

ปัจจัยความสำเร็จและข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน : กรณีศึกษา ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ

Success Factors and Limitations of Village Dispute Mediation

Committee: The Case Study of Nong Bua Daeng Sub-district, Nong Bua Daeng District, Chaiyaphum Province

อภิศักดิ์ อามาศย์*

Apisak Armart

อจิรภาส เพียรขุนทด**

Ajirapa Pienkhuntod

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา 1. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ และ 2. มุ่งค้นหาปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อเสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมชุมชนรูปแบบหนึ่งที่สำคัญให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการเสวนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการหมู่บ้าน 20 คน ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานศูนย์ดำรงธรรม 1 คน และนายอำเภอ 1 คน

ผลการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ มีปัจจัยสำคัญที่ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ คือ 1. การได้รับการยอมรับนับถือจากคนในชุมชนของผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายและเคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายมาก่อน และ 2. ความใกล้ชิดที่ช่วยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเข้าใจปัญหาข้อพิพาทได้ดี และประชาชนสามารถเข้าถึงคณะกรรมการหมู่บ้านได้ง่ายอีกด้วย แต่ถึงอย่างไรคณะกรรมการ

* หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration, Khon Kaen University, e-mail apisak_ar@kku.ac.th

** วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration, Khon Kaen University, e-mail ajirpi@kku.ac.th
Received: 23 January 2022 , Revised: 28 March 2022 , Accepted: 31 March 2021

หมู่บ้านก็ยังประสบกับปัญหา ข้อจำกัด ในการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่หลายประการ ได้แก่ งานไม่เป็นไปตามข้อบังคับ งบประมาณไม่เพียงพอระบบโครงสร้างหน้าที่ไม่ชัดเจนและบุคลากรขาดความรู้ ด้านกฎหมาย

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, คณะกรรมการหมู่บ้าน, กระบวนการยุติธรรมชุมชน

Abstract

This research aimed 1. to study the factors influencing the effectiveness of the Village Dispute Mediation Committee in Nong Bua Daeng Sub-district, Nong Bua Daeng District, Chaiyaphum Province, and 2. to address obstacles and restrictions occurred in mediation by the Village Dispute Mediation Committee in order to suggest guidelines for efficiency improvement as the Village Dispute Mediation Committee is an important form of community-based justice. This research was a qualitative study and adopted the in-depth interview and focus group as the research tools to gather information from 20 members of the Village Dispute Mediation Committee, the Deputy District Chief as the Head of the Damrongtham District Justice Provision Center, and the District Chief.

The research findings showed that the important factors facilitating success of the Village Dispute Mediation Committee in Nong Bua Daeng Sub-district, Nong Bua Daeng District, Chaiyaphum Province included 1. respect of which people had on the village headmen and the committees, particularly those who had legal knowledge and experiences, and 2. proximity also helped the committees to deeply understand the dispute, and people could easily access to the Committees. However, the study found several constraints of the Village Dispute Mediation Committee such as some dispute mediation procedures inconsistent with regulations, insufficient fund, unclear duty structure, and a lack of legal knowledge.

Keywords: Dispute Mediation, Village Dispute Mediation Committee, Community Justice

ที่มาและความสำคัญ

ในปัจจุบัน ปัญหาการฟ้องร้องคดีมีแนวโน้มมากขึ้น โดยปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในปี พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562 พบว่าแนวโน้มปริมาณคดีในศาลชั้นต้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ศาลอุทธรณ์มีแนวโน้ม ที่เพิ่มขึ้น ส่วนศาลฎีกามีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาลดลง (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562) ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ย จึงเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ปัญหาจำนวนการฟ้องร้องคดีให้ลดลง โดยรัฐบาลได้มีนโยบายในการจัดตั้งหน่วยงาน

ของรัฐให้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน ตลอดจนการไกล่เกลี่ยภาคประชาชน หน่วยงานที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ศูนย์ยุติธรรมชุมชน และหนึ่งในนั้นคือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) โดยมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรี โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้านเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะทำงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในหมู่บ้านมากที่สุด กำเนิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน แต่ละกลุ่มร่วมกันช่วยเหลือในการปฏิบัติงานโดยมีอำนาจในการปฏิบัติงานตามข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย ที่กำหนดให้อำนาจในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ มากมาย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการหมู่บ้านเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ โดยตำแหน่งหรือเข้ามาจากการคัดเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ดังนั้น บทบาทในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน จึงถือว่าเป็นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของประชาชนในหมู่บ้านโดยตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านเอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในปัญหาในหมู่บ้านเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการหมู่บ้านยังคงมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์สภาพปัญหาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้าน ว่ามีข้อจำกัดหรือปัญหาในด้านการดำเนินการอย่างไรที่ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้าน ยังไม่สามารถดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ได้ตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เพื่อนำเสนอรูปแบบในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ของคณะกรรมการหมู่บ้านให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมุ่งศึกษากรณีเขตพื้นที่ ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ สาเหตุที่มุ่งศึกษากรณีเขตพื้นที่ ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ เนื่องจากข้อมูลสถิติ การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางแพ่ง และทางอาญา ต่อศูนย์ดำรงธรรม อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ ของประชาชนในพื้นที่ ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2563 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2564 มีปริมาณการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากที่สุดอย่างมีนัยยะ ด้วยตำบลหนองบัวแดง ตำบลกุดชุมแสง ตำบลนางแดด อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ มีจำนวนประชากรในพื้นที่ใกล้เคียงกันแต่ตำบลหนองบัวแดง กลับมีปริมาณการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทต่อ ศูนย์ดำรงธรรม อำเภอหนองบัวแดง

จังหวัดชัยภูมิ มากที่สุดนั้น อาจหมายความว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านอาจไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานเท่าที่ควร จึงมีการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศูนย์ดำรงธรรม อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิในปริมาณที่มากที่สุด

การทบทวนวรรณกรรม

การไกล่เกลี่ย หมายถึง การที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยกันหาทางออกในแต่ละปัญหาร่วมกันระหว่างคู่พิพาท ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย คือ ช่วยเหลือในการเจรจาของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย แต่ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดแต่อย่างใด ทำอย่างไรให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้เจรจากดลงกัน โดยเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทเอง และดำเนินการในการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยต้องสร้างความมั่นใจให้คู่พิพาททราบว่าการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นความลับเอกสารต่าง ๆ จะไม่ถูกเปิดเผยอาจจะต้องทำลายถ้าการเจรจาลิ้นสุดลง (กรมการปกครอง, 2556)

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 คณะกรรมการหมู่บ้าน จะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ก็ต่อเมื่อข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นมีเหตุเกิดขึ้น ในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน และเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาที่สามารถยอมความกันได้ โดยคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นและคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายต้องการจะให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงภายในหมู่บ้าน ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านแจ้งคู่พิพาททั้งสองฝ่ายมาไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทกัน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านต้องเชิญคณะกรรมการหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านขณะนั้นมาเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย อย่างน้อยสองคนขึ้นไปและคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคู่พิพาทจะเชิญผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ ในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทคณะกรรมการหมู่บ้านต้องดำเนินการ ดังนี้

1. สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่พิพาทและผู้อื่นที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท
2. เรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเท่าที่จำเป็น
3. ตรวจสอบพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือสถานที่ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทโดยความยินยอมให้

ตรวจสอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทต้องดำเนินการโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่พิพาท ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือสถานที่อื่นที่เหมาะสม ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทให้อาศัยหลักกฎหมาย หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่พิพาท และคณะกรรมการหมู่บ้านสามารถเชิญนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจ ยุคตั้งแต่ร้อยตรีขึ้นไป ในท้องที่อำเภอ นั้น หรือพนักงานอัยการ มาให้คำปรึกษาหรือสนับสนุนช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ถ้าหากคู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ให้ยุติการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบ ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญา

ประนีประนอมยอมความกัน ขึ้น 4 ฉบับ โดยมอบให้คู่พิพาทฝ่ายละฉบับ คณะกรรมการหมู่บ้าน เก็บไว้ 1 ฉบับ และรายงานให้นายอำเภอท้องที่ทราบ 1 ฉบับ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านสอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันหลายประเทศได้สนับสนุนแนวความคิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนั้น มองว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ชุมชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาาร่วมกันหาทางออกเพื่อให้ตรงกับความต้องการของ ผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน ซึ่งแนวความคิดนี้มองว่าชุมชนเป็นจุดศูนย์กลางในการแก้ปัญหา ส่วนรัฐต้องเป็นผู้สนับสนุนในการแก้ปัญหาาร่วมกับชุมชน (กรกฎ ทองชะไค, 2562) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิ การอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทในชุมชนตามหลักพุทธสันติวิธี ซึ่งเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหข้อพิพาทในทางพระพุทธศาสนาตามหลักอิทธิบาท 4 และอปปริหานิยธรรม 7 โดยสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้และก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อกันได้เช่นเดิม เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นในหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถนำเอารูปแบบของการแก้ไขปัญหข้อพิพาทตามหลักพุทธสันติวิธีนำมาปรับใช้เพื่อการสร้างความรักความสามัคคีปรองดองในหมู่บ้านได้ เพราะจากความเป็นอยู่ในหมู่บ้านของคนไทยส่วนใหญ่มีระบบวัฒนธรรมที่ไม่ต่างกันมากนัก (ภูวนัช รัตนชัย, 2562) แต่ถึงอย่างไรการระงับข้อพิพาทในชุมชนตามหลักพุทธสันติวิธีก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการนับถือศาสนาของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายในการนับถือศาสนา ดังนั้น การที่จะนำเอารูปแบบของการแก้ไขปัญหข้อพิพาทตามหลักพุทธสันติวิธีดังกล่าว มาปรับใช้ได้หมู่บ้านนั้นย่อมต้องคำนึงถึงการนับถือศาสนาของประชาชนในหมู่บ้านเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะกรรมการหมู่บ้านจะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หลากหลายรูปแบบทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมตามแต่ละพื้นที่ชุมชนเป็นสำคัญว่าเหมาะสมกับรูปแบบในการไกล่เกลี่ยแบบใด ซึ่งโดยปกติในกระบวนการปฏิบัติงานแต่ละอย่างย่อมประสบกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งนี้แน่นอนว่าคณะกรรมการหมู่บ้านก็ต้องมีอุปสรรคในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละด้านเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดในการดำเนินงาน ด้านงาน เช่น ปัญหาในการจัดทำเอกสาร ปัญหาการไม่เป็นนิติบุคคลของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดทั้งปัญหาการขาดความรู้ข้อกฎหมายด้านงบประมาณ เช่น ปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงาน หรือ สวัสดิการด้านต่าง ๆ และการที่ยังไม่มีระเบียบรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากกองทุนกลาพัฒนาหมู่บ้านเพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้านระบบ เช่น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีหลายบทบาท กล่าวคือคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นอาสาของผู้อื่น ๆ อีกหลายกลุ่มทำให้ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร เช่น ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านแต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องมีความรู้หรือประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ทรงคุณวุฒินั้นมาจากการประชุมคัดเลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอออกคำสั่งแต่งตั้ง (กรมการปกครอง, 2560) ดังนั้น กรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยส่วนมากจึงได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ที่เป็นที่น่าเคารพนับถือของประชาชน ภายในหมู่บ้านซึ่งอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่าที่ควร ตลอดทั้ง ปัญหาข้อจำกัดในด้านกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ คณะกรรมการหมู่บ้าน ไม่มีอำนาจในการออกข้อบังคับของหมู่บ้านเพื่อกำหนดระเบียบแนวทางปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันของประชาชน ในหมู่บ้านให้เกิดความสงบเรียบร้อย ตามหลักจารีตประเพณีของแต่ละหมู่บ้านได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ไม่ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจในการออก กฎระเบียบเพื่อใช้บังคับในหมู่บ้านไว้ (นิล พันธุ์คงชื่น, 2561) ซึ่งหากสามารถออกข้อบังคับของหมู่บ้านได้ อาจทำให้ จำนวนข้อพิพาทภายในหมู่บ้านมีจำนวนลดลงได้ และปัญหาการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ กล่าวคือ หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามบันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความก็ไม่สามารถยื่นคำร้อง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ทันทีแต่ต้องเป็น การยื่นฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีขึ้นเพื่อพิจารณาใหม่ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ (พระสุชาติ เทศน์ดี, 2559) ทั้งนี้ ในปัจจุบัน การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหมู่บ้านนั้นเป็นการศึกษาเพื่อมองถึงรูปแบบ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละรูปแบบ และการพัฒนาบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ซึ่งกฎหมาย ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ไว้มากมาย โดยได้มีการกล่าวถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านในภาพรวมที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยสังเขปเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะมุ่งศึกษาถึงสภาพและปัญหาในการดำเนินการดำเนินการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้านว่ามีข้อจำกัดหรือปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการดำเนินการอย่างไร โดยประยุกต์ใช้ข้อจำกัด ในการปฏิบัติงานซึ่งค้นพบในการศึกษาของกรมการปกครอง (2560) เป็นกรอบในการกำหนดและศึกษาวิจัยเชิงลึกให้เข้าใจข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของคณะกรรมการหมู่บ้าน

คำถามการวิจัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ
3. เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพ

วิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง หนังสือสั่งการ คู่มือการปฏิบัติงาน ตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการค้นคว้าข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเสวนากลุ่มย่อยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทประกอบด้วย ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งหมด 19 หมู่บ้าน ในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 20 คน ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานศูนย์ดำรงธรรม จำนวน 1 คน และนายอำเภอ จำนวน 1 คน การสัมภาษณ์และการเสวนากลุ่มย่อยได้เปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นและสะท้อนประสบการณ์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่พบในการปฏิบัติงานในกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน

เครื่องมือในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยออกแบบจากข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารทางวิชาการ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาแบบการสัมภาษณ์ให้มีความครอบคลุมของคำถาม มีคำถามในปริมาณที่เหมาะสม มีความชัดเจนสามารถเข้าใจประเด็นคำถามได้ง่าย สามารถนำไปวิเคราะห์ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ ประกอบด้วยประเด็นคำถาม ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ด้านระบบโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้าน และด้านบุคลากร

การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลในหลายรูปแบบเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษามากที่สุด ประกอบด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ศึกษาถึงปัญหาข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่ กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ตลอดจนคู่มือในการปฏิบัติงานใกล้เคียงข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้กำหนดแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านการใกล้เคียงข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านจากการสัมภาษณ์เชิงลึก
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการเสวนากลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นของผู้นำชุมชนเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ในการปฏิบัติงาน ด้านการใกล้เคียงข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน

การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการเสวนากลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยความสำเร็จ และประเด็นปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ในการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนำไปปรับปรุง พัฒนารูปแบบกระบวนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเสนอแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อผู้ที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไป

ผลการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และประเด็นปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ภายใต้กลไกของ “ศูนย์ดำรงธรรมหมู่บ้าน” รายละเอียด ดังนี้

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอนางรอง จังหวัดชัยภูมิ สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้นั้น เกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การได้รับการยอมรับนับถือและเป็นที่เคารพของประชาชน ของผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ หากผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านในหมู่บ้านไหนได้รับการยอมรับนับถือ หรือเป็นที่เคารพของประชาชนเป็นอย่างดี จะสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านได้โดยง่าย ซึ่งในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทโดยส่วนมากจะอาศัยหลักจารีตประเพณีในหมู่บ้าน ในการหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่า การใช้หลักกฎหมายเข้ามาบังคับ และด้วยความใกล้ชิด ความเป็นญาติพี่น้อง ของคู่พิพาทในหมู่บ้าน ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถตกลงประนีประนอมกันได้โดยง่าย จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งกล่าวว่า

“การไกล่เกลี่ยในหมู่บ้าน ถ้าไม่ใช่เรื่องที่ขัดแย้งรุนแรงจริง ๆ เท่าที่ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก็สามารถไกล่เกลี่ยได้ยินยอมกันได้ อาจเป็นเพราะลูกบ้านเขานับถือ เชื่อมั่น และไว้วางใจเรา ถึงจะไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทุกอย่างแต่ชาวบ้านเขาก็ยอมกันได้ครับ”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 1, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

2. ความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมาย ของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการเกษียณหรือผู้ที่เคยทำงานด้านกฎหมายมาก่อนจะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี และเป็นที่น่าเชื่อถือของคู่พิพาท ตลอดจนยังสามารถแนะนำให้ความรู้ด้านกฎหมายให้กับประชาชนในหมู่บ้านให้เข้าใจ หลักกฎหมายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านซึ่งเป็นการลดข้อพิพาทและข้อโต้แย้งที่จะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ดังคำกล่าวจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งกล่าวว่า

“ในหมู่บ้านผมมีคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาก่อน ท่านก็ได้ให้ความรู้ แล้วก็ช่วยแนะนำข้อกฎหมายให้พี่น้องในหมู่บ้านได้เข้าใจ และช่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ดีครับ”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 5, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

3. ความใกล้ชิดของคณะกรรมการหมู่บ้านกับประชาชนในหมู่บ้านทำให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย และการเข้าใจถึงปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของคณะกรรมการหมู่บ้าน เนื่องด้วยคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะทำงานที่แต่งตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานอื่น ทำให้มีความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ตลอดทั้งคณะกรรมการหมู่บ้านสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังคำกล่าวจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งกล่าวว่า

“พอมีข้อขัดแย้งในหมู่บ้านเกิดขึ้น ชาวบ้านก็จะมาแจ้งผู้ใหญ่บ้านก่อนเป็นอันดับแรกครับ
ผู้ใหญ่บ้านก็จะเชิญมาพูดคุยตกลงกัน ถ้าตกลงกันได้ก็ทำบันทึกยินยอมกันไว้ แต่ถ้า
ตกลงกันไม่ได้ก็จะแนะนำให้ไปหาศูนย์ดำรงธรรมอำเภอหนองบัวแดง ให้ช่วยไกล่เกลี่ยครับ”
(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 11, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

ปัญหาอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยประยุกต์ใช้ข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ซึ่งค้นพบในการศึกษาของกรมการปกครอง (2560) ที่นำมาเป็นกรอบในการวิจัย ผลการศึกษาสามารถจำแนกได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านงาน ไม่เป็นไปตามข้อบังคับ

การปฏิบัติงานในการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยส่วนมากจะมีเฉพาะผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการไกล่เกลี่ย ไม่ได้มีการไกล่เกลี่ยในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งกล่าวว่า

“แต่ก่อนผมก็เชิญคณะกรรมการหมู่บ้านมาร่วมไกล่เกลี่ยครับ แต่ไม่มีใครมาร่วมบอกว่า
ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในหมู่บ้านสามารถพูดคุยให้ลูกบ้านยินยอมกันได้ดีที่สุดแล้ว”
(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 10, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

และด้วยความใกล้ชิดของคณะกรรมการหมู่บ้านกับประชาชนคู่พิพาทที่ขอไกล่เกลี่ยในหมู่บ้าน ในบางครั้งคณะกรรมการหมู่บ้านอาจเป็นญาติพี่น้อง คนรู้จักสนิทคุ้นเคยกันกับคู่พิพาทผู้ขอไกล่เกลี่ยทำให้ คณะกรรมการหมู่บ้านมีความโน้มเอียง ไม่เป็นกลาง หรือ มีความเกรงอกเกรงใจคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ หรือในบางกรณีนั้นคู่พิพาทที่มีใกล้ชิดสนิทสนมกับคณะกรรมการหมู่บ้านอาจมีการโน้มน้าวแทรกแซงการตัดสินของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการไกล่เกลี่ยที่อาจไม่เป็นธรรมต่ออีกฝ่ายได้ ตลอดทั้ง ในบางกรณีมีผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย เข้ามาแทรกแซงในการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือบางกรณี การไกล่เกลี่ยเรื่องการทะเลาะวิวาท ที่มีการใช้ความรุนแรงคณะกรรมการหมู่บ้านก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ควบคุมในการระงับเหตุ ดังคำกล่าวของคณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งว่า

“แม่เป็นผู้ใหญ่บ้านผู้หญิง ลูกบ้านเคยมีปัญหาในเรื่องลูก้าแนวเซตที่ดิน แม่จะเข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยแต่ไม่มีฝ่ายไหนยอมมีการใช้ความรุนแรงชกต่อยกัน เลยต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาเอาตัวไปคุยกันที่โรงพักค่อยจบ”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 2, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

2. ด้านงบประมาณ ไม่เพียงพอ

คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือค่าตอบแทนในการดำเนินงานแต่อย่างใด บางครั้งในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจากผู้ใหญ่บ้านหรือผู้พิพากษาที่ขอไกล่เกลี่ยเป็นผู้สนับสนุนแทน โดยในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านจะได้รับเงินสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการประชุมเดือนละ 550 บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ การเป็นกรรมการหมู่บ้านการปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งจากการเก็บข้อมูลโดยสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งได้กล่าวว่า

“อสม.เขาก็น่าดีครับ มีเงินเดือนให้แต่คณะกรรมการหมู่บ้านเราไม่มีค่าตอบแทนเลย มีแต่อาศัยงบประมาณส่วนตัวคนที่เขาเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านกับ เป็น อสม.ด้วย เขาก็ทำแต่งานของ อสม.ครับ เพราะมีเงินเดือน”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 19, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

และในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบางกรณีต้องอาศัยการสนับสนุนช่วยเหลือจากส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนด้านอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ยกตัวอย่าง กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องที่ดินที่ต้องมีการรังวัดสอบแนวเขตที่ดิน จำเป็นต้องขอรับการสนับสนุน เครื่องมือที่ใช้ในการรังวัดที่ดินจากสำนักงานที่ดิน และการปฏิบัติงานไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าให้การสนับสนุนช่วยเหลือให้คำแนะนำเท่าที่ควรในกระบวนการไกล่เกลี่ย

3. ด้านระบบ โครงสร้างหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีความซ้ำซ้อน

โครงสร้างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคในด้านการปฏิบัติงานที่มีความซ้ำซ้อนของตำแหน่ง กล่าวคือ นอกจากจะรับหน้าที่เป็นกรรมการหมู่บ้านแล้ว กรรมการหมู่บ้านหลายคนในทุกหมู่บ้านต้องรับหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กรรมการกองทุนต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนทั้งกรรมการหรือตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานในหมู่บ้าน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการหมู่บ้านที่มีความรับผิดชอบในหลายส่วนอาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งโดยปกติกรรมการหมู่บ้านไม่มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด ย่อมส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน แต่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือกรรมการกองทุนต่าง ๆ มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน อาจทำให้กรรมการหมู่บ้านให้ความสำคัญกับหน้าที่รับผิดชอบ

ที่ได้รับคำตอบแทนมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่กรรมการหมู่บ้านและการที่แต่ละหน่วยงานมีการจัดให้มีตัวแทนในการปฏิบัติงานเฉพาะหน่วยงานตนเองในหมู่บ้านและก็มีการจัดสรรงบประมาณเป็นคำตอบแทนในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐซึ่งแต่ละหน่วยงานอาจมอบหมายการปฏิบัติงานให้กับกรรมการหมู่บ้านที่เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนทั้งหมดและจัดสรรคำตอบแทนจากรัฐในรูปแบบเงินเดือนหรือคำตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อความคล่องตัวลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและเป็นการลดงบประมาณจากภาครัฐ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลโดยสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งได้กล่าวว่า

“ผมเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็น อสม. อาสาพัฒนาชุมชน (อช.) ก็เป็นครับ การทำงานในหมู่บ้านก็จะได้รับการประสานงานมาจาก ผู้ใหญ่บ้านบ้าง ส่วนราชการในอำเภอบ้าง คำตอบแทนก็ได้รับบ้างบางโอกาสครับ แต่ก็ทำ ด้วยใจอยากให้หมู่บ้านพัฒนาครับ ผมคิดว่าถ้าแต่ละส่วนราชการมอบหมายงานมาที่คณะกรรมการหมู่บ้านโดยตรง ไม่ต้องตั้งอาสาแต่ละส่วนราชการของตัวเอง เพราะยังไ้ก็เป็นคนเดิม ๆ ในหมู่บ้านครับ แล้วมีเงินเดือนให้จากการทำงานทุกหน้าที่ 3,000 - 4,000 บาท จะสร้างแรงจูงใจให้ทำงานได้ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ในหมู่บ้านมากกว่าครับ”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 11, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

อีกทั้งคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถออกข้อบังคับภายในหมู่บ้านเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านได้ ซึ่งหากหมู่บ้านสามารถออกข้อบังคับเพื่อใช้ภายในหมู่บ้านได้ โดยอาจจะเป็นประชาคมหมู่บ้านเพื่อสร้างข้อบังคับร่วมกันระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ก็อาจจะส่งผลให้ปริมาณข้อพิพาทมีจำนวนลดลงได้

4. ด้านบุคลากร ขาดความรู้ด้านกฎหมาย

การปฏิบัติงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พบว่าในขั้นตอนการปฏิบัติงานนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านงานสารบรรณในการจัดทำเอกสาร ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายเท่าที่ควร อาศัยการไกล่เกลี่ยตามจารีตประเพณีในพื้นที่ในการแก้ปัญหาแทนสาเหตุจากการที่มีการจัดอบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติงาน การไกล่เกลี่ยมีน้อยเกินไปไม่สามารถจัดอบรมให้ความรู้ได้ทุกหมู่บ้าน โดยในแต่ละปีงบประมาณมีการจัดอบรมเพียง 2-3 ครั้ง และในอำเภอนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ มีตัวแทนได้เข้าอบรมครั้งละ 1-2 หมู่บ้านเท่านั้น ตลอดทั้งการไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยมองว่าเป็นอำนาจของผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังคำกล่าวของคณะกรรมการหมู่บ้านท่านหนึ่งว่า

“ตั้งแต่ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านก็ยังไม่เคยเข้าอบรมเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเลยครับ ส่วนอบรมเรื่องอื่น ๆ ของส่วนราชการในอำเภอมีเข้าอบรมมาตลอดครับ อยากให้มีการจัดอบรมไกล่เกลี่ยในอำเภอเหมือนการประชุมประจำเดือนเลยครับ จะได้เข้าร่วมกันทุกคน”

(ตัวแทนคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ 3, สัมภาษณ์, 1 พ.ค. 64)

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ มีปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นประสบความสำเร็จ อาทิ การได้รับการยอมรับนับถือ และเป็นที่เคารพของประชาชน ของผู้ใหญ่บ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน และความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมาย ของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการเกษียณ หรือผู้ที่เคยทำงานด้านกฎหมายจะส่งผลทำให้การไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น และมีจุดเด่นสำคัญคือ ความใกล้ชิดของคณะกรรมการหมู่บ้านกับประชาชนในหมู่บ้านทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและการเข้าใจถึงปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของคณะกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะทำงานที่แต่งตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่เพื่อร่วมกันหาแนวทางการแก้ปัญหาในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กรกฎ ทองชะโชค, กฤษฎา อภินวการกุลและธีรพร ทองชะโชค (2562) ในประเด็นแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” โดยมองว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น ประชาชนในชุมชนทุกฝ่ายจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาร่วมกันหาทางออก เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง จังหวัดชัยภูมิ ก็ยังประสบกับปัญหาข้อจำกัดในการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยอยู่หลายประการ อาทิ ปัญหาด้านงาน กล่าวคือ ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยส่วนมากไม่มีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการมีเพียงผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพียงผู้เดียว ซึ่งการปฏิบัติไม่เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 6 ที่กำหนดให้ในการทำหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาทคณะกรรมการหมู่บ้านอาจมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่าสองคนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ และด้วยความใกล้ชิดเป็นญาติพี่น้องระหว่างคณะกรรมการหมู่บ้านกับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจทำให้มีความโน้มเอียงในการไกล่เกลี่ยซึ่งไม่เป็นกลางแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ ด้านงบประมาณ กล่าวคือ คณะกรรมการหมู่บ้านจะได้รับเงินสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการประชุมเดือนละ 550 บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้านการปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยถือเป็นงบที่ต้องใช้

ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในหน้าที่คณะกรรมการหมู่บ้านในทุกส่วน แต่ก็ไม่ได้มีให้ในทุกเดือน แล้วแต่กรรมการปกครองจะจัดสรรให้ซึ่งไม่ใช่งบสนับสนุนในด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตรงและไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ด้านระบบ กล่าวคือ คณะกรรมการหมู่บ้านโดยส่วนมากจะมีหน้าที่รับผิดชอบอีกหลายตำแหน่งในคราวเดียวกัน ทั้ง อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือ อาสาพัฒนาชุมชน (อช.) ซึ่งจะมีค่าตอบแทนให้เพียงบางตำแหน่ง ดังนั้น จึงอาจมีการเลือกปฏิบัติเฉพาะในตำแหน่งที่ได้รับค่าตอบแทนสนับสนุน และ ด้านบุคลากร กล่าวคือ คณะกรรมการหมู่บ้านไม่ได้เข้ารับการอบรมให้ความรู้ในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่าที่ควร โดยมีการจัดอบรมในหนึ่งปีงบประมาณเพียง 2-3 ครั้ง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงส่งผลให้คณะกรรมการหมู่บ้าน ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในข้อกฎหมายที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดทั้ง ความรู้ด้านงานสารบรรณ ที่ต้องจัดทำขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง บทบาทการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในพื้นที่ตำบลหนองบัวแดง อำเภอนางรอง จังหวัดชัยภูมิ มีข้อเสนอแนะอยู่ 4 ประเด็น ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านงาน คือ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านและคู่พิพาทประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย เห็นควรเสนอขั้นตอนการปฏิบัติให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อร่วมกันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบของคณะทำงาน โดยไม่ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพียงผู้เดียวและพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการหมู่บ้านผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือไกล่เกลี่ยถูกพันเป็นญาติพี่น้องกับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อเป็นการให้ความเป็นธรรมในการไกล่เกลี่ยแก่ทุกฝ่าย

2. ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ คือ ภาครัฐควรกำหนดให้มีระเบียบการเบิกจ่ายเงินเป็นค่าสนับสนุนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านให้ชัดเจน โดยการออกระเบียบให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักที่ต้องสนับสนุนค่าตอบแทนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้กับคณะกรรมการหมู่บ้านให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจพิจารณาจ่ายเงินสนับสนุนในรูปแบบเหมาจ่ายรายเดือนหรือในรูปแบบต่อจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน หรือ อาจออกระเบียบกำหนดให้สามารถนำเงินจากกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน มาใช้ในการปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยได้

3. ข้อเสนอแนะด้านระบบ คือ หน่วยงานภาครัฐทุกส่วนที่มีอาสาสมัครหรือตัวแทนของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ของหมู่บ้าน ควรมอบหมายการปฏิบัติงานหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกส่วนราชการให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านแทนและพิจารณากำหนดให้มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อเป็นการมอบหมายการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนและเป็นการสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป

4. ข้อเสนอแนะด้านบุคลากร คือ แต่ละอำเภอควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้เรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแก่คณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่อย่างน้อย 3-4 ครั้ง ในหนึ่งปีงบประมาณ โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านทุกคนต้องมีโอกาสได้เข้าอบรมการไกล่เกลี่ยอย่างทั่วถึง ซึ่งอาจจัดให้มีการอบรมหลังจากการประชุมประจำเดือน กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้บรรยายให้ความรู้ในการไกล่เกลี่ย

ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ด้านกฎหมาย หรือเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท โดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

5. ข้อเสนอแนะด้านอื่น ๆ คือ ควรปรับแก้ไขข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 โดยเพิ่มเติมหัวข้อการบังคับตามสัญญา ประนีประนอมยอมความว่า หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามบันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ทันที โดยไม่ต้องเป็นการยื่นฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีขึ้นเพื่อพิจารณาใหม่ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ

บรรณานุกรม

- กรกฎ ทองชะโชด กฤษฎา อภินวการกุล และ ชีรพร ทองชะโชด. (2562) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน. **วารสารสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยทักษิณ**, 8(2), 85-101.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2556). **คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท**. โรงพิมพ์อาสา รักษาดินแดน.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2560). รายงานผลการศึกษา เรื่อง การปรับปรุงและพัฒนาบทบาท **คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ**. https://multi.dopa.go.th/tspd/official_letter/view530.
- นิล พันธุ์คงชื่น. (2561). สถานะทางกฎหมายของกฎหมายหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. **พินเนศวร์สาร**, 14(1), 231-248.
- พระสุชาติ เทชนดี. (2559). ปัญหาและอุปสรรคในการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522. **วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี**, 12(3), 127-136.
- ภูวนัช รัตนชัย. (2019). การพัฒนารูปแบบการระงับข้อพิพาทในชุมชน โดยพุทธสันติวิธีสำหรับคณะกรรมการหมู่บ้าน. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 11(3), 149-177.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). **หนังสือรายงานสถิติคดีที่ราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2562**. <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/2085>.