

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี Legal problems and obstacles in mediation civil disputes before litigation

พลโท รวิช สุรไตรวิธ¹

Lt.Gen. Rawit Suratriwit¹

ประมาณเลิศ อัจฉริยปัญญากุล², พระสิทธินิติธาดา³

Pramanlert Accharyapanyakul², PhraSittiNithada³

บทคัดย่อ

การระงับข้อพิพาทเป็นกระบวนการบริหารความขัดแย้งในสังคม ความขัดแย้งระหว่างกันนี้เป็นผลสืบเนื่องจากทัศนคติ ความเห็นส่วนตัว และความเชื่อในเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องตรงกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง เป็นการดำเนินการของคนกลางซึ่งมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาดีของศาลตามปกติ การอนุญาโตตุลาการ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี แต่การไกล่เกลี่ยทางแพ่งดังกล่าวยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายหลายประการเช่น ได้รับงบประมาณจากภาครัฐไม่เพียงพอ ปัญหาความรู้และทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งได้รับแต่งตั้งเข้าไปยังไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้ชัดเจน อีกทั้งยังมีกฎหมายพิเศษให้ใช้กลไกของการไกล่เกลี่ยไม่ครอบคลุม

จากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีซึ่งอยู่ในหน่วยงานของรัฐที่ได้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยขึ้นทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและถ้าไกล่เกลี่ยสำเร็จก็ทำเป็นหนังสือ ประนีประนอมยอมความลงชื่อคู่พิพาทกันไว้และให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย ผู้ไกล่เกลี่ยมีหลายระดับ เช่นในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง ทำหน้าที่คล้ายกับอนุญาโตตุลาการ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความใช้บังคับในชั้นบังคับคดีได้เมื่อศาลได้พิพากษาตามยอมแล้ว

¹ นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, E-mail.

somsakmong53@gmail.com

² ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และอาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์) มจร

³ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และอาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์) มจร

ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 และกฎหมายอื่น ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีของราชอาณาจักรไทยและของบรรดาประเทศต่าง ๆ นั้น ต่างก็มีเป้าหมายหลักในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เพื่อลดจำนวนคดีความขึ้นสู่ศาลให้น้อยลง แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีทั้งนอกศาลและในศาลต่างก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคเช่นกัน โดยเฉพาะของราชอาณาจักรไทย ที่พบว่าในภาพรวมแล้วยังขาด: 1)การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้มีข้อพิพาทได้เข้าสู่ระบบให้มากกว่าในปัจจุบันและเห็นประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยว่าเป็นผลดีมากกว่าการฟ้องคดี 2)ขาดงบประมาณเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยค่าตอบแทนบุคลากร เช่น ผู้ประนีประนอมและเจ้าหน้าที่ 3)ผู้ประสานงานประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยมีไม่เพียงพอ 4)อีกทั้งสถานที่ไกล่เกลี่ยมีจำนวนจำกัด จึงสมควรดำเนินการปรับปรุงตามข้อ 1) ถึง 4) ต่อไป.

คำสำคัญ: ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี

Abstract

Dispute resolution is a process of managing conflict in society. This conflict is the result of inconsistent attitudes, personal opinions and beliefs on various matters. Civil dispute mediation is the act of a mediator who is not a Judge or judiciary for giving the parties to have the opportunity to negotiate and settle a civil dispute peacefully and without arbitration and mediation of disputes in the execution class. However, such civil mediation still faces many legal problems and obstacles such as insufficient budget from the government. Problems with knowledge and skills of the mediators who are appointed, and there is no law that clearly defines the qualifications. There is a special law that the mechanism of mediation is not covered.

The study found that pre-prosecution civil disputes are settled by mediators who are in government agencies that have appointed mediators, known as mediators mediate the dispute and if the mediation is successful, it will be made in writing of compromise agreeing under the law. Conciliators are at various levels, such as in the central government, provincial administration, the Office of the Court of Justice, the Office of the Attorney General of other government agencies as stipulated by the Ministry. The Ministry of Justice stipulated in the Ministerial Regulation acts similar to an arbitrator. The effect of this contract can be compromised to be enforceable in the execution stage when the court has given its ruling.

Therefore, the relevant law should be amended, such as the Mediation Act B.E.2562 (A.D.2019) and other laws, should therefore be revised to be more appropriate sine the pre-filling of civil disputes between the Kingdom of Thailand and those of other countries are different. It has the main goal of resolving disputes that arise in order to

reduce the number of lawsuits going to court. But there are still problems and obstacles in civil dispute mediation both outside the court and in the court, especially in the Kingdom of Thailand, which is found to be lacking as a whole: 1) Public Relations for the disputed person to enter the system provides more than the present and sees the benefit of mediation as being more beneficial than litigation. 2) Lack of budget for mediating compensation for personnel such as mediators and staff. 3) There are insufficient coordinators at the mediation center. 4) Also, the number of mediation location is limited.

Keyword: Legal problems and obstacles in mediation civil disputes before litigation

บทนำ

การระงับข้อพิพาทเป็นกระบวนการบริหารความขัดแย้ง กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่ผู้คนในชุมชนอยู่รวมกันเป็นสังคมย่อมจะเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งระหว่างกันนั้นอาจเป็นผลสืบเนื่องจากทัศนคติ ความเห็นส่วนบุคคล ความเชื่อในเรื่องต่าง ๆ หรืออาจเกิดการขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมล้วนอาจนำมาซึ่งผลเสียหายและความยุ่งยากของสังคม โดยที่สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นเท่าใด ความขัดแย้งก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น ความขัดแย้งอาจนำมาสู่การเป็นคดีความในศาล การแก้ปัญหาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งนั้นยังมีหนทางอื่นนอกจากกระบวนการพิจารณาของศาลก็คือ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักพระพุทธศาสนาในสมัยพุทธกาล เกิดขึ้นในสาธารณรัฐอินเดียมานานกว่า 2,600 ปี ปรากฏหลักฐานในพระไตรปิฎก โดยพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติพระวินัยขึ้นไว้บังคับแก่หมู่สงฆ์สาวก ทรงวางระเบียบเพื่อให้คู่กรณีสองฝ่ายประนีประนอมยอมความกัน เรียกว่า “ติณวัตรการวินัย”⁴

ติณวัตรการวินัยเพื่อระงับอธิกรณ์คู่กรณีพิพาทกันให้ยอมความกัน โดยไม่จำเป็นต้องสะสางหรือฟ้องสอบสวนว่าใครผิดใครถูกแต่มุ่งเน้นให้เกิดผลให้เกิดการรวมขอมคืนดีกันโดยมีหลักการคือ 1) ให้ทั้งสองฝ่ายประชุมร่วมกันในที่แห่งเดียวกัน 2) ให้พระเถระผู้ทั้งสองฝ่ายยอมรับเป็นผู้ประกาศ 3) ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายจะประกาศให้ฝ่ายตนทราบบโดยทำนองเดียวกัน และจบลงด้วยการขอร้องให้หาทางขอมขอมกันในช่วงทำญัตติกรรม 4) ตัวแทนทั้งสองฝ่ายสวดประกาศด้วยญัตติทุติยกรรมวาจา 5) อธิกรณ์สมณะข้อนี้จะใช้ระงับอาบัติที่มีโทษหนักในชั้นปาราชิก และสังฆาติเสสไม่ได้ 6) การกระทำนี้ทำให้ผู้ต้องอาบัติเป็นผู้บริสุทธิ์ จากหลักการดังกล่าวนอกจากใช้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของ

⁴ วิธีระงับอธิกรณ์ในสมัยพุทธกาล มี 7 ประการคือ 1) สัมมุขวินัย 2) สติวินัย 3) อมูพหวินัย 4) ปฏินญญการณะ 5) เภกฺกยลิกา 6) ตัสสปายลิกา 7) ติณวัตรการวินัย

พระภิกษุแล้ว ยังนำมาพัฒนาปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทของคนในสังคมได้ด้วยดังกรณี ครั้งหนึ่งเกิดเหตุแตกความสามัคคีขึ้นระหว่างเมืองพระญาติของพระพุทธเจ้าถึงขั้นเกลี้ยกลืนคือการแย่งน้ำในแม่น้ำโรหิณี แม่น้ำสายนี้เป็นพรมแดนกันระหว่างนครกบิลพัสดุ์และนครเทวทหะเมื่อสายน้ำเหือดแห้งจนทำการเกษตรไม่ได้ทั้งสองฝ่ายจึงยื้อแย่งกักเอาน้ำเป็นของตน ความแตกแยกบานปลายถึงเจ้านครทั้งสอง ถึงกับยกทัพของทั้งสองนครมาประจันหน้ากันเพื่อใช้สงครามตัดสินว่าใครจะได้เป็นเจ้าของแม่น้ำโรหิณี พระศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงแสดงปาฏิหาริย์แล้ว ตรัสแก่กองทัพทั้งสอง “มหาบพิตรทั้งหลาย ได้ชื่อว่าเป็นญาติควรสมัคสมานร่วมใจกัน เพราะเมื่อเราทั้งหลายยังสามัคคีกันมากเพียงไรหมู่ปัจจามิตรย่อมไม่อาจทำลายพวกเราได้ กาลก่อนต้นไม้ทั้งหลายยังเคยพันวาทภัยรุกรานด้วยการเกี่ยวพันอยู่ใกล้กันจนล้มไม่อาจโค่นได้มาแล้ว และพระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสเป็นสุภาษิตด้วยหลักธรรมว่า “พี่น้องเอ๋ย พวกเรานะอย่าได้ทะนงตนว่ามีบ้านใหญ่อันแข็งแรงอุดมสมบูรณ์เฉพาะโดยไม่หวังพี่น้องและพี่คนอื่นอีก แล้วมิได้รักษาน้ำใจกันอันเป็นเหตุให้ห่างเหินมิได้เป็นหนึ่งเดียว อันความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวรู้กลิ่นกล่ำ จะมีใครมาหักทำลายหาได้ไม่ เพราะเกาะกันแน่นเป็นก้อนใหญ่ แต่หากแตกแยกกันเช่นนี้ไซ้ร้ ยามมีปัญหา ก็อาจช่วยตนเองได้ ย่อมพ่ายแพ้ต่อภัยง่ายดาย” กองทัพทั้งสองฝ่ายจึงประนีประนอมกันและแบ่งสรรปันส่วนการใช้น้ำโดยธรรม ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงได้แพร่หลายอยู่ในประเทศอินเดีย และประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา

การไกล่เกลี่ยในราชอาณาจักรไทย สมัยเป็นอาณาจักรล้านนาไทย พระเจ้าเม็งรายสร้างเมืองเชียงใหม่และทรงรวบรวมเมืองน้อยใหญ่ขยายอาณาจักรล้านนาไทยเป็นปึกแผ่น ในพุทธศตวรรษที่ 19 พระเจ้าเม็งรายได้ทรงบัญญัติกฎหมายเรียกว่า “กฎหมายพระเจ้าเม็งราย หรือมังรายศาสตร์” ทรงวางหลักกฎหมายการพิจารณาความ ตอนหนึ่งว่า “การพิจารณาความให้ดูเหตุ 4 ประการคือ 1) ให้อายุเวลาที่เสียข้าวของไป ถ้าเสียของไปเมื่อราคาถูกให้ตัดสินอย่างของราคาถูก ถ้าเสียของไปเมื่อราคาแพงให้ตัดสินอย่างของราคาแพง 2) ให้อายุเวลาที่พิพาทกันนั้นเกิดขึ้นนานแล้วหรือเพิ่งเกิด เหตุเกิดกลางคืน หรือกลางวัน หรือค่ำ 3) สอบสวนดูว่าของราคาถูกหรือราคาแพง 4) ให้อายุของเก่าใหม่ได้ใช้ไปแล้วเพียงใด พระเจ้าเม็งรายทรงเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นจำนวนมาก และอาจถือว่าเป็นต้นแบบของการไกล่เกลี่ยคดีโดยพระมหากษัตริย์ เช่นการไกล่เกลี่ยคดีระหว่างพระร่วงหรือพ่อขุนรามคำแหงแห่งอาณาจักรสุโขทัยกับพระยาลำเมืองแห่งเมืองพะเยาในคดีนางอัวเชียงแสน เป็นต้น

สมัยอาณาจักรสุโขทัย ปรากฏในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า “พ่อขุนรามคำแหงกระทำไยทานแก่มหาเถรสังฆปรมาจารย์เรียนจบปิฎกไตรหลวงกว่าปู่ครูในเมืองนี้ทุกคนลูกแต่เมืองศรีธรรมราชา” มาสร้างวัดและอบรมหลักพระพุทธศาสนา พระสงฆ์นี้แสดงธรรมเทศนาบทธระแท่นมนังคศิลาทุกวันธรรมสวนะ (วันพระ) ถ้าไม่ใช้วันธรรมสวนะ พ่อขุนรามคำแหงก็นั่งบนพระแท่นมนังคศิลา ว่าราชการและอบรมศีลธรรมแก่ราษฎร ในการระงับข้อพิพาทและความทุกข์ร้อนของราษฎร ทรงจารึกไว้ว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพรฟ้าหน้าปากกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบไรรู้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมือง

ได้อิน เรียกเมื่อถามสวนความแค้นด้วยชื่อไพรในเมืองสุโขทัยจึงชม”⁵ ซึ่งการพิพาทกันระหว่างราษฎรเกิดขึ้นนั้น พ่อขุนรามคำแหงทรงไกล่เกลี่ยและตัดสินคดีความด้วยตนเอง

ระบบการศาลและการพิจารณาคดีเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวถึงการศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาไว้ตอนหนึ่งว่า

“วิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีในประเทศสยามตามแบบครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ยังใช้ต่อมาในกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งตั้งกระทรวงยุติธรรมใน รัชกาลที่ 5 เป็นวิธีแปลกที่เอาแบบอินเดียมาประสมกับแบบไทย ด้วยความฉลาดอันพึงเห็นได้ในเรื่องนี้ก็อย่างหนึ่งจึงเป็นประเพณีที่ไม่มีเหมือนในประเทศอื่น ๆ คือใช้บุคคล 2 จำพวก เป็นพนักงานตุลาการจำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศซึ่งเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์เรียกว่า “ลูกขุน ณ ศาลหลวง” มี 12 คน หัวหน้าเป็นพระมหाराชครูบุโรหิตคน 1 พระมหाराชครูมหิศรคน 1 ถือนักดัดนาเท่าเจ้าพระยา หน้าทีของลูกขุน ณ ศาลหลวงสำหรับชี้บทกฎหมายแต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่างอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นไทย”^{6 7}

การศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งให้หน่วยงานทำงานร่วมกัน เริ่มจากกรมรับฟ้องมีหน้าที่รับฟ้องจากผู้เดือดร้อนทางอรรถคดี แล้วนำสำนวน คำฟ้องเสนอลูกขุนที่กรมลูกขุน เมื่อลูกขุนตรวจฟ้องแล้วก็จะส่งสำนวนคำฟ้องไปยังศาลต่าง ๆ ที่สังกัดกรมหรือกระทรวงต่าง ๆ ศาลใดศาลหนึ่งแล้วแต่คดีความนั้นจะอยู่ในอำนาจศาลใด เมื่อตุลาการมีคำสั่งคดีแล้วจึงส่งถ้อยคำสำนวนให้ผู้ปรับโทษซึ่งอยู่ในกรมต่างหากทำหน้าที่ชี้ขาดและปรับสินไหมพินัยรวมกันอยู่

ส่วนวิธีการบังคับบัญชาการกระทรวงต่าง ๆ แต่โบราณมา จนถึงรัชกาลที่ 5 เสนาบดีตั้งจวนอยู่ที่ไหน ก็ว่าราชการกระทรวงของตนที่นั่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่หรือผู้มีกิจธุระในกระทรวงใดต้องไปทำการและประกอบกิจธุระที่จวนเสนาบดีกระทรวงนั้น แต่บรรดาข้าราชการผู้ใหญ่หรือเรียกรวมกันว่า “ลูกขุน” ต้องมาประชุมกันที่พระราชวังทุกวัน ศาลาที่ประชุมเรียกว่า “ศาลาลูกขุน” มีศาลาลูกขุนนอกเป็นที่ประชุมของผู้พิพากษาชั้นสูงปรีชาอรรถคดี ศาลานี้จึงเรียกว่า “ศาลหลวง หรือ (Supreme Court)” ในที่นี้ น่าจะเป็นศาลสูง คณะข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งนั่งศาลาลูกขุนนอกเรียกว่า “ลูกขุน ณ ศาลหลวง” ส่วน “ศาลาลูกขุนใน” ซึ่งอยู่ในพระบรมมหาราชวัง เป็นที่ประชุมของข้าราชการพลเรือน สำหรับที่ประชุมข้าราชการฝ่ายทหารเรียกว่า “ลูกขุน ณ ศาลา”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น นับเป็นการปฏิรูปการศาลที่สมบูรณ์แบบ โดยศาลทุกศาลสังกัดกระทรวงยุติธรรมทำให้มีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานด้านการศาลและในด้านนิติบัญญัติก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นโดยตุลาการมีอำนาจพิจารณาคดีอย่างอิสระเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป

⁵ สุทธิวาทีนฤพวิมล, หลวง, คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมาย, (กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 110-113.

⁶ กระทรวงยุติธรรม, 100ปีกระทรวงยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : เพอร์เฟค กรุป กราฟริค, 2535), หน้า 4-5.

⁷ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้า กรมพระยา, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5, มุณินิสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : ศิลปะวัฒนธรรมฉบับพิเศษ), หน้า 251-252.

การไถ่เกลียดคดีข้อพิพาททางแพ่งในปัจจุบันของไทย

การไถ่เกลียดคดีหรือข้อพิพาททางแพ่ง เป็นการกระทำโดยบุคคลที่สาม ในการไถ่เกลียดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี เรียกว่า “ผู้ประนีประนอม” ส่วนการไถ่เกลียดข้อพิพาททางแพ่งโดยอาศัยพระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บุคคลที่สามที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลียดนอกศาลเรียกว่า “ผู้ไถ่เกลียด”

1) การไถ่เกลียดข้อพิพาทโดยระบบศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 20 ทวิ และตามมาตรา 20 ทวิ วรรค 3 เป็นการแต่งตั้งผู้ประนีประนอม โดยมีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไถ่เกลียด พ.ศ. 2554 เป็นการไถ่เกลียดทางแพ่งเมื่อโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลแล้วและจำเลยได้ยื่นคำให้การต่อสู้คดีนั้น หากคู่ความประสงค์นำเข้าสู่ระบบการไถ่เกลียดศาลก็จะตั้งผู้ประนีประนอมประจำศาลขึ้นไถ่เกลียดซึ่งคดีนั้นหากตกลงกันได้ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และสามารถบังคับคดีกันได้ หากตกลงกันไม่ได้ก็ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามปกติต่อไป และอีกแนวทางหนึ่งเป็นการไถ่เกลียดในศาลแต่กระทำก่อนฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาล โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี บัญญัติเป็นแนวทางในการไถ่เกลียดในศาลแต่เป็นการไถ่เกลียดก่อนฟ้องคดีทางแพ่งเพื่อให้โจทก์ได้ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามปกติ โดยโจทก์ใช้วิธีการยื่นคำร้องต่อศาลว่าจำเลยได้ทำผิดทางแพ่งต่อโจทก์และโจทก์ประสงค์จะให้จำเลยมาทำการไถ่เกลียดในศาลโดยให้ศาลตั้งผู้ประนีประนอมขึ้นไถ่เกลียดหากคดีตกลงกันได้คู่ความก็ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หากตกลงกันไม่ได้โจทก์จะต้องทำตามระบบศาลโดยยื่นฟ้องต่อศาลตามกระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

2) การไถ่เกลียดข้อพิพาทนอกศาลตามพระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และตามพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นการไถ่เกลียดขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562⁸ เป็นพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ยังไม่แพร่หลายในทางปฏิบัติมากนัก ซึ่งกำหนดให้ใช้ในการไถ่เกลียดทางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมีระบบและมาตรฐานเดียวกัน โดยผู้ไถ่เกลียดที่องค์กรนั้นตั้งขึ้นจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนไม่มีลักษณะต้องห้ามและการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลียดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁹ มีหลักการไถ่เกลียดข้อพิพาททางแพ่ง และการไถ่เกลียดข้อพิพาททางอาญาโดยให้มีการไถ่เกลียดข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน และการไถ่เกลียดข้อพิพาททางแพ่งภาคประชาชน พระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนด นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบการไถ่เกลียดข้อพิพาทให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกข้อบังคับ ซึ่งประธานศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาบังคับใช้ในการไถ่เกลียด

ปัญหาและอุปสรรคในการไถ่เกลียดข้อพิพาทในศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 คือมาตรา 19 “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่าย หรือฝ่าย

⁸ พระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2562

⁹ การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลียดสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26.

ใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ตาม
 หนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอม
 ยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป นี้ ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง” จากสภาพ
 ปัญหาจริง ๆ ยังมีข้อเท็จจริงบางเรื่องทนายความอาจไม่สามารถที่จะรู้ได้ มีแต่ตัวความเท่านั้นที่ทราบ
 และเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ศาลเรียกตัวความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือ “คู่ความ” ทั้งสองฝ่ายมาศาล
 เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดีได้ และตามมาตรา 20 “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินการไป
 แล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันใน
 ข้อที่พิพาทนั้น”

ประเด็นทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลนั้นว่ามีความเหมาะสม
 ตามควร แต่คู่ความยังขาดการให้ความร่วมมือในการไกล่เกลี่ยด้วยเหตุผลหลายประการเช่นต้องการ
 ให้ศาลมีคำพิพากษาและคำบังคับเพื่อบังคับคดีต่อไปโดยไม่ยอมชอมกับคู่กรณี หรือได้มอบอำนาจให้
 ทนายความดำเนินคดีแล้วไม่ประสงค์จะทำการไกล่เกลี่ยโดยไม่เสียค่าฤชาธรรมเนียมและค่า
 ทนายความ หรือโจทก์จำเลยมีหน้าตาในทางสังคมไม่ยอมมาศาลหรือไม่อยากให้ใครทราบว่าตนมา
 ศาลด้วยคดีใด ทำให้การไกล่เกลี่ยในศาลหลังฟ้องคดีมีอุปสรรคและไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐ
 จึงได้บัญญัติมาตรา 20 ตรี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้น เพื่อลดขั้นตอนในการ
 ดำเนินกระบวนการพิจารณาความแพ่งตามปกติ โดยให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิทางศาลก่อนฟ้องคดีได้มี
 โอกาสเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งก่อนฟ้องคดีได้อีกทางหนึ่ง

การไกล่เกลี่ยทางแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี รัฐได้ให้
 แนวทางในการแก้ปัญหาการไกล่เกลี่ยทางแพ่งเพื่อเป็นทางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยกระทำในศาลแต่
 ดำเนินการก่อนฟ้องคดีแพ่งสำหรับข้อพิพาทในคดีแพ่งที่ไม่จำกัดทุนทรัพย์ และในการยื่นคำร้องต่อ
 ศาลตามมาตราดังกล่าวไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมศาล และเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการไกล่
 เกลี่ยคดี เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในศาลและเพื่อเป็นการประหยัดเวลา โดยให้อำนาจบุคคลที่จะเป็น
 คู่ความในคดียื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้น ยื่นคำร้องด้วยตนเองหรือทาง
 ไปรษณีย์ต่อศาล หรือสแกน **QR Code** เข้าระบบ **CiOS** เมื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยได้รับคำร้อง
 ก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี แล้ว เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ย
 นำเสนอคำร้องให้ผู้พิพากษาพิจารณาสั่ง โดยเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยส่งคำร้องและเอกสารทาง
 ไปรษณีย์ หรือ **E-mail** แบนหนังสือให้คู่กรณีอีกฝ่ายเข้าทำการไกล่เกลี่ยโดยให้ตอบกลับใน 15 วัน
 เมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายมาศาล ให้ศาลเสนอพิจารณาแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยออกหมายเลขดำหรือ

หมายเลขแดง กฟว¹⁰ เมื่อตกลงกันได้ให้ศาลพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ยุติการไกล่เกลี่ย

ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นการไกล่เกลี่ยในอำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีศาล โดยอาศัยหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562¹¹ กำหนดให้การไกล่เกลี่ยทางแพ่งเฉพาะที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมีระบบและมาตรฐานเดียวกัน ผู้ไกล่เกลี่ยที่องค์กรนั้นตั้งขึ้นจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนไม่มีลักษณะต้องห้ามและการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹² สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและการไกล่เกลี่ยทางแพ่งภาคประชาชน ตลอดจนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา เช่นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนด นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกข้อบังคับ ซึ่งประธานศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาบังคับใช้ในการไกล่เกลี่ยบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท และให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ออกระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี จะด้วยรูปแบบการไกล่เกลี่ยโดยระบบศาลก่อนฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20ตรี กับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ต่างมีข้อเด่นและข้อด้อยที่แตกต่างกันเช่น การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 20 ตรี ผู้ประนีประนอมในศาลต่างก็ได้รับการคัดเลือกจากศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 20 ทวิ ให้มาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 20 ตรีด้วย จึงเป็นปัญหาของผู้ประนีประนอมที่ใช้ร่วมกันระหว่างผู้ประนีประนอมในศาลและนอกศาล ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 มีหน่วยงานในหลายกระทรวงให้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย บางกระทรวงไม่อาจนำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาไปบังคับใช้ได้ และในการพัฒนาผู้ไกล่เกลี่ยขึ้นใหม่ยังถูกละเลยในการจัดอบรมและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย เช่นกระทรวงกลาโหมมีองค์กรที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยและยังไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนส่วนใหญ่ จึงเป็นปัญหาที่จะทำการวิจัยเพื่อปรับแก้กฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

¹⁰ กฟว คือการออกหมายเลขดำหรือหมายเลขแดงตามระบบของศาล โดยผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยคดีของตนโดยไม่ต้องฟ้องคดีแพ่งต่อศาล (คำว่า กฟว คือ “ก่อนฟ้องคดีตามวิธีพิจารณาความแพ่ง”)ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี.

¹¹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

¹² การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่ง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งก่อนการฟ้องคดี
3. เพื่อศึกษาถึงหลักการเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งในต่างประเทศ กฎหมายระเบียบ จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาทและการจัดองค์กรเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย
4. เพื่อเสนอแนะรูปแบบวิธีการจัดองค์กรการใกล้เคียงที่เหมาะสมทางแพ่งที่ขึ้นต่อกระทรวงยุติธรรมและองค์กรใกล้เคียงที่ขึ้นต่อฝ่ายปกครองและนำเสนอต่อองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี” นี้ใช้การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงระดับข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีจากกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง คำพิพากษาของศาล งานวิจัย หนังสือบทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสาร และค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ สรุปผลการศึกษาและหาข้อเสนอแนะต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

การใกล้เคียงข้อพิพาทหรือการประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งที่กระทำนอกศาลหรือก่อนฟ้องคดีในคดีแพ่งทั่วไป นิติกรรม สัญญา หนังสือ ละเมิด เพื่อยุติข้อพิพาท ข้อโต้แย้ง ข้อเรียกร้องระหว่างคู่พิพาทอย่างไรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน

วิธีการศึกษาวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลและตุลาการกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำรากฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทความและงานวิจัย

สรุปผลการวิจัย

1.ความสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี

ศาลยุติธรรมมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยเป้าหมายสำคัญคือการทำให้การยุติข้อพิพาทนั้นเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม นอกเหนือจากการสืบพยานและพิพากษาคดีแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็เป็นทางเลือกที่สำคัญโดยคู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วย ความพึงพอใจร่วมกันทั้งสองฝ่ายหรือเรียกว่าทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ และยังรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันได้ อันเป็นผลให้เกิดความสงบสุขในสังคม และสามารถลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล อันเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของชาติบ้านเมือง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล โดยการยื่นคำร้องเสนอข้อพิพาทต่อศาลประสงค์ให้ศาลเรียกตัวคู่กรณีมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กระทำในศาลโดยมีผู้ประนีประนอมทำหน้าที่แทนศาลในการไกล่เกลี่ย คู่กรณีตกลงในการระงับข้อพิพาทกันเองประการหนึ่ง กับคู่กรณีมอบข้อพิพาทให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งยึดถือระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 มีเจตนารมณ์ให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีเข้าสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้งเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาล สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ หรือหน่วยงานของรัฐที่นำ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้ ซึ่งไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล แต่เสียค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท(กรณีตกลงกันได้) ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ใช้กับคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ไม่ใช้กับข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคลสิทธิในครอบครัวหรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ส่วนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี เป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในทางแพ่งทุกประเภทโดยไม่จำกัดจำนวนทุนทรัพย์ ผู้จะขอให้มีการไกล่เกลี่ยต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดี ไม่เสียค่าขึ้นศาลและไม่เสียค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ(กรณีตกลงกันได้) ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยคือผู้ประนีประนอมที่ดำเนินการขึ้นทะเบียนตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยฯ หรือผู้ประนีประนอมประจำศาล และผลของการไกล่เกลี่ยมีสภาพบังคับตามข้อตกลงนั้นหากคู่ความไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา คู่ความฝ่ายหนึ่งสามารถขอให้ศาลออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีต่อไปได้

2.การไกล่เกลี่ยของราชอาณาจักรไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของราชอาณาจักรไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคคล้ายคลึงกันคือด้านการจัดหน่วยงานในการไกล่เกลี่ย และการสนับสนุนงบประมาณในด้านสวัสดิการให้แก่ผู้ประนีประนอมยังไม่เพียงพอ ประเด็นที่สอดคล้องของการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องของราชอาณาจักรไทย กับต่างประเทศคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเปิดโอกาสให้คู่พิพาทแสวงหาข้อยุติข้อพิพาทได้ด้วยตนเองเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันและก่อให้เกิดความสามัคคีกันโดยสันติวิธี

และยังคงสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นส่วนเสริมวิธีการทางศาลหากคู่พิพาทไม่ประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ยก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ต่อไป

การไกล่เกลี่ยนอกศาลของราชอาณาจักรไทยและต่างประเทศ มีผู้ประนีประนอมที่อาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เช่นผู้อาวุโสในชุมชน ผู้นำชุมชน นักบวชพุทธศาสนาและศาสนา นิกายต่าง ๆ ที่เป็นที่เคารพเชื่อถือของประชาชนในชุมชนนั้น และในหลายประเทศการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้ยึดถือประเพณีและขนบธรรมเนียมที่ผูกพันกับคำสอนทางศาสนาสืบต่อกันมาเช่นจึงทำให้วิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้พึ่งพาบุคคลที่เคารพนับถือกันในบ้านเป็นศูนย์กลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สมาชิกในชุมชนในที่ปฏิบัติติดต่อกันมาตั้งแต่อดีตเป็นสำคัญ

3. รูปแบบวิธีการจัดองค์กรการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมทางแพ่ง

รูปแบบวิธีการจัดองค์กรการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมทางแพ่ง มีรูปแบบ 2 ประการคือ เป็นองค์กรที่อยู่ในภารกิจ ของส่วนราชการที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กับประการที่สองเป็นองค์กรที่เป็นภาคเอกชน ทั้งสองประการมีการจัดองค์กรที่แตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์หลักของการไกล่เกลี่ยที่เหมือนกันคือ เป็นการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางหรือบุคคลที่ 3 มีการตกลงเบื้องต้นเพื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยคือต้องเป็นความสมัครใจของคู่กรณี และหากคู่กรณีไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยกันอีกต่อไปก็สามารถไปดำเนินคดีฟ้องทางแพ่งได้

ดังนั้นการจัดองค์กรในการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมจึงต้องประกอบด้วย สถานที่หรือหน่วยงานในการไกล่เกลี่ยเหมาะสม มีบุคลากรที่มีคุณภาพ บุคลากรได้รับการยอมรับจากสังคมทั้งในด้านความสามารถและความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยมีความสุจริตเที่ยงธรรม เป็นมาตรฐานเดียวกันสามารถนำไปใช้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเสนอแนะ

๑. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีแพ่งในศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 20 ตรี ซึ่งกำหนดให้ทำการไกล่เกลี่ยในศาลแพ่ง ศาลจังหวัด และศาลแขวง

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะให้กระทรวงกลาโหม ซึ่งมีศาลทหารในสังกัดคือศาลทหารกรุงเทพ และศาลมณฑลทหารบกทุกแห่ง ให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในศาลทหารซึ่งมีจำนวนคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้อยู่ในอำนาจของศาลทหารจำนวนมากจนจำเป็นต้องมีการไกล่เกลี่ยเหมือนกับศาลยุติธรรม โดยหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 20 ตรี ได้เช่นเดียวกับศาลแพ่ง ศาลจังหวัด และศาลแขวง เห็นว่าสมควรมีให้แก้ไขกฎหมายและระเบียบของศาลทหารให้สอดคล้องกัน เช่นเดียวกับระเบียบของศาลยุติธรรม

๒. การไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ให้หน่วยงานในการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงและออกระเบียบในการไกล่เกลี่ยได้ตามพระราชบัญญัติข้างต้น

-ดังนั้นจึงขอเสนอแนะให้สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีศูนย์ดำรงธรรมในการรับเรื่องราวร้องทุกข์อยู่แล้ว ได้จัดตั้งเป็นศูนย์ในการไกล่เกลี่ยขึ้นทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562

-ให้กระทรวงกลาโหมตั้งศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ขึ้นฝ่ายอัยการศาลทหารและกรมพระธรรมนูญทหาร เพื่อไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งและคดีอาญาตามทุนทรัพย์หรือฐานความผิดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้

-ให้กระทรวงมหาดไทยตั้งศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ขึ้นในศูนย์ดำรงธรรมของจังหวัดทุกจังหวัด และอำเภอทุกอำเภอที่วาระอาณาจักร

3.หน่วยงานที่สำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่น สภานายความ เนติบัณฑิต หรือกรมการประกันภัย หรือแพทย์สภาจะต้องจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

4.การไกล่เกลี่ย คดีผู้บริโภค คดีบังคับจำนอง คู่ความผู้ถูกร้องมักจะขาดนัดไม่มาศาล เนื่องจากผู้ถูกร้องเห็นว่าได้หารือกับผู้ร้องมาแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ร้องจึงต้องนำคดีมาฟ้องศาล ซึ่งอาจเข้าลักษณะ “ไม่มี ไม่หนี ไม่จ่าย” ดังนั้นจึงควรประชาสัมพันธ์ถึงผลดีผลเสียของการไกล่เกลี่ยให้มากยิ่งขึ้น

5.ในประการสุดท้าย จากการศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไปว่า จะสามารถนำระบบการไกล่เกลี่ยตาม พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 มาใช้ในการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะยื่นฟ้องพระภิกษุในข้อหาว่า ได้กระทำความผิดพระวินัยตาม กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการรลงนิกกรรม ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่บรรดาพระภิกษุและวงการพระพุทธศาสนาต่อไป

จากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการนำระบบการไกล่เกลี่ยที่เสนอแนะไปปรับปรุงเพิ่มเติมใช้กับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทให้จบลงก่อนการดำเนินการตามมาตรการปกติของกฎหมายทั้งในภาครัฐและเอกชนต่อไป.

เอกสารอ้างอิง

1.ภาษาไทย

กำธร กำประเสริฐ และคณะ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2558.

คณิต ฒ นกร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

_____. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

_____ **ประมวลกฎหมายอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ.** พิมพ์ครั้งที่ 12.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

จิตติ ดิงศรัทีย. **กฎหมายอาญาภาค 1.** พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536.

ภูมิชัย สุวรรณดี และคณะ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2549.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

_____ **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2533.

นัยนา เกิดวิชัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย.** นครปฐม : สำนักพิมพ์นิตินัย, 2549.

ปรีดา เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

มานิตย์ จุมปา. **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

_____ **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2555.

วิณัฐฐา แสงสุข และคณะ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : วิญญูชน,
2553.

ศรัทธา เจริญพานิช. “ที่มา ประเภท และศักดิ์ของกฎหมาย” ใน **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย
ทั่วไป,** นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ประกายพรึก, 2538.

_____ **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ประกายนิกร, 2545.

_____ **ผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายอาญาเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนีและเป็นนักกฎหมายฝ่ายผลกำหนด (Kausalitat)**

_____ **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อุทิศ แสนโกศิก. **กฎหมายอาญา ภาค 1.** ศูนย์การเอกสารและวิชาการ กรมวิชาการ กรมอัยการ,
2525.

สทนต์ รัตนไพจิตร. “ความประสงค์ของการลงโทษ : ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมาย
ลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ.2556 กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์
จำกัด, 2546.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

ประมวลกฎหมายอาญา.

กฎ

กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม.

กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์.

2. ภาษาอังกฤษ

Books

Joel Feinberg. *Philophy of Law*. Califonia : Dickinson Publishing Compahy, Inc,
1975. 2-4.