



การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562: โอกาสและข้อท้าทาย The Public Sector Dispute Mediation According to the Mediation Act In 2562 B.E. (A.D. 2019): Opportunities and Challenges

ชลัท ประเทืองรัตนดา*

Chalat Pratheuangrattana

■ บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้บังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวแบ่งหน่วยงานที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เป็นสามกลุ่ม คือ หน่วยงานรัฐ พนักงานสอบสวน และภาคประชาชน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและอาญาไว้แตกต่างกัน บทความนี้เน้นที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคประชาชน เนื่องจากในเชิงเปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานอีกสองกลุ่มที่กล่าวมา เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความเป็นทางนอกระบบน้อยกว่าประชาชนเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ผู้ไกล่เกลี่ยรู้ปัญหาในชุมชนของตนเอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความเป็นธรรมชาติมากกว่า อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่ต้องยึดตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ย่อมทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนประสบกับความเป็นทางการของกฎหมาย และเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน อีกทั้งอาจไม่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ผู้กำกับดูแลกฎหมาย แม้กระทั่งตัวผู้ไกล่เกลี่ยเอง

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ, สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

Senior Researcher, Office for Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute

Received: April 24, 2021 Revised: July 9, 2021 Accepted: August 3, 2021

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในประเด็นปัญหา โอกาส และข้อท้าทายและมีข้อเสนอแนะเพื่อทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามกฎหมายนี้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน, พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, โอกาส, ข้อท้าทาย

■ Abstract

The Dispute Mediation Act 2562 B.E. (A.D. 2019) has been officially enforced on November 19, 2562. B.E. In this law, the agencies conducting the dispute mediation have been divided into three groups: state agencies, inquiry officials, and public sectors, under different authority to civil and criminal dispute mediation. This article has emphasized the public sector dispute mediation as it is less formal. People are able to easily, conveniently, and quickly access compared to the dispute mediation by other two groups. In addition, the mediators have more understanding of the problems in their own community and the characteristic of mediation is more harmoniously natural. However, the public sector dispute mediation that strictly adhere to the legal framework inevitably leads to legal formality and gap

in operation. Moreover, the expectations among people, legal regulatory authority, and even the mediators may not be responded. This article aimed to study the public sector dispute mediation according to the Dispute Mediation Act 2562 B.E. (A.D. 2019) focused on the problems, opportunities, and challenges. Suggestions for the efficient and effective public sector dispute mediation were also proposed.

Keywords: Public Sector Dispute Mediation, The Dispute Mediation Act B.E. 2562, Opportunities, Challenges

■ บทนำ

ในอดีตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคประชาชน ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการจัดการความขัดแย้งขึ้นในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ ได้ออกกระเบียนกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 กำหนดบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า เมื่อเครือข่ายหรืออาสาสมัคร มีความพร้อมอาจรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานในชุมชนได้ ในปี พ.ศ. 2559 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สามารถสนับสนุนให้ประชาชนในแต่ละชุมชนที่มีความพร้อม

รวมตัวกันและก่อตั้ง “ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชน” ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ แล้วจำนวน 355 ศูนย์ (สถาบันพระปกเกล้า, 2563) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบจิตอาสาและมีความเป็นธรรมชาติ มีความไม่เป็นทางการสูง มีงบประมาณในการสนับสนุนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วประเทศประมาณ 14 ล้านบาท เป็นงบประมาณในการพัฒนาองค์ความรู้ให้กับผู้ไกล่เกลี่ย และสนับสนุนเงินอุดหนุน 5 พันบาทต่อศูนย์ต่อปี ข้อจำกัดจะมีการเก็บสถิติข้อมูลที่แตกต่างกันไป หลายศูนย์มีข้อจำกัดในการจัดทำเอกสารให้เป็นระบบ ผู้มาใช้บริการบางครั้งอาจไม่มาร่วมกระบวนการอายุชาวบ้านในกรณีที่เป็นการกั๊ยมเงิน อายุที่จะมาเปิดเผยต่อคนกลาง จุดแข็งของภาคประชาชนคือ ผู้ไกล่เกลี่ยจะได้รับความเชื่อมั่น ผู้มาใช้บริการมีความรัก ศรัทธา ความไว้วางใจ ไม่ต้องใช้กรอบของกฎหมายที่กำหนด ผู้มาใช้บริการไม่หวาดระแวง ใช้ความเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิม ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้มิติวัฒนธรรมเข้ามาช่วย เช่น ภาษาท้องถิ่น การดื่มน้ำสาบาน เป็นต้น

ปัจจุบันในประเทศไทยมีกฎหมายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกลางที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้ระยะเวลาหลายปีในการพิจารณา ผ่านการพิจารณาโดยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย มีการบูรณาการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อเป็นกฎหมายกลางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนักและคดีอาญาบางประเภท

ภาพรวมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย 6 หมวด ที่ว่าด้วย หมวด 1 ผู้ไกล่เกลี่ย หมวด 2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง หมวด 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา หมวด 4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน หมวด 5 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และหมวด 6 บทกำหนดโทษ บทความนี้เน้นศึกษาถึงพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในส่วนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เนื่องจากในเชิงเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานรัฐ และพนักงานสอบสวน เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความเป็นทางการน้อยกว่า ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ผู้ไกล่เกลี่ยรู้ปัญหาในชุมชนของตนเอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความเป็นธรรมชาติมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่ต้องยึดตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ย่อมทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนประสบกับความเป็นทางการของกฎหมาย และเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน อีกทั้งอาจไม่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ผู้กำกับดูแลกฎหมาย แม้กระทั่งตัวผู้ไกล่เกลี่ยเอง บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา โอกาส และความท้าทายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเสนอแนะแนวทางในการทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลางตามพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

■ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และกฎหมายลำดับรองในปัจจุบัน

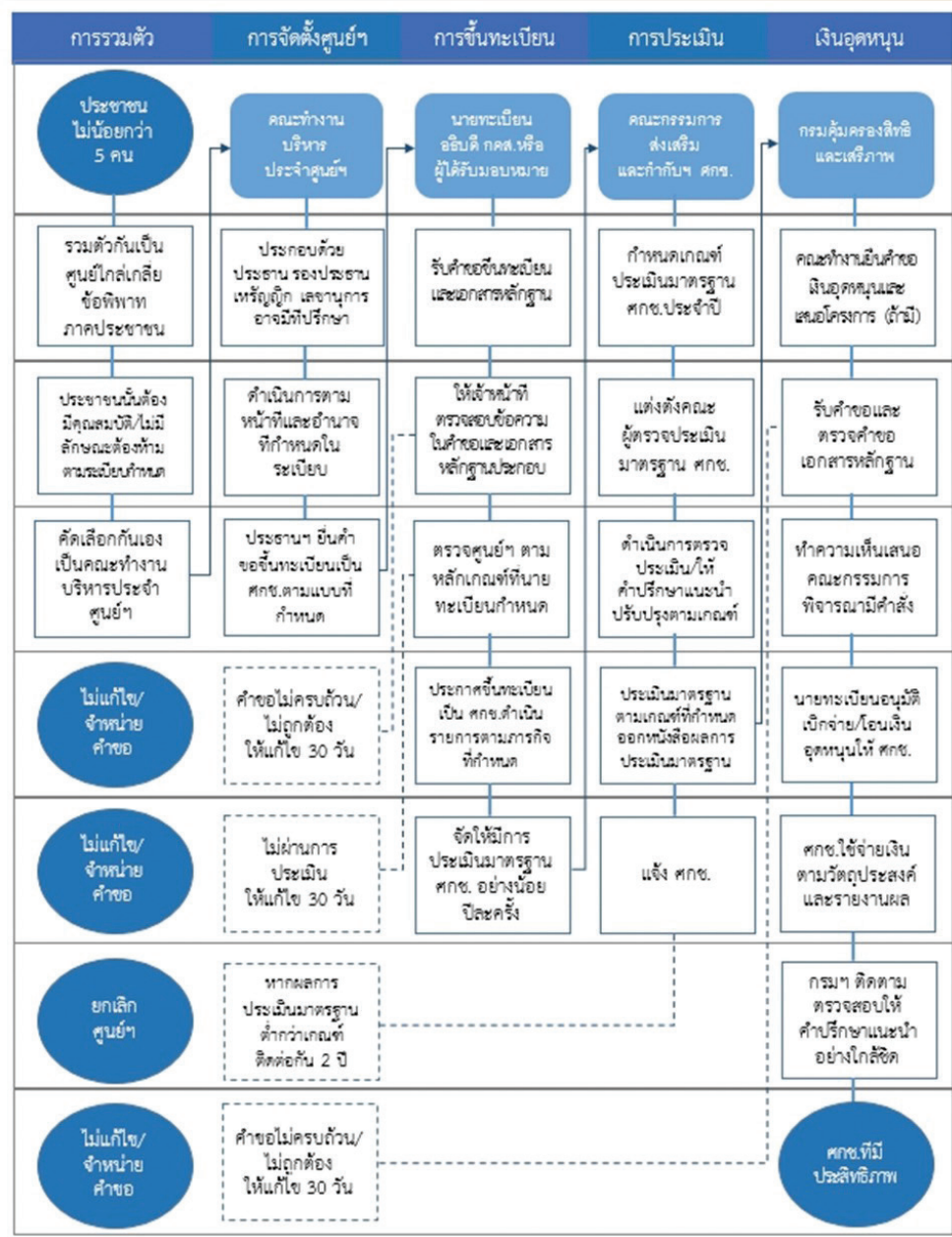
พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 สามารถจำแนกได้เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานรัฐ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยพนักงานสอบสวน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคประชาชน หน่วยงานดังกล่าวสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งและอาญา โดยคดีแพ่งมีทุนทรัพย์ที่แตกต่างกัน และคดีอาญาที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มีฐานความผิดได้ไม่เท่ากัน กล่าวอย่างเจาะจง หมวด 5 กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, 2562) จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองอีกนับสิบฉบับ มีทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาท การจ่ายค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย มาตรฐานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เป็นต้น กฎหมายลำดับรองส่วนมากบังคับใช้แล้ว แต่ที่อยู่ระหว่างการหารือระหว่างกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และกรมบัญชีกลาง คือ เงินค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยกับเงินในการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ได้แก่ (1) ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. และ (2) ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยเงินอุดหนุนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ.

แนวทางในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีแนวทางและโครงการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกข.) มีแนวทาง คือ สนับสนุนการรวมตัว การจัดตั้งศูนย์ การขึ้นทะเบียนศูนย์ การประเมิน และเงินอุดหนุนตามรูปภาพด้านล่าง

รูปภาพที่ 1 แสดงแนวทางและขั้นตอนในการขับเคลื่อนการดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ภาคประชาชน



ที่มา: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2563

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้มีโครงการ “ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 โดยมี 5 กิจกรรมหลัก ในการสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ได้แก่

กิจกรรมที่ 1 การสร้างการรับรู้หน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม (สำนักงานยุติธรรมจังหวัด)

กิจกรรมที่ 2 การเปิดตัวศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

กิจกรรมที่ 3 สนับสนุนการดำเนินงาน หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

กิจกรรมที่ 4 ตรวจและประเมินมาตรฐาน ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

กิจกรรมที่ 5 สรุปและรายงานผลการดำเนินงาน **แนวทางการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้จัดทำระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน รวมตัวกันเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนยื่นคำขอขึ้นทะเบียนกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เมื่อประชาชนรวมตัวตามระเบียบนี้แล้ว ให้ดำเนินการเลือกกันเอง เพื่อทำหน้าที่ คณะกรรมการบริหารประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เสรฐภักดิ์ และเลขานุการ ทั้งนี้ ประธานควรมีคุณสมบัติเป็นผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น หรือเป็นผู้นำภาคประชาสังคม

ที่ดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ มีผู้ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นคณะทำงานบริหารศูนย์

อำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมาตรา 69 กำหนดให้ภายใต้บังคับมาตรา 20 ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาทหรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (2) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และ (3) ข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 35

ภารกิจหลักของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยสรุปมีดังนี้

1. รับคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
2. ดำเนินงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
3. ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
4. ส่งเสริมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
5. ดำเนินงานอื่น ๆ ตามที่นายทะเบียนกำหนด

การดำเนินการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาคประชาชนในสถานที่ต่าง ๆ

การดำเนินการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่ผ่านมา มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนจำนวน 358 แห่ง ครอบคลุม 76 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร (กทม.) (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2564) ใน กทม. จัดตั้งครบทั้ง 50 เขต นอกจากนี้ มีการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต มหาวิทยาลัยทองสุข เป็นต้น บางศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งควบคู่กับศูนย์สิทธิมนุษยชน บางแห่งตั้งแยกต่างหากเฉพาะงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลายศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเริ่มไกล่เกลี่ยแล้ว มีทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยที่คู่กรณีไม่ประสงค์จะเข้าตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพราะคู่กรณีไม่สบายใจในการบันทึกอย่างเป็นทางการตามกรอบของกฎหมาย แต่คู่กรณีก็รู้สึกพึงพอใจจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยในศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในมหาวิทยาลัย เรื่องที่เข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีไม่มากนัก มีทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องทั้งแพ่งและอาญา อย่างไรก็ตาม บางศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังไม่มีเรื่องเข้ามาให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณี เป็นไปตามประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท รายละเอียด

ของคำร้อง และระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 สำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รายละเอียดของคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การพิจารณาคำร้อง และการแก้ไขคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ถูกต้อง การมีคำสั่ง รับคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของนายทะเบียน รวมทั้งการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในส่วนของการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 มาตรา และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย จำนวนผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีตกลงแต่งตั้งจากบัญชีผู้ไกล่เกลี่ย กรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยได้อาจขอให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือให้หน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ย และการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท เป็นไปตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ซึ่งอาศัย

อำนาจตามความในมาตรา 9 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงออกระเบียบไว้ กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ แนวปฏิบัติ การจัดตั้งและการขึ้นทะเบียน ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาคประชาชน การกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับการดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน การกำหนดจริยธรรมสำหรับผู้ไกล่เกลี่ย และการดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ย และการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

ในภาพรวมผลการดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ 1 ปี 4 เดือน ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีการรับคำร้อง 1,573 เรื่อง เข้าสู่กระบวนการ 802 เรื่อง ยุติเรื่อง 690 เรื่อง ประหยัดเงินมากกว่า 174 ล้านบาท แนวโน้มต่อไปวัดที่มีความพร้อมจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป จากนโยบายของมหาเถรสมาคมที่สนับสนุนให้มีการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในวัดที่มีความพร้อม โดยการผลักดันร่วมกันกับสำนักงานพระพุทธศาสนา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงมัสยิดที่มีความพร้อมกำลังอยู่ระหว่างการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2564) ในอนาคต กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะผลักดันให้มีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้ครบทั้งในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านต่อไป

การกำกับดูแลการจัดหลักสูตรและการจัดอบรมในช่วงที่ผ่านมา

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) อนุญาตให้ 11 หน่วยงาน นำหลักสูตรไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อขึ้นทะเบียนไปจัดอบรมภายใต้การกำกับมาตรฐานหลักสูตรให้เป็นไปตามที่ กพยช. รับรอง ประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผลการจัดอบรมหลักสูตรเพื่อขึ้นทะเบียนอบรมหลายหน่วยงานรวมกันได้มากกว่า 4 พันคน ที่ได้มีการจัดอบรมไปแล้ว โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 25 รุ่น สภานายความ 3 รุ่น มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 3 รุ่น เป็นต้น (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2564)

นอกจากการอบรมหลักสูตรไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อขึ้นทะเบียน ยังมีหลักสูตรที่สำคัญอีกหลักสูตร คือ การจัดอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและทักษะการจัดการกระบวนการ การอบรมดังกล่าวเพื่อเสริมศักยภาพให้กับคณะทำงาน และเลขานุการศูนย์ไกล่เกลี่ยให้สามารถบริหารจัดการศูนย์ และอำนวยความสะดวกให้กับการไกล่เกลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จนกระทั่งถึงการยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลักสูตรนี้จำเป็นในการทำให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการอำนวยความสะดวกให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบรรลุตามเป้าหมาย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอบรมไปแล้ว 7 รุ่น (นาย ข เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 เมษายน 2564)

■ โอกาสและข้อท้าทายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ปัจจุบันเป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านที่จะเปลี่ยนจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบภาคประชาชนแบบดั้งเดิมในรูปแบบไม่เป็นทางการ ไม่มีพระราชบัญญัติรองรับการทำงาน เป็นการทำงานด้วยจิตอาสาไม่มีค่าตอบแทนให้ เปลี่ยนไปสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบที่เป็นทางการเป็นระบบ มีกฎหมายรองรับและมีความเป็นมืออาชีพ อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายดังกล่าวเป็นทั้งโอกาสและข้อท้าทายอีกหลายประการดังต่อไปนี้

โอกาสของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

1. ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กรณีกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริต ได้รับการคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา (นาย ก เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 เมษายน 2564)

2. ความเชื่อมั่นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมาย เป็นแนวทางที่หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ภาคประชาชน ต้องถือปฏิบัติเช่นเดียวกันทำให้ผู้ให้บริการมีความเชื่อมั่น ผู้ไกล่เกลี่ยก็เชื่อมั่นว่ามีคนรับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ คือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และประชาชนผู้รับบริการมีความเชื่อถือในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถยุติหรือระงับข้อพิพาทได้ตามกฎหมาย (นาย ก เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 เมษายน 2564)

3. สภาพบังคับ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายมีสภาพบังคับ หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง สามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ทันที ถ้าหากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความถูกต้อง (มาตรา 32 และ 33 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562) สภาพบังคับดังกล่าวมีความพิเศษมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนแบบทั่วไป ทำให้คู่กรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามได้ยาก และทำให้ผู้ร้องมีหลักประกันในการได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

4. บทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ให้สินบน ทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความเป็นวิชาชีพ มีมาตรฐาน ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย คู่กรณีจะไม่กล้าให้สินบนกับผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากมีบทลงโทษกำหนดไว้กับผู้ให้สินบนและผู้รับสินบน (มาตรา 71 และ 72 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562) ขณะเดียวกันผู้ไกล่เกลี่ยก็จะไม่กล้ารับสินบนเช่นเดียวกัน

5. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความเป็นทางการน้อยกว่าไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานรัฐ และพนักงานสอบสวน ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ผู้ไกล่เกลี่ยปัญหา

ในชุมชนของตนเอง และมีความเป็นธรรมชาติ ทำให้ผู้ใช้บริการรู้สึกสบายใจ ไม่อึดอัด การเดินทางไม่ไกล เปรียบเสมือนการใช้บริการที่ใกล้บ้าน ใกล้ใจ

ข้อท้าทายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

1. ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง แม้ว่าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง สามารถยื่นเรื่องต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ทันที ถ้าหากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความถูกต้อง แต่การยื่นเรื่องต่อศาล คู่กรณีอาจไม่มีความรู้ในการติดต่อศาล ก็จะทำให้เสียเงินไปจ้างทนายความเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไปทำให้เป็นภาระกับผู้ร้อง (นาง ส ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 17 เมษายน 2564)

2. ขาดการหารือถอดบทเรียนร่วมกัน เน้นแต่การอบรม การสร้างผู้ไกล่เกลี่ยเต็มพื้นที่ทั่วประเทศตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ขาดการหารือถอดบทเรียนร่วมกันว่า ทำไมไม่มีการยื่นหรือเรื่องเข้ามาให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวนไม่มาก เพราะเหตุใดประชาชนจึงไม่เลือกใช้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

3. ระบบพี่เลี้ยงในการสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน การให้คำปรึกษา การตรวจสอบเอกสาร การตรวจสอบบันทึกข้อตกลง เป็นหน้าที่ของพนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละจังหวัด รวมถึงกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในส่วนกลาง ซึ่งจะช่วยให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร แต่บางพื้นที่มีข้อจำกัดบุคลากรไม่มีเวลามาดูแล ตรวจสอบเอกสารให้ (นาง ส ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 17 เมษายน 2564)

4. บทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ให้สินบน ความเป็นวิชาชีพจึงทำให้มีบทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยทั้งทางแพ่งและอาญาที่เรียกรับสินบน และผู้ที่ให้สินบนทั้งทางแพ่งและอาญาเช่นกัน ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน อาจไม่กล้าที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบธรรมชาติ หรือแบบเดิมที่เคยดำเนินการ

5. ทุนทรัพย์ในคดีแพ่งที่แตกต่างกัน ระหว่างศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนกับหน่วยงานรัฐ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนกระทำได้ในกรณีข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐจำนวนทุนทรัพย์จะมากกว่า คือ สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทุนทรัพย์ไม่เกิน 5 ล้านบาท (มาตรา 20 และ 69พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562) กล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุนทรัพย์ทางแพ่งได้มากกว่าภาคประชาชน 10 เท่า ระหว่าง 5 ล้านบาท กับ 5 แสนบาท จึงเป็นช่องทางเลือกที่หลากหลายให้กับประชาชนได้เลือกใช้บริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าหากมีทุนทรัพย์มากกว่าห้าแสนบาท ก็สามารถไปใช้ช่องทางในหน่วยงานรัฐได้ต่อไป แต่ก็แลกด้วยการเดินทางที่ไกลขึ้นและอาจมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นทางการมากกว่า

6. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องโดยศาลยุติธรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรมในปัจจุบัน นอกจากไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อฟ้องร้องเป็นคดีแล้ว ยังมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563, 2563) จะส่งผลให้บุคคลที่อาจจะกลายเป็นคู่ความในข้อพิพาทที่กำลังจะเกิดขึ้น สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้เพื่อให้แต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จก็สามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้ รวมทั้งสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้พิพากษตามยอมได้ ซึ่งระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีที่เกิดขึ้นใหม่นี้ สามารถยุติข้อพิพาทได้โดยคู่กรณีไม่ต้องนำคดีมาฟ้องกัน ทำให้ประหยัดเวลาที่สำคัญไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต้องฟ้องเป็นคดีความในศาล ขณะที่คู่กรณีก็ได้รับผลในการปฏิบัติโดยทันที จากจุดแข็งของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องของศาลยุติธรรมทำให้ผู้ใช้บริการอาจเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมมากขึ้น

7. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ขาดมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แต่ในขณะเดียวกันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยกฎหมายอื่นก็ยังคงอยู่ ปัจจุบันยังคงมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลายฉบับ และยังคงมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่นให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในวิธีปฏิบัติและสภาพบังคับทางกฎหมาย (นาย ก เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 เมษายน 2564)

8. ความรู้ด้านกฎหมาย การสรุปข้อเท็จจริงของคดีพิพาทของผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน

มีข้อกังวลเกี่ยวกับประเด็นการรับฟังและสรุปข้อเท็จจริงของคดีพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เมื่อไปปรับเข้ากับฐานความผิดตามข้อกฎหมาย อาจไม่ตรงตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 อาจทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้ ไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด อาจทำบันทึกที่ไม่รัดกุม และอาจไม่ชอบด้วยหลักของกฎหมายทั่วไป และการอุทธรณ์คำสั่งศาลเกี่ยวกับข้อตกลงระงับข้อพิพาท เรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่เข้าตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 อาจส่งผลต่อการอุทธรณ์คำสั่งศาล และทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขาดมาตรฐานและขาดความน่าเชื่อถือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

9. ความพร้อมในด้านเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ปัญหาด้านการบริหารงานภายในของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เนื่องจากยังไม่มีความพร้อมในด้านเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการดำเนินงาน เช่น เครื่องถ่ายเอกสาร อาจทำให้เกิดความล่าช้า และไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

10. มีหลายขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขั้นตอนการทำหนังสือแจ้งไปให้คู่กรณีทราบทั้งสองฝ่าย แต่บางที่คู่กรณีอยู่ไกลจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางค่อนข้างสูง ขั้นตอนการประสานงานให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้ร้องและคู่พิพาทให้เดินทางมาที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ย ต้องทำแบบสอบถาม ถามว่าคุณจะมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ยอมที่จะมาหรือไม่ ทำหนังสือไป คู่กรณีเขาจะเซ็นรับหรือเปล่า

ก็ยังไม่รู้ และมีบางกรณีเมื่อมีช่องให้กรอกว่า
สมัครใจหรือไม่ คู่กรณีตอบในแบบฟอร์มว่า
ไม่สมัครใจ ทั้ง ๆ ที่ได้โทรศัพท์ไปประสานล่วงหน้า
แล้วก็ตาม (นาง ส ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน,
การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 17 เมษายน 2564)

11. ศิลปะการชี้แจง อธิบายให้เห็นประโยชน์
ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือพูดคุยเพื่อให้เกิด
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งถือเป็นทักษะที่สำคัญ
ในการทำงาน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นความ
สมัครใจ หากคู่กรณีไม่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการ
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่มีสิทธิ์ที่จะบังคับ การพูดคุย
ก่อนเข้าสู่กระบวนการจึงสำคัญทำให้เห็นความ
สำคัญและประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ดีกว่าไม่เข้าสู่กระบวนการ

12. การออกคำบังคับโดยศาลยุติธรรม
ตามบันทึกข้อตกลง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ภาคประชาชน เมื่อทำบันทึกข้อตกลงกันแล้ว
หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตาม เมื่อยื่นข้อบังคับไปแล้ว
ศาลจะบังคับตามนั้นหรือไม่ เป็นสิ่งที่พึงติดตาม
ต่อไปในอนาคต

■ ข้อเสนอแนะเพื่อการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการ
เสนอแนะต่อทั้งหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแล และ
ภาคประชาชนที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ดังต่อไปนี้

1. ควรมีระบบที่เลี้ยงช่วยสนับสนุนกรมคุ้มครอง
สิทธิและเสรีภาพควรมีระบบที่เลี้ยงช่วยสนับสนุน
ในด้านต่าง ๆ คือ (1) ช่วยตรวจเอกสาร บันทึก

ข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ
สามารถตรวจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดย
รวดเร็ว รวมถึงการแนะนำทนายความให้ในกรณีที่
คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง จากนั้น ยื่นเรื่อง
ต่อศาลให้ออกคำบังคับ (2) ระบบที่เลี้ยงยังจำเป็น
จากปัญหาการอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการ
ซึ่งบางศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน
มีเลขานุการไปอบรมเพียงคนเดียว ทำให้อาจยัง
ไม่เข้าใจในเนื้อหาของหลักสูตรและการทำงาน
ในศูนย์ได้อย่างเพียงพอ และ (3) มีระบบสนับสนุน
จากภาครัฐ ในกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์เข้า
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากปัญหาคู่กรณีตอบใน
แบบฟอร์มว่าไม่สมัครใจ ทั้ง ๆ ที่ภาคประชาชน
ได้โทรศัพท์ไปประสานล่วงหน้าแล้วก็ตาม ดังนั้น
อาจมีระบบสนับสนุนจากภาครัฐช่วยประสานงาน
ให้ด้วย และอาจพยายามให้คู่กรณีได้มาที่
ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน ให้ได้เห็นผู้ไกล่เกลี่ย
ที่มีความเป็นมืออาชีพ ทำให้คู่กรณีเข้าสู่
กระบวนการได้ ระบบสนับสนุนการเน้นให้เห็น
ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ทำ เชิญชวน
โดยภาครัฐจะดีกว่าให้ประชาชนไปเชิญชวนเอง
เนื่องจากจะลดปัญหาการโฆษณาหรือหว่านล้อม
ให้มาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกินจริง

2. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ควรจัด
ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับเครือข่ายภาค
ประชาชนและหน่วยงานพันธมิตรอย่างต่อเนื่อง
เพื่อแลกเปลี่ยนสถานการณ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ที่ผ่านมา ถอดบทเรียนการทำงานที่ดีและยังต้อง
ปรับปรุง เพื่อพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ร่วมกันต่อไป โดยการประชุมสามารถทำได้
หลายรูปแบบ

3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพยายาม
สร้างความเข้าใจและทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยมั่นใจว่า

ความสุจริต คือ เกราะกำบัง แม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีบทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยที่รับสินบนและผู้ให้สินบน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากกระทำโดยสุจริตก็ไม่ต้องกลัวโทษที่กำหนดไว้

4. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เผยแพร่สร้างความเข้าใจ ช่องทางที่ประชาชนจะเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หลายช่องทางหลายหน่วยงาน โดยเน้นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนเป็นช่องทางที่สะดวก สามารถเข้าถึงได้ง่ายสำหรับประชาชนในพื้นที่ แต่หากข้อพิพาทมีทุนทรัพย์มากกว่าห้าแสนบาทก็สามารถไปใช้ช่องทางในหน่วยงานรัฐได้ต่อไป แต่ก็แลกด้วยการเดินทางที่ไกลขึ้นและอาจมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นทางการมากกว่า

5. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ควรสร้างผลงานและทำให้เกิดการยอมรับในสังคม ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นกลาง มีความเป็นวิชาชีพ สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้กับคู่กรณีได้ตกลงกัน อันจะส่งผลให้ผู้ใช้บริการเห็นประโยชน์และคุณค่าจากการเลือกใช้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เป็นโอกาสที่ดีสำหรับผู้ให้บริการที่จะเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในศาลยุติธรรม จุดแข็ง คือมีความเป็นทางการ และมีความน่าเชื่อถือสูง ไม่จำกัดเรื่องทุนทรัพย์ทางแพ่ง แต่อาจมีข้อจำกัดเรื่องการเดินทางที่ไกลขึ้นสำหรับคู่กรณี และความเป็นทางการที่อาจทำให้คู่กรณีรู้สึกกลัวและกังวลในการใช้บริการของศาลยุติธรรม

6. จากการที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีหลายหน่วยงานและใช้กฎหมายหลายฉบับ ควรสร้าง

มาตรฐาน ความเป็นระบบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับหน่วยงานที่มีความพร้อมและความสนใจสามารถเลือกที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, 2562)

7. เสริมศักยภาพอย่างต่อเนื่องให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในการสรุปข้อเท็จจริงของคดีพิพาทให้เข้ากับฐานความผิดตามข้อกฎหมาย รวมถึงมีระบบพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาด้านข้อกฎหมายให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และควรให้มีคณะทำงานในแต่ละศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างน้อย 1 คน มีคุณสมบัติในการบริหารจัดการ พร้อมทั้งจะเรียนรู้ และเข้าใจภาษากฎหมาย สามารถจัดทำบันทึกเอกสารได้

8. เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการดำเนินงานในศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในอนาคตจะมีความคล่องตัวมากขึ้น จากการได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายที่กำหนด

9. ควรลดขั้นตอนในการทำให้คู่กรณีไม่ต้องเดินทางมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกินจำเป็น โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน จัดเตรียมเอกสารไว้ให้พร้อม เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี ไม่ต้องเดินทางมาหลายครั้งเพื่อเซ็นเอกสาร

10. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคณะกรรมการส่งเสริม พัฒนาและขับเคลื่อนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรจัดการอบรมและกำกับกำกับการอบรมให้เป็นมาตรฐาน

เดียวกัน จากการที่คณะกรรมการ กพยช. อนุญาตให้ 11 หน่วยงานนำหลักสูตรใกล้เคียงข้อพิพาทเพื่อขึ้นทะเบียนไปจัดอบรม ที่ผ่านมามีผลการจัดอบรมหลักสูตรเพื่อขึ้นทะเบียนอบรมหลายหน่วยงานรวมกันได้มากกว่า 4 พันคน และยังมีแนวโน้มจัดอบรมกันอย่างต่อเนื่อง ต้องมีการสอนที่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้หนังสือ ตำราที่เป็นมาตรฐานกลาง มีการติดตามประเมินผลจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และคณะอนุกรรมการดังกล่าวอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ควรขยายการผลิตผู้ใกล้เคียงในหลักสูตร การบริหารจัดการศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บริหารศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

11. การตั้งงบประมาณค่าตอบแทนให้กับผู้ใกล้เคียงภาคประชาชน และงบประมาณในการบริหารจัดการศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ต้องมีหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดที่ชัดเจนในการสนับสนุนงบประมาณ ตัวอย่างเช่น การใกล้เคียงข้อพิพาทบางเรื่องมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน จำนวนครั้งของการใกล้เคียงข้อพิพาทที่ไม่เท่ากัน จำนวนคนที่เป็นผู้กรณีที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นต้น

■ บทสรุป

ความสำเร็จในการใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนวัดได้หลายวิธี มีทั้งการวัดจากผลสำเร็จจากการเข้ามาใช้บริการในการใกล้เคียงข้อพิพาท การบันทึกข้อตกลงที่ตกลงกันได้หรือไม่ หรือวัดจากการประเมินผลทัศนคติและความพึงพอใจต่อการใช้กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท กล่าวได้ว่าการวัดความสำเร็จ

ในการใกล้เคียงข้อพิพาท ควรคำนึงถึงกระบวนการหรือวิธีการที่ใช้ในการใกล้เคียงโดยไม่มีการข่มขู่หรือบังคับ สุดท้ายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ ข้อตกลงที่คู่กรณีพึงพอใจและยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน

จากบทความทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา โอกาสและความท้าทายของการใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และได้แนวทางในการทำให้การใกล้เคียงข้อพิพาทโดยคนกลางตามพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัจจุบันในประเทศไทยมีกฎหมายใกล้เคียงข้อพิพาทกลางที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ พระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวแบ่งหน่วยงานที่ใกล้เคียงข้อพิพาทได้เป็นสามกลุ่ม คือ หน่วยงานรัฐ พนักงานสอบสวน และภาคประชาชน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งและอาญาไว้แตกต่างกัน บทความนี้เน้นที่การใกล้เคียงข้อพิพาทโดยภาคประชาชน เนื่องจากในเชิงเปรียบเทียบกับใกล้เคียงข้อพิพาทโดยหน่วยงานอีกสองกลุ่มที่กล่าวมา เป็นการใกล้เคียงข้อพิพาทที่มีความเป็นทางนอกระบบประชาชนเข้าถึงได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว ผู้ใกล้เคียงรู้ปัญหาในชุมชนของตนเอง และการใกล้เคียงข้อพิพาทมีความเป็นธรรมชาติมากกว่า

โอกาสของการใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน ประกอบด้วย (1) ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (2) ความเชื่อมั่นในกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท มีการรับรองการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ คือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (3) สภาพบังคับหากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง สามารถ

ยื่นเรื่องต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับได้ทันที ถ้าหากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความถูกต้องตามกระบวนการ (4) บทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ให้สินบนทำให้เกิดความเป็นธรรมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และ (5) การไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นทางการน้อยกว่าไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานรัฐและพนักงานสอบสวน

ข้อท้าทายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (1) ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง (2) ขาดการหารือถอดบทเรียนร่วมกันระหว่างเครือข่าย (3) ระบบที่เสี่ยงในการสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนไม่เพียงพอ (4) บทลงโทษผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ให้สินบน ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน อาจไม่กล้าที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (5) ทุนทรัพย์ในคดีแพ่งที่แตกต่างกันระหว่างศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนกับหน่วยงานรัฐ (6) จุดแข็งจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องโดยศาลยุติธรรม (7) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกฎหมายหลายฉบับทำให้ขาดมาตรฐานเดียวกัน (8) ข้อจำกัดความรู้ด้านกฎหมายและการสรุปข้อเท็จจริงของคดีพิพาทของผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน (9) ความพร้อมในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินงาน (10) ขั้นตอนหลายขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (11) ศิลปะการโน้มน้าวหรือพูดคุยเพื่อให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และ (12) การออกคำสั่งบังคับโดยศาลยุติธรรมตามบันทึกข้อตกลง

ข้อเสนอแนะเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (1) ควรมีระบบที่เสี่ยงช่วยสนับสนุน อำนาจความสะดวกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (2) ประชุมกับเครือข่าย

อย่างต่อเนื่องเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (3) สร้างความเข้าใจและทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยมั่นใจว่าสุจริตคือเอกราช (4) เผยแพร่สร้างความเข้าใจ ช่องทางที่ประชาชนจะเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หลายช่องทาง (5) สร้างการยอมรับด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นทางการและมีความเป็นวิชาชีพ (6) ควรสร้างมาตรฐาน ความเป็นระบบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของแต่ละหน่วยงาน (7) เสริมศักยภาพอย่างต่อเนื่องให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (8) การสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนจะทำให้การบริหารจัดการคล่องตัวมากขึ้น (9) ควรลดขั้นตอนในการทำให้คู่กรณีไม่ต้องเดินทางมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกินจำเป็น (10) จัดการอบรมและกำกับการอบรมในการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และ (11) การสนับสนุนงบประมาณให้กับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนควรมีหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ชัดเจน

■ บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2563). *คู่มือปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2564). *ผลการดำเนินงานปีงบประมาณ 2563*. เอกสารอัดสำเนา.
- พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(67ก), 1-22.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563.
(2563). ราชกิจจานุเบกษา, 137(71ก), 1-3.
สถาบันพระปกเกล้า. (2563). คู่มือการบริหาร
จัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และทักษะ
การจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำหรับ
หน่วยงานของรัฐ สังกัดกระทรวงยุติธรรม
และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

