



การใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง  
ในรูปของคณะผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่ง

ภักดีภูมินทร์ พุ่มมุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2565

THE CIVIL DISPUTE MEDIATION PROCESS BY ADMINISTRATIVE OFFICIALS  
IN THE FORM OF CIVIL DISPUTE MEDIATORS

PHAKPHUMIN PHUMMOOL

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Pridi Banomyong Faculty of Law

Dhurakij Pundit University

Academic Year 2022



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

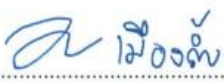
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปของคณะผู้ไกล่เกลี่ยไกล่  
ข้อพิพาททางแพ่ง  
เสนอโดย                ภัคดีภูมินทร์ พุ่มมุล  
สาขาวิชา                นิติศาสตร์  
หมวดวิชา                กฎหมายเอกชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์      รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชื่อสกุล)

  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชื่อสกุล)  
วันที่ ๐๕ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปของ คณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง
ชื่อผู้เขียน	ภัคดีภูมินทร์ พุ่มมุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2565

### บทคัดย่อ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งต้องมีการอยู่ร่วมกัน และอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งกัน ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ทำให้มีคดีความขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ADR) เข้ามาเป็นตัวเลือกในการยุติข้อพิพาทลง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง โดยมีบุคคลที่สามารถหรือคนกลางทำหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปความประสงค์ของคู่พิพาททุกฝ่าย หนึ่งในนั้นคือกระบวนการไกล่เกลี่ยทางแพ่งโดยพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปคณะผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ซึ่งถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่สามารถช่วยหันเหคดีแพ่งให้ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (Main Stream Justice) ลดปัญหาคดีล้นศาลยุติธรรม และอาจเรียกได้ว่า เป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) อย่างหนึ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยฝ่ายปกครองในขอบอำนาจของนายอำเภอและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยผู้ศึกษาซึ่งเป็นปลัดอำเภอ และปฏิบัติหน้าที่ ณ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและกลุ่มงานอำนวยความสะดวก มีหน้าที่รับข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ และได้รับคำร้องขอในการขอเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามอำนาจภายใต้กฎหมายกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ก็ประสบพบเห็นข้อจำกัดและสภาพการไร้ซึ่งอำนาจบังคับในกฎหมายฉบับดังกล่าว อีกทั้งหลักเกณฑ์บางข้อยังไม่ชัดเจนและควรต้องปรับปรุงแก้ไข อันได้แก่ ความไม่ชัดเจนในแนวทางการดำเนินการกรณีที่คู่พิพาทอีกฝ่ายไม่แจ้งความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การเพิ่มประสิทธิภาพในการเชิญคู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการ การขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดี การขาดคุณสมบัติเฉพาะด้านหรือความเชี่ยวชาญของตัวผู้ไกล่เกลี่ย รวมถึงประสบการณ์และการฝึกอบรมก่อนการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงพฤติกรรมที่เข้าข่ายดำเนินการยื่นเรื่องต่อนายอำเภอเพื่อให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทซ้ำอีกครั้งในข้อพิพาทเดิมของคู่พิพาทรายเดิม

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงกฎกระทรวงฯ ใน 4 ประเด็น คือ การแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมถ้อยคำและบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติกรณีที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่แจ้งความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยฯ กลับมายังนายอำเภอ เพราะเดิมไม่มีการบัญญัติไว้ และเพิ่มเติมให้ผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานข้อพิพาทในเขตพื้นที่หมู่บ้าน การเพิ่มเติมตำแหน่งผู้ประเมินคดี ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ทำการประเมินความเป็นไปได้ในการแก้ไขข้อพิพาทอย่างเป็นกลาง ให้ความเห็นถึงความน่าจะเป็นของคดี รวมถึงการให้ความเห็นทางกฎหมาย การเพิ่มเติมคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น มีประสบการณ์ มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน และผ่านการฝึกอบรมในด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และการบัญญัติบทบัญญัติเพิ่มเติมในเชิงห้ามมิให้ดำเนินการยื่นเรื่องเพื่อให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทซ้ำอีกครั้งในข้อพิพาทเดิมของคู่พิพาทรายเดิม

คำสำคัญ: กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, การไกล่เกลี่ย, ข้อพิพาททางแพ่ง



อาจารย์ที่ปรึกษา



Thesis Title	THE CIVIL DISPUTE MEDIATION PROCESS BY ADMINISTRATIVE OFFICIALS IN THE FORM OF CIVIL DISPUTE MEDIATORS
Author	Phakphumin Phummool
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Thipmanee
Program	the Degree of Master of Laws
Academic Year	2022

### ABSTRACT

Human beings are social animals who must coexist, which may lead to conflicts, both civil and criminal, resulting in a significant number of cases brought before the court. Therefore, alternative dispute resolution (ADR) processes have been introduced as options for settling disputes. One interesting alternative dispute resolution process is the civil dispute mediation process, where a third party or a neutral person facilitates the process to achieve the desired outcome for all parties involved in the dispute. One of the types of the civil dispute mediation process is the process conducted by administrative officials in the form of dispute mediators under the ministerial regulation on civil dispute mediation, B.E. 2553 (2010). This process is considered as one of the mechanisms that can help divert civil cases away from the formal court system, reducing the backlog of cases in the judicial system. It can be referred to as one form of restorative justice.

This thesis focuses on studying the civil dispute mediation process by the administrative authority, namely the Chief District Officer and administrative officials. The researcher, who is an assistant chief district officer and performs duties at the Damrongtham District Justice Provision Center and the Justice Enhancement Group, is responsible for receiving complaints and requests to enter into the civil dispute mediation process according to the authority under the ministerial regulation on civil dispute mediation, B.E. 2553 (2010). However, limitations and deficiencies in the enforcement powers under the aforementioned ministerial regulation have been observed. Additionally, certain criteria are unclear and require improvement and revision. These include the lack of clarity in the procedure when the opposing party does not express their intention to enter into the dispute mediation process, the need to enhance the effectiveness of inviting the parties to participate in the process, the absence of the position of an evaluator,

the lack of specific qualifications or expertise of the mediator, as well as the lack of prior training and experience before assuming the role. Additionally, there are instances where a new case has been submitted to the Chief District Officer for the repeated mediation of the same dispute of the same parties.

The researcher proposes amendments to the ministerial regulation in four areas. Firstly, there should be an amendment and addition of provisions concerning the procedure when the opposing party does not express their intention to enter into the mediation process to the Chief District Officer, as there were no existing regulations previously. In this case, the Village Head should be empowered as a consultant for dispute resolution within the village area. Secondly, the position of an evaluator should be added, for this position can play a role with neutrality in assessing the likelihood of success or failure of the case and can provide legal opinions. Thirdly, the qualification requirements of the mediators should be raised to ensure greater credibility. They should have experience and specialized knowledge, and also they should have completed training in dispute mediation. Finally, additional provisions should be enacted to prohibit the submission of new cases for repeated mediation proceedings in the same dispute involving the same parties.

**Keywords:** Alternative dispute resolution (ADR), Dispute mediation, Civil disputes



---

Advisor

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีอาจจะสำเร็จลุล่วงลงได้เลย หากมิได้บุคคลดังต่อไปนี้ ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

1) กลุ่มผู้ที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านวิชาการ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้า กรรมการวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาส่วนตัวอันมีค่า เพื่อชี้แนะข้อความรู้ทางด้านกฎหมาย ความเห็นในประเด็นที่โดดเด่น เป็นประโยชน์และน่าสนใจ รวมทั้งแนะนำแนวทางการแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้เป็นวิทยานิพนธ์ฉบับที่สมบูรณ์และทำให้ผู้เขียนแก้ไขจนสำเร็จลุล่วงไปได้ และคณาจารย์ทุกท่านของหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่อบรมให้ความรู้แก่ผู้เขียนมาเป็นอย่างดี

2) กลุ่มผู้ที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการและงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านของหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่เสียสละเวลาในการดำเนินงาน ติดต่อ ติดตาม ช่วยเหลือ และประสานงานด้านต่างๆ ทั้งในเรื่องการจัดสอบและทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วง อีกทั้งขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และคณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เป็นอย่างสูง ที่ช่วยสนับสนุนในเรื่องของทุนการศึกษาจนจบตลอดหลักสูตรการศึกษา

3) กลุ่มผู้ที่เป็นแรงสนับสนุนและผลักดันในด้านจิตใจและชีวิต ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาที่เป็นที่พึ่งพิงและผู้ให้คำปรึกษาในทุกๆ เรื่อง ขอขอบคุณภรรยาที่เป็นคู่คิดที่ปรึกษาและกำลังใจชั้นเยี่ยม และบุตรชายที่เป็นแหล่งพลังงานของชีวิต รวมถึงน้องชายที่เป็นคนคอยสนับสนุนและแบ่งเบาภาระให้ผู้เขียนทุกๆ อย่าง เพื่อให้มีเวลาทุ่มเทกับการเรียนอย่างเต็มที่ และขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานทุกคนที่คอยสนับสนุนเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายท่านที่ยังไม่ได้มีโอกาสกล่าวถึงไว้ในที่นี้ แต่ต้องขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง และขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายที่ทุกท่านเคารพนับถือจงบันดาลและประทานพรให้ทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ จงประสบแต่ความสุขความเจริญ ทั้งทางร่างกาย ชีวิตจิตใจ สุขภาพร่างกาย และหน้าที่การงาน ยิ่งๆ ขึ้นไปตลอดไปเทอญ

ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีประโยชน์แก่บุคคล สังคมหรือประเทศชาติ ผู้เขียนขอมอบความภาคภูมิใจให้แก่ทุกท่านที่มีส่วนร่วมในความสำเร็จ แต่หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เองทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

ภักดีภูมินทร์ พุ่มมุล



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่	
<b>1. บทนำ</b> .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
<b>2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง ความขัดแย้ง และการไกล่เกลี่ยและประนอม</b>	
<b>ข้อพิพาทกับบริบทของพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)</b> .....	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งและข้อพิพาท และกระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก .....	6
2.1.1 ความขัดแย้งและข้อพิพาท .....	6
2.1.2 กระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก .....	7
2.2 การไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาท (Mediation and Conciliation) .....	11
2.2.1 ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท .....	11
2.2.2 ความหมายของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท .....	12
2.2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท .....	17
2.2.4 ขั้นตอนโดยทั่วไปของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท .....	20

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง .....	27
2.3.1 หลักการจัดระเบียบองค์กรปกครอง .....	27
2.3.2 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง .....	32
<b>3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศและประเทศไทย .....</b>	<b>34</b>
3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ .....	34
3.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสิงคโปร์ .....	34
3.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศญี่ปุ่น .....	46
3.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	57
3.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย .....	75
<b>4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง</b> <b>โดยอาศัย กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 .....</b>	<b>86</b>
4.1 ปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและการขาดประสิทธิภาพในการเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท .....	87
4.2 ปัญหาการขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดีในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท .....	96
4.3 ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของตัวผู้ไกล่เกลี่ยตามบัญชีรายชื่อคณะผู้ไกล่เกลี่ย ที่อำเภอประกาศ .....	99
4.4 ปัญหาการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งซ้ำ .....	103
<b>5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>107</b>
5.1 บทสรุป .....	107
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	109
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>116</b>
<b>ประวัติผู้เขียน .....</b>	<b>126</b>

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 แผนผังกระบวนการ โกลด์เกลีย์ของศูนย์โกลด์เกลีย์ซื้อพิพาทชุมชน (CMC) .....	41
3.2 แผนภาพรูปแบบขั้นตอนการโกลด์เกลีย์ของฮาวาย .....	67
3.3 แผนผังขั้นตอนการเป็นผู้โกลด์เกลีย์อาสาสมัครของ WHMC .....	70
3.4 โครงสร้างการโกลด์เกลีย์และประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ .....	83
4.1 แผนภูมิการปฏิบัติงานการโกลด์เกลีย์ข้อพิพาทก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตี.....	89

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัจจุบันสภาพในสังคมเกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเป็นจำนวนมาก ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ทำให้มีคดีความขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ADR) เข้ามาเป็นตัวเลือกอีกทางหนึ่งในการยุติหรือระงับข้อพิพาทลง โดยที่ไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมก่อนฟ้องคดี อนุญาโตตุลาการ และอีกกระบวนการหนึ่งที่เพิ่งเป็นที่รู้จักและประชาชนต้องการใช้บริการคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยทางแพ่งโดยพนักงานฝ่ายปกครองในรูปคณะผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ซึ่งถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอีกทางที่สามารถยุติและระงับข้อพิพาทได้

ในความเป็นจริง การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมิได้เพิ่งถือกำเนิด แต่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ในระบบเจ้าโคตร ซึ่งเป็นกรณีที่มีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เราทุกคนสามารถพบการไกล่เกลี่ยในท้องถิ่นที่อาศัยมาโดยตลอด หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในชุมชน แต่ที่ต้องมีการบัญญัติออกมาเป็นกฎกระทรวงอีกก็เพื่อให้มีแนวทางดำเนินการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และกำหนดรูปแบบการไกล่เกลี่ยของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวให้ชัดเจนและมีมาตรฐาน พร้อมรองรับการให้บริการแก่ประชาชน

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 กำหนดให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยแต่ละเรื่อง จำนวน 3 คน ประกอบด้วย ประธานคือนายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอ (ซึ่งคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องร่วมกันเลือก) และตัวแทนผู้ไกล่เกลี่ยของคู่พิพาท ฝ่ายละ 1 คน โดยการไกล่เกลี่ยนี้ใช้ระบบสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการ นั่นคือ เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นความประสงค์ขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งกับทางอำเภอ อำเภอจะมีหนังสือแจ้งคู่พิพาทอีกฝ่าย เพื่อสอบถามความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการ หากคู่พิพาทอีกฝ่ายแจ้งความประสงค์กลับมามีความประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ก็สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้กฎกระทรวงฯ แต่หากคู่พิพาทแจ้งว่าไม่มีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการ นายอำเภอก็ต้องจำหน่ายคำร้องขอต่อไป ซึ่งจากการที่ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ปลัดอำเภอประจำศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และจะต้องบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น ทำให้ผู้ศึกษาประสบกับปัญหาและข้อจำกัด รวมถึงข้อบกพร่องของกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องสภาพบังคับและการขาดประสิทธิภาพในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 11 สรุปขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ว่า เมื่อคู่พิพาทประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้ยื่นความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ จากนั้นนายอำเภอจะมีหนังสือแจ้งไปยังคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อสอบถามความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการ ถ้าคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ว่าสมัครใจและยินยอมเข้าสู่กระบวนการ ก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่ถ้าคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ว่าไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการ นายอำเภอต้องจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น แต่ไม่ได้กำหนดค่าถ้าเป็นกรณีคู่พิพาทฝ่ายตรงข้ามหนึ่งเฉย ไม่แจ้งความประสงค์กลับมาให้นายอำเภอทราบจะดำเนินการอย่างไร และคู่พิพาทฝ่ายดังกล่าวอาศัยช่องว่างที่กฎกระทรวงมิได้กำหนดแนวทางไว้ ทำการนิ่งเฉยโดยไม่ตอบรับหรือแจ้งความประสงค์กลับมาให้นายอำเภอทราบ ทั้งนี้ อาจเกิดจากที่ไม่สนใจกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือมาจากเจตนาไม่สุจริตที่จะประวิงกระบวนการให้เนิ่นช้าออกไปก็เป็นได้ จึงเป็นข้อจำกัดของกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของคณะบุคคลผู้ทำการไกล่เกลี่ยตามกฎกระทรวงฯ ที่ไม่สามารถบังคับคู่พิพาทให้ตอบความประสงค์หรือเข้าสู่กระบวนการได้ จึงทำให้ไม่ทราบว่าคู่พิพาทฝ่ายนั้นมีความประสงค์เช่นใด และจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ดังนั้นจึงต้องอาศัยดุลพินิจในการพิจารณาชี้ขาดว่าในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกสอบถามความประสงค์ไม่แจ้งความประสงค์กลับมาภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ถือได้ว่าคู่พิพาทฝ่ายนั้นไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ก็เป็นที่สงสัยว่าอำนาจดุลพินิจดังกล่าว มีกฎหมายตัวใดให้อำนาจไว้ หากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจจำหน่ายคำร้องขอไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร แล้วหลังจากนั้นอีกฝ่ายแจ้งว่าใช้สิทธิใดในการจำหน่ายคำร้องขอ เพราะตนยังไม่ได้แสดงความประสงค์ใดๆ เลย อาจจะกลายเป็นปัญหาที่กลับมาหาตัวผู้ปฏิบัติงาน ครั้นจะรอเวลาให้คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือสอบถามความประสงค์ตอบกลับมายังอำเภอ ก็ไม่รู้ว่าจะต้องรอรระยะเวลาเนิ่นช้าออกไปอีกเป็นเวลานานเท่าใด ยิ่งจะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทล่าช้าออกไปอีก นอกจากนี้ ปัญหาการขาดความเข้าใจในกระบวนการและข้อดีของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวงฯ ยังอาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับการสอบถามความประสงค์ในการเข้าร่วมกระบวนการไม่แจ้งความประสงค์กลับมายังอำเภอ

2. ปัญหาการขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดีในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่พิพาทบางคนหรือบางกลุ่มไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท แต่มีความคิดเพียงการนำข้อพิพาทไปสู่การฟ้องคดีหรือต่อสู้กันในชั้นศาล ด้วยทรัพยากรทุกอย่างที่ตนมี โดยที่บางครั้งอาจไม่ทราบเลยด้วยว่าพยานหลักฐานฝ่ายของตนนั้น ไม่สามารถนำไปสู่ผลชนะของคดีความได้ หรือพยานหลักฐานของตนนั้น ไม่เพียงพอที่จะโต้แย้งคำฟ้องหรือคำให้การของอีกฝ่าย แต่หากมีบุคคลหนึ่งจะเข้ามาชี้แนะหรืออธิบายสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างเป็นกลาง เพื่อให้คู่กรณีได้ตัดสินใจก่อนว่าจะเลือกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง เพื่อให้ได้ผลที่เป็นประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย บุคคลดังกล่าวที่จะเข้ามาอำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการให้คำชี้แนะหรือแนะนำอย่างเป็นกลางคือ ผู้ประเมินคดี สำหรับผู้ประเมินคดีนั้น ปรากฏ



อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยของหลายประเทศ แต่กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ของประเทศไทย ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ระบุถึงตำแหน่งผู้ประเมินคดี

3. ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของตัวผู้ไกล่เกลี่ยตามบัญชีรายชื่อคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่อำเภอประกาศ จากกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 4 มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้แล้ว แต่ในเรื่องคุณสมบัติมีการกำหนดว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท แต่คำจำกัดความว่ามีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสม ระดับจะมากหรือน้อยเพียงใด บุคคลใดจะเป็นคนกำหนด แต่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ตัวผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย หรือการทำงานเฉพาะด้านต่างๆ หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับการฝึกอบรมของผู้ไกล่เกลี่ย รวมถึงต้องมีการประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยเพียงพอตามหลักเกณฑ์จึงจะได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ แต่กฎกระทรวงฯ ข้างต้น ก็มีได้มีแนวทางที่ชัดเจนอย่างเพียงพอและความชำนาญ/เชี่ยวชาญของตัวผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่ครอบคลุมกับประเด็นข้อพิพาทที่หลากหลายในสังคมปัจจุบัน

4. ปัญหาการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งซ้ำ จากกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 21 และข้อ 22 สรุปได้ว่า เมื่อพ้นระยะเวลาไกล่เกลี่ยตามที่กำหนดไว้แล้ว หากยังไม่ได้ข้อยุติให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น และในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้จำหน่ายข้อพิพาท แต่กฎกระทรวงฯ มิได้กำหนดไว้ถึงกรณีที่คู่พิพาทรายเดิม นำข้อพิพาทเดิมหลังจากที่ผ่านการไกล่เกลี่ยไปแล้ว กลับมาขอเข้าสู่กระบวนการอีกครั้ง สามารถทำได้หรือไม่ แต่ในส่วนของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีข้อกำหนดข้อห้ามที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจอาศัยช่องว่างดังกล่าวด้วยเจตนาไม่สุจริต อาศัยเป็นโอกาสในการประวิงคดีให้ล่าช้าได้

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งนี้มีประโยชน์และควรจะบังคับใช้ให้ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากมีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพิ่มอำนาจในการเชิญชวนให้แก่ผู้นำท้องที่ เพื่อเป็นการดำเนินการประสานคดีกับบุคคลในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และเพิ่มศักยภาพของตัวผู้ไกล่เกลี่ยให้มีสมรรถนะสูงขึ้น เพื่อข้อจำกัดในการยื่นเรื่องซ้ำ เพื่ออุดช่องว่างในการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงคดีให้ล่าช้า มิให้เสร็จสิ้นไปทั้งในกระบวนการยุติข้อพิพาททางเลือกและกระบวนการยุติข้อพิพาทกระแสหลัก ทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จูงใจให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและไว้วางใจในการส่งมอบข้อพิพาทให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

1.2.2 ศึกษากฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

1.2.3 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ภายใต้กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

1.2.4 เสนอแนะแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ผู้เขียนจะทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและผลกระทบของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และได้พบกับความไม่มีประสิทธิภาพในบางประการของกฎกระทรวงฉบับนี้ อีกทั้งด้วยบทบัญญัติในบางข้อ มีความเป็นไปได้อย่างมากว่าจะมีการตกหล่นในระหว่างการบัญญัติกฎหมาย เพราะตัวบทมิได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการให้ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องใช้อำนาจดุลพินิจและการชั่งน้ำหนักจากพฤติการณ์ของกลุ่มพิพาทในการดำเนินกระบวนการให้เสร็จสิ้นและจำหน่ายคำร้องออกจากสารบบ และการเพิ่มหน้าที่บางประการ รวมถึงการเพิ่มตำแหน่งบางตำแหน่งจะส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเกิดผลบังคับใช้ได้ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดประโยชน์ในการลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือกรณีที่ประชาชนมายื่นคำร้องขอให้ไกล่เกลี่ยคดีแพ่ง ถือเป็น การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนตามค่านิยมของกรมการปกครอง หน่วยงานต้นสังกัด และลดความทุกข์ พร้อมสร้างความสุขให้แก่ประชาชนที่มีข้อพิพาททางแพ่งด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดขั้นตอนลดระยะเวลา ลดค่าใช้จ่ายในการระงับหรือยุติข้อพิพาท และสร้างแนวทางในการหาข้อยุติที่สมานฉันท์ให้แก่ทั้งสองฝ่าย

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองตามรูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ย ภายใต้กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งในประเทศระหว่างการไกล่เกลี่ยในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองภายใต้รูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งกับศาลยุติธรรม อีกทั้งศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งในต่างประเทศเปรียบเทียบกับกรไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองภายใต้รูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือบทความ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อสารสนเทศ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัย

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปแบบคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ภายใต้กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการปรับแก้หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้ง

#### และการใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทกับบริบทของพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)

##### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งและข้อพิพาท และกระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายทางแพ่ง ความขัดแย้งและข้อพิพาท และกระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำเนิดขึ้นด้วยความพยายามที่จะหันเหให้ประชาชนนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไปสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมากกว่าที่จะนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก คือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมนั่นเอง โดยจะกล่าวได้ ดังนี้

##### 2.1.1 ความขัดแย้งและข้อพิพาท

นักวิชาการหลายคนได้พยายามอธิบายถึงความขัดแย้ง (Conflict) ไว้หลายประการ เช่น

“ความไม่เห็นด้วยระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือระหว่างกลุ่มบุคคลอันเกิดจากความจริงที่ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องแบ่งปันส่วนทรัพยากรต่างๆ หรือกิจกรรมการทำงาน หรือเกิดจากความแตกต่างในความรู้ ฐานะ ตำแหน่ง เป้าหมาย คุณค่าและการรับรู้”<sup>1</sup>

“จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมาจากเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและทางการเมือง โดยที่กลุ่มหนึ่งพยายามสนองประโยชน์ของตน ซึ่งอีกกลุ่มหนึ่งจะเสียประโยชน์ และเชื่อว่าความขัดแย้งยังเป็นสภาพปกติของสังคม เป็นแกนกลางของประวัติศาสตร์ และความขัดแย้งกับการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออก”<sup>2</sup>

“ความขัดแย้งล้วนมีสาเหตุมาจากความแตกต่างกันของคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในความต้องการ ความคิด หรือการกระทำ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นควบคู่กับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ซึ่งยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ อาจจะนำสังคมไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นหรือเลวร้ายลง”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535, หน้า 185-188 อ้างถึงใน มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต, “การบริหารความขัดแย้ง”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 16.

<sup>2</sup> Carl Marx, in James A. Schellenberg, 1982, p. 6 อ้างถึงใน มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต, “การบริหารความขัดแย้ง”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 16.

<sup>3</sup> มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต, “การบริหารความขัดแย้ง”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 16.

ความขัดแย้ง (Conflict) อาจจะมีรูปแบบและลักษณะต่างๆ มากมาย แต่โดยรวมแล้วอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่บุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันต่อประเด็นหรือเรื่องราวเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในความขัดแย้งนี้บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่แต่ละฝ่ายมีอยู่เท่านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่ความขัดแย้งที่มีอยู่มีการพัฒนาและก่อตัวมากขึ้น จากเดิมความขัดแย้งที่อยู่ในรูปของความแตกต่างทางความคิด อาจจะมีการเรียกร้องระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องขึ้นมาเพิ่มเติม ทำให้ฝ่ายตรงข้ามที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากฝ่ายตน ต้องทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือต้องยอมรับสภาพหรือสถานะอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ความขัดแย้งที่มีองค์ประกอบของการเกิดข้อเรียกร้องระหว่างกันนี้ เรียกว่าเป็น “ข้อพิพาท (Dispute)”<sup>4</sup>

ดังนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งและมีข้อพิพาทตามมา จึงได้มีความพยายามในการพัฒนาหาวิธีการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมในการจินตนาการ คือ สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมขึ้น ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทดังต่อไปนี้ เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมาก<sup>5</sup>

- 1) การเจรจาต่อรอง (Negotiation)
- 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation and Conciliation)
- 3) การเอื้อเฟื้ออ้อมยอม (Good Office)
- 4) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
- 5) การพิจารณาคดีของศาล (Litigation)

### 2.1.2 กระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก

#### คำจำกัดความของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR)

การระงับข้อพิพาททางเลือกหรือ (Alternative Dispute Resolution : ADR) อาจถูกกำหนดเป็นขั้นตอนต่างๆ ที่ใช้เป็นทางเลือกแทนการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อยุติข้อพิพาท โดยทั่วไปแล้ว ADR จะมีความเกี่ยวข้องกับการร้องขอและความช่วยเหลือของบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง<sup>6</sup>

<sup>4</sup> สรวิศ ลิ้มปริงมี, “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 28.

<sup>5</sup> ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, “ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”, ใน เทคนิคจิตวิทยาสำหรับการไกล่เกลี่ย, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 1.

<sup>6</sup> Henry J. Brown and Arthur L. Marriott Q.C., ADR Principles and practice (second edition), (London : Sweet & Maxwell Limited, 1999), p. 12.



## ปรัชญาของ ADR

เมื่อการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) ถูกพัฒนาขึ้น ก็ยังมีความชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าไม่ได้มีเพียงปรัชญาเดียวเท่านั้นที่สนับสนุน ADR แต่มีหลายแนวคิดที่แตกต่างกัน แต่ถึงกระนั้นแนวคิดเหล่านั้นก็มิได้ทับซ้อนกัน ผู้ปฏิบัติงานด้าน ADR ให้การยอมรับข้อเสนอที่เป็นประโยชน์มากกว่าสำหรับคู่พิพาทในการแก้ไขข้อโต้แย้ง โดยใช้ข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาแทนที่จะใช้กระบวนการที่ต้องถกเถียงกัน ข้อเสนอเช่นว่านี้ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ เพราะเป็นกฎพื้นฐานที่ปรากฏในกฎหมายโรมัน ซึ่งเห็นว่าข้อเสนอขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ ในการยุติกระบวนการฟ้องร้อง กระบวนการ ADR จะรักษาหรือเพิ่มพูนความสัมพันธ์ ทั้งความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ที่อาจจะได้รับความเสียหายจากกระบวนการที่เป็นปฏิปักษ์กัน และ ADR จะทำให้ได้ข้อยุติที่สร้างสรรค์ น่าพอใจ และยั่งยืนกว่าที่ศาลกำหนด สำหรับปรัชญาและแนวทางของกระบวนการ ADR ที่แตกต่างกันนั้น เป็นเรื่องยากที่จะระบุได้ แต่อาจจะพอแยกแนวทาง ADR แบบกว้างๆ ได้ เช่น ADR มุ่งสู่การแก้ปัญหาและประหยัดค่าใช้จ่าย ADR เป็นการประชุมที่คู่พิพาทได้รับความช่วยเหลือในการปรับใช้แนวทางแก้ปัญหาเพื่อหาผลลัพธ์ที่ “ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย” โดยมีการสำรวจประเด็นที่เป็นกลาง ADR ช่วยลดค่าใช้จ่ายและความล่าช้าในการดำเนินคดี เป็นต้น ทั้งนี้ กระบวนการ ADR สามารถใช้เป็นทางเลือกในการตัดสินข้อพิพาทได้ หรือสามารถส่งเสริมกระบวนการของศาลได้<sup>7</sup>

ในอดีตที่ผ่านมาคู่พิพาทที่มีข้อพิพาทมักจะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาตัดสินของศาล ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ที่ประชาชนรู้จักเป็นอย่างดีและให้ความเชื่อมั่น เพื่อให้ศาลวินิจฉัยและมีคำพิพากษาเพื่อจัดการตามสิทธิของแต่ละฝ่าย แต่ด้วยปัญหาของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบันที่มีคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เกิดปัญหาคดีล้นศาล นำมาซึ่งความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม จึงเกิดกระแสของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรืออาจเรียกว่ากระบวนการ/วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เข้ามาเป็นหนทางในการให้ความช่วยเหลือแก่คู่พิพาทที่ไม่ประสงค์จะนำคดีเข้าสู่ศาล อาจเพราะต้องการความรวดเร็วในการยุติข้อพิพาท หรือประหยัดค่าใช้จ่ายในการนำมาซึ่งความยุติธรรม เหตุที่เรียกว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เนื่องจากโดยธรรมชาติของวิธีการในกลุ่มนี้ คือเป็นวิธีการที่คู่พิพาทสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมในกระบวนการหรือไม่ก็ได้ ลักษณะของวิธีการนี้ เป็นดังนี้<sup>8</sup>

### 1) การเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจ

วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นวิธีการที่คู่พิพาทมีอิสระที่จะเลือกใช้วิธีการเหล่านี้ในการระงับข้อพิพาทของตนหรือไม่ก็ได้ การที่จะใช้วิธีการนี้ได้จึงจำเป็นต้องอาศัย “ความสมัครใจหรือความยินยอม (Consent)” ของ

<sup>7</sup> Henry J. Brown and Arthur L. Marriott Q.C., ADR Principles and practice (second edition), p. 12-14.

<sup>8</sup> สรวิศ ลิ้มปริงยี. แหล่งเดิม. หน้า 30-34.

คู่พิพาทที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมก็จะไม่สามารถดำเนินการระงับข้อพิพาทให้มีผลผูกพันคู่พิพาทฝ่ายนั้น การระงับข้อพิพาททางเลือบบางประเภทต้องอาศัยความสมัครใจหรือยินยอมตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งการดำเนินการสิ้นสุด หากระหว่างดำเนินการคู่พิพาทบางฝ่ายไม่สมัครใจใช้วิธีการนี้ต่อไป การดำเนินการก็จะสิ้นสุดลงทันที เช่น การเจรจาต่อรอง หรือการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท

2) คู่พิพาทหรือตัวแทนของคู่พิพาทสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการได้โดยตรง

การมีส่วนร่วมจะเป็นช่องทางที่ทำให้คู่พิพาทสามารถสื่อสารข้อมูลหรือความต้องการของตนเองไปยังคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง หรือไปยังผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาในฐานะคนกลาง ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้อาจจะเป็นการมีส่วนร่วมด้วยตนเองหรืออาจจะทำโดยผ่านตัวแทนก็ได้

3) คู่พิพาทมีทางเลือกที่จะถอนตัวจากกระบวนการและหันไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาทแบบบังคับได้เสมอ (ยกเว้นกรณีอนุญาโตตุลาการ)

การใช้วิธีการที่เป็นทางเลือกต้องอาศัยความสมัครใจและความยินยอม ต่อมาเมื่อมีการดำเนินการไปแล้ว ปรากฏว่าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจและไม่ยินยอมเข้าร่วมดำเนินการอีกต่อไป โดยอาจจะเกิดขึ้นได้จากสาเหตุหลายประการ คู่พิพาทฝ่ายนั้นย่อมมีสิทธิที่จะถอนตัวจากกระบวนการได้ตลอดเวลา เพราะการบังคับให้คู่พิพาทต้องร่วมดำเนินการในเมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่ประสงค์ ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งความสมัครใจหรือยินยอมจำเป็นเฉพาะในช่วงเริ่มแรกที่ตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการนี้ในการระงับข้อพิพาทหรือไม่

4) คนกลางจะไม่มีอำนาจกำหนดผลที่สามารถนำไปบังคับคู่พิพาทให้ต้องปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง (ยกเว้นกรณีอนุญาโตตุลาการ) โดยคนกลางจะเพียงแต่ช่วยคู่พิพาทในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาคู่พิพาทที่เกิดขึ้น

วิธีการระงับข้อพิพาทหลายวิธีสร้างบทบาทให้กับบุคคลที่สามซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาคู่พิพาท เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคู่พิพาทนั้น บทบาทของบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่สิ่งหนึ่งที่คล้ายคลึงกันในวิธีการระงับข้อพิพาทส่วนใหญ่ คือบทบาทของคนกลางนี้จะเป็นเพียงบทบาทของการช่วยเหลือคู่พิพาทในการทำให้กระบวนการพูดคุย หรือ และปรึกษา หาทางแก้ไขปัญหาคู่พิพาทที่เกิดขึ้น และพยายามทำให้เกิดวิธีการแก้ไขปัญหาคู่พิพาทที่เป็นที่ยอมรับได้ของคู่พิพาททุกฝ่าย โดยคนกลางเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการบังคับให้คู่พิพาทต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม วิธีการแก้ไขปัญหาคู่พิพาทที่คนกลางคิดและเสนอจะเป็นเพียงความเห็นเท่านั้น คู่พิพาทยังมีอิสระที่จะเลือกยอมรับหรือไม่ก็ได้ ยกเว้นกรณีอนุญาโตตุลาการ เพราะบทบาทของคนกลางในวิธีการนี้คือผู้ที่ทำหน้าที่เป็น “อนุญาโตตุลาการ” คือ การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งผลของคำตัดสินจะมีสภาพบังคับตามกฎหมายที่สามารถนำไปบังคับให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตามได้

5) คู่พิพาทจะต้องยินยอมในผลหรือวิธีที่จะใช้แก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น (ยกเว้นกรณีอนุญาโตตุลาการ)

ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการ ซึ่งจะเป็ นวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จะต้องเป็นวิธีการหรือแนวทางที่คู่พิพาททุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นวิธีการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการระงับข้อพิพาททางเลือ กมุ่งไปยังการแก้ไข บรรเทาหรือเยียวยาปัญหาของคู่พิพาททุกฝ่าย โดยมองว่า คู่พิพาทแต่ละฝ่ายย่อมมี ปัญหาและความต้องการของตนเอง การแก้ไขปัญหาคืออย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเยียวยา หรืออย่างน้อยที่สุดควรบรรเทาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับคู่พิพาททุกฝ่าย

กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR : Alternative Dispute Resolution) ซึ่งหมายถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่นอกเหนือไปจากการฟ้องต่อศาล (Litigation) ประกอบด้วย 3 รูปแบบได้แก่<sup>9</sup>

1. การเจรจาต่อรอง (Negotiation) หมายถึง การที่คู่พิพาทสมัครใจเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงกันเอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

วิธีการนี้ถือเป็นวิธีการพื้นฐานที่สุด ทำได้โดยง่ายที่สุด และเป็นวิธีที่เป็นธรรมชาติ ประหยัด รวดเร็ว สามารถรักษาความลับและสัมพันธภาพระหว่างคู่ความด้วยกันเอง เนื่องจากการเจรจากันเองระหว่างคู่ความ หากสามารถหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกัน ได้ปัญหาก็จะจบลง และเนื่องจากคู่กรณีเป็นผู้เจรจาตกลงกันเอง เป็นผู้เลือกผลการเจรจาเอง จะให้ความรู้สึกแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายว่าตนเป็นผู้ชนะ (Win/Win)<sup>10</sup>

2. การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท (Mediation หรือ Conciliation) หมายถึง การที่คู่พิพาทสมัครใจให้บุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” เข้าช่วยให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกัน หรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ ทั้งนี้ในทางทฤษฎีอาจมีการแยก รูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) กับ การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ออกจากกัน โดยแบ่งผ่านบทบาทของ คนกลาง กล่าวคือ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในกระบวนการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารเท่านั้น ในขณะที่ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอทางออกให้คู่พิพาทพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตามในประเทศไทย ไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของคนกลางอย่างชัดเจน และมีการใช้คำว่า “การไกล่เกลี่ยกับการประนอมข้อพิพาท” สลับกันไปมาโดยสื่อถึงความหมายเดียวกัน

<sup>9</sup> อภิวัตต์ นิมละออร์, การพัฒนาการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและการอนุญาโตตุลาการ. (รายงานการวิจัย สถาบันอนุญาโตตุลาการ, 2560), หน้า 23-24.

<sup>10</sup> พรธมย พุฒิกาย, “กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริม งานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 51-52.

3. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) หมายถึง การที่คู่พิพาทสมัครใจให้อนุญาโตตุลาการ ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นกลางที่มาจากการเลือกร่วมกันระหว่างคู่พิพาท หรือได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการที่ คู่พิพาทตกลงกันหรือตามที่กฎหมายกำหนดมาทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท โดยผลคำชี้ขาดดังกล่าวจะผูกพัน คู่พิพาท หากมีการละเมิดคำชี้ขาดภายหลัง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถฟ้องร้องต่อศาลหรือองค์กรของรัฐได้

## 2.2 การไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาท (Mediation and Conciliation)

### 2.2.1 ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางมีประวัติที่ยาวนานและแตกต่างกันในวัฒนธรรมต่างๆ เกือบจะทั่วโลก มีการ ใช้กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยอย่างกว้างขวางและได้ผลดีในกลุ่มชาวยิว ชาวคริสเตียน ชาวฮินดู ชาวพุทธ กลุ่ม ชนที่นับถือขงจื้อและวัฒนธรรมท้องถิ่นต่างๆ เช่น การใช้กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางของชาวยิวและ ถูกพัฒนาเป็นเครื่องมือในการแก้ข้อพิพาทของชุมชนชาวยิว ซึ่งในสมัยก่อนคริสตกาล (Biblical time) ได้ใช้การ เจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง ทั้งในทางศาสนจักรและผู้นำทางการเมือง เพื่อแก้ปัญหาความแตกต่างทั้งทางโลก และทางศาสนา<sup>11</sup> สำหรับประเทศไทยเองนั้น การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ดำรงอยู่คู่กับ สังคมไทยมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยก่อนหน้านี้นักกฎหมาย ผู้นำชุมชน เจ้าเมือง หัวหน้าเผ่า เป็นผู้อาวุโส มีทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ มีอำนาจและบารมี ซึ่งเป็นที่เคารพนับหน้าถือตา เชื่อถือและยำเกรงต่อบุคคลใน สังคม รวมถึงคู่พิพาท จะรับบทเป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยเจรจา หรือเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท/ความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นระหว่างคนในชุมชนนั้นๆ เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะมีบุคคลที่เรียกกันว่าเจ้าโคตร ซึ่งเป็นคนที่ เป็น ผู้ใหญ่ที่เป็นที่นับถือกันในตระกูลหรือผู้นำในชุมชน เป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ย และทำการสอบสวนทวนความ พร้อม เสนอแนะเพื่อหาทางออกและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างคู่พิพาท ให้ยุติลงด้วยดี แต่การไกล่เกลี่ย ในลักษณะดังกล่าวซึ่งถือเป็นการดำเนินการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้น ยังไม่ได้มีรูปแบบที่เป็นทางการ เป็นเพียง เรื่องที่ดำเนินการกันเองในชุมชนเท่านั้น เนื่องจากในชุมชนดั้งเดิมในอดีตนั้น บางครั้งยังมีได้มีการบังคับใช้ กฎหมาย ในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนดังเช่นปัจจุบัน ยึดเรื่องศาสนา วัฒนธรรมประเพณีปฏิบัติเป็นตัว ตัดสินการกระทำที่ผิดหรือถูก การกระทำความผิดหรือข้อขัดแย้ง/ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของ ศีลธรรม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมชุมชนเสียมากกว่าการละเมิดหรือผิดกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการกระทำผิด

<sup>11</sup> มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง: ยุทธศาสตร์การนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง. แปลจาก The Mediation Process : Practical Strategies for Resolving Conflict โดยวันชัย วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์ และวงศา คงดี. (ขอนแก่น : สิริภณท์ออฟเซ็ท, 2542), หน้า 24.

ต่อ “ความยุติธรรมทางสังคม” ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดถือของคนในชุมชน และเป็นข้อปฏิบัติที่สังคมเห็นว่าดีงามและถูกต้อง ดังนั้น เพื่อให้คนในสังคมสามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข รักษาความสมานฉันท์ของสมาชิกในชุมชน วิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นวิธีการปรองดองและหาทางออกร่วมกัน รักษาความสัมพันธ์ที่ดี จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของสังคมและสมาชิก และต่อมากระบวนการไกล่เกลี่ย ก็ได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ จากหน่วยงานต่างๆ ทั้งศาล หน่วยงานของรัฐ รวมถึงชุมชน และเอกชน เนื่องจากสภาพสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการบัญญัติกฎหมายในรูปแบบลายลักษณ์อักษรออกมาใช้บังคับหลากหลาย ทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายทางเทคนิคต่างๆ ทำให้มีโอกาสที่จะเกิดการกระทำผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เป็นเงาตามตัว และเมื่อมีการกระทำผิดและเกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างคู่พิพาท ส่งผลให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดี ขึ้นเรื่องต่อศาลเพื่อพิพากษาตัดสินอำนวยความยุติธรรมให้แก่ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบและต้องเสียหาย กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคือศาล จึงประสบปัญหาในเรื่องคดีล้นศาล นำมาซึ่งความล่าช้าของการดำเนินการ และเป็นการทำลายความสัมพันธ์ของคู่พิพาท กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจึงกลับกลายเป็นทางเลือกอันดับต้นๆ ที่ประชาชนให้ความสนใจใช้เป็นที่พักเพื่อระงับข้อพิพาท สำหรับข้อขัดแย้งที่มีได้มีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะสามารถหาทางออกร่วมกันได้ด้วยความสมัครใจของคู่พิพาท เพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยมีคนกลางคอยให้คำปรึกษาและแนะนำ รวดเร็ว สะดวกเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งยังช่วยในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีของคู่พิพาท สร้างความสมานฉันท์ในสังคม จึงทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

### 2.2.2 ความหมายของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

หน่วยงานของรัฐ นักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า การไกล่เกลี่ย หมายความว่า พุดจาให้ปรองดองกัน พุดจาให้ตกลงกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้เสมอกัน ส่วนพจนานุกรมของ Black's Law ให้ความหมายว่าการแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สามเพื่ออยู่ระหว่างกลางบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาทเพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ เป็นการตกลงในข้อพิพาทโดยการกระทำที่เป็นกลางหรือบุคคลที่เป็นกลาง สรุปได้ว่า การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทเป็นการแก้ไขปัญหา



ความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ย และคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตนและแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกัน<sup>12</sup>

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ย (Mediation) ว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยคู่กรณีหรือคู่พิพาทตกลงให้คนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยในเรื่องที่ขัดแย้งหรือพิพาทกัน แต่ไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ตัดสินหรือชี้ขาด หากแต่ความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยเกิดจากการยินยอมและสมัครใจของคู่กรณีหรือคู่พิพาทเท่านั้น หรือหมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ ส่วนการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่คล้ายกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ความสำเร็จในการประนอมข้อพิพาทเกิดจากทั้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและโดยที่บุคคลที่สามหรือคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการประนอมข้อพิพาทด้วยความเป็นกลาง<sup>13</sup>

นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ ให้คำอธิบายไว้ในชุดความรู้ของคณะทำงาน โครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ย (Mediation) ว่าเป็น การเจรจาไกล่เกลี่ยที่อาศัยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นกลาง ไม่ใช่การเกลี้ยกล่อม คนกลางไม่มีอำนาจในการชี้ถูกชี้ผิด และคนกลางคือคนที่ไม่มีส่วนได้เสีย อีกทั้งต้องเป็นที่เชื่อถือของทั้งสองฝ่าย<sup>14</sup>

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) ว่าเป็น การที่คู่พิพาทตกลงยินยอมให้บุคคลที่สาม ซึ่งเป็นคนกลางที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง แต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท ทำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กัน จนกระทั่งสามารถตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อระงับข้อพิพาทกันไป<sup>15</sup>

<sup>12</sup> อรัชมน พิเชฐวรกุล, “การระงับข้อพิพาททางเลือก”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/647312>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 8 พฤษภาคม 2564.)

<sup>13</sup> กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.), 2544), หน้า 1-3.

<sup>14</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, “การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ”, ใน การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน, จัดทำโดยคณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม (นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2550), หน้า 13.

<sup>15</sup> ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. แหล่งเดิม. หน้า 1.

ภาณุ รังสีสหัส ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยก็คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาให้ความช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ บุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกระตุ้นให้คู่ความตกลงกันได้ง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความ นั่นคือไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาท<sup>16</sup>

ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์ ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่ต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามาจับบทบาทร่วมในการชักจูงคู่กรณีให้หันหน้าเข้าหากัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่เข้าไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่อาจเข้าร่วมเจรจาประนีประนอมด้วยหรือเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมให้ผู้พิพาทตัดสินใจกันเอง ส่วนการประนอมข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการที่ให้นักกลางหรือบุคคลที่สามแทรกเข้ามาเป็นตัวกลางระหว่างคู่พิพาท เพื่อช่วยชักนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้คู่กรณีพิพาทในประเภทที่กฎหมายเปิดช่อง ให้คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทกันเองได้ โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรืออาจเป็นทางเลือกเสริม ที่เกิดขึ้นในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยกระบวนการตกลงกันได้<sup>17</sup>

Peter d' Ambrumenil มีความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยเป็นชื่อของกระบวนการต่างๆ ที่สามารถใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากศาล กลุ่มของกระบวนการที่เรียกกัน โดยทั่วไปว่าเป็นการไกล่เกลี่ยอนุญาตให้ผู้พิพาทฝ่ายต่าง ๆ ระงับข้อพิพาทเพื่อแก้ไขและดำรงอยู่ในความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน<sup>18</sup>

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ค.ศ.2017 (Mediation Act 2017) ของประเทศสิงคโปร์ ได้บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “การไกล่เกลี่ย” หมายถึงกระบวนการที่ประกอบไปด้วยช่วงเวลานึงหรือหลายอย่างที่คุณไกล่เกลี่ยอย่างน้อยหนึ่งรายช่วยคู่กรณีในเรื่องข้อพิพาท โดยจะทำทุกอย่างหรืออย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดหรือบางส่วนของข้อพิพาท<sup>19</sup>

- (1) ระบุปัญหาที่มีข้อโต้แย้ง
- (2) สำรวจและสร้างตัวเลือก
- (3) สื่อสารกับผู้อื่น
- (4) สมัคใจตกลงกันเอง

---

<sup>16</sup> ภาณุ รังสีสหัส, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”, ใน การจัดการความขัดแย้ง, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : แอคทิฟ พรินท์, 2560), หน้า 75.

<sup>17</sup> ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, แนวทางการพัฒนาตัวแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนสู่มาตรการรองรับทางกฎหมาย. (รายงานการวิจัย คณะนิติศาสตร์และสำนักวิจัย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2556), หน้า 8.

<sup>18</sup> Peter d' Ambrumenil, Mediation and Arbitration, (London : Cavendish Publishing Limited, 1997), p. 41.

---

<sup>19</sup> Mediation Act 2017 Singapore

3.—(1) In this Act, “mediation” means a process comprising one or more sessions in which one or more mediators assist the parties to a dispute to do all or any of the following with a view to facilitating the resolution of the whole or part of the dispute:

- (a) identify the issues in dispute;
- (b) explore and generate options;
- (c) communicate with one another;
- (d) voluntarily reach an agreement.

และใน ประพาสรัตน์ สุขดิษฐ์, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสิงคโปร์”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://www.law.cmu.ac.th/lasc/conference/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/23%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%AC%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%8C1-1.pdf>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 16 พฤษภาคม 2565.)

จะเห็นได้ว่ามีหลายท่านที่พยายามให้ความหมายและคำจำกัดความของคำว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนีประนอมข้อพิพาท แต่ยังไม่มีความหมายใดที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปและยึดถือเป็นที่ตั้ง แต่อาจกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย (Mediation) หมายถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยบุคคลที่สามดังกล่าวไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ส่วนการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) อาจจะหมายถึงการดำเนินการนำคู่พิพาทเข้ามาสู่การเจรจาตกลงกัน ในบางครั้ง Mediation และ Conciliation ได้ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นคำที่มีความหมายพ้องกัน (Synonym) สถาบันอนุญาโตตุลาการแห่งประเทศไทยเรียก Mediation เป็นภาษาไทยว่าการประนีประนอมข้อพิพาท ส่วนนักวิชาการบางคนก็ใช้ศัพท์ Conciliation ว่าหมายถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคนที่สาม ซึ่งมีบทบาทในการจัดทำข้อเสนอ (Proposal/ Recommendation) หรือเสนอทางออกให้แก่คู่พิพาทเพื่อตกลงกัน ส่วน Mediation นั้นเป็นเพียงคนกลางที่ดำเนินกระบวนการให้คู่พิพาทได้ตกลงกันเท่านั้น ไม่ได้จัดทำข้อเสนอแต่ประการใด ซึ่งในปัจจุบันก็ไม่ได้เคร่งครัดเกี่ยวกับการแยกแยะความแตกต่างของ Mediation และ Conciliation บางครั้งก็ใช้คำว่า Mediation หรือ Conciliation สำหรับกระบวนการระงับข้อพิพาทที่บุคคลที่สามทำหน้าที่ตัดสินคดีโดยไม่ใช้กฎหมาย แต่เป็นการตัดสินคดีตามหลักความยุติธรรมและความสุจริต ที่เรียกว่า Ex Aequo et Bono หรือ Amiable Composition ของฝรั่งเศส<sup>20</sup>

ทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) และการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ต่างเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคู่พิพาทได้ร้องขอให้คนกลางคนหนึ่งหรือหลายคนให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกให้คู่พิพาทได้ตกลงระงับข้อพิพาทโดยฉันทมิตร โดยบุคคลที่สามที่เป็นกลางนั้นมิได้ทำหน้าที่ตัดสินว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ทั้งนี้ไม่ว่าบุคคลที่สามดังกล่าวจะได้มีการทำข้อเสนอแก่คู่พิพาท เพื่อให้คู่พิพาทพิจารณาตกลงกันหรือไม่ก็ตาม<sup>21</sup>

UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002), มาตรา 1 วรรค 3 ระบุว่า Conciliation หมายถึงกระบวนการซึ่งคู่พิพาทได้ทำการร้องขอให้บุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคน (Conciliators) ช่วยเหลือในการที่ทั้งสองฝ่ายจะพยายามตกลงกันระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสัญญาหรือความสัมพันธ์ทางกฎหมายใดๆ โดยฉันทมิตร ไม่ว่าจะเรียกว่า mediation หรือถ้อยคำอื่นใด ในความหมายที่ใกล้เคียงกัน ผู้ประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliators) ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้คู่พิพาทยอมรับข้อยุติใดๆ<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> อนันต์ จันทโรภาส, ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท การเจรจา การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558, หน้า 23-24.

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. หน้า 24.

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. หน้า 24.

จึงอาจกล่าวได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) และการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรืออาจเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) หรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) จึงหมายถึง กระบวนการที่คู่พิพาทได้ร้องขอให้บุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคนให้เข้ามาช่วยเหลือคู่พิพาททั้งสองฝ่ายที่จะใช้ความพยายามในการตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทฉันมิตร โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้คู่พิพาทต้องยอมรับข้อยุติใดๆ<sup>23</sup>

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาเห็นว่า การไกล่เกลี่ย (Mediation) หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามคือคนกลางเข้ามาช่วยเหลือคู่พิพาทในกระบวนการเจรจาต่อรองและร่วมกันค้นหาแนวทางที่ดีที่สุดระหว่างคู่พิพาททุกฝ่าย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความยินยอมและความสมัครใจของทุกฝ่าย โดยคนกลางไม่มีส่วนได้เสียและไม่มีความเกี่ยวข้องกับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้มุ่งเน้นในการค้นหาว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิดหรือฝ่ายใดถูก แต่จะมุ่งเน้นไปที่ความพึงพอใจและชัยชนะของทุกฝ่าย

### 2.2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท

1) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นเรื่องทฤษฎีของคู่ความ มี 2 ทฤษฎี คือ<sup>24</sup>

#### 1.1) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า ผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และได้ใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า “สังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการครอบงำโดยผู้ที่เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่าย ทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีนี้มองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรมีอยู่จำกัด ซึ่งต้อง

---

<sup>23</sup> อนันต์ จันทร โสภาส. แหล่งเดิม. หน้า 24.

UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) Article 1, paragraph 3 “For the purposes of this law, “conciliation” means a process, whether referred to by the expression conciliation, mediation or an express of similar import, whereby the parties request a third person or persons (“conciliator”) to assist them in their attempt to reach an amicable settlement of their dispute arising out of or relating to contractual or other legal relationship. The conciliator does not have a authority to impose upon the parties a solution to the dispute.”

<sup>24</sup> บุญตา ส. ผาบัมมีชัย, 2547, หน้า 25-27 อ้างถึงใน อภิวัตต์ นิ่มละออร์, (2560), การพัฒนาการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและการอนุญาโตตุลาการ. หน้า 51-52.



แบ่งปันโดยการแข่งขัน เพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ระบบการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ได้แก่ การแจกจ่ายโดยอีกฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสีย ทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความหวังดี ความไว้วางใจจากผู้อื่น และการตอบสนองที่มีจริยธรรม ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจาที่กำหนดขึ้น โดยถือผลประโยชน์ของคนเป็นสำคัญ เพื่อให้คนได้รับผลประโยชน์มากที่สุดและอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียผลประโยชน์

### 1.2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem-Solving Theory)

กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมการเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการ ถ้าไม่มีสิ่งอื่นเข้ามาแทรกแซง เช่น บางคนเข้าร่วมการเจรจาแต่ไม่มีความจริงใจในการที่จะแก้ปัญหา เข้ามาเพื่อประวิงการเจรจาให้ช้าออกไปในเมื่อทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน จึงควรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีนี้ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่าย เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน การนำทฤษฎีการแก้ปัญหามาใช้ มีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้ง และแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน
- (2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของกลุ่มความ ซึ่งไม่ใช่ฐานะของกลุ่มความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างกันของกลุ่มความ จะทำให้การเจรจาประนีประนอมยอมความยากขึ้น กลุ่มความจะต้องหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงประโยชน์ร่วมกัน
- (3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีซึ่งคู่ความจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
- (4) ยืนยันการใช้ข้อบังคับประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก
- (5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาดกลงทำสัญญา

### 2) แนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทแบบ WIN-WIN Concept

เมื่อมีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุหรือเหตุผลใด แนวทางในการจัดการเพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงไปได้มีหลายแนวทาง เช่น การใช้ความรุนแรงแก้ไข การประท้วงอย่างสันติ การบัญญัติกฎหมาย การฟ้องร้อง การให้อनुญาโตตุลาการตัดสิน สิ่งเหล่านี้จะช่วยแก้ไขข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งได้ แต่ผลที่ได้รับจะออกมาในรูปแบบของการแพ้-ชนะ (Win-Lose) คู่กรณีจะสูญเสียซึ่งสัมพันธ์ภาพและไม่ตรีต่อกันไป ส่วนการหาทางออกประการหนึ่งคือการหลีกเลี่ยงปัญหา แม้ว่าจะไม่มีการแพ้ชนะแต่สภาพความขัดแย้งและข้อพิพาทจะยังคงอยู่สภาพเดิม

ดังนั้นทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ไขข้อพิพาทหรือความขัดแย้งคือต้องให้ทุกฝ่ายชนะด้วยกันทั้งหมดตามแนวคิด WIN-WIN Concept โดยที่วิธีการจะให้เกิดผลดังกล่าวคือการเจรจาไกล่เกลี่ยซึ่งมีคนกลางที่เรียกว่า Mediation และไม่มีคนกลางที่เรียกว่า Negotiation<sup>25</sup> เพราะผลการเจรจาที่ออกมาแบบชนะทุกฝ่ายนี้ จะยังคงช่วยรักษาสัมพันธภาพ และมิตรที่ดีต่อกันของกลุ่มนี้ได้ เพราะผลการเจรจาที่ยุติเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายย่อมทำให้ทุกฝ่ายยังคงมองหน้ากันต่อไป และอยู่ร่วมกันในชุมชนได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวคิด WIN-WIN Concept นำไปสู่การให้อภัย ความสมัครสมานสามัคคี และความสงบสุขของผู้คนในสังคม<sup>26</sup> ซึ่งทำได้ด้วยการนำเป้าหมายหรือความต้องการของแต่ละฝ่ายมาเสนอต่อกันและร่วมกันในเป้าหมายที่เหมือนกัน ส่วนเป้าหมายที่ยังไม่เห็นพ้องกันนั้น ให้ออมชอมกัน โดยสิ่งสำคัญที่ควรมีในการเจรจาแบบ WIN-WIN Concept คือการสร้างความรู้สึกไว้นื้อเชื่อใจกัน ซึ่งคนกลางอาจมีส่วนช่วยสร้างความไว้นื้อเชื่อใจกันได้ นอกจากนี้การดำเนินการตามพันธะสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ตกลงร่วมกันก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำในการเจรจาแบบ WIN-WIN Concept<sup>27</sup> เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

ทั้งนี้ อาจใช้กลยุทธ์การเน้นข้อยุติแบบชนะ - ชนะแทนแบบชนะ - แพ้ (Win - win versus win - lose orientation) บางทีสิ่งที่สำคัญมากที่สุดของการเจรจาที่ประสบความสำเร็จก็คือ การได้ข้อยุติเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย วอลตันและแมคเคอร์ซี (Walton and McKersie) เคยเสนอไว้กว่า 30 ปีที่แล้วว่า ผู้ที่ร่วมการเจรจามีข้อยุติที่เป็นทางเลือกสำคัญอยู่สองทาง อย่างแรกคือ มองว่าการเจรจาต่อรองใดๆ จะต้องมีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะในขณะที่อีกฝ่ายต้องเป็นผู้แพ้ (Win - lose situations) ส่วนอย่างหลังก็คือ ผู้เข้าร่วมการเจรจาสามารถทำให้ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win - win situations) กล่าวคือ มองว่าผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญเท่าเทียมกัน โดยพยายามให้ได้ผลประโยชน์ที่สูงสุดเท่าที่ทำได้ อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกสถานการณ์ที่สามารถทำได้เช่นนั้น แต่ถ้าผู้เข้าร่วมเจรจาทั้งสองฝ่ายเต็มใจที่จะค้นหาทางเลือกต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยการผสมผสานแนวคิดต่างๆ ในการแก้ปัญหาเข้าด้วยกัน ก็สามารถ

---

<sup>25</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, “การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ”, ใน การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน, จัดทำโดยคณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม (นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2550), หน้า 11.

<sup>26</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน, กรุงเทพมหานคร : เอเชีย แปซิฟิก ออฟเซ็ท, 2548, หน้า 167.

<sup>27</sup> อาร์เรคค์, รอสส์, และลอง, บี จี., การต่อรองที่ชนะทั้งคู่, แปลจาก The Win Win Negotiator โดย อำนวยชัย ปฏิพัทธ์เผ่าพงศ์, กรุงเทพมหานคร : ดอกหญ้า, 2536, หน้า 116.

พบทางเลือกใหม่ที่ดี ซึ่งเรียกว่า ข้อยุติแบบบูรณาการ (Integrative agreement) ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win – win situation)<sup>28</sup> ซึ่งท้ายสุดแล้ววิธีการนี้คู่กรณีในข้อพิพาทหรือคู่ขัดแย้งจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่ทั้งสองฝ่ายประสงค์ อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่สมเหตุสมผลและสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย เพราะค้นหาแนวทางมาด้วยกันส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายกลายเป็นผู้ชนะในข้อพิพาท

นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยยังเป็นกระบวนการที่ปราศจากกระบวนการอคติ โดยที่คู่พิพาทในข้อพิพาทจะได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามที่เป็นกลางในการแก้ไขข้อพิพาทตามเงื่อนไข ซึ่งหวังว่าทุกฝ่ายจะยอมรับได้ ลักษณะของกระบวนการที่ “ปราศจากอคติ” หมายความว่าคู่สัญญาสามารถสำรวจวิธีการแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องผูกมัดตัวเองจนกว่าพวกเขาจะตกลงที่จะทำเช่นนั้น<sup>29</sup>

#### 2.2.4 ขั้นตอนโดยทั่วไปของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กระบวนการของการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีสามขั้นตอน คือ<sup>30</sup>

##### 1) ขั้นตอนก่อนการไกล่เกลี่ย (Pre-mediation Phase)

###### (1.1) ความสมัครใจของคู่พิพาท (Mutual Consent)

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนั้น ความสำคัญอยู่ที่ความสมัครใจของคู่พิพาท ทั้งความสมัครใจที่จะมอบหมายข้อพิพาทให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือสมัครใจที่ยอมรับผลของการไกล่เกลี่ย ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะต้องมั่นใจเสียก่อนว่าคู่พิพาทได้ตกลงกันให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวอาจจะทำขึ้นก่อนที่จะมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หรืออาจจะทำขึ้นภายหลังจากที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วก็ได้ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะไม่ได้กำหนดว่าข้อตกลงดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือหรือจะต้องมีแบบพิธีใดๆ ดังนั้นคู่พิพาทจึงสามารถที่จะตกลงกันด้วยวาจาก็ได้ว่าทั้งสองฝ่ายประสงค์ที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ ข้อพิพาทที่จะตกลงกันนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นมิจำกัดเฉพาะข้อพิพาททางแพ่งเท่านั้น ข้อพิพาททางอาญาบางลักษณะก็สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายอาญาของประเทศไทยมีทั้งความผิดที่ยอมความกันได้และความผิดที่ยอมความกันไม่ได้ เช่นนี้หากเป็นความผิดที่ยอมความกันได้แล้ว คู่พิพาทก็ยอมที่จะตกลงกันให้มีการไกล่เกลี่ยได้

<sup>28</sup> วรวิมล อินทนนท์, “กลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองกับความขัดแย้งในองค์กร”, วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (ฉบับพิเศษ) (เมษายน-มิถุนายน 2560), หน้า 632.

<sup>29</sup> Peter d' Ambrumenil, Mediation and Arbitration, p. 41-43.

<sup>30</sup> อนันต์ จันทร โอภาส. แหล่งเดิม. หน้า 24-30.

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในศาลนั้น มาตรา 19 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งได้ตามที่เห็นสมควร ให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความฝ่ายนั้นๆ จะมีทนายความว่าต่างแก้ต่างอยู่แล้วก็ตาม ถ้าศาลเห็นว่ากรณีที่คู่ความมาศาลด้วยตนเอง อาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันได้ และมาตรา 20 ยังบัญญัติไว้อีกว่า ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติให้ศาลจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล และศาลก็ได้เริ่มโครงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ พ.ศ.2537 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมให้คู่พิพาทหรือคู่ความสามารถตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันได้โดยฉันทมิตร และให้คดีออกไปจากศาลได้โดยรวดเร็วขึ้น ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล หรือ Court-Annexed Mediation นี้ ได้ใช้กันอย่างกว้างขวางและประสบความสำเร็จอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติมาตรา 19 และ 20 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงแต่การให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเองหรือพยายามเปรียบเทียบเพื่อให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันเท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจศาลที่จะบังคับให้คู่ความหรือคู่พิพาทยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลจึงยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความหรือคู่พิพาท

#### (1.2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีพื้นฐานอยู่ที่ความสมัครใจของคู่พิพาทเป็นสำคัญ การที่จะชักจูงให้คู่พิพาทตกลงที่จะเสนอข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ในบางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ทำได้ง่ายๆ ทั้งนี้เพราะคู่พิพาทอาจจะไม่มั่นใจในความมีประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือคู่พิพาทอาจจะไม่คุ้นเคยกับกระบวนการไกล่เกลี่ย หรืออาจจะคิดว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องที่ทำให้เสียเวลามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากทนายความของคู่พิพาทขาดความรู้ ความเข้าใจและความชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะไม่มั่นใจในการให้คำแนะนำลูกความของตนที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการที่จะชักจูงให้คู่พิพาทยอมตกลงกันที่จะเสนอข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย จึงมักจะกระทำโดยบุคคลภายนอกที่เข้ามาสำรวจและวิเคราะห์ให้คู่พิพาทได้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์ของคู่พิพาทที่จะต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันไว้ และวิเคราะห์ว่าลักษณะของข้อพิพาทเหมาะสมที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นของทางเลือกในการระงับข้อพิพาทต่างๆ ให้คู่พิพาทได้รู้และเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โอกาสหรือความแน่นอนในผลแห่งคดี หากคู่พิพาทจะดำเนินคดีกันในศาล หากคู่พิพาทเห็นว่า

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะส่งผลดีให้แก่ตนมากกว่าผลเสียแล้ว คู่พิพาทก็จะสมัครใจนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย  
ในบางประเทศจึงมีระบบ Case Management หรือบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินรูปคดีของคู่พิพาท Case Evaluator

การที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายดำเนินการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจึงเป็นการยืนยันถึงความสมัครใจของ  
คู่พิพาทและเป็นการเริ่มต้นของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

### (1.3) การเตรียมการเพื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

สิ่งแรกที่คู่พิพาทจะต้องทำเพื่อเตรียมการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคือการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดย  
คู่พิพาทเป็นผู้แต่งตั้งหรือแต่งตั้งโดยผ่านการดำเนินการของสถาบันซึ่งให้บริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
หลังจากแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ก่อนที่ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทจะได้ประชุมกันเป็นครั้งแรก มีหลายสิ่งหลายอย่าง  
จำเป็นจะต้องกระทำก่อน เป็นต้นว่า กำหนดการของการประชุมว่าควรจะมีการประชุมร่วมกันกี่ครั้ง แต่ละครั้งจะ  
กระทำเมื่อใดและที่ใด และจะมีใครเข้าร่วมประชุมด้วยในแต่ละครั้ง ในการประชุมแต่ละครั้งแต่ละฝ่ายจะต้องมี  
การเตรียมการล่วงหน้าพอสมควร ถ้าเป็นกรณีข้อพิพาททางธุรกิจ ผู้ไกล่เกลี่ยมักจะเริ่มต้นการไกล่เกลี่ยโดยให้คู่พิพาท  
แต่ละฝ่ายจัดทำคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวถึงความเป็นมาและเนื้อหาของเรื่องที่พิพาทกัน หรือที่เรียกว่า  
Written Statement of the Case ในบางกรณีผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะจำกัดจำนวนหน้าของคำแถลงดังกล่าว นอกจากคำแถลงแล้ว  
ผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจจะกำหนดให้คู่พิพาทจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคู่พิพาทให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ย ในการประชุมกับ  
คู่พิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะนัดคู่พิพาทแต่ละฝ่ายมาพบแยกต่างหากจากกัน หรือโทรศัพท์ติดต่อไปยังคู่พิพาท  
แยกต่างหากจากกัน เพื่อที่จะพยายามทำกำหนดการประชุมและหารือในเรื่องการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย  
และเพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับภูมิหลังของข้อพิพาทและประเด็นที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายคิดว่าจะมีความสำคัญ  
ต่อข้อพิพาทของฝ่ายนั้นๆ

ในคดีที่มีความซับซ้อนมาก ผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะต้องอาจจะต้องพูดคุยกับคู่พิพาทแต่ละฝ่าย  
ตลอดจนทนายความของคู่พิพาท เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีความเข้าใจในเบื้องต้นใน  
ประเด็นสำคัญของข้อพิพาทและมุมมองของฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับข้อพิพาทก่อนที่จะเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ย  
อย่างเป็นทางการ การเตรียมการในเบื้องต้นนี้จะช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างกระชับและตรงประเด็น  
และช่วยให้การประชุมร่วมกันแต่ละครั้งของกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันปัจจัย  
สำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปได้อย่างกระชับและตรงประเด็นนั้น คือการได้คู่พิพาทมาประชุมด้วย  
ตนเองทุกครั้ง ถ้าคู่พิพาทเป็นนิติบุคคลก็ควรจะได้ผู้มีอำนาจตัดสินใจแทนนิติบุคคลมาเข้าร่วมประชุม

## 2) กระบวนการพิจารณาในการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นทำในรูปของการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยกับคู่พิพาท โดยอาจมีการประชุมหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งควรจะใช้เวลาไม่นาน โดยอาจจะประชุมติดต่อกันทุกวันเป็นเวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์ หรือบางครั้งอาจจะมีการประชุมกันเพียงสองหรือสามวันเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วขั้นตอนหลักๆ ของการประชุมมีดังต่อไปนี้ คือ

### (2.1) การประชุมเพื่อเปิดคดี (Opening Session)

ในการประชุมเพื่อเปิดคดี มักจะเริ่มต้นด้วยการแนะนำตัวของผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทแต่ละฝ่าย หลังจากนั้นผู้ไกล่เกลี่ยจะอธิบายถึงขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการไกล่เกลี่ยและการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย ตลอดจนวาระการประชุมต่างๆ แล้วผู้ไกล่เกลี่ยก็จะให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายแถลงเปิดคดีของตน (Opening Statements) โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีเวลาที่จำกัดและเท่ากัน การแถลงเปิดคดีจะมุ่งเน้นที่ประเด็นข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่แต่ละฝ่ายใช้เป็นข้ออ้างข้อเถียงของตนและข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย หลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้แถลงเปิดคดีแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะซักถามคู่พิพาทแต่ละฝ่ายเพื่อสร้างความมั่นใจว่าตนเองเข้าใจข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย และเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงเพื่อหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง การซักถามของผู้ไกล่เกลี่ยและการชี้แจงของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงของเรื่องพิพาทกัน หรือที่เรียกว่า Fact Finding ซึ่งในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จะทำการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เรียกว่า Mini Trial Process

### (2.2) ผู้ไกล่เกลี่ยประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายแยกจากกัน (Private Session)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแตกต่างกับการพิจารณาคดีโดยอนุญาตตุลาการและการดำเนินคดีในศาลในสาระสำคัญ คือ การพิจารณาคดีไม่ว่าโดยอนุญาตตุลาการหรือศาลจะต้องกระทำต่อหน้าคู่พิพาทหรือผู้แทนของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย จะพิจารณาคดีลับหลังอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่เป็นการพิจารณาคดีโดยที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งขาดนัดตามกฎหมาย แต่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถที่จะประชุมกับคู่พิพาทฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นนี้เรียกว่า Caucusing ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะกระทำภายหลังจากที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้รู้และเข้าใจข้ออ้างข้อเถียงของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายแล้ว การประชุมแบบ Caucusing นี้เป็นการเริ่มต้นของกระบวนการที่จะช่วยให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสเจรจาเพื่อตกลงกันระงับข้อพิพาท การประชุมแบบ Caucusing มีประโยชน์ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก ในการประชุมแบบ Caucusing นี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะเรียกให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายมาพบกับผู้ไกล่เกลี่ยตามลำพัง โดยไม่มีคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในห้องประชุมด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทแต่ละฝ่าย



ได้พบและพูดจากับผู้ใกล้เคียงได้ด้วยความมั่นใจว่าสิ่งที่ตนบอกกับผู้ใกล้เคียงนั้น ผู้ใกล้เคียงจะไม่นำไปเปิดเผยต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น ดังนั้นคู่พิพาทแต่ละฝ่ายจึงสามารถที่จะบอกกล่าวสิ่งต่างๆ แก่ผู้ใกล้เคียงได้อย่างที่ตนเองต้องการและพยายามประเมินสถานการณ์ของตนได้ โดยไม่มีแรงกดดันจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ต้องกังวลเรื่องกลยุทธ์และชั้นเชิงต่างๆ ที่จะต้องนำมาใช้เช่นเดียวกับการเจรจาต่อหน้าซึ่งกันและกัน หรือไม่ต้องคอยระมัดระวังในเรื่องเทคนิคการว่าความในกระบวนการพิจารณาคดีของอนุญาโตตุลาการ หรือศาล

ประการที่สอง Caucusing สามารถแก้ไขจุดอ่อนในกระบวนการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทได้ กล่าวคือ ในกรณีของการเจรจาต่อรองระหว่างคู่พิพาทโดยตรงนั้น จำเป็นที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะต้องมีจิตวิญญาณ (Spirit) ของความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน แต่ในกระบวนการเจรจานั้น คู่เจรจาต่างฝ่ายต่างเกรงว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่มีความจริงใจและฉกฉวยโอกาสแสวงประโยชน์จากข้อมูลที่ฝ่ายตนเปิดเผยออกมา ดังนั้นจึงพบเสมอว่าคู่เจรจาต่างฝ่ายต่างพยายามปิดบังข้อมูลฝ่ายของตนเองไว้เพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากอีกฝ่ายหนึ่ง พฤติกรรมเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะระงับข้อพิพาทโดยการหาทางออกที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกันแก่ทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง หรือที่เรียกว่า Win-Win Solution แต่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น Caucusing ช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะคู่พิพาทแต่ละฝ่ายได้เปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ใกล้เคียงโดยที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสรับรู้ได้ ดังนั้น การที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายจะฉกฉวยโอกาสแสวงประโยชน์จากข้อมูลที่อีกฝ่ายหนึ่งเปิดเผยต่อผู้ใกล้เคียงในระหว่างการประชุมแบบ Caucusing จึงไม่อาจทำได้ ผู้ใกล้เคียงจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับ ข้อมูลเหล่านี้มีประโยชน์ในการนำไปสู่การระงับข้อพิพาทอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย (Win-Win Solution)

ประการที่สาม Caucusing เป็นประโยชน์อย่างมากในแง่ของการระดมสมองเพื่อหาหนทางระงับข้อพิพาท ในขณะที่ผู้ใกล้เคียงสามารถหยั่งความคิดของคู่พิพาทแต่ละฝ่ายว่ามีความจริงใจในข้ออ้างข้อเถียงที่ยกขึ้นต่อผู้เป็นคดีข้อพิพาทมากน้อยเพียงใด และพร้อมที่จะสละข้อต่อสู้ในเรื่องใดบ้าง คู่พิพาทแต่ละฝ่ายก็อาจทดลองเสนอความคิดเห็นต่างๆ ของตน เพื่อยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องเกรงว่าจะต้องถูกผูกมัดตามความเห็นที่ได้แสดงออกนั้น

ประการที่สี่ โดยทั่วไปแล้ว ผู้ใกล้เคียงอาจจะจัดให้มี Caucusing ประมาณสองรอบก่อนที่ผู้ใกล้เคียงจะเชิญคู่พิพาททุกฝ่ายมาประชุมร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง โดยปกติแล้วผู้ใกล้เคียงจะทำ Caucusing รอบแรกเพื่อเก็บข้อมูลและทำความเข้าใจเพื่อให้เห็นภาพรวมของข้อพิพาทเพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการหาข้อยุติแห่งข้อพิพาท การทำ Caucusing ในรอบต่อมามีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างคู่พิพาทและเพื่อการตระเตรียมทางเลือกต่างๆ สำหรับการตกลงกันเพื่อยุติข้อพิพาท โดยในการทำงานในขั้นตอนนี้ผู้ใกล้เคียงอาจเป็นคนประสานหรือเป็นคล้ายทูตให้กับคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ที่เรียกกันว่า Shuttle Diplomacy คือเป็นผู้นำสารให้กับทั้งสองฝ่ายไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง



กลับไปกลับมา กลั่นกรองหาทางออกให้แก่คู่พิพาทแล้วค่อยๆ ขับเคลื่อนคู่พิพาทเข้าสู่จุดที่ทั้งสองฝ่ายจะตกลงกันได้  
ในกรณีที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายมีทีมงานในการช่วยเหลือเจรจาให้กับคู่พิพาท แต่ละคนในทีมงานก็อาจจะมีความเห็น  
แตกต่างกันอยู่ ในบางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยจึงอาจทำ Caucusing กับสมาชิกของทีมงานของคู่พิพาท เพื่อค้นหาว่าอุปสรรค  
ของการตกลงระดับข้อพิพาทมาจากทีมงานคนใดหรือไม่ อย่างไร ผู้ไกล่เกลี่ยจะได้แก้ปัญหาให้ตรงจุดได้

ประการที่ห้า Caucusing ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทฝ่ายที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมกับผู้ไกล่เกลี่ย  
ในขณะนั้น มีโอกาสได้หารือกับทีมงานของตนเอง การปล่อยให้คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งได้มีเวลาคิดบ้างอาจจะทำให้  
คู่พิพาทฝ่ายนั้นสามารถประเมินข้อมูลใหม่ที่ตนได้รับมาในระหว่างข้อพิพาท ซึ่งอาจจะทำให้มีการปรับเปลี่ยน  
จุดยืนหรือข้อเสนอใหม่เพื่อการยุติข้อพิพาท

### (2.3) การนัดพร้อมหรือการประชุมทุกฝ่ายร่วมกัน (Joint Session)

เมื่อทำการ Caucusing ถึงจุดๆ หนึ่ง เป็นต้นว่า ทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงร่วมกันได้แล้วหรือมีแนวโน้มว่า  
จะไม่มีความคืบหน้าต่อไปได้อีก หรือเมื่อผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าการประชุมทุกฝ่ายร่วมกันจะเป็นการดีกว่าการทำ  
Caucusing ต่อไป ผู้ไกล่เกลี่ยก็จะนัดประชุมทุกฝ่ายร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการประชุมร่วมกับคู่พิพาท  
ทุกฝ่าย โดยไม่มีทนายความหรือมีทนายความทั้งสองฝ่ายก็ได้ เพื่อให้คู่พิพาทหรือผู้แทนของคู่พิพาทของแต่ละฝ่าย  
ได้เจรจากันโดยตรง (ในบางกรณีคู่พิพาทอาจจะขอให้ผู้ไกล่เกลี่ยออกนอกห้องประชุม เพื่อความเป็นส่วนตัวของ  
คู่พิพาทก็ได้) ทั้งนี้ข้อพิพาทบางลักษณะ เช่น ข้อพิพาททางการค้า ถ้าพ่อค้าทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสพูดคุยหารือกัน  
โดยตรง อาจจะตกลงกันได้ง่ายกว่าการมีบุคคลที่สาม (ผู้ไกล่เกลี่ย) หรือทนายความร่วมอยู่ด้วยก็ได้ หรือถ้า  
ทนายความกับทนายความได้พูดคุยกันโดยไม่มีลูกความอยู่ด้วย ทนายความก็อาจจะตกลงกันในเรื่องเกี่ยวกับปัญหา  
ทางเทคนิคของกฎหมายก็ได้ การที่เลือกจะให้คู่พิพาทได้มีโอกาสหารือกัน โดยตรงโดยไม่มีทนายความอยู่ด้วย  
หรือจะให้ทนายความแต่ละฝ่ายได้พูดคุยกันโดยไม่มีลูกความอยู่ด้วยนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาทแต่ละเรื่อง  
และแนวทางการเจรจาว่าพัฒนาไปในลักษณะใด เป็นต้นว่า สามารถตกลงกันในหลักการ ได้แล้วเกี่ยวกับประเด็นทางธุรกิจ  
คงเหลือแต่ประเด็นทางเทคนิคของกฎหมายเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้าให้ทนายความทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกันก็อาจจะ  
หาทางยุติกันได้ หรือหากอุปเรื่องที่พิพาทเน้นหนักไปในทางธุรกิจเป็นหลัก ประเด็นเทคนิคทางกฎหมายเป็น  
เพียงส่วนย่อยของข้อพิพาทเท่านั้น ในกรณีหลังนี้ก็อาจจะให้พ่อค้าได้พูดคุยกันเพราะอาจจะตกลงกันได้ง่ายกว่าการ  
พูดคุยกันโดยมีทนายความเข้าไปชี้นำลูกความ ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นสำคัญว่าจะ  
มองลักษณะของข้อพิพาทได้มากน้อยเพียงใด

สาระสำคัญของการประชุมร่วมกันก็เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการเจรจาเพื่อหาทางออก ร่วมกันในการยุติข้อพิพาท หรือบางครั้งในการประชุมร่วมกันนั้นทำให้คู่พิพาทสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยก็สามารถยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยได้ด้วยข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกันของ คู่พิพาทแต่ถ้ายังไม่สามารถหาข้อตกลงได้ในคราวเดียว ผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจจะเลื่อนการประชุมออกไปอีก โดยให้คู่พิพาท รับปากว่าจะพยายามสร้างความคืบหน้าให้เกิดขึ้นในการประชุมร่วมกันครั้งถัดไป ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่า การประชุมร่วมกันนั้นทำให้เกิดความคืบหน้าบ้าง และหากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าหากทำ Caucusing อีกรอบหนึ่งแล้ว นัดประชุมร่วมกันอีกครั้งหลังจากการทำ Caucusing แล้ว ดังนั้น ในคดีข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนมาก ก็อาจมีการทำ Caucusing และการประชุมร่วมกันสลับไปมาหลายครั้ง กว่าจะหาทางออกเพื่อตกลงประนีประนอมยอมความกันได้

#### (2.4) การปิดกระบวนการไกล่เกลี่ย (Closure Session)

เมื่อการเจรจาล้มเหลว ไม่ว่าจะเพราะคู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ หรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องจัดให้มีการประชุมทุกฝ่ายร่วมกันเพื่อยุติกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยจะต้อง ระลึกไว้เสมอว่าการที่คู่พิพาทไม่อาจบรรลุข้อตกลงเพื่อประนีประนอมยอมความกันนั้น ไม่ได้หมายความว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ทำกันมานั้นจะล้มเหลว เป้าหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลง ประนีประนอมยอมความที่สมเหตุสมผล ดังนั้นเมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งวิเคราะห์ด้วยเหตุผลแล้วว่าข้อเสนอต่างๆ ไม่ได้ ทำให้ตนได้รับผลประโยชน์ดีไปกว่าการไม่มีข้อตกลงเลย (BATNA หรือ EATNA) ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก็ควรเคารพ ในการตัดสินใจของคู่พิพาทฝ่ายนั้น โดยไม่ควรตำหนิหรือกล่าวร้ายหรือมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อคู่พิพาทฝ่ายนั้น

มีความเป็นไปได้ว่า ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงประนีประนอมกันได้ทั้งหมด คู่พิพาทอาจตกลงกันได้ บางส่วน ในกรณีนี้ก็มีผลให้ความแตกต่างระหว่างคู่พิพาทแคบเข้ามาหากันมากขึ้น การที่ความแตกต่างดังกล่าวแคบ เข้ามานั้น อาจทำให้การดำเนินกระบวนการอย่างอื่นเพื่อระงับข้อพิพาท เช่น การนำคดีไปสู่อำนาจตุลาการหรือศาล มีความซับซ้อนน้อยลง การดำเนินคดีก็จะรวดเร็วขึ้น แม้คู่พิพาทจะสามารถตกลงกันได้เพียงบางส่วนก็ถือว่าเป็นการคุ้มค่า กับการไกล่เกลี่ยแล้ว ดังนั้นไม่ว่าคู่พิพาทจะสามารถตกลงกันได้ทั้งหมดหรือตกลงกันได้แต่เพียงบางส่วน ก็ควรมีการ จัดทำความตกลงกันดังกล่าวเป็นหนังสือ เพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้ ลงนามยินยอมผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ ในบางครั้งคู่พิพาทสามารถตกลงกันในหลักการกว้างๆ เท่านั้น แต่ยังไม่สามารถบรรลุข้อยุติในรายละเอียดได้ ในกรณี เช่นนี้ก็อาจมีการกำหนดถึงวิธีการและกระบวนการที่คู่พิพาทจะดำเนินการต่อไป เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติในรายละเอียด เหล่านั้นไว้ในบันทึกข้อตกลงด้วย เป็นต้นว่า อาจจะมีการไกล่เกลี่ยกันใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยผู้ไกล่เกลี่ยคนใหม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดในการปฏิบัติตามหลักการที่ได้ตกลงกันไว้ หรืออาจจะให้บุคคลภายนอกที่เป็นกลางและ มีความชำนาญในเรื่องนั้นมาเป็นผู้กำหนดรายละเอียดให้แก่คู่พิพาท เช่น การประเมินมูลค่าความเสียหาย เป็นต้น

### 3) ขั้นตอนภายหลังกระบวนการไกล่เกลี่ย (Post-Mediation Phase)

แม้ว่าในบางครั้ง การไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถทำให้คู่พิพาทยุติข้อพิพาทระหว่างกันได้ทั้งหมดก็ตาม แต่บ่อยครั้งก็พบว่าคู่พิพาทสามารถบรรลุข้อตกลงได้บางส่วน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดแรงผลักดันที่จะทำให้คู่พิพาทสามารถตกลงกันเพื่อยุติข้อพิพาททั้งหมดได้ในภายหลังจากที่มีการไกล่เกลี่ยแล้ว ดังนั้น แม้การไกล่เกลี่ยจะเสร็จสิ้นลงแล้วก็ตาม ในบางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจจะยังคงมีบทบาทต่อไปอย่างไม่เป็นทางการในการเป็นคนกลางที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะได้อาศัยเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน หรืออาจจะเป็นผู้ประสานให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีแรงบันดาลใจที่จะยุติข้อพิพาทได้ในท้ายที่สุด

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง

### 2.3.1 หลักการจัดระเบียบองค์กรปกครอง

หลักการในการจัดระเบียบองค์กรปกครองภายในประเทศของประเทศต่างๆ นั้น โดยทั่วไปแล้ว จะมีอยู่ 3 หลักการ ที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับอย่างดี คือ<sup>31</sup>

1. หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization) โดยหลักการรวมอำนาจทางปกครองจะมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ มีการรวมกำลังบังคับขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการทางปกครองของรัฐไว้และถูกใช้โดยส่วนกลาง มีระบบการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้น

2. หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration) โดยหลักการแบ่งอำนาจทางปกครองจะมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ มีองค์กรปกครองส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลาง มีการแบ่งอำนาจทางปกครองโดยส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิภาค

3. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) โดยหลักการกระจายอำนาจทางปกครองจะมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ มีองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายกำหนดกิจการหรือประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการจัดทำภายในเขตพื้นที่ของตน มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ

---

<sup>31</sup> อาญา สิงห์ไกร, คำอธิบายกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค, นครปฐม : ภูมิการพิมพ์, 2554, หน้า 1.

ประเทศไทยได้นำหลักการข้างต้นมาใช้ในการบริหารจัดการกิจการและราชการภายในประเทศ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ประเภท คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น<sup>32</sup> สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น<sup>33</sup>

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ<sup>34</sup> คำว่าอำเภอนอกจากจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ยังถูกโยงไปยังกฎหมายฉบับอื่นด้วยตามมาตรา 68<sup>35</sup> ที่บัญญัติว่า “การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น” ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยภายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวถึงอำเภอกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมักเรียกหน่วยการปกครองที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นนี้ว่า “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งต่างจาก “การปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>36</sup> เมื่อพิจารณา

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณา ความคิดความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 68

<sup>36</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 155.

จากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จะพบว่าอำเภอคือหน่วยการปกครองที่เกิดจากการรวมตัวกันของตำบลหลายตำบล<sup>37</sup> โดยอำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากจังหวัด<sup>38</sup> ในอำเภอหนึ่งจะมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และมีปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งส่วนกลางส่งมาประจำที่อำเภอเพื่อช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่<sup>39</sup> นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ยังปรากฏมีพนักงานปกครองคณะหนึ่งคือกรมการอำเภอ เสมียนพนักงานและปลัดอำเภอประจำตำบลประจำอยู่ที่อำเภอด้วย<sup>40</sup>

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61 ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

มาตรา 63 ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและ รับผิดชอบดังกล่าวในมาตรา 62 ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 66 อำเภอหนึ่ง ให้มีพนักงานปกครองคณะหนึ่ง เรียกรวมกันว่า กรมการอำเภอฯ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้ คือ

(1) นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษ เรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าการ ปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละคนหนึ่ง

(2) ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภออยู่ในบังคับนายอำเภอ อำเภอหนึ่งมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามสมควรแก่ราชการ

(3) สมุหบัญชีอำเภอ คือ ข้าราชการมีสังกัดในกรมสรรพากรมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอใน การเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดินอยู่ในบังคับนายอำเภอ

มาตรา 69 ในอำเภอหนึ่ง นอกจากมีกรมการอำเภอให้มีตำแหน่งเสมียนพนักงานอยู่ในบังคับบัญชากรมการอำเภออีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ กับมีปลัดอำเภอประจำตำบลซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชา เหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในตำบลนั้น

ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรมการอำเภอซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายว่า ด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่รับผิดชอบในกิจการเฉพาะตำบลที่ตนมีหน้าที่ประจำอยู่

โดยคณะกรรมการอำเภอมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การปกครองท้องที่ การป้องกันอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่ การป้องกันโรคภัย บำรุงการทำนาค้าขายป่าไม้และทางไปมาต่อกัน บำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากร หน้าที่เบ็ดเสร็จ และหน้าที่ที่สำคัญที่เกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ศึกษาสนใจคือ การที่เกี่ยวกับความแพ่งและความอาญา<sup>41</sup> อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับความแพ่งตามมาตรา 108 นั้น เดิมได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอที่จะเปรียบเทียบทางแพ่งสำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20,000 บาท แต่อำนาจตามมาตรานี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พร้อมทั้งการแก้ไขเรื่องต่างๆ จึงดูเหมือนกับว่าอำเภอจะไม่มีอำนาจในการที่เกี่ยวกับความแพ่ง เพราะถูกตัดอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอออกไป แต่มิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากการยกเลิกเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 และจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอภายในเขตของแต่ละอำเภอ ปรากฏตามมาตรา 61/1 ซึ่งมี 4 อนุมาตรา โดยใน (4) บัญญัติให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 (พิพาททางแพ่ง) และมาตรา 61/3 (ความผิดที่มีโทษทางอาญา)<sup>42</sup> โดยในส่วนของข้อพิพาททางแพ่งนั้น ได้ระบุประเภทของข้อพิพาทที่จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ให้แน่ชัด และขยายจำนวนทุนทรัพย์ที่จะเข้าสู่กระบวนการให้สูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในส่วนนี้เกี่ยวกับบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวผู้ศึกษาจะขออธิบายในลำดับต่อไป

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 83-132

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

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

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐใน ลักษณะศูนย์บริการร่วม

(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการ ดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับ การสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบ เรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 และ มาตรา 61/3

มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องข้อพิพาททางแพ่ง เกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย คนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อ พิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท โดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญา ประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ให้คณะ บุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้ คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญา ประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดี สะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วย โดยอนุโลม



### 2.3.2 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ 8 ประเด็นคือ<sup>43</sup>

1) การระงับข้อพิพาท มีด้วยกัน 2 วิธี คือ โดยทางศาล และโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ

2) การเจรจา มี 2 แบบ คือ แบบประนีประนอม และแบบแก้ปัญหาข้อพิพาท ส่วนจะใช้แบบใดนั้นก็ต้องวิเคราะห์ตามสภาพความขัดแย้งในกรณีนั้นๆ ไป

3) การไกล่เกลี่ย คือการเจรจาระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเป็นผู้ช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ และเป็นความลับ

4) ผู้ไกล่เกลี่ยคือผู้ช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจากัน ซึ่งการแสดงบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยนั้นคือเป็นแบบตัวกลางคอยให้จังหวะการที่จะพูดจากัน เป็นไปตามกฎกติกา เป็น Conductor ในการเจรจา เป็นครูเป็นผู้ทำความเข้าใจความคลุมเครือในประเด็นต่างๆ ให้กระจ่างชัด เป็นที่ปรึกษา เป็นตัวเร่งให้กระบวนการไกล่เกลี่ย ขับเคลื่อนการเจรจาไกล่เกลี่ยให้ไปถึงข้อตกลงได้ เป็นผู้ประสานงานให้กระบวนการเกิดความเหมาะสม

5) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับฝ่ายปกครอง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ รวมทั้งคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่ทางอำเภอต้องสรรหา คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยที่สำคัญคือต้องมีความอดทนสูง ต้องเป็นนักฟัง และสรุปปัญหาที่ดี ขณะที่ฟังต้องพยายามจับประเด็นข้อความเห็นของคู่กรณีให้ได้ ทำให้สามารถวิเคราะห์จุดอ่อน/จุดแข็งของสถานการณ์ได้ ต้องเป็นนักแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี ข้อพึงระวังที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ยคือต้องวางตัวให้เป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และอย่ากำหนดผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ย

6) คุณสมบัติที่ดีของผู้ไกล่เกลี่ยจะเกี่ยวข้องไปถึงจรรยาบรรณ หมายถึง จิตสำนึกที่ดีของผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีความเป็นกลาง มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกรับผลประโยชน์หรือมีประโยชน์กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รักษาความลับ วาจาสุภาพ สำนวน มีความเป็นอิสระ มีคุณธรรมจริยธรรม เคารพกฎหมาย และปราศจากอคติ ต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณี การเจรจานั้นต้องทำให้เกิดความสามัคคีกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

---

<sup>43</sup> รัชชชัย สุวรรณพานิช, กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง, ใน คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท (ส่วนอำนาจความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อสา รักษาดินแดน, 2556, หน้า 10-11.

7) วิเคราะห์ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 ตาม มาตรา 61/1 61/2 และมาตรา 61/3 เรื่องที่จะต้องคำนึงคือ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยทำอย่างไรจะได้คนที่เป็นกลาง เป็นอิสระ จะต้องไม่มีความเกี่ยวพันผลประโยชน์กับคู่กรณี และทำอย่างไรที่จะทำให้สัญญา ประนีประนอมยอมความเป็นสัญญาที่ครอบคลุมข้อขัดแย้ง/ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นกับคู่กรณี

8) ภารกิจของฝ่ายปกครองในอนาคต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครอง แยกเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยที่ต้องพิจารณา ได้แก่ ฝ่ายปกครองหรือกรมการปกครอง จะต้องจัดการองค์ความรู้ที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับนายอำเภอและปลัดอำเภอ และผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย การคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะเข้ามาไกล่เกลี่ย การให้ความรู้แก่ประชาชนในการไกล่เกลี่ย และสุดท้ายสถานที่ไกล่เกลี่ย และห้องพักของคู่พิพาทต้องมีความเหมาะสม และประเด็นที่สองเป็นพันธกิจเรื่องธุรการ โดยให้ที่ทำการปกครอง อำเภอเป็นฝ่ายธุรการ การอำนวยความสะดวก ตรงต่อเวลา กาจัดเก็บเอกสาร และการกำหนดนัดหมายซึ่งมี ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย

### บทที่ 3

#### การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศและประเทศไทย

สำหรับบทนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศ ซึ่งมีวิวัฒนาการจากอดีตมาจนถึงปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง เปรียบเทียบกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย โดยเน้นที่การไกล่เกลี่ยโดยกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ นำเสนอ ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของฝ่ายปกครองในรูปของคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งให้เกิดประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

#### 3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ

##### 3.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสิงคโปร์

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล รัฐบาลของประเทศสิงคโปร์ให้การสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างมาก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลาง (Hub) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ ระบบกฎหมายของประเทศสิงคโปร์สนับสนุนและส่งเสริมให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมากกว่าการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากจากประชาชน เพราะประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาล และจาก Mediation Act 2017 ของประเทศสิงคโปร์ ยังเป็นการยืนยันว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นส่วนหนึ่งและเป็นส่วนสำคัญในระบบกฎหมาย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีใช้เรื่องใหม่ในประเทศสิงคโปร์ ในอดีตมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนโดยผู้หลักผู้ใหญ่ในแต่ละชุมชนมาแต่เดิม แต่ต่อมาอิทธิพลของการพัฒนาเป็นชุมชนเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ลดความสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลงไป แต่ในทางกลับกันกระบวนการฟ้องคดีและพิจารณาคดีของศาลมีแนวโน้มที่จะมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1990 (ประมาณปี พ.ศ.2533) การไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาททางเลือกถูกนำมาใช้อีกครั้ง จากการแผ่ขยายแนวคิดตะวันตกเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>44</sup> และประเทศสิงคโปร์ได้ผลักดันให้การไกล่เกลี่ยเป็นวาระสำคัญแห่งชาติในปี พ.ศ.2537 โดยตั้งเป้าให้การไกล่เกลี่ยเป็นวัฒนธรรมของชาติที่ประชาชนในชุมชนต่างๆ สามารถเข้าถึงได้<sup>45</sup> ในปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสิงคโปร์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่<sup>46</sup>

<sup>44</sup> คะนิงนิจ แซ่เฮง, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสิงคโปร์”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://khanuengnit.blogspot.com/2016/05/blog-post.html>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 10 พฤษภาคม 2564.)

<sup>45</sup> “วิกฤตสาธารณสุข ผู้ วิกฤตเศรษฐกิจ การไกล่เกลี่ยแก้วิกฤตชาติ (ตอนที่ 2)”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article\\_24Jan2021.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_24Jan2021.pdf), (วันที่สืบค้นข้อมูล : 9 พฤษภาคม 2564.)

<sup>46</sup> คะนิงนิจ แซ่เฮง. แหล่งเดิม.

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล (Court-based mediation) เป็นการไกล่เกลี่ยภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีไปแล้ว การไกล่เกลี่ยประเภทนี้มักจะดำเนินการโดยศาลชั้นต้น (The State Courts of Singapore)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลมีขึ้นในประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี ค.ศ.1994 โดยเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยผู้พิพากษาศาลเขต (District Judges) ต่อมาในปี ค.ศ.1995 ก็มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล (The Court Mediation Centre) ขึ้น และมีการเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์ยุติข้อพิพาทเบื้องต้น (Primary Dispute Resolution Centre) ในปี ค.ศ.1998 จากนั้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2015 จึงพัฒนาขึ้นมาเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลชั้นต้น/ศูนย์ยุติข้อพิพาทของศาลชั้นต้น (State Courts Centre for Dispute Resolution) นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลยังดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ แผนกกระงับข้อพิพาททางครอบครัว (Family Resolutions Chambers) และศูนย์กระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับเด็ก (Child Focused Resolution Centre) ซึ่งทำหน้าที่กระงับข้อพิพาทในคดีครอบครัว, นายทะเบียนศาลคดีมโนสาร (Registrar at the Small Tribunal Court) ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีมโนสาร และ Magistrate (คือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาประจำศาล มีอำนาจพิจารณาคดีเล็กน้อย โดย Magistrate ไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย จะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคดีในศาล (Magistrates' Court) ซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีอาญาเล็กน้อย (Magistrates' complaints) ทั้งนี้ขอแยกอธิบายรายละเอียดของแต่ละประเภท ดังนี้

#### 1.1) ศูนย์ยุติข้อพิพาทของศาลชั้นต้น (State Courts Centre for Dispute Resolution)

ศูนย์ยุติข้อพิพาทของศาลชั้นต้นให้บริการการกระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการประเมินคดี (Neutral evaluation) โดยเจ้าหน้าที่จะมีบทบาทเป็นผู้ทำการประเมินความเป็นไปได้ในการแพ้ชนะของคดีอย่างเป็นกลาง<sup>47</sup> ให้แก่คดีที่อยู่ในศาลชั้นต้น โดยบริการกระงับข้อพิพาทสำหรับคดีแพ่ง คำร้องทุกข์ทางอาญาในความผิดเล็กน้อย (Magistrates' complaints) ที่ฟ้องร้องโดยปัจเจกบุคคล และข้อพิพาทเกี่ยวกับความสัมพันธ์ (คดีระหว่างเพื่อน ญาติ คนรัก เป็นต้น) ทั้งนี้เฉพาะคดีที่อยู่ในศาลชั้นต้นเท่านั้นที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการกระงับข้อพิพาททางเลือกโดยศูนย์นี้ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วศาลจะส่งคดีเข้าสู่กระบวนการกระงับข้อพิพาททางเลือกได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว แต่ในคดีบางประเภท เช่น คดีร้องทุกข์ทางอาญาในความผิดเล็กน้อย ผู้พิพากษาสามารถบังคับให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการได้

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศูนย์นี้ขึ้น คดีที่เรียกร้องสิทธิทางแพ่งจะถูกส่งไปที่ศูนย์ยุติข้อพิพาทเบื้องต้นเพื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ส่วนคดีร้องทุกข์ทางอาญาในความผิดเล็กน้อยจะถูกส่งไปยังสำนักทะเบียนอาชญากรรมของศาลชั้นต้น (State Court Crime Registry) และคดีอาญาบางประเภทจะถูกส่งไปยังที่ประชุมเพื่อยุติข้อพิพาทในคดีอาญา (Criminal Case Resolution Conference) ดังนั้น การจัดตั้งศูนย์ยุติข้อพิพาทของศาลชั้นต้นขึ้น จึงเป็นการรวบรวมกระบวนการกระงับข้อพิพาททางเลือกของคดีที่อยู่ในศาลชั้นต้นไว้ด้วยกัน

กระบวนการกระงับข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีในการพูดคุย ประนีประนอมเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ตัดสินว่าฝ่ายใดผิดหรือถูก กระบวนการจะใช้เวลาประมาณสามชั่วโมงถึงครึ่งวันในการหาข้อยุติ เมื่อหาข้อยุติร่วมกันได้แล้ว ข้อตกลงจะถูกบันทึกไว้ต่อหน้าผู้พิพากษา

<sup>47</sup> “วิกฤตสาธารณสุข ผู้ วิกฤตเศรษฐกิจ การไกล่เกลี่ยแก้วิกฤตชาติ (ตอนที่ 2)”. แหล่งเดิม.

ปัจจุบันผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ฯ มีทั้งผู้พิพากษาและอาสาสมัคร โดยผู้ไกล่เกลี่ยทุกคนได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และได้รับการรับรองจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) สำหรับค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยนั้น ในอดีตการไกล่เกลี่ยจะไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ.2015 เป็นต้น คดีแพ่งที่มีมูลค่าสูง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### 1.2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลครอบครัว (Family Justice Court)

กระบวนการนี้มีขึ้นในปี ค.ศ.1996 ศาลครอบครัวให้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและให้คำปรึกษาแก่คู่ความโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยให้ศาลโดยความยินยอมของคู่ความมีอำนาจส่งข้อพิพาทไปยังกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและให้คำปรึกษา (mediation and counseling) กระบวนการดำเนินการโดยแผนกระงับข้อพิพาททางครอบครัว (Family Resolutions Chambers) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ.2006 เพื่อส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางครอบครัว และยังมีศูนย์ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับเด็ก (Child Focused Resolution Centre) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ.2011 เพื่อให้คำปรึกษาและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจในการปกครองบุตรกรณีพ่อแม่จะหย่าร้าง กระบวนการนี้ผู้ไกล่เกลี่ยมักจะเป็นผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของศาล ผู้ไกล่เกลี่ยอาสา หรือผู้ไกล่เกลี่ยจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ ซึ่งโดยมากมักเป็นนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา หรือผู้มีความรู้ด้านครอบครัวบำบัด (Family therapy)

#### 1.3) การไกล่เกลี่ยในศาลคดีมโนสาร (Small Claims Tribunals)

ศาลคดีมโนสารจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1985 มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อขายสินค้าและบริการ คดีความเสียหายของทรัพย์สิน อันเกิดจากอุบัติเหตุที่มีมูลค่าไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ โดยเมื่อมีการฟ้องคดี นายทะเบียนศาลคดีมโนสารจะเชิญคู่ความมาเพื่อปรึกษาหารือและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ จึงจะส่งเรื่องไปยังผู้ตัดสิน (Referee) เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับฟังพยานหลักฐานต่อไป

#### 1.4) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเล็กน้อย (Magistrates' complaints)

Magistrate มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ความผิดอาญาเล็กน้อย แต่หากข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล Magistrate อาจส่งคำร้องทุกข์นั้นไปยังศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (Community Mediation Centre) ทั้งนี้หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้และผู้ร้องทุกข์ต้องการดำเนินคดี ก็จะมีการออกหมายเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเข้าสู่กระบวนการทางศาลต่อไป

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเอกชน (Private mediation) การไกล่เกลี่ยประเภทนี้เป็นการดำเนินการโดย Freelance mediators หรือโดยองค์กรวิชาชีพและองค์กรทางการค้าอื่นๆ เช่น ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC), ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประเทศ (Singapore International Mediation Centre : SIMC), หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Consumer Mediation Unit) ของสมาคมธนาคารในสิงคโปร์ เป็นต้น จากองค์กรทั้งหลายนี้ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) มีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกประเภท รวมถึงข้อพิพาทที่มีมูลค่าสูงและสลับซับซ้อน จึงขออธิบายเพียงศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (SMC) ดังนี้

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (SMC) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1997 เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร

2.1) ผู้ไกล่เกลี่ยของ SMC จะมีสองประเภท ได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ยหลัก (Principal Mediators) และผู้ช่วยผู้ไกล่เกลี่ย (Associate Mediators) ซึ่งได้รับการรับรองจากประสบการณ์ของผู้ไกล่เกลี่ย เพราะผู้ไกล่เกลี่ยทุกคนเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะซึ่งได้รับการฝึกอบรมและได้รับการรับรองเพื่อดำเนินการอำนวยความสะดวกในการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างคู่พิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ยหลักคือผู้ที่มีประสบการณ์เพียงพอและมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการของ SMC กำหนดสำหรับการเป็นคณะกรรมการ นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยหลักยังรวมถึงผู้ไกล่เกลี่ยอาวุโสที่อยู่กับ SMC มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1997 ส่วนผู้ช่วยผู้ไกล่เกลี่ยคือผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งผ่านการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้วและกำลังเก็บเกี่ยวประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยคดี ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยทั้งสองประเภทมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกในการแก้ไขข้อพิพาทในหลากหลายประเภท นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยหลักและผู้ช่วยผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการคัดเลือกยังจะได้รับการฝึกอบรมสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอีกสี่อย่าง คือ ด้านครอบครัว, ด้านการดูแลสุขภาพ, ด้านการเดินเรือ และด้านการล้มละลายและนอกจากนี้ SMC ยังมีผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับข้อพิพาทข้ามพรมแดน และจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรณีไป คือเมื่อคู่พิพาทร้องขอเป็นการเฉพาะ<sup>48</sup> ผู้ไกล่เกลี่ยจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในวงงานต่างๆ เช่น สมาชิกวุฒิสภา อดีตผู้พิพากษา สถาปนิก วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญด้านไอที นักจิตวิทยา อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ผู้ไกล่เกลี่ยเหล่านี้จะได้รับการฝึกอบรมและประเมินผลอย่างเข้มงวด โดย SMC ก่อนที่จะถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหลัก (Principal Mediators) ของ SMC

นอกจากตัวผู้ไกล่เกลี่ย (Mediators) แล้ว SMC ยังมีผู้ทำหน้าที่ประเภทอื่นอีก เช่น 1. ผู้ตัดสิน (Adjudicators) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เชิงลึกในการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับการชำระเงินที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมก่อสร้าง<sup>49</sup> 2. ผู้ประเมินที่เป็นกลาง (Neutral Evaluators) โดยจุดเด่นของผู้ประเมินที่เป็นกลางของ SMC จะประกอบด้วยอดีตผู้พิพากษาและกรรมการตุลาการ, ที่ปรึกษาอาวุโสและผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม ซึ่งมีคุณสมบัติและมีประสบการณ์ที่โดดเด่นในเรื่องการประเมินข้อดีในเรื่องต่างๆ<sup>50</sup> และ 3. ประเภทอื่นๆ เช่น Singapore Domain Name Dispute Resolution Policy (SDRP) ซึ่งมีประสบการณ์ในการจัดการทรัพย์สินทางปัญญาและเทคโนโลยีสารสนเทศ<sup>51</sup> Collaborative Family Practice (CFP) ประกอบด้วยทนายความและผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ ซึ่งได้รับการฝึกฝนและมีประสบการณ์ในการจัดการกับเรื่องที่เกิดจากข้อพิพาทในชีวิตสมรส รวมถึงการ

<sup>48</sup> Singapore Mediation Centre, Mediators, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/mediators/>, Access date : May 10, 2021.

<sup>49</sup> Singapore Mediation Centre, Adjudicators, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/adjudicators/>, Access date : May 10, 2021.

<sup>50</sup> Singapore Mediation Centre, Neutral-evaluators, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/neutral-evaluators/>, Access date : May 10, 2021.

<sup>51</sup> Singapore Mediation Centre, SDRP-Panels, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/others/sdrp-panels/>, Access date : May 10, 2021.



ดูแลเด็ก การสมรส การแบ่งทรัพย์สินของครอบครัว และเรื่องการเงินอื่นๆ<sup>52</sup> Singapore Infrastructure Dispute-Management Protocol (SIDP) เป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดการข้อพิพาทระหว่างนักพัฒนาและผู้รับเหมาของโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ SIDP จะมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น วิศวกรรม ตรวจสอบคุณภาพ หรือกฎหมาย<sup>53</sup>

ในการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาทจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน SMC จะแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจำนวนสองคนเพื่อช่วยกันไกล่เกลี่ย โดยคนแรกจะเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นๆ ส่วนอีกคนจะเป็นนักกฎหมายที่คุ้นเคยกับประเด็นทางกฎหมาย และในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลจริยธรรมของ SMC ซึ่งกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องรักษาความลับ เป็นกลาง และเป็นธรรม

## 2.2) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ SMC

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ SMC อาจเริ่มโดยศาลส่งข้อพิพาทไปยัง SMC หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายส่งเรื่องมายัง SMC โดยตรง หากเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายเดียวเป็นผู้ยื่นเรื่อง SMC จะต้องติดต่อไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายเพื่อชักจูงใจให้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย

ก่อนเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย SMC จะอธิบายให้คู่กรณีเข้าใจกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคู่กรณี ซึ่งจะผูกพันต่อผลของการไกล่เกลี่ย โดยคู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องลงนามในความตกลงไกล่เกลี่ยของ SMC (SMC's Agreement to Meditate) จากนั้นจะได้กำหนดวันและเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณี ซึ่งในกรณีทั่วไปคือหนึ่งสัปดาห์หลังจากที่ได้รับเรื่อง ส่วนกรณีเร่งด่วนคือภายใน 24 ชั่วโมง โดยจะทำการไกล่เกลี่ย ณ สถานที่ของ SMC เพื่อประกันความเป็นกลาง สำหรับการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย SMC จะแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย ของ SMC แต่คู่กรณีสามารถปฏิเสธตัวผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าวได้ หากมีเหตุที่เหมาะสม เช่น กรณีมีผลประโยชน์ขัดกัน ในวันที่ไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยแนะนำคู่กรณีในการหาข้อยุติร่วมกัน โดยมีทนายความของแต่ละฝ่ายคอยช่วยเหลือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องแลกเปลี่ยนข้อเสนอ รวมถึงเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง ท้ายสุดหากสามารถตกลงกันได้ จะจัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามโดยคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

## 2.3) บริการของ SMC ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

SMC ให้บริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในด้านต่างๆ เช่น

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้า (Commercial Mediation) ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับธนาคาร การก่อสร้าง การสุขภาพ การจ้างงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ การประกันภัย หุ้นส่วน การขนส่งสินค้าทางเรือ โดยค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับทุนทรัพย์ของข้อพิพาท

<sup>52</sup> Singapore Mediation Centre, CFP-Panels, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/others/cfp-panels/>, Access date : May 10, 2021.

<sup>53</sup> Singapore Mediation Centre, SIDP-Panels, (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/others/sidp-panels/>, Access date : May 10, 2021.



(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าในข้อพิพาทเล็กน้อย (Small Case Commercial Mediation Scheme) SMC มีบริการช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าที่มีทุนทรัพย์ต่ำกว่า 60,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

(3) การประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น (Neutral evaluation) เป็นการจัดให้นักกฎหมายที่เป็นกลาง เช่น อดีตผู้พิพากษา นักกฎหมายอาวุโส ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนของคู่กรณีแต่ละฝ่าย เพื่อให้ข้อคิดเห็นกับคู่ความทั้งสองฝ่ายที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถเลือกได้ว่าจะให้ประเมินแค่เอกสารหรือให้มีการรับฟังคำแถลงด้วยก็ได้

(4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับครอบครัว มี 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางครอบครัว (Family/Matrimonial Mediation Scheme) เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางครอบครัว เช่น อำนาจในการปกครองบุตร การจ่ายค่าเลี้ยงดูคู่สมรส การแบ่งสินสมรส เป็นต้น จะดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายครอบครัวที่เป็นกลาง ส่วนรูปแบบที่สอง คือ Collaborative Family Practice (CFP) CFP เป็นกระบวนการที่ให้นักกฎหมายเข้าช่วยเหลือคู่ความของตนในการหาข้อตกลงร่วมกัน โดยไม่มีการแทรกแซงจากบุคคลที่สาม

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (Community Mediation Centres : CMC) การไกล่เกลี่ยคดีล้มละลายในสำนักงานล้มละลายและทรัสต์ สังกัดกระทรวงกฎหมาย (Ministry of Law) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower) ในส่วนของงานเขียนนี้ ผู้ศึกษาขอกล่าวถึงเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (Community Mediation Centres : CMC)

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (Community Mediation Centres : CMC) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติศูนย์ไกล่เกลี่ยชุมชน ค.ศ.1997 (Community Mediation Centres Act) เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม ที่ให้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อส่งเสริมความสมัครสมานสามัคคีในสังคม โดยศูนย์ฯ จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการแก้ปัญหาข้อพิพาทอย่างสมานฉันท์ ไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีความ<sup>54</sup> โดยมีประวัติความเป็นมาคือ<sup>55</sup> ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1996 (พ.ศ.2539) ศาสตราจารย์ S Jayakumar รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมาย ได้มอบหมายให้คณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน (inter-agency Committee) สืบหาว่ากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกและการไกล่เกลี่ยแบบเฉพาะรายนั้น จะสามารถส่งเสริมในประเทศสิงคโปร์ได้อย่างไร สิ่งนี้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการการระงับข้อพิพาททางเลือก (the Committee on Alternative Dispute Resolution) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1996 โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงกฎหมาย, กระทรวงการพัฒนาชุมชน, กระทรวงกิจการภายใน, ศาล, อัยการสูงสุด, สถาบันกฎหมายแห่งสิงคโปร์, มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์,

<sup>54</sup> คะนั้นิจ แซ่เฮง. แหล่งเดิม.

<sup>55</sup> Community Mediation Centre, History, (Online). Available from: <https://cmc.mlaw.gov.sg/about-us/history/>, Access date : May 14, 2021.

ศูนย์อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศแห่งสิงคโปร์, สมาคมกฎหมายแห่งสิงคโปร์ และสมาชิกรัฐสภา ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997 คณะกรรมการฯ ได้แนะนำว่าเพื่อป้องกันชาวสิงคโปร์จากเรื่องที่เกิดศีลธรรม ควรใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีค่าใช้จ่ายไม่สูงมากนักและไม่สร้างความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อีกทั้งควรตอบสนองต่อความขัดแย้งที่มีหลากหลาย ทั้งความขัดแย้งทางสังคม ชุมชน และการค้า คณะกรรมการฯ ตั้งข้อสังเกตว่าการไกล่เกลี่ยนั้นสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของประเพณีและวัฒนธรรมของชาวเอเชีย ซึ่งควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ คณะกรรมการฯ จึงเสนอว่าควรส่งเสริมการไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะเพื่อใช้แก้ไขข้อพิพาทในสังคมและชุมชน จากคำแนะนำดังกล่าวของคณะกรรมการฯ กระทรวงกฎหมายจึงได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) ขึ้นเพื่อช่วยพัฒนาชุมชนให้เป็นชุมชนที่มีความปรองดอง เป็นมิตร และมีน้ำใจมากขึ้น โดยเชื่อว่าความขัดแย้งทางสังคมสามารถแก้ไขได้ด้วยความเป็นมิตรต่อกัน ทั้งนี้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) เปิดในประเทศสิงคโปร์ในเดือนมกราคม ค.ศ.1998 โดยมีศูนย์แรกอยู่ที่ CMC (ภูมิภาคตะวันออก) ตั้งอยู่ที่ ศาลาว่าการเขต Marine Parade (Marine Parade District Hall)

ข้อพิพาทจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชนได้หลายช่องทาง ทั้งการยื่นคำขอโดยคู่กรณีเอง ผ่านสายด่วนหรือเว็บไซต์ของศูนย์ฯ หรือการส่งเรื่องมาจากหน่วยงานอื่น เช่น ตำรวจ สภาท้องถิ่น ส.ส. เป็นต้น นอกจากนี้ Magistrate ยังสามารถส่งคำร้องทุกข้อในคดีอาญาเล็กน้อย (Magistrate complaints) มายังศูนย์ฯ ได้อีกด้วย<sup>56</sup>

การไกล่เกลี่ย ณ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) เหมาะสำหรับข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน สมาชิกในครอบครัว เพื่อน เพื่อนร่วมงาน เจ้าของบ้านผู้ให้เช่าหรือผู้เช่า หรือความสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบอื่นๆ ส่วนการไกล่เกลี่ยที่ไม่เหมาะสำหรับ CMC คือข้อพิพาททางกฎหมาย ข้อพิพาทตามสัญญา หรือข้อพิพาททางพาณิชย์<sup>57</sup>

เมื่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) ได้รับคำร้องแล้ว จะประสานไปยังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อขอความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อทุกฝ่ายให้ความยินยอมก็จะทำการนัดวันไกล่เกลี่ย ในวันไกล่เกลี่ย คู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องลงนามในข้อตกลงการไกล่เกลี่ย (Agreement to mediate)<sup>58</sup> โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของ CMC เป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการและอาศัยความสมัครใจ ที่จะดำเนินการในลักษณะที่เป็นส่วนตัว กระบวนการจะกระทำต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยอาสา (volunteer mediators) จำนวน 1 คนหรือ 2 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการฝึกฝนมาจนเชี่ยวชาญ ในระหว่างการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะรับฟังคู่กรณีคู่กรณีอธิบายประเด็นที่ขัดแย้งกัน โดยอาจจะจัดการประชุมร่วมหรือแยกประชุม ผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดประเด็นที่ขัดแย้ง ชี้แจง

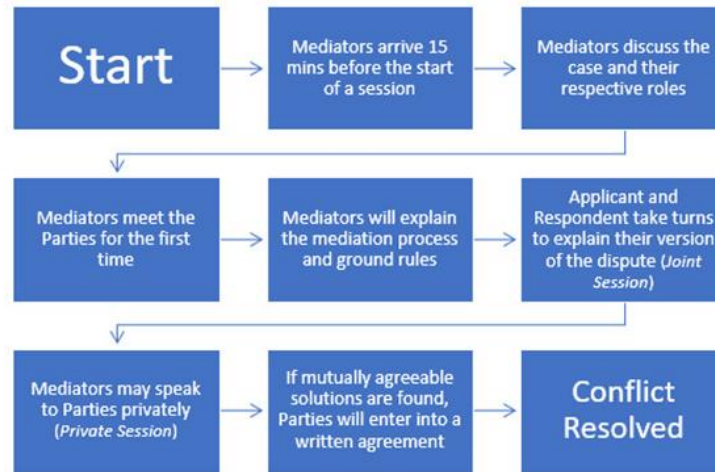
<sup>56</sup> คะนิงนิจ แซ่เฮง. แหล่งเดิม.

<sup>57</sup> Community Mediation Centre, Disputes Suitable For Mediation, (Online). Available from:

<https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/disputes-suitable-for-mediation/>, Access date : May 14, 2021.

<sup>58</sup> คะนิงนิจ แซ่เฮง. แหล่งเดิม.

จุดยืน และผลประโยชน์หรือความต้องการของกลุ่ม แล้วชี้แนะกลุ่มในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยขั้นตอนกระบวนการของการไกล่เกลี่ยเป็นดังที่แสดงในแผนผังด้านล่างนี้<sup>59</sup>



ภาพที่ 3.1 แผนผังกระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC)

จากแผนผังดังกล่าวผู้ไกล่เกลี่ยจะมาถึงก่อนเริ่มการประชุม 15 นาที เมื่อเริ่มการไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยจะหารือเกี่ยวกับคดีและแจ้งบทบาทหน้าที่ของตนตามลำดับ จากนั้นผู้ไกล่เกลี่ยจะได้พบกับคู่กรณี และจะอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและกฎขั้นพื้นฐานต่างๆ คู่กรณีทั้งสองจะผลัดกันอธิบายเรื่องราวเกี่ยวกับข้อพิพาทในรูปแบบการประชุมร่วมกัน แต่ผู้ไกล่เกลี่ยก็สามารถจะพูดคุยกับคู่กรณีแต่ละฝ่ายแบบส่วนตัวก็ได้ หากทำการไกล่เกลี่ยแล้ว คู่กรณีสามารถค้นพบแนวทางแก้ไขร่วมกันได้ ก็จะทำข้อตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร จึงจะนำไปสู่การแก้ไขความขัดแย้ง

วิธีการจัดการความขัดแย้งของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) คือ วิธีการ FOCUS (FOCUS Method) โดยใช้กระบวนการ FOCUS ใน 5 ขั้นตอน จัดการกับความขัดแย้ง :<sup>60</sup>

F – Fix it Yourself Constructively. (แก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างสร้างสรรค์)

หากไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องความปลอดภัยส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง จะพยายามแก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างเป็นมิตร แทนที่จะโทรศัพท์แจ้งตำรวจหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี

<sup>59</sup> Community Mediation Centre, The mediation process, (Online). Available from: <https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/the-mediation-process/>, Access date : May 14, 2021.

<sup>60</sup> Community Mediation Centre, Focus method, (Online). Available from: <https://cmc.mlaw.gov.sg/self-manage-conflicts/focus-method/>, Access date : May 14, 2021.

O – Be Objective. (มีวัตถุประสงค์)

แยกปัญหาออกจากตัวบุคคล และจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมโดยไม่ใช้การต่อสู้ด้วยตนเอง

C – Communicate. (การสื่อสาร)

ตั้งใจฟังสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งพูด โดยไม่จำเป็นต้องป้องกันตนเอง แต่ต้องระวังน้ำเสียงและการเลือกใช้คำ

U – Understand. (ความเข้าใจ)

พยายามคิดในทางกลับกัน หากตนเองกลับไปอยู่ในสถานการณ์เดียวกันกับคู่กรณี โดยเอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำความเข้าใจว่าสิ่งใดคือสาเหตุของความวิตกกังวลหรือความไม่พอใจ

S – Suggest solutions. (แนะนำแนวทางในการแก้ไข)

แทนที่จะมุ่งแต่ค้นหาข้อผิดพลาด ให้ไปหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ยอมรับร่วมกันได้ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะประนีประนอม

ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) มีดังนี้<sup>61</sup>

(1) ความเป็นส่วนตัวและเป็นความลับ : ข้อมูลส่วนตัวของคู่กรณี และเรื่องราวที่เจรจาหารือกันในช่วงการไกล่เกลี่ยนั้น จะถูกเก็บรักษาไว้เป็นเรื่องส่วนตัวและเป็นความลับ

(2) รวดเร็ว : การประชุมในกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยทั่วไปจะใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง

(3) ประหยัดและคุ้มค่า : ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) ให้บริการการไกล่เกลี่ยที่คุ้มค่าและราคาถูกในสิงคโปร์ โดยจ่ายค่าธรรมเนียมการดำเนินกระบวนการเพียงครั้งเดียวจำนวน 5 ดอลลาร์ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนครั้งของการประชุมในกระบวนการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ยังสามารถขอไกล่เกลี่ยซ้ำได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หากยังอยู่ภายใน 3 เดือน เมื่อนับจากการประชุมในกระบวนการไกล่เกลี่ยครั้งล่าสุด

(4) มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา : ผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยช่วยเหลือคู่กรณี เพื่อพัฒนาวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาของคู่กรณี เพื่อนำไปใช้จัดการแก้ไขประเด็นปัญหาที่ขัดแย้งกัน

(5) สร้างสรรค์และยืดหยุ่น : คู่กรณีมีความยืดหยุ่นในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาในรูปแบบความคิดที่นอกกรอบ (out-of-the-box) ที่จะเหมาะสมกับตนเอง

(6) รักษาความสัมพันธ์ภายหลังจากที่มีความขัดแย้ง : ให้โอกาสในการแก้ไขความสัมพันธ์แบบส่วนตัว โดยไม่ต้องเผชิญต่อสาธารณชนหรือสร้างความอับอาย

สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (CMC) นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยจากศูนย์ฯ และผ่านการเป็นผู้ช่วยไกล่เกลี่ยอย่างน้อยสองคดี ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมจะได้รับแต่งตั้ง

<sup>61</sup> Community Mediation Centre, Benefits of Mediation, (Online). Available from: <https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/benefits-of-mediation/>, Access date : May 14, 2021.

เป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกฎหมาย ทั้งนี้ ในแต่ละปีศูนย์ฯ จะเปิดรับสมัครบุคคลจากสาขาวิชาต่างๆ เข้ารับการฝึกอบรม โดยผู้มีสิทธิเข้ารับการฝึกอบรมจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น มีสัญชาติสิงคโปร์ อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ใช้ภาษาอังกฤษได้ในระดับดีเยี่ยม เป็นต้น<sup>62</sup>

นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ค.ศ.2017 (Mediation Act 2017) ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภา เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.2017 และได้รับการยินยอมจากประธานาธิบดี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2017 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ.2017 และมีผลบังคับใช้ในวันประกาศ โดยใช้บังคับหรือเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยใดๆ ที่ดำเนินการภายใต้ข้อตกลงการไกล่เกลี่ย โดยที่ (1) การไกล่เกลี่ยดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนในประเทศสิงคโปร์ และ (2) ข้อตกลงระบุว่าพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายของประเทศสิงคโปร์จะถูกนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ย Mediation Act 2017 ข้อ 6 (1) สำหรับพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ค.ศ.2017 ประกอบด้วย 19 มาตรา ยกตัวอย่างมาตราสำคัญ ดังนี้ ชื่อย่อและการเริ่มต้น (มาตรา 1) การตีความทั่วไป (มาตรา 2) บทนิยามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 3) นิยามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 4) กำหนดให้การแต่งตั้งผู้ให้บริการไกล่เกลี่ยและการรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ย (มาตรา 7) การรักษาความลับในกระบวนการไกล่เกลี่ย (มาตรา 9) และกฎของศาล (มาตรา 13) เป็นต้น

จุดเด่นที่น่าสนใจประการหนึ่งของระบบไกล่เกลี่ยของประเทศสิงคโปร์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ การประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น (Neutral evaluation) ซึ่งคนกลาง (Neutral) สามารถให้ความเห็นทางกฎหมายและความคิดของตนเกี่ยวกับจุดแข็งจุดอ่อนของกลุ่มแต่ละฝ่าย เพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินคดีต่อไป บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการประเมินความเป็นไปได้ในการแพ้นะของคดีอย่างเป็นทางการ และคำนวณค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นหากฟ้องร้อง ทำให้ประชาชนเห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่าหากเลือกเดินเส้นทางต่อสู้กันในชั้นศาลจะเป็นอย่างไร<sup>63</sup> ซึ่งการประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น (Neutral evaluation) แตกต่างจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวคือ การประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น คนกลาง (Neutral) สามารถให้ความคิดของตนเกี่ยวกับจุดแข็งจุดอ่อน ของกลุ่มแต่ละฝ่ายได้ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ไม่สามารถให้ความคิดเห็นส่วนตัว ตัดสินว่าฝ่ายใดผิดหรือถูก และไม่สามารถกำหนดทางออกให้ทั้งสองฝ่ายได้ เพราะผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเพียงผู้ที่คอยช่วยเหลือให้กลุ่มหาข้อยุติได้ โดยการเจรจาต่อรองกันเอง

การประเมินคดีเบื้องต้นหรือการประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น (Neutral evaluation) ของประเทศสิงคโปร์นั้น มีทั้งการประเมินคดีเบื้องต้นโดยศาลและการประเมินคดีเบื้องต้นโดยเอกชน โดยการประเมินคดีเบื้องต้นโดยศาลนั้น ในปี ค.ศ.2011 ศาลชั้นต้นประเทศสิงคโปร์ได้ริเริ่มโครงการนำร่องนำการประเมินคดีมาใช้ในการระงับข้อพิพาท

<sup>62</sup> คะนิงนิจ แซ่เฮง, แหล่งเดิม.

<sup>63</sup> “วิกฤตสาธารณสุข ผู้วิกฤตเศรษฐกิจ การไกล่เกลี่ยแก้วิกฤตชาติ (ตอนที่ 2)”. แหล่งเดิม.

ทางเลือกหนึ่งในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกคดีแพ่ง โดยนำคดีอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่ไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บและประเด็นความเสียหายส่วนบุคคลมาพิจารณาข้อโต้แย้งทางกฎหมายและพยานหลักฐาน ที่คู่ความนำเสนอมาในรายละเอียด โดยใช้การประเมินคดีและการพิจารณาแบบทางการ เพื่อเลือกรูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือก ปรากฏว่าได้รับผลทางบวกจึงมีการพัฒนารูปแบบมาใช้เป็นระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีแพ่งทุกประเภทจนถึงปัจจุบัน โดยมีกำหนดให้การประเมินคดีเบื้องต้นเป็นแผนกหนึ่งอยู่ในศูนย์ระงับข้อพิพาท (State Courts Centre for Dispute Resolution) และในปี ค.ศ.2017 ศาลประเทศสิงคโปร์สามารถใช้การประเมินคดีเบื้องต้นระงับข้อพิพาทได้มากถึงจำนวน 6,000 คดีจากคดีที่มีจำนวน 10,490 คดี<sup>64</sup> โดยผู้ประเมินอาจเป็นผู้พิพากษาหรือทนายความอาวุโสก็ได้<sup>65</sup> ส่วนการประเมินคดีเบื้องต้นหรือการประเมินข้อพิพาทเบื้องต้นโดยเอกชน เช่น การให้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) ในการประเมินข้อพิพาทเบื้องต้น เป็นกระบวนการที่จัดให้นักกฎหมายที่เป็นกลาง เช่น อดีตผู้พิพากษา นักกฎหมายอาวุโส ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับ จุดแข็งและจุดอ่อนของคู่กรณีแต่ละฝ่าย เพื่อให้ข้อคิดเห็นกับคู่ความทั้งสองฝ่ายที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถเลือกได้ว่าจะให้ประเมินแก่เอกสารหรือให้มีการรับฟังคำแถลงด้วยก็ได้ โดยจุดเด่นของผู้ประเมินที่เป็นกลางของ SMC จะประกอบด้วยอดีตผู้พิพากษาและกรรมการตุลาการ, ที่ปรึกษาอาวุโสและผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม ซึ่งมีคุณสมบัติและมีประสบการณ์ที่โดดเด่นในเรื่องการประเมินข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ<sup>66</sup>

ล่าสุดเรียกได้ว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ของประเทศสิงคโปร์นั้นรุ่งเรืองถึงขีดสุด เมื่อรัฐบาลของประเทศสิงคโปร์สามารถผลักดันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยการไกล่เกลี่ย หรือ Singapore Convention on Mediation สำเร็จในปี พ.ศ.2562 ซึ่งถือเป็นการปักธงความเป็นผู้นำด้าน ไกล่เกลี่ยระดับโลก<sup>67</sup> ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยข้อตกลงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยการไกล่เกลี่ย

<sup>64</sup> Dorcas QUEK ANDERSON. (2011) , Finding the appropriate mode of dispute resolution: Introducing neutral evaluation in the Subordinate Courts. อ้างถึงใน สุรพล เจริญผล, การประเมินคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation), การอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2562, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก [https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files\\_biblio](https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files_biblio), (วันที่สืบค้นข้อมูล: 13 กันยายน 2565.)

<sup>65</sup> Singapore Courts. Neutral Evaluation. (Online). Available from : [https://www-judiciary-gov-sg.translate.google.com/alternatives-to-trial/neutral-evaluation/what-is-neutral-evaluation-\(from-april-2022\)?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=op,sc](https://www-judiciary-gov-sg.translate.google.com/alternatives-to-trial/neutral-evaluation/what-is-neutral-evaluation-(from-april-2022)?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op,sc). Access date: September 20, 2022.

<sup>66</sup> Singapore Mediation Centre. Neutral Evaluators. (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/experts/neutral-evaluators/>. Access date: September 22, 2022.

<sup>67</sup> “วิกฤตสาธารณสุข คู่ วิกฤตเศรษฐกิจ การไกล่เกลี่ยแก้วิกฤตชาติ (ตอนที่ 2)”. แหล่งเดิม.



(United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation) (อนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย) (Singapore Convention on Mediation) มีผลบังคับใช้ 12 กันยายน ค.ศ.2020 เนื้อหาของอนุสัญญาสิงคโปร์นี้ปรากฏในประเทศอังกฤษ, ฝรั่งเศส, สเปน, จีน, อาหรับ และรัสเซีย (ณ เดือนมกราคม พ.ศ.2564 อนุสัญญาสิงคโปร์มี 53 ผู้ลงนาม ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกา, จีนและอินเดีย แต่กลับมีเพียงหกรัฐที่ให้สัตยาบันแล้ว นั่นคือ สิงคโปร์, ฟิจิ, กาตาร์, เบลารุส, เอกวาดอร์และซาอุดีอาระเบีย) ทั้งนี้ อนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเข้ามาเติมช่องว่างที่ขาดหายไปของการบังคับใช้สำหรับการไกล่เกลี่ย ในอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการยอมรับและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ (“อนุสัญญานิวยอร์ก”) และอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการเลือกข้อตกลงของศาล (“อนุสัญญากรุงเฮก”) โดยสร้างกรอบการทำงานที่สอดคล้องกันสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว, มุ่งมั่นที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพและน่าสนใจยิ่งขึ้นสำหรับการค้าทั่วโลก, เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศและการดำเนินคดี<sup>68</sup> อนุสัญญาสิงคโปร์นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จัดอุปสรรคด้านการบังคับตามข้อตกลงสำหรับข้อพิพาทระหว่างประเทศลง กล่าวคือ บันทึกลงข้อตกลงสำหรับระงับข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้น นอกจากจะผูกพันคู่กรณีในฐานะสัญญาอย่างหนึ่งแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีหน้าที่ตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในบันทึกแล้ว กลับไม่ยอมปฏิบัติตามหรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องสมควร คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอต่อองค์กรที่มีอำนาจ (Competent authority) เพื่อให้บังคับตามข้อตกลงเช่นว่านั้นได้ ซึ่งเหตุในการปฏิเสธไม่บังคับนั้นมีค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ เมื่อคู่กรณีพิสูจน์ได้ว่ามีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของคู่สัญญาที่บกพร่องเรื่องความสามารถ, บันทึกลงข้อตกลงเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้, ไม่มีผลผูกพัน หรือไม่เป็นที่ยึดตามเงื่อนไขในข้อตกลง, ได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงแล้วหรือเงื่อนไขไม่ชัดเจน หรือไม่สามารถเข้าใจได้, การบังคับตามจะเป็นการขัดหรือแย้งกับข้อตกลงในบันทึกนั้นเองหรืออาจเป็นกรณีที่ต้องคัดค้านที่มีอำนาจเห็นได้เอง หากการบังคับตามข้อตกลงนั้นจะขัดหรือแย้งกับประโยชน์สาธารณะ หรือเรื่องที่พิพาทกันนั้น ไม่อาจดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการระงับข้อพิพาทได้ภายใต้กฎหมายที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ เป็นต้น ตามมาตรา 5 ของอนุสัญญาสิงคโปร์<sup>69</sup> อาจถือได้ว่าอนุสัญญาสิงคโปร์เป็นก้าวสำคัญในการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยในระดับโลก

<sup>68</sup> อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ, “2018 อนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://www.international-arbitration-attorney.com/th/2018-singapore-convention-on-mediation/>, (วันที่สืบค้น : 9 พฤษภาคม 2564.)

<sup>69</sup> สถาบันอนุญาโตตุลาการ (Thailand Arbitration Center : THAC), “อนุสัญญาสิงคโปร์ : กลไกส่งเสริมการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ”, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://thac.or.th/th/%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B9%8C-%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%81%E0%B8%AA/>, (วันที่สืบค้น : 9 พฤษภาคม 2564.)



### 3.1.2 การใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยในปัจจุบันญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายหลักอีก 5 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายพาณิชย์ประกอบกันเป็น “กฎหมายทั้ง 6 (the Roppo; Six Codes)” ซึ่งถือเป็นระบบกฎหมายหลัก ที่มีความสำคัญของญี่ปุ่น ในด้านกฎหมายมีวัฒนธรรมมายาวนานหลายร้อยหลายพันปี โดยเริ่มตั้งแต่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน จนกระทั่งมีการรับเอาวัฒนธรรมทางกฎหมายจากประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปเข้ามา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกนำมาใช้และมีการออกกฎหมายใหม่ต่างๆ รวมทั้งมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ โดยกฎหมายใหม่เหล่านั้นได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสหรัฐอเมริการะหว่างการเข้ายึดครองของกองทัพพันธมิตร แต่กฎหมายของญี่ปุ่นก็มีที่มาจากแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล (Case law) หรือระบบจารีตประเพณีด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ผสมผสานระหว่างกฎหมายระบบประมวล กฎหมาย (Civil Law) กับระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) โดยหลอมรวมเป็นระบบกฎหมายญี่ปุ่น ภายใต้ขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของญี่ปุ่น<sup>70</sup> ประเทศญี่ปุ่นได้นำระบบกฎหมายแพ่งตามกฎหมายประมวลกฎหมาย แหล่งที่มาของกฎหมายประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ เช่น คำสั่งทางปกครองหรือทางปกครองที่อิงจากกฎเกณฑ์เหล่านั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายคดีก็มีความสำคัญในญี่ปุ่นเช่นกัน เนื่องจากการนำเสนอการตีความกฎหมายของศาล และส่งผลอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมายในญี่ปุ่น ในบางครั้งศาลถึงกับสร้างสิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็น ‘กฎหมายใหม่’ โดยที่กฎหมายไม่เปิดเผยในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง<sup>71</sup>

#### 1) ประวัติศาสตร์การระงับข้อพิพาทของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อศึกษาและทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น จะเผยให้เห็นประเพณีสำหรับการระงับข้อพิพาท แยกออกเป็น 2 ประเภทคือ การระงับข้อพิพาทที่เป็นทางการและการระงับข้อพิพาทที่ไม่เป็นทางการ<sup>72</sup>

##### 1.1) การระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ

ตลอดประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ชาวญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความสามัคคีในสังคมและได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อรักษาความสามัคคีไว้ เมื่อพวกเขาตั้งรกรากอยู่ในถิ่นที่อยู่ถาวร คนญี่ปุ่นยุคแรกได้เรียนรู้

<sup>70</sup> ผดุงศักดิ์ เทศติ, กระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายญี่ปุ่น, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://oia.coj.go.th/content/category/detail/id/8/cid/8058/iid/93790>, (วันที่สืบค้น : 21 กรกฎาคม 2565.)

<sup>71</sup> Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata, The Dispute Resolution Review: Japan, (Online). Available from: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-dispute-resolution-review/japan>, 17 February 2022, Access date: May 29, 2022.

<sup>72</sup> Ronda Roberts Callister and James A. Wall, Jr., Japanese community and organizational mediation, The Journal of Conflict Resolution Vol. 41, No. 2 (Apr., 1997), pp. 311-328 (18 pages), (Online). Available from: <https://www.jstor.org/stable/174375?read-now=1&refreqid=excelsior%3A785de2772983f63681ff9cf24a4880e3&seq=1>, Access date: May 31, 2022.

บางทีก็มาจากการลองผิดลองถูก ทำให้รู้ว่าความสามัคคีในสังคมนั้นใช้ได้จริงมากกว่าการโต้เถียง และสิทธิส่วนบุคคลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของสังคม ความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลักคำสอนทางพุทธศาสนา และลัทธิขงจื้อ หลักพุทธศาสนานำมาซึ่งอุดมคติทางจริยธรรมที่การกำจัดความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นเป้าหมายหลักของสังคม ลัทธิขงจื้อก็เข้ามาเสริมแนวคิดนี้ การรักษาความสามัคคีนั้นเป็นวิธีที่เหมาะสมในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความพอใจทางสังคมสำหรับความสามัคคีกำลังถูกประมวลขึ้นเมื่อรัฐญี่ปุ่นถูกรวมศูนย์อำนาจ โดยเชื่อกันว่าเจ้าชายโซโตกุได้ก่อตั้งกฎหมายจักรวรรดิฉบับแรกขึ้น และในการก่อตั้งรัฐรวมศูนย์ของญี่ปุ่น เขาได้ออกแบบประมวลกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ 17 มาตรา ใน ค.ศ.604 เน้นย้ำถึงความสามัคคีในสังคม ต่อมาในสมัยเฮอันครอบครัวของชนชั้นสูงมีหน้าที่ในการปกครองชนบท โดยอาศัย "สภการบริหาร" และภายในสำนักงานนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการข้อร้องเรียนของผู้คนด้วย ในสมัยอาชิกางะศาลเน้นย้ำการตัดสินที่รวดเร็วและเน้นว่าชาวนาควรออยู่ห่างจากศาล ในสังคมที่มีลำดับชั้นอย่างเข้มงวดของยุคโทคุงาวะ การหลีกเลี่ยงจากศาลถูกเน้นย้ำอีกครั้ง ตั้งแต่นั้นมาจนถึงการปฏิรูปสมัยเมจิ รัฐธรรมนูญใหม่ ค.ศ.1947 จนถึงปัจจุบัน ชาวญี่ปุ่นได้คงไว้ซึ่งระบบศาลที่ซับซ้อน แต่เป็นระบบที่คาดว่าประชาชนจะใช้เท่าที่จำเป็น

#### 1.2) การระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ

เนื่องจากชาวญี่ปุ่นได้กำหนดกลไกอย่างเป็นทางการเพื่อรักษาความปรองดอง พวกเขาจึงได้พัฒนาระบบใกล้เคียงโดยคนกลางอย่างไม่เป็นทางการอีกด้วย การใกล้เคียงครั้งแรกนั้นเกิดขึ้นก่อนประวัติศาสตร์ที่บันทึกไว้อย่างแน่นอน แต่ในปี ค.ศ.894 บันทึกบางฉบับเปิดเผยว่ากลุ่มที่มีอำนาจต้องการใช้แรงกดดันทางครอบครัวในการระงับข้อพิพาทมากกว่าใช้ศาลหรือใช้ความรุนแรงแบบเปิดเผย ต่อมาในสมัยอาชิกางะ พระสงฆ์ทำหน้าที่เป็นคนกลางสำหรับชาวเมืองเกี่ยวกับการค้าขายในต่างประเทศ และสำหรับการเจรจาระหว่างพ่อค้าและชาмуไร ในช่วงเวลานี้และอีก 300 ปีต่อมา สมาคมต่างๆ ได้ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและทำหน้าที่เป็นคนกลางสำหรับสมาชิกสมาคมและลูกค้า รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในยุคโทคุงาวะหมู่บ้านและเมืองต่างๆ ได้พัฒนาระบบลูกผสมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ กลุ่ม 5 ครัวเรือน เพื่อใช้รักษาความสัมพันธ์อันดีในหมู่ผู้คน ในช่วงเวลานี้เผด็จการทหารสมัยเอโดะได้บังคับใช้สมาคมในเขตชนบทของญี่ปุ่น หนึ่งในนั้นคือสมาคมชุมชนที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทของชาวบ้านในที่ประชุม โดยไม่ทำให้สมาชิกต้องอับอายหรือเพื่อขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย รูปแบบของสมาคมเหล่านี้ยังมีในปัจจุบัน สมาคมพร้อมกับคนกลางอื่นๆ ช่วยชาวญี่ปุ่นในการยุติข้อพิพาท ไม่เพียงแต่ชาวญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบคนกลางมาเป็นเวลาหลายศตวรรษแล้ว ญี่ปุ่นยังเชื่อมั่นในตัวคนกลางอย่างมาก เหตุผลหลักสำหรับเรื่องนี้ก็คือ คนญี่ปุ่นในอดีตพบว่าการขึ้นศาลเป็นเรื่องยากใช้เวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูง

คำอธิบายอีกประการหนึ่งมาจากลักษณะข้อ ซึ่งถือว่าความปรองดองสามัคคีและความอดทนระหว่างบุคคลเป็นความรับผิดชอบของชุมชนในสังคม ดังนั้น การไกล่เกลี่ยของสังคม แทนที่จะเป็นผู้บริหารประมวลกฎหมาย และศาล จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสม ศาลดำรงอยู่เพียงเพื่อเป็นกลไกป้องกันความล้มเหลวของการไกล่เกลี่ย และเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทของคนผิดศีลธรรม คำอธิบายสุดท้ายคือชาวญี่ปุ่นพบว่าการไกล่เกลี่ยนำมาซึ่งความเชี่ยวชาญและความเข้าใจอันลึกซึ้งต่อคู่พิพาทอีกฝ่าย การสื่อสารระหว่างกันสามารถให้ข้อมูลพื้นฐานสำหรับทั้งสองฝ่าย พยายามกำหนดอารมณ์ที่เหมาะสมสำหรับการพบกัน และตรวจสอบให้แน่ใจว่าทั้งสองฝ่ายมีความจริงใจ ลดข่าวร้าย และเพิ่มสิ่งที่ดี

## 2) วัฒนธรรมของญี่ปุ่นในปัจจุบัน<sup>73</sup>

ในอดีตชาวญี่ปุ่นใช้คนกลางในการไกล่เกลี่ย ถึงแม้ว่าพวกเขาจะมีการพัฒนาระบบกฎหมายที่ซับซ้อนแล้ว และทุกวันนี้ก็ยังคงเป็นเช่นนั้นอยู่ ชาวญี่ปุ่นยังคงเป็นเช่นเดียวกับในอดีตคือมองว่าความสามัคคีเป็นเป้าหมายที่คู่พิพาทต้องสนใจ สุภาคิตของโจที่ชาวญี่ปุ่นเคารพนับถือเน้นว่าความไม่ลงรอยกันเป็นความผิดและความอับอายให้แก่คู่พิพาท ตัวอย่างเช่น สุภาคิตญี่ปุ่นที่รู้จักกันดี: "ในการทะเลาะวิวาททั้งสองฝ่ายจะต้องถูกตำหนิ" ทุกวันนี้มีการหลีกเลี่ยงศาลอย่างมาก เมื่อคนญี่ปุ่นขึ้นศาลในแง่หนึ่งเขาก็ยอมรับความล้มเหลวส่วนตัวในข้อพิพาท ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะถูกหรือผิดต่างก็รับผิดชอบต่อการขาดความสามัคคี สังคมคาดหวังให้พวกเขาอดทนต่อผู้อื่น และไม่รบกวนคนอื่น รักษาความเห็นอกเห็นใจต่อกัน และระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งว่าพวกเขาจะตัดสินอย่างไร การไม่ประพฤติปฏิบัติตามลักษณะข้างต้นสังคมและคู่พิพาทถือเป็นข้อบกพร่องส่วนบุคคล แต่นักวิชาการบางคนได้แย้งว่าการหลีกเลี่ยงศาลดังกล่าว ไม่ได้เกิดจากบรรทัดฐานทางสังคม แต่ชาวญี่ปุ่นละเว้นจากการดำเนินคดีเนื่องจากสถาบันของพวกเขา มีโครงสร้างที่ไม่สนับสนุน หรือเพราะมีทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับผู้ถูกดำเนินคดี นอกจากนี้ ชาวญี่ปุ่นมีความต้องการที่จะรักษาหน้าและยอมจำนน ซึ่งตามธรรมเนียมคนญี่ปุ่นมีการให้เกียรติกันอย่างสูง และในปัจจุบันการพิจารณาเกียรติของอีกฝ่ายมีความสำคัญมากในความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้น คนญี่ปุ่น จึงระมัดระวังอย่างยิ่งที่จะไม่ทำลายเกียรติของผู้อื่น และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าอย่างเปิดเผยแถมุมทางวัฒนธรรมเหล่านี้มีแนวโน้มที่ชาวญี่ปุ่นในปัจจุบันจะพึ่งพาการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ตามที่มีความขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยไม่เพียงแต่สร้างความปรองดองเท่านั้น แต่ยังหลีกเลี่ยงการขึ้นศาล และช่วยให้คู่พิพาทไม่เสียหาย ผู้ไกล่เกลี่ยในฐานะคนกลางจะเป็นผู้ริเริ่มการแก้ปัญหา และพยายามแก้ไขข้อขัดแย้ง เพื่อให้ภารกิจบรรลุถึงความสามัคคีซึ่งเป็นสิ่งที่มีเกียรติตามแนวคิดทางวัฒนธรรม

<sup>73</sup> Ronda Roberts Callister and James A. Wall, Jr. แหล่งเดิม.

ประเทศญี่ปุ่นมีการระงับข้อพิพาททางแพ่งกระแสหลักคือการยื่นคำฟ้องต่อศาลเหมือนกับประเทศไทย นอกจากนี้ ก็มีกระบวนการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยการไกล่เกลี่ยในศาลเช่นเดียวกันกับของไทย โดยการไกล่เกลี่ยโดยศาลแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี<sup>74</sup>

(1) การไกล่เกลี่ยในการฟ้องคดี หรือการไกล่เกลี่ยในศาลโดยผู้พิพากษาที่ทำการพิจารณาพิพากษาคดี หรือโดยผู้พิพากษาที่เป็นสมาชิกในองค์คณะผู้ตัดสินคดี

(2) การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี โดยคนญี่ปุ่นไม่นิยมที่จะฟ้องคดีต่อศาลแต่นิยมการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาตกลงกันนอกศาลโดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทั้งปัญหาทางแพ่งและปัญหาครอบครัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่างๆ ได้แก่ ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย คู่กรณีไม่รู้เสียหน้าเมื่อต้องแพ้ชนะกันในคดี และสามารถแก้ปัญหาได้หลายๆ ประการรวมกันครั้งเดียว

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายบัญญัติหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่เรียกว่า “Law For Conciliation Civil Affairs 2006” มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Chotei ในศาลญี่ปุ่น สามารถแบ่งได้เป็นหลายรูปแบบ เช่น การไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งทั่วไป (MinjiChotei) และการไกล่เกลี่ยในคดีครอบครัว (KajiChotei) เป็นต้น มีวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท เพื่อให้บรรลุถึงการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในคดีที่ตรงกันด้วยหลักของเหตุผล โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ซึ่งระบบการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยนี้ญี่ปุ่นจะเน้นการบังคับใช้กับคดีทางแพ่งที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีข้อพิพาททางเศรษฐกิจและคดีที่มีผลทางภาพลักษณ์ในสังคม กฎหมายฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการขอยุติข้อพิพาทมากกว่าการสนับสนุนการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล<sup>75</sup> นอกจากนี้ ระบบศาลของญี่ปุ่นยังมีขั้นตอนการระงับข้อพิพาทสำหรับคู่กรณีในการประนีประนอมข้อพิพาทของตนก่อนที่จะไปดำเนินคดีในศาล คือ ขั้นตอนการประนีประนอม ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยทางแพ่ง (Act No. 222 of 1951) เพื่อแก้ไขข้อพิพาททางแพ่งทุกประเภทโดยความยินยอมของคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องผ่านการแทรกแซงของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้ง กระบวนการประนีประนอมดังกล่าวคล้ายกับการไกล่เกลี่ย มักใช้เพื่อแก้ไขข้อพิพาทก่อนที่จะดำเนินคดีในศาล ด้วยขั้นตอนการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่แล้วภายในระบบศาล จึงทำให้กระบวนการประนีประนอมยอมความภายใต้ระบบศาลได้ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในญี่ปุ่น<sup>76</sup> และการดำเนินคดีในศาลยังคงเป็นระบบระงับข้อพิพาทที่ใช้กันมากที่สุดในประเทศ<sup>77</sup>

<sup>74</sup> บุญตา ส.ผามมีชัย, 2547, หน้า 22-27 อ้างถึงใน นายผดุงศักดิ์ เทศดี, กระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายญี่ปุ่น, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/8058/iid/93790>, (วันที่สืบค้น : 21 กรกฎาคม 2565.)

<sup>75</sup> สุรชัย ศรีจันทร์. (2560). "มาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทคดีละเมิด จากการเข้ารับบริการทางการแพทย์." [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม]., [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/5522>, (วันที่สืบค้น : 22 กรกฎาคม 2565.)

<sup>76</sup> Hiroyuki Tezuka and Yutaro Kawabata, Japan, (Online). Available from: [https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate\\_pdf/ja/1106\\_Japan.pdf](https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate_pdf/ja/1106_Japan.pdf), Access date: July 22, 2022.

<sup>77</sup> Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata. แหล่งเดิม.

แต่ถึงกระนั้น ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นก็มีการพัฒนาล่าสุดเกี่ยวกับระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) เช่น การอนุญาโตตุลาการและการไกล่เกลี่ยในญี่ปุ่น ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือก (พระราชบัญญัติ ADR) เพื่อเป็นการส่งเสริมขั้นตอนของ ADR เช่น การอนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ย และการประนีประนอม<sup>78</sup> มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2550 ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ สถาบันที่ให้บริการระงับข้อพิพาทส่วนตัวได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2552 สถาบัน 47 แห่ง<sup>79</sup> ซึ่งในช่วงไม่กี่ปีมานี้มีการส่งข้อพิพาทจำนวนมากขึ้นในญี่ปุ่นไปยังขั้นตอน ADR ดังกล่าว ขั้นตอน ADR ที่ใช้บ่อยที่สุดวิธีหนึ่งในญี่ปุ่นคือ การไกล่เกลี่ยทางแพ่งภายใต้พระราชบัญญัติการประนีประนอมยอมความทางแพ่ง โดยที่หัวหน้าผู้ประนีประนอม คือผู้พิพากษา และกรรมาธิการประนีประนอมทางแพ่งสองคนขึ้นไปที่ได้รับมอบหมายจากศาลในคดีหนึ่งๆ จะดำเนินการตามกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งจากพระราชบัญญัติ ADR ดังกล่าว ได้จัดตั้งกระบวนการพิจารณา ADR ประเภทต่างๆ ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตัวอย่างของกระบวนการ ADR ดังกล่าว ได้แก่ ระบบ ADR ทางการเงินที่เน้นการอำนวยความสะดวกข้อพิพาทระหว่างลูกค้าและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ADR ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยเฉพาะสำหรับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุนิวเคลียร์ที่เกิดจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางตะวันออกของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554<sup>80</sup> การไกล่เกลี่ยมีทั้งการไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการระงับข้อพิพาทด้านการก่อสร้าง และการไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนฝ่ายต่างๆ เช่น ศูนย์อนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาคมเนติบัณฑิตยสภา, สมาคมอนุญาโตตุลาการพาณิชย์แห่งประเทศไทย, ศูนย์แลกเปลี่ยนการขนส่งแห่งประเทศไทย<sup>81</sup> นอกจากนี้ ยังมีสถาบัน Japan Commercial Arbitration Association (JCAA) ซึ่งเป็นสถาบันอนุญาโตตุลาการชั้นนำในประเทศญี่ปุ่น และยังมีสถาบันอนุญาโตตุลาการอื่นๆ อีกหลายแห่งที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ศูนย์อนุญาโตตุลาการทรัพย์สินทางปัญญาของญี่ปุ่น สำนักงานอนุญาโตตุลาการกีฬาแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการทางทะเลโตเกียว และยังมีศูนย์ไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่นในเกียวโต (JIMC - Kyoto) เป็นสถาบันไกล่เกลี่ยที่มีชื่อเสียงที่สุดในญี่ปุ่น เชี่ยวชาญด้านข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ โดยจุดแข็งของสถาบันคือกลไกการระงับข้อพิพาทแบบลูกผสมที่ผสมผสานการไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ เช่น 'med - arb' และ 'arb - med - arb' อีกทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือกประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในอนุสัญญานิวยอร์กและส่งเสริมให้อนุญาโตตุลาการเป็นเวทีที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขข้อพิพาท แต่ประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้ลงนามอนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย<sup>82</sup> จึงจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการสนับสนุนและ

<sup>78</sup> Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata. แหล่งเดิม.

<sup>79</sup> Hiroyuki Tezuka and Yutaro Kawabata. แหล่งเดิม.

<sup>80</sup> Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata. แหล่งเดิม.

<sup>81</sup> Hiroyuki Tezuka and Yutaro Kawabata. แหล่งเดิม.

<sup>82</sup> Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata. แหล่งเดิม.

ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างจริงจัง เพื่อให้กระบวนการยุติธรรม และการยุติข้อพิพาท เป็นไปตามประเพณีและขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของชาวญี่ปุ่นที่กล่าวมาข้างต้น คือ การรักษามัคคีปรองดอง และให้เกิดประโยชน์

ประเภทของการไกล่เกลี่ยในประเทศญี่ปุ่น<sup>83</sup>

การไกล่เกลี่ยในญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) การไกล่เกลี่ยโดยศาล - แบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ การไกล่เกลี่ยในคดีแพ่ง และการไกล่เกลี่ยในครอบครัว

(2) การไกล่เกลี่ยส่วนตัว การแก้ไขข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยส่วนตัวในประเทศญี่ปุ่นแสดงเป็นนัยว่าองค์กรไกล่เกลี่ยมีกระบวนการไกล่เกลี่ยของตนเอง ในขณะที่พวกเขาสามารถควบคุมกระบวนการทั้งหมดของการระงับข้อพิพาท มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยในญี่ปุ่น ฝ่ายผู้ไกล่เกลี่ยมีอิสระที่จะหารือเกี่ยวกับขั้นตอนและรายละเอียดทั้งหมดของการไกล่เกลี่ยที่จะเกิดขึ้น คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะนำเสนอหลักฐานและดำเนินการเจรจาเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าผ่านการไกล่เกลี่ยในประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อหารือประเด็นต่างๆ ก่อนที่จะเริ่มต้น อาทิ ภาษาที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย เวลาและสถานที่ในการไกล่เกลี่ย ความจำเป็นในการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยควรเสร็จเมื่อใด เป็นต้น

(3) การไกล่เกลี่ยทางปกครอง (ใช้สำหรับการแก้ไขข้อพิพาทผู้บริโภครหรือข้อพิพาทแรงงานในรัฐประเทศญี่ปุ่น)

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอแนะนำเสนอการให้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่นในเกียวโต (JIMC-Kyoto: Japan International Mediation Center) ซึ่งเป็นสถาบันไกล่เกลี่ยที่มีชื่อเสียงที่สุดในญี่ปุ่น JIMC-Kyoto ได้เปิดตัวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2018 ในเกียวโต ซึ่งเป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น ซึ่งมีชื่อเสียงในฐานะอดีตเมืองหลวงของจักรวรรดิของญี่ปุ่นมานานกว่าพันปี วัฒนธรรมการไกล่เกลี่ยของญี่ปุ่นนี้ได้พัฒนาขึ้นในเกียวโต ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการเมืองและสังคมของญี่ปุ่นมานานกว่า 1,000 ปี ดังนั้น เกียวโตจึงเป็นหัวใจของวัฒนธรรมการไกล่เกลี่ยแบบดั้งเดิมของญี่ปุ่น<sup>84</sup>

<sup>83</sup> IQ Decision, Mediation types in Japan, (Online). Available from: <https://iqdecision.com/en/japan-mediation-types/>, Access date: May 31, 2022.

<sup>84</sup> Japan International Mediation Center, About JIMC-Kyoto, (Online). Available from: [https://www-jimc-kyoto-jp.translate.goog/about2/index.php?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-jimc-kyoto-jp.translate.goog/about2/index.php?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc), Access date: July 26, 2022.



JIMC-Kyoto เป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศแห่งแรกในญี่ปุ่น และให้บริการไกล่เกลี่ยระดับโลก สำหรับข้อพิพาทข้ามพรมแดนประเภทต่างๆ ระหว่างคู่พิพาทต่างประเทศและชาวญี่ปุ่น JIMC-Kyoto บริหารงานโดยคณะกรรมการของ Japan Association of Arbitrators (JAA) ซึ่งเป็นสมาคมอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายและอาจารย์ระดับนานาชาติที่มีชื่อเสียงในด้าน ADR ระดับนานาชาติในญี่ปุ่น

JIMC มีการประกาศกฎการไกล่เกลี่ยสถาบัน (The Institutional Mediation Rules) ซึ่งมีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 ประกอบด้วย 13 มาตรา<sup>85</sup> ที่น่าสนใจคือมาตรา 2 ของกฎดังกล่าว<sup>86</sup> ระบุว่า ทุกฝ่ายอาจตกลงที่จะแก้ไขบทบัญญัติใด ๆ ของกฎเหล่านี้ได้ตลอดเวลา แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้เกิดการไกล่เกลี่ยโดยความสมัครใจและยินยอม และเป็นไปเพื่อความประสงค์ของคู่พิพาทโดยเฉพาะ การเริ่มการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยจะส่งคำขอไปยังศูนย์ JIMC และคู่พิพาทอีกฝ่าย เพื่อสอบถามความประสงค์ในการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยตามคำขอ คำขอดังกล่าวจะถือว่าถูกปฏิเสธหากอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ยืนยันข้อตกลงในการเข้าร่วม ภายใน 14 วันนับจากวันที่ส่งดังกล่าว และกระบวนการไกล่เกลี่ยจะยุติลง<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Japan International Mediation Center, Rules, (Online). Available from: [https://www-jimc--kyoto-jp.translate.google/rules/index.php?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-jimc--kyoto-jp.translate.google/rules/index.php?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc), Access date: July 26, 2022.

<sup>86</sup> Article 2 Modification by Agreement

The parties may at any time agree to modify any provision of these Rules.

<sup>87</sup> Article 3 Commencement of Mediation

1. Any party wishing to commence mediation shall send a written request for mediation (the “Request”) to the Center and to the other party to the mediation. The Request shall be sent to the Centre by postal service, facsimile, or e-mail or any other electronic means, together with the filing fee provisioned in Appendix (Fee Schedule for Institutional Mediation. The mediation proceedings shall commence when the Centre acknowledges receipt of the Request and the filing fee.

2. The Request shall include the following information:

(a) the name, address, telephone number, facsimile number and email address (the “Contact Details”) of the requesting party;

(b) the Contact Details of the attorney or counsel representing the requesting party, if any;

(c) the Contact Details of the other party to the mediation to the extent of the requesting party’s knowledge; and

(d) the agreement to mediate between the parties, if any.



---

3. Except where there is agreement to mediate between the parties, the Center shall promptly after its acknowledgement of receipt of the Request and the filing fee, dispatch the notice of the Request to the other party and request them to confirm whether or not they agree to mediate. The Request is deemed to be refused by the other party that does not confirm its agreement within 14 days of the date of such dispatch and the mediation proceedings shall terminate.

4. The Center shall request the parties to the mediation to pay deposits to cover administrative and other expenses after its acknowledgement of the receipt of the filing fee and confirmation of agreement to mediate by the other party under Article 3.3. Upon termination of the proceedings, the Center shall fix the total costs of the mediation and reimburse the parties for any excess payments.

5. If any requested deposit under Article 3.4 is not paid in full, the Center may stay the mediation proceedings. Following the payment of all requested deposits, the Center shall consult with the parties and the mediator (if appointed) about the mediation proceedings.

กระบวนการไกล่เกลี่ยของ JICM จะต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยหนึ่งคน เว้นแต่คู่พิพาทตกลงเป็นอย่างอื่น คู่พิพาทอาจขอให้ศูนย์ JICM จัดทำรายชื่อผู้สมัครเป็นกกลางผู้ไกล่เกลี่ยในการไกล่เกลี่ย หรืออาจขอให้ศูนย์แนะนำผู้สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป แต่หากทำที่สุดแล้วภายใน 20 วันนับจากวันที่เริ่มการไกล่เกลี่ย คู่กรณีไม่สามารถตกลงเรื่องผู้ไกล่เกลี่ยได้ ศูนย์อาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยหลังจากปรึกษาหารือกับคู่กรณีแล้ว<sup>88</sup> โดยในการไกล่เกลี่ยผู้ไกล่เกลี่ยอาจยื่นข้อเสนอเพื่อระงับข้อพิพาทในขั้นตอนใดก็ได้ ในขณะที่คู่สัญญาจะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยในลักษณะที่รวดเร็ว โดยมีศูนย์เป็นหน่วยที่ให้การสนับสนุนและอาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือผู้ไกล่เกลี่ยในการดำเนินการตามข้อตกลงของคู่กรณี<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Article 4 Number and Appointment of Mediators

1. There shall be one mediator unless the parties agree otherwise.
2. The parties may request the Center to provide a list of candidates for mediator.
3. The parties may request the Center to recommend one or more candidates for mediator.
4. Where the parties are unable to agree on a mediator within 20 days from the date of commencement of the mediation, the Center may appoint a mediator after consultation with the parties.
5. The Center shall consider a prospective mediator's attributes including but not limited to nationality, skills, qualifications, and experience.
6. Before appointment, a prospective mediator shall submit to the Center a written declaration of acceptance of appointment including a statement of impartiality and independence and shall disclose to the parties all circumstances concerning impartiality and independence
7. Calculation, administration, payment, and other matters concerning mediators' fees and expenses are set out in the Institutional Mediation Regulations of the Center.

<sup>89</sup> Article 5 Conduct of the Mediation

1. In conducting the mediation proceedings, the mediator shall treat the parties fairly and impartially taking into account the circumstances of the case.
2. The mediator may, at any stage of the proceedings, make proposals for settlement of the dispute.
3. The parties shall make every effort to conduct the mediation proceedings in an expeditious manner.
4. The Center will provide general administrative support to facilitate the conduct of the mediation proceedings.
5. The Center may appoint a person to assist the mediator with administering proceedings subject to agreement by the parties. The Center shall disclose to the parties in advance information about such assistant and the parties may object to such appointment. Any such assistant will function at no cost to the parties unless agreed otherwise among the parties and the assistant.

ผู้ไกล่เกลี่ยอาจพบหรือสื่อสารกับคู่กรณีร่วมกันหรือเป็นรายบุคคล แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยพบหรือสื่อสารกับคู่กรณีเป็นรายบุคคล ผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเกี่ยวกับการประชุมหรือการสื่อสารดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้รับข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื้อหาสำคัญของข้อมูลนี้จะไม่ถูกเปิดเผยโดยไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนั้น ข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยจะถูกเก็บเป็นความลับ ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>90</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางศาลจะเป็นยังวิธีการที่คู่พิพาทนิยมใช้กันมากที่สุดในการยุติข้อขัดแย้ง แต่การระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) ก็กำลังได้รับการยอมรับและเล็งเห็นถึงความสำคัญในประเทศญี่ปุ่นอย่างค่อยๆเป็น ค่อยๆไป และสม่ำเสมอ และมีแนวโน้มจะถูกใช้บริการมากขึ้นเรื่อยๆ มีสถาบันทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนมากมายที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ประชาชนสามารถพึ่งพาและยุติข้อพิพาทลงได้ โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการระงับข้อพิพาททางเลือกจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นเครื่องมือและกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริม ADR ในประเทศญี่ปุ่น

---

<sup>90</sup> Article 6 Communications Between the Mediator and the Parties

1. The mediator may meet or communicate with the parties jointly or individually.
2. If the mediator meets or communicates with a party individually, the mediator shall inform the other party about such meeting or communication.
3. Where the mediator receives information about the dispute from a party, the substantial content of this information will not be disclosed without the consent of that party.

#### Article 7 Confidentiality

1. Any information relating to the mediation proceedings shall be kept confidential except where its disclosure is necessary under the applicable law or for the purposes of implementation and enforcement of a settlement agreement.
2. The parties to the mediation, the mediator, and any other persons involved in the mediation proceedings shall not rely on, introduce as evidence, or give testimony based on in any arbitration, judicial or similar proceedings:
  - (a) the fact that any party made a Request or wished to participate in mediation proceedings; or
  - (b) any views expressed or suggestions made by any party in the course of the mediation proceedings in respect of a possible settlement of the dispute; or
  - (c) any statements or admissions made by any party in the course of the mediation proceedings; or

---

(d) any proposals made by the mediator; or

(e) the fact that any party indicated its willingness to accept a proposal for settlement made by the mediator; or

(f) the documents prepared solely for the mediation proceedings.

However, if required to do so under applicable law or for purposes of implementation or enforcement of a settlement agreement, the parties may disclose or produce such information or evidence to the extent necessary.

3. The provisions of this Article shall be applicable whether or not the arbitration, judicial or similar proceedings relate to the dispute that is subject of the present or past mediation proceedings.

### 3.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสหรัฐอเมริกา

#### 1) ประวัติของการไกล่เกลี่ยในสหรัฐอเมริกา

การไกล่เกลี่ยเป็นเทคนิคหรือกลุ่มเทคนิคที่มีประสิทธิภาพซึ่งมีที่มาจากทวีปอเมริกาเหนือ สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นมีปัญหาอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการฟ้องร้อง และจำเป็นต้องพัฒนาวิธีการแก้ไขข้อพิพาท โดยทั่วไปที่มีราคาไม่แพง จนในที่สุดสหรัฐอเมริกาก็เป็นผู้นำของโลกในการพัฒนาการไกล่เกลี่ย<sup>91</sup> ในสังคมโลก ตะวันตกนั้นมีการขยายตัวของกระบวนการไกล่เกลี่ยขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง และการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางได้มีการพัฒนาขึ้นในกลุ่มคนอเมริกันและประเทศที่อเมริกาเคยปกครองมาก่อน จนในที่สุดประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งมีกลุ่มเชื้อชาติและศาสนาที่ขัดแย้งกัน เช่น พุริทานส์ เควกเกอร์ และคนจีนกับยิว ก็มีการพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการและสมัครใจขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้มีการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมของคนอเมริกันกับกลุ่มคนพื้นเมืองที่อยู่มาก่อนหรือที่เรียกว่าอินเดียนแดง ซึ่งมักจะใช้วิธีการประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อสร้างมติร่วมกัน (Consensus-building) โดยมีผู้อาวุโสช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหา<sup>92</sup> โดยรูปแบบของการไกล่เกลี่ยในสหรัฐอเมริกา เมื่อย้อนกลับไปถึงประวัติศาสตร์ช่วงแรกของประเทศเป็นการระงับข้อพิพาทที่ใช้ในสังคมอเมริกันพื้นเมือง ส่วนแนวความคิดของการไกล่เกลี่ยที่ได้รับการสนับสนุนจากศาลนั้น เริ่มมาจากผู้ที่ก่อตั้งถิ่นฐานในยุคแรกที่มาจากประเทศอังกฤษ<sup>93</sup>

ประวัติศาสตร์การไกล่เกลี่ยของสหรัฐอเมริกาในยุคแรกนั้นเป็นการไกล่เกลี่ยเพื่อการอำนวยความสะดวก (Facilitation) เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 การไกล่เกลี่ยขยายตัวขึ้นและถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองการแก้ไขข้อพิพาทด้านแรงงานที่เกิดขึ้น<sup>94</sup> โดยมีการพัฒนากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางขึ้นเป็นระบบอย่างเป็นทางการเรื่องแรก คือการจัดการความขัดแย้งเรื่องแรงงาน ในปี ค.ศ.1913 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งกระทรวงแรงงานขึ้น และคณะกรรมการระงับข้อพิพาทได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างฝ่ายแรงงานลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการนี้ได้พัฒนาเป็นส่วนบริการระงับข้อพิพาทของสหรัฐอเมริกา (the United States Conciliation Service) และ

<sup>91</sup> Peter d' Ambrumenil, *Mediation and Arbitration*, (London : Cavendish Publishing Limited, 1997), p.87.

<sup>92</sup> มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. แห่หลังเดิม. หน้า 26-27.

<sup>93</sup> Christopher Razo, Deionna Ferguson and Rodney L Lewis, *Mediation in USA*, (Online). Available from: [https://www-lexology-com.translate.google/library/detail.aspx?g=1afc5951-1db6-4f91-8e3b-500022484dbd&\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=op,sc](https://www-lexology-com.translate.google/library/detail.aspx?g=1afc5951-1db6-4f91-8e3b-500022484dbd&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op,sc), Access date: August 22, 2022.

<sup>94</sup> Ibid.

ในปี ค.ศ.1947 ได้รับการตั้งเป็นส่วนบริการระดับข้อพิพาทและไกล่เกลี่ย (คนกลาง) แห่งรัฐ (the Federal Mediation and Conciliation Service) เหตุผลที่มีการริเริ่มกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยในภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้น คือเพื่อช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยด้วยความเหมาะสมและมีหลักประกันอันมั่นคงในภาคอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดกระบวนการสร้างข้อตกลงในประเด็นต่างๆ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยวิธีการต่อรองอย่างสร้างสรรค์ (Collective bargaining) โดยมีความคาดหวังว่ากระบวนการหาข้อยุติโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง จะป้องกันการสไตรก์หยุดงานและประท้วง ซึ่งจะทำให้ความปลอดภัย สวัสดิการและความสุขของคนอเมริกันดีขึ้น<sup>95</sup> แต่เมื่อการเจรจาระหว่างแรงงานและฝ่ายบริหารล้มเหลว ความพยายามครั้งแรกในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยจึงเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 และต้นทศวรรษ 1980<sup>96</sup>

แต่ถึงกระนั้น การใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางของรัฐบาลในการจัดการกับข้อพิพาทแรงงานได้ก่อให้เกิดรูปแบบเดียวกันนี้ในหลายๆ รัฐ รัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกายังได้ออกกฎหมายหลายฉบับ สร้างกฎกติกาและฝึกกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง<sup>97</sup> ในส่วนของภาคเอกชนก็ได้ริเริ่มการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยคนกลางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายแรงงานและฝ่ายบริหาร รวมทั้งความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่างๆ ในปี ค.ศ.1926 ได้มีการก่อตั้งสมาคมอนุญาโตตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อสนับสนุนการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ และเทคนิคอื่นๆ ของการสร้างข้อตกลงแก้ข้อพิพาทโดยสมัครใจ<sup>98</sup> สำหรับการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่ได้รับการสนับสนุนโดยองค์กรของรัฐบาล ไม่ได้ดำเนินการเฉพาะในเรื่องของปัญหาแรงงานเท่านั้น กฎหมายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ.1964 ได้ก่อให้เกิด “ส่วนบริการชุมชนสัมพันธ์” (the Community Relations Service : CRS) ของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา โดยมีหน้าที่ที่จะช่วยเหลือชุมชนและบุคคลที่ต้องเข้ามาสู่กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาท ข้อขัดแย้งต่างๆ หรือการที่พวกเขาเหล่านั้นประสบปัญหาจากการได้รับการปฏิบัติที่ไม่ยุติธรรมในเรื่องของเชื้อชาติ สีผิวหรือชาติกำเนิด โดยส่วนบริการชุมชนสัมพันธ์ (CRS) ได้ดำเนินการอยู่ทั่วประเทศ จนต่อมากลุ่มต่างๆ ได้ริเริ่มที่จะใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทของเผ่าพันธุ์และข้อพิพาททางเศรษฐกิจภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม เช่น ตัวอย่างของกลุ่มที่ได้มีการพัฒนา

<sup>95</sup> มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. แห่ล่งเคิม. หน้า 28.

<sup>96</sup> Christopher Razo, Deionna Ferguson and Rodney L Lewis. แห่ล่งเคิม.

<sup>97</sup> มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. แห่ล่งเคิม. หน้า 28.

<sup>98</sup> แห่ล่งเคิม. หน้า 28.

วิธีการแก้ปัญหาความแตกต่างภายในโดยวิธีพื้นบ้าน ได้แก่ กลุ่มผู้รักษาความสงบนาวาโฮ กลุ่มคนกลางของเผ่าอลาสกา และอีกหลายๆ กลุ่มที่กระจายอยู่ในชนพื้นเมืองต่างๆ ในเกาะฮาวาย กระบวนการแก้ไขข้อพิพาทโดยวิธีพื้นบ้าน เรียกว่า “โฮ โอโปโนโปโน” (Ho’ Oponopono) ได้มีการปรับปรุงมาใช้ในการจัดการความแตกต่างระหว่างชนพื้นเมืองต่างๆ<sup>99</sup>

ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางได้มีการพัฒนาอย่างเป็นทางการมากขึ้น และใช้กันอย่างแพร่หลายในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ในระยะเริ่มแรกรัฐบาลได้ให้งบประมาณสนับสนุนศูนย์กลางเพื่อความยุติธรรมเพื่อเพื่อนบ้าน (Neighborhood Justice Centers : NJCs) เพื่อสนับสนุนการบริการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางให้มีอัตราค่าบริการที่ต่ำหรือให้บริการฟรีต่อสาธารณะ เพื่อให้การแก้ไขข้อพิพาทสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปี 1980 กระบวนการของ NJCs ได้รับการจัดการเข้าสู่ระบบและกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทางเลือกของการบริการแก้ปัญหาข้อพิพาทของเมือง ของระบบศาล หรือของอำเภอ ซึ่งแต่เดิมจะต้องอาศัยทนายความเป็นหลัก โครงการของชุมชนบางอย่างได้พัฒนากลายเป็นองค์กรอิสระที่ไม่หวังผลกำไร และให้บริการแก้ปัญหาข้อพิพาทของชาวบ้านทั่วไป โดยมีคนในชุมชนนั้นเองทำหน้าที่เป็นคนกลางคนเดียวหรือร่วมกัน หรือเป็นองค์กรคณะในการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางหรือระงับข้อพิพาท<sup>100</sup> นอกจากนี้ การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางยังนำไปใช้ใน โรงเรียนและสถาบันการศึกษาชั้นสูง และในปี ค.ศ.1980 ได้มีการก่อตั้งสมาคมการศึกษาเพื่อการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางแห่งชาติ (National Association of Mediation in Education : NAME) โดยสิ่งที่น่าสนใจในความก้าวหน้าของการศึกษาเกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง ก็คือการขยายการฝึกอบรมให้กับเยาวชนในการฝึกปฏิบัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>101</sup>

## 2) รูปแบบของการไกล่เกลี่ย (Style of mediation) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบของการไกล่เกลี่ยอยู่หลายรูปแบบ เช่น การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวก (Facilitative Mediation) การไกล่เกลี่ยแบบประเมิน (Evaluative Mediation) และการไกล่เกลี่ยแบบปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Transformative Mediation)<sup>102</sup> แต่ในงานเขียนนี้ผู้ศึกษาขอเสนอรูปแบบของการไกล่เกลี่ย

<sup>99</sup> มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. แหล่งเดิม. หน้า 29-30.

<sup>100</sup> แหล่งเดิม. หน้า 30.

<sup>101</sup> แหล่งเดิม. หน้า 31-32.

<sup>102</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ, “การศึกษาการไกล่เกลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกา”, ใน ไกล่เกลี่ยสไตส์ฮาวาย, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : ธนาเพลส, 2560), หน้า 37.



ที่แตกต่างกันสองรูปแบบอย่างชัดเจน ได้แก่ การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวก (Facilitative Mediation) และการไกล่เกลี่ยแบบประเมิน (Evaluative Mediation)

- การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวก (Facilitative Mediation)

การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวก คือกระบวนการที่ผู้ไกล่เกลี่ยช่วยเหลือคู่พิพาทให้ระงับข้อพิพาทด้วยการตัดสินใจร่วมกันบนพื้นฐานของความพึงพอใจและความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาท<sup>103</sup> ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความชัดเจนและหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งเสริมสร้างการสื่อสารระหว่างคู่กรณีให้คู่กรณีเข้าใจสถานการณ์ที่พิพาทระหว่างกัน และหาทางออกร่วมกันว่าจะตัดสินใจข้อพิพาทอย่างไร โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ชี้นำหรือแสดงความคิดเห็นของตน เพราะอาจสูญเสียความเป็นกลาง และอาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของคู่กรณีรวมถึงข้อกฎหมาย<sup>104</sup> ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางในการอำนวยความสะดวกระหว่างคู่พิพาท ไม่ประเมินรูปคดี แต่ผู้ไกล่เกลี่ยจะใช้วิธีการถามคำถามเพื่อรวบรวมข้อมูล สรุปประเด็นข้อพิพาท ทำความเข้าใจเหตุผลอันเป็นที่มาของข้อพิพาท ค้นหาความต้องการที่แท้จริง กระตุ้นให้คู่พิพาทระดมความคิดในการหาทางออกร่วมกัน คิดข้อเสนอแล้วตัดสินใจเลือกข้อเสนอที่คู่พิพาทพึงพอใจมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวกเป็นเพียงผู้ควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ย ขณะที่คู่พิพาทเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง<sup>105</sup> การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบอำนวยความสะดวกมักจะใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนและข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนัก ข้อดีของการไกล่เกลี่ยรูปแบบนี้คือคู่พิพาททั้งสองฝ่ายเป็นผู้หาแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือข้อยุติร่วมกัน ทำให้คู่พิพาทสามารถยอมรับผลแห่งการไกล่เกลี่ยได้โดยง่ายและปราศจากข้อกั้ววลหรือสงสัยต่อคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งรวมถึงผู้ไกล่เกลี่ยด้วย<sup>106</sup>

<sup>103</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 39.

<sup>104</sup> อัจฉรา นาคะภักดี และคณะ, “การเจรจาต่อรอง หัวใจของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”, ใน ไกล่เกลี่ยสไตล์ฮาวาย, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : ธนาเพลส, 2560), หน้า 1-2.

<sup>105</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 39.

<sup>106</sup> ปิยะวรรณ สุประดิษฐ์ ณ อยุธยา และคณะ, “การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยความสะดวก (Facilitative Mediation) กับการไกล่เกลี่ยแบบประเมิน (Evaluative Mediation)”, ใน ไกล่เกลี่ยสไตล์ฮาวาย, จัดพิมพ์โดยสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : ธนาเพลส, 2560), หน้า 84-85.

- การไกล่เกลี่ยแบบประเมิน (Evaluative Mediation)

การไกล่เกลี่ยแบบประเมิน คือกระบวนการที่ผู้ไกล่เกลี่ยช่วยเหลือคู่พิพาทให้ระงับข้อพิพาทด้วยการประเมินรูปคดีของแต่ละฝ่าย โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะให้ความสำคัญต่อพื้นฐานของคดีความและข้อกฎหมายยิ่งกว่าการให้ความสำคัญต่อความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็งในคดีของคู่พิพาท คาดเดาศาทงของคู่พิพาทว่ามีแนวโน้มเป็นอย่างไร<sup>107</sup> ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ให้ความเห็นคำชี้แนะโดยอ้างอิงประสบการณ์ของแนวปฏิบัติ ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือข้อกฎหมายแก่คู่กรณีในการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน<sup>108</sup> บางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะแนะนำให้ผู้พิพาททราบถึงผลของคำพิพากษาในคดีทำนองเดียวกัน ดังนั้นผู้ไกล่เกลี่ยแบบประเมินส่วนมากมักจะเป็นผู้พิพากษา ทนายความ หรือนักธุรกิจ หลายครั้งผู้ไกล่เกลี่ยมักจะใช้รูปแบบการประชุมฝ่ายเดียว (Caucus session) กับคู่พิพาททั้งสองฝ่าย เพื่อความสะดวกในการพูดคุยหรือประเมิน<sup>109</sup> ผู้ไกล่เกลี่ยเชิงธุรกิจมีแนวโน้มที่จะนำการไกล่เกลี่ยรูปแบบนี้ไปใช้<sup>110</sup> ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยประเภทนี้นอกจากจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว ยังเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการกำหนดผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยอีกด้วย<sup>111</sup> การไกล่เกลี่ยแบบประเมินนี้ผู้ไกล่เกลี่ยมีแนวโน้มที่จะมีคำตอบในใจแล้วว่าเรื่องที่พิพาทดังกล่าวจะมีบทสรุปอย่างไร ส่งผลให้บางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะต้องเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในเชิงบังคับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การไกล่เกลี่ยรูปแบบนี้เหมาะสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่พิพาทมีความรู้ทางกฎหมาย และคู่พิพาทต้องการความเห็นเกี่ยวกับรูปคดี ข้อดีของการไกล่เกลี่ยแบบประเมินคือผู้ไกล่เกลี่ยในฐานะที่เป็นบุคคลภายนอกจึงมักจะมองเห็นสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าตัวคู่พิพาท จึงทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเสนอทางออกที่ดีให้แก่คู่พิพาทได้ แต่บางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของคู่พิพาท ทำให้การเสนอความเห็นไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาท ส่งผลให้คู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้<sup>112</sup>

รูปแบบการไกล่เกลี่ยแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ปัจจุบันได้มีวิวัฒนาการผสมผสานรูปแบบการไกล่เกลี่ยแบบอำนาจการเจรจาแบบประเมินเข้าด้วยกัน<sup>113</sup> แต่การไกล่เกลี่ยในศาลและในคดีที่มีการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะฟ้องศาล ในประเทศสหรัฐอเมริกานิยมใช้การไกล่เกลี่ยแบบอำนาจการเจรจา

<sup>107</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 39-40.

<sup>108</sup> อัจฉรา นาตะภักดี และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 2.

<sup>109</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 40.

<sup>110</sup> อัจฉรา นาตะภักดี และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 2.

<sup>111</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 40.

<sup>112</sup> ปิยะวรรณ สุประดิษฐ์ ณ อยุธยา และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 85-86.

<sup>113</sup> ยูพา วงศ์ทองทิว และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 40.

(Facilitative Mediation) กันอย่างแพร่หลาย โดยเป็นกระบวนการที่สามารถรวมเอาวิธีการต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง การสร้างสัมพันธ์ การค้นหาความต้องการที่แท้จริง จะอยู่ในวิธีการไกล่เกลี่ย ที่ถูกต้องเท่านั้น โดยถือเป็นวิธีการที่สามารถค้นหาความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มพิพาท ค้นพบทางออกอันเป็นที่พอใจด้วยกัน ทุกฝ่าย เรียกว่า ชนะ-ชนะ และที่สำคัญยังสามารถสร้าง รักษา หรือฟื้นฟูความสัมพันธ์ของกลุ่มพิพาท<sup>114</sup> และ โดยเฉพาะ การไกล่เกลี่ยชุมชน (Community) มีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยแบบอำนวยการเจรจาในการระงับ ข้อพิพาท<sup>115</sup>

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ศาลในประเทศ สหรัฐอเมริกาได้เกิดมีโครงการทางเลือกหลายทางในการนำคดีไปสู่ศาล หรือ โครงการศาลหลายประตู (Multi Door Court) ซึ่งหมายความว่า คู่ความเมื่อมาศาลแล้วจะเปิดประตูช่องทางใด ระหว่างเปิดประตูเพื่อไปสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออกที่เป็นประโยชน์แก่คู่ความทุกฝ่าย หรือจะเปิดประตูไปสู่กระบวนการของการนำคดีไปสู่ การพิจารณาสืบพยานแล้วให้ศาลตัดสิน ก็มีทางเลือกให้คู่ความพิจารณา โดยกระบวนการหลายประตูดังกล่าว จะมีการนำเสนอข้อมูลเปรียบเทียบผลของการเป็นคดีกับการไกล่เกลี่ย<sup>116</sup>

จากโครงการศาลหลายประตูนี้ ทำให้ศาลต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาเห็นความสำคัญและประโยชน์ ของการไกล่เกลี่ยจึงผลักดันโครงการไกล่เกลี่ยในศาล และมีจุดเปลี่ยนสำคัญคือเมื่อประธานาธิบดีวิลเลียม เจ. คลินตัน (บิล คลินตัน) ได้มีคำสั่งประธานาธิบดีที่เรียกว่า คำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive Order) ที่ 12988 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1996 (พ.ศ.2539) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนการระงับข้อพิพาทด้วยการระงับข้อพิพาท ทางเลือก และเรียกกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก ทำให้การไกล่เกลี่ยได้มีชื่อเป็นทางการคือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) หรือ ADR<sup>117</sup> อีกทั้งในสหรัฐอเมริกา ค่าใช้จ่ายใน การดำเนินคดีสูงมากและไม่สามารถเรียกคืนได้ การพิจารณาคดีมีความล่าช้าและใช้เวลานาน จึงมีการค้นหา ทางเลือกอื่นที่รวดเร็วกว่าและถูกกว่า<sup>118</sup> อาทิ การระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) นั่นเอง

---

<sup>114</sup> นพพร โพธิ์รังสิยากร, ที่มาของการระงับข้อพิพาทนอกศาล, ดุลพาห ปีที่ 67 เล่มที่ 2 เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2563, น. 16, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://bit.ly/3tXPEFa>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 31 กรกฎาคม 2565.)

<sup>115</sup> อัจฉรา นาคะภักดี และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 2.

<sup>116</sup> นพพร โพธิ์รังสิยากร. แหล่งเดิม. หน้า 16-17.

<sup>117</sup> แหล่งเดิม. หน้า 18.

<sup>118</sup> Henry J. Brown and Arthur L. Marriott Q.C., ADR Principles and practice (second edition), (London : Sweet & Maxwell Limited, 1999), p. 14.

ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้จนเป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายทั้งหลาย ทำให้หน่วยงานต่างๆ นิยมใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกแทนการฟ้องคดีต่อศาลกันอย่างแพร่หลาย วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยวิธีทางเลือก (ADR) ของสหรัฐอเมริกาอันเป็นวิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่ดีและเหมาะสม ตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ซึ่งปัจจุบันนี้ได้เป็นที่นิยมใช้กันมากและประสบความสำเร็จอย่างดี โดยสามารถแยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ กล่าวคือ<sup>119</sup>

ประเภทแรก การระงับข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation) วิธีนี้เป็นวิธีที่ในสหรัฐอเมริกานิยมกันมาก เนื่องจากเกิดจากความสมัครใจของกลุ่มพิพาท ซึ่งในบางรัฐอาจกำหนดให้ใช้ในคดีแพ่ง แต่รัฐส่วนใหญ่ให้คู่ความใช้โดยสมัครใจ โดยให้ฝ่ายที่สามที่เป็นคนกลางมาคอยช่วยแก้ไขปัญหา เสนอแนวทางให้ยุติข้อพิพาทด้วยสันติวิธี แต่ไม่มีสิทธิไปตัดสินหรือบังคับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ยอมรับได้

ประเภทที่สอง การระงับข้อพิพาทโดยใช้อุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกรณีที่ทั้งสองฝ่ายยินยอมมอบเรื่องให้อุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลคดี และรับฟังพยานหลักฐาน ซึ่งความเห็นนี้เป็นเพียงแนวทางให้คู่ความตัดสินใจ ไม่มีผลผูกพันคู่ความ ดังนั้น วิธีการอนุญาโตตุลาการนี้ไม่เป็นที่นิยมที่สุดเพราะมีการแพ้ชนะกัน

ประเภทที่สาม การประเมินผลคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation) ซึ่งจะมีนักกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับคู่ความ ทั้งยังให้ความเห็นในทางกฎหมายและดูแลผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ประกอบกับการให้ข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจของกลุ่มพิพาท

ประเภทที่สี่ การพิจารณาคดีโดยย่อ (Summary Trial) เป็นกรณีที่ศาลจะให้คู่ความทั้งสองฝ่ายเสนอคดีของตนเองแบบย่อ โดยไม่มีการนำสืบพยาน หลังจากนั้นผู้พิพากษาหรือคณะลูกขุนจะทำความเห็นคู่ความจะยอมรับหรือไม่ก็ได้

ประเภทที่ห้า สัปดาห์การหาข้อตกลง (Settlement Week) ซึ่งศาลจะพักการพิจารณาชั่วคราว และให้โอกาสแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายเจรจาในเวลานั้น ซึ่งจะมีผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยให้คู่ความตกลงกันได้

---

<sup>119</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2545, หน้า 33-34, การพัฒนาระบบศาลในประเทศอเมริกาและไทย : ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและระบบบันทึกคำพยาน. อ้างถึงใน จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : มลรัฐฟลอริดา, วารสารสุทธิปริทัศน์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม 2564, น.30-31, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPUSuthiparithatJournal/article/view/248101/169803>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 2 กรกฎาคม 2565.)

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังให้ความสำคัญกับเรื่องคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดตั้งสมาคมอาชีพด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น เพื่อดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ พร้อมทั้งคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่ผ่านการอบรมและมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะประเมินจากระดับการฝึกอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนมาตรฐานอาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนมากจะเป็นนักกฎหมาย จะต้องได้รับการขึ้นบัญชีไว้ต่อศาล ในการที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับการรับรองทางกฎหมาย และจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยแต่ละประเภทก็ต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป อาทิ คุณสมบัติเบื้องต้นในเรื่องการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ย การศึกษาการไกล่เกลี่ย รวมถึงประสบการณ์ในด้านการไกล่เกลี่ย เป็นต้น เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยสมทบ (Associate Mediator) ต้องผ่านการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 40 ชั่วโมง ต้องมีส่วนร่วมในการศึกษาการไกล่เกลี่ยอย่างน้อยปีละไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมง และต้องมีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 40 ชั่วโมง<sup>120</sup>

### 3) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง

หลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการเปิดเผยความลับบางเรื่องในการไกล่เกลี่ย ใน Uniform Mediation Act 2001 ของสหรัฐอเมริกา เป็นบทกฎหมายที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเปิดเผยความลับในการไกล่เกลี่ย หากเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่จะก่อให้เกิดการคุกคามหรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น การวางแผนก่ออาชญากรรมหรือการกระทำที่เป็นการปกปิดอาชญากรรมต่อสิ่งที่กำลังดำเนินอยู่ การกระทำทารุณต่อเด็กหรือผู้ที่บกพร่องทางจิตใจหรือร่างกาย การกระทำทารุณ รุนแรง หรือ ทอดทิ้งเด็กหรือผู้ที่บกพร่องทางจิตใจหรือร่างกายรวมไปถึงคนชรา ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยต่อสาธารณะของเด็กและผู้ที่เกี่ยวข้องที่บกพร่องทางจิตใจหรือร่างกายดังกล่าวรวมไปถึงคนชราด้วย แต่กฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีกำหนดครอบคลุมไปถึงข้อมูลเหล่านี้<sup>121</sup> หลังจากสหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยรูปแบบการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Uniform Mediation Act) ซึ่งถูกยกร่างโดยคณะกรรมการการประชุม

<sup>120</sup> จีรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : มลรัฐฟลอริดา, วารสารสุทธิปริทัศน์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม 2564, น.28-29, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPUsthiparithatJournal/article/view/248101/169803> (วันที่สืบค้นข้อมูล : 2 กรกฎาคม 2565.)

<sup>121</sup> นรภัทร อิงบุญมีสกุล, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในศาลยุติธรรม, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://law.master.kbu.ac.th/StudentTheses/2560/02.pdf>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 31 กรกฎาคม 2565.)

แห่งชาติทางกฎหมาย (National Conference of Commission of Uniform State Laws) และได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยเนติบัณฑิตยสภาสหรัฐ (The American Bar Association) รวมทั้งได้วางแนวทางในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทให้เข้าไปในลักษณะเดียวกันของรัฐต่างๆ ในสหรัฐ (11 ใน 50 รัฐ)<sup>122</sup>

ยกตัวอย่างการไกล่เกลี่ยของบางรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา อาทิเช่น

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรัฐฮาวาย (Mediation in the Hawaii) ในมลรัฐฮาวายจะมีศูนย์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ในทุกเมืองของมลรัฐ โดยมีชื่อเรียกต่างกันไป อาทิ Kauai Economic Opportunity Inc. ตั้งอยู่ที่เกาะ Kauai, Mediation Services of Maui ตั้งอยู่ที่เกาะ Maui และ Molokai, West Hawaii Mediation Center ตั้งอยู่ที่เกาะ Big Island, Kuikahi Mediation Center ตั้งอยู่ที่เกาะ Big Island เป็นต้น<sup>123</sup> โดยภารกิจสำคัญของศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านี้ คือการจัดหาวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีคุณภาพสูงและการบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สามารถเข้าถึงได้ โดยมีหลากหลายโปรแกรมที่ให้บริการ ทั้งการจัดฝึกอบรม, การไกล่เกลี่ยในชุมชน, การไกล่เกลี่ยในคดีเฉพาะทาง, การระงับข้อพิพาททางเลือกอื่น รวมถึงการให้ความรู้แก่โรงเรียน สถานศึกษาเยาวชน โดยศูนย์เหล่านี้มีอาสาสมัครที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ที่มีพื้นฐานความรู้ที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป<sup>124</sup> ในด้านของคดีความที่ใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยนี้ แบ่งออกเป็น คดีที่อยู่ในชั้นศาล โดยเฉพาะศาลจังหวัดและศาลครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นคดีที่เรียกร้องค่าเสียหายเล็กๆ น้อยๆ คดีพิพาทระหว่างผู้บริโภครกับผู้ประกอบการ คดีเกี่ยวกับที่ดิน คดีเกี่ยวกับสิทธิการเช่า คดีฟ้องขับไล่ คดีทางธุรกิจ คดีเกี่ยวกับเรียกร้องความเป็นบิดา คดีเกี่ยวกับการสั่งห้ามกระทำการบางอย่าง เป็นต้น และอีกส่วนคือคดีที่อยู่ในศูนย์ไกล่เกลี่ยนี้เอง อาทิ คดีเกี่ยวกับการหย่าร้าง คดีเกี่ยวกับการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ คดีครอบครัว คดีธุรกิจ คดีเกี่ยวกับการจ้างงาน คดีเกี่ยวกับหุ้นส่วน คดีเกี่ยวกับอยู่อาศัย คดีพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน คดีเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น<sup>125</sup> โดยคดีที่เข้ามาศูนย์ไกล่เกลี่ยนี้ จะมาจากหลากหลายช่องทาง เช่น ศาล, ตัวแทนผู้ให้บริการ, รัฐบาล, องค์กรธุรกิจต่างๆ, ทนายความ, ทหาร รวมไปถึงมาด้วยตนเอง<sup>126</sup> มีรูปแบบขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยของฮาวายปรากฏตามแผนภาพด้านล่าง<sup>127</sup>

<sup>122</sup> จีรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. แหล่งเดิม. น.29.

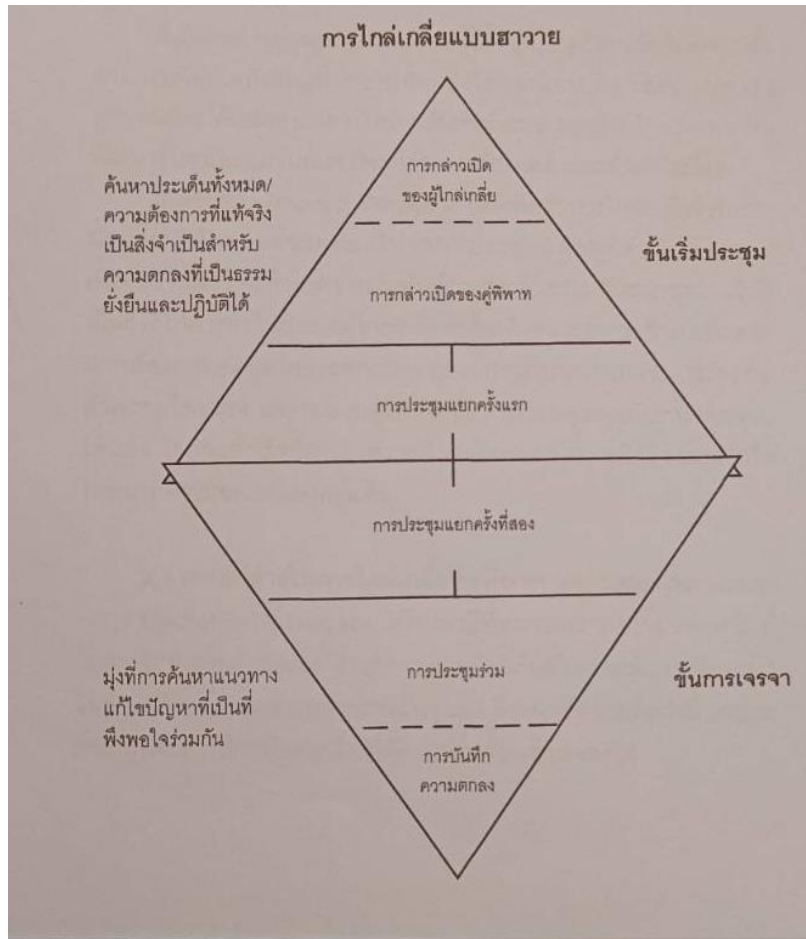
<sup>123</sup> อัจฉรา นานะภักดี และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 12-13.

<sup>124</sup> แหล่งเดิม. หน้า 13.

<sup>125</sup> แหล่งเดิม. หน้า 13-14.

<sup>126</sup> แหล่งเดิม. หน้า 14.

<sup>127</sup> แหล่งเดิม. หน้า 16.



ภาพที่ 3.2 แผนภาพรูปแบบขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของฮาวาย

### รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้ไกล่เกลี่ยฮาวาย

ผู้ไกล่เกลี่ยฮาวายมักเลือกใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยแบบอำนาจการเจรจา โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะพยายามให้คู่พิพาทเปิดเผยและสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของตนเอง และแสดงความรู้สึกออกมาด้วยการใช้เทคนิคในการสื่อสารหลายรูปแบบ เช่น การใช้คำถามปลายเปิด คำถามที่สร้างความชัดเจน และการฟังอย่างตั้งใจ โดยสมมติฐานพื้นฐานของรูปแบบการไกล่เกลี่ยในชุมชนฮาวายคือคู่พิพาทมีหน้าที่รับผิดชอบต่อข้อพิพาทด้วยตนเอง ดังนั้น ในระหว่างการเจรจา คู่พิพาทจะถูกคาดหวังและได้รับการสนับสนุนให้ค้นหาแนวทางการยุติข้อพิพาทด้วยตนเอง การกระทำภายใต้สมมติฐานที่ว่าคู่พิพาทมีแนวโน้มจะขยับจุดยืนที่ตนเองยึดมั่น ไปยังข้อยุติที่คู่พิพาทยอมรับร่วมกันทั้งสองฝ่ายได้ หากพื้นฐานของข้อยุตินั้นออกมาจากปากของคู่พิพาทเองมากกว่ากรณีที่ข้อยุตินั้นมาจากข้อเสนอแนะของบุคคลภายนอก<sup>128</sup>

<sup>128</sup> ปิยะวรรณ สุประดิษฐ์ ณ อยุธยา และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 90-91.



และยังมีคำกล่าวของศูนย์ไกล่เกลี่ยในฮาวายว่า เมื่อใดก็ตามที่คนใดคนหนึ่งสามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งได้อย่างราบรื่น ไร้ความรุนแรง ทุกๆ คนก็จะได้รับผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างทุกฝ่ายก็จะเพิ่มมากขึ้น พัฒนาขึ้นๆ และชุมชนนั้นๆ ก็จะมีความเหนียวแน่นและมั่นคงในที่สุด<sup>129</sup>

ผู้ศึกษาขอแนะนำเสนอศูนย์ไกล่เกลี่ยแห่งหนึ่งในรัฐฮาวาย คือ West Hawaii Mediation Center : WHMC (ศูนย์ไกล่เกลี่ยฮาวายตะวันตก) WHMC มีภารกิจเพื่อให้บริการระงับข้อพิพาทและบริการด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับบุคคลและสร้างชุมชนที่มองว่าการแก้ไขข้อขัดแย้งเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกผ่านโปรแกรมการไกล่เกลี่ยและการศึกษา<sup>130</sup> WHMC ก่อตั้งขึ้นในปี 1988 โดยมุ่งมั่นที่จะให้บริการแก้ไขข้อขัดแย้งคุณภาพสูงแก่สมาชิกชุมชนและองค์กรต่างๆ ทั่วฮาวายตะวันตก WHMC ตั้งอยู่บนความเป็นกลางสำหรับฝ่ายที่มีความขัดแย้งในการเจรจาที่เป็นความลับ ด้วยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลางที่ได้รับการฝึกอบรมสองคน ฝ่ายต่างๆ จะได้รับคำแนะนำผ่านกระบวนการรวบรวมข้อมูล ระบุนุประเด็นและขอบเขตของข้อตกลง และดำเนินการเพื่อค้นหาข้อตกลงที่เป็นที่พอใจร่วมกัน บริการเหล่านี้พร้อมให้บริการและราคาไม่แพงผ่านความพยายามอย่างต่อเนื่องและทุ่มเทของอาสาสมัครและพนักงานที่ผ่านการฝึกอบรม ร่วมกับพันธมิตรด้านเงินทุนของรัฐเอกชนอย่างต่อเนื่อง WHMC เป็นสมาชิกขององค์กรทั่วรัฐ Mediation Centers of Hawaii (MCH) องค์กรนี้ประกอบด้วยศูนย์ไกล่เกลี่ยอิสระ 5 แห่งที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งแต่ละแห่งได้รับทุนสนับสนุนบางส่วนจากศาลยุติธรรมของรัฐผ่านศูนย์สำหรับการระงับข้อพิพาททางเลือก<sup>131</sup> WHMC ประกอบไปด้วยคณะกรรมการบริหาร เจ้าหน้าที่ที่มีอาชีพกลุ่มเล็กๆ และคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครที่ผ่านการฝึกอบรมซึ่งคัดเลือกมาจากชุมชน<sup>132</sup> WHMC อาศัยอาสาสมัครในการให้บริการชุมชนฮาวายตะวันตก โดยบทบาทของคนกลางคือการแนะนำผู้เข้าร่วมตลอดกระบวนการไกล่เกลี่ย ช่วยให้พวกเขาค้นพบวิธีแก้ปัญหาคดีที่ดีที่สุดของตนเอง แม้ว่าบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นไปด้วยความ

---

<sup>129</sup> อัจฉรา นาคะภักดี และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 18.

<sup>130</sup> West Hawaii Mediation Center, “The WHMC Mission”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>131</sup> West Hawaii Mediation Center, “WHO is WHMC?”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>132</sup> West Hawaii Mediation Center, “Staff and Board of Directors”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/staff/>, Access date: November 15, 2022.

สมัครใจ แต่การทำงานในชุมชนจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง การฝึกฝนการไกล่เกลี่ย และการอุทิศตนให้กับโปรแกรม ผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครควรปฏิบัติตามสิ่งต่อไปนี้:<sup>133</sup>

- ไกล่เกลี่ย 1 – 2 ครั้งต่อเดือน (4-8 ชั่วโมงต่อเดือน)
- เรียนต่อเนื่อง 8 ชั่วโมงต่อปี
- ส่งเสริมหุ้นส่วนคนกลางร่วม; การสื่อสารที่เปิดเผยและตรงไปตรงมาพร้อมข้อเสนอแนะที่

ทันที่

- ให้บริการที่มีคุณภาพสูงแก่ชุมชน
- ยังคงเป็นกลางและไม่ตัดสิน
- เปิดรับผลลัพธ์ทุกประเภท
- ความสามารถในการรับและส่งข้อเสนอแนะ

โดยมีขั้นตอนในการเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครของ WHMC คือ ลำดับแรกต้องสำเร็จการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐาน ขั้นที่สองจะต้องสมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ต่อมาฝึกอบรมสร้างทักษะการรับรู้ให้แก่ตนเอง ซึ่งปกติจะกำหนดไว้ประมาณ 6 สัปดาห์หลังการฝึกไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐาน สังเกตการณ์การไกล่เกลี่ย สังเกตการณ์การไกล่เกลี่ย 3-5 ครั้ง ภายใน 4 เดือนของการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐาน จากนั้นจึงเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยกับผู้ไกล่เกลี่ยอาวุโส โดยกำหนดการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางและเป้าหมาย และจะต้องเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย จำนวน 2 ครั้งกับผู้ไกล่เกลี่ยอาวุโสและผู้ให้คำปรึกษา โดยต้องดำเนินการภายในเวลา 6 เดือนของการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐาน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนข้างต้นทั้งหมด จะเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายคือการจบการศึกษาอบรมเพื่อเป็นผู้ร่วมไกล่เกลี่ย โดยจะต้องเข้ารับการประเมินจากที่ปรึกษาและมีผลการประเมินที่น่าพอใจ จากนั้นจึงจะสามารถเข้ารับบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยร่วมได้ต่อไป โดยปรากฏตามแผนผังด้านล่าง<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> West Hawaii Mediation Center, “Become a Mediator”, (Online). Available from:

<https://whmediation.org/volunteer/mediator/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>134</sup> Ibid.



ภาพที่ 3.3 แผนผังขั้นตอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครของ WHMC

สำหรับการให้บริการของ WHMC ในการไกล่เกลี่ยนั้น การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่เป็นความลับ ซึ่งทีมไกล่เกลี่ยที่ผ่านการฝึกอบรมจะช่วยทั้งสองฝ่ายสื่อสารสิ่งที่สำคัญในข้อพิพาท สร้างและเจรจาทางเลือก และจัดทำข้อตกลงที่ยุติธรรม เป็นไปได้จริง และยั่งยืน เป็นกระบวนการสมัครใจที่ดำเนินการโดยสุจริต

ของทุกฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยรับรองกระบวนการที่ปลอดภัยและให้ความเคารพแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ไกล่เกลี่ยของ WHMC เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งทุกประเภท รวมถึงเรื่องเพื่อนบ้าน หย่า เจ้าของบ้านและผู้เช่า ผู้บริโภคและพ่อค้าฮาร์ดแวร์ ปัญหาชุมชน เป็นต้น<sup>135</sup> นอกจากนี้ WHMC ยังมีโปรแกรม Peer Mediation หรือที่เรียกว่าการไกล่เกลี่ยโดยเพื่อนเป็นทั้งโปรแกรมและกระบวนการที่นักเรียนในกลุ่มอายุเดียวกันอำนวยความสะดวกในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างเพื่อนสองคน กระบวนการนี้เป็นไปด้วยความสมัครใจ เป็นความลับ และเป็นต้นแบบของทักษะการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นเพื่อนกันจะไม่ “ตัดสินใจ” แต่มุ่งทำงานเพื่อหาทางออกที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดย WHMC ทำงานร่วมกับโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมปลายทั่วฮาวายตะวันตกและฮาวายเหนือ มีการจัดการฝึกอบรมการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยเพื่อนกับ โรงเรียนของรัฐและเอกชน ตัวอย่างโรงเรียนที่มีโปรแกรม Peer เช่น โรงเรียนประถมและมัธยมต้น Kohala โรงเรียนมัธยม Pa'auilo เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการสอนทักษะในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ช่วยให้นักเรียนได้รับความเข้าใจในมุมมองของตนเองและผู้อื่น ได้รับความปลอดภัยในการแก้ไขความแตกต่าง ลดการพักการเรียนและการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการให้คุณค่ากับบทบาทสำคัญที่นักเรียนมีต่อการสร้างโรงเรียนที่สงบสุขและมีประสิทธิผล<sup>136</sup> นอกจากนี้ WHMC ยังให้บริการในการอบรมการไกล่เกลี่ยเบื้องต้น การฝึกอบรมนี้มุ่งเน้นไปที่การไกล่เกลี่ยที่อำนวยความสะดวก – บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยคือการแนะนำฝ่ายต่างๆ ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย ช่วยให้สามารถระบุและสำรวจแนวทางแก้ไขปัญหของตนเอง การฝึกอบรมนี้เหมาะสำหรับบุคคลที่ต้องการพัฒนาทักษะการแก้ไขข้อขัดแย้งส่วนบุคคลหรือทางวิชาชีพให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนสำหรับผู้ที่ต้องการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครที่ผ่านการฝึกอบรมกับ WHMC โดยมีหัวข้อการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐาน อาทิ ประวัติการระงับข้อพิพาททางเลือก พระราชบัญญัติและข้อบังคับ โครงการระงับข้อพิพาท การทำความเข้าใจความขัดแย้ง ลักษณะความขัดแย้งและวัฏจักรของความขัดแย้ง รูปแบบการอำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ย กระบวนการไกล่เกลี่ย : ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย การเขียนข้อตกลง เป็นต้น<sup>137</sup> เมื่อเสร็จสิ้นการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐานแล้ว ผู้เข้าร่วมที่สนใจในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครกับ WHMC จะเข้าร่วมในการสังเกตและการฝึกอบรมเพิ่มเติมก่อนที่จะกลายเป็นผู้ร่วมไกล่เกลี่ยต่อไป<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> West Hawaii Mediation Center, “Mediation”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/our-services/mediation/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>136</sup> West Hawaii Mediation Center, “Peer Mediation”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/peer-mediation/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>137</sup> West Hawaii Mediation Center, “Basic Mediation Training”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/basicmediationtraining/>, Access date: November 15, 2022.

<sup>138</sup> West Hawaii Mediation Center, “Mediate”, (Online). Available from: <https://whmediation.org/volunteer/>, Access date: November 15, 2022.

## (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของรัฐฟลอริดา

การระงับข้อพิพาททางเลือก หรือ ADR ของรัฐฟลอริดา ได้ถูกใช้โดยศาลแห่งรัฐฟลอริดามานานกว่า 30 ปี โดยเริ่มต้นจากการสร้างศูนย์ระงับข้อพิพาททางเลือกพลเมือง (CDS) ในเมืองเดเคาน์ตี้ (Dade County) จนกระทั่งต่อมาได้จัดตั้งศูนย์ระงับข้อพิพาทฟลอริดา (DRC) เพื่อช่วยเหลือศาลในการพัฒนาโปรแกรม ADR ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับ ADR จัดพนักงานให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการระดับต่างๆ รวมทั้งให้การฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขั้นพื้นฐานและขั้นสูงให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัคร<sup>139</sup> โดยหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของรัฐฟลอริดา อาทิ คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย โดยทั่วไปมีดังนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตร และได้รับการรับรองจากศาลฎีกาแห่งรัฐฟลอริดา, จะต้องมิอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี, จะต้องอายุใบรับรองทุกสองปี พร้อมเข้ารับการฝึกอบรมต่อเนื่องอย่างน้อย 16 ชั่วโมง, ผู้ไกล่เกลี่ยที่ผ่านการรับรองแล้วจะต้องช่วยเหลือผู้ไกล่เกลี่ยที่ผ่านการอบรมใหม่อย่างน้อยสองครั้งต่อปี, ต้องเป็นผู้ที่มีมาตรฐานจริยธรรมตามกฎหมายของรัฐฟลอริดา การไกล่เกลี่ยเป็นเสมือนการหารือประเด็นข้อพิพาทร่วมกับบุคคลอื่นหรือหลายคน โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมที่จะเข้าร่วมไกล่เกลี่ย อาจมีทนายความแต่ละฝ่ายเข้าร่วมด้วยก็ได้ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะเลือกผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ศาลจะเป็นผู้คัดเลือกให้ ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อพิพาท รวมถึงจำนวนของคู่กรณี เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้ตามการไกล่เกลี่ย จะต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามโดยคู่กรณี แล้วบันทึกดังกล่าวจะเป็นเอกสารที่มีผลผูกพันตามกฎหมายและศาลจะบังคับได้ ในส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในการไกล่เกลี่ยนั้น ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจะต้องสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับประเภทคดี และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งในกรณีเล็กๆ น้อยๆ ศาลอาจให้บริการไกล่เกลี่ยโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเลยก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องรักษาความลับของข้อมูลทั้งหมดที่ถูกเปิดเผยระหว่างการไกล่เกลี่ย ยกเว้นในกรณีที่จำเป็น หรือได้รับอนุญาตโดยกฎหมาย หรือโดยความเห็นชอบของทุกฝ่าย และการไกล่เกลี่ยอาจสิ้นสุดลงเมื่อคู่กรณีบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทและลงนามในข้อตกลง หรือข้อพิพาทถึงทางตันเนื่องจากคู่กรณีไม่เต็มใจที่จะทำการไกล่เกลี่ยอีกต่อไป หรือผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าประเด็นข้อพิพาทถึงทางตันเนื่องจากปัญหาบางส่วนหรือทั้งหมดไม่สามารถที่จะไกล่เกลี่ยได้ จะต้องส่งไปที่ศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาตัดสินต่อไป เป็นต้น<sup>140</sup>

<sup>139</sup> จีรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. แหล่งเดิม. น.33-34.

<sup>140</sup> แหล่งเดิม. น.34-37.

นอกจากกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) จะได้รับความนิยมในสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีกระบวนการอีกประเภทหนึ่งที่มีความน่าสนใจ และยังไม่ปรากฏการดำเนินการอย่างเด่นชัดในประเทศไทย นั่นคือ การประเมินผลคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะมีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้เข้าประเมินข้อพิพาทอย่างเป็นกลาง คู่พิพาทนำเสนอข้อมูลของตนหรือพบกับผู้เชี่ยวชาญด้วยตนเอง ผู้เชี่ยวชาญจะระบุจุดแข็งและจุดอ่อนแต่ละด้าน และให้การประเมินผลที่เป็นไปได้ในคดีข้อพิพาท โดยการประเมินนี้สามารถช่วยเหลือคู่กรณีในการตัดสินใจและอาจผลักดันให้ตัวเองเข้าสู่การทำข้อตกลง<sup>141</sup>

โดยความเป็นมาของการประเมินคดีเบื้องต้น หรือ Early Neutral Evaluation หรือ Neutral Evaluation นั้น เกิดขึ้นเมื่อกลาง ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) เริ่มจากประธานศาลประจำรัฐตอนเหนือของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ชื่อ Robert F. Peckham พบว่า ช่วงที่ท่านดำรงตำแหน่งคดีแพ่งส่วนใหญ่ได้ออกไปจากระบบก่อนที่จะได้รับความรู้จากผู้พิพากษา สำหรับท่านแล้วเข้าใจดีว่าในทางทฤษฎีที่สุดของการพิพากษาคดีแพ่งคือคำตัดสินของผู้พิพากษา แต่แท้จริงแล้วมีการตัดสินคดีเป็นส่วนน้อย และดูเหมือนว่าคู่ความจำนวนมากได้ยอมแพ้ไม่เอาถึกกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทขึ้นพื้นฐานที่รัฐบาลของประเทศจัดให้แก่ประชาชน สาเหตุมาจากคดีส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายสูงและขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมใช้เวลานานเกินไป เกิดความไม่สมดุลกันระหว่าง ค่าใช้จ่ายที่เสียไปกับผลลัพธ์ที่ได้ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายช่วงก่อนการพิจารณาตัดสินในชั้นศาล ด้วยความ ห่วงใยในค่าใช้จ่ายและความล่าช้าดังกล่าว ท่านมีความกังวลว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เพิ่มขึ้นจะกลายเป็นภาระที่คู่ความไม่สามารถยอมรับได้มีผลเท่ากับว่าศาลรัฐบาลกลางไม่สามารถทำตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน Rule 1 ของ the Federal Rules of Civil Procedure<sup>142</sup> ได้ท่านจึงแต่งตั้งทนายความจากหลายสาขากลุ่มหนึ่ง ณ เมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามาทำภารกิจหาวิธีปรับปรุงการบริการด้านกฎหมายในคดีแพ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับประสบการณ์ที่ดีจากกระบวนการยุติธรรม ทนายความกลุ่มนี้และผู้พิพากษาเวเน ดิบราซิด ได้ร่วมกันทำโครงการทดลองโดยนำกลุ่มตัวอย่างคดีที่รอการพิจารณาเข้าโครงการหาสาเหตุของความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นพบว่า เกิดจากการติดต่อสื่อสารระหว่างคู่ความกับทนายความและระหว่างคู่ความด้วยกันเอง ทนายความมีการผัดวันประกันพรุ่ง ความยากลำบากในการหาศูนย์กลางของคดีกระบวนการสืบพยานหาพยานหลักฐานไว้ทิศทาง คำร้องหรือคำฟ้องที่ไม่ก่อให้เกิดผล ความยากลำบากในการดำเนินคดีอย่างไม่มียุติ การรับข้อเท็จจริงไม่ได้ของทนายและ

<sup>141</sup> American Bar Association, Early Neutral Evaluation, (Online). Available from: [https://www.americanbar.org/groups/dispute\\_resolution/resources/disputeresolutionprocesses/early\\_neutral\\_evaluation/](https://www.americanbar.org/groups/dispute_resolution/resources/disputeresolutionprocesses/early_neutral_evaluation/), Access date: November 17, 2022.

<sup>142</sup> กฎการดำเนินคดีแพ่งของรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกา (The Federal Rules of Civil Procedure) ข้อ 1 กำหนดไว้ว่า การดำเนินคดีแพ่งจะต้องเป็นหลักประกันความยุติธรรม ความรวดเร็ว และประหยัด (These rules govern the procedure in all civil actions and proceedings in the United States district courts, except as stated in Rule 81. They should be construed, administered, and employed by the court and the parties to secure the just, speedy, and inexpensive determination of every action and proceeding.)



ลูกความ ทนายความขาดความเชื่อมั่น ลูกความขาดความเชื่อมั่นและถูกหมางเมิน ค่าจ้างว่าความที่วิ่งไม่หยุด และการไม่ยอมประนีประนอม คณะทำงานจึงคิดค้นวิธีการประเมินคดีเบื้องต้นมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยนำกลุ่มตัวอย่างคดีที่มีการยื่นฟ้องและยื่นคำให้การต่อสู้คดีแล้ว แต่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาคดีของศาลมาให้คนกลางเรียกว่า ผู้ประเมิน (Evaluator) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือในประเด็นแห่งคดีที่คู่ความพิพาทกัน มาฟังคำแถลงของกลุ่มความและพยานหลักฐานสำคัญในคดีตามที่คู่ความทั้งสองฝ่ายนำเสนอแบบยืดหยุ่น โดยไม่นำหลักกฎหมายเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับ หลังจากนั้นผู้ประเมินจะให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับจุดอ่อนจุดแข็งในประเด็นแห่งคดีรวมถึงประโยชน์ของกลุ่มความแต่ละฝ่าย ต่อมาในปี.ศ.1985 โปรแกรมการประเมินคดีเบื้องต้นได้รับการตอบรับในทางบวก และผู้พิพากษาทางตอนเหนือ ได้ลงมติให้สร้างการประเมินคดีเบื้องต้นแบบถาวร หลังจากนั้นได้มีการนำการประเมินคดีเบื้องต้นไปใช้หลายประเทศโดยมีงานวิจัยของสถาบันวิจัยแคนาดาสำหรับกฎหมายและครอบครัว<sup>143</sup> ระบุว่ามีการนำไปใช้เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศแคนาดา ปัจจุบันมีการนำไปใช้ในศาลหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอังกฤษ และเครือรัฐออสเตรเลีย

ยกตัวอย่างหน่วยงานในสหรัฐอเมริกาที่มีการใช้กระบวนการประเมินผลคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation) เช่น ศาลแขวงแห่งสหรัฐอเมริกาในเขตตอนเหนือของรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการให้บริการประเมินผลคดีเบื้องต้นโดยใช้กฎท้องถิ่น ADR (ADR Local Rules : ADR LR) โดยตาม ADR LR ให้คำอธิบายการประเมินผลคดีเบื้องต้น หรือ Early Neutral Evaluation (ENE) ไว้ในข้อ 5-1 ในการประเมินคดีเบื้องต้นของคู่สัญญาและที่ปรึกษาของพวกเขา จะทำการประชุมลับ เพื่อนำเสนอข้ออ้างและข้อแก้ต่างอย่างกระชับ รวมถึงหลักฐานที่สำคัญ และจะได้รับการประเมินแบบไม่มีผลผูกมัดคู่กรณี โดยทนายความที่เป็นกลางที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ผู้ประเมินจะยังช่วยระบุขอบเขตของข้อตกลง เสนอคำแนะนำการวางแผนเป็นรายกรณี และถ้าหากได้รับการร้องขอจากคู่กรณี จะมีการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการข้อตกลงเพื่อยุติคดี<sup>144</sup> เป้าหมายของ ENE คือ ปรับปรุงการสื่อสาร โดยตรงระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับการอ้างสิทธิและหลักฐานสนับสนุน จัดให้มีการประเมินข้อดีของคดีโดยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลาง ให้การตรวจสอบความเป็นจริงสำหรับลูกค้าและทนายความ ระบุและชี้แจงประเด็นสำคัญในข้อพิพาท ช่วยค้นหาและวางแผนวิธีการ หรือแลกเปลี่ยน

<sup>143</sup> Joanne J. Paetsch, and John-Paul E. Boyd. (2016). AN INTERNATIONAL REVIEW OF EARLY NEUTRAL EVALUATION PROGRAMS AND THEIR USE IN FAMILY LAW DISPUTES IN ALBERTA. P.1. (Online). Available from: [https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2016CanLIIDocs265#!#fragment/zoupio-\\_Toc3Page5/BQCwhgzIbCwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbRABwEtsBaAfX2zgGYAFMAc0ICsASgA0ybKUIQAIokK4AntADkykREJhcWfKWrlm7SADKeUgCEIAJQCiAGVsA1AIIA5AMK2RpMACNoUnYhISA](https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2016CanLIIDocs265#!#fragment/zoupio-_Toc3Page5/BQCwhgzIbCwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbRABwEtsBaAfX2zgGYAFMAc0ICsASgA0ybKUIQAIokK4AntADkykREJhcWfKWrlm7SADKeUgCEIAJQCiAGVsA1AIIA5AMK2RpMACNoUnYhISA). Access date: September 13, 2022.)

<sup>144</sup> United States District Court Northern District of California, ADR Local Rules, (Online). Available from: <https://www.cand.uscourts.gov/about/court-programs/alternative-dispute-resolution-adr/adr-local-rules/#general>, Access date: November 17, 2022.



ข้อมูลสำคัญอย่างไม่เป็นทางการ และอำนวยความสะดวกในการอภิปรายข้อตกลงเมื่อคู่สัญญาร้องขอ และแม้ว่าการทำข้อตกลงจะไม่ใช่เป้าหมายหลักของ ENE แต่กระบวนการนี้สามารถนำไปสู่ข้อตกลงในการยุติได้<sup>145</sup> สำหรับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ประเมินคดีนั้น จะเป็นทนายความที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญ โดยเจ้าหน้าที่ ADR ของศาลจะแต่งตั้งผู้ประเมิน ENE ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายที่สำคัญของคดีความ ซึ่งพร้อมให้บริการและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน คู่สัญญาอาจคัดค้านผู้ประเมินหากเห็นว่าไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยผู้ประเมินทุกคนในคณะกรรมการของศาลมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ตาม ADR LR 2-5 (b) ผู้ประเมิน ENE ผู้ประเมินต้องทำงานว่าความมาเป็นเวลาอย่างน้อย 15 ปี และมีประสบการณ์มากมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งในศาลรัฐบาลกลาง ผู้ประเมินจะต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างมากในเรื่องของกรณีที่ได้รับมอบหมาย และต้องมีนิสัยใจคอและการฝึกอบรมในการฟังอย่างดี อำนวยความสะดวกในการสื่อสารข้ามสายงานของฝ่ายต่างๆ และหากได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือฝ่ายต่างๆ ในการเจรจายุติคดี<sup>146</sup> โดยกระบวนการประเมินคดีเบื้องต้นนั้น จะเป็นไปตาม ADR LR ข้อ 5-11 คือผู้ประเมินจะอนุญาตให้แต่ละฝ่ายนำเสนอข้อเรียกร้องหรือข้อแก้ต่างของตนและอธิบายหลักฐานหลักที่ใช้อ้างอิง ช่วยคู่กรณีระบุขอบเขตของข้อตกลงและกำหนดข้อกำหนด ผู้ประเมินจะประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของข้อโต้แย้งและหลักฐานของคู่กรณี และอธิบายเหตุผลที่สนับสนุนการประเมินเหล่านี้อย่างรอบคอบ ประเมินการความน่าจะเป็นของความรับผิดชอบและช่วงของความเสียหาย ช่วยคู่กรณีวางแผนสำหรับการแบ่งปันข้อมูลสำคัญและ/หรือดำเนินการค้นหาทางที่จะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าสู่การประชุมเพื่อยุติคดี หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นได้อย่างรวดเร็วที่สุด ช่วยให้คู่กรณีประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามความเป็นจริง ช่วยเหลือคู่กรณีในการสำรวจความเป็นไปได้ในการยุติคดี โดยการประชุมจะต้องไม่เป็นทางการ กฎของหลักฐานจะไม่ถูกนำมาบังคับใช้ จะไม่มีการสอบพยานอย่างเป็นทางการหรือถามคำถามพยาน และห้ามบันทึกการนำเสนอหรือการอภิปราย และหากทุกฝ่ายเห็นด้วย อาจดำเนินการหาหรือเพื่อหาข้อยุติหลังจากมีการเขียนการประเมินผลก็ได้<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> United States District Court Northern District of California, Early Neutral Evaluation (ENE), (Online). Available from: <https://www.cand.uscourts.gov/about/court-programs/alternative-dispute-resolution-adr/early-neutral-evaluation-ene/>, Access date: November 17, 2022.

<sup>146</sup> United States District Court Northern District of California, ADR Local Rules, (Online). Available from: <https://www.cand.uscourts.gov/about/court-programs/alternative-dispute-resolution-adr/adr-local-rules/#general>, Access date: November 17, 2022.

<sup>147</sup> Ibid.

### 3.2 การไต่เถียงข้อพิพาทของประเทศไทย

การไต่เถียงข้อพิพาทของประเทศไทยนั้น มีทั้งการไต่เถียงข้อพิพาทในศาลและการไต่เถียงข้อพิพาทนอกศาลเช่นเดียวกัน แต่ในงานเขียนชิ้นนี้ ผู้ศึกษาขอเน้นการนำเสนอในส่วนของการไต่เถียงข้อพิพาทนอกศาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ซึ่งผู้ศึกษาหยิบยกขึ้นมาทำการวิเคราะห์ในงานเขียนครั้งนี้

#### การไต่เถียงข้อพิพาทนอกศาล

##### 1) การไต่เถียงข้อพิพาทชุมชน

###### (1) อำนาจของนายอำเภอในการไต่เถียงข้อพิพาท<sup>148</sup>

แต่เดิมนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 108 ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอที่จะเปรียบเทียบทางแพ่งสำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งหมายความว่านายอำเภอสามารถทำการไต่เถียงและเปรียบเทียบความแพ่งที่เกิดขึ้นแล้วตามมาตรานี้ให้แก่คู่พิพาท เพื่อให้มีการประนีประนอมยอมความกัน หรือระงับข้อพิพาทระหว่างกัน วัตถุประสงค์ของกฎหมายก็คงจะเพื่ออำนวยความสะดวกและระงับข้อพิพาททางแพ่งสำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20,000 บาท จะได้ไม่ต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องไปดำเนินคดีกันในศาลโดยไม่จำเป็น และเพื่อลดจำนวนคดีที่จะขึ้นศาลด้วย ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 108 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2527 ว่า นายอำเภอมีอำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งดังต่อไปนี้ คือ

(1.1) ความแพ่งที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสองหมื่นบาทถ้วน ซึ่งมูลคดีเกิดขึ้นในอำเภอนั้น หรือผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอนั้น ถ้าผู้ร้องมาร้องขอต่อนายอำเภอให้เรียกผู้ถูกร้องมาไต่เถียงและเปรียบเทียบให้แล้วต่อกัน โดยไม่ต้องไปยื่นฟ้องต่อศาล ก็ให้นายอำเภอมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ถูกร้องมาไต่เถียงและเปรียบเทียบได้

(1.2) ถ้านายอำเภอเปรียบเทียบแล้ว แต่คู่กรณีไม่ตกลงกัน ก็ให้ยกเลิกคดีเรื่องนั้น ให้คู่กรณีไปยื่นฟ้องต่อศาล

(1.3) ในการเปรียบเทียบความแพ่งดังกล่าวข้างต้น ถ้าคู่กรณีสัญญาจะยอมตกลงตามคำพยานหรือคำชี้ขาดของผู้ใดให้นายอำเภอมีอำนาจออกหมายเรียกผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือชี้ขาดให้คดีเรื่องนั้นเป็นอันระงับไปได้

<sup>148</sup> อนันต์ จันทโรภาส. แหล่งเดิม. หน้า 38-42.

(1.4) ในการเปรียบเทียบความแฟ่งนี้ ถ้าคู่กรณีตกลงยอมกันแล้ว ให้นำอำเภอจดข้อความที่ตกลงกัน และให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกับนายอำเภอลงลายมือชื่อในใบขอมนั้น แล้วมอบให้ทั้งสองฝ่ายถือไว้ฝ่ายละฉบับ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม ขอมให้อีกฝ่ายหนึ่งนำใบขอมนั้น ไปยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาตามขอมได้

(1.5) คดีที่นายอำเภอเปรียบเทียบ คู่กรณียอมกันแล้วให้ถือว่าเหมือนคดีที่อนุญาตให้ศาลพิจารณาคดีได้ ซึ่งขาดเป็นเด็ดขาด ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเอาคดีนั้นกลับไปร้องฟ้องอีกไม่ได้

(1.6) ในการเปรียบเทียบความแฟ่ง ให้เรียกค่าธรรมเนียมดังนี้ ค่าหมายและค่าเขียนคำร้องรวมกันห้าบาท ค่าทำใบขอมสิบบาท ค่าธรรมเนียมนี้ควรเรียกเก็บจากฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม จะช่วยกันเสีย ก็ให้เรียกเก็บตามขอม หากผู้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมยากจนไม่มีเงินจะเสีย ก็ให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจที่จะงดเก็บค่าธรรมเนียม เช่นว่านั้นได้

(ข้อสังเกต การที่กฎหมายให้อำนาจแก่นายอำเภอทำการเปรียบเทียบคดีทางแพ่งได้นั้น คงจะมีความหมายไปในทำนองที่ว่า ให้นายอำเภอมีอำนาจทำข้อเสนอเพื่อให้คู่พิพาทยอมความกัน และในการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทนี้ นายอำเภอไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้คู่พิพาทตกลงตามที่นายอำเภอได้เปรียบเทียบ โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าถ้าคู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ ก็ให้นายอำเภอยกเลิกคดีเรื่องนั้น แล้วให้คู่พิพาทไปยื่นฟ้องต่อศาล แต่ถ้าคู่พิพาทตกลงยอมกันแล้ว ก็ให้นายอำเภอจดข้อความที่ตกลงกัน และให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกับนายอำเภอลงลายมือชื่อในใบขอมนั้น แล้วมอบให้ทั้งสองฝ่ายถือไว้ฝ่ายละฉบับ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามขอมให้อีกฝ่ายหนึ่งนำใบขอมนั้นไปยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาตามขอมได้)

กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบความแฟ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ พ.ศ.2528 เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

(1) บุคคลใดซึ่งมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่งและมีความประสงค์จะให้นายอำเภอเปรียบเทียบ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ เมื่อนายอำเภอสอบถาม ผู้ร้องแล้วปรากฏว่า

ก. คดีนั้นได้เกิดขึ้นในอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น หรือผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาในอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น

ข. เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสองหมื่นบาท

ถ้าคดีนั้นมีมูล ให้นายอำเภอออกหมายเรียกผู้ถูกร้องมาเปรียบเทียบ โดยกำหนดเวลา อันสมควรที่ผู้ถูกร้องจะมาให้นายอำเภอเปรียบเทียบได้ แต่ถ้าคดีนั้นไม่มีมูลก็สั่งยกคำร้องนั้น

(2) กระบวนการเปรียบเทียบนั้น นายอำเภอต้องดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้อ 10 คือ

ก. สอดสวนข้อเท็จจริงจากคู่พิพาท และพยานทั้งสองฝ่ายหรือตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งปวง

ข. ตั้งรูปคดีและประเด็นของเรื่องที่พิพาท

ในการพิจารณาจะต้องกระทำต่อหน้าคู่พิพาทและ โดยเปิดเผย เว้นแต่นายอำเภอเห็นว่าไม่สมควรกระทำโดยเปิดเผย จะพิจารณาโดยวิธีลับก็ได้

(ข้อสังเกต การเปรียบเทียบคดีแพ่ง ตามนิยามศัพท์ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ 4 หมายความว่า การที่นายอำเภอใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในทางความแพ่งหรืออำนาจในทางปกครอง ทำการไต่ถามและเปรียบเทียบความแพ่งที่เกิดขึ้นแล้วให้คู่กรณี เพื่อให้มีการตกลงประนีประนอมยอมความหรือระงับข้อพิพาทกัน)

(3) ผลของการเปรียบเทียบ

ก. กรณีที่คู่พิพาทตกลงยินยอมตามที่เปรียบเทียบ

ข้อ 12 กำหนดว่า เมื่อคู่พิพาทตกลงยินยอมตามคำเปรียบเทียบของนายอำเภอแล้ว ก็ให้นายอำเภอบันทึกคำเปรียบเทียบและข้อความที่ตกลงกันในสารบบความแพ่ง พร้อมกับทำใบยอม โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายกับนายอำเภอลงลายมือชื่อในใบยินยอมนั้น และมอบใบยินยอมนั้นให้คู่พิพาทเก็บไว้เป็นหลักฐานฝ่ายละฉบับ ในการบันทึกข้อตกลงของคู่พิพาทนั้น ให้บันทึกตามประเด็นที่ตกลงกันไว้เป็นข้อๆ

ข. ถ้านายอำเภอเปรียบเทียบแล้ว คู่พิพาทไม่ยอมตกลงกัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ให้ยกเลิกคดีเรื่องนั้นและให้นายอำเภอบันทึกเหตุไว้ในสารบบความแพ่ง แล้วแจ้งให้คู่พิพาทไปยื่นฟ้องต่อศาล

แต่มาตรา 108 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พร้อมทั้งการแก้ไขเรื่องต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550

เกี่ยวกับเรื่องอำนาจของนายอำเภอในการไต่ถาม ปราบปรามอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550) โดยมีสาระสำคัญในมาตรา 61/2 คือ ให้มีการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาทในเขตอำเภอ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่ไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำบัญชีรายชื่อให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามดังกล่าวข้างต้นฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการ ประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่ได้รับคัดเลือกมานั้นมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดความตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย และให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

## (2) กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

### (2.1) กระบวนการก่อนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>149</sup>

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจา ให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียดและให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

<sup>149</sup> อนันต์ จันทร โอภาส. แหล่งเดิม. หน้า 43.

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีมีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ พร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนดประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย แต่หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ

#### (2.2) การประชุมคณะผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>150</sup>

สิ่งแรกที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องกระทำคือ ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องนัดประชุมคณะผู้ไกล่เกลี่ยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิฉะนั้นเพื่อพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องขอใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือการดำเนินการต่อไป จะเป็นผลให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการดำเนินคดีทางศาล ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีมติไม่รับ คำร้องขอนั้นไว้พิจารณา และให้ยุติเรื่อง ในกรณีอื่นให้รับคำร้องนั้นไว้เพื่อดำเนินการต่อไป แต่การรับคำร้องขอไว้เพื่อดำเนินการต่อไปนั้น จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับข้อ 14 ข้อ 19 และข้อ 20

#### (2.3) การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย<sup>151</sup>

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยปกติให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่ราชการอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้คู่พิพาททราบล่วงหน้าตามสมควร

<sup>150</sup> อนันต์ จันทโรภาส. แหล่งเดิม. หน้า 43.

<sup>151</sup> แหล่งเดิม. หน้า 44.

ให้อำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแจ้งวัน เวลา และสถานที่ไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททุกฝ่ายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับคำร้องขอไว้พิจารณาตามข้อ 12 สำหรับการนัดครั้งต่อไป ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้กำหนดและแจ้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบและบันทึกการนัดหมายไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดที่ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยนัดหมายโดยไม่แจ้งเหตุผล หรือไม่ขอเลื่อนวันนัดหมาย หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทที่ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หรือคู่กรณีทุกฝ่ายไม่มาตามกำหนดนัด ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและตั้งยุติเรื่อง และให้ถือว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่เคยรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นมาตั้งแต่ต้น ในกรณีอื่นให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ก่อนเริ่มต้นการไกล่เกลี่ย ให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ

ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่พิพาทตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กัน หรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจเสนอทางเลือกในการผ่อนผันให้แก่คู่พิพาทพิจารณาดกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ห้ามมิให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาท

คณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับคู่พิพาทจากคู่พิพาททุกฝ่าย โดยให้รับฟังข้อเท็จจริงต่อหน้าคู่พิพาทพร้อมกัน ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยสงสัยโดยมีเหตุอันควรว่าข้อพิพาทนั้นไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมายที่มีใช้เหตุอายุความ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

#### (2.4) หลักการค้นหาความจริงและความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาท<sup>152</sup>

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือคณะผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควร คณะผู้ไกล่เกลี่ยอาจให้นำพยานบุคคลเข้าชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้ แต่ทั้งนี้คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงหลักการที่จะให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเสร็จสิ้นโดยเร็ว

<sup>152</sup> อนันต์ จันทรโอภาส. แหล่งเดิม. หน้า 44-45.



การดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไต่ถามและการประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม ให้ขยายเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติ ให้คณะผู้ไต่ถามสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

#### (2.5) คุณสมบัติและจรรยาบรรณผู้ไต่ถาม

ตามข้อ 4 ผู้ไต่ถามต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้<sup>153</sup>

##### ก. คุณสมบัติ

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

ประนอมข้อพิพาท

##### ข. ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (3) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (5) เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อ

ตามข้อ 8 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ไต่ถามจะต้องถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังต่อไปนี้ คือ<sup>154</sup>

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ
- (2) เข้าร่วมการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททุกครั้ง เว้นแต่แจ้งเหตุผลความจำเป็นล่วงหน้าให้ประธานคณะผู้ไต่ถามทราบ

<sup>153</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 4

<sup>154</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 8

(3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว ไม่ทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทล่าช้า  
เกินสมควร

(4) ชื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกรับหรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่พิพาทหรือบุคคล  
อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

(5) ใช้วาจาสุภาพในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

(6) รักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

(7) ไม่ชี้ขาดข้อพิพาทหรือบีบบังคับให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อใน  
สัญญาประนีประนอมยอมความ

#### (2.6) ผลของการไกล่เกลี่ย<sup>155</sup>

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น ส่วนกรณีที่  
คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอา  
ข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาท การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความต้อง  
ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลง  
ลายมือชื่อ สัญญาประนีประนอมยอมความย่อมมีผลทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทได้ระงับสิ้นไป และทำให้  
คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ

#### (2.7) การบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ<sup>156</sup>

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาท  
อีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและ  
ประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งให้ตาม  
สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม การ  
ยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการดังกล่าว จะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตาม  
สัญญาประนีประนอมยอมความได้

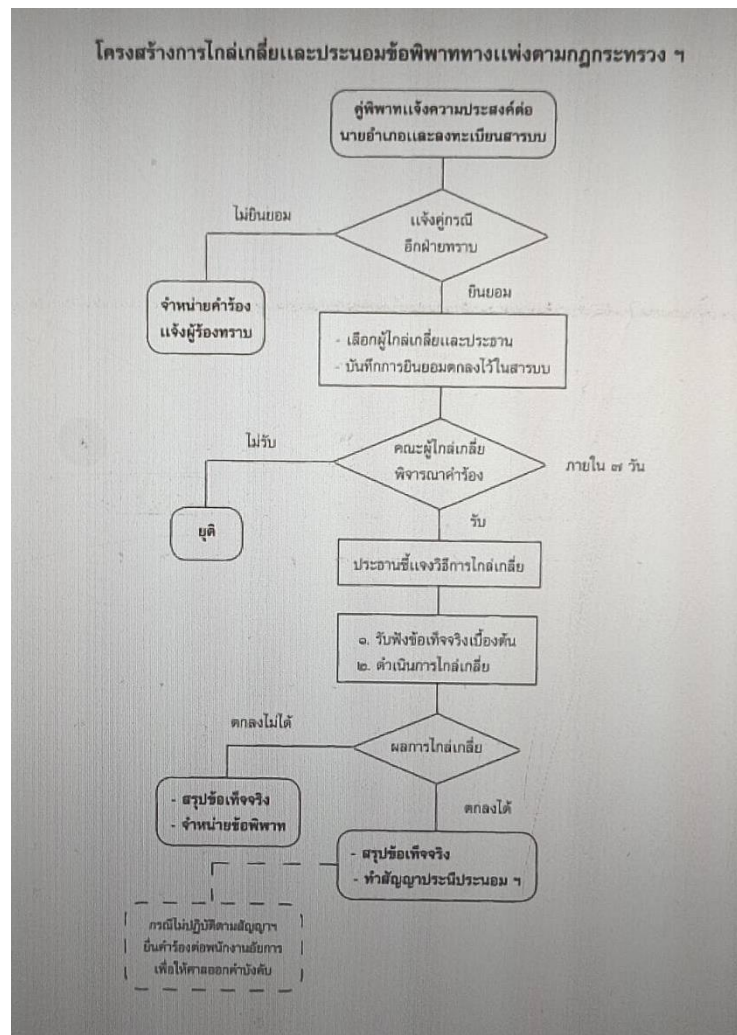
#### (2.8) อายุความ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีผล  
ให้อายุความสะดุดหยุดลง และกฎกระทรวงฉบับนี้ก็ได้บัญญัติเช่นนั้น เพียงแต่ระบุไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการ  
พิจารณาการสะดุดหยุดลงของอายุความในการฟ้องร้องคดี ให้ถือว่าวันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์ ตามข้อ 11 ววรรคหนึ่ง  
ของกฎกระทรวงฯ เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่อำเภอได้รับ

<sup>155</sup> อนันต์ จันทรโอภาส. แหล่งเดิม. หน้า 45.

<sup>156</sup> แหล่งเดิม. หน้า 45-46.

หนังสือแจ้ง<sup>157</sup> แต่จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61/2 วรรคแปด ระบุว่า “เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความ ในการฟ้องร้องคดีระงับลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่บุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อ พิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี” นั่นคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทดังกล่าว จะมีผลต่ออายุความในการฟ้องร้องคดี เมื่อคณะบุคคลผู้ทำ หน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณาแล้ว อายุความ ในการฟ้องร้องคดีสำหรับข้อพิพาท ดังกล่าวระงับลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาท จนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท สั่งจำหน่ายข้อพิพาท หรือคู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน<sup>158</sup>



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ

<sup>157</sup> อนันต์ จันทโรภาส. แหล่งเดิม. หน้า 45.

<sup>158</sup> อาญา สิงห์ไกร. แหล่งเดิม. หน้า 33.

(3) การไต่ถามคดีตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553<sup>159</sup>

(3.1) เงื่อนไขของอำนาจนายอำเภอในการไต่ถามคดี

กฎกระทรวงฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายทำการไต่ถามคดีข้อพิพาทที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถามคดี โดยผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาทให้แจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอ และให้ผู้ยื่นความประสงค์ลงลายมือชื่อไว้ด้วย เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ดังกล่าว ให้แจ้งอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไต่ถามคดีหรือไม่ กรณีที่ทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึกการยินยอมหรือความจำนงดังกล่าวไว้ในสารบบการไต่ถามคดีข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น แต่ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไต่ถามคดี ให้การแจ้งความจำนงสิ้นผลไป และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบ

(3.2) ผลของการไต่ถามคดี

เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไต่ถามคดี ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไต่ถามคดีข้อพิพาทคดีอาญา โดยหนังสือตกลงยินยอมดังกล่าว ต้องระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่มีการร้องทุกข์ หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี แต่ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไต่ถามคดีข้อพิพาทคดีอาญา

(3.3) ระยะเวลาที่ใช้ในการไต่ถามคดี

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะต้องทำการไต่ถามคดีข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไต่ถามคดีข้อพิพาทคดีอาญา ข้อพิพาทที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้จำหน่ายออกจากสารบบการดังกล่าวนี้ จะนำข้อพิพาทนั้นสู่กระบวนการไต่ถามคดีอีกไม่ได้

<sup>159</sup> อนันต์ จันทโรภาส. แหล่งเดิม. หน้า 46-48.

(4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน<sup>160</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปรากฏตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน และกระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 โดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะทำการประนีประนอมข้อพิพาทได้ เมื่อ

- 1) เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแ่งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้
- 2) คู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทได้ และ
- 3) ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

2) นอกจากนี้ ยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไปภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักกระจับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมอีกด้วย ซึ่งสำนักกระจับข้อพิพาทศาลยุติธรรมของประเทศไทยเป็นสถาบันหนึ่งที่ให้บริการในเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งเป็นไปโดยความสมัครใจของคู่พิพาท กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้น ได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายสมัครใจยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> อนันต์ จันทโรภาส. แหล่งเดิม. หน้า 48-49.

<sup>161</sup> แหล่งเดิม. หน้า 49-50.

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาจากการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง โดยอาศัยกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

บทนี้เป็นบทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง โดยอาศัยกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในขอบอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปของคณะผู้ไถ่เกลี่ย จากการที่ผู้ศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ ณ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง โดยอาศัยกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 จึงได้พบปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในยุคข้อพิพาทและต้นปัญหาคดีชั้นศาล โดยมุ่งยุคข้อพิพาทกันตั้งแต่ในชั้นของอำเภอ มิได้ยื่นฟ้องเป็นคดีความชั้นผู้ศาล จากการปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวจริง พบปัญหาอุปสรรคในการใช้บังคับ จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจทำการศึกษาค้นคว้ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเพิ่มเติมถึงประเด็นที่เป็นปัญหา ประกอบกับศึกษาเปรียบเทียบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 และกระบวนการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยหน่วยงานและองค์กรอื่นในประเทศไทย อีกทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในต่างประเทศ โดยในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษากระบวนการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีแพ่งของประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศที่ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของการไถ่เกลี่ยในแถบประเทศของเราและในแถบเอเชีย และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศกลุ่มแรกๆ ที่เริ่มมีการไถ่เกลี่ยถือกำเนิดขึ้นมาและนำมาบังคับใช้อย่างเป็นทางการในสังคม และเป็นประเทศต้นแบบที่หลายประเทศควรจะนำข้อกฎหมายมาเทียบเคียง โดยผู้ศึกษาได้ศึกษากฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ที่ให้มีการแต่งตั้งคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งนำโดยนายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ย ประกอบด้วยมีตัวแทนผู้ไถ่เกลี่ยฝ่ายละ 1 คน เป็นคนกลางผู้ดำเนินการไถ่เกลี่ย และจากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไถ่เกลี่ยอื่นๆ แล้วปรากฏว่าพบปัญหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ที่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และสมควรต้องแก้ไขปรับปรุง ดังนี้



#### 4.1 ปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและการขาดประสิทธิภาพในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

กรณีที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเพื่อขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท นายอำเภอจะมีหนังสือแจ้งไปยังคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อสอบถามความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการ เนื่องจากเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งต้องอาศัยความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการ แต่จากการที่ผู้ศึกษาปฏิบัติงาน ณ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ซึ่งรับผิดชอบงานไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทผ่านคณะบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลจากคู่พิพาทฝ่ายที่ยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยว่ามีคู่พิพาทบางกลุ่มที่ทราบกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยอาศัยกฎหมายฯ ดังกล่าว ว่าไม่สามารถบังคับคู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการได้ จะอาศัยความสมัครใจเป็นหลัก และตามกฎหมายกระทรวงฯ ก็กำหนดเพียงว่าให้สอบถามความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการ ถ้าคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ว่าสมัครใจและยินยอมเข้าสู่กระบวนการ ก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่ถ้าคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ว่าไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการ นายอำเภอต้องจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และเมื่อพิจารณาข้อ 11 วรรคท้ายของกฎหมายฯ ระบุว่า “ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ” โดยมีได้กำหนดว่าถ้าเป็นกรณีคู่พิพาทฝ่ายตรงข้ามหนึ่งเฉย ไม่แจ้งความประสงค์กลับมาให้นายอำเภอทราบจะดำเนินการอย่างไร และคู่พิพาทฝ่ายดังกล่าวอาศัยช่องว่างที่กฎหมายมิได้กำหนดแนวทางไว้ ทำการนิ่งเฉยโดยไม่ตอบรับหรือแจ้งความประสงค์กลับมาให้นายอำเภอทราบ ทั้งนี้ อาจเกิดจากที่ไม่สนใจกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือมาจากเจตนาไม่สุจริตที่จะประวิงกระบวนการให้เนิ่นช้าออกไปก็เป็นได้ จึงเป็นข้อจำกัดของกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของคณะบุคคลผู้ทำการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวงฯ ที่ไม่สามารถบังคับคู่พิพาทให้ตอบความประสงค์หรือเข้าสู่กระบวนการได้ จึงทำให้ไม่ทราบว่าคู่พิพาทฝ่ายนั้นมีความประสงค์เช่นใด และจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ดังนั้นจึงต้องอาศัยดุลพินิจในการพิจารณาชี้ขาดว่าในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายที่ถูกสอบถามความประสงค์ไม่แจ้งความประสงค์กลับมาภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ถือได้ว่าคู่พิพาทฝ่ายนั้นไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายกระทรวงฯ ดังกล่าว แต่ก็เป็นที่สงสัยว่าอำนาจดุลพินิจดังกล่าว มีกฎหมายตัวใดให้อำนาจไว้

ซึ่งตามกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเลือก โดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งในงานเขียนนี้ที่ผู้ศึกษายกตัวอย่างของต่างประเทศมาเปรียบเทียบ ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ส่วนมีทั้งการไกล่เกลี่ยโดยศาล และเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ การไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่ก็ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่พิพาทเช่นเดียวกัน แต่เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฯ กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศไทยเอง ในมาตรา 19 และมาตรา 20 เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล ซึ่งสรุปได้ว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเองได้ แม้ว่าคู่ความนั้นๆ จะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้ว ถ้าศาลเห็นว่ากรณีที่คู่ความมาศาลด้วยตนเอง อาจจะทำให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ โดยไม่คำนึงว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ย



ให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้น เป็นการไกล่เกลี่ยในเชิงบังคับให้ตัวคู่กรณีเองมาเข้าสู่กระบวนการด้วยตนเอง และพิจารณาจากกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 4 วรรค 4<sup>162</sup> ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญานั้นสิ้นผลไป นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี เรื่องการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี ให้สิทธิคู่ความในการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อทำการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ซึ่งศาลยุติธรรมได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว อาทิ การตราข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พ.ศ.2563 ประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 พร้อมแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องดังกล่าว จากประกาศดังกล่าว ในข้อ 9 กำหนดแนวทางสรุปได้ว่าเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไกล่เกลี่ยแล้วให้เจ้าหน้าที่สอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย โดยกำหนดระยะเวลาตามสมควรในการตอบรับการเข้าร่วม และข้อ 10 ระบุว่าหากคู่กรณีอีกฝ่ายปฏิเสธหรือไม่ตอบรับเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยภายในระยะเวลาที่กำหนดให้งดดำเนินการไกล่เกลี่ยได้หรือดำเนินการตามคำสั่งศาล ซึ่งตามแนวทางดำเนินการของศาลยุติธรรม กำหนดไว้ว่าระยะเวลาตามสมควรในข้อ 9 นั่นคือ หนังสือเชิญชวนเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจะระบุให้คู่กรณีตอบกลับภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งคำร้องให้คู่กรณีอีกฝ่าย<sup>163</sup>

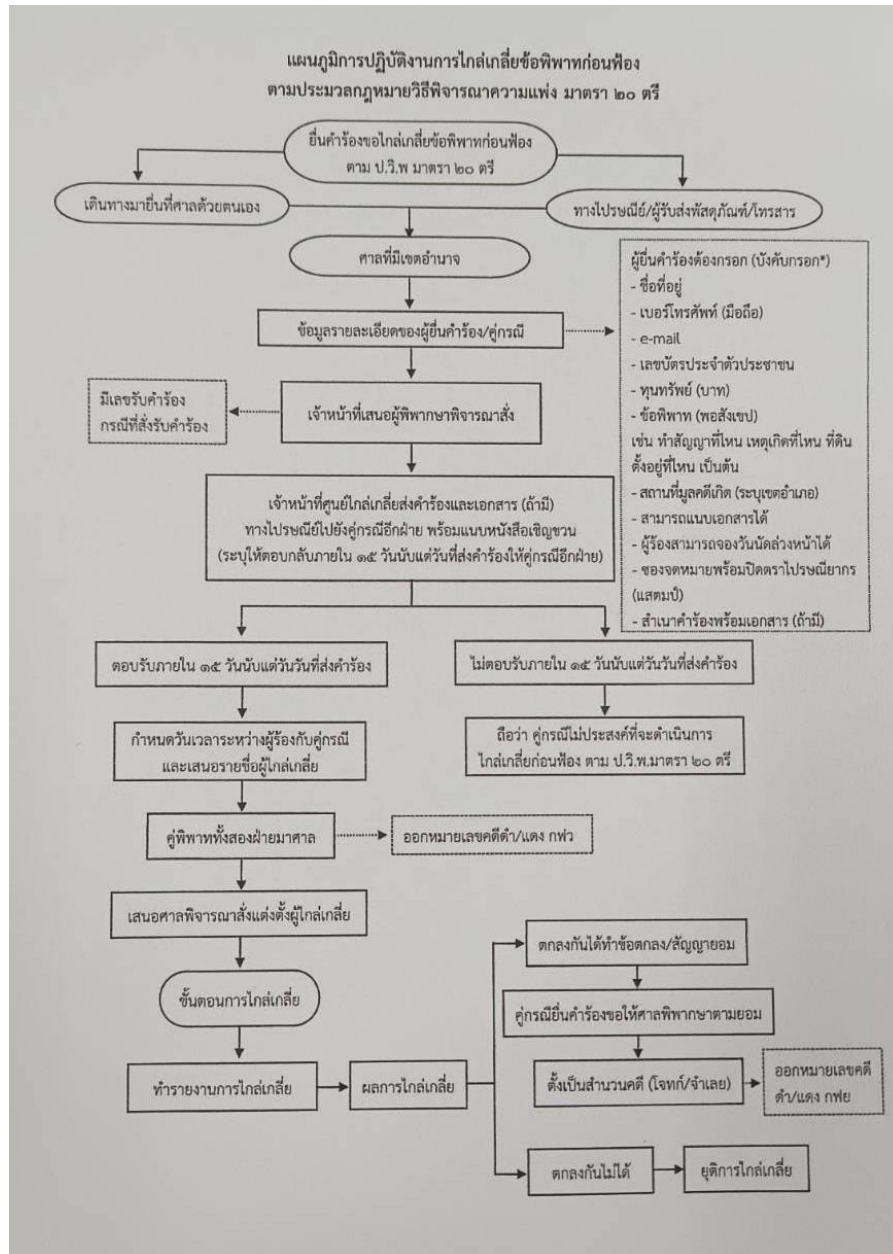
---

<sup>162</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 4

...

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งสิ้นผลไป และให้นำอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบด้วย

<sup>163</sup> สำนักส่งเสริมงานตุลาการ, การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://oja.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/7997>, (วันที่สืบค้นข้อมูล: 16 กรกฎาคม 2565.)



ภาพที่ 4.1 แผนภูมิการปฏิบัติงานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

ภาพแผนภูมิข้างต้น<sup>164</sup> แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องของศาล ซึ่งมีการกำหนดว่าให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้รับหนังสือตอบกลับภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งคำร้อง ซึ่งหากไม่ตอบกลับภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคู่กรณี ไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ย และให้แจ้งดำเนินการไกล่เกลี่ยได้

<sup>164</sup> สำนักส่งเสริมงานตุลาการ, แนวทางดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://oja.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/11043/iid/219387>, (วันที่สืบค้นข้อมูล: 30 กันยายน 2565.)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าข้อ 11 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ยังคงมีความไม่ชัดเจนในการดำเนินการและคลุมเครือสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากมิได้มีการกำหนดแนวทางกรณีที่ถูกพิพาทอีกฝ่ายไม่แจ้งความประสงค์ว่าจะเข้าร่วมกระบวนการไต่ถามหรือไม่กลับมายังอำเภอ ทั้งที่กฎกระทรวงที่ออกมาในระยะเวลาใกล้เคียงกันคือกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 มีข้อกำหนดบัญญัติในกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการที่กฎกระทรวงมิได้มีตัวบทบัญญัติกำหนดวิธีการดำเนินการกรณีที่ถูกพิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือสอบถามความประสงค์ไม่แจ้งความประสงค์กลับมายังอำเภอนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ฯ ต้องใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมและเป็นธรรมในการพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีตามการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ศึกษาประสบมาจะใช้ดุลพินิจจากระยะเวลาและจำนวนครั้งที่สอบถามเป็นหลัก คือ สอบถามไปแล้ว 3 ครั้ง ภายในระยะเวลาที่พอสมควร แต่ก็ยังไม่มีการแจ้งความประสงค์ตอบกลับมาจากคู่พิพาทฝ่ายดังกล่าว อำเภอก็จะพิจารณาจำหน่ายเรื่องของคู่พิพาทฝ่ายผู้ร้อง เพราะถือว่าคู่พิพาทฝ่ายตรงข้ามไม่น่าจะประสงค์เข้าสู่กระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวง ฯ เพราะฝ่ายนั้นไม่แจ้งความประสงค์กลับมา ซึ่งการพิจารณาจำหน่ายเรื่องดังกล่าวใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการวินิจฉัยและตัดสินใจ โดยที่มิได้มีบทบัญญัติใดในกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 กำหนดไว้ จึงอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องตกอยู่สถานการณ์ที่ไม่มีกฎหมายรองรับในการพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินใจ มีเพียงดุลพินิจเท่านั้น ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจจากประชาชนผู้รับบริการถึงมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจว่ามีมากน้อยเพียงใด ระยะเวลาที่เหมาะสมยาวนานเพียงใด อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่พิจารณาใช้ดุลพินิจตัดสินใจไปแล้วว่าคู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือสอบถามความประสงค์และยังไม่ได้ตอบกลับหนังสือภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เชื่อได้ว่าไม่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง จึงทำการจำหน่ายเรื่อง หากผ่านไปช่วงระยะเวลาหนึ่งมีการตอบกลับจากคู่พิพาทฝ่ายดังกล่าวว่าประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการ เช่นนี้จะให้คำตอบประชาชนได้อย่างไรถึงการให้ดุลพินิจตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ไม่ใช้ดุลพินิจในการจำหน่ายเรื่อง ในประเด็นที่คู่พิพาทไม่แจ้งตอบกลับเกี่ยวกับความประสงค์หรือไม่ประสงค์เข้าร่วมกระบวนการ แต่รอเวลาต่อไปเพื่อให้คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือตอบกลับมาช่วงระยะเวลาที่รอดังกล่าว จะเนิ่นนานเพียงใดก็ไม่อาจทราบได้ อีกทั้งยังจะทำให้กระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งที่ควรจะสะดวกและรวดเร็ว กลับล่าช้าและเนิ่นนานโดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด จากการศึกษาทั้งหมด ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความเป็นไปได้ว่ามีข้อความที่ตกลงขาดหายไป ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้จริง เพราะไม่อาจตีความเจตนาของผู้ที่ถูกสอบถามความประสงค์ได้ ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มข้อความในวรรคท้ายของข้อ 11 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีที่ถูกพิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่แจ้งความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทกลับมายังนายอำเภอว่าจะมีการดำเนินการกระบวนการเช่นไรต่อไป จากเดิม ข้อ 11 วรรคท้ายระบุว่า “ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาท ให้นายอำเภอ

จำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ” ควรเพิ่มเติมข้อความดังเช่นข้อ 4 วรรค 4 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 และกำหนดระยะเวลาในการตอบรับ หรือแสดงความจำนงเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจนดังเช่นแนวทาง การดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตาม มาตรา 20 ตรี ของศาลยุติธรรม และในประเทศสิงคโปร์ การไกล่เกลี่ยโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) ก็มีกฎของขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ฯ ปรากฏในข้อ 2.3 2.4 และ 2.5 กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในการแจ้งตอบรับการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยตามคำร้องขอ ภายใน ระยะเวลา 7 วันนับแต่วันที่ SMC ได้รับค่าธรรมเนียมจากฝ่ายที่ร้องขอ SMC จะติดต่อกับคู่พิพาทอีกฝ่ายเพื่อพยายาม ขอข้อตกลงในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย แต่หากสิ้นระยะเวลา 7 วันดังกล่าวไม่มีการตกลงเข้าร่วมไกล่เกลี่ยก็จะ ดำเนินการยุติการให้บริการและยุติการดำเนินการในกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าว<sup>165</sup> และแม้แต่การไกล่เกลี่ยของ ศูนย์ JIMC ของประเทศญี่ปุ่น ก็มีการกำหนดระยะเวลาในการสอบถามความประสงค์และหากคู่พิพาทไม่ตอบ กลับมาในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้คำขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยุติลงไป ดังนั้น ตามความเห็นของผู้ศึกษา ข้อความของข้อ 11 วรรคท้ายของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ควรจะทำการบัญญัติเพิ่มเติม กำหนดระยะเวลาห้วงหนึ่ง เมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท ภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้สิทธินายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น หากมีการบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็นการให้อำนาจแก่นายอำเภอในการจำหน่ายคำร้องขอและยุติกระบวนการร้องขอ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท กรณีที่คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือเชิญเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาท และอาจอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับเข้าสู่กระบวนการได้ อีกทั้งไม่มีเงื่อนไขในการ แจ้งความประสงค์เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย จึงเพิกเฉยต่อหนังสือเชิญเข้าสู่กระบวนการ และประวิงการ ดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย ส่งผลให้กระบวนการที่จะนำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปเกิดขึ้น ถ้าช้าตามไปด้วย เพราะนายอำเภอรวมถึงคู่พิพาทฝ่ายที่ร้องขอเข้าสู่กระบวนการต่างก็รอคำตอบจากคู่พิพาทอีกฝ่าย หากไม่มีการกำหนดมาตรการในการจำหน่ายคำร้องกรณีคู่พิพาทอีกฝ่ายไม่แจ้งความประสงค์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติย่อม ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าคู่พิพาทฝ่ายดังกล่าวจะประสงค์เข้าร่วมกระบวนการหรือไม่ จะแจ้งความจำนงมาเมื่อใด ทำให้กระบวนการยุติธรรมต้องล่าช้าและอาจส่งผลให้ความเสียหาย ที่มีอยู่ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก

แต่ทั้งนี้ หากประสงค์จะให้กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 สามารถบังคับใช้ได้จริง ตามวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีที่ยื่นต่อศาลแล้วนำมาซึ่งปัญหาคดีล้นศาล และเป็น กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นที่พึงและได้รับการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชนที่มีข้อพิพาท ทางแพ่ง แต่ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอในการยื่นฟ้องต่อศาลหรือการจัดจ้างทนายความเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และสร้างกระบวนการที่

<sup>165</sup> Singapore Mediation Centre. SINGAPORE MEDIATION CENTRE MEDIATION PROCEDURE RULES. (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/wp-content/uploads/2022/03/Mediation-Procedure-Rules-1-April-2022-with-Annexes.pdf>. Access date: September 22, 2022.

สมานฉันท์ เปิดโอกาสให้คู่พิพาทได้เข้ามาเปิดใจ ลดทิวี่ แสดงความสุจริตใจที่จะประนอมข้อพิพาท ผ่อนปรนข้อเรียกร้องของตนเองลง ผ่านการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่เป็นธรรม ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ข้อบัญญัติของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ควรจะมีมาตรการส่งเสริมการสร้างความรู้และความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ย เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น พื้นฐานตั้งอยู่บนความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการจึงไม่สามารถบีบบังคับให้คู่พิพาทมาเจรจาไกล่เกลี่ย เช่นเดียวกันกับกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลตามมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมองผิวเผินอาจเป็นเหมือนกับการบังคับให้เกิดการไกล่เกลี่ย แต่ความเป็นจริงมาตรา 19 และมาตรา 20 นั้นคู่ความสมัครใจเข้าสู่กระบวนการทางศาลเรียบร้อยแล้ว โดยอาจส่งทนายความมาเป็นตัวแทนในการดำเนินกระบวนการทางศาลแทนตน แต่มาตรา 19 ให้อำนาจศาลสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง แม้ว่าจะมีทนายความอยู่แล้ว แต่ถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจเกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันได้ และไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วศาลก็ยังมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ตามมาตรา 20 ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็เกิดโดยความสมัครใจเข้าร่วมกระบวนการทางศาลมาแล้วแต่ต้น กฎหมายเพียงให้อำนาจศาลในการเชิญคู่กรณีให้มาไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง น่าจะยังผลให้เกิดความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยมากกว่าการเจรจาผ่านทนายความของคู่ความ เนื่องด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ ดังนั้น การที่คู่พิพาทจะเข้าร่วมกระบวนการหรือไม่นั้น ล้วนเป็นสิทธิส่วนบุคคล บนพื้นฐานของหลักแนวคิด/ทฤษฎีในเรื่องหลักอิสระในทางแพ่ง (Private autonomy) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) ซึ่งเป็นหลักที่แสดงถึงความเป็นอิสระของเอกชนในการกระทำการในทางแพ่ง โดยมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกรัฐเข้าไปแทรกแซง แต่หลายครั้งที่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวงฯ ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวงในการยุติข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดี เช่น ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลว่าคู่พิพาทอีกฝ่ายก็ทราบและได้รับหนังสือสอบถามจากอำเภอ แต่เพิกเฉยต่อการแสดงความจำนงต่อนายอำเภอ ส่งผลให้นายอำเภอไม่ทราบถึงความประสงค์ที่แน่ชัด ทำให้จำเป็นต้องใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจในการจำหน่ายคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ร้อง เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกตามแนวคำพูดที่เคยมีว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม” เพราะมีเช่นนั้นผู้ยื่นคำร้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน จะทำได้เพียงแต่รอเวลาให้คู่กรณีอีกฝ่ายตอบรับความประสงค์กลับมาซึ่งอำเภอว่าจะประสงค์หรือไม่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รอโดยไม่สามารถทราบได้ว่าฝ่ายนั้นจะตอบกลับมาหรือไม่ โดยการเพิกเฉยดังกล่าวอาจเกิดจากเจตนาในการประวิงการดำเนินการเพื่อมิให้มีการยื่นฟ้องต่อศาลอย่างรวดเร็ว ทำให้ความเดือดร้อนและความเสียหายยังคงมีอยู่ต่อไปและอาจทวีระดับความรุนแรงของความเสียหาย ทั้งความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นจำนวนเงินได้และที่ไม่สามารถคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ หรือบางครั้งการเพิกเฉยอาจเกิดจากการที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้รับหนังสือสอบถามความประสงค์ ไม่ทราบถึงประโยชน์หรือข้อดีของกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนั้น ในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อเป็นการประสานในพื้นที่ และชี้แจง



อธิบายให้ฝ่ายผู้รับหนังสือสอบถามความประสงค์/ความจำเป็นในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ทราบถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทว่าคืออะไร มีข้อดีแก่คู่พิพาทอย่างไร คู่พิพาทจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ควรเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน (2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ และ (3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>166</sup> และหากเกิดข้อพิพาท กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน สามารถช่วยไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อหาข้อยุติให้กับประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้าน โดยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่<sup>167</sup> นอกจากนี้ตามตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>168</sup> มีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถทำการไกล่เกลี่ยประนอม

<sup>166</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
- (2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่
- (3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

...

- (11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

<sup>167</sup> วัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน , ความเป็น มา ของ วัน กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน , [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://kamnanphuyaiaban.com/history-01/>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 22 พฤษภาคม 2564.)

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 28 ตรี ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ...

ข้อพิพาทได้ภายใต้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 และเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ผู้ศึกษายกขึ้นมาศึกษาในครั้งนี้ ทั้งประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา มิได้มีการบัญญัติชัดเจนถึงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเอกชนประเทศไทย แต่ในสหรัฐอเมริกา ก็มีหน่วยงานที่ช่วยเหลือชุมชนและบุคคลที่ต้องเข้ามาสู่กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาท ข้อขัดแย้งต่างๆ คือองค์กรที่มีชื่อว่า “ส่วนบริการชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relations Service (CRS))” ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่ง CRS ทำหน้าที่เป็น “ผู้สร้างสันติของอเมริกา” สำหรับชุมชนที่เผชิญความขัดแย้งโดยพิจารณาจากเชื้อชาติ สีผิว ชาติกำเนิด เพศ อัตลักษณ์ทางเพศ รสนิยมทางเพศ ศาสนา หรือความทุพพลภาพที่เกิดขึ้นจริงหรือที่รับรู้ CRS ทำงานตามพันธกิจโดยอำนวยความสะดวกในการเจรจา การไกล่เกลี่ย การฝึกอบรม และการปรึกษาหารือเพื่อช่วยให้ชุมชนมารวมตัวกัน พัฒนาวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งในอนาคตอย่างอิสระ<sup>169</sup> เมื่อพิจารณาแล้วอาจจะดูใกล้เคียงกับการอำนวยความสะดวก รวมถึงไกล่เกลี่ยความขัดแย้งของชุมชนเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่หน้าที่โดยทั่วไปนั้น มิได้เหมือนกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทยไปทั้งหมด และมีได้อยู่ในชุมชนหรือคลุกคลีกับชาวบ้านเหมือนเช่นกำนันและผู้ใหญ่บ้านของไทย ที่น่าจะมีความใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชน ได้ดียิ่งกว่า

จึงเห็นว่าตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายของไทยนั้น มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทอยู่แล้วตามตำแหน่ง ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทบรรลุเป้าหมาย ควรจะมอบหมายให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ประสานข้อพิพาทในหมู่บ้าน เพื่อแจ้งเตือนและเชิญเชิญคู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการ อธิบายชี้แจงให้คู่พิพาทเห็นถึงผลดีและประโยชน์ที่ฝ่ายของตนจะได้รับจากกระบวนการดังกล่าว จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎกระทรวงฯ เพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการประสานข้อพิพาทในเขตพื้นที่ และทำหน้าที่ดังกล่าว

แม้จะมีการบัญญัติให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานข้อพิพาทในพื้นที่ เพื่อแจ้งเตือนและเชิญคู่พิพาทให้เข้าสู่กระบวนการ อธิบายชี้แจงและชักนำให้คู่พิพาทเห็นถึงผลดีและประโยชน์ที่ฝ่ายของตนจะได้รับจากกระบวนการดังกล่าว แต่ก็เป็นเพียงการส่งเสริมและเชิญชวนให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทตามกฎกระทรวงฯ เท่านั้น มิได้เกิดการบังคับคู่พิพาทหรือเกิดความไม่สมัครใจในการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท สุดท้ายแล้วอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท รวมถึงการตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ย่อมตกอยู่กับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายอย่างอิสระและเสรี ที่จะตกลงตามข้อเสนอที่มีระหว่างกันหรือไม่ อย่างไร ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทโดยคณะบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางในการดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยผู้ศึกษาเชื่อว่ากรณีที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายได้เข้าสู่กระบวนการ จะเป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายได้นำเสนอเรื่องราวของตนเอง พร้อมรับฟังเรื่องราวของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง สร้างความเห็นอกเห็นใจ เอาใจเขามาใส่ใจเรา ได้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนของฝ่ายตรงข้าม

<sup>169</sup> The United States Department of Justice. About CRS. (Online). Available from: <https://www.justice.gov/crs/about>, Access date: July 10, 2023.



สร้างความสมานฉันท์ ทำให้คู่พิพาทสร้างมิตรภาพอันดีต่อกัน มากกว่าสร้างข้อโต้แย้งด้วยการคิดฝ่ายเดียวโดยกระบวนการคิดและข้อมูลของฝ่ายตนเท่านั้น นอกจากนี้ คู่พิพาทจะได้มีโอกาสนำเสนอข้อเรียกร้องของฝ่ายตน และรับฟังข้อเสนออีกฝ่าย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย (WIN-WIN) ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ ค้นหาแนวทางที่ประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันตามแนวทางทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem-Solving Theory) การที่ได้มีโอกาสมาร่วมเจรจากันทุกฝ่าย โดยมีคนกลางคอยให้คำปรึกษาและชี้แนะ จะเป็นโอกาสที่จะค้นหาแนวทางอันเป็นข้อยุติที่พึงประสงค์แก่คู่พิพาทได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะส่งผลให้ได้ข้อยุติที่เป็นที่น่าพึงพอใจ ไม่สร้างความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันของคู่พิพาท หากยิ่งไกลเกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสำเร็จ ได้มากเท่าใด ผู้ศึกษาเชื่อว่าคณะผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎกระทรวงฯ ย่อมได้รับความเชื่อถือและเชื่อมั่นในการมอบข้อพิพาทและสมัครใจเข้าสู่กระบวนการมากขึ้นเท่านั้น และในทางที่สัมพันธ์กันคือปัญหาข้อพิพาท/ข้อขัดแย้งที่จะไปสู่ชั้นศาลย่อมลดลงตามไปด้วย ส่งผลดีต่อปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการศาลจะมีแนวโน้มลดลง ปัญหาคดีชั้นศาลย่อมได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น

จึงสรุปได้ว่าผู้ศึกษาเห็นควรจะต้องบัญญัติข้อความเพิ่มเติมกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติเช่นใด เนื่องจากเดิมกฎกระทรวงฯ มิได้กำหนดไว้ อีกทั้งควรเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ให้ผู้ใหญ่บ้านในการชี้แจง แจ้งเตือน และชักนำเชิญชวนคู่กรณีให้เข้าสู่กระบวนการ

ทั้งนี้ จากข้อมูล que ผู้ศึกษาได้รับจากประชาชนที่เคยมาใช้บริการกับอำเภอที่ผู้ศึกษาปฏิบัติงานปรากฏว่าประชาชนบางรายก็ประสบปัญหาในการเชิญคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการ เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวของอำเภอ เพราะคู่กรณีเพิกเฉยไม่แจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอและไม่ติดต่อประการใดเลย พอคู่พิพาทฝ่ายที่ยื่นคำร้องขอไปสอบถามคู่กรณีของตน คู่กรณีฝ่ายดังกล่าวก็ได้รับหนังสือแต่ไม่ได้ใส่ใจ และแจ้งว่าไม่มีความจำเป็นต้องกระทำการใดในเมื่ออำเภอก็บังคับคู่กรณีให้ดำเนินการสิ่งใดไม่ได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นจะต้องแจ้งหรือไม่แจ้งความประสงค์ใดๆ แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎกระทรวง ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ หน่วยงานจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสิน กรณีที่คู่พิพาทอีกฝ่ายไม่แจ้งเจตนาของฝ่ายตน เพื่อให้ข้อพิพาทดังกล่าวเสร็จสิ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และคู่พิพาทฝ่ายที่ยื่นคำร้องจักได้ไปใช้สิทธิของตนในทางอื่น เช่น กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคือศาลนั่นเอง เพราะหากรอให้คู่พิพาทคอยตอบกลับความประสงค์หรือแจ้งว่าไม่ประสงค์โดยไม่มีเงื่อนไข กำหนดให้ตอบกลับหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจำหน่ายเรื่อง ก็จะกลับกลายเป็นช่องว่างให้คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับหนังสือสอบถามอาศัยใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงคดี หากเป็นเช่นนี้กฎกระทรวงฉบับนี้จะสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้อย่างไร

#### 4.2 ปัญหาการขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดีในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่พิพาทบางคนหรือบางกลุ่มมีความคิดเห็นว่าแม้จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของคณะผู้ไกล่เกลี่ย ก็ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการใดๆ ได้ สุดท้ายก็จะไปสิ้นสุดที่กระบวนการยุติธรรมกระแสนี้คือศาลอยู่ดี จึงมีความคิดที่ว่าจะไปต่อสู้กันในชั้นศาล ด้วยการทุ่มเททั้งแรงกำลังและแรงทรัพย์ เสียเวลาและเสียโอกาสต่างๆ ไปในระหว่างขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการพิจารณาพิพากษาตามพยานหลักฐานทั้งหมดที่คู่ความทั้งสองฝ่ายยื่นเข้าไปในคำฟ้องหรือคำให้การ โดยที่บางครั้งคู่กรณี/คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจไม่ทราบเลยด้วยว่าพยานหลักฐานฝ่ายของตนนั้น ไม่สามารถนำไปสู่ผลชนะของคดีความได้ หรือพยานหลักฐานของตนนั้น ไม่เพียงพอที่จะโต้แย้งคำฟ้องหรือคำให้การของอีกฝ่าย เมื่อไม่ทราบถึงข้อดีหรือข้อด้อยในฝ่ายของตน ก็ทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างที่ตนเองมีในการต่อสู้คดีความ เพื่อหวังผลในการเป็นผู้ชนะในคำพิพากษา เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าจะดีกว่าหรือไม่หากมีบุคคลใดจะเข้ามาชี้แนะหรืออธิบายสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างเป็นกลาง เพื่อให้คู่กรณีได้ตัดสินใจก่อนที่จะเลือกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง เพื่อให้ได้ผลที่เป็นประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ตามแนวคิดแบบ WIN-WIN หรือจะยอมเสี่ยงไปต่อสู้กันในกระบวนการศาล เพื่อหวังผลแพ้-ชนะตามคำพิพากษา ซึ่งบุคคลดังกล่าวที่ผู้ศึกษาเห็นว่าจะเข้ามาอำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการให้คำชี้แนะหรือนำอย่างเป็นกลางคือ ผู้ประเมินคดี

การประเมินคดีเบื้องต้น คือ กระบวนการบริหารจัดการคดีโดยให้ผู้ประเมิน (Evaluator) ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่เป็นกลางไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับคู่ความและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือประเด็นแห่งคดีที่คู่ความพิพาทกัน มาฟังคำให้แถลงเป็นหนังสือของ คู่ความและพยานหลักฐานที่สำคัญ (key witness) ในคดีตามที่คู่ความทั้งสองฝ่ายนำเสนอแบบยืดหยุ่น โดยไม่นำหลักกฎหมายเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับ หลังจากนั้นผู้ประเมินจะให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับจุดอ่อนจุดแข็งในประเด็นแห่งคดี รวมถึงประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่าย เพื่อให้คู่ความตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่และอย่างไรโดยไม่มีผลผูกมัด เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันให้มีผลผูกมัด กระบวนการดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาเพื่อลดความล่าช้าและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ไม่สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่ได้ โดยมุ่งเน้นให้ความทั้งสองฝ่ายดำเนินการสืบหาพยานหลักฐานเสียแต่เนิ่นๆ สื่อสารกับฝ่ายตรงข้ามด้วยภาษาตรงไปตรงมา ทำคดีย่างมีระบบ และอยู่กับความเป็นจริง แม้การประเมินคดีเบื้องต้นจะมีได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อระงับข้อพิพาทโดยตรง แต่กระบวนการดังกล่าวสามารถนำไปสู่การระงับข้อพิพาทได้ เพราะในทางปฏิบัติผู้ประเมินจะแจ้งผลการประเมินคดีให้คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบและแนะนำให้คู่ความหาทางระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยหรือดำเนินคดีต่อไป<sup>170</sup>

<sup>170</sup> Brazil W D, 2013, pp. 12-26. Early Neutral Evaluation อ้างถึงใน สุรพล เจริญผล, การประเมินคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation), การอบรม หลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2562, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก [https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files\\_biblio](https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files_biblio), (วันที่สืบค้นข้อมูล: 13 กันยายน 2565.)

จากการศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบพบว่า การประเมินคดีเบื้องต้นเริ่มจากประธานศาลประจํารัฐของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ช่วงกลาง ค.ศ.1980 (พ.ศ.2523) และมีการนำไปใช้ในหลายประเทศ แต่เมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาและศึกษาค้นคว้ากฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ระบุถึงแนวทางเกี่ยวกับผู้ประเมินคดีดังกล่าว กระบวนการตามกฎกระทรวงฯ คือคู่กรณีฝ่ายใดประสงค์จะทำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก็ให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ จากนั้นทางอำเภอจะได้มีหนังสือแจ้งสอบถามความประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ในเมื่อกฎกระทรวงเป็นเช่นนี้ คู่กรณีฝ่ายใดที่เป็นฝ่ายที่ไม่ได้ยื่นคำร้อง ก็อาจจะไม่มีโอกาสเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเลย ด้วยเหตุที่ว่าอาจจะแจ้งความประสงค์โดยตรงว่าฝ่ายตนไม่ประสงค์ทำการไกล่เกลี่ยหรืออาจเพิกเฉยไม่แสดงความประสงค์ใดๆ เลย ตามที่ผู้ศึกษาเคยประสบมาในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของสิงคโปร์แล้ว ปรากฏว่า ศูนย์ยุติข้อพิพาทของศาลชั้นต้น (State Courts Centre for Dispute Resolution) มีการให้บริการการระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประเมินคดี (Neutral evaluation) โดยเจ้าหน้าที่จะมีบทบาทเป็นผู้ทำการประเมินความเป็นไปได้ในการแพ้ชนะของคดีอย่างเป็นกลาง นอกจากนี้ ศูนย์ไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท (the Primary Dispute Resolution Centre หรือ PDRC) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการเรื่องการไกล่เกลี่ยสำหรับคู่ความ ซึ่ง PDRC มีการประเมินความเป็นไปได้ของคดีอย่างเป็นกลาง (Neutral Evaluation) สำหรับคู่ความที่จะประสงค์จะทราบความน่าจะเป็นของคดีว่าฝ่ายตนจะชนะหรือแพ้ (the merits of the case) โดยจะมีบุคคลที่สาม ได้แก่ ผู้ประเมิน (Evaluator) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่จะตรวจสอบคดี (review) ระหว่างการประเมินคู่ความหรือทนายความของคู่ความจะนำเสนอคดีของตนเองและหลักฐานสำคัญแก่ผู้ประเมิน หลังจากนั้นผู้ประเมินจะให้ความเห็นถึงความน่าจะเป็นของคดี หากต้องมีการสืบพยานว่าจะมีการตัดสินไปในทางใด (his best estimate of the parties' likelihood of success at trial) คู่ความสามารถใช้การประเมินนี้ในการระงับข้อพิพาทหรือเป็นจุดเริ่มต้นในการหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาท หรืออย่างน้อยที่สุดการประเมินฯ ในหลายกรณีก็จะช่วยคู่ความให้เกิดความชัดเจนหรือกำหนดให้ตกลงในส่วนของขอบเขตข้อพิพาท ซึ่งอาจจะเพิ่มโอกาสในการยุติข้อพิพาทในอนาคตได้<sup>171</sup> เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา การระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) ก็มีกระบวนการประเมินผลคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation) ซึ่งจะมีนักกฎหมายเข้ามาให้ความเห็นในทางกฎหมายและดูแลผลประโยชน์ให้แก่คู่พิพาท และให้ข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของคู่พิพาท<sup>172</sup>

<sup>171</sup> กนก จุลมนต์, ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของประเทศสิงคโปร์, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201901318980e8e623a40ae55ae74ebbaee89b05104416.pdf>, (วันที่สืบค้นข้อมูล : 2 กรกฎาคม 2565.)

<sup>172</sup> จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. แหล่งเดิม. น.31.

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ในประเทศสิงคโปร์การประเมินคดีเบื้องต้นในศาล ตัวผู้ประเมินคดีอาจจะเป็นผู้พิพากษาหรือทนายความอาวุโสก็ได้ ส่วนการประเมินคดีเบื้องต้นโดยเอกชน เช่น การให้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) ตัวผู้ประเมินคดีของ SMC จะประกอบด้วยอดีตผู้พิพากษา นักกฎหมายอาวุโส กรรมการตุลาการ ที่ปรึกษาอาวุโส และผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม เป็นต้น ส่วนในสหรัฐอเมริกา เช่น ศาลแขวงแห่งสหรัฐอเมริกาในเขตตอนเหนือของรัฐแคลิฟอร์เนีย ตัวผู้ประเมินคดีจะเป็นทนายความที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในด้านกฎหมายที่สำคัญของคดีความในเรื่องนั้นๆ โดยคุณสมบัติของผู้ประเมินคดีคือต้องทำงานว่าความมาเป็นเวลาอย่างน้อย 15 ปี และมีประสบการณ์มากมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งในศาลรัฐบาลกลาง ผู้ประเมินจะต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างมาก ในกรณีที่ได้รับมอบหมาย และต้องได้รับการฝึกอบรมในการฟังเป็นอย่างดี อำนวยความสะดวกในการสื่อสารของฝ่ายต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น หากเชื่อมโยงแนวทางมาจากข้อ 1 ข้างต้น กรณีเพิ่มเติมบทบัญญัติและเพิ่มอำนาจหน้าที่ ให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในการชี้แจง แจ้งเตือน และชักนำเชิญชวนคู่พิพาทให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เช่นนี้เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจจะพอได้ทราบถึงผลดีของกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท จึงสมัครใจมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและรับฟังคู่กรณีฝ่ายตรงข้าม และหากมีตำแหน่งของผู้ประเมินคดีเข้ามาด้วย จะไม่เป็นประโยชน์ต่อกฎกระทรวงยิ่งขึ้นไปอีกหรือ เพราะคู่กรณีแต่ละฝ่ายยังสามารถขอความเห็นจากผู้ประเมินคดี ซึ่งเป็นทนายความผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการฟ้องร้องและดำเนินกระบวนการในชั้นศาล อีกทั้งเป็นบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางในการประเมินผลแพ้-ชนะของคดี หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีเจตนาแรกเริ่มว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลและไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ยร่วมกัน แต่เมื่อได้รับฟังความเห็นจากผู้ประเมินคดี จะส่งผลให้คู่กรณีได้รับทราบมุมมองจากผู้ที่มีประสบการณ์โดยตรง และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คู่พิพาทก็จะสามารถประเมินสถานการณ์ของตนได้ ก่อนที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไป เพื่อให้เกิดสัญญาประนีประนอมยอมความต่อกัน หรือจะไปดำเนินการต่อสู้กันในชั้นศาลเพราะผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบได้รับฟังแนวโน้มนของผลแพ้-ชนะของคดีความ จะเป็นเครื่องมือในการโน้มน้าวใจให้เกิดความรู้สึกที่ความต้องการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทกันมากขึ้น เพราะหากต้องไปต่อสู้ในชั้นศาล อาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายไปโดยเปล่าประโยชน์ เมื่อเทียบกับการไกล่เกลี่ยของคณะผู้ไกล่เกลี่ยฯ ซึ่งไม่มีภาระค่าใช้จ่ายใดๆ เลย เพียงคู่กรณีแต่ละฝ่ายอาจจะต้องออมชอม ลดข้อเรียกร้อง ถอยกันคนละครึ่งทาง เพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกันที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และการเพิ่มเติมตัวผู้ประเมินคดีเข้ามาในกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายฯ นี้ จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและยุติข้อพิพาทได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าเห็นควรให้มีการบัญญัติบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวงฯ เกี่ยวกับตำแหน่งผู้ประเมินคดี รวมถึงคุณสมบัติของผู้ประเมินคดี การพ้นจากตำแหน่ง และจรรยาบรรณของผู้ประเมินคดี โดยเทียบเคียงจากบทบัญญัติของผู้ไกล่เกลี่ยในกฎกระทรวงฯ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการไถ่ถอนและประนอมข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะผู้ไถ่ถอนในขอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีบทบาทของผู้ประเมินคดีเข้ามาเพิ่มเติม จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกฎกระทรวงฉบับนี้ในการระงับข้อพิพาททางเลือกให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย เพราะจะเป็นผู้ช่วยให้คู่พิพาทได้มีความเข้าใจในฐานะและโอกาสแพ้-ชนะของตน หากเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความ และคู่พิพาทจะสามารถเห็นประโยชน์ของการยุติข้อพิพาทในชั้นของการไถ่ถอนของคณะผู้ไถ่ถอนว่าสามารถอำนวยความสะดวกและเป็นธรรม และยังผลประโยชน์ในมุมที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างเป็นผู้ชนะในข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ผู้ประเมินคดีจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนกฎกระทรวงฉบับนี้ให้เกิดประโยชน์เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา อีกทั้งจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือของกระบวนการไถ่ถอน และอาจส่งผลให้มีจำนวนผู้ที่เข้ามาใช้บริการของคณะผู้ไถ่ถอนเพิ่มมากขึ้น ยังผลให้ข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลมีจำนวนน้อยลงตามไปด้วย ปัญหาคดีขึ้นศาลก็จะมีแนวโน้มที่จะลดลงตามไปอีกทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ปี ค.ศ.2017 ศาลประเทศสิงคโปร์สามารถให้การประเมินคดีเบื้องต้นระงับข้อพิพาทได้มากถึงจำนวน 6,000 คดีจากคดีที่มีจำนวน 10,490 คดี เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากระบวนการประเมินคดีน่าจะเป็นกลไกหนึ่งที่เข้ามาพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการไถ่ถอนและประนอมข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะผู้ไถ่ถอนของพนักงานฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของศาลแขวงเหนือของรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่าเป้าหมายของการประเมินคดี มิได้อยู่ที่การทำข้อตกลงกันได้ แต่การประเมินคดีอาจนำไปสู่การทำข้อตกลงกันได้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การประเมินคดีนั้นจะทำให้คู่พิพาทได้รับทราบถึงฐานะในข้อพิพาทของตน ว่ามีข้อดีหรือข้อด้อย ได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไร ยิ่งหากว่าตนเองรู้ว่าหากเป็นคดีความตนมีแนวโน้มว่าจะแพ้คดี ย่อมจะเป็นการชักจูงและโน้มน้าวใจให้พยายามเข้าสู่กระบวนการไถ่ถอนและประนอมข้อพิพาทและจัดทำข้อตกลงที่คู่กรณีจะชนะด้วยกันทั้งสองฝ่าย นำมาซึ่งความปรองดองในความสัมพันธ์ในระยะยาวต่อไป

#### 4.3 ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของตัวผู้ไถ่ถอนตามบัญชีรายชื่อคณะผู้ไถ่ถอนที่อำเภอประกาศ

ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 4 กำหนดว่า “ผู้สมัครเป็นผู้ไถ่ถอนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

##### ก. คุณสมบัติ

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

##### ข. ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

- (2) เป็นบุคคลล้มละลายคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (3) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (5) เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อ”

จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎกระทรวงฯ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตัวผู้ที่จะสมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นของประเทศไทย และกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานต่างๆ ของประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล การไกล่เกลี่ยโดยเอกชน หรือการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐ ปรากฏว่าส่วนใหญ่กระบวนการไกล่เกลี่ยของประเทศเหล่านั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย หรือการทำงานเฉพาะด้านต่างๆ หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีทั้งผู้พิพากษาหรืออดีตผู้พิพากษา อัยการจังหวัด สมาชิกวุฒิสภา เจ้าหน้าที่ของศาล นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และอาสาสมัครผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ เช่น ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญด้านไอที อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยผู้ไกล่เกลี่ยทุกคนจะได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างดีจนเชี่ยวชาญ บางแห่งต้องมีประสบการณ์ทำงานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก่อน โดยเคยเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยเป็นผู้ช่วยผู้ไกล่เกลี่ย อย่างน้อย 2 ครั้ง เมื่อผ่านกระบวนการแล้วจึงจะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหลัก และนอกจากนี้ยังต้องได้รับการรับรองจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอง หรือบางแห่งให้รัฐมนตรีกระทรวงกฎหมายเป็นผู้แต่งตั้ง อาทิ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเรื่องคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดตั้งสมาคมอาชีพด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น เพื่อดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ พร้อมทั้งคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่ผ่านการอบรมและมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะประเมินจากระดับการฝึกอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนมาตรฐานอาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนมากจะเป็นนักกฎหมาย จะต้องได้รับการขึ้นบัญชีไว้ต่อศาล ในกรณีที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับการรับรองทางกฎหมายและจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยแต่ละประเภทก็ต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป อาทิ คุณสมบัติเบื้องต้นในเรื่องการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ย การศึกษาการไกล่เกลี่ย รวมถึงประสบการณ์ในด้านการไกล่เกลี่ย เป็นต้น เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยสมทบ (Associate Mediator) ต้องผ่านการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 40 ชั่วโมง ต้องมีส่วนร่วมในการศึกษาการไกล่เกลี่ยอย่างน้อยปีละไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมง และต้องมีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 40 ชั่วโมง และประเทศสิงคโปร์ก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของตัวผู้ไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกัน อาทิ ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) ซึ่ง SMC จะให้ความสำคัญในเรื่องความเชี่ยวชาญของตัวผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในวงงานต่างๆ เช่น สมาชิกวุฒิสภา อดีตผู้พิพากษา



สถาปนิก วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญด้านไอที นักจิตวิทยา อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ผู้ไกล่เกลี่ยเหล่านี้จะได้รับการฝึกอบรม และประเมินผลอย่างเข้มงวดโดย SMC เอง

สำหรับการฝึกอบรมนั้น ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre : SMC) ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแห่งสิงคโปร์จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการไกล่เกลี่ย การเจรจาต่อรอง และการจัดการความขัดแย้งในสิงคโปร์และทั่วภูมิภาค โดยทำการฝึกอบรมผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้จัดการ และผู้บริหาร ตลอดจนนักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย โดยมีโปรแกรมการฝึกอบรมภาครัฐและเอกชน สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรม มีทั้งโปรแกรมการฝึกอบรมที่กำหนดเอง กลยุทธ์การจัดการความขัดแย้งสำหรับมืออาชีพ ฝึกอบรมพื้นฐานของทักษะการไกล่เกลี่ยและเทคนิคการไกล่เกลี่ยขั้นสูง เช่น ธรรมชาติของความขัดแย้ง เทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการความขัดแย้ง กลยุทธ์การระงับข้อพิพาทพื้นฐาน การค้นหาวิธีการแก้ไขความขัดแย้งตามความต้องการของกลุ่มพิพาท การร่างข้อตกลง เป็นต้น และโปรแกรมการฝึกอบรมไกล่เกลี่ยของศาล<sup>173</sup> และจะมีการประเมินทักษะการไกล่เกลี่ย (Mediation Skills Assessment : MSA) หากผ่านการประเมินจะได้รับการรับรองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยอย่างเป็นทางการ โดยได้รับการรับรองจาก SMC และมีการแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>174</sup>

แต่สำหรับกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ระบุไว้เพียงว่าผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ในวันสมัคร มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอที่สมัคร และเป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท โดยให้ผู้สนใจสมัครเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย จากนั้นให้อำเภอรวบรวมรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม พร้อมทั้งประวัติย่อของแต่ละบุคคลเสนอคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ข้อ 5 ของกฎกระทรวงฯ) ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดให้คำจำกัดความว่าบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสม จะต้องมีความรู้หรือมีประสบการณ์มากน้อยเพียงใด ใครจะเป็นผู้กำหนดว่าบุคคลใดเหมาะสมจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ปรากฏรายชื่อในบัญชีรายชื่อของอำเภอ ตัวผู้ไกล่เกลี่ยสมควรที่จะมีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย รองรับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง เมื่อมีชื่อเข้ามาสู่บัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย วิธีการและเทคนิคในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และอื่นๆ เพื่อจะได้นำมาปรับประยุกต์ใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย หากเกิดสถานการณ์ไม่พึงประสงค์ในระหว่างการไกล่เกลี่ย

<sup>173</sup> Singapore Mediation Centre. Training. (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/smc-training/?courses>, Access date: September 22, 2022.

<sup>174</sup> Singapore Mediation Centre. Credentialing : Certification SMC Mediation Skills Assessment Accreditation. (Online). Available from: <https://www.mediation.com.sg/course/mediation-skills-assessment/>, Access date: September 22, 2022.



ในปัจจุบันผู้ศึกษาได้ตรวจสอบบัญชีรายชื่อของผู้ไกล่เกลี่ยในอำเภอที่ผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ พบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นผู้สูงอายุ บางรายมีความรู้และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และเป็นข้าราชการบำนาญ จึงน่าจะมีความรู้และประสบการณ์ที่จะนำมาปรับใช้ได้ แต่ตัวผู้ไกล่เกลี่ยหลายท่านนับเป็นส่วนใหญ่เกินกว่า กึ่งหนึ่งก็ว่าได้ เป็นผู้สูงอายุ มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือประถมศึกษาปีที่ 7 หรือ มัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น ซึ่งท่านผู้ไกล่เกลี่ยเหล่านั้นอาจจะมีความรู้พื้นบ้านเฉพาะถิ่น และเป็นผู้เฒ่าผู้แก่ที่ ประชาชนให้ความเคารพนับถือ มีประสบการณ์ในชีวิต แต่ในเรื่องการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าในสภาพสังคม ปัจจุบัน หรือเรื่องความรู้สมัยใหม่ ท่านอาจจะไม่รู้เท่าทันกับตัวคู่พิพาท จึงอาจจะกลับมาเป็นข้อด้อยของตัว ผู้ไกล่เกลี่ย ที่ต้องเป็นคนกลางคอยชี้แนะและช่วยเหลือ และหากเปรียบเทียบกับการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยของสำนักกระงับข้อพิพาท ของศาลยุติธรรม ในข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ข้อ 5 กำหนดให้สำนักกระงับข้อพิพาทแต่งตั้ง ผู้ไกล่เกลี่ยโดยคำนึงถึงคุณสมบัติ ทักษะ ความเหมาะสมแก่ลักษณะของข้อพิพาท<sup>175</sup> ย่อมเห็นว่าแม้สำนักกระงับข้อพิพาท ของไทยเอง ก็ยังคำนึงถึงทักษะและความเหมาะสมของตัวผู้ไกล่เกลี่ยแต่ละคนกับลักษณะของข้อพิพาทแต่ละเรื่อง นอกจากนี้กฎกระทรวงฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องผ่านการฝึกอบรมใดๆ ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งหมดจึงยังไม่เคยมีการเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อำเภอหรือหน่วยงานของรัฐจัดขึ้น โดยเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น ในบางครั้งเมื่อต้องทำการไกล่เกลี่ยในเรื่องเฉพาะทางหรือเฉพาะด้านความเชี่ยวชาญ ผู้ไกล่เกลี่ยที่ต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจึงไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งอาจไม่เข้าใจในประเด็นพิพาท ขาดทักษะ ในการไกล่เกลี่ย และความรู้เฉพาะทาง อีกทั้งกฎกระทรวงฯ ยังมิได้กำหนดว่า ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีประสบการณ์ในการ ไกล่เกลี่ยมาก่อนหรือไม่ เพียงใด ทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท

ประเด็นเหล่านี้ที่ผู้ศึกษากล่าวมาข้างต้นในเรื่องของความรู้เฉพาะทางหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการผ่านขั้นตอนการฝึกอบรมและประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ย ล้วนเป็นข้อด้อยในเรื่องคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทตามกฎกระทรวงฯ เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะ ได้รับการแก้ไขและบัญญัติข้อกำหนดขึ้นมาเพิ่มเติมในกฎกระทรวงฯ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง เพื่อจัดการกับข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางสาขาอาชีพ เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ย ดังกล่าวเข้ามาช่วยเหลือในกรณีข้อพิพาทมีประเด็นที่ซับซ้อนต้องอาศัยความรู้เชิงลึกจากผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการเก็บสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการ แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นเฉพาะเจาะจงในความประสงค์ว่าบุคคลที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้น ส่วนหนึ่งควรจะเป็น ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่จะมาใช้บริการ อีกทั้งผู้ศึกษา ยัง เห็นว่าแม้บางครั้งการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอาจจะไม่จำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพียงแต่ต้องอาศัยความน่าเชื่อถือในตัวบุคคลผู้ไกล่เกลี่ย แต่จะไม่ดีกว่านี้หรือหากบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยตาม กฎกระทรวงฯ จะมีทั้งความน่าเชื่อถือ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

<sup>175</sup> อนันต์ จันทร โสภาส. แหล่งเดิม. หน้า 51.

หากเป็นเช่นนี้ตัวผู้ไกล่เกลี่ยจะได้รับความน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้น เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนที่มีข้อพิพาท เพียงพอที่จะเชื่อมั่นและเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ย ส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นตัวเลือกที่ประชาชนคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะนำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอต่อศาลเป็นคดีความ โต้แย้งพาดพิง สร้างความบาดหมางและรอยร้าวในความสัมพันธ์ของกลุ่มพิพาท เพราะเชื่อได้ว่าคู่พิพาทที่ขัดแย้งกันจนถึงขั้นยื่นฟ้องต่อศาลแล้วนั้น เป็นการยากที่จะกลับมาสัมพันธ์อันดีต่อกันได้ ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่อาศัยการพูดคุยเจรจาหรือ หาแนวทางร่วมกันฉันท์มิตร เหมือนเพื่อนบ้าน เหมือนพี่น้อง สร้างความเข้าใจกัน ย่อมผสมผสานสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีที่เคยมีกันมาก่อน ให้คงอยู่ได้ ด้วยสัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่พิพาทต่างยินยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตน ลดอคติและทิฐิ หาแนวทางที่ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย มิใช่ทำลายความสัมพันธ์ที่มีต่อกันสะบัดด้วยคำพิพากษาของศาล ที่อาจจะต้องมีฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และมีอีกฝ่ายที่ต้องเสียประโยชน์จนเกินกว่าจะรับได้

#### 4.4 ปัญหาการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

เมื่อพิจารณาฎกกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 เปรียบเทียบกับฎกกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ปรากฏว่า ฎกกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาฯ ข้อ 17 ระบุว่า “ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้” (โดยข้อ 16 วรรคสอง คือ กรณีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา เนื่องจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ ภายในระยะเวลาที่ฎกกระทรวงกำหนดไว้) ซึ่งจากข้อ 17 นี้ เป็นกระบวนการที่ผ่านการพิจารณาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ และผ่านการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาแล้ว แต่ไม่สามารถระงับข้อพิพาทและหาข้อตกลงร่วมกันได้ ถือว่าข้อพิพาทดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาไปเรียบร้อยแล้ว หากยินยอมให้นำข้อพิพาทดังกล่าวกลับมาขึ้นเรื่องที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภออีกครั้ง อาจจะได้ว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เช่นเดียวกับการดำเนินกระบวนการฟ้องในชั้นศาล ซึ่งในกระบวนการศาลยุติธรรมของประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 148 บัญญัติว่า "คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่ความเดียวกันรื้อร้องฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

- (1) เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
- (2) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งได้กำหนดวิธีการชั่วคราวไว้ให้อยู่ภายในบังคับที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเสียได้ตามพฤติการณ์
- (3) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ยกฟ้องเสียโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะนำคำฟ้องมาขึ้นใหม่ในศาลเดียวกันหรือในศาลอื่น ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ"

บทบัญญัติในเรื่องฟ้องชำนั้นกฎหมายมุ่งหมายที่จะให้เรื่องที่อยู่ความเคยพิพาทกันมาจนคดีถึงที่สุดแล้ว ไม่อาจเอากลับมาว่ากล่าวกันใหม่ ซึ่งกรณีนี้ห้ามมิให้คู่ความรื้อฟ้องร้องกันเป็นคดีใหม่หรือถือว่าเป็นฟ้องชำนั้น ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

- 1) คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- 2) คู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นรายเดียวกัน
- 3) ประเด็นที่วินิจฉัยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ มีกฎหมายกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 144 บัญญัติว่า “เมื่อศาลใดมีคำพิพากษา หรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือในประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่กรณีจะอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วย

- (1) การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยอื่นๆ ตามมาตรา 143
  - (2) การพิจารณาใหม่แห่งคดีซึ่งได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินไปฝ่ายเดียวตามมาตรา 209 และคดีที่เอกสารได้สูญหายหรือบุบสลายตามมาตรา 53
  - (3) การยื่น การยอมรับ หรือไม่ยอมรับ ซึ่งอุทธรณ์หรือฎีกาตามมาตรา 229 และ 247 และการดำเนินวิธีบังคับชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ หรือฎีกาตามมาตรา 254 วรรคสุดท้าย
  - (4) การที่ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ส่งคดีคืนไปยังศาลล่างที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้น เพื่อให้พิพากษาใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามมาตรา 243
  - (5) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 302
- ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิในอันที่จะบังคับตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 16 และ 240 ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาลอื่นแต่ต่างตั้ง”

แต่จากการพิจารณากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่กลับและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ตามข้อ 21 และข้อ 22 บัญญัติว่า

ข้อ 21 การดำเนินการไต่กลับและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไต่กลับและประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม ให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หากการไต่กลับและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไต่กลับสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อ 22 ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไต่กลับสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ในข้อ 21 และข้อ 22 ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดในแนวทางเดียวกันกับมาตรา 144, 148 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งห้ามการฟ้องซ้ำหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และยังไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดในแนวทางเดียวกันกับข้อ 17 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาฯ ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบ จะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้ โดยจากการพิจารณาในข้อ 21 และ 22 ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในเชิงที่ห้ามมิให้ดำเนินการยื่นเรื่องต่อนายอำเภอเพื่อให้คณะ ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอีกครั้ง จากการที่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามยื่นเรื่องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทซ้ำ อาจเป็นช่องทางให้แก่คู่พิพาทที่กระทำการโดยไม่สุจริต อาศัยเป็นโอกาสในการประวิงคดีให้ล่าช้าเพื่อมิให้นำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคือฟ้องร้องตามกระบวนการศาล โดยทำการยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแต่ไม่ยินยอมตกลงร่วมกัน จนท้ายที่สุดทำให้ต้องจำหน่ายข้อพิพาท จากนั้นก็กลับมายื่นเรื่องขอเข้าสู่กระบวนการใหม่อีกครั้ง หากทำเช่นนี้ไปได้เรื่อยโดยไม่มีข้อกำหนด จะส่งผลให้คู่พิพาทฝ่ายที่ได้รับความเสียหายต้องแบกรับภาระทั้งค่าเสียหายในทางแพ่ง ค่าใช้จ่ายและค่าเสียเวลาในการเดินทางมาไกล่เกลี่ย รวมทั้งค่าเสียโอกาสในด้านต่างๆ และจากการใช้กฎกระทรวงดังกล่าวในการปฏิบัติงานจริงของผู้ศึกษาพบว่า หลายกรณีคู่พิพาทไม่สามารถหาข้อตกลงยุติร่วมกัน ได้จึงต้องจำหน่ายเรื่องออกจากสารบบ หลังจากนั้นคู่พิพาทฝ่ายผู้ร้องได้เข้ามาติดต่อที่อำเภอซ้ำอีก เพื่อขอให้เชิญคู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอีกครั้ง เพราะไม่ต้องการไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาประสานไปยังคู่พิพาทฝ่ายตรงข้ามแล้ว บ่อยครั้งก็ได้รับการตอบกลับมาว่าไม่ประสงค์จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยแล้วเพราะผลการปรึกษาหารือก็คงไม่ต่างจากเดิม ดังนั้น หากไม่มีบทบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการยื่นข้อพิพาทเรื่องเดิมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎกระทรวง อาจจะนำไปสู่กระบวนการที่จะทำให้ข้อพิพาทเรื่องเดิมวนเวียนอยู่ในสารบบอย่างไม่รู้จบ อีกทั้งเป็นช่องทางในการประวิงคดีของคู่พิพาทฝ่ายที่ไม่สุจริตอีกด้วย แต่เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกรไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างจากประเทศสิงคโปร์ คือ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (Community Mediation Centres : CMC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ให้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแก่ประชาชนทั่วไป สำหรับการไกล่เกลี่ยของ CMC นั้น สามารถขอไกล่เกลี่ยซ้ำได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีกหากยังอยู่ภายใน 3 เดือนเมื่อนับจากการประชุมในกระบวนการไกล่เกลี่ยครั้งล่าสุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การไกล่เกลี่ยของ CMC สามารถไกล่เกลี่ยซ้ำในเรื่องเดิมของคู่พิพาทเดิมได้ แต่สำหรับตัวผู้ศึกษาเองนั้น ไม่เห็นด้วยกับการที่จะนำหลักการไกล่เกลี่ยซ้ำในข้อพิพาทเดิมของคู่พิพาทรายเดิมเข้ามาไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎกระทรวงฯ เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองในรูปคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวงฯ เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างหนึ่ง และเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งควรจะเป็นกระบวนการที่สะดวกและรวดเร็ว และไม่ควรถูกให้กฎกระทรวงฯ ตกเป็นเครื่องมือสำหรับคู่พิพาทที่จะอาศัยช่องว่างเพื่อประวิงคดี ด้วยการยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยซ้ำ โดยไม่มีข้อกำหนดสิ้นสุด สิ่งนี้ก็จะยังทำให้

การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเกิดความล่าช้า อีกทั้งผู้ศึกษาเห็นว่าแม้จะมีการห้ามมิให้ยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งซ้ำในเรื่องเดิมของกลุ่มพิพาทเดิม กลุ่มพิพาทก็ได้เสียสิทธิในการนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก คือการฟ้องคดีนั่นเอง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสมควรต้องมีการบัญญัติข้อกำหนดเป็นการเพิ่มเติมเพื่อจำกัดอำนาจและสิทธิในการยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการซ้ำในข้อพิพาทเดิมของกลุ่มพิพาทรายเดิม โดยหากมีบทบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าวจะเป็นตัวช่วยในการคัดกรองข้อพิพาทที่เคยผ่านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาแล้วแต่ไม่สำเร็จ ทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยได้ซ้ำเดิมอีกครั้งในข้อพิพาทที่เป็นกลุ่มพิพาทรายเดิมและประเด็นปัญหาเดิม ซึ่งผ่านการไกล่เกลี่ยมาแล้วแต่ไม่บรรลุผล และจะเป็นข้อกำหนดที่ช่วยมิให้เกิดการประวิงการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล โดยอาศัยการยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอย่างไม่มีจุดจบ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การที่มนุษย์เริ่มอาศัยอยู่รวมตัวกันจนกลายเป็นสังคม และต่อมาสังคมของมนุษย์เริ่มมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการอยู่ร่วมกันมากขึ้นของผู้คนที่หลากหลาย ทั้งแนวคิด วัฒนธรรม และอุปนิสัย ย่อมเป็นธรรมดาที่อาจก่อให้เกิดข้อความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จนบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่กรณีมักจะนำพาความขัดแย้งไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก นั่นคือ การยื่นฟ้องต่อศาล จนกระทั่งปัจจุบันเกิดวิกฤตการณ์คดีชั้นศาล อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมทางศาล ซึ่งดำเนินการด้วยการฟ้องร้อง ตั้งข้อพิพาทเป็นโจทก์และจำเลย ทำให้เกิดความคิดในเชิงต่อสู้ ตั้งคู่กรณีเป็นศัตรูในข้อพิพาท ส่งผลให้ในบางครั้งคู่พิพาทเดิมเคยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ต้องตัดขาดมิตรภาพด้วยผลแพ้-ชนะของคำพิพากษาของศาล จึงเกิดมีแนวความคิดที่จะพยายามหันเหคดี (Diversion) ด้วยการนำเอาแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยมาใช้ โดยสำหรับประเทศไทยนั้น การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยก่อนหน้านี้นักกฎหมาย ผู้นำชุมชน เจ้าเมือง หัวหน้าเผ่า เป็นผู้อาวุโส มีทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ มีอำนาจและบารมี ซึ่งเป็นที่เคารพนับหน้าถือตา เชื่อถือและยำเกรงต่อบุคคลคนในสังคม รวมถึงคู่พิพาท จะรับบทเป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยเจรจา หรือเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีบุคคลที่เรียกกันว่าเจ้าโคตร แต่วิธีดังกล่าวก็ยังไม่ได้เป็นกระบวนการที่เป็นทางการ จนกระทั่งหลายหน่วยงานเห็นถึงความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่มีประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาทอย่างสมานฉันท์และปรองดอง และเป็นตัวช่วยลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จึงเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นลายลักษณ์อักษรออกมาใช้บังคับ

พนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยเฉพาะข้อพิพาททางแพ่ง โดยดำเนินการในรูปของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550

และจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอภายในเขตของแต่ละอำเภอ ปรากฏตามมาตรา 61/1 ซึ่งมี 4 อนุมาตรา โดยใน (4) บัญญัติให้อเภอมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 (พิพาททางแพ่ง) และมาตรา 61/3 (ความผิดที่มีโทษทางอาญา) โดยในส่วนของข้อพิพาททางแพ่งนั้น ได้ระบุประเภทของข้อพิพาทที่จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ให้แน่ชัด และจำนวนทุนทรัพย์ที่จะเข้าสู่กระบวนการ คือ ไกล่เกลี่ยในเรื่องที่พิพาททางแพ่ง เกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยพนักงานฝ่ายปกครองจะเป็นหนึ่งในคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง นั่นคือ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่ง สามารถได้รับเลือกเป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รวมถึงพนักงานอัยการประจำจังหวัดด้วย โดยจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยที่คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกไว้ เพื่อดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ ต่อไป ปัจจุบันกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครองภายใต้รูปแบบคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งนั้นได้รับความนิยม เป็นที่น่าสนใจ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ซึ่งสังเกตได้จากการที่ปัจจุบันมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดทุนทรัพย์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งอื่น พ.ศ.2565 ขยายทุนทรัพย์ที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง จากเดิมจำนวนทุนทรัพย์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งอื่น ต้องเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท แต่จากพระราชกฤษฎีกาฉบับล่าสุดข้างต้นกำหนดให้ทุนทรัพย์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งอื่น ในอำนาจของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ขยายขึ้นไปสูงถึงข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์สูงถึงไม่เกินสองล้านบาท แสดงให้เห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในรูปของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ที่ออกตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นที่ยอมรับในการใช้ไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทของประชาชนจนถึงขนาดที่จะต้องขยายขอบเขตของข้อพิพาทที่จะเข้าสู่กระบวนการให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อรองรับข้อพิพาทของประชาชนให้ครอบคลุมมากขึ้น ไปอีกระดับหนึ่ง



กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครองภายใต้รูปแบบของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งนั้น มีส่วนช่วยในการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี เสริมสร้างความสงบเรียบร้อย และสร้างความปรองดองสมานฉันท์ระหว่างประชาชนในสังคม ผ่านกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ทำให้คู่พิพาทสามารถเป็นผู้ชนะได้ทั้งสองฝ่ายภายในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น นอกจากนี้กระบวนการไกล่เกลี่ยฯ ยังมีผลช่วยลดปริมาณคดีที่คู่พิพาทจะนำไปสู่ศาล เนื่องจากได้ข้อยุติระหว่างกันตั้งแต่ในชั้นการไกล่เกลี่ยของคณะบุคคลผู้ไกล่เกลี่ยฯ อันจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงการลดปัญหาคดีชั้นศาล อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวยังถือเป็นอีกหนึ่งโอกาสที่ดีที่ประเทศไทยจะได้มีช่องทางเลือกในการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท และพัฒนาให้เป็นแบบอย่างของระบบไกล่เกลี่ยทางแพ่งที่ดีในอนาคตต่อไป

ถึงแม้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครอง ในรูปของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ภายใต้กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 จะได้รับความนิยมและเชื่อมั่นจากประชาชนเพียงใด แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและการขาดประสิทธิภาพบางประการที่ผู้ศึกษาได้ประสบจากการได้ใช้บังคับจริงในการปฏิบัติหน้าที่ปลัดอำเภอในกลุ่มงานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ โดยแยกประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาในเรื่องสภาพบังคับและการขาดประสิทธิภาพในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

2) ปัญหาการขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดีในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

3) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของตัวผู้ไกล่เกลี่ยตามบัญชีรายชื่อคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่อำเภอประกาศ

4) ปัญหาการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งซ้ำ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการไกล่เกลี่ยและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของต่างประเทศและประเทศไทย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ที่ออกตามมาตรา 61/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ระบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครอง ภายใต้รูปแบบของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง มีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปิดช่องว่างทางกฎหมาย และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่พิพาท โดยขอสรุปดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการสภาพบังคับและการขาดประสิทธิภาพในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

เห็นควรเพิ่มเติมแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ และช่องทางในการชี้แนะและเชิญชวน คู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยควรจะต้องบัญญัติข้อความเพิ่มเติมในข้อ 11 วรรคท้าย (เดิม) และบัญญัติข้อบัญญัติใหม่เป็นข้อ 11 วรรคเจ็ด ในกฎกระทรวงฯ

จากเดิม ข้อ 11 ระบุว่า

“ข้อ 11 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจา ให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียด และให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบ และสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกที่จะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนดประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ”

เมื่อบัญญัติข้อความเพิ่มเติมในข้อ 11 วรรคท้าย (เดิม) และบัญญัติข้อบัญญัติใหม่เป็นข้อ 11 วรรคเจ็ด จะปรากฏเป็นดังนี้

“ข้อ 11 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจา ให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียดและให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบ และสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนดประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือสอบถามความประสงค์ให้คู่พิพาทอีกฝ่าย ให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ

เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ประสบผลสำเร็จและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคู่พิพาท ให้ผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานข้อพิพาทในเขตพื้นที่หมู่บ้านของตน โดยมีหน้าที่ อธิบายชี้แจง แจ้งเตือน และชักนำเชิญชวนคู่พิพาทให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

## 5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดตำแหน่งผู้ประเมินคดีในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

เห็นควรเพิ่มเติมตำแหน่งผู้ประเมินคดีในกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง เพื่อให้คู่พิพาทได้รับทราบข้อดี/ข้อด้อย จุดเด่น/ข้อบกพร่อง ในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายของตนเอง เพื่อให้คู่พิพาทได้ตระหนักถึงฐานะของตนในข้อพิพาท อีกทั้งยังเป็นการเชื่อเชิญให้คู่พิพาทได้ตระหนักถึงผลดีของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่พิพาททั้งสองฝ่ายจะเป็นผู้ชนะในข้อขัดแย้ง มิต้องไปเป็นผู้แพ้ตามผลของคำพิพากษา การประเมินคดีเบื้องต้นอาจนำไปสู่การตกลงจนทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนอมข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทก็เป็นได้ โดยควรให้มีการบัญญัติบทบัญญัติเพิ่มเติมข้อความในกฎกระทรวงฯ ข้อ 11 วรรคสี่ ตอนท้าย จากเดิมที่ว่า

“ข้อ 11 วรรคสี่ เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น”

เพิ่มเติมข้อความแล้ว จะเป็นดังต่อไปนี้

“ข้อ 11 วรรคสี่ เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น นอกจากนี้ ให้นายอำเภอสอบถามความประสงค์ของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ว่าฝ่ายใดประสงค์จะทำการปรึกษากับผู้ประเมินคดีหรือไม่ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายประสงค์จะปรึกษากับผู้ประเมินคดี เมื่อนายอำเภอเห็นสมควรว่าเป็นไปเพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทบรรลุผล จะอนุญาตให้คู่พิพาทปรึกษากับผู้ประเมินคดีในที่ประชุมหรือเป็นการส่วนตัวก็ได้ตามความประสงค์ของคู่พิพาทฝ่ายที่แสดงความประสงค์”

เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประเมินคดี การพ้นจากตำแหน่งของผู้ประเมินคดี และจรรยาบรรณของผู้ประเมินคดีเทียบเคียงจากบทบัญญัติของผู้ไกล่เกลี่ยในกฎกระทรวงฯ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

“ข้อ 4 ทวิ ผู้ประเมินคดีจะต้องเป็นทนายความที่ขึ้นทะเบียนกับอำเภอ โดยมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ในวันที่ขอขึ้นทะเบียน
- (2) มีประสบการณ์ในการทำคดีมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (3) มีความรู้หรือมีผลงานเป็นที่ประจักษ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินคดี
- (4) ไม่เคยเป็นบุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากการขึ้นทะเบียน”

“ข้อ 6 ทวิ ผู้ประเมินคดีจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ
- (3) ไม่เข้าร่วมการประเมินคดีตามกำหนดนัดหมายที่อำเภอแจ้งติดต่อกันเกินสองครั้ง

โดยไม่แจ้งเหตุผลความจำเป็นต่อนายอำเภอ

(4) ถูกลดถอนให้พ้นจากขึ้นทะเบียน เนื่องจากคู่พิพาทร้องเรียนว่าวางตัวไม่เป็นกลาง หรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือผิดจรรยาบรรณ ตามข้อ 8 ทวิ”

“ข้อ 8 ทวิ ผู้ประเมินคดีต้องถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิศระ ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ
- (2) เข้าร่วมการประเมินคดีทุกครั้งที่ได้รับเชิญ เว้นแต่แจ้งเหตุผลความจำเป็น

ล่วงหน้าให้นายอำเภอทราบ

- (3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว ไม่ล่าช้าเกินสมควร
- (4) ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกรับหรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่พิพาทหรือบุคคลอื่น

ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

- (5) ใช้วาจาสุภาพในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ประเมินคดี
- (6) รักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคดี
- (7) ไม่ชี้ขาดข้อพิพาทหรือบีบบังคับให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายต้องทำ

การไต่ถามและประนอมข้อพิพาทโดยไม่สมครใจ

(8) ไม่รับเป็นทนายความของกลุ่มพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งทางตรงหรือทางอ้อมภายหลังจากการประเมินคดีแล้ว และกลุ่มพิพาทไม่สามารถไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทกันได้ จนต้องนำข้อพิพาทซึ่งตนเคยเป็นผู้ประเมินคดีมาก่อนนั้น ไปสู่กระบวนการทางศาลในการพิจารณาพิพากษา”

### 5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาเรื่องคุณสมบัติของตัวผู้ไกล่เกลี่ยตามบัญชีรายชื่อคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่อำเภอประกาศ

เห็นควรที่จะปรับปรุงแก้ไขและบัญญัติข้อกำหนดขึ้นมาเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง เพื่อจัดการกับข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางสาขาอาชีพ เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าวเข้ามาช่วยเหลือในกรณีที่ข้อพิพาทมีประเด็นที่ซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้เชิงลึกจากผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการฝึกอบรมของตัวผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยควรบัญญัติเพิ่มเติมข้อความในข้อ 4 ก. (3)

จากเดิมที่ว่า “(3) เป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

ปรับใหม่เป็น “(3) เป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านที่ดิน ด้านการก่อสร้าง เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นเฉพาะเจาะจงในความประสงค์ว่าบุคคลที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้น ส่วนหนึ่งควรจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่จะมาใช้บริการตามประเภทของข้อพิพาท และสมควรบัญญัติเพิ่มเติมเป็นข้อ 5 ทวิ เกี่ยวกับการฝึกอบรมและการเก็บสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากข้อ 5 ที่มีการประกาศรายชื่อของคณะผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว

โดยระบุดังนี้

“ข้อ 5 ทวิ ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัด และนายอำเภอปิดประกาศรายชื่อไว้แล้วนั้น ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อำเภอหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับการรับรองจัดขึ้น และในขั้นแรกผู้ไกล่เกลี่ยจะถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยผู้ช่วยก่อน จนกว่าจะมีหลักฐานรับรองว่าผ่านการฝึกอบรมข้างต้นอย่างน้อย 1 หลักสูตร และมีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 2 ครั้งหรือตามจำนวนที่นายอำเภอเห็นสมควร ผู้ไกล่เกลี่ยรายดังกล่าวจึงจะถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหลักที่อำเภอรับรอง”

#### 5.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งซ้ำ

เห็นควรต้องมีการบัญญัติข้อกำหนดเป็นการเพิ่มเติมเพื่อจำกัดอำนาจและสิทธิในการยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการซ้ำในข้อพิพาทเดิมของกลุ่มพิพาทรายเดิม โดยบัญญัติเป็นข้อ 22 ทวิ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

ระบุดังนี้

“ข้อ 22 ทวิ ข้อพิพาทใดที่คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทตามข้อ 21 และข้อ 22 นายอำเภอและคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้”

โดยข้อ 21 คือกรณีที่พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น และข้อ 22 คือกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ ข้อ 22 ทวิ จะเป็นตัวช่วยในการคัดกรองข้อพิพาทที่เคยผ่านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาแล้วแต่ไม่สำเร็จ และเป็นเครื่องมือช่วยบริหารจัดการประวิงการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลของกลุ่มพิพาทบางราย

นอกจากนี้ให้คงเดิมตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553  
ทุกประการ



## บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม. (2550). การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน. กรุงเทพฯ : เอเชีย แปซิฟิก ออฟเซ็ท.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุพา วงศ์ทองทิว และคณะ. (2560). ไกล่เกลี่ยสไตส์ฮาวาย, การศึกษาการไกล่เกลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : ธนาเพลส.
- อนันต์ จันทโรภาส. (2558). ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท การเจรจา การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อาญา สิงห์ไกร. (2554). คำอธิบายกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค. นครปฐม : ภูมิการพิมพ์.

#### บทความ

- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2560). ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. ใน ฉันทน์นัท คุณเงิน (บ.ก.), เทคนิคจิตวิทยาสำหรับการไกล่เกลี่ย. (น. 1). แอคทิฟ พรินท์.
- ปิยะวรรณ สุประดิษฐ์ ณ อรุชยา และคณะ. (2560). การไกล่เกลี่ยแบบอำนวยการเจรจา (Facilitative Mediation) กับการไกล่เกลี่ยแบบประเมิน (Evaluative Mediation). ใน ฉันทน์นัท คุณเงิน (บ.ก.), ไกล่เกลี่ยสไตส์ฮาวาย. (น. 84-86, 90-91). ธนาเพลส.
- พรรณนง พุทธิภาย. (2560). กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก. ใน ฉันทน์นัท คุณเงิน (บ.ก.), การจัดการความขัดแย้ง. (น. 51-52). แอคทิฟ พรินท์.
- ภาณุ รั้งสีสหัส. (2560). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. ใน ฉันทน์นัท คุณเงิน (บ.ก.), การจัดการความขัดแย้ง. (น. 75). แอคทิฟ พรินท์.

- มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต. (2560). การบริหารความขัดแย้ง. ใน ธรรมนูญ คุณเงิน (บ.ก.), การจัดการความขัดแย้ง. (น. 16). แอคทิฟ พรินท์.
- ยุพา วงศ์ทองทิว และคณะ. (2560). การศึกษาการไถ่เกลียของประเทศสหรัฐอเมริกา. ใน ธรรมนูญ คุณเงิน (บ.ก.), ไถ่เกลียสไต้ฮาวาย. (น. 37,39-40). ธนาเพลส.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ. การไถ่เกลียระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. ชุดความรู้โครงการนำร่อง “ยุติธรรมชุมชน” เล่มที่ 5 โดยคณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม (น. 11, 13). โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สรวิศ ลิ้มปริงยี. (2560). ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก. ใน ธรรมนูญ คุณเงิน (บ.ก.), การจัดการความขัดแย้ง. (น. 28, 30-34). แอคทิฟ พรินท์.
- อัจฉรา นาคะภักดี และคณะ. (2560). การเจรจาต่อรอง หัวใจของการไถ่เกลียข้อพิพาท. ใน ธรรมนูญ คุณเงิน (บ.ก.), ไถ่เกลียสไต้ฮาวาย. (น. 1-2, 12-14, 16, 18). ธนาเพลส.

### วิทยานิพนธ์

- สุรัชย์ ศรีจันทร์. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทคดีละเมิด จากการเข้ารับบริการทางการแพทย์ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. Knowledge Bank at Sripatum University. <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/5522>

### รายงาน

- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2544). การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการ ไถ่เกลีย. โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).
- ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. (2556). แนวทางการพัฒนาตัวแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนสู่มาตรการรองรับทางกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์และสำนักวิจัย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- อภิวัตต์ นิมละออร์. (2560). การพัฒนาการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยการไถ่เกลียประนีประนอมและการอนุญาโตตุลาการ. สถาบันอนุญาโตตุลาการ.

### หนังสือแปล

มัวร์, ซี. ดับเบิลยู. (2542). The Mediation Process : Practical Strategies for Resolving Conflict

[กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง:ยุทธศาสตร์การนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง] ศิริภรณ์อ้อเฟ้ท.

อาร์เรคค์, รอสส์. และลอง, บี จี. (2536). The Win Win Negotiator [การต่อรองที่ชนะทั้งคู่] ดอกหญ้า.

### วารสาร

จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. (2564). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : มลรัฐฟลอริดา, วารสาร  
สุทธิปริทัศน์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม 2564, น. 28-31, 33-37.

[https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPU\\_Suthiparithat\\_Journal/article/view/248101/169803](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/DPU_Suthiparithat_Journal/article/view/248101/169803).

นพพร โพธิ์รังสิยากร. (2563). ที่มาของการระงับข้อพิพาทนอกศาล. คุณภาพ, ปีที่ 67 เล่มที่ 2 เดือน  
พฤษภาคม-สิงหาคม 2563, น. 16. <https://bit.ly/3tXPEFa>.

รวุฒิ อินทนนท์. (2560). กลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองกับความขัดแย้งในองค์กร. วารสาร มจร สังคมศาสตร์  
ปริทรรศน์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (ฉบับพิเศษ) (เมษายน-มิถุนายน 2560), น. 632.

### เอกสารอื่นๆ

ธวัชชัย สุวรรณพานิช. (2556). กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง. ใน  
คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักงานสอบสวนและนิติการ  
กรมการปกครอง). (น. 10-11). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กนก จุลมนต์. (ม.ป.ป.). ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของประเทศสิงคโปร์. สืบค้นเมื่อ 2 กรกฎาคม 2565, จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201901318980e8e623a40ae55ae74ebbaee89b05104416.pdf>.
- คะนิงนิจ แซ่เฮง. (2559, 26 พฤษภาคม). การไต่ถามข้อพิพาทในสิงคโปร์. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2564, จาก <http://khanuengnit.blogspot.com/2016/05/blog-post.html>.
- นรภัทร อิงบุญมีสกุล. (2560). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางแพ่งในศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2565, จาก <http://law.master.kbu.ac.th/StudentTheses/2560/02.pdf>.
- นายผดุงศักดิ์ เทศดี. (ม.ป.ป.). กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายญี่ปุ่น. สืบค้นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2565, จาก <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/8058/iid/93790>.
- บราซึล ดับเบิลยูดี. (2013). Early Neutral Evaluation. pp.12-26. อ้างใน สุรพล เจริญผล, การประเมินคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation). (2562). การอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2562. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, [https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files\\_biblio](https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files_biblio).
- ประพาฬรัตน์ สุขดิษฐ์. (2561, 8 มิถุนายน). การไต่ถามข้อพิพาทในคดีแพ่งของศาลยุติธรรม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสิงคโปร์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.law.cmu.ac.th/lasc/conference/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/23%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%AC%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%8C1-1.pdf>.
- วันก้านันผู้ใหญ่บ้าน. (ม.ป.ป.). ความเป็นมาของวันก้านันผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2564, จาก <https://kamnanphuyaibaan.com/history-01/>.
- วิกิตตสาธารณสุข ผู้ วิกิตตเศรษฐกิจ การไต่ถามข้อพิพาท (ตอนที่ 2). (2564, 24 มกราคม). สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2564, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article\\_24Jan2021.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_24Jan2021.pdf).

สถาบันอนุญาโตตุลาการ (Thailand Arbitration Center : THAC). (ม.ป.ป.). อนุสัญญาสิงคโปร์ : กลไก

ส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม 2564, จาก

<https://thac.or.th/th/%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B9%8C-%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%81%E0%B8%AA/>

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ. (ม.ป.ป.). การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 20 ตริ. สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2565, จาก

<https://oja.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/7997>.

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ. (ม.ป.ป.). แนวทางดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตริ. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2565, จาก

<https://oja.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/11043/iid/219387>.

สุรพล เจริญผล. (2562). การประเมินคดีเบื้องต้น (Early Neutral Evaluation). การอบรมหลักสูตร

“ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่าย

ตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2562. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก

[https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files\\_biblio](https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=13481&table=files_biblio).

อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ. (2564, 1 มกราคม). 2018 อนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย. สืบค้น

เมื่อ 9 พฤษภาคม 2564, จาก

<https://www.international-arbitration-attorney.com/th/2018-singapore-convention-on-mediation/>.

อรัชมน พิเชฐวรกุล. (2562, 23 พฤษภาคม). การระงับข้อพิพาททางเลือก. กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้นเมื่อ

8 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/647312>.

## ภาษาต่างประเทศ

### Book

Brown, Henry J. and Marriott, Arthur L. Q.C., (1999), ADR Principles and practice (second edition).

London : Sweet & Maxwell Limited.

d' Ambrumenil, Peter, (1997), Mediation and Arbitration. London : Cavendish Publishing Limited.

### Law

Mediation Act 2017 Singapore

The Federal Rules of Civil Procedure (กฎการดำเนินคดีแพ่งของรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกา)

The Institutional Mediation Rules : JIMC (Japan International Mediation Center)

UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002)

### Electronic Sources

American Bar Association. Early Neutral Evaluation. Retrieved November 17, 2022, from

[https://www.americanbar.org/groups/dispute\\_resolution/resources/disputeresolutionprocesses/early\\_neutral\\_evaluation/](https://www.americanbar.org/groups/dispute_resolution/resources/disputeresolutionprocesses/early_neutral_evaluation/).

Christopher Razo, Deionna Ferguson and Rodney L Lewis. Mediation in USA. Retrieved August 22,

2022, from [https://www-lexology-com.translate.google/library/detail.aspx?g=1afc5951-1db6-4f91-8e3b-500022484dbd&\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=op,sc](https://www-lexology-com.translate.google/library/detail.aspx?g=1afc5951-1db6-4f91-8e3b-500022484dbd&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op,sc).

Community Mediation Centre. Benefits of Mediation. Retrieved May 14, 2021, from

<https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/benefits-of-mediation/>.

Community Mediation Centre. Disputes Suitable For Mediation. Retrieved May 14, 2021, from

<https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/disputes-suitable-for-mediation/>.

Community Mediation Centre. Focus method. Retrieved May 14, 2021, from

<https://cmc.mlaw.gov.sg/self-manage-conflicts/focus-method/>.

Community Mediation Centre. History. Retrieved May 14, 2021, from

<https://cmc.mlaw.gov.sg/about-us/history/>.



Community Mediation Centre. The mediation process. Retrieved May 14, 2021, from

<https://cmc.mlaw.gov.sg/apply-for-mediation/the-mediation-process/>.

Hiroyuki Tezuka and Yutaro Kawabata. Japan. Retrieved July 22, 2022, from

[https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate\\_pdf/ja/1106\\_Japan.pdf](https://www.nishimura.com/sites/default/files/tractate_pdf/ja/1106_Japan.pdf).

IQ Decision. Mediation types in Japan. Retrieved May 31, 2022, from

<https://iqdecision.com/en/japan-mediation-types/>.

Japan International Mediation Center. About JIMC-Kyoto. . Retrieved July 26, 2022, from

[https://www-jimc--kyoto-jp.translate.goog/about2/index.php?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-jimc--kyoto-jp.translate.goog/about2/index.php?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc).

Japan International Mediation Center. Rules. (Online). Retrieved July 26, 2022, from

[https://www-jimc--kyoto-jp.translate.goog/rules/index.php?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-jimc--kyoto-jp.translate.goog/rules/index.php?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc).

Joanne J. Paetsch, and John-Paul E. Boyd. (2016). AN INTERNATIONAL REVIEW OF EARLY NEUTRAL EVALUATION PROGRAMS AND THEIR USE IN FAMILY LAW DISPUTES IN ALBERTA. P.1. Retrieved September 13, 2022, from

[https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2016CanLIIDocs265#!fragment/zoupio-\\_Toc3Page5/BQCwhgziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbABwEtsBaAfX2zG YAFMAc0ICsASgA0ybKUIQAiokK4AntADkykREJhcCWfKWr1m7SADKeUgCEIAJQCiAGVsA1AIIA5AMK2RpMACNoUnYhISA](https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2016CanLIIDocs265#!fragment/zoupio-_Toc3Page5/BQCwhgziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbABwEtsBaAfX2zG YAFMAc0ICsASgA0ybKUIQAiokK4AntADkykREJhcCWfKWr1m7SADKeUgCEIAJQCiAGVsA1AIIA5AMK2RpMACNoUnYhISA).

Ronda Roberts Callister and James A. Wall, Jr. Japanese community and organizational mediation.

The Journal of Conflict Resolution Vol. 41, No. 2 (Apr., 1997). Retrieved May 31, 2022, from

<https://www.jstor.org/stable/174375?read-now=1&refreqid=excelsior%3A785de2772983f63681ff9cf24a4880e3&seq=1>.

Singapore Courts. Neutral Evaluation. Retrieved September 20, 2022, from [https://www-judiciary-gov-](https://www-judiciary-gov-sg.translate.goog/alternatives-to-trial/neutral-evaluation/what-is-neutral-evaluation-(from-april-2022)?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op,sc)

[sg.translate.goog/alternatives-to-trial/neutral-evaluation/what-is-neutral-evaluation-\(from-april-2022\)?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=op,sc](https://www-judiciary-gov-sg.translate.goog/alternatives-to-trial/neutral-evaluation/what-is-neutral-evaluation-(from-april-2022)?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=op,sc).

Singapore Mediation Centre. Adjudicators. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/adjudicators/>.

Singapore Mediation Centre. CFP-Panels. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/others/cfp-panels/>.

Singapore Mediation Centre. Credentialing : Certification SMC Mediation Skills Assessment

Accreditation. Retrieved September 22, 2022, from

<https://www.mediation.com.sg/course/mediation-skills-assessment>.

Singapore Mediation Centre. Mediators. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/mediators/>.

Singapore Mediation Centre. Neutral-evaluators. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/neutral-evaluators/>.

Singapore Mediation Centre. SDRP-Panels. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/others/sdrp-panels/>.

Singapore Mediation Centre. SIDP-Panels. Retrieved May 10, 2021, from

<https://www.mediation.com.sg/experts/others/sidp-panels/>.

Singapore Mediation Centre. SINGAPORE MEDIATION CENTRE MEDIATION PROCEDURE

RULES. Retrieved September 22, 2022, from [https://www.mediation.com.sg/wp-](https://www.mediation.com.sg/wp-content/uploads/2022/03/Mediation-Procedure-Rules-1-April-2022-with-Annexes.pdf)

[content/uploads/2022/03/Mediation-Procedure-Rules-1-April-2022-with-Annexes.pdf](https://www.mediation.com.sg/wp-content/uploads/2022/03/Mediation-Procedure-Rules-1-April-2022-with-Annexes.pdf).

Singapore Mediation Centre. Training. Retrieved Available September 22, 2022, from

<https://www.mediation.com.sg/smc-training/?courses>.

The United States Department of Justice. About CRS. (Online). Available from:

<https://www.justice.gov/crs/about>.

United States District Court Northern District of California. ADR Local Rules. Retrieved November 17,

2022, from <https://www.cand.uscourts.gov/about/court-programs/alternative-dispute-resolution-adr/adr-local-rules/#general>.

United States District Court Northern District of California. Early Neutral Evaluation (ENE). Retrieved November 17, 2022, from <https://www.cand.uscourts.gov/about/court-programs/alternative-dispute-resolution-adr/early-neutral-evaluation-ene/>.

West Hawaii Mediation Center. Basic Mediation Training. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/basicmediationtraining/>.

West Hawaii Mediation Center. Become a Mediator. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/volunteer/mediator/>.

West Hawaii Mediation Center. Mediate. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/volunteer/>.

West Hawaii Mediation Center. Mediation. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/our-services/mediation/>.

West Hawaii Mediation Center. Peer Mediation. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/peer-mediation/>.

West Hawaii Mediation Center. Staff and Board of Directors. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/staff/>.

West Hawaii Mediation Center. The WHMC Mission. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/>.

West Hawaii Mediation Center. WHO is WHMC?. Retrieved November 15, 2022, from <https://whmediation.org/>.

Yoshinori Tatsuno and Ryo Kawabata. The Dispute Resolution Review: Japan. Retrieved May 29, 2022, from <https://thelawreviews.co.uk/title/the-dispute-resolution-review/japan>.

### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายภักดิ์ภูมิินทร์ พุ่มมุล
วัน เดือน ปี เกิด	29 ธันวาคม 2531
ที่อยู่	267/1 หมู่ที่ 6 ตำบลธรรมามูล อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีการศึกษา 2553
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) ที่ทำการปกครองอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท รับผิดชอบกลุ่มงานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรม งานดำรงธรรม และ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ
ประสบการณ์ทำงาน	
พ.ศ.2561 - ถึงปัจจุบัน	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) ที่ทำการปกครองอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท
พ.ศ.2560 – 2561	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ) ที่ทำการปกครองจังหวัดสิงห์บุรี
พ.ศ.2559 – 2560	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดอุทัยธานี
พ.ศ.2555 – 2559	ผู้ช่วยนิติกร (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ฝ่ายนิติกร สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท