



แนวทางการส่งเสริมและการพัฒนากระบวนการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562*

Guidelines for promotion and development of mediation process according to the Mediation Act, B.E. 2562

อุดม ชามเมืองสกุล**

เฉลิมวุฒิ สารกิจ***

วิมลเรขา ศิริชัยวรารณ****

กฤษฎา ใจแก้ว*****

วรรณนที บรรณมาศ*****

■ บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งจากการศึกษาวิจัยโครงการ “การศึกษา
สถานการณ์และประเมินผลสำเร็จของมาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ของประเทศไทยในปัจจุบัน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบสถานการณ์
ปัญหา อุปสรรค และผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ทบทวนแนวคิดทฤษฎี
กฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย

* บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานวิจัย “โครงการศึกษาสถานการณ์และประเมินผลสำเร็จของมาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ของประเทศไทยในปัจจุบัน” (พฤษภาคม 2565) สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
*This paper is part of the project “The study of situation and success evaluation of Thailand’s current mediation
measures” (May 2022), supported by the Office of Justice Affairs, Ministry of Justice.*

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Assistant Professor, Dr., School of Law, University of Phayao

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

***** นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

Legal Officer, Practitioner Level, Office of Justice Affairs Ministry of Justice

Received: July 12, 2022 Revised: May 2, 2023 Accepted: May 23, 2023

ข้อพิพาทในชั้นก่อนการพิจารณาคดีของศาล โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อวิเคราะห์ เสนอแนะแนวทางการส่งเสริม และการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย โดยเป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งวิธีวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องเริ่มจาก (1) สร้างการรับรู้ให้กับประชาชน สร้างความเชื่อมั่น และการยอมรับในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่งเสริมพัฒนาให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีความรู้ความสามารถจนเป็นที่ยอมรับของประชาชน (2) เร่งขับเคลื่อนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนที่ยังมีการขับเคลื่อนได้น้อย โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนงาน ที่เป็นรูปธรรมให้นำสู่การปฏิบัติ ปรับปรุงพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนเพื่อให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน (3) พัฒนาการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) โดยการปรับปรุงกฎหมายให้มีกระบวนการช่วยเหลือคู่กรณีในชั้นบังคับคดี กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท (4) สร้างกลไกเพื่อให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใต้กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน และ (5) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปลี่ยนจากกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ให้เป็น

กระบวนการยุติธรรมทางแรกและทางรอด โดยการกำหนดให้คู่พิพาทจะต้องใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาล

คำสำคัญ: กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

■ Abstract

This research paper is part of the project “The study of situation and success evaluation of Thailand’s current mediation measures” which aims to elucidate the situation, problems, obstacles and related action results, to review the theories, laws, regulations, practices and measures related to the mediation of disputes in the pre-trial court, especially the mediation of disputes under the Mediation Act B.E. 2562 and to analyze for promotion and development guidelines of the mediation process in Thailand. Mixed methods which combine quantitative and qualitative research methods were applied.

From the research study, it was found that factors for successful mediation must start from (1) Establishment of public awareness, mediation process promotion under confidence and acceptance,

development and support of knowledge and capability for mediators to be accepted by the people. (2) Accelerating the less active process of mediating criminal disputes under investigation officers by implementation of concrete strategy and policy to facilitate the investigation performance and improvement of the mediating criminal disputes under the investigation. (3) Developing the mediation process of the Public-Engaging Mediation Center by improvement of the law to maintain the assistance of parties with non-compliance under the dispute settlement memorandum in legal process. (4) Establishment of a mechanism for integration among agencies that have mediation actions under their own specific laws. Furthermore, (5) Law amendment that can shift alternative justice to be the first priority and the most salvation by restriction of mediation as the requirement of parties prior to the dispute process with arbitration or court.

Keywords: Alternative dispute resolution, Mediation, The Mediation Act B.E. 2562 (2019)

■ ความเป็นมาและความสำคัญ ของปัญหา

โดยทั่วไปเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญา กลไกการระงับข้อพิพาทโดยปกติจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล ซึ่งถือเป็นการระงับข้อพิพาทกระแสหลักตามที่ กฎหมายได้ กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ในกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดถูกโต้แย้งสิทธิทางแพ่งหรือกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาความตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560). กระบวนการพิจารณาในศาลดำเนินการด้วยการรับฟังพยานหลักฐานและการวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะผู้พิพากษา จึงถือเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทอันเป็นที่ ยอมรับและมีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีการกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาความไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม องค์คณะผู้พิพากษาหรือตุลาการถือเป็นผู้มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ทั้งมีระบบตรวจสอบถ่วงดุล หากคู่ความไม่เห็นด้วยต่อคำพิพากษาของศาลชั้นต้น สามารถต่อสู้ในชั้นศาลอุทธรณ์หรือ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 188 “การพิจารณาพิพากษารอคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

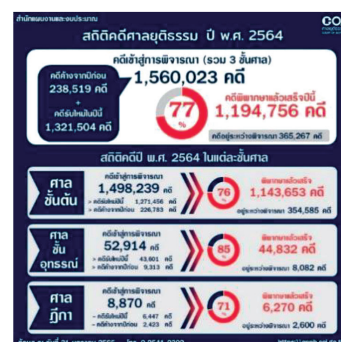
ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารอคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

ศาลฎีกาตามลำดับตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่คู่ความ กรณีเป็นข้อพิพาททางคดีแพ่ง การฟ้องร้องดำเนินคดีก็มีความมุ่งหวังให้เกิดการชดใช้เยียวยาความเสียหายด้วยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามคำพิพากษา และหากคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามก็จะมีการกระบวนการบังคับคดีต่อไป ส่วนในกรณีมีการกล่าวหาว่าการกระทำความผิดทางอาญาจะต้องมีการกระบวนการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน สรุปสำนวนการสอบสวน ส่งให้แก่พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง กรณีอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล และมีกระบวนการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อให้ศาลพิจารณา กรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและกำหนดบทลงโทษ

ทางอาญา ขั้นตอนต่อไปก็จะเข้าสู่กระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษผ่านทางหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ หรือกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามแต่กรณีต่อไป

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักดำเนินการด้วยการฟ้องคดีต่อศาล มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรของภาครัฐ ตลอดจนสร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่ความอย่างมาก บางกรณีเป็นข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่มาก หรือกรณีเป็นความผิดทางอาญาที่มีอัตราโทษไม่มาก ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องนำมาฟ้องร้องเป็นคดีความ ส่งผลให้มีข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลจำนวนมาก และไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ปรากฏตามสถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2564 (หน่วยนับ : คดี)

พ.ศ.	คดีค้างมา		คดีรับใหม่		รวม		
	แพ่ง	อาญา	แพ่ง	อาญา	แพ่ง	อาญา	รวม
2554	121,465	95,670	546,974	563,722	668,439	659,392	1,327,831
2555	129,687	89,091	536,191	608,360	665,878	697,451	1,363,329
2556	108,245	72,257	580,556	679,027	688,801	751,284	1,440,085
2557	118,274	64,171	667,898	656,209	786,172	720,380	1,506,552
2558	134,559	53,830	752,723	639,736	887,282	693,566	1,580,848
2559	146,254	49,231	1,001,825	628,671	1,148,079	677,902	1,825,981
2560	179,452	49,501	969,572	604,598	1,149,024	654,099	1,803,123
2561	199,861	48,687	1,076,435	632,579	1,276,296	681,266	1,957,562
2562	189,385	44,094	1,098,509	611,931	1,287,894	656,025	1,943,919
2563	208,688	41,382	985,707	543,979	1,194,395	585,361	1,779,756
2564	190,925	47,594	839,984	481,520	1,030,909	529,114	1,560,023



ภาพที่ 1 สถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2564 ที่มา: จากหนังสือรายงานสถิติประจำปี พ.ศ. 2564 (หน้า 2) โดยสำนักงานศาลยุติธรรม, 2564, กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีอาญายังส่งผลให้มีจำนวนผู้ต้องขังจำนวนมาก ซึ่งในอดีต การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พัฒนาจากพื้นฐานแนวคิดในเชิงแก้แค้นทดแทน (retributive justice) กล่าวคือ เมื่อมีผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติผู้นั้นจะต้องได้รับโทษและรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ซึ่งส่วนหนึ่งได้สร้างภาระในกระบวนการยุติธรรมทั้งในชั้นตำรวจ (พนักงานสอบสวน) พนักงานอัยการ ศาล กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (กรณีผู้กระทำความผิดเป็นเด็ก) ประกอบกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ เมื่อปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินคดี โดยในประเด็นดังกล่าวศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “กระบวนการยุติธรรมที่ดูตาย”

หากกระบวนการยุติธรรมของเราไม่มีปัญหาทำโมคติจึงสันศาล ถ้าไม่มีปัญหาทำไมคนถึงล้นเรือนจำ ซึ่งเป็นมุมมองที่สำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย สอดคล้องกับข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศจำนวนมาก ดังนี้ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2562)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีความพยายามนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (mediation) ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternative justice) แต่เนื่องจากเดิมยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาปรับใช้ทั้งในระดับชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และการพิจารณาคดีของศาล รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับชุมชนหรือหมู่บ้านโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยอำเภอ ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น ระเบียบ



ภาพที่ 2 สถิติจำนวนผู้ต้องขัง ปี พ.ศ. 2553 – 2565

ที่มา: จาก กรมราชทัณฑ์ www.correct.go.th ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565

สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เป็นต้น

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 โดยมีผลบังคับใช้ทั้งฉบับในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ สามารถเลือกนำไปปรับใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการ โดยไม่กระทบกับกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานมีบังคับใช้เป็นการเฉพาะอยู่ก่อนแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน และเป็นกฎหมายที่รับรองการจัดตั้งและรองรับผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยภาคประชาชน โดยมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) มีการฝึกอบรมและขึ้นทะเบียน “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หลักเกณฑ์ในการดำเนินการ และผลของการระงับข้อพิพาททั้งในคดีแพ่ง และคดีอาญาตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐ

และภาคประชาชนสามารถอำนวยความสะดวก ให้ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล เป็นการดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยไม่มีการวินิจฉัย ข้อพิพาท และผลของการทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทอันเกิดจากความตกลงยินยอมของคู่กรณีมีสภาพบังคับตามกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการยุติธรรม ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวก ลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม นำไปสู่การลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลผ่านกระบวนการยุติธรรมทางหลัก ลดปัญหาความขัดแย้ง และเกิดความสมานฉันท์ในการยุติข้อพิพาทโดยเฉพาะข้อพิพาทของคู่กรณีในระดับชุมชน ทำให้ประชาชนมีทางเลือก สามารถเข้าถึงความยุติธรรมอย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมมากขึ้น (อุดมงามเมืองสกุล และวิมลเรขา ศิริชัยราววรรณ, 2563)

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternative justice) โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ถือเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องคดีโดยไม่จำเป็นทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยจึงทำการศึกษาถึงสถานการณ์การไกล่เกลี่ยในปัจจุบัน แนวคิด

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท วิเคราะห์ผลและจัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์หรือแนวทางการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้เห็นถึงสถานการณ์การนำมาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในประเทศไทยปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติและมาตรการที่เกี่ยวข้องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนการพิจารณาตัดสินของศาล รวมถึงบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าสามารถป้องกันการกระทำความผิดและลดการกระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

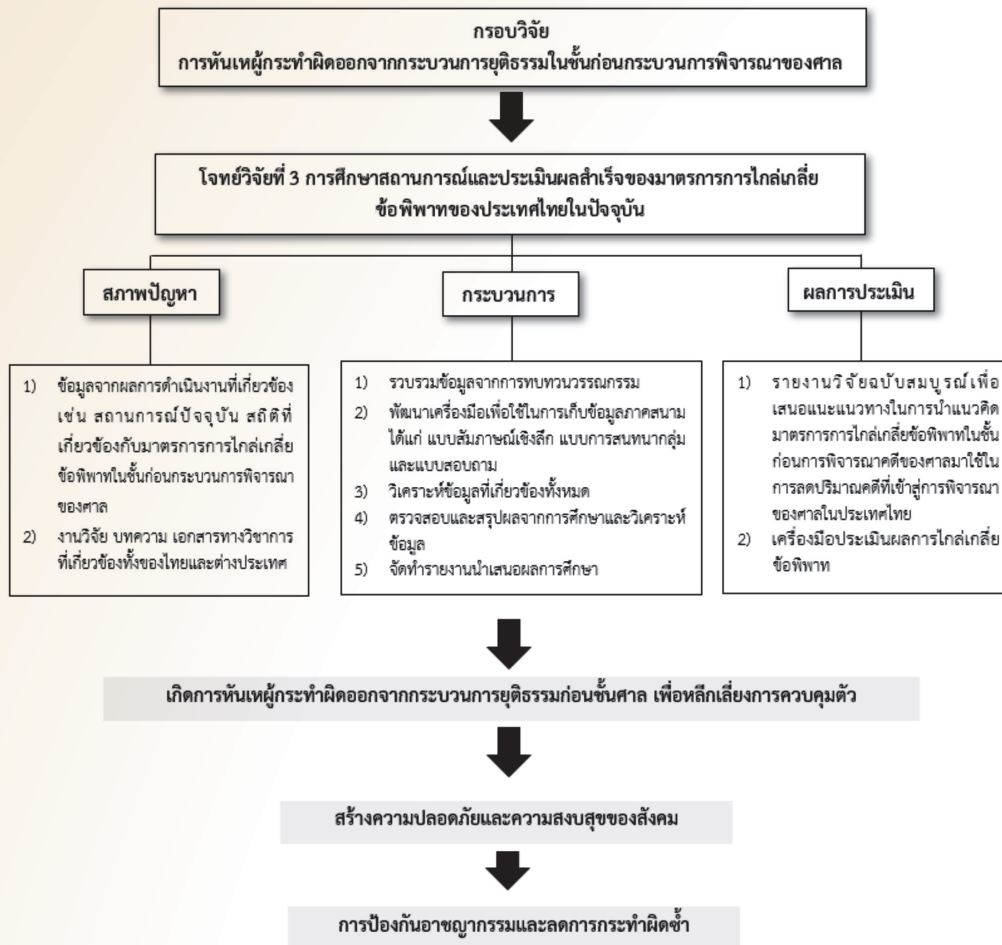
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี สถิติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทยในชั้นก่อนการพิจารณาตัดสิน

ของศาลก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกับหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

4. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ กฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติ (best practice) ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนการพิจารณาตัดสินของศาลของต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนการพิจารณาตัดสินของศาลของประเทศไทย ในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายไทย และทำให้คนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมลดน้อยลง

5. เพื่อพัฒนาเครื่องมือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพและได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดมาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนการพิจารณาตัดสินของศาลมาใช้ในการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย รูปแบบของระบบบริหารงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย และเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

■ กรอบแนวคิดและทฤษฎี



■ ทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กับมาตรการการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท

1. กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternative justice)

“ยุติธรรมทางเลือก” หมายถึง กระบวนการ
ส่งเสริมการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม
ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น
หน่วยงานด้านยุติธรรม คู่กรณี ประชาชน ชุมชน

ฯลฯ มีบทบาทที่จะร่วมกำหนดหลักเกณฑ์
วิธีการ เพื่อร่วมปฏิบัติงานการป้องกันควบคุม
อาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหา
ความขัดแย้งโดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการ
ยุติธรรมกระแสหลักหรือช่วยส่งเสริม
การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม
เพื่อบ่มบ่มผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกัน คือ ความ
สมานฉันท์ในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกถือเป็น
ส่วนสำคัญในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม

(จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2553) และยังมีความหมายรวมถึง (1) การปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทศนคติ การปฏิบัติต่อความผิดบางประเภทที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหาย (2) การขยายและพัฒนาช่องทางการผันคดีออกจากกระบวนการหลักในขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดี (3) การลดความถี่และความรุนแรงจากการใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก² (4) การเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม (5) การสร้างทางเลือกให้ประชาชนสามารถจัดการความขัดแย้งแบบสมานฉันท์โดยวิธีชุมชนและยุติธรรมชุมชน (6) การมีมาตรการเสริมที่เหมาะสมกับกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มเปราะบางทางสังคม เช่น คดีที่เด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำความผิด คดีความรุนแรงในครอบครัว (7) การสร้างนวัตกรรมในงานยุติธรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ (8) การขยายเครือข่าย และเพิ่มพันธมิตรในงานยุติธรรม เช่น การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในท้องถิ่น การให้หน่วยงานภาคประชาสังคม หน่วยงานอิสระ มูลนิธิ ร่วมสนับสนุนในการให้ประชาชนเข้าถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก แบ่งตามลักษณะของกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

1. การเจรจา (negotiation) หมายถึง คู่กรณีเข้าพูดคุยตกลงกันเองเพื่อหาข้อยุติในกรณีพิพาท โดยไม่มีผู้ดำเนินการเจรจา หรือบุคคลที่ไม่ใช่คู่กรณีเข้าร่วมการเจรจา

2. การไกล่เกลี่ย (mediation) หมายถึง การเจรจาเพื่อหาข้อยุติในกรณีพิพาทโดยคู่กรณีให้ความสมัครใจในการแต่งตั้งบุคคลที่สามเพื่อเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการและให้คำแนะนำ โดยบุคคลที่สามจะไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี การยุติข้อพิพาทจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี

3. การใช้อนุญาโตตุลาการ (arbitration) หมายถึง คู่กรณีตกลงแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท โดยจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถกำหนดวิธีการพิจารณาข้อพิพาทร่วมกัน

2. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)

สหประชาชาติได้เสนอคำว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)” นี้ ในคราวการประชุม UN expert meeting on basic principle for restorative justice จัดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยรัฐบาลแคนาดา โดยในการประชุมนี้ได้เกิดข้อสรุปเป็นหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ในเรื่องทางอาญา (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters) (United Nations, 2002) ว่า “โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” หมายถึง โครงการใด ๆ ซึ่งใช้กระบวนการเชิงสมานฉันท์และมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลในทางสมานฉันท์

² กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือกระบวนการยุติธรรมแบบฟ้องร้อง (Litigation) หมายถึง การที่เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนขึ้น คู่กรณีคนใดคนหนึ่งจะนำประเด็นปัญหาไปฟ้องร้องต่อศาล ให้ช่วยทำหน้าที่ได้ส่วนชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อขจัดเหตุผู้ถูกกระทำ หรือลงโทษผู้กระทำผิดให้สาสมกับสิ่งที่ได้ทำไป

“กระบวนการเชิงสมานฉันท์” หมายถึง วิธีการใด ๆ ซึ่งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด และในกรณีที่สมควรอาจมีบุคคลอื่น ๆ หรือสมาชิกคนอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม เช่น การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม ข้อพิพาท การประชุมกลุ่มและการพิพากษา โดยการประชุมล้อมวง

“ผลในทางสมานฉันท์” หมายถึง ข้อตกลงที่เป็นผลมาจากกระบวนการเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ การฟื้นฟู การเยียวยา และการทำงานบริการสังคม โดยมีมุ่งหมายเพื่อให้ตรงกับผลกระทบที่เกิดขึ้นและการแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของคู่กรณี เพื่อให้บรรลุผลในความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งหรืออาชญากรรมในบางประเภทโดยยึดหลักการคำนึงถึงการชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย สร้างความสำนึกผิดและแสดงความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิด ซึ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมจากชุมชนเพื่อมุ่งหมายให้เกิดผลสำเร็จในทางสมานฉันท์ของสังคม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548) โดยหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะไม่มุ่งเน้นการลงโทษ แต่ให้ความสำคัญในเรื่องการเยียวยาชดเชยไม่ว่าจะเป็นเหยื่อ ผู้กระทำความผิด ชุมชน และอาจรวมถึงผู้สนับสนุนของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เช่น การขอโทษหรือขอขมาต่อหน้า การชดเชยค่าเสียหาย การประนีประนอมเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย และ

การชดเชยทางอ้อม เช่น การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวผู้เสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมได้ตระหนักว่าเมื่อมีความขัดแย้งขึ้นจะต้องร่วมกันจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเหล่านั้นเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์และสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในสังคม

3. การหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (diversion)

ปัญหาประการสำคัญในกระบวนการยุติธรรม คือ ความล่าช้าในการดำเนินคดีที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจเกิดจากหลายปัจจัยส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาคดี ทำให้เกิดข้อเสนอละเลยแนวคิดที่จะพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อให้เกิดกระบวนการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติที่จะต้องกระทำโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาล ภายใต้หลักคิดการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (diversion)

“การหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (diversion)” หมายถึง นโยบาย และมาตรการในการหันเหผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดออกจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติ ทั้งระดับตั้งแต่ในชั้นของการสอบสวนคดี การฟ้องคดีต่อศาล การพิจารณาและพิพากษา (ภัทรวรรณ ทองใหญ่, 2563) โดยแนวคิดในการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1) เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและลดผลกระทบในทางลบที่จะเกิดกับ

ผู้กระทำผิดจากการใช้โทษจำคุก ไม่ว่าจะเป็นการถูกตีตราจากสังคมว่า เป็นคนชั่วเมื่อพ้นโทษออกมาแล้วหากสังคมไม่ยอมรับ ก็อาจหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำในอนาคต นอกจากนี้สภาพและความเป็นอยู่ในเรือนจำยังส่งผลกระทบในทางลบต่อร่างกายและจิตใจของผู้กระทำผิดตลอดจนเป็นแหล่งเรียนรู้ถ่ายทอดเทคนิคพฤติกรรมอาชญากร การถูกควบคุมตัวในเรือนจำเป็นระยะเวลานาน ๆ อาจทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความคุ้นเคยและสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพเรือนจำได้ (prisonization) โดยไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดและโทษจำคุกอีกต่อไป (นันทิ จิตสว่าง, 2545)

2) เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการหันเหผู้ต้องกระทำผิดทางอาญาในฐานะความผิดบางประเภทออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะส่งผลให้รัฐสามารถที่จะดำเนินการกับการกระทำผิดทางอาญาและผู้กระทำผิดส่วนที่เหลือและมีความจำเป็นกว่าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแง่ของการบริหารด้านงบประมาณในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ดังที่ปรากฏในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่ 68 ค.ศ. 1990 ซึ่งได้มีการจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการแทนการควบคุมตัวผู้กระทำผิด (United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measure 1990) เพื่อใช้เป็น

แนวทางในการพัฒนามาตรการทางเลือกอื่นแทนการควบคุมตัวในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่ก่อนการฟ้องคดีและหลังมีคำพิพากษา โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะและความร้ายแรงของความผิด บุคลิกภาพและภูมิหลังของผู้กระทำผิด ความผิด การคุ้มครองสังคมและการหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกโดยไม่จำเป็น รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้นในการจัดการอาชญากร การยึดหลักความยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดสำนึกในการกระทำ มีความรับผิดชอบต่อสังคม สร้างสมดุลที่เหมาะสมระหว่างสิทธิของผู้กระทำผิด ส่วนบุคคล สิทธิของผู้เสียหาย และส่วนรวมที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและการป้องกันอาชญากรรม โดยการพัฒนากระบวนการทางเลือกต่าง ๆ ที่จะช่วยลดการใช้โทษจำคุก โดยคำนึงถึงการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนามาตรการทางเลือกอื่นแทนการควบคุมตัวในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ชาติ ชัยเดชสุริยะ, 2548)

โดยประเทศไทยได้นำมาตรการหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาปรับใช้ ดังที่ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และ

พระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นต้น

4. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“การไกล่เกลี่ย” หมายถึง การเจรจาไกล่เกลี่ย ที่อาศัยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นกลาง โดยไม่ใช่ว่าการไกล่เกลี่ยกลุ่มคู่กรณี คนกลางจะไม่มีอำนาจชี้ขาดว่าคู่กรณีฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกหรือผิด และต้องเป็นผู้ที่คู่กรณีให้ความเชื่อถือ (สรวิศ ลิ้มบร้งษ์, 2555, หน้า 62) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการสร้างความสงบสุขแก่ประชาชน ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือให้คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทร่วมกันได้ โดยยึดหลักกำหนดเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ย รักษาความลับของคู่กรณีจนกว่าจะได้รับความยินยอมให้เปิดเผยจากคู่กรณีทุกฝ่าย หรือตามคำสั่งของศาล นอกจากนี้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการเชื่อมโยงระหว่างต้นทุนของชุมชน (community capital) กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยโดยชุมชนเพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างสมานฉันท์นั้นต้องใช้สื่อกลางของชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มาร่วมเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ต้องยึดหลักความโปร่งใส ความเป็นกลางในการประสานงาน มีความยืดหยุ่น และต้องช่วยลดขั้นตอนในการนำข้อพิพาทเข้าสู่ชั้นศาล (สุวรรณ วงษ์การคำ และคณะ, 2564)

แนวคิดสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) Jeremy Bentham กล่าวถึงว่า

กฎหมายย่อมจะถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด (Greatest Happiness for the Greatest Number) เป็นการสนับสนุนการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยที่จะต้องยึดหลักที่ว่า ข้อยุติที่ได้จากการไกล่เกลี่ยที่ดีจะต้องเป็นข้อยุติที่เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยวิธีการที่ได้มาซึ่งการยุติข้อพิพาทอาจไม่จำเป็นต้องใช้การดำเนินตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ควรคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนมาก ย่อมถือเป็นประโยชน์สุขของสังคม (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2560, หน้า 60)

2) แนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทแบบต่างฝ่ายต่างชนะ (WIN-WIN Concept) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ว่าสาเหตุใด เมื่อมีฝ่ายที่สูญเสียยอมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของคู่กรณี ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็ดีที่สุดต่อข้อพิพาทคือต้องให้เกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย ไม่ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (mediation) และไม่มีคนกลาง (negotiation) การแก้ไขข้อพิพาทตามแนวคิดนั้นนอกจากจะทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังทำให้คู่กรณีสามารถรักษาความสัมพันธ์กันต่อไปได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวคิดนี้นำไปสู่การให้อภัย และความสงบสุขของประชาชนในสังคม (วันชัย วัฒนศัพท์, 2550, หน้า 11)

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในสังคมการระงับข้อพิพาทโดยปกติจะกระทำโดยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล (litigation) ซึ่งถือเป็นการระงับข้อพิพาททางหลักหรือในระบบปกติ ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดถูกโต้แย้งสิทธิ หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมาย

โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้³ อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีมีกระบวนการและขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติ คู่พิพาทต้องมีค่าใช้จ่าย และรัฐจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก โดยในเชิงเศรษฐศาสตร์พบว่า มีต้นทุนในการดำเนินคดีของคู่ความและของภาครัฐซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562)

(1) ต้นทุนของภาครัฐที่ต้องใช้ไปในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากค่าค่าธรรมเนียมทำหน้าที่ในการสะท้อนถึงต้นทุนทั้งหมดที่ภาครัฐใช้ในกระบวนการยุติธรรม

(2) ต้นทุนจากผลกระทบทางสังคม หมายความว่ารวมถึงผลกระทบต่อภาครัฐซึ่งเป็นรายจ่ายของภาครัฐ ในการให้บริการสำหรับกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบต่อสังคมหรือผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มอื่นนอกเหนือจากผู้ที่มีส่วนในคดีและภาครัฐ จำนวนคดีที่นำสู่ศาลที่ก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล อุบัติการณ์ของวิชาชีพบริการด้านกฎหมาย ปัญหาภาระงานของบุคลากรศาล ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่คู่ความจะต้องรับผิดชอบ เช่น ค่าจ้างทนายความ ค่าขาดงาน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ล้วนทำให้เกิดข้อจำกัดแก่คู่ความโดยเฉพาะผู้ที่มีข้อจำกัดด้านการเงินจนเป็นอีกสาเหตุหนึ่ง

ที่สำคัญอันส่งผลให้คนยากจนไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ปัจจุบันมีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้มากขึ้น โดยเฉพาะ**การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนฟ้องเป็นคดีต่อศาล** ซึ่งมุ่งให้คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยแทนการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องและตัดสินคดีโดยศาล ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 188 “การพิจารณาพิพากษารอคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารอคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

⁴ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

มาตรา 66/1 วรรคสอง⁴ ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณา คดีปกครอง เป็นต้น

■ สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากผลการศึกษาวิจัย “โครงการศึกษาสถานการณ์และประเมินผลสำเร็จของมาตรการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทยในปัจจุบัน” มีเนื้อหาหลายส่วนและมีรายละเอียดจำนวนมาก ดังนั้น ในบทความฉบับนี้จึงขอกล่าวถึงเฉพาะ ผลการศึกษาและข้อสรุปผลการวิจัยเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมและการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถทำความเข้าใจภาพรวมของการศึกษาและผลของการศึกษา จึงได้แยกนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ (1) สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และ (2) ปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนี้

ส่วนที่ 1 สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทย สามารถแยกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ก่อนฟ้องคดีต่อศาล (2) หลัง การฟ้องคดีต่อศาล โดยในชั้นก่อนฟ้องคดี ต่อศาล คือ กระบวนการที่มุ่งให้คู่ความตกลง ระบุข้อพิพาทแทนการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องคดี ต่อศาล โดยผลของการทำข้อตกลงระบุข้อพิพาท จะผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลัง การฟ้องเป็นคดีต่อศาล เป็นกรณีที่ศาลนำ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้น พิจารณาคดีโดยมีวัตถุประสงค์ให้คู่ความตกลง ระบุข้อพิพาทด้วยความสมัครใจผ่านการ ไกล่เกลี่ยแทนการตัดสินคดีโดยศาล หากสามารถ ตกลงกันได้ก็จะจัดทำคำพิพากษาตามสัญญา ประนีประนอมยอมความที่คู่พิพาทตกลงกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และมาตรา 20 ทวิ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง

ในส่วนของการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้มี การตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นแนวทาง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ ไม่มากนักและระบุข้อพิพาททางอาญา

บางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน สามารถนำไปปฏิบัติ รวมถึงเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพื่อดำเนินการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ มุ่งลดปริมาณคดีที่จะต้องฟ้องร้องต่อศาล ลดงบประมาณแผ่นดิน ลดปัญหาความขัดแย้ง สร้างความสมานฉันท์ในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เป็นกฎหมายกลางที่ไม่กระทบต่อกฎหมายอื่น และหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปปรับใช้กับภายใต้บริบทของหน่วยงานได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลาง โดยไม่กระทบต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนตามกฎหมายฉบับอื่น หากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ก็สามารถกระทำได้ โดยแจ้งให้กระทรวงยุติธรรมทราบ และไม่ใช้บังคับแก่คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวมีกระบวนการเฉพาะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรการเยียวยา และฟื้นฟูเกี่ยวกับข้อพิพาทในครอบครัว การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนเป็นการเฉพาะ

2. มีการขยายอายุความเพื่อส่งเสริมคู่พิพาทเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนการฟ้องคดีในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือจะครบกำหนดภายใน 60 วันนับแต่

วันที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีก 60 วันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง ในกรณีนี้ศาลมีคำสั่งไม่บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด ให้นับระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลถึงที่สุด

3. รองรับการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคประชาชน กฎหมายฉบับนี้รับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งแยกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง (2) “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน” ภายใต้หลักเกณฑ์ตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 โดยมีขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นตามที่กฎหมายกำหนด และ (3) “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน” คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยพนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงหรือเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา แต่ไม่รวมถึงคดีอาญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

4. กำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด มีระบบการขึ้นทะเบียน และกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม (1) ผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนกับ

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (2) ผู้ใกล้ชิดในชั้นพนักงานสอบสวนที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ สามารถขึ้นทะเบียนทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้ในคราวเดียวกัน โดยผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ใกล้ชิดต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

5. การใกล้ชิดข้อพิพาทในหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการใกล้ชิดได้ทั้งข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญา โดยมีข้อจำกัดมิให้ใกล้ชิดข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ และสามารถใกล้ชิดได้ในข้อพิพาท (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (2) ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์มรดก (3) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) และ (2) ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และ (4) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ส่วนการใกล้ชิดข้อพิพาททางอาญา สามารถใกล้ชิดได้ในข้อพิพาท ดังนี้ (1) ความผิดอันยอมความได้ (2) ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 มาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และ (3) ความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

6. มีการรับรองผลทางกฎหมายและมาตรการส่งเสริมการใกล้ชิดข้อพิพาทภาคประชาชน การจัดตั้งศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทภาคประชาชน หรือ ศกช. เป็นกระบวนการสำคัญ

ที่กฎหมายฉบับนี้รับรองผลทางกฎหมายซึ่ง ศกช. สามารถดำเนินการใกล้ชิดข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาได้ โดยมีข้อจำกัดห้ามมิให้ใกล้ชิดข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ และสามารถใกล้ชิดได้ในข้อพิพาทได้ตามพระราชบัญญัติการใกล้ชิดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 69 ภายใต้บังคับมาตรา 20 ประกอบด้วย (1) ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาทหรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (2) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และ (3) ข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 35 โดย ศกช. สามารถใกล้ชิดได้ในข้อพิพาท ดังนี้ (1) ความผิดอันยอมความได้ (2) ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และ (3) ความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นผู้อุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทภาคประชาชน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยเงินอุดหนุนศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2564 ทำให้การขับเคลื่อนกระบวนการใกล้ชิดโดยภาคประชาชนเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. การดำเนินการใกล้ชิดข้อพิพาทตั้งอยู่บนหลักความสมัครใจ สามารถขอใกล้ชิดได้กับหน่วยงานของรัฐ หรือศูนย์ใกล้ชิด

ข้อพิพาทภาคประชาชน ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้หน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำหน่ายคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้คู่กรณีผู้ยื่นคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบ ในกรณีที่คู่กรณีมากกว่าสองฝ่าย และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีสิทธิถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทำเป็นหนังสือแจ้งต่อผู้ไกล่เกลี่ยได้ คู่กรณีมีสิทธิเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันได้โดยอิสระ ทั้งนี้ ข้อตกลงนั้นต้องไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8. บันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีสภาพบังคับตามกฎหมายเสมือนคำพิพากษา กรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงไกล่เกลี่ยกันได้ กำหนดให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ประกอบด้วย (1) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี (2) ข้อพิพาทตามกฎหมาย (3) ความสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และ (4)สาระสำคัญของข้อตกลง อันเป็นผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น

การชดเชยเยียวยาความเสียหาย เชื้อนไขที่คู่กรณีต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ ระยะเวลาดำเนินการหรือข้อตกลงไม่ติดใจที่จะรับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ซึ่งบันทึกข้อตกลงมีผลตามกฎหมายเสมือนคำพิพากษา โดยสามารถนำไปขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ หากคู่กรณีถูกเรียกร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ โดยต้องกระทำภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ถ้าไม่ได้ร้องขอภายในกำหนดดังกล่าว ให้มูลหนี้ตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับไป ซึ่งผลของกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญต่อการรับรองความเป็นผลของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้เกิดความน่าเชื่อถือและเกิดสภาพบังคับตามกฎหมาย

9. การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน แต่เดิมนั้นการไกล่เกลี่ยในสถานีตำรวจหรือในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นการไกล่เกลี่ยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในความผิดอันยอมความได้เท่านั้น หากมีการไกล่เกลี่ยหรือยอมความกันตามกฎหมายแล้วให้ถือว่าคดีอาญาระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 (2) ซึ่งภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ส่งผลให้เป็นการเพิ่มโอกาสในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวนได้มากขึ้น โดยสามารถไกล่เกลี่ยได้ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานความผิดต่อไปนี้ (1) คดีความผิดอันยอมความได้ (2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392

มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและ (3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ได้แก่ ความผิดฐานเข้าร่วมในการข่มขู่ต่อผู้และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการข่มขู่ต่อผู้ (มาตรา 294 วรรคหนึ่ง) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (มาตรา 295) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์ (มาตรา 296) ความผิดฐานเข้าร่วมในการข่มขู่ต่อผู้และมีผู้ได้รับอันตรายสาหัสจากการข่มขู่ต่อผู้ (มาตรา 299 วรรคหนึ่ง) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส (มาตรา 300) ความผิดฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334)

ดังนั้น นอกจากความผิดอันยอมความได้และความผิดลหุโทษบางฐานที่สามารถไกล่เกลี่ยได้เช่นเดียวกับศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนแล้ว ในชั้นสอบสวนยังมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วย โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นไปตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาการสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 โดยผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ทางอาญาในชั้นการสอบสวน ในกรณีที่คู่กรณีได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้วให้แจ้งพนักงานสอบสวนทราบ เพื่อจัดทำบันทึกการปฏิบัติตามข้อตกลง ส่งไปยังพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาล้างยุติคดี เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี จะส่งผลให้สิทธิภาคีอาญา มาฟ้องเป็นอันระงับ ในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคน หากผู้เสียหายคนหนึ่งคนใดไม่สามารถทำข้อตกลงกับผู้ต้องหาได้ สิทธิภาคีอาญา มาฟ้องของผู้เสียหายดังกล่าวย่อมไม่ระงับ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไป

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะเป็นกฎหมายที่เป็นความหวังต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้กลายเป็นช่องทางแรก ที่คู่พิพาทควรเลือกนำมาใช้เพื่อยุติข้อพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องศาล แต่เนื่องจากเป็นระยะเริ่มต้นของการประกาศใช้กฎหมาย ทำให้มีประเด็นที่จะต้องประเมินผล เช่น การนำกฎหมายไปปรับใช้ การรับรู้และการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน การเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน สภาพบังคับ และผลทางกฎหมายของบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน และการสร้างกลไกมาตรการให้เกิดการยอมรับเพื่อให้คู่พิพาทเลือกใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นทางเลือกแรกก่อนการฟ้องคดี เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ผลการวิจัยพบว่า กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้ดำเนินการจัดฝึกอบรมและขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน จำนวน 3,176 คน ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหน่วยงานรัฐ จำนวน 3,092 คน (ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเลือกขึ้นทะเบียนได้ทั้งสองหน่วยงานในคราวเดียวกัน) โดยมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน จำนวน 828 แห่ง เมื่อรวมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จำนวน 82 แห่ง ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน รวมจำนวน 910 แห่ง โดยมีกลไกการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยเงินอุดหนุนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2564 และระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2564

ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมได้มีการดำเนินการจัดกิจกรรม “มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้สินครัวเรือน” อันเป็นผลสืบเนื่องจากกรณีที่รัฐบาลประกาศให้ปี 2565 เป็นปีแห่งการแก้หนี้ โดยกระทรวงยุติธรรม ได้ดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้อง 4 แนวทาง คือ (1) การแก้ปัญหาหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) (2) การแก้ปัญหาหนี้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล (3) แก้ปัญหา

หนี้เช่าซื้อรถยนต์ (ลิสซิ่ง) และ (4) ปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม อำนวยความสะดวกการไกล่เกลี่ย โดยมีผลการดำเนินการในกิจกรรม “มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้สินครัวเรือน” ที่กำหนดจัดในทุกพื้นที่ทุกจังหวัด และข้อมูลวันที่ 10 มิถุนายน 2565 พบว่ามีการดำเนินการจัดกิจกรรมแล้วจำนวน 24 จังหวัด มีผลการดำเนินงาน ที่ทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยทั้งกรณีหนี้สินก่อนการฟ้องคดีและหนี้สินภายหลังมีคำพิพากษาแล้ว รวมจำนวน 19,953 ราย สามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จจำนวน 18,647 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 99.35

อีกทั้ง ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี ที่เปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้ โดยยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควรให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเอง โดยคู่กรณีจะมีทนายความมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไป ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล หากศาล

พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น โดยในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งคู่สัญญาอาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมพร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล หากศาลเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้

การดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตรี ดังกล่าว ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลและค่าสิ่งของศาลที่ออกตามความในมาตรานี้ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง จึงทำให้คู่พิพาทมีช่องการในการยุติข้อพิพาททางแพ่งในชั้นก่อนฟ้องเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีการนำกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไปปรับใช้ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกระทรวงกลาโหม

(ศกก.ภ.) ซึ่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 การไกล่เกลี่ยโดยอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 และการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ตามระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาและอุปสรรคของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่ยังมีการนำไปบังคับใช้ในปริมาณน้อย ทั้งในส่วนของ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน การไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐ (สำนักงานยุติธรรมจังหวัด) และโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องสำคัญ คือ (1) พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการ เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยต้องใช้เวลาในการสร้างความศรัทธาในส่วนของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักประชาชนจะมีความคุ้นเคยมากกว่าเพราะมีการดำเนินการมากกว่า 100 ปีแล้ว ต่างกับกระบวนการไกล่เกลี่ยที่นับว่าเป็นกระบวนการใหม่ จึงต้องมีการขับเคลื่อนให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธา (2) เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับไม่กระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ตนอยู่แล้ว การที่มีพระราชบัญญัติฯ นี้ออกมาใช้บังคับเพื่อต้องการให้ประชาชนมีกฎหมายออกมารองรับในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการเสริมกระบวนการยุติธรรมชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังแล้ว จึงอาจพิจารณาแล้วเห็นว่ามีผลการดำเนินการน้อย เพราะมีการนำพระราชบัญญัติฯ นี้มาใช้ในบริบทความจำเป็นที่ควรใช้แล้ว (3) ประชาชนยังขาดความเข้าใจและขาดความเชื่อมั่นในการยุติข้อพิพาททางอาญาด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน กรณีเกิดข้อพิพาททางอาญาจึงยังเลือกใช้สิทธิแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเป็นหลัก และ (4) ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนพบว่า ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบอย่างเป็นระบบว่าสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะในฐานะความผิดที่บัญญัติ

ไว้ท้ายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แต่ในส่วนคดีอาญาอันเป็นความผิดอันยอมความได้พนักงานสอบสวนเลือกใช้การไกล่เกลี่ยและให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์หรือถอนแจ้งความซึ่งมีผลให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพราะวิธีการดังกล่าวไม่สร้างภาระในการทำสำนวนให้กับพนักงานสอบสวน

คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำเป็นข้อเสนอรายประเด็นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขพัฒนา โดยนำแนวทางปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานที่มีการดำเนินการทั้งในและต่างประเทศ มาประกอบกับผลสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยได้วิเคราะห์และประมวลจัดทำเป็นข้อเสนอในรายประเด็นดังต่อไปนี้

1. ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.)

1.1 สถานที่/ที่ตั้งของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) เนื่องจากสถานที่ตั้งของ ศกช. ถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะส่งผลต่อการสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ประชาชนที่จะมาใช้บริการ ปัจจุบันพบว่ามีการจัดตั้ง ศกช. ในหลายสถานที่ ทั้งในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา วัด/องค์กรทางศาสนา ที่ตั้งของสมาคม/ชมรม และในพื้นที่ส่วนบุคคลโดยผลในแง่ดีของการมี ศกช. กระจายไปยังชุมชนต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลดีที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถเข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยภาคประชาชนได้ง่าย แต่อีกด้านหนึ่งพบว่า ประชาชนผู้มาใช้บริการเกิดความสับสนเพราะในพื้นที่เดียวกันมีการจัดตั้ง ศกช. ขึ้นหลายแห่งในตำบลเดียวกันหรือในพื้นที่

ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะกรณีที่มีการจัดตั้งในพื้นที่ของเอกชน ทำให้ขาดความเชื่อมั่นถึงการมีผลทางกฎหมาย ประกอบกับเมื่อเข้าไปติดต่อขอให้ดำเนินการใกล้เคียงกลับไม่สามารถติดต่อบุคคลใดได้เพราะไม่มีผู้ปฏิบัติงานประจำ ศกช.

คณะผู้วิจัย เห็นว่าควรมีการกำหนดลักษณะสถานที่ซึ่งจะขอใช้ในการจัดตั้งดำเนินการให้บริการใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนให้ชัดเจน และต้องพิจารณาถึงโอกาสในการดำเนินงานที่เป็นจริง ซึ่งมีขั้นตอนการประเมินตรวจสอบตามข้อ 18 และข้อ 19 ตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ดังนั้นควรมีการชี้แจงสร้างความเข้าใจให้แก่ศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนที่จัดตั้งว่าตามข้อ 19 ดังกล่าวมีเกณฑ์และการประเมินมาตรฐานขั้นต่ำอย่างไร เพื่อสร้างความเข้าใจแต่แรก และมีกลไกการส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาสร้างระบบงานของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนที่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ก่อให้เกิดความยั่งยืนของการใกล้เคียงภาคประชาชนต่อไป พร้อมทั้งอาจมีการพิจารณาโดยการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินการใกล้เคียงด้วยได้ ซึ่งอาจทำให้สามารถใกล้เคียงจากที่บ้าน หรือในสถานที่ที่คู่กรณีเห็นสมควรได้

1.2 คณะทำงานของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) ในการขับเคลื่อน ศกช. ถือได้ว่า คณะทำงานของ ศกช. เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท เพราะเป็นผู้ที่คู่พิพาทจะต้องมี

ปฏิสัมพันธ์เป็นอันดับแรก โดยเฉพาะผู้ทำหน้าที่ประสานงานหรือติดต่อรับเรื่องจากคู่กรณีที่เข้ามาขอใช้บริการของ ศกช. ซึ่งข้อมูลจากการวิจัยพบว่า ศกช. หลายแห่งจัดตั้งขึ้นตามนโยบาย ในขณะที่คณะทำงานยังขาดความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน ซึ่งตามข้อ 15 ของระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ศกช. หลายแห่งยังไม่สามารถขับเคลื่อนดำเนินงานได้เพราะขาดผู้ทำหน้าที่ประสานงาน ตลอดถึงกรณีที่ผู้ทำหน้าที่ประสานงานประจำ ศกช. ซึ่งมีใช่ผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ใกล้เคียงยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของ ศกช. ในกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ดังกล่าว เห็นว่างาน ศกช. เป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นและอยู่นอกอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงาน คณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการจัดตั้ง ศกช. ที่มีความเหมาะสมและจะสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การขับเคลื่อนผ่านการยกระดับศูนย์ยุติธรรมชุมชนให้เป็นศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน ทั้งนี้เพราะศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีการดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวกและการใกล้เคียงข้อพิพาทมาก่อนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีกลไกประเมินจัดกลุ่มศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีศักยภาพไว้ก่อนแล้ว ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีเป้าหมายการจัดตั้ง ศกช. โดยคัดเลือกจากศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ศยช.) ที่มีความพร้อมทั้งสถานที่จัดตั้งซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการมี

คณะทำงานที่เป็นระบบ ประการสำคัญควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความชัดเจนในด้านภารกิจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณดำเนินการและมอบหมายภารกิจงานให้เจ้าหน้าที่สังกัด อบจ. ให้ทำหน้าที่ประสานงานหรือการเป็นคณะทำงานใน ศกช. ได้รวมตลอดถึง กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 22 และมาตรา 23 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้เช่นกัน

ส่วนกรณีของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แม้มาตรา 50 (1) กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเขตเทศบาล “รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน” แต่ยังคงขาดความชัดเจนทำให้เกิดการตีความถึงอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นำไปสู่ข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณและการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงาน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว เช่น มาตรา 50 (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการอำนวยความสะดวก เป็นต้น นอกจากนี้ เห็นควรต้องนำระบบบริหารของกระทรวงสาธารณสุขมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการ โดยมีการใช้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นศูนย์กลาง และใช้อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้านเข้ามาดำเนินการ หากมีปัญหา

จะไปถึงสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงยุติธรรมก็มีสำนักงานยุติธรรมจังหวัด มีอาสาสมัครของกระทรวงยุติธรรมเอง ก็สามารถดำเนินการโดยใช้ระบบบริหารของกระทรวงสาธารณสุขเป็นต้นแบบได้

1.3 ข้อพิพาททางแพ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยของ ศกช. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดย ศกช. มีข้อจำกัดมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ โดยสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 69 ภายใต้อำนาจบังคับมาตรา 20 ประกอบด้วย (1) ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาทหรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และ (2) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ข้อพิพาทในชุมชนส่วนมากเป็นข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลในครอบครัว และเครือญาติ เช่น ระหว่างสามีภรรยาและบุตร จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับสิทธิในครอบครัว รวมถึงกรณีที่เป็นข้อพิพาทในเรื่องที่ดินของคนในชุมชน จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวข้องกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินการไกล่เกลี่ย เพราะอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยของ ศกช. แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรี ประกอบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 พบว่า

คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ทุกกรณี ส่วนกรณีของการไกล่เกลี่ยโดยอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 66/11 (4) อำเภอมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 โดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งนั้น สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินได้โดยไม่มีข้อจำกัด ดังนั้น จึงควรพิจารณาในประเด็นดังกล่าวเพื่อทำให้เกิดกลไกที่หนุนเสริมและเอื้อให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับชุมชนด้วยภาคประชาชนมากยิ่งขึ้นตามแนวทางเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังนั้น เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมข้อพิพาททางแพ่งที่สามารถไกล่เกลี่ยได้เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของการไกล่เกลี่ยโดย “คณะกรรมการหมู่บ้าน” และการไกล่เกลี่ยโดยอำเภอตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ การเพิ่มข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับบุคคลในครอบครัว ทำให้ต้องมีการอบรมเรื่องคดีครอบครัวเพิ่มเติมในหลักสูตรผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งคดีครอบครัวมีหลากหลาย อาจไม่ใช่ทุกประเภทที่จะให้สามารถไกล่เกลี่ยได้ และเห็นควรมีการไปพิจารณาฐานความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เนื่องจาก

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ และให้ความผิดตามกฎหมายฉบับนี้เป็นความผิดที่ยอมความได้ หากนำเอาความผิดที่ยอมความได้ตามกฎหมายฉบับนี้มาใช้ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับบุคคลในครอบครัว และเพิ่มข้อหาความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงของบุคคลในครอบครัว จะช่วยแก้ไขปัญหาลำบากส่วนหนึ่ง เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยในความผิดเหล่านี้ได้ อย่างไรก็ดี อาจให้มีการยกเว้นกรณีหย่าร้างให้ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ และให้ไปใช้กระบวนการทางศาลตามปกติ รวมไปถึงข้อพิพาทในเรื่องที่ดิน เช่น ทางจำเป็น ภาระจำยอม เป็นต้น สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยกันได้

1.4 แบบฟอร์มและการดำเนินงานด้านเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของ ศกช. จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ซึ่งโดยเจตนารมณ์ทางกฎหมายถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการที่เป็นระบบ มีเอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินการ เพราะผลของการไกล่เกลี่ยมีสภาพบังคับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากสามารถปรับลดแบบฟอร์มเอกสารให้ลดน้อยลงเหลือเท่าที่จำเป็นจะทำให้การดำเนินการของ ศกช. เกิดความคล่องตัวมากขึ้น เพราะ ศกช. ที่จัดตั้งขึ้นส่วนหนึ่งดำเนินการโดยผู้อาวุโส ผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชนซึ่งเป็นผู้มีจิตอาสาในการมาร่วมดำเนินการจัดตั้งร่วมเป็นคณะทำงานรวมตลอดถึงทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สะท้อนถึงอุปสรรคข้อจำกัดในการใช้

แบบฟอร์มเอกสารที่ปัจจุบันมีจำนวนมาก และยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเอกสารที่ต้องดำเนินการ ดังนั้น ควรมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ (1) การปรับลดให้เหลือเฉพาะแบบฟอร์มที่จำเป็น และ/หรือรวมแบบฟอร์มที่ต้องเขียนซ้ำซ้อนไว้ในชุดเดียวกัน (2) ในระยะเริ่มแรกควรจัดเจ้าหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดลงไปในพื้นที่เพื่อเข้าร่วมดำเนินการกับ ศกช. เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการใช้เอกสารแบบฟอร์มแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ประสานงานของแต่ละแห่ง

2. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการระงับข้อพิพาท เนื่องจากทำหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในเรื่องของการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การชักจูงใจให้คู่พิพาทเกิดความเข้าใจและให้อยู่ต่อการกระทำของอีกฝ่ายเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ รวมไปถึงการค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดให้บุคคลที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้นั้นจะต้องผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผู้ใช้ผู้ไกล่เกลี่ยมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและสามารถนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แต่อย่างไรก็ตามจากการวิจัยและรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกของ

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากหลากหลายกลุ่ม พบว่า มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยที่ควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ดังต่อไปนี้

2.1 ความเชื่อมั่นของคู่กรณีต่อตัวผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งไม่ได้ใช้กระบวนการในการให้คนกลางมาตัดสินหรือชี้ขาดข้อพิพาท อย่างเช่น การพิจารณาตัดสินของศาล หรือการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งบุคคลที่จะเป็นผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ว่าจะเป็นทางกฎหมายหรือมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการให้คู่พิพาทที่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้ มีโอกาสเข้ามาพบปะพูดคุยหรือทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้คู่กรณีได้แสดงข้อมูลหรือความต้องการ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นพิพาท เนื่องจากขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีในการที่จะยินยอมขาดใช้หรือทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้หรือสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายหรือมีความชำนาญเฉพาะทางในเรื่องที่เป็นประเด็นข้อพิพาทนั้น ๆ เช่นนี้ จึงส่งผลทำให้คู่กรณีที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเกิดความไม่มั่นใจต่อตัวผู้ไกล่เกลี่ย เพราะยังคงมีความคิดในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น จะเข้ามาเป็นคนกลางในการชี้ขาดคดี การกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่จะไกล่เกลี่ย รวมไปถึงการ

ชี้ขาดข้อพิพาทด้วย ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อความสามารถในทางคดี เช่น การตีความกฎหมาย การวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าจะมีความถูกต้องและเที่ยงธรรม หรือความสามารถในการทำข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาท

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญา ซึ่งประชาชนโดยส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจว่าเป็นการดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนั้น การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้ในการเชิญชวนให้คู่กรณีนำข้อพิพาททางอาญาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย จึงเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าจะมีบางส่วนที่เห็นข้อดีและประโยชน์ของการระงับข้อพิพาทโดยใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย แต่เนื่องจากว่าบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ทำการขึ้นทะเบียนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนซึ่งมีข้อดีคือ มีความใกล้ชิดและเข้าใจบริบทและสภาพปัญหาได้ดี แต่อาจเกิดปัญหาได้หากว่ามีข้อพิพาทที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีส่วนได้เสีย หรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับญาติพี่น้องของผู้ไกล่เกลี่ยอาจส่งผลต่อความไว้วางใจ และโอกาสที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมมีสูงขึ้น จึงทำให้ทัศนคติที่มีต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทยังเป็นที่สงสัย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในการสร้างความเชื่อมั่นต่อตัวผู้ไกล่เกลี่ยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน

ทั่วไป ให้ทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท เพื่อที่จะเห็นประโยชน์และข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้น รวมถึงเกิดความสันติสุขให้เกิดขึ้นได้ในสังคม รวมไปถึงการมีทางเลือกให้แก่คู่พิพาทที่สามารถเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความหลากหลาย เพื่อป้องกันการขัดแย้ง ซึ่งผลประโยชน์นอกเหนือจากนี้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้งและสร้างมาตรการเชิงรุกในการป้องกันการกระทำความผิดให้ลงไปถึงเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง จะยิ่งช่วยส่งเสริมให้การลดจำนวนของข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นลดปริมาณลง ดังนั้น จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจถึงรูปแบบของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และเห็นประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท รวมไปถึงการมีบัญชีของผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความหลากหลาย โดยอาจจะเพิ่มบุคคลที่มาจากนอกพื้นที่ที่สามารถเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ด้วย นอกเหนือจากนี้ ควรที่จะมีการนำเอาแนวความคิดของหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (RJ-Restorative Justice) มาใช้ เพื่อให้โอกาสกับผู้ที่กระทำความผิดเล็กน้อยที่ยอมรับว่ามีการกระทำความผิด และมีความจริงใจที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขความผิดที่ตนได้ก่อขึ้น ได้มีโอกาสในการกลับตัว รวมถึงสร้างความรู้สึที่ดีต่อกันในระหว่างคู่กรณีที่จะได้ยอมรับและให้อภัยต่อความผิดที่เกิดขึ้น รวมถึงลดจำนวนของคดีที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ให้มีเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ยังเป็นการเยียวยาให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายได้

อีกส่วนหนึ่ง แต่ต้องคำนึงถึงคดีและอัตราโทษที่มีความเหมาะสม

2.2 ความเชื่อมั่นของผู้ไกล่เกลี่ยต่อความรู้ความสามารถและทักษะของตนเอง ควรมีการเสริมสร้างทักษะหรือองค์ความรู้ให้กับผู้ไกล่เกลี่ยอย่างต่อเนื่อง และควรพิจารณาปรับปรุงเนื้อหา ระยะเวลาการฝึกอบรม โดยการเสริมความรู้ที่เกี่ยวกับความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้นุรณาการการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีระบบพี่เลี้ยง (coaching) หรือระบบฝึกปฏิบัติเพิ่มเติมแบบเป็นระดับที่สูงขึ้นไป หรือสร้างกลไกสร้างศูนย์ไกล่เกลี่ยนำร่องอย่างครบวงจร การประเมินเพื่อค้นหาต้นแบบผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อเป็น Role Model หรือ Best practice และมีกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างต่อเนื่อง

2.3 บันทึกรายข้อตกลงระงับข้อพิพาท และผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 69 วรรคสอง ได้บัญญัติให้บันทึกรายข้อตกลงระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดย ศกช. จะมีผลทางกฎหมายเมื่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้พิจารณาเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ ศกช. ในเรื่องนั้นๆ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และได้ออกหนังสือรับรองให้แล้ว จึงจะมีผลให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นบังคับกันได้หรือให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามพระราชบัญญัตินี้ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดย ศกช. เพราะต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนในทุกขั้นตอน ดังนี้ (1) การรับเรื่อง

(2) ลักษณะข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ย (3) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย (4) กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ย (5) การจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท และ (6) การส่งบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพิจารณารับรอง

ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ไกล่เกลี่ยและเจ้าหน้าที่ประจำ ศกช. มีข้อห่วงกังวลในประเด็นการจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งเพราะขาดทักษะและประสบการณ์ อีกทั้งการทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีความสำคัญอย่างมาก ประกอบกับในหลักสูตรการอบรมผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการฝึกอบรม ทำให้ขาดการฝึกทักษะในการทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอในประเด็นดังกล่าว ดังนี้ (1) จัดให้มีหลักสูตรเฉพาะด้านการจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท เพื่อเพิ่มทักษะที่เน้นการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว (2) ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเข้าร่วมดำเนินการกับ ศกช. หรือมีช่องทางสื่อสารให้คำปรึกษาที่เป็นระบบเกี่ยวกับการใช้เอกสารแบบฟอร์ม รวมถึงลักษณะของการจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และ (3) มีข้อเสนอให้หากจัดทำบันทึกข้อตกลงที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) แล้ว คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม ให้กลับมาแจ้งที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ และให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ ประสานไปที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งจะมีกลุ่มงานไกล่เกลี่ยที่มีนิติกรช่วยดำเนินการในการเขียนคำร้องไปยังศาลตามข้อกำหนดของประธาน

ศาลฎีกาว่าด้วยการยื่นคำร้องขอและการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทตามมาตรา 32 และการมีคำสั่งตามมาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวน

3.1 กระบวนการที่เอื้อให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวนนั้น เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน แต่ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ยังมีการดำเนินการนำไปปฏิบัติน้อยส่วนหนึ่งเกิดจากขั้นตอนการดำเนินการที่เพิ่มภาระให้กับพนักงานสอบสวน ดังนั้น ในความผิดอันยอมความได้ที่คู่กรณีสามารถประนีประนอมยอมความกันได้ พนักงานสอบสวนจะเลือกใช้กระบวนการเจรจาให้ผู้เสียหายยอมถอนคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเปรียบเทียบปรับในกรณีที่เป็นความผิดลหุโทษ อย่างไรก็ดี กรณีความผิดอาญาอันยอมความไม่ได้ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีตามที่พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ยังจำเป็นต้องใช้มาตรการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพราะไม่สามารถดำเนินการเช่นเดียวกับความผิดอันยอมความได้หรือความผิดลหุโทษ ดังนั้น ควรปรับลดด้านเอกสารสำนวนและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลดภาระให้พนักงานสอบสวนและมีกลไกส่งเสริมการปฏิบัติงานในชั้นสอบสวนเพื่อให้เกิดการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญามากขึ้น

3.2 การแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนจากการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิและผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดกระบวนการที่ชัดเจนในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิในการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งแตกต่างกับการแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบ เช่น สิทธิในการให้การหรือไม่ให้การ สิทธิในการมีทนายความ สิทธิในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรม เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวไว้ให้กับตัวผู้ต้องหาทราบก่อนที่จะมีการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวน นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่แจ้งสิทธิให้กับผู้ต้องหาทราบ เช่น การไม่แจ้งสิทธิในการมีทนายความ การไม่แจ้งสิทธิในการไม่ให้ถ้อยคำ จะมีผลทำให้ถ้อยคำของผู้ต้องหาที่ให้ไว้ในชั้นสอบสวนนั้น ศาลจะรับฟังไว้เป็นพยานหลักฐานในคดีไม่ได้ ซึ่งการกำหนดมาตรการบังคับดังกล่าวไว้ทำให้พนักงานสอบสวนต้องตระหนักถึงการแจ้งสิทธิดังกล่าว ดังนั้น หากมีการกำหนดมาตรการบังคับหรือผลทางกฎหมายที่ให้พนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิในการไกล่เกลี่ยให้กับคู่กรณีทราบ จะทำให้การเข้าถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.3 ฐานความผิดที่สามารถใกล้เคียงได้ ในชั้นพนักงานสอบสวน แม้ว่าตามพระราชบัญญัติ การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะกำหนด ฐานความผิดอาญาที่สามารถใกล้เคียงได้ มากกว่า ศกษ. หรือ หน่วยงานรัฐ เพราะมีอำนาจ ในการใกล้เคียงความผิดอาญาอันยอมความ ไม่ได้ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีตามบัญชี ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีทั้งหมด 6 ฐานความผิด⁵ แต่มีปัญหาในทางข้อกฎหมายและการปฏิบัติ เช่น กรณีความผิดฐานลักทรัพย์นั้นเป็นความผิด ฐานลักทรัพย์ธรรมดาหรือลักทรัพย์โดยมี เหตุฉกรรจ์ ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการใกล้เคียงเพราะ ไม่ทราบว่าจะข้อพิพาทดังกล่าวนั้นอยู่อำนาจ ที่สามารถใกล้เคียงตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่ ทั้งนี้ประกอบกับกระบวนการในชั้นพนักงาน สอบสวนเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ ข้อเท็จจริงกันว่าข้อพิพาทนั้นเป็นความผิด ฐานใดแน่ชัด

4. การขออนุญาตบังคับให้ปฏิบัติตามบันทึก ข้อตกลงระหว่างข้อพิพาท

ผลจากการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้มา ใช้บริการใกล้เคียงภายใต้พระราชบัญญัติ การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีความ

คาดหวังว่าจะเป็นการยุติข้อพิพาทที่มีสภาพบังคับ โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีสู่ศาล แต่ตามกฎหมาย ในกรณีที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง ระหว่างข้อพิพาท คู่พิพาทยังคงต้องไปใช้สิทธิทาง ศาลเพื่อให้มีการออกคำสั่งบังคับและระยะเวลา ในการยื่นคำร้องมีจำกัดเวลาเพียง 3 ปี คณะผู้วิจัย เห็นว่า พระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังขาดกลไกการให้ความช่วยเหลือ ในขั้นตอนของการขออนุญาตบังคับ คู่กรณีจะต้อง ไปดำเนินการในชั้นศาลด้วยตนเองหรือยังคง ต้องมีทนายความดำเนินการ จึงส่งผลให้การ ใกล้เคียงตามกฎหมายฉบับนี้ยังขาดประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับกรณีการใกล้เคียงโดยอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 66/11 (4) ประกอบกฎกระทรวง ว่าด้วยการใกล้เคียงและ ประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 25⁶ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการ ใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดให้ พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนช่วยเหลือประชาชน ในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 66/2 วรรค 7 ดังนี้

⁵ มาตรา 41 การใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

⁶ กฎกระทรวง ว่าด้วยการใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

ข้อ 25 “ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อ พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการ ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมาย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญา ประนีประนอมยอมความได้”

ตารางที่ 2 พ.ร.บ.การไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562

พ.ร.บ.การไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562	ข้อเสนอ
มาตรา 32 เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทแล้ว แต่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ การร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ถ้าไม่ได้ร้องขอภายในกำหนดดังกล่าว ให้มูลหนี้ตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับไป การร้องขอตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลยุติธรรมที่มีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทในเขตศาลนั้นหรือศาลยุติธรรมที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้มีการไต่ถามเกลี่ยนั้น และให้เสียค่าขึ้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอัตราเดียวกับคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศ	มาตรา 32 เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทแล้ว แต่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ หรือยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่ซึ่งดำเนินการไต่ถามเกลี่ยข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าว การร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ถ้าไม่ได้ร้องขอภายในกำหนดดังกล่าว ให้มูลหนี้ตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับไป การร้องขอตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลยุติธรรมที่มีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทในเขตศาลนั้นหรือศาลยุติธรรมที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้มีการไต่ถามเกลี่ยนั้น และให้เสียค่าขึ้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอัตราเดียวกับคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศ

ที่มา: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การศึกษาด้านการณและประเมินผลสำเร็จของมาตรการไต่ถามข้อพิพาทของประเทศไทยในปัจจุบัน” (ภายใต้ชุดโครงการวิจัยเพื่อค้นหาผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม), สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระทรวงยุติธรรม.

5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย และมาตรการเชิงรุกในการส่งเสริมกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีเป้าหมายสำคัญคือ การหันเหข้อพิพาทออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่มากและข้อพิพาทอาญาที่มีโทษคดีร้ายแรงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟ้องคดีต่อศาล เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การยุติข้อพิพาทอย่างสมานฉันท์ อย่างไรก็ดี การไต่ถามเกลี่ย

ข้อพิพาทมีข้อจำกัดและข้อท้าทายที่จะต้องได้รับความเชื่อมั่นจากคู่พิพาทว่าเป็นกระบวนการที่เกิดประโยชน์มากกว่าการฟ้องคดี เพราะการไต่ถามเกลี่ยข้อพิพาทจะต้องอาศัยความยินยอมของคู่พิพาทเป็นสำคัญตามพระราชบัญญัติการไต่ถามเกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 21 และมาตรา 44 โดยคู่กรณีมีสิทธิถอนตัวจากการไต่ถามเกลี่ยข้อพิพาทได้ตลอดเวลา รวมถึงในขั้นตอนของการร่วมกันแสวงหาทางออกและ

การทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทที่จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของคู่พิพาทดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 30

ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนยังขาดการรับรู้ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และสภาพบังคับของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เนื่องจากเป็นระยะเริ่มต้นของการประกาศใช้กฎหมาย ประกอบกับสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดกิจกรรมสร้างการรับรู้แก่ประชาชน อีกทั้งคู่พิพาทไม่มีความมั่นใจว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กระทำนอกศาลจะมีผลบังคับเสมือนเป็นคำพิพากษาของศาล จึงไม่ยินยอมเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น จึงควรมีมาตรการเชิงรุกในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปบังคับใช้ให้มากขึ้น ดังนี้

1) การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นกระบวนการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปเป็นเครื่องมือกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น มหกรรมไกล่เกลี่ยหนี้สิน โดยกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกับสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ธนาคารออมสิน สถาบันการเงิน และผู้ประกอบการธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นตัวอย่างกิจกรรมที่ดีที่ทำให้เกิดเวทีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นอย่างเป็นระบบ

2) การเปลี่ยนจากกระบวนการระงับข้อพิพาท “ทางเลือก” ให้เป็น “ทางแรก” หมายถึง การกำหนดให้คู่พิพาทจะต้องใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของ

อนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาลได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 29 “เมื่อมีข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาลได้” ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 2 ระดับ คือ

2.1) การเพิ่มข้อสัญญาเกี่ยวกับการตกลงให้ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยไว้ในสัญญามาตรฐานที่มีกฎหมายกำหนด เช่น สัญญาการให้บริการเกี่ยวกับโทรคมนาคม สัญญาเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร สัญญาเช่าหอพัก สัญญาเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย เป็นต้น โดยกำหนดข้อสัญญาว่า กรณีมีข้อพิพาทคู่สัญญาตกลงให้มีการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาลได้ รวมถึงในสัญญาและกรรมธรรม์ประกันภัย กรรมธรรม์ประกันชีวิตที่ปัจจุบันกำหนดข้อสัญญาการระงับข้อพิพาทไว้เฉพาะการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ว่า “ในกรณีที่มีข้อพิพาทข้อขัดแย้ง หรือข้อเรียกร้องใด ๆ ภายใต้กรรมธรรม์ประกันภัยฉบับนี้ ระหว่างผู้มีสิทธิเรียกร้องตามกรรมธรรม์ประกันภัยกับบริษัท และหากผู้มีสิทธิเรียกร้องประสงค์ และเห็นควรยุติข้อพิพาทนั้น โดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ บริษัทตกลงยินยอมและให้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการตามระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกำกับ

และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ” ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะมีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) แต่ยังไม่มีการกำหนดถึงการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากำหนดเป็นข้อสัญญาในกรมธรรม์ประกันภัย เป็นต้น

2.2) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายสถานพยาบาลและบริการด้านสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งมีปริมาณคดีและสถิติข้อพิพาทจำนวนมาก โดยการบัญญัติให้มีการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาลได้

นอกจากนี้ยังรวมถึงการสร้างข้อตกลงร่วมกันในระดับชุมชน เช่น ธรรมนูญชุมชนที่กำหนดแนวทางการจัดการความขัดแย้งในชุมชนด้วยชุมชนก่อนการนำคดีไปฟ้องร้องเป็นคดี เป็นต้น แม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายแต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมการจัดการข้อพิพาทชุมชนด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกอีกทางหนึ่ง

6. ข้อเสนอแนะอื่น

6.1 ควรมีการบรรจุเนื้อหาความรู้และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไว้ในบทเรียนโดยมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับระดับการศึกษาในช่วงชั้นต่างๆ การให้ความรู้ความเข้าใจกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สิทธิหน้าที่พลเมือง เพื่อเป็นการปลูกฝังให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก การระงับ

ข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ การสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

6.2 การส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการร่วมกันแสวงหาทางออกโดยใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นลำดับแรก มิใช่มุ่งแต่การแจ้งความร้องทุกข์หรือฟ้องเป็นคดีความต่อศาล

6.3 หน่วยงานต่างๆ ควรนำพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไปปรับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

■ บรรณานุกรม

- คะนิงนิจ แซ่เฮง. (2559). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสิงคโปร์*. ค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2564, จาก <http://khanuengnit.blogspot.com/2016/05/blog-post.html>
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ และคณะ. (2548). *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การปรับกระบวนการทศน์กระบวนการยุติธรรมไทย*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2553). *การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

- นันทิ จิตสว่าง. (2545). *Restorative Justice: กระบวนการยุติธรรมแนวใหม่ เหยื่อและชุมชนมีส่วนร่วม*, ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2560). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัทรวรรณ ทองใหญ่. (2563). การหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ศึกษากรณีการหันเหในชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 49(ฉบับที่ 4) 727-753
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 (ตอนที่ 40 ก), หน้า 1.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). *การไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิเคราะห์ระบบค่าฤชาธรรมเนียมและค่าขึ้นศาลด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์*. สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสำนักงานศาลยุติธรรม.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. (2549). การไกล่เกลี่ยพื้นสัมพันธ์ในคดีอาญาประสบการณ์ของศาลนิวซีแลนด์. *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, ปีที่ 1(ฉบับปฐมฤกษ์ 1), 25-35.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. (2555). *การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาณศาลยุติธรรม.
- สุวรรณ วงษ์การค้า และคณะ. (2564). แนวทางการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยาเชิงพุทธ*, ปีที่ 6(ฉบับที่ 8), หน้า 325-341
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2562). “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดูตาย”. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2564, จาก <https://www.the101.world/surasak-interview/>
- อุดม งามเมืองสกุล และวิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ. (2563). *กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน*. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 49(ฉบับที่ 2), 297-315
- United Nation. *United Nations basic principles on the use of restorative justice in penal matters 2002*.
- Stephen J. O'Driscoll. (n.d.). *Youth justice in New Zealand: A restorative justice approach to reduce youth offending*. ค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2564, จาก http://www.unafei.or.jp/english/pdf/Rs_No75/No75_10VE_O'Driscoll.pdf



