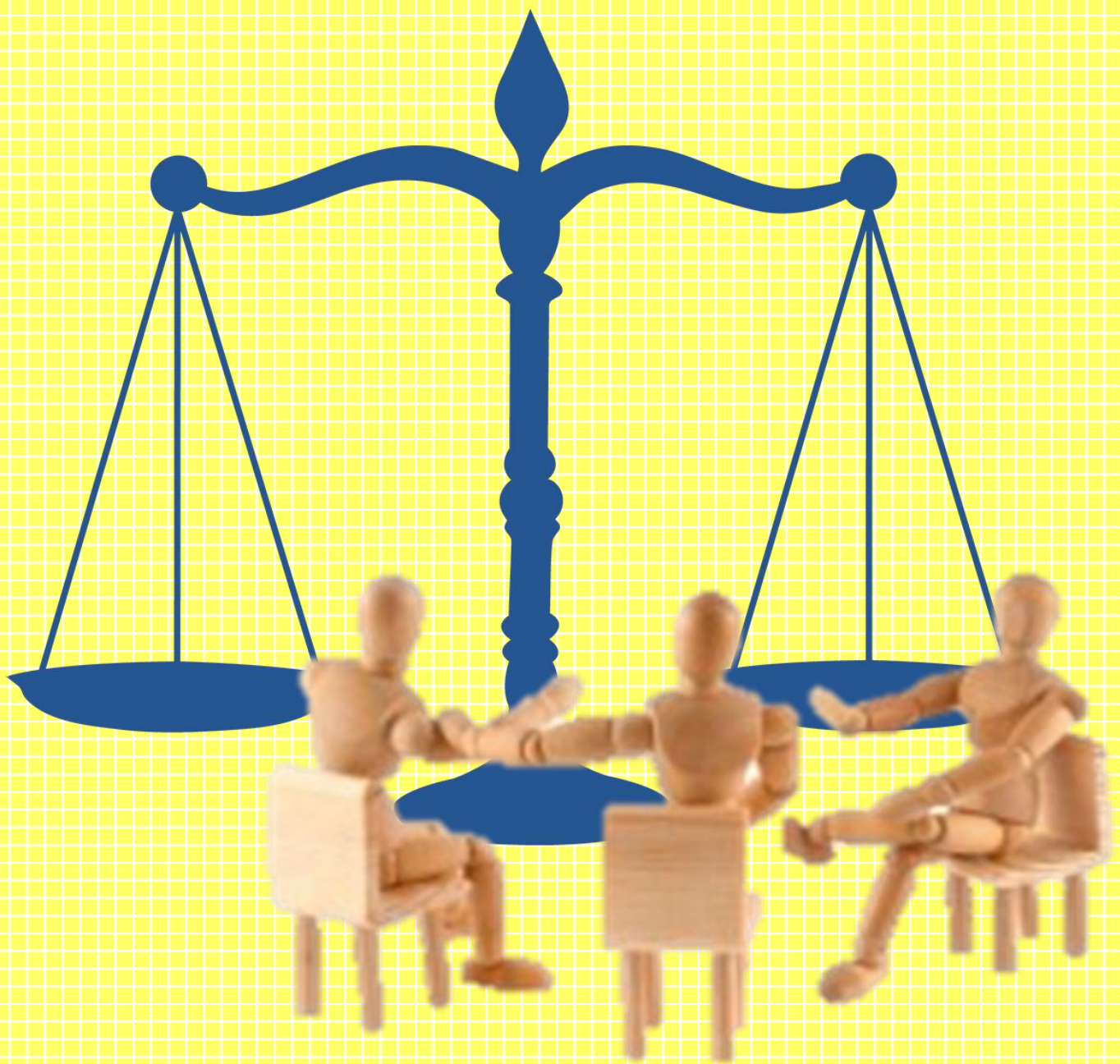


กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในประเทศไทย

- ตะวัน มานะกุล -



สารบัญ

	หน้า
แนวคิดและความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	1
ความเป็นมาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย	3
หลักเกณฑ์วิธีการ และผลลัพธ์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย	5
การประเมินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย	19
กรณีศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทยอังกฤษ	23
ข้อเสนอแนะ	25

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย

โดย ตะวัน มานะกุล

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทคือการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง ปัจจุบันแนวทางดังกล่าวมีสถานะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นในแง่ประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้คู่พิพาทบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการสู้คดีเพื่อหาผู้แพ้ผู้ชนะและการช่วยแบ่งเบาภาระคดีจากศาล

รายงานสำรวจองค์ความรู้ชิ้นนี้มุ่งสำรวจกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทยทั้งในแง่แนวคิดความสำคัญความเป็นมา หลักเกณฑ์วิธีการ รวมถึงประเมินสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงทั้งในแง่ความพึงพอใจของผู้เข้าสู่กระบวนการ ต้นทุนในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย และความสามารถในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาล นอกจากนี้ ยังมุ่งศึกษากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศอังกฤษซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจให้คู่พิพาทรวมถึงผู้ใกล้เคียงเข้าสู่กระบวนการ และในส่วนสุดท้ายของรายงานชิ้นนี้จะเป็นการสรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการยกระดับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย

รายงานชิ้นดังกล่าวแบ่งหัวข้อเนื้อหาเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดและความสำคัญของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท
2. ความเป็นมาของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย
3. หลักเกณฑ์วิธีการ และผลลัพธ์ของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย
4. การประเมินกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย
5. กรณีศึกษากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ
6. ข้อเสนอแนะ

1. แนวคิดและความสำคัญของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทหมายถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือคู่พิพาทในกระบวนการเจรจาต่อรอง (ไม่ปรากฏผู้เขียน ไม่ปรากฏปีพิมพ์, น.1) มีลักษณะสำคัญคือ

การดำเนินการจะต้องเริ่มต้นและดำเนินไปบนพื้นฐานความสมัครใจของกลุ่มพิพาท รักษาความลับ และไม่มุ่งหาข้อสรุปถูกผิดแต่ส่งเสริมให้คู่พิพาทแสวงหาทางออกร่วมกัน

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (alternative dispute resolution) ซึ่งหมายถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่นอกเหนือไปจากการฟ้องร้องต่อศาล (litigation) ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การเจรจาต่อรอง (negotiation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงกันเองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

(2) การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท (mediation หรือ conciliation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจให้มีบุคคลที่สามซึ่งเรียกว่า ‘ผู้ไกล่เกลี่ย’ หรือ ‘ผู้ประนอมข้อพิพาท’ เข้ามาช่วยให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกันหรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ

ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีอาจมีการแยกรูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) กับการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ออกจากกันโดยแบ่งผ่านบทบาทของคนกลาง กล่าวคือ ‘ผู้ไกล่เกลี่ย’ ในกระบวนการไกล่เกลี่ย มีหน้าที่เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารเท่านั้น ในขณะที่ ‘ผู้ประนอมข้อพิพาท’ มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอทางออกให้คู่พิพาทพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของคนกลางอย่างชัดเจนและมีการใช้คำว่า การไกล่เกลี่ยกับการประนอมข้อพิพาทสลับกันไปมาโดยสื่อถึงความหมายเดียวกัน (ณพชาติ ธรรมศักดิ์ 2550, น.31-33) ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน รายงานสำรวจองค์ความรู้ชิ้นนี้จะเรียกกระบวนการที่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องนี้ว่า ‘การไกล่เกลี่ย’ และเรียกผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางว่า ‘ผู้ไกล่เกลี่ย’ ยกเว้นในหัวข้อที่ 3.(หลักเกณฑ์ วิธีการ และผลลัพธ์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย) ผู้วิจัยจะใช้ชื่อเรียกกระบวนการและคนกลางตามที่กฎหมายที่ผู้วิจัยกล่าวถึงในขณะนั้นใช้

(3) การอนุญาโตตุลาการ (arbitration) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจให้อนุญาโตตุลาการซึ่งหมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นกลางที่มาจากทางเลือกร่วมกันระหว่างคู่พิพาท หรือได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการที่คู่พิพาทตกลงกันหรือตามที่กฎหมายกำหนด มาทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท โดยผลคำชี้ขาดดังกล่าวจะผูกพันคู่พิพาท หากมีการละเมิดคำชี้ขาดขึ้นภายหลัง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถฟ้องร้องต่อศาลหรือองค์การของรัฐได้

ในแง่ความสำคัญ กล่าวได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นช่องทางที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัญหา เนื่องจากในปัจจุบันข้อพิพาทมีจำนวนเพิ่มขึ้นและทวีความซับซ้อนในแง่เนื้อหาเกินกว่า

กระบวนการทางศาลจะสามารถรับภาระได้เพียงลำพัง นอกจากนี้ ตัวกระบวนการเองยังมีจุดเด่นในเรื่องการช่วยรักษาความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ร่วมระหว่างคู่พิพาทได้ดีกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลเพราะมุ่งหาทางออกสำหรับ‘อนาคต’ มากกว่ามุ่งหาข้อสรุปเรื่องใน ‘อดีต’ เพื่อทำการ‘แก้แค้นชดเชย’ ซึ่งหลายครั้งไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไปแล้ว

กล่าวโดยสรุป กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเลือกที่ดีจะสร้างประโยชน์ต่อประชาชนและระบบยุติธรรม คือ

- (1) เป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ในราคาที่ ‘ถูก’ ลง
- (2) ส่งเสริมการบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกันระหว่างคู่พิพาท(win-win situation) เนื่องจากลักษณะของกระบวนการที่สนับสนุนให้คู่พิพาทหันหน้าเข้าหากัน มีแนวทางการดำเนินการที่เอื้อให้เกิดความรู้สึกผ่อนคลาย และเปิดให้สามารถร่วมกันหาทางออก แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลที่เป็นวิธีการแบบปฏิปักษ์ (adversary system) ให้คู่แข่งกันเพื่อหาผู้แพ้-ชนะ (win-lose situation) (นพพร โพธิ์รังสิยากร 2552, น.7)

(3) ช่วยแบ่งเบาภาระคดีจากศาล ส่งผลให้ศาลสามารถทำงานที่เหลืออยู่ได้รวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น

2. ความเป็นมาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งภายในและภายนอกศาลปรากฏร่องรอยมาอย่างยาวนาน แต่สำหรับกระแสที่หันมาให้ความสำคัญและผลักดันกระบวนการดังกล่าวอย่างจริงจังนั้น กล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายนอกศาลพบว่าในอดีตกฎหมายได้สร้างช่องทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับพื้นที่ เช่น พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 114 (พ.ศ.2438) หมวดที่ 6 กำหนดให้กำนันมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ‘ความแ่งแลความพิพาทเล็กน้อย’ ในคดีที่มีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 20 บาท และเป็นความที่ไม่มีโทษหลวง หากจำเลยอยู่ในพื้นที่ตำบล และให้นายแขวงมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่กำนันไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จหรือมีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับตั้งแต่ 20 ถึง 40 บาท หากคู่ความต้องการ (มาตรา 27-28) ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ภารกิจดังกล่าวก็ได้โอนมายังนายอำเภอ โดยให้มีอำนาจไกล่เกลี่ยความแ่งที่ผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาหรือมีมูล

คดีเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอ และมีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 20,000 บาทหากผู้ร้องร้องขอ(มาตรา 108) (นพพร โปธิรังษิยากร 2552,น.13-14)

ส่วนความเป็นมาของกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลในคดีแพ่งพบว่าพระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทรศก 115 (พ.ศ.2439)ได้บัญญัติให้ศาลมี ‘หน้าที่’ ในการพยายาม “ว่ากล่าวเปรียบเทียบให้คู่ความประนีประนอมยอมกัน โดยดีจนเต็มกำลังสติปัญญาที่จะกระทำได้” เมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จให้ทำคำสั่ง ‘เลิกแล้วกัน’ ตามสัญญายอมความซึ่งศาลเป็นผู้บันทึกข้อตกลงแล้วห้ามนำคดีมาฟ้องอีก (มาตรา 6, 9, 83) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทรศก 127 (พ.ศ.2451) ก็ยังคงเนื้อหาเช่นเดิมไว้ แต่มีการแก้ไขเนื้อหาสำคัญคือไม่ได้บังคับให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหน้าที่ของศาลอีกต่อไป เพียงแต่ระบุไว้ว่าผู้พิพากษามีอำนาจกระทำได้ (มาตรา 5)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปี พ.ศ.2478 กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความมาศาลและสามารถ ‘เปรียบเทียบคู่ความ’ เพื่อให้เกิดการตกลงประนีประนอมยอมความกัน (มาตรา 19-20) นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมผ่านพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2499 ให้ผู้ที่ขัดขืนไม่มาตามที่ศาลเรียกถือว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (มาตรา 3) การกำหนดดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีลักษณะบังคับ ทำให้บางครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างคู่ความที่ไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการกับศาลที่พยายามผลักดันให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท(นพพร โปธิรังษิยากร 2552,น.74-78)

ส่วนในคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2477 เป็นต้นมา ศาลมีเพียงแนวปฏิบัติในการซักถามจำเลยในวันสอบปากคำจำเลยและในวันนัดสืบพยาน โจทก์นัดแรกว่าจำเลยและผู้เสียหายได้เจรจากันมาบ้างหรือไม่ และได้ผลว่าอย่างไร แต่ไม่ได้เชิญชวนหรือมุ่งเน้นให้ทั้งสองฝ่ายทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกัน (สุทธิตา ใจบุญมา 2552,น.17-18)

จุดเปลี่ยนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงกระแสการหันมาให้ความสำคัญและผลักดันกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างจริงจังปรากฏขึ้นในแวดวงศาลยุติธรรมในช่วงปี พ.ศ.2535 เมื่อนายประมาธ ชาญชื้อ ประธานศาลฎีกาในขณะนั้น ได้ริเริ่มผลักดันให้ศาลต่างๆ นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลายรวมถึงมีการเชิญวิทยากรจากต่างประเทศบรรยายและอบรมผู้พิพากษาไทยในเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ต่อมาในปี พ.ศ.2537 ศาลแพ่งได้ออกระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ.2537 โดยระเบียบดังกล่าวเป็นผลจากมติที่ประชุมผู้พิพากษาในศาลแพ่งที่ให้

ยกวางขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามมติที่ประชุมมีมติ ประกอบกับนำเอาแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2538 กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือแจ้งศาลต่างๆ ว่ามีโครงการจะร่วมมือกับศาลในการสร้างแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดขึ้น โดยกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดรูปแบบและตัวอย่างการดำเนินการจัดการอบรมสัมมนาแก่ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ธุรการ รวมถึงพยายามพัฒนารูปแบบการไกล่เกลี่ยให้เป็นระบบและแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ ภายหลังจากส่งหนังสือดังกล่าวพบว่าศาลต่างๆ ได้ร้องขอความสนับสนุนจากกระทรวงยุติธรรมเพื่อสร้างระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในศาล (สมภาคย์ ตระการกุลพันธ์ 2552, น.10-12)

จวบจนถึงปี พ.ศ.2544 ประเทศไทยก็ได้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลทั่วประเทศ (วินัย อัจจงหาญ และคณะ2550,น.7)

3. หลักเกณฑ์ วิธีการ และผลลัพธ์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย

ในปัจจุบัน กฎหมายได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวโดยสามารถเข้าสู่กระบวนการได้ทั้งในช่วงก่อนหรือหลังมีการนำข้อพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาล และหากตกลงกันได้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถทำให้ผลลัพธ์ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมีผลผูกพันทางกฎหมาย

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งสำรวจหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของตัวอย่างหน่วยงานที่มีกฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แก่ประชาชน โดยทั่วไป นอกจากนี้จะกล่าวถึงแนวทางการทำให้ผลลัพธ์ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมีผลผูกพันทางกฎหมาย

3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.1.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 28 ตรี โดยให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ถึง 10 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ ข้อบ่ง

คับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

ในกรณีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแ่งหรืออาญาในความผิดต่อส่วน คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความประสงค์ระงับข้อพิพาทต่อผู้ใหญ่บ้านได้(ข้อ 4-5)

- การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายตกลงบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประณีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นผู้ดำเนินการแทนรวมถึงอาจเชิญบุคคลอื่นที่เห็นสมควรมาร่วม ทั้งนี้ ข้อบังคับกำหนดว่าให้คณะกรรมการนัดหมายทำประณีประนอมข้อพิพาทโดยไม่ชักช้า (ข้อ 5-6)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่พิพาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แล้วทำการประณีประนอมต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่ายโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ ข้อบังคับกำหนดให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจสถานีร้อยตรีขึ้นไปในเขตอำเภอ และพนักงานอัยการให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนช่วยเหลือ สนับสนุนในการฝึกอบรมให้ความรู้คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตท้องที่ (ข้อ 7, 8, 12)

หากคู่พิพาทตกลงกันได้ให้จัดทำสัญญาประณีประนอม แต่หากไม่สำเร็จให้ยุติแล้วรายงานให้นายอำเภอท้องที่ทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ข้อ 9)

3.1.2 อำเภอและเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กำหนดให้อำเภอมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในเรื่องพิพาททางแ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก ข้อพิพาททางแ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 200,000 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอและคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องเพศที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดว่าในส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททางแ่งนั้น ให้บังคับใช้ในเขตของกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลมด้วย(มาตรา 14)

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ปรากฏโดยละเอียดในกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และ กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

สำหรับข้อพิพาททางแพ่ง กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 กำหนดคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ประสงค์ให้มีการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทสามารถแจ้งความประสงค์เป็นคำร้องต่อนายอำเภอ แล้วให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามคู่พิพาทฝ่ายที่เหลือว่าประสงค์เข้าร่วมกระบวนการด้วยหรือไม่ หากคู่พิพาททุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ (ข้อ 11)

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดว่าหากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถแสดงความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในเขตนั้น หลังจากนั้นให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามฝ่ายที่เหลือว่ายินยอมเข้าสู่กระบวนการหรือไม่ หากคู่พิพาททุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ (ข้อ 3-4)

- การแต่งตั้งผู้ไต่ถาม

ในส่วนข้อพิพาททางแพ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 14 กำหนดว่าเมื่อคู่พิพาทตกลงยินยอมเข้าสู่กระบวนการ ให้แต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท ฝ่ายละ 1 คน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 กำหนดว่าให้คู่กรณีเป็นผู้เลือกจะให้ให้นายอำเภอ พนักงานอัยการจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไต่ถาม หากตกลงกันไม่ได้ให้นายอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไต่ถาม

ทั้งนี้ กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม จรรยาบรรณของผู้ไต่ถาม เงื่อนไขที่ผู้ไต่ถามจะพ้นจากบัญชีรายชื่อโดยละเอียด รวมถึงกำหนดว่าในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องเรียนว่าผู้ไต่ถามประพฤติผิดจรรยาบรรณให้ระงับกระบวนการไว้จนกว่าจะทราบผลแล้วให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหากพบว่ามีมูลและมีการกระทำผิดให้ว่ากล่าวตักเตือน สั่งให้พ้นจากการทำหน้าที่ หรือถอดถอนพ้นจากบัญชีรายชื่อโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด หากเป็นการลงโทษในสองกรณีหลัง ให้คู่พิพาทเลือกผู้ไต่ถามคนใหม่แล้วให้ประธานคณะผู้ไต่ถามใช้ดุลพินิจว่าควรดำเนินการต่อหรือเริ่มต้นกระบวนการใหม่อีกครั้ง

ก็ได้ ส่วนในกรณีที่คู่พิพาทต้องการร้องเรียนประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย ให้ร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ (ข้อ 3-6, 8-9, 11)

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดว่าให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (ข้อ 3)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

ในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 กำหนดให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยนัดประชุมคณะผู้ไกล่เกลี่ยภายใน 7 วันหลังมีการแต่งตั้ง หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องขอใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือการดำเนินการจะส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้มีมติไม่รับคำร้องแต่หากที่ประชุมมีมติรับคำร้องก่อนเริ่มกระบวนการให้ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้คู่พิพาททราบ หลังจากนั้นให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยรับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้เสนอข้อผ่อนผันต่อกัน เสนอทางเลือก แล้วทำการไกล่เกลี่ยทั้งสองฝ่ายพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องมาปฏิบัติหน้าที่ครบทุกคนทุกครั้ง ส่วนฝ่ายคู่พิพาทนั้นถ้าไม่ได้แจ้งเหตุผลหรือขอเลื่อนวันนัดหมาย แล้ว(1) ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามกำหนดทั้งที่คู่พิพาทเป็นผู้ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเอง หรือ (2) คู่พิพาทไม่มาทั้งสองฝ่าย ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายคำร้องและยุติเรื่อง(ข้อ 12,14-16)

ในกรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้แล้วมีการทำสัญญาประนีประนอม ภายหลังจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ทำตามข้อตกลง ให้อีกฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่ยื่นคำร้องต่อศาลให้พิจารณาออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญา โดยการยื่นคำร้องของพนักงานอัยการต่อศาลนี้ต้องกระทำภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ ‘อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้’(ข้อ 25)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550กำหนดให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะกดหยุดลงนับแต่วันยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หรือมีการสั่งจำหน่ายข้อพิพาท(มาตรา 14)

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดให้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ยแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาทุกฝ่ายทราบว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อใดก็ได้ แต่หากทั้งสองฝ่ายได้จัดทำหนังสือตกลงยินยอม ในกรณีเช่นนี้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับไป อย่างไรก็ตาม หากภายหลังมีการ

ไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และห้ามรับดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวอีก (ข้อ 7, 11-12, 14-15, 17)

การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทให้ดำเนินการต่อหน้าทุกฝ่าย ยกเว้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร ส่วนการไกล่เกลี่ยให้กระทำพร้อมหรือแยกกันก็ได้ โดยแต่ละฝ่ายสามารถให้บุคคลที่ไว้วางใจไม่เกิน 2 คนเข้ารับฟัง ยกเว้นครั้งใดที่ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าการอนุญาตจะทำให้เกิดอุปสรรคทั้งนี้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเสนอข้อผ่อนผันต่อกัน เสนอทางเลือกและห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการยกเว้นเป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล(ข้อ 8, 10, 13)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กำหนดว่าหากดำเนินการไม่สำเร็จ ให้เริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ตั้งแต่วันที่มีการจำหน่ายข้อพิพาท (มาตรา 14)

- กรอบระยะเวลาดำเนินการ

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องแล้วเสร็จในเวลาไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ในกรณีจำเป็น และคู่พิพาทยินยอมแล้วรวมแล้วไม่เกิน 1 ปีทั้งนี้ คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว (ข้อ 17, 21)

ส่วนกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 กำหนดว่าให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และขยายเวลาได้อีก 15 วันหากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม (ข้อ 16)

- การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 กำหนดให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์เหมาะสม

ในเรื่องนี้ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการว่าให้นายอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลมีจำนวนรายชื่อตามที่นายอำเภอเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 20 คน โดยให้นายอำเภอประกาศระยะเวลาในการรับสมัคร ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และสถานที่ที่เป็นชุมชน เมื่อพ้นวันรับสมัครให้นายอำเภอรวบรวมรายชื่อพร้อมประวัติย่อของบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม(เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอที่สมัคร ห้ามเป็นข้าราชการหรือ

เจ้าหน้าที่รัฐหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง)แล้วเสนอให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ข้อ 3-5)

3.1.3 สำนักกระจับข้อพิพาท

สำนักกระจับข้อพิพาท สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มีหน้าที่ส่งเสริม ประสานงาน และดำเนินการการอนุญาโตตุลาการและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งภายในและภายนอกศาล ในส่วนของภารกิจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ มีเนื้อหาดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

ให้คู่พิพาทที่ต้องการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยยื่นคำร้องต่อสำนักกระจับข้อพิพาท หลังจากนั้นให้สำนักกระจับข้อพิพาทส่งเรื่องให้คู่พิพาทอีกฝ่ายทราบโดยเร็ว หากมีการตอบกลับเป็นลายลักษณ์อักษรว่าเห็นชอบให้สำนักกระจับข้อพิพาทนัดประชุมคู่พิพาทเพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย แต่หากตอบปฏิเสธหรือไม่ตอบกลับใน 15 วันให้จัดการดำเนินการ (ข้อ 2-4)

- การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

ให้สำนักกระจับข้อพิพาทแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยคำนึงถึงคุณสมบัติ ทักษะ และความเหมาะสมแก่ลักษณะข้อพิพาท รวมถึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่พิพาท โดยอาจแต่งตั้งจากผู้ที่มิชื่อในทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยของสำนักกระจับข้อพิพาทหรือจากบุคคลซึ่งคู่พิพาทเห็นพ้องร่วมกัน เมื่อแต่งตั้งเสร็จให้แจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการแต่งตั้งรับทราบภายใน 7 วันนับแต่วันแต่งตั้ง

เมื่อได้รับการแต่งตั้ง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องตรวจสอบประวัติและข้อมูลของตนว่ามีเหตุไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือไม่ หลังจากนั้นให้ยื่นประวัติการศึกษาและการทำงาน พร้อมคำแถลงข้อเท็จจริงถึงความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตนให้สำนักกระจับข้อพิพาททราบ รวมถึงให้เปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่อาจทำให้คู่พิพาทเกิดความสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ไกล่เกลี่ยมี ‘ความขัดแย้งทางผลประโยชน์’ กับคู่พิพาท ให้แจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทอีกฝ่ายทราบ หลังจากนั้นหากผู้ไกล่เกลี่ยไม่ถอนตัว คู่พิพาทมีสิทธิแจ้งเรื่องดังกล่าวต่อสำนักกระจับข้อพิพาทเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร(ข้อ 5-9)

ทั้งนี้ ข้อบังคับกำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยคนเดียวยกเว้นคู่พิพาทจะตกลงไว้เป็นอย่างอื่น (ข้อ 21)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการกระบวนการตามวิธีที่คู่พิพาทตกลงกันไว้โดยเร็ว หากไม่ได้ตกลงให้ดำเนิน

การตามนัยแห่งข้อบังคับบนพื้นฐานความเป็นธรรม เป็นกลาง เป็นอิสระ และเป็นไปตามความประสงค์ของ คู่พิพาท โดยไม่มีอำนาจตั้งข้อกำหนดหรือบังคับให้คู่พิพาทเห็นชอบกับความเห็นของตน (ข้อ 10)

ระหว่างดำเนินการ ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถประชุมคู่พิพาทพร้อมกันหรืออาจแยกประชุมหรือติดต่อ เฉพาะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ตามเห็นสมควร โดยสามารถเปิดเผยสาระสำคัญของข้อมูลของคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งให้ อีกฝ่ายทราบได้ยกเว้นผู้ให้ข้อมูลระบุว่า เป็นความลับ ทั้งนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหมดถือเป็น ความลับยกเว้นคู่พิพาทตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น มีกฎหมายกำหนดให้เปิดเผย หรือเป็นการเปิดเผยเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติตามหรือบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง (ข้อ 16-18)

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการถอนฟ้องศาลมีคำพิพากษาตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัว หรือเมื่อผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ (ข้อ 14)

- กรอบระยะเวลาดำเนินการ

ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการ แต่หากคู่พิพาทตกลงเรื่องกรอบระยะเวลาการ ดำเนินการกันไว้แล้ว ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ทันให้ถือว่ากระบวนการสิ้นสุด (มาตรา 14)

3.1.4 อัยการ

ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงาน อัยการ พ.ศ.2555 กำหนดให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่ของ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนในต่างจังหวัดให้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงาน อัยการจังหวัดในท้องที่ที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมา ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้ สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ให้สำนักงานอัยการที่ตั้งอยู่ ในท้องที่อำเภอหรือจังหวัดนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบแล้วแต่กรณี (ข้อ 7)

- การเข้าสู่กระบวนการ

เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย¹ หรือสำนักงานอัยการจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาใน ความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามเนื่องจาก ผู้ต้องหาประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ กระทำ ความผิดติดเป็นนิสัย หรือมีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดว่า พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น ให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและ

¹ ‘สำนักอัยการพิเศษฝ่าย’ หมายถึงสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายตามประกาศคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี อาญา

ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) หรืออัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำสำนักงานอัยการจังหวัด(อจ.สคช.) โดยเร็วเพื่อดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องรอสั่งสำนวนไปด้วย

หากจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช. ให้อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นเป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนส่งไปที่สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ก็ให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานอัยการจังหวัดโดยเร็วเช่นกัน (ข้อ 8-9)

จะสังเกตได้ว่าการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น จะเริ่มขึ้นทันทีเมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดีให้โดยไม่ต้องรอให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาร้องขอ และจะดำเนินการควบคู่แต่แยกจากการพิจารณาตั้งฟ้องศาลตามปกติ

- *การแต่งตั้งผู้ไต่ถาม*

เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สคช. หรือ อจ.สคช. ได้รับหนังสือแจ้งให้มอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนที่ได้รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนรับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่อง (ข้อ 10)

- *ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ*

พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องแจ้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาภายใน 5 วันทำการ ให้มาพบหรือส่งผู้แทนมาพบตามวันเวลาที่นัดหมายซึ่งวันดังกล่าวต้องกำหนดขึ้นไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ออกหนังสือ หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอเลื่อนนัดและมีเหตุผลอันสมควรให้เลื่อนเวลานัดออกไปได้ไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันนัดครั้งแรกหรือเลื่อนตามเห็นสมควร แต่หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามนัดหมายโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้อง ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่มาติดตามตัวได้ ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัดพิจารณาสั่งยุติกระบวนการ แล้วแจ้งให้อธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาคทราบ (ข้อ 10-12)

ก่อนเริ่มกระบวนการ พนักงานผู้ไต่ถามต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาทราบว่าแต่ละฝ่ายมีสิทธิเลือกว่าจะเข้าร่วมการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ก็ได้ และมีสิทธิให้บุคคลที่ไว้วางใจเข้ารับฟังได้ฝ่ายละไม่เกิน 2 คน รวมถึงแจ้งว่าผลทางกฎหมายของกระบวนการ ข้อเสนอ ข้อผ่อนผัน หรือคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไต่ถามจะเก็บเป็นความลับ ไม่มีสิทธิใช้อ้างอิงไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่ผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตาม และหากไม่สามารถตกลงกันได้จะไม่มีผลต่อการพิจารณาความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (ข้อ 14)

เมื่อเริ่มกระบวนการ ให้พนักงานอัยการรับฟังข้อพิพาทที่ละฝ่าย แต่ห้ามรับฟังและซักถามข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดหรือพฤติการณ์ในการกระทำผิดหรือข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของคดี ในขณะที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ร่วมฟังด้วย นอกจากนี้ พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการชักจูง ให้คำมั่นสัญญา ชูเจ็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบ เพื่อให้คู่พิพาทยินยอมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รวมถึงห้ามวินิจฉัยว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก (ข้อ6, 15, 16)

3.1.5 ศาล

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล หากเป็นคดีแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดว่าศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเองหากเห็นว่ามีโอกาสจะเกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ นอกจากนี้ ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินการไปแล้วเพียงใดก็ตาม

ทั้งนี้ เมื่อคู่ความฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเห็นสมควร ศาลอาจสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายโดยจะมีนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้อาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน (มาตรา 19-20 ทวิ)

ส่วนคดีอาญานั้น พบว่าไม่มีการกำหนดช่องทางไว้อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติคู่ความที่สามารถตกลงกันผ่านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว สามารถใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แก่การยอมความหรือถอนฟ้องก่อนคดีถึงที่สุด ซึ่งเมื่อดำเนินการดังกล่าวไปแล้ว คู่พิพาทก็จะเสียสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล(มาตรา 35 และ 39)

ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับสำคัญที่กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรม ได้แก่ (1) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 และ (2) ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2544 ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งทบทวนเนื้อหาของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อหาเหมือนกันเกือบทั้งหมด แต่ข้อกำหนดฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใหม่กว่าและมีการขยายความในประเด็นต่างๆ ไว้โดยละเอียด

ก่อนจะอธิบายเนื้อเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในเบื้องต้นต้องกล่าวก่อนว่าข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 ซึ่งอ้างอิงอำนาจตามมาตรา 20 ทวิ แห่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการโดยให้มีการจัดตั้ง ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเพื่อดำเนินงานและส่งเสริมสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คำแนะนำหรือ ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่คู่ความ ทนายความ หรือผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวข้องโดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจประกาศ กำหนดประเภทของคดีที่ให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเชิญชวนคู่ความเข้าร่วมกระบวนการก็ได้

นอกจากนี้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาล² แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานไกล่เกลี่ยประจำศาล ประกอบด้วยบุคคลจากข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมจำนวน 5 ถึง 9 คน ทำหน้าที่เสนอแนะให้ คำปรึกษาเชิงนโยบายและกำหนดแผนเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน วิเคราะห์ปัญหา และ ให้ข้อเสนอแนะและความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงปัญหาหรือการดำเนินงาน (ข้อ 7, 62, 65, 66)

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่ เกลี่ย พ.ศ.2554 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

การไกล่เกลี่ยในชั้นศาลจะเกิดขึ้นเมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควร หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอแล้วฝ่ายที่เหลือตกลงด้วย

ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการร้องขอเข้าสู่กระบวนการ ให้แจ้งต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำ ศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบถามความประสงค์ของคู่ความฝ่ายอื่น หากทุกฝ่ายประสงค์เช่นเดียวกันให้รายงาน ให้องค์คณะผู้พิพากษาหรือผู้รับผิดชอบราชการศาลทราบแล้วให้เจ้าหน้าที่เริ่มดำเนินการ อีกวิธีหนึ่งคือ คู่ความสามารถแถลงความประสงค์ต่อองค์คณะผู้พิพากษาระหว่างการพิจารณาคดีแล้วให้องค์คณะผู้ พิพากษาสอบถามคู่ความฝ่ายอื่น หากทุกฝ่ายประสงค์เช่นเดียวกันและองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควร ให้ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเองหรือมีคำสั่งให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลดำเนินการ ทั้งนี้ องค์คณะผู้ พิพากษาอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขการดำเนินการก็ได้ (ข้อ 6-10)

- การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม (ผู้ไกล่เกลี่ย)

องค์คณะผู้พิพากษาอาจทำการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้พิพากษาคณหนึ่งหรือหลาย คนในองค์คณะดำเนินการ นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้ ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความพอใจของคู่ความเท่าที่จะกระทำได้

²ผู้รับผิดชอบราชการศาล หมายถึง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาล ชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้ทำการแทน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการตามข้อกำหนดนี้

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พนักงานราชการ หรือ ลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมที่รับราชการในศาลอื่น จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้นั้น และได้รับความเห็นชอบจากผู้รับผิดชอบราชการศาลที่ผู้นั้นรับราชการอยู่ นอกจากนี้ หากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่ใช่ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอม จะต้องขอให้คู่ความยินยอมและตกลงที่จะรับผิดชอบค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายของบุคคลนั้น (ข้อ 11-15)

นอกจากนี้ศาลเจ้าของคดีอาจแต่งตั้งให้ศาลอื่นดำเนินการไกล่เกลี่ยแทนได้หากศาลนั้นยินยอม ในกรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งอาจได้รับมอบหมายให้เป็นองค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ส่งผลให้สามารถพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องกลับให้ศาลเจ้าของคดีอีกครั้ง (ข้อ 17-18)

เมื่อการแต่งตั้งเสร็จสิ้น ผู้ประนีประนอมจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจเป็นสาเหตุอันควรสงสัยถึงความ เป็นกลางให้คู่ความทราบ หากคู่ความเห็นต้องการคัดค้านให้แจ้งเหตุแห่งการคัดค้านต่อผู้รับผิดชอบ ราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมทราบก่อนเริ่มกระบวนการหรือภายใน 7 วัน นับแต่ทราบข้อเท็จจริงแต่ต้องกระทำก่อนกระบวนการสิ้นสุดลง หลังจากนั้นให้ผู้รับผิดชอบราชการหรือ องค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมพิจารณาแล้วมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ หากผู้ ประนีประนอมเลือกถอนตัวเองจะไม่ถือเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาคัดค้าน (ข้อ 19-23)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

คู่ความที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองเว้นแต่มีเหตุ สดวิสัยหรือจำเป็น สำหรับแนวทางการดำเนินการให้เป็นตามที่คู่ความตกลงกันได้ หากไม่ได้ตกลงให้ผู้ ประนีประนอมกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ ของคู่ความ ความเป็นธรรม และความรวดเร็วก่อนเริ่มกระบวนการให้ผู้ประนีประนอมแจ้งคู่ความว่า ข้อเสนอและคำแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะเก็บเป็นความลับ ไม่มีสิทธินำไปอ้างอิงไม่ว่า กรณีใดๆ ไม่ผูกมัด และหากไม่สามารถตกลงกันได้จะไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีของศาล (ข้อ 25-27)

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้ประนีประนอมสามารถให้คู่ความเสนอข้อเท็จจริง ข้อมูล เบื้องต้นหรือข้อเสนอ และอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความ ทั้งนี้คู่ความมีสิทธิขอให้ ดำเนินการดังกล่าวเช่นกันแต่ผู้ประนีประนอมจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ในส่วนการประชุมไกล่เกลี่ย ผู้ ประนีประนอมอาจอนุญาตให้เข้าประชุมเฉพาะคู่ความ ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษา หรือบุคคลที่ผู้ ประนีประนอมอนุญาต ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายแต่ต้องแจ้งการดำเนินการให้คู่ความที่มีได้เข้าร่วมทราบ แต่ห้ามเปิดเผยสาระสำคัญของข้อมูลในส่วนที่คู่ความผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเป็นความลับ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้มีการ

เปิดเผยหรือบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยยกเว้นคู่ความยินยอม รวมถึงห้ามนำความลับเกี่ยวกับการดำเนินการไปอ้างอิงหรือสืบพยานในกระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือศาลเว้นแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ (ข้อ 29-31, 37-38)

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงเมื่อคู่ความสามารถตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้องมีการขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ดำเนินการต่อ ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือ ผู้ประนีประนอมผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งเห็นว่าการดำเนินการต่อไปไม่เป็นประโยชน์แก่คดี (ข้อ 35)

สำหรับคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา คู่ความสามารถเข้าสู่กระบวนการตามที่กล่าวมาทั้งหมดได้เช่นกัน โดยสามารถยื่นความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลนั้นๆ หรือศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดีก็ได้ โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอุทธรณ์หรือฎีกาสามารถมีคำสั่งให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอสำนวนคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินโดยศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดี ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเองหรือมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลนั้นๆ เป็นผู้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลอุทธรณ์หรือฎีกาจัดทำ ขึ้น แต่หากไม่ได้จัดทำไว้หรือบุคคลในบัญชีรายชื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของศาลที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 44-46, 49)

- *กรอบระยะเวลาดำเนินการ*

ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่เป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ให้ขยายเวลาได้หากเห็นสมควรหรือผู้ไกล่เกลี่ยร้องขอว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคู่ความและไม่ได้ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประนีประนอมมีหน้าที่แจ้งให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบและพิจารณาหากพบว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการในลักษณะประวิงเวลาให้ชักช้า และหากศาลเห็นว่าการดำเนินการต่อไปจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ก็อาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปพร้อมกันก็ได้ (ข้อ 10, 16, 33)

- *การจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอม*

ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอมตามความจำเป็น โดยมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยในศาลหรือในสำนักกระงับข้อพิพาทไม่น้อยกว่า 10 คดี (ข้อ 50-51)

สำหรับกระบวนการจัดทำ ให้ผู้ซื้อขึ้นทะเบียนยื่นคำขอขึ้นทะเบียนและเอกสารหลักฐานต่อผู้อำนวยการประจำศาลยุติธรรมหรือผู้อำนวยการประจำสำนักงานประจำศาลยุติธรรม เมื่อตรวจสอบเสร็จ ให้เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานใกล้เคียงประจำศาลเพื่อพิจารณาก่อนกรองและทำความเข้าใจเบื้องต้น เสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลพิจารณา หลังจากนั้นให้รวบรวมรายชื่อผู้ที่เห็นควรได้รับการเสนอชื่อ จัดส่งไปยังสำนักกระงับข้อพิพาท แล้วให้ผู้อำนวยความสะดวกตรวจสอบเอกสารและหลักฐาน ต่างๆ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอเลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาให้หรือไม่ให้ขึ้นทะเบียน (ข้อ 52-54)

ทะเบียนผู้ประนีประนอมสิ้นสุดผลลงทุก 2 ปีโดยไม่คำนึงว่าผู้มีชื่อในทะเบียนได้รับการขึ้นทะเบียน ณ เวลาใดแต่การสิ้นสุดนี้ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมในคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (ข้อ 55)

นอกจากทะเบียนผู้ประนีประนอมแล้ว ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการใกล้เคียง พ.ศ. 2554 ยังเปิดให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสามารถใช้ดุลพินิจโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานใกล้เคียงประจำศาลในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ประสงค์จะทำหน้าที่ผู้ประนีประนอม โดยบุคคลในรายชื่อไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประนีประนอมที่ขึ้นทะเบียน ต้องมีจำนวนไม่เกิน 4 เท่าของกรอบ อัตรากำลังผู้ประนีประนอมของศาลใช้เกณฑ์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนผู้ประนีประนอม และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเป็นผู้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติตามความเหมาะสม

บัญชีรายชื่อข้างต้นมีวาระ 1 ปี แต่เมื่อครบวาระจะไม่กระทบถึงการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมในคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (ข้อ 57-58)

3.2 การทำให้ผลลัพธ์ข้อตกลงจากการใกล้เคียงข้อพิพาทมีผลผูกพันทางกฎหมาย

ในกรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ผ่านกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกศาล คู่พิพาทสามารถทำให้ข้อตกลงมีผลผูกพันทางกฎหมายได้ดังนี้

3.2.1 ข้อพิพาททางแพ่ง

ในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง หากคู่พิพาทตกลงกันได้ให้จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ³ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 850-852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หากการตกลงกันเกิดขึ้นหลังมีการ

³ในทางกฎหมาย สัญญาประนีประนอมยอมความจะต้องมีเนื้อหาว่าด้วยการผ่อนผันให้แก่กันเพื่อมุ่งระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หรือเตรียมไว้ล่วงหน้าสำหรับข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้น หากไม่มีเนื้อหาว่าด้วยการผ่อนผันและการแสดงเจตนาจะระงับข้อ

ฟ้องร้องเป็นคดีความในศาล ให้โจทก์ยื่นคำบอกกล่าวถอนฟ้องเป็นหนังสือต่อศาล และให้ศาลพิจารณาว่า สัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่ความจัดทำมีเนื้อความขัดต่อหลักกฎหมายหรือไม่ หากไม่ขัดให้พิพากษาตามเนื้อความในสัญญาดังกล่าว(มาตรา 175 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

ผลจากการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะผูกพันคู่พิพาท ถ้าภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ทำตามหากเป็นสัญญาที่ยังไม่เคยเสนอให้ศาลพิพากษาคตามเนื้อความ ให้ฝ่ายที่เสียหายฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าสัญญามีเนื้อความขัดต่อหลักกฎหมายหรือไม่ หากไม่ให้มีคำสั่งบังคับใช้สัญญา แต่ในกรณีที่สัญญาประนีประนอมยอมความที่ศาลได้พิพากษาคตามเนื้อหาไปแล้ว ฝ่ายผู้เสียหายสามารถบังคับใช้สัญญาได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลอีกครั้ง

ทั้งนี้ สัญญาประนีประนอมยอมความมีอายุความในการฟ้องร้องเพื่อบังคับตามสัญญา 10 ปี ไม่ว่าข้อพิพาทอันเป็นที่มาของสัญญาจะเกี่ยวข้องกับมูลความผิดที่มีอายุความเท่าใดก็ตาม(มาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

3.2.2 ข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว

สำหรับข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทได้ผ่านการแสดงพฤติการณ์ การถอนคำร้องทุกข์ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการหรือ การยอมความหรือถอนฟ้องในชั้นศาลก่อนคดีถึงที่สุด⁴ ในเวลาใดก็ได้ การดำเนินการเหล่านี้จะส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลระงับไป (มาตรา 35, 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) หากภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่กระทำตามที่ตกลงกันไว้ ฝ่ายที่เสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายตามที่เห็นสมควรหรือเคยตกลงกันไว้เท่านั้น

ทั้งนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คู่ความต้องจัดทำหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความเหมือนกรณีข้อพิพาททางแพ่ง

3.2.3 ข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

ข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาหมายถึงกรณีที่การกระทำผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบด้วย ในกรณีเช่นนี้ ในทางกฎหมายจะแยกการดำเนินการและความรับผิดชอบทางแพ่งกับอาญาออกจากกัน โดยเด็ดขาดดังนั้นการระงับข้อพิพาทจึงต้องแยกดำเนินการ

พิพาทเช่นที่กล่าวไปจะไม่นับเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความแม้จะมีการระบุชื่อไว้เช่นนั้นก็ตาม (นพพร โพธิ์รังสิยากร 2552, น.35-39)

⁴ ‘คดีถึงที่สุด’ หมายถึงคู่พิพาทไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้อีกต่อไป ในกรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาแต่มีการยื่นหรือยังไม่เคยกำหนดเวลาขึ้นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาจะไม่ถือว่าคดีถึงที่สุด

ระหว่างการทำสัญญาประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่ง กับการยอมความในกรณีข้อพิพาททางอาญา โดยผลสำเร็จทางใดทางหนึ่งจะไม่ส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินกรออีกทางหนึ่งหมดไปด้วย อย่างไรก็ตามคู่พิพาทสามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมแล้วระบุในเนื้อหาว่าให้มีการระงับข้อพิพาทหรือคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาก็ได้

4. ประเมินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งประเมินกระบวนการไกล่เกลี่ยในประเทศไทยทั้งในแง่ความพึงพอใจของผู้ที่เข้าสู่กระบวนการต้นทุนของกระบวนการและความสามารถในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาล

4.1 ความพึงพอใจ

ในปี พ.ศ. 2553 นางกมลวรรณ ตันเรืองศรี ได้ทำการแจกแบบสอบถามสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มความหรือทนายความที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล จำนวน 100 คนแบ่งเป็นผู้เข้าสู่กระบวนการในศาลอาญา 30 คน ศาลแพ่ง 40 คน และศาลแขวงพระนครเหนือ 30 คน โดยไม่จำกัดประเภทคดี (ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่ามีคดีแพ่ง 62 คน คดีอาญา 32 คน และ คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา 6 คน) แล้วทำการวิเคราะห์ว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับใดระหว่างพึงพอใจน้อย ปานกลาง และมาก

จากการศึกษาได้ผลสรุปว่าผู้เข้ารับบริการพึงพอใจมากในทุกด้านกล่าวคือ

- ในด้านวิธีการและกระบวนการไกล่เกลี่ย ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาลมีความน่าเชื่อถือ สามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่ความ มีความรวดเร็วและประหยัด ไม่ทำให้เกิดความรู้สึกแพ้-ชนะ ไม่เกิดการประวิงเวลา และทำให้เกิดความเป็นกันเองระหว่างคู่ความได้อย่างรวดเร็ว

- ในด้านผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากเห็นว่าทำให้คดีสามารถตกลงกันได้เร็วขึ้นกว่าการให้ศาลสืบพยานและพิพากษา และยุติได้โดยเร็วโดยไม่มีฝ่ายใดเป็นผู้แพ้หรือผู้ชนะ

- ในด้านระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ก่อนถึงวันนัดสืบพยาน มีการนัดหมายคู่ความและผู้เกี่ยวข้องที่ไม่กระชั้นชิด และแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนทุกครั้ง

- ในด้านการบริการ ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายทำให้เกิดความเป็นกันเอง สะดวก และรวดเร็ว ผู้ใกล้ชิดให้คำแนะนำและรับรู้ขั้นตอนเป็นอย่างดีก่อนเริ่มกระบวนการ ให้สิทธิผู้ความสามารถเลือกผู้ใกล้ชิดเอง และศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทประจำศาลประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอน
- ในด้านผู้ใกล้ชิดผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากเห็นว่าผู้ใกล้ชิดมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ มีส่วนทำให้การใกล้ชิดสำเร็จ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีมีบทบาทในใกล้ชิดข้อพิพาทให้สำเร็จ ให้ความรู้ความเข้าใจได้อย่างถูกต้องสามารถขอคำแนะนำหรือปรึกษาได้โดยตรงและได้รับความสะดวกเป็นกันเอง
- ในด้านสถานที่ ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากมีบรรยากาศหรือสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการใกล้ชิดข้อพิพาท ทุกฝ่ายมีที่นั่งและไม่เป็นทางการมากเกินไป เป็นสัดส่วนผู้คนไม่พลุกพล่าน ทำให้รู้สึกอบอุ่น ไม่สร้างความหวาดกลัวหรือวิตกกังวล และเพียงพอต่อปริมาณคดี
- ในด้านจำนวนคดี ผู้เข้าสู่กระบวนการพึงพอใจมากเนื่องจากมีการควบคุมจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการให้มีเพียงพอต่อกำลังของผู้ใกล้ชิด และไม่จำกัดประเภทคดี (กมลวรรณ ต้นเรืองศรี 2553, น. 56, 65, 89-90)

ในทำนองเดียวกัน วินัย อัจจงหาญ และคณะ ได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการใกล้ชิดข้อพิพาทในศาลแพ่ง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ศาลจังหวัดชลบุรี ศาลจังหวัดอุบลราชธานี และศาลจังหวัดเชียงรายจำนวน 421 คนแล้วพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจในระดับมากทั้งใน (1) ด้านการให้บริการ โดยเฉพาะเรื่องสถานที่ตั้งของศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทประจำศาล ความรวดเร็วในการนัดหมาย และการให้คำชี้แจง (2) ด้านกระบวนการและผลของการใกล้ชิด โดยเฉพาะการที่ผู้ใกล้ชิดเปิดโอกาสให้ผู้พิพาทได้อธิบายชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม มีการอธิบายและชี้แจงข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมา และผู้ใกล้ชิดมีการเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการ และ (3) ด้านผู้ประนีประนอม โดยเฉพาะการที่ผู้ใกล้ชิดมีวุฒิภาวะ ความเชี่ยวชาญ และคุณลักษณะทั่วไป เช่น เป็นผู้ฟังที่มีประสิทธิภาพ เป็นกลาง มีอารมณ์ขัน เป็นต้น (วินัย อัจจงหาญ และคณะ 2550, น. 19, 21, 42)

4.2 ต้นทุนของกระบวนการ

จากการศึกษาของวินัย อัจจงหาญ และคณะ พบว่ากระบวนการใกล้ชิดข้อพิพาทในชั้นศาลมีความคุ้มค่าด้านเวลาอย่างชัดเจน เห็นได้จากสถิติในปี พ.ศ. 2548 ที่ชี้ว่ากระบวนการใกล้ชิดข้อพิพาทในชั้นศาลใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 3 เดือนต่อหนึ่งคดี ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลใช้ระยะเวลาเฉลี่ย

ประมาณ 11 เดือนต่อหนึ่งคดี การประหยัดเวลาดังกล่าวส่งผลให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีแพ่งของศาลในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องทุกปี นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 49.5 และ 34 ยังระบุว่าสามารถไกล่เกลี่ยคดีได้สำเร็จตั้งแต่การนัดหมายครั้งแรกและครั้งที่สองตามลำดับ

สำหรับความคุ้มค่าด้านค่าใช้จ่าย พบว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยคดีมีค่าใช้จ่ายประมาณ 10,267 บาทต่อคดี ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในชั้นศาลมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 129,888 บาทต่อคดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าธรรมเนียมศาล (35,796 บาท) และค่าทนายความ (70,617 บาท) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้คู่ความได้ถึง 119,621 บาทต่อคดีและมีผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประหยัดค่าใช้จ่ายสูงกว่าต้นทุนที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถึง 11.65 เท่า (วินัย อัจจงหาญ และคณะ 2550, น.38-41)

ในส่วนคดีอาญา สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะได้ประมาณการจากแบบจำลองว่าหากมีการกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นในคดีอาญาที่ขอมความกันได้สำหรับ 7 ฐานความผิด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้า เพศ เสรีภาพและชื่อเสียง(แต่ไม่รวมหมิ่นประมาท) น้อ โกง โกงเจ้าหนี้ ชักยอก ทำให้เสียทรัพย์ และบุกรุกแล้วสมมติให้สามารถตกลงกันได้ร้อยละ 50 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะส่งผลให้ต้นทุนเฉลี่ยที่รัฐต้องแบกรับในคดีฐานความผิดเหล่านี้ ลดลงจาก 76,612 บาท เหลือ 62,593 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้นส่งผลให้ลดต้นทุนที่เกิดในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 520 ล้านบาทต่อปี (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2554, น.69)

4.3 ความสามารถในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาล

จากการสำรวจพบว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีส่วนสำคัญในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาลอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยจากการสำรวจสถิติคดีของศาลยุติธรรมระหว่างปี พ.ศ.2544-2547 พบว่าเฉลี่ยปีหนึ่งๆ มีคดีที่พิจารณาในชั้นศาลปีละ 349,012 คดีในจำนวนนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถึงปีละ 87,379 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาลและสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จถึงปีละ 36,690 คดีต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 11 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล

ตารางที่ 1 จำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และจำนวนคดีไกล่เกลี่ยสำเร็จในศาลยุติธรรม ระหว่างปี พ.ศ.2544-2547

	2544	2545	2546	2547	เฉลี่ย
จำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล	354,797	313,828	342,443	384,980	349,012
จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	59,370	70,853	88,821	130,471	87,379
จำนวนคดีไกล่เกลี่ยสำเร็จ	30,196	29,791	29,791	56,983	36,690

ข้อมูลจาก: วินัย อางคงหาญ และคณะ 2550 น.70

กล่าวเฉพาะศาลแพ่ง พบว่าระหว่างปี พ.ศ.2544-2547 มีจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาลแพ่งเฉลี่ยปีละ 24,021 คดี ในจำนวนนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทปีละ 2,247 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล และไกล่เกลี่ยสำเร็จถึงปีละ 1,985 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล

นอกจากนี้ยังพบว่าจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าในศาลยุติธรรมหรือเฉพาะศาลแพ่งล้วนมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

ตารางที่ 2 จำนวนคดีพิจารณาในชั้นศาล จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และจำนวนคดีไกล่เกลี่ยสำเร็จในศาลแพ่งระหว่างปี พ.ศ.2544-2547

	2544	2545	2546	2547	เฉลี่ย
จำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล	35,011	26,223	17,677	17,174	24,021
จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	391	847	3,678	4,070	2,247
จำนวนคดีไกล่เกลี่ยสำเร็จ	46	769	3,534	3,591	1,985

ข้อมูลจาก: วินัย อางคงหาญ และคณะ 2550 น.70

ในส่วนคดีอาญา พบว่าจากจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรทั้งหมดในปีงบประมาณ 2551 มีถึงร้อยละ 51.41 ของคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นที่สามารถระงับลงด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท(สำนักงานกิจการยุติธรรม 2552 ในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2554,น.69)

จากการสำรวจความพึงพอใจ ต้นทุนของกระบวนการ และความสามารถในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาล สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในประเทศไทยบรรลุโจทย์ทั้ง 3 ข้อที่กล่าวไปอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยประเมินผลจากข้อมูลเท่าที่สืบค้นได้ซึ่งจะสังเกตได้ว่าทั้งหมดล้วนเป็นข้อมูลของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม คาดการณ์ได้แน่นอนว่าหากมีการรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทนอกศาลเข้ามาร่วมประเมินด้วยข้อมูลจะยิ่งสะท้อน (1) ความพึงพอใจที่สูงขึ้นเนื่องจากคู่พิพาทสามารถบรรลุข้อตกลงที่ดีได้ง่ายและเร็วเพราะความขัดแย้งยังไม่ร้ายลึก (2) ต้นทุนกระบวนการที่ต่ำลง เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการที่น้อยจะส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายและใช้เวลาในการดำเนินการต่ำ และ (3) ความสามารถในการแบ่งเบาภาระคดีจากศาลที่สูงขึ้น เนื่องจากการระงับข้อพิพาทและบรรลุข้อตกลงนอกศาลเท่ากับเป็นการลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาล

5. กรณีศึกษากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลของประเทศอังกฤษมีจุดเด่นสำคัญคือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ‘ค่าใช้จ่ายที่ชำระแทนผู้ชนะคดี’ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการ และมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าใช้จ่ายชำระแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท

ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ชำระแทนผู้ชนะคดี กำหนดว่าในการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ผู้แพ้คดีต้องชำระแทนผู้ชนะคดีศาลจะต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมและความพยายามในการระงับข้อพิพาทของคู่ความตั้งแต่ก่อนและระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท เพราะคู่ความจะเกิดความตระหนักว่าหากแพ้คดีในท้ายที่สุด แต่ได้พยายามดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางเลือกซึ่งรวมถึงการใกล้เคียงข้อพิพาท ก็อาจได้รับการลดหย่อนค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระแทนผู้ชนะคดีในทางกลับกัน หากชนะคดีแต่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าสู่กระบวนการทั้งที่น้ำจะตกลงกันได้ศาลก็อาจลดจำนวนค่าใช้จ่ายชำระแทนที่ฝ่ายแพ้คดีต้องจ่าย เนื่องจากถือว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนที่ผู้ชนะคดีก่อขึ้นเอง

ประเด็นเรื่องค่าชำระคดีนี้ถือเป็นเรื่องใหญ่สำหรับคู่ความ เพราะระบบ ‘The English Rule’ ในประเทศอังกฤษกำหนดให้ผู้แพ้คดีต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายการดำเนินคดีทั้งหมดให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งหลายกรณีพบว่าค่าใช้จ่ายชำระแทนดังกล่าวสูงกว่าจำนวนเงินที่คู่ความเรียกร้องในคดีอย่างมหาศาล

ที่ผ่านมาศาลไทยเองก็มีแนวทางในการทำงานเดียวกับที่กล่าวไปข้างต้น ได้แก่ แนวทางการคืนค่าขึ้นศาลให้คู่ความที่ตกลงกันได้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดจำนวนเงินตามดุลพินิจ เช่น คืนร้อยละ 75 ของค่าขึ้นศาลเป็นต้น อย่างไรก็ตามการกำหนดแรงจูงใจในลักษณะนี้เป็นการกำหนดที่ยึดโยงกับ ‘ผลของการไกล่เกลี่ย’ กล่าวคือคู่ความจะได้ผลประโยชน์ก็ต่อเมื่อตกลงกันได้เท่านั้น แตกต่างจากประเทศอังกฤษที่ศาลจะพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายชำระแทน โดยดูที่ความพยายามและการให้ความร่วมมือของคู่ความในกระบวนการไม่ใช่ผลลัพธ์

นอกจากนี้ ที่ผ่านมาศาลไทยเองก็มีแนวทางให้ผู้แพ้คดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ชนะคดี โดยเฉพาะในส่วนค่าทนายความ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจำนวนเงินที่ศาลกำหนดมักไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายจริง(สรวิศ ลิ้มปรีงษ์ ไม่ปรากฏปีพิมพ์ น.54-57) จึงไม่อาจสร้างแรงจูงใจได้เท่ากรณีประเทศอังกฤษ

5.2 การกำหนดอัตราค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีผู้ไกล่เกลี่ยมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ศาลประเทศอังกฤษกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยโดยเก็บจากค่าบริการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาท เช่น หากทุนทรัพย์พิพาทน้อยกว่า 5,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 250 ปอนด์ หรือหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 15,000-50,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 750 ปอนด์ เป็นต้น การกำหนดเช่นนี้ต่างจากในประเทศไทยที่ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยมีลักษณะเป็น ‘สินน้ำ’ มากกว่าจะเป็นค่าตอบแทนจริงๆ เพราะไม่ได้สัดส่วนกับภาระงานความเครียด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

การกำหนดค่าบริการที่ชัดเจนข้างต้น ส่งผลให้ประเทศอังกฤษสามารถสนับสนุนให้หน่วยงานผู้ให้บริการไกล่เกลี่ยภายนอก (Service Providers) เช่น ศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบมีประสิทธิภาพ (Centre for Effective Dispute Resolution) เข้ามาดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนรัฐบางส่วน (Outsourcing)

นอกจากนี้ ศาลประเทศอังกฤษยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทอีกด้วย โดยหากทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 5,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 2 ชั่วโมง หากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 5,000-15,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 3 ชั่วโมง และหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 15,000-50,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมง

นอกจากนี้ กล่าวได้ว่าการกำหนดต้นทุนค่าตอบแทนและระยะเวลาที่เคร่งครัดนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้คู่ความตระหนักว่าต้องใช้บริการให้คุ้มค่ากับค่าบริการที่เสียไป

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศอังกฤษเรียกเก็บค่าบริการใกล้เคียงข้อพิพาทตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทเช่นที่กล่าวไป ส่งผลให้คดีที่เข้าสู่กระบวนการมีแนวโน้มเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์พอสมควร แตกต่างจากประเทศไทยที่ผู้เข้าสู่กระบวนการไม่ต้องเสียค่าตอบแทนการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาล ทำให้สัดส่วนคดีที่เข้าสู่กระบวนการมักมีทุนทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงคือไม่เกิน 300,000 บาท(สรวิศ ลิ้มปรีงยี ไม่ปรากฏปีพิมพ์, น.58-63)

6. ข้อเสนอแนะ

แนวทางการยกระดับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในเชิงระบบนั้น สามารถทำได้ 4 แนวทาง คือ (1) การยกระดับในเชิงปริมาณ ได้แก่การเพิ่มช่องทาง บุคลากร สถานที่ และงบประมาณให้เพียงพอต่อความต้องการ (2)การยกระดับในเชิงคุณภาพ ได้แก่การยกระดับความรู้และทักษะความสามารถของผู้ใกล้เคียง การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และการสร้างระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (3)การกำหนดขอบเขตของประเภทข้อพิพาทหรือคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการให้เหมาะสม และ (4) การพิจารณากำหนดแนวทางการจูงใจหรือบังคับให้ข้อพิพาทหรือคดีบางประเภทต้องเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ทั้งนี้ การกำหนดในแนวทางสุดท้ายต้องเป็นการกำหนดเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับลักษณะคดีอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการละเมิดหลักความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการโดยไม่เหมาะสม

จากแนวทางทั้ง 4 ที่กล่าวไป เมื่อพิจารณาบริบทสภาพการณ์ของประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการลงทุนและสนับสนุนการยกระดับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพให้เพียงพอต่อความต้องการเนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระบวนการดังกล่าวคุ้มค่าในการลงทุน เนื่องจากช่วยประหยัดต้นทุนการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนทั้งในแง่ค่าใช้จ่ายและเวลา และช่วยเบี่ยงเบนคดีจากศาลซึ่งเป็นช่องทางที่มีต้นทุนการดำเนินการสูงกว่ามาก นอกจากนี้ การส่งเสริมการบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกันระหว่างคู่พิพาทยังช่วยสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม รวมถึงแก้ปัญหาได้ตรงประเด็นและตรงความต้องการของคู่พิพาทอีกด้วย
2. สร้างระบบการบริหารจัดการกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทนอกศาลที่มีประสิทธิภาพมาก

ยิ่งขึ้น ด้วยการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการมาตรฐานรวมถึงกำหนด‘เจ้าภาพ’ รับผิดชอบให้ชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานจำนวนมากที่มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นของตนเองทำให้เกิดภาวะหลายมาตรฐานและเกิดต้นทุนการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน

ตัวอย่างเรื่องต้นทุนการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน เช่นในปัจจุบันพนักงานสอบสวนอยู่ระหว่างผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะของตน ซึ่งการผลักดันดังกล่าวจะไม่จำเป็นเลยหากมีการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการมาตรฐานที่พนักงานสอบสวนสามารถอ้างอิงอำนาจไปกำหนดเป็นกฎระเบียบย่อยเฉพาะที่เหมาะสมกับหน่วยงานของตน และมีหน่วยงานกลางที่สามารถให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3. ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับชุมชน โดยให้คนในชุมชนมีบทบาทสำคัญและมีแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับวิถีชุมชนอย่างแท้จริงตามแนวคิดเรื่องยุติธรรมชุมชน (community Justice)

4. ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาและสร้างแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาแผ่นดิน (ยอมความไม่ได้) อย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมการหันหน้าเข้าหากันเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และความรู้สึกระหว่างคู่ความ ทั้งนี้ ในทางทฤษฎี แนวทางดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทศน์ใหญ่เรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)

5. ควรมีการศึกษาแนวทางประยุกต์ใช้มาตรการจูงใจหรือบังคับให้คู่พิพาทต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ในกรณีข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวบางประเภท เนื่องจากในปัจจุบัน คู่พิพาทจำนวนมากอาศัยช่องทาง การฟ้องร้องคดีเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ต่อรองกันมากกว่าต้องการให้ศาลพิจารณาคัดสินคดีความจริงๆ เช่น การฟ้องร้องหมิ่นประมาท เป็นต้น ดังนั้นแนวทางดังกล่าวจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการลดภาระคดีอาญาของศาล

บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิง

- กมลวรรณ ดันเรืองศรี, 2553. ความพึงพอใจของผู้รับบริการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล: ศึกษาเฉพาะกรณี ศาลอาญา ศาลแพ่ง และศาลแขวงพระนครเหนือ. สารนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณพชาติ ธรรมศักดิ์, 2550. บทบาทของศาลและปัญหาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นพพร โพธิ์รังษิยากร, 2552. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยการไกล่เกลี่ย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ไม่ปรากฏผู้เขียน, ไม่ปรากฏปีพิมพ์. การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย.
- วินัย อัจจงหาญ และคณะ, 2550. การประเมินประสิทธิผลของระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล. กรุงเทพฯ: สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2554. นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สมภาคย์ ตระการกุลพันธ์, 2552. ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในกระบวนการยุติธรรม. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สรวิศ ลิ้มปรีงษ์, ไม่ปรากฏปีพิมพ์. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลประเทศอังกฤษ. เข้าถึงได้จาก <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?Idmain=26&&Title=17%20%CD%B9%D8%AD%D2%E2%B5%B5%D8%C5%D2%A1%D2%C3%E1%C5%D0%A1%D2%C3%C3%D0%A7%D1%BA%A2%E9%CD%BE%D4%BE%D2%B7&&page=>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2555).
- สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552. รายงานข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมประจำปี 2547-2551. สำนักงานกิจการยุติธรรมกระทรวงยุติธรรมในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2554. นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สุทธิดา ใจบุญมา, 2552. ปัญหาอุปสรรคของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ประนีประนอมประจำศาลอาญาในกรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติและพระธรรมนูญ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 114

พระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทรศก 115

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2499

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทรศก 127

- กฎกระทรวง

กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

- ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนด

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถาม พ.ศ.2554

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530

ข้อบังคับว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาล

ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ.2544

ระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไต่ถามเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ.2537

ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ผู้ให้สัมภาษณ์

นายสรวิศ ลิ้มปริงยี ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2556