วางใจ และเข้าใจกันของคู่กรณี		

การนำเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น พบว่า กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันมีคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาชั้นศาลเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยต้องดำเนินไปภายใต้ความสมัครใจของคู่พิพาทจึงเป็นเหตุให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลลดลงไม่มากนัก ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ศาล จึงเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในลักษณะของการบังคับให้ต้องดำเนินการก่อนที่จะนำข้อพิพาทซึ่งเป็น



คดีชั้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ 1) ให้นายอำเภอแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น 2) ข้อพิพาทที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทในความผิดอาญาอันยอมความได้ หรือความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 ถึงมาตรา 395 และมาตรา 397 สำหรับข้อพิพาทในทางแพ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท อีกทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีใช้เรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์มรดก อย่างไรก็ตามในกรณีที่ข้อพิพาทใดที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ศาลอาจสั่งให้กลับไปดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนก็ได้ 3) เมื่อการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทเป็นที่ยุติโดยคู่กรณีตกลงกันได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำบันทึกข้อตกลงให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายลงนามรับรอง และเสนอนายอำเภอให้ความเห็นชอบ และ 4) หากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อตกลง คู่พิพาทอีกฝ่ายอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลว่า

“ในหน่วยงานของท่านมีการระงับข้อพิพาทโดยอาศัยกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เป็นหลักซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมีวิธีการปฏิบัติและรายละเอียดที่ชัดเจนแล้ว อีกทั้งยังเห็นว่าควรจะนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทก่อน เพราะจะทำให้ลดคดีชั้นสู่ศาลได้จำนวนหนึ่ง” (เจ้าพนักงานปกครอง ท่านที่ 1, 2563)

“ใน ส.ป.ป.ลาว ให้คณะหน่วยไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งขึ้นบ้านเป็นหน่วยไกล่เกลี่ยระดับท้องถิ่น หมู่บ้าน จะไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่จำกัดความรู้ มีค่าตอบแทนเพียงเดือนละพันกว่าบาท การไกล่เกลี่ยจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับคู่กรณีเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งขึ้นบ้านของคณะหน่วยไกล่เกลี่ยนี้ผลจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ตาม คู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วยกันทั้งสองฝ่ายเสมอ” (เจ้าพนักงานปกครอง ท่านที่ 2, 2563)

“สำนักงานอัยการสูงสุดมีนโยบายนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และลดภาระในการดำเนินคดีทั้งของรัฐและประชาชนและเพื่อให้การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทคดีอาญา และคดีแพ่งในชั้นพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2562 ซึ่งเมื่อได้รับเรื่องจากตัวความแล้ว จะดำเนินการลงสารบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรับเรื่องดำเนินการต่อไป และต้องออกหนังสือโดยกำหนดวันนัดเชิญคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งหากมีการเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ พนักงานอัยการก็จะทำบันทึกข้อตกลงและให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอ่านบันทึกข้อตกลงพร้อมทั้งอธิบายบันทึก



ข้อตกลงให้เข้าใจแล้ว ให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องลงลายมือชื่อต่อหน้าพยานสองคน และเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาส่งสำนวนต่อไป” (อัยการสูงสุด ท่านที่ 1, 2563)

“กระบวนการระงับข้อพิพาทรวมถึงกระบวนการอนุญาโตตุลาการของประเทศมาเลเซีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาท สำหรับมาเลเซียมีระบบการระงับข้อพิพาทมี 3 แนวทาง กล่าวคือ มีบทบัญญัติชื่อว่า Mediation Act หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาท (ในศาล) การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ มาเลเซีย (Arbitration Act) และการระงับข้อพิพาทจากบุคคลภายนอก เช่น สมาทนายความของมาเลเซีย (Malaysian Bar/Lawyer Association) หรืออาจารย์ที่ปรึกษาได้ จะดำเนินการไกล่เกลี่ยให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ซึ่งแยกกระบวนการต่างหากออกจากศาลยุติธรรม” (นักวิชาการ ท่านที่ 1, 2562)

อภิปรายผล

จากการศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มีมานานแล้วตั้งแต่ในอดีตและยังมีความสำคัญมาจนถึงปัจจุบัน โดยแต่ละประเทศได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นประจำเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการยุติข้อพิพาทของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะรูปแบบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2) ยุติธรรมชุมชน 3) ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และ 4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงพุทธกับระบบเจ้าโคตร และมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายแม่แบบ UNCITRAL 2002 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการขจัดความขัดแย้ง 3) การปกครองท้องถิ่น 4) การกระจายอำนาจ และ 5) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของลาวัลย์ นาคติกล กล่าวว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทคือ การที่คู่พิพาทตกลงยินยอมให้บุคคลที่สาม ซึ่งเป็นคนกลางที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลางแต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันจนกระทั่งสามารถตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาทกันไป ศาลยุติธรรมนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้โดยการไกล่เกลี่ยถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการพิจารณาคดีหากยุติข้อพิพาทไม่ได้ จึงเข้าสู่ระบบการสืบพยานของศาลหรือการพิจารณาคดีตามรูปแบบปกติของศาล ระบบดังกล่าวผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีทั้งผู้พิพากษาและบุคคลภายนอกที่เรียกว่า ผู้ประนีประนอมประจำศาลการไกล่เกลี่ยมีได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ในส่วนของคดีอาญาได้กำหนดประเภทคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไว้ใน



ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีอาญา พ.ศ. 2560 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาและผู้ประนีประนอมประจำศาล ซึ่งการไต่ถามข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่คู่ความ และในคดีอาญาที่เข้าสู่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมให้ คดียุติไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม (ลาวัลย์ นาคติลภ, 2560)

จากการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทใน ต่างประเทศและประเทศไทย สำหรับการไต่ถามข้อพิพาทระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการไต่ถามข้อพิพาทตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาท ทางแพ่ง พ.ศ. 2553 การไต่ถามตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทาง อาญา พ.ศ. 2553 หรือแม้กระทั่งการไต่ถามภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไต่ถาม ข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือของหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้ข้อ พิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ซับซ้อนที่เกิดในท้องถิ่นหรือชุมชนยุติลงได้โดยไม่ต้องพึ่งพา กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม ให้กับประชาชนอันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการไต่ถาม ข้อพิพาทของตนเอง และจากการศึกษาค้นคว้าหลายประเทศกล่าวคือ ในสาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์มีการไต่ถามในระดับบาร์ังไกย์ (ท้องถิ่นหรือหมู่บ้าน) แต่สำหรับประเทศมาเลเซีย นั้นไม่มีการไต่ถามข้อพิพาทระดับท้องถิ่นโดยให้ทุกข้อพิพาทต้องผ่านไปยังศาลทั้งหมด ศาลจะมีความสำคัญอย่างมากของกระบวนการยุติธรรมในมาเลเซีย ซึ่งผู้พิพากษาทุกท่านจะ สามารถทำการไต่ถามเองได้ หรือจะทำการไต่ถามโดยบุคคลภายนอกได้เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประพาฬรัตน์ สุขดิษฐ์ กล่าวว่า กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทใน คดีแพ่งของศาลยุติธรรมในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน สำหรับความคล้ายคลึงคือ การไต่ถามเป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สาม เข้ามาช่วยเหลือเพื่อระงับข้อพิพาท ส่วนความแตกต่างคือ วิธีพิจารณานั้นมีบางส่วนที่ไม่ เหมือนกัน เนื่องจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการไต่ถาม ในคดีแพ่งในศาลยุติธรรมไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 20 ทวิ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2554 ส่วนประเทศสิงคโปร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท ค.ศ. 2017 ประเทศไทย ควรออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท ปรับปรุงคุณสมบัติผู้ไต่ถามโดยต้อง ผ่านการอบรมทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ ผู้ไต่ถามต้องขึ้นทะเบียนกับสำนักงานศาลยุติธรรมทุกคน เพิ่มค่าตอบแทนผู้ไต่ถาม สำหรับข้อเสนอแนะประเทศไทยควรออกกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท เผยแพร่ให้ความรู้ด้านการไต่ถามข้อพิพาททาง แพ่งแก่ประชาชนทั่วไปให้เข้าใจ (ประพาฬรัตน์ สุขดิษฐ์, 2561)

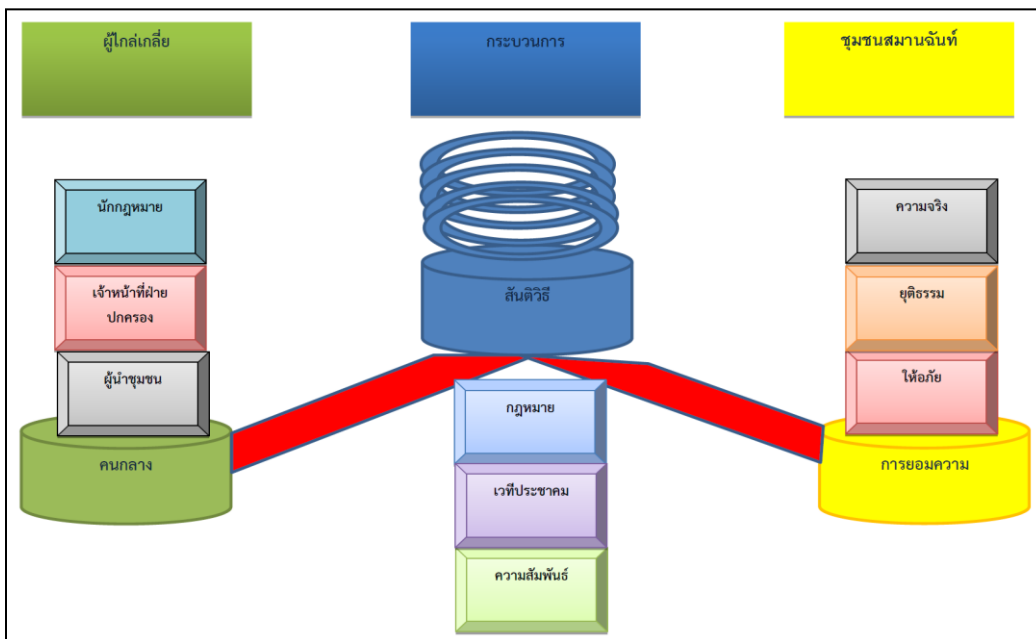


จากการนำเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันมีคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาชั้นศาลเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยต้องดำเนินไปภายใต้ความสมัครใจของคู่พิพาทจึงเป็นเหตุให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลลดลงไม่มากนัก ทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ศาล จึงเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในลักษณะของการบังคับให้ต้องดำเนินการก่อนที่จะนำข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ 1) ให้นายอำเภอแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น 2) ข้อพิพาทที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทในความผิดอาญาอันยอมความได้ หรือความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 ถึงมาตรา 395 และมาตรา 397 ระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตร. แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมใหม่ สำหรับข้อพิพาทในทางแพ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท อีกทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีใช้เรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์มรดกอย่างไรก็ตามในกรณีที่ ข้อพิพาทใดที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ศาลอาจสั่งให้กลับไปดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนก็ได้ 3) เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นที่ยุติโดยคู่กรณีตกลงกันได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำบันทึกข้อตกลงให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายลงนามรับรอง และเสนอนายอำเภอให้ความเห็นชอบ และ 4) หากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อตกลง คู่พิพาทอีกฝ่ายอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ ซึ่งได้มีการนำเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยเช่นเดียวกับงานวิจัยของ วัลลภ เกี่ยมะยูร และอดุลย์ ทานาราชกล่าวว่า ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติลักษณะที่ 18 ว่าด้วยกรณีบางเรื่องที่มีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ข้อ 538 ให้พนักงานสอบสวนพยายามชี้แจงตักเตือนให้เรื่องยุติกันเสียเฉพาะในเรื่องของการทะเลาะวิวาทระหว่างสามีภรรยากันเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นบุคคลอื่นทะเลาะกัน พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจชี้แจงตักเตือนให้ยุติกันได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็บัญญัติให้คดียุติหรือเลิกกันได้ในชั้นสอบสวนเฉพาะคดีที่มีโทษปรับตาม มาตรา 37 และคดีที่มีความผิดต่อส่วนตัวตามมาตรา 39 (2) เท่านั้น หากเป็นคดีอาญาแผ่นดินถึงแม้จะมีความผิดเล็กน้อยก็ไม่สามารถทำให้คดียุติในชั้นสอบสวนตามกฎหมายมาตรา 39 (2) ได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ก็มีปัญหาที่มาตรา 11 (3) ที่กำหนดให้คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้สามารถไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนได้โดยมีปัญหาคือ พนักงานสอบสวนอาจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในเรื่องของการตั้งข้อหาแก่จำเลยให้สามารถมาอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ไกล่เกลี่ยได้ เช่น คดีเรื่องประมาท เป็นต้น ดังนั้น การร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ควรจะมีการเพิ่มแนวทางหรือลักษณะการกระทำผิดที่จะให้ไกล่เกลี่ยเป็นมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้น



และสำนักงานศาลยุติธรรมควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงมาตรการต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มากขึ้น เพื่อประชาชนจะได้ทราบถึงสิทธิที่ตนพึงมีหากต้องเกี่ยวข้องกับคดีความทางอาญา (วัลลภ เกี่ยมะยूर และอดุลย์ ทานาราช, 2560)

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น

จากภาพสรุปได้ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทโดยเป็นการเชื่อมโยงกันระหว่างทุนของชุมชน (Community Capital) กับกระบวนการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างมีสมานฉันท์ต้องใช้สื่อกลางของชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมาเป็นผู้นำเดินเจรจาต่อรอง โดยให้เกิดเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยในชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือของคนในชุมชนโดยใช้วิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดความพึงพอใจ ความโปร่งใส ความเป็นกลางการประสานงาน และช่วยลดขั้นตอนในการขึ้นไปสู่ชั้นศาล หรือการใช้ความสัมพันธ์ ความเป็นเครือญาติเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ทำให้ชุมชนเป็นชุมชนสมานฉันท์ ดังนั้น การนำกระบวนการการไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอมข้อพิพาทคือ การที่คู่พิพาทตกลงยินยอมให้บุคคลที่สามซึ่ง เป็นคนกลางที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลางแต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท ทำการช่วยเหลือในการเจรจา



ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กัน จนกระทั่งสามารถตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาท ลดความขัดแย้งในชุมชน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ด้านวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในประเทศไทย กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ทั่วโลกนิยมใช้กัน ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความยืดหยุ่นและเป็นธรรมชาติเหมาะสมสำหรับการระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นอย่างดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้คู่กรณียุติปัญหาความขัดแย้งกันได้ก่อนที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล อันเป็นการลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาล และไม่ต้องเสียงบประมาณจำนวนมากในส่วนของการพิจารณาคดี อีกทั้งคู่กรณีไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก รวมทั้งยังเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีของคู่กรณี ด้านการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นตามกฎหมายของประเทศไทยสามารถอำนวยความสะดวก ให้ความสะดวกรวดเร็ว ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และยังเป็น การช่วยลดภาระของศาลได้เป็นอย่างดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยให้มีศักยภาพ และมีรูปแบบในการดำเนินการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของประเทศไทย สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมาเลเซีย มีวัตถุประสงค์ที่คล้าย ๆ กันคือ การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล และให้สังคมสงบสุข ด้านการนำเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น จำต้องปรับปรุง แก้ไข กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นด้วยการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระดับท้องถิ่นต่อไป ได้แก่ ข้อพิพาทที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้กล่าวคือข้อพิพาทในความผิดอาญาอันยอมความได้ หรือความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 ถึงมาตรา 395 และมาตรา 397 ระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมใหม่ เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นที่ยุติโดยคู่กรณีตกลงกันได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำบันทึกข้อตกลงให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายลงนามรับรอง และเสนอนายอำเภอให้ความเห็นชอบ และหากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อตกลง คู่พิพาทอีกฝ่ายอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป คือ ด้านการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะในกรณีที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลควรให้มีการนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องศาลซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลข้อพิพาทก่อน



กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

เอกสารอ้างอิง

- คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญแก่สื่อมวลชน. ใน เอกสารโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญแก่สื่อมวลชน. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจ้าพนักงานปกครอง ท่านที่ 1. (13 มีนาคม 2563). เรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น. (สุวรรณ วงษ์การค้า, ผู้สัมภาษณ์)
- เจ้าพนักงานปกครอง ท่านที่ 2. (13 มีนาคม 2563). เรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น. (สุวรรณ วงษ์การค้า, ผู้สัมภาษณ์)
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ และคณะ. (2543). การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลและความรวดเร็วในการดำเนินคดี, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นักวิชาการ ท่านที่ 1. (2 ธันวาคม 2562). เรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น. (สุวรรณ วงษ์การค้า, ผู้สัมภาษณ์)
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาการพิมพ์.
- ประภาพรรัตน์ สุขดิษฐ์. (2561). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสวิตเซอร์. ใน การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 1 หัวข้อ “ระบบกฎหมายไทย: ปฏิรูป/เปลี่ยนผ่าน/ปฏิสังขรณ์”. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ลาวัลย์ นาคดิลก. (2560). แนวคิดการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพิจารณาของศาล. วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 4(2), 61-75.
- วัลลภ เก้งมะยूर และอดุลย์ ทานาราช. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทในชุมชน ด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อลดขั้นตอนการร้องทุกข์เข้าสู่กระบวนการสอบสวน. วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, 6(2), 101-112.
- สมยศ เชื้อไทย. (2562). นิติปรัชญาเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.



- สรวิศ ลิ้มปรางชี. (2555). การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส.
- สรวิศ ลิ้มปรางชี. (2555). ความขัดแย้งมีดีด้วยหรือ: ใช้ความขัดแย้งตรวจสอบความคิด. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส.
- อัยการสูงสุด ท่านที่ 1. (12 มิถุนายน 2563). เรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น. (สุวรรณ วงษ์การค้า, ผู้สัมภาษณ์)
- อุทัย อาทิวะช. (2562). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินต์ติ้ง.
- Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing. (5th ed.). New York: Harper Collins. Publishers.
- Michael L. M. & Robert C. B. (2005). The Handbook of Dispute Resolution. U.S.A.: Jossey-Bass.