



บทความวิจัย

**การพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในการระงับข้อพิพาท
เพื่ออำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้แก่ประชาชน**

**Developing the Operational Mechanisms of Community Mediation Centers
for Effective Dispute Resolution and the Promotion of Justice for Citizens**

วันที่รับบทความ (Received) : 9 มีนาคม 2569
วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 14 มีนาคม 2569
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 มีนาคม 2569
วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 มีนาคม 2569

บัญชา ต้อตนา ¹

Bancha Totana

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการพัฒนาระบบการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Master's degree student, Master of Arts Program

Department of Justice Development, Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University
เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

No. 272 Moo 9, Suratthani-Nasan Road, Khunthale Subdistrict,

Mueang District, Suratthani Province 84100

E-mail : chaosuan1911@gmail.com

นิรมล ยินดี ^{2*}

Niramol Yindee

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Associate Professor Dr., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

เลขที่ 272 หมู่ที่ 9 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

No. 272 Moo 9, Suratthani-Nasan Road, Khunthale Subdistrict,

Mueang District, Suratthani Province 84100

*Corresponding Author, E-mail: jju5940@gmail.com

¹ ผู้นิพนธ์หลัก (first author)

² ผู้นิพนธ์ร่วม (co-author)

* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในประเทศไทย 2) ศึกษาศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในการระงับข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ และ 3) เสนอแนะแนวทางการพัฒนารูปแบบและหลักเกณฑ์มาตรฐานศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเรียบเรียงในรูปแบบพรรณนาความ

ผลการวิจัย พบว่า 1) ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างที่ขาดบทบัญญัติกำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพอย่างเข้มแข็ง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินงานระหว่างพื้นที่รวมทั้งขาดกลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพ ทำให้คู่กรณีขาดความศรัทธาต่อกระบวนการ นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้ศูนย์ขาดสถานที่ เครื่องมือ เทคโนโลยี และค่าตอบแทนที่เหมาะสม 2) สหรัฐอเมริกา กำหนดให้ข้อตกลงการไกล่เกลี่ยมีผลบังคับโดยตรงโดยไม่ต้องฟ้องคดีใหม่ และมีระบบค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรฐานวิชาชีพที่ชัดเจน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดให้บันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านมีผลบังคับทันทีเมื่อคู่กรณีลงนาม และกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นขั้นตอนบังคับก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีระบบกำกับดูแลมาตรฐานที่เข้มแข็งผ่านองค์กรกลางอิสระ มีการรับรองวิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ยอย่างเป็นระบบ และมีระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม ทั้งสามประเทศล้วนเป็นแบบอย่างที่ดีในการพัฒนาศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ (1) ด้านกฎหมาย ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ กำหนดสถานะทางกฎหมายของศูนย์ให้เป็นนิติบุคคล และเพิ่มเติมงบประมาณสนับสนุนและค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ (2) ด้านนโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงบทบาทและประโยชน์ของศูนย์ไกล่เกลี่ย สร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งจัดหน่วยไกล่เกลี่ยเคลื่อนที่เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

คำสำคัญ: ศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน; การระงับข้อพิพาท

Abstract

This research article aims to 1) examine the problems and obstacles in the operations of community mediation centers (CMCs) under the Mediation Act B.E. 2562 (2019) in Thailand; 2) study and compare the operational models of CMCs in dispute resolution under Thai and foreign legal frameworks; and 3) propose guidelines for developing models and standard criteria for effective community dispute mediation. This study employs a qualitative research methodology using documentary analysis, collecting data from legislation, academic literature, research articles, theses, and related documents in both Thai and foreign languages, then analyzing and synthesizing findings through descriptive methods.

The research findings reveal that 1) CMCs established under the Mediation Act B.E. 2562 continue to face structural deficiencies, lacking provisions for strong quality oversight, resulting in inconsistent operations across regions, as well as ineffective enforcement mechanisms for mediated agreements, causing parties to lose confidence in the process; additionally, insufficient budgetary support leaves centers without adequate facilities, equipment, technology, and appropriate mediator compensation; 2) comparative legal studies of the United States (Florida), the Lao People's Democratic Republic, and the Republic of Singapore indicate that these countries have developed standardized mediation systems with clear oversight mechanisms and appropriate mediator compensation, contributing to the effectiveness and credibility of their systems; and 3) during fiscal years B.E. 2565–2567, a total of 113,117 disputes entered the mediation process, with 110,907 cases successfully resolved, reflecting the high potential of mediation in reducing court caseloads.

The researcher recommends that, in terms of legislation, provisions should be amended to establish uniform quality oversight of CMCs nationwide, centers should be granted legal entity status, and dedicated budget support and mediator compensation should be established. In terms of policy, relevant agencies should promote public awareness of CMC roles and benefits, provide incentives and motivation for practitioners, and establish mobile mediation units to ensure that people in remote areas can access alternative justice processes equitably.

Keywords: Community Mediation Center; Dispute Resolution

1. บทนำ

กระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมทั้งในด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันและแก้ไขข้อพิพาท ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยปกติการระงับข้อพิพาทจะกระทำโดยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ซึ่งถือเป็นการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับ (Compulsory Dispute Resolution)³ และถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่เป็นมาตรฐานที่สุดที่สังคมให้การยอมรับ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ประสบปัญหาความขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก การฟ้องร้องแต่ละคดีใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูงจนประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ (อุบลวรรณ ชัยฤทธิ์, 2565) จากรายงานสถิติคดีในศาลชั้นต้น ประจำปี พ.ศ.2567 พบว่า มีคดีเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น 2,074,625 คดี โดยมีคดีที่พิพากษาแล้วเสร็จ จำนวน 1,799,746 คดี คิดเป็นร้อยละ 86.75 และยังคงเหลือคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน 274,879 คดี คิดเป็นร้อยละ 13 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาระของระบบยุติธรรมกระแสหลักและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ.2540 จนถึง พ.ศ.2560 ต่างบัญญัติรับรองสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ภาครัฐพึงจัดระบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว ไม่มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร (สำนักงานกิจการยุติธรรม, (ม.ป.ป.)) ส่งผลให้เกิดการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution ADR) ซึ่งครอบคลุมวิธีการเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) และอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) รวมถึงระบบยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่ส่งเสริมการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ในระดับชุมชน (อุดม งามเมืองสกุล และวิมลเรขาศิริชัยวรรณ, 2563).

ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดความขัดแย้ง สร้างความสมานฉันท์ในสังคม และลดงบประมาณแผ่นดิน (สำนักงานกิจการยุติธรรม, (ม.ป.ป.)) ให้ภาคประชาชนจัดตั้ง "ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500,000 บาท ข้อพิพาทเกี่ยวกับมรดก ที่ดิน และข้อพิพาททางอาญาในความผิดอันยอมความได้และความผิดลหุโทษ โดยมีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นนายทะเบียน และผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการฝึกอบรมที่คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) รับรอง (จิตรรา สรณศิริ, 2564) แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนยังประสบปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างที่ขาดบทบัญญัติกำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพอย่างเข้มแข็ง ทำให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินงานของหลายพื้นที่ ปัญหาการขาด

กลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพจนคู่กรณีขาดความศรัทธา ปัญหาประมาณไม่เพียงพอ ส่งผลให้ ศูนย์ขาดสถานที่ เครื่องมือ เทคโนโลยี และค่าตอบแทนที่เหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนไม่รู้จักและไม่ใช้บริการ ค่านิยมของสังคมยังคงอยู่กับกระบวนการยุติธรรมแบบบังคับ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้ Uniform Mediation Act 2003 โดยกำหนดให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีผลบังคับโดยไม่ต้องฟ้องคดีใหม่ (จิรัฐฉลิพันธ์ และคณะ, 2564) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกำหนดให้การไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน เป็นระบบยุติธรรมหลักก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล (สุวรรณ วงษ์การคำ, 2563) และสาธารณรัฐสิงคโปร์ดำเนินการผ่าน Community Mediation Centre (CMC) ภายใต้ Mediation Act 2017 ซึ่งมีระบบกำกับมาตรฐานที่เข้มแข็ง ล้วนเป็นแบบอย่างที่ดีในการพัฒนาศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีควมจำเป็นจะต้องศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางพัฒนาศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนอย่างแท้จริง (จิตรา สรณสิริ, 2564)

2. วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน
2. ศึกษาและเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน ในการระงับข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกตามกรอบกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ
3. เสนอแนะแนวทางการพัฒนารูปแบบและหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับศูนย์ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทภาคประชาชนในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์ในเนื้อหา (Content Analysis) การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ กฎหมาย งานวิจัย งานสัมมนาทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัยเชิงพรรณนา

4. การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก แนวคิดยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดการพัฒนารูปแบบองค์กร รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า "พูดจาปรองดองกัน ทำให้ตกลงกัน" ส่วนในทางกฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง

กระบวนการยุติธรรมหรือระดับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่ความเอง โดยมีบุคคลที่สาม หรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำ เสนอแนะแนวทางในการยุติข้อพิพาทบนพื้นฐานความพึงพอใจของทุกฝ่าย (จิตรรา สรณสิริ, 2564) นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายสอดคล้องกัน กล่าวคือ สรวิศ ลิ้มปริงชี (2555) อธิบายว่า การไกล่เกลี่ยเป็นการพูดคุยหาหรือปัญหาข้อพิพาทโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ข้อพิพาทเข้ามาช่วยคู่กรณี ขณะที่กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) เน้นว่า คนกลางไม่มีอำนาจชี้ถูกผิด แต่ต้องเป็นผู้ที่คู่ความให้ความเคารพ วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ (2550) เพิ่มเติมว่า คนกลางไม่มีอำนาจตัดสินใจในข้อพิพาท มีหน้าที่เพียงช่วยให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงด้วยความสมัครใจ สำนักงานระดับข้อพิพาท (2555) สรุปว่า การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการรวดเร็ว สะดวก ไม่เป็นทางการ โดยอาศัยบุคคลที่สามร่วมแสวงหาทางออกที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย

จากนิยามข้างต้น สรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี จะเกิดจากการบังคับขู่เข็ญไม่ได้ (2) ต้องมีบุคคลที่สามทำหน้าที่คนกลางช่วยให้คู่กรณีพูดคุยและหาทางออกร่วมกัน และ (3) ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีหน้าที่ตัดสินชี้ขาดแต่ช่วยให้คู่กรณีตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ (จิตรรา สรณสิริ, 2564)

4.2 แนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) มากขึ้นเป็นลำดับ โดยมีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ซึ่งต่อมาแก้ไขเป็น พ.ศ. 2545 จัดตั้งสถาบันอนุญาโตตุลาการ ที่กระทรวงยุติธรรม และพัฒนาสู่การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ (พัสกร จรรยากุล, 2560)

การระงับข้อพิพาททางเลือกมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) การเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจ คู่พิพาทมีอิสระในการตัดสินใจ (2) คู่พิพาทหรือตัวแทนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการได้โดยตรง (3) คู่พิพาทมีทางเลือกที่จะถอนตัวจากกระบวนการได้เสมอ และ (4) คนกลางไม่มีอำนาจกำหนดผลบังคับคู่พิพาท (พัสกร จรรยากุล, 2560)

ประโยชน์ของการระงับข้อพิพาททางเลือก ที่สำคัญ ได้แก่ การตอบสนองความต้องการของปัจเจกชน การสร้างอำนาจและศักยภาพแก่คู่กรณี การพัฒนาวุฒิภาวะส่วนบุคคล การยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาท การสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับสังคม และความยืดหยุ่นที่ทำให้ยุติข้อพิพาทได้โดยเร็ว (พัสกร จรรยากุล, 2560)

ประเภทของการระงับข้อพิพาททางเลือก ที่สำคัญ ได้แก่ การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอม (Conciliation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) โดยการเจรจาเป็นกระบวนการต่อรองโดยสมัครใจเพื่อนำไปสู่ข้อตกลง การไกล่เกลี่ยอาศัยบุคคลที่สามช่วยดำเนินกระบวนการโดยไม่ตัดสินชี้ขาด การประนีประนอมเน้นการปรับความเข้าใจและเสนอทางออกที่คู่กรณียอมรับ ส่วนอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดที่มีผลผูกพันคู่พิพาท (ปรางค์รัตน์ แยกเพ็ง, 2566)

4.3 แนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) หมายถึง กระบวนการที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะที่ดีต่อกัน โดยเปิดโอกาสให้ หลายฝ่ายเข้าร่วม ได้แก่ ผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย ชุมชน และเจ้าพนักงาน มุ่งสร้างความสัมพันธ์ แทนการลงโทษ ครอบคลุมทั้งการเจรจา การไกล่เกลี่ย และการประชุมกลุ่ม (จิตรา สรณสิริ, 2564)

วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มี 2 ประการ คือ (1) การชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายทั้งด้านทรัพย์สิน ร่างกาย จิตใจ รวมถึงเกียรติภูมิ ซึ่งเน้นการเยียวยาและการสร้างความพึงพอใจมากกว่าการลงโทษ และ (2) การป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยกำหนดเงื่อนไขที่ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติ ซึ่งประหยัดค่าใช้จ่ายและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในสังคม (จิตรา สรณสิริ, 2564)

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มี 4 รูปแบบ ได้แก่ การประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิด (Victim Offender Mediation) การประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conference) การเตือนแบบ Wagga Wagga และการประชุมพิจารณาแบบวงกลม (Circle Sentencing) ซึ่งรูปแบบเหล่านี้ล้วนเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม (จิตรา สรณสิริ, 2564)

4.4 แนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

ยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่าง ของระบบยุติธรรม กระแสหลัก โดยเน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรม สร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมด้วยคนในสังคมเอง จูซาร์ตัน เอื้ออำนวย (2556) อธิบายว่า ยุติธรรมชุมชนเป็นการดำเนินกิจกรรมของชุมชน โดยชุมชนหรือร่วมกับภาครัฐ โดยใช้ทุนทางสังคมสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม และยุติความขัดแย้ง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) เน้นการนำทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนมาใช้ เพื่อสร้างความปลอดภัยและความสงบสุข ดล บุนนาค (2554) เสริมว่า ยุติธรรมชุมชนเป็นกลยุทธป้องกันและลดอาชญากรรมโดยรัฐ สนับสนุนให้ชุมชน เข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบหุ้นส่วน

Clear and Karp (1998, อ้างถึงใน Bazemore and Schiff, 2001, น.205) สรุปว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง กิจกรรมทุกด้านที่รวมเอาชุมชนไว้ในกระบวนการ และยกระดับคุณภาพชีวิตเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยองค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชน 5 ประการ ได้แก่ (1) เน้นความสำคัญของพื้นที่ชุมชน (2) มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิต (3) ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจ (4) เพิ่มคุณภาพชีวิตในภาพรวม และ (5) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทอำนวยความยุติธรรมในระดับท้องถิ่น (จิตรา สรณสิริ, 2564)

4.5 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Participation Theory)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Theory) ถือเป็นรากฐานสำคัญของศูนย์ใกล้เคียงภาคประชาชน Erwin (1976) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหาของตนเอง ทนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ (2540) ระบุว่า ประชาชนต้องร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมใช้ความชำนาญและสนับสนุนการติดตามการ

ปฏิบัติงาน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2537) เพิ่มเติมว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จะนำไปสู่ ความผูกพัน (Commitment) ของบุคคลต่อกิจกรรมและองค์กร

รูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมมี 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) (3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) และ (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนเป็น กลไกที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทแก้ไขข้อพิพาท เพื่อสร้างความยุติธรรม ลดภาระของศาล และสร้าง สังคมสงบสุขมากขึ้น (วชิรวัชร งามละม่อม, 2559)

4.6 ทฤษฎีการไกล่เกลี่ย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยแบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎีหลัก (1) ทฤษฎีการ แข่งขัน (Competitive Theory) มีสมมติฐานว่าสังคมมีการแข่งขันแย่งชิง ทรัพยากรที่จำกัด คู่กรณีมุ่งให้ ตนเองได้ประโยชน์มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงอีกฝ่าย ผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพตามทฤษฎีนี้คือผู้ที่มีจุดยืนและ รักษาผลประโยชน์ของลูกความได้ แม้ผลลัพธ์จะคาดหมายได้ยากก็ตาม (2) ทฤษฎีการแก้ไข้ปัญหา (Problem-Solving Theory) มุ่งคำนึงถึงความชอบธรรม และความประสงค์ของทุกฝ่าย ผู้เข้าร่วมเจรจามี ผลประโยชน์ร่วมกัน และทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของศูนย์ไกล่เกลี่ย ภาคประชาชนที่มุ่งแก้ไข้ข้อพิพาทอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ (พัศกร จรรยากุล, 2560)

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ จึงมองศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในฐานะระบบที่ต้องการความ สมดุลระหว่างองค์ประกอบ 4 ด้านพร้อมกัน ได้แก่ กฎหมายที่เข้มแข็ง โครงสร้างที่ได้มาตรฐาน การมีส่วน ร่วมของชุมชน และทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับบทเรียนจากต่างประเทศที่ศึกษา

4.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิตรรา สรณสิริ (2564) ศึกษาปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาค ประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้การวิจัย เชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานขาดองค์ความรู้ที่เพียงพอ รูปแบบการดำเนินงานไม่เป็น มาตรฐาน ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการ และการขาดแคลนงบประมาณและค่าตอบแทนผู้ไกล่ เกลี่ย ส่งผลให้ศูนย์ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมเท่าที่ควร งานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรพัฒนาองค์ ความรู้และกำหนดรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

อุบลวรรณ ชันธศิริ (2565) ศึกษากระบวนการบริหารจัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาค ประชาชนโดยพุทธสันติวิธี กรณีศึกษาศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตำบลสวาย อำเภอบางบาล จังหวัดศรีสะเกษ พบว่าการนำหลักธรรมมาประยุกต์ใช้ ในกระบวนการไกล่เกลี่ยช่วยสร้างความน่าเชื่อถือ และการยอมรับจากชุมชน

จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ (2564) ศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่น ในสหรัฐอเมริกา มลรัฐ ฟลอริดา พบว่าระบบการไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัย (1) กฎหมายที่กำหนดผลบังคับโดยตรง (2) ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรฐานวิชาชีพ และ (3) ระบบกำกับดูแลคุณภาพโดยองค์กรอิสระ ซึ่งปัจจัย เหล่านี้เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบ ADR ของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ

สุวรรณ วงษ์การคำ (2563) ศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า ระบบที่กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นมีประสิทธิภาพสูงในการลดปริมาณคดีในระบบยุติธรรมกระแสหลัก โดยผลของการไกล่เกลี่ยมีผลบังคับทันทีเมื่อคู่กรณีลงนามในบันทึกข้อตกลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนสนับสนุน

5. ผลการวิจัย

5.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับชุมชน ทางปฏิบัติการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนยังคงเผชิญกับปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบกำกับดูแล กฎหมายขาดบทบัญญัติที่กำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพอย่างเข้มแข็ง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินงานหลายๆพื้นที่ต่างกัน เนื่องจากไม่มีกฎหมายแม่บทที่กำหนดขั้นตอน วิธีดำเนินงาน การรายงาน และเอกสารมาตรฐานเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ แต่ละศูนย์จึงปฏิบัติงานตามความเข้าใจและทรัพยากรที่แตกต่างกัน ประกอบกับการขาดระบบตรวจสอบคุณภาพ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในมาตรฐานการให้บริการ

ประการที่สอง ขาดกลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพ บันทึกข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนซึ่งไม่ผ่านการรับรองจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม มีสถานะเพียงสัญญาประนีประนอมยอมความทางแพ่งเท่านั้น หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีอีกฝ่ายต้องนำคดีขึ้นฟ้องศาลใหม่ทั้งหมด ปัญหานี้ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อกระบวนการ เนื่องจากผลที่ได้รับไม่มีความแน่นอนเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและการแก้ไขความผิดพลาดของผู้ไกล่เกลี่ย

ประการที่สาม ปัญหาด้านงบประมาณและค่าตอบแทน แม้มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะบัญญัติให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจอุดหนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์ได้ แต่ระเบียบที่ออกตามมาตราดังกล่าวในทางปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องอาศัยทรัพยากรส่วนตัว

5.2 การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนในต่างประเทศพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จต่างมีระบบกำกับดูแลที่ชัดเจน กลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่เข้มแข็ง และมีระบบสนับสนุนทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

สหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา) ได้บังคับใช้ Uniform Mediation Act 2003 ซึ่งจัดทำขึ้นโดย National Conference of Uniform State Laws และได้รับการรับรองจาก American Bar Association

โดยใช้แล้วใน 11 ใน 50 มลรัฐ กฎหมายนี้กำหนดให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นฟ้องศาลใหม่ ค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ยถูกจัดให้มีสถานะเป็น วิชาชีพ มีอัตราขั้นต่ำตามระดับความเชี่ยวชาญ งบประมาณดำเนินการมาจากศาลมลรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมจากคู่กรณี ระบบดังกล่าวทำให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการดำเนินงานทั่วมลรัฐ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดให้การไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านเป็นกระบวนการบังคับก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 มาตรา 78 โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 53 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องร้อง และมาตรา 54 กำหนดให้บันทึกข้อตกลงมีผลบังคับทางกฎหมายทันทีเมื่อคู่กรณีลงนาม ระบบนี้ส่งผลให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนน้อยมาก แม้จะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยี แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีกลไกทางกฎหมายที่กำหนดให้บันทึกข้อตกลงมีผลบังคับโดยทันที

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ดำเนินการภายใต้ Mediation Act 2017 และ Community Mediation Centre (CMC) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้กระทรวงกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ข้อตกลงไกล่เกลี่ยมีผลบังคับใช้ได้ทันทีเมื่อขึ้นทะเบียนต่อศาล ระบบมีองค์กรกำกับมาตรฐาน ได้แก่ Singapore Mediation Centre (SMC) และ Singapore International Mediation Institute (SIMI) ทำหน้าที่รับรองผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรฐานวิชาชีพ งบประมาณสนับสนุนมาจากกองทุนภาครัฐร่วมกับค่าบริการ ทำให้ศูนย์มีเทคโนโลยีทันสมัย รวมถึงระบบจองคิวออนไลน์และห้องไกล่เกลี่ยเสมือนจริง ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยมีมาตรฐานชัดเจนและมีระบบจัดอันดับตามคุณวุฒิ สิงคโปร์จึงเป็นต้นแบบของระบบ มีอาชีพ รวมศูนย์ โปร่งใส ที่ประสบความสำเร็จอย่างโดดเด่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

5.3 แนวทางพัฒนารูปแบบและหลักเกณฑ์มาตรฐาน

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและการเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนของไทยจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและองค์รวม โดยมีแนวทางสำคัญดังนี้

1. ด้านกฎหมาย ประกอบด้วย (1) ตราบทบัญญัติกำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพ โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำกับศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน เพื่อวางมาตรฐานเดียวทั่วประเทศ กำหนดสถานะทางกฎหมายของศูนย์เป็น นิติบุคคล และกำหนดหน้าที่ ระเบียบ กระบวนการ เอกสาร และรายงานมาตรฐาน และ (2) ออกกฎหมายด้านงบประมาณและค่าตอบแทนโดยเฉพาะ ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนสถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี การฝึกอบรม และค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยที่ติดตามชั่วโมงการทำงานและมีอัตราพิเศษสำหรับคดีที่มีความซับซ้อน

2. ด้านนโยบาย ประกอบด้วย (1) ส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการศูนย์ไกล่เกลี่ยเพื่อลดคดีขึ้นสู่ศาล (2) สร้างการตระหนักรู้แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชนเกี่ยวกับบทบาทของศูนย์ (3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่ามีการไกล่เกลี่ยฟรีในระดับอำเภอ และ (4) จัดหน่วยไกล่เกลี่ยเคลื่อนที่ออกให้บริการนอกสถานที่แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกล เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

6. อภิปรายผล

ปัญหาเชิงโครงสร้างของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนเผชิญอยู่สะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แม้จะเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือก แต่ยังมีช่องว่างด้านกลไกกำกับดูแลคุณภาพที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ซึ่งมีได้เกิดจากความบกพร่องของบุคลากรแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลมาจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระบบกำกับดูแลคุณภาพที่มีผลบังคับอย่างชัดเจน ทำให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินงานสูงจนเกิดความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับที่จิตรา สรณสิริ (2564) พบว่า รูปแบบการดำเนินงานที่ไม่เป็นมาตรฐานเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการปัญหาการขาดกลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพมีนัยสำคัญในเชิงจิตวิทยากฎหมาย กล่าวคือ เมื่อคู่กรณีไม่มั่นใจว่าข้อตกลงที่ได้จะมีผลบังคับได้จริง แรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยย่อมลดลง ซึ่งขัดกับหลักการของทฤษฎีการแก้ไขปัญหา ที่เน้นว่าคู่กรณีจะร่วมมือได้ก็ต่อเมื่อเชื่อมั่นว่าผลลัพธ์ที่ได้จะมีความแน่นอนและเป็นธรรม (พัสกร จรรยากุล, 2560)

ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสิงคโปร์แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ความสำเร็จของระบบไกล่เกลี่ยชุมชนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของโครงสร้างองค์กรและกลไกสนับสนุนที่รัฐจัดให้เป็นสำคัญ

สหรัฐอเมริกา การกำหนดให้ข้อตกลงการไกล่เกลี่ยมีผลบังคับโดยตรงภายใต้ Uniform Mediation Act 2003 เป็นบทเรียนที่มีความเป็นไปได้สูงในการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เพราะไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานใดของกฎหมายและยังช่วยแก้ปัญหาความเชื่อมั่นของคู่กรณีได้โดยตรง นอกจากนี้ระบบค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรฐานวิชาชีพของสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการออกแบบโครงสร้างค่าตอบแทนของไทยได้เช่นกัน สอดคล้องกับที่จิรัฐ ลิปิพันธ์ และคณะ (2564) พบว่า ค่าตอบแทนที่เป็นมาตรฐานวิชาชีพเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบ ADR ของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กลไกที่กำหนดให้บันทึกข้อตกลงมีผลบังคับทันทีเมื่อลงนามเป็นบทเรียนที่มีคุณค่าและนำมาปรับใช้ได้ในแง่ของการออกแบบกลไกทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็น กระบวนการบังคับก่อนขึ้นศาล นั้นมีข้อจำกัดสำคัญ กล่าวคือ แนวทางดังกล่าวอาจขัดกับ หลักความสมัครใจ ซึ่งเป็นแกนกลางของ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญ 3 ประการของการไกล่เกลี่ยตามที่จิตรา สรณสิริ (2564) ระบุไว้ การบังคับให้คู่กรณีต้องผ่านกระบวนการก่อนฟ้องศาลอาจทำให้การไกล่เกลี่ยสูญเสียลักษณะเฉพาะที่ทำให้มีประสิทธิภาพ คือ การที่คู่กรณีเข้าร่วมด้วยความเต็มใจและมีความพร้อมที่จะประนีประนอม ดังนั้น หากจะนำบทเรียนจาก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาปรับใช้ควรพิจารณาในรูปแบบของ การสร้างแรงจูงใจ ให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน เช่น การลดค่าธรรมเนียมศาลหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่คู่กรณีที่ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง มากกว่าการบังคับโดยตรง

สิงคโปร์ ระบบกำกับดูแลมาตรฐานผ่านองค์กรกลางอิสระภายใต้ Mediation Act 2017 เป็นบทเรียนที่มีความเป็นไปได้สูงในการนำมาปรับใช้กับไทย โดยเฉพาะในส่วนของ การรับรองวิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ยและการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยทั่วประเทศให้เป็นระบบเดียวกัน สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของจิตรา สรณสิริ (2564) ที่เน้นความจำเป็นของการมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่ต้องคำนึงถึงคือของสิงคโปร์ในฐานะนครรัฐขนาดเล็กที่มีทรัพยากรและระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูง ทำให้การนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่และความหลากหลายของชุมชนในแต่ละภูมิภาคต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น

แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับ แต่ยังมีช่องว่างสำคัญที่กฎหมายปัจจุบันทั้งหมด รวมกัน ก็ยังไม่สามารถแก้ได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและช่องว่าง

กฎหมาย	ขอบเขต	ผลบังคับ	ช่องว่างสำคัญ
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 ทวิ	คดีแพ่ง	มีผลเมื่อศาลพิพากษา	จำกัดเฉพาะในศาลประชาชนเข้าถึงยาก
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการพ.ศ. 2545	สัญญา	มีผลบังคับโดยตรง	ค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะสมชุมชน
พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2562	คดีแพ่ง/คดีอาญายอมความ	ไม่มีสภาพบังคับโดยตรง	ขาดกลไกบังคับ/งบประมาณ

ที่มา : ผู้แต่ง (2568)

เมื่อพิจารณาปัญหาของไทยเทียบกับแนวปฏิบัติของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาเพียงมิติใดมิติหนึ่งโดยลำพังไม่เพียงพอ เนื่องจากปัญหาด้านโครงสร้าง กฎหมาย งบประมาณ และการรับรู้ของประชาชนล้วนเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มผลบังคับของข้อตกลงการจัดตั้งองค์กรกำกับมาตรฐานที่เป็นอิสระ การจัดสรรงบประมาณและค่าตอบแทนที่เพียงพอ และการสร้างการรับรู้ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง หากขาดมิติใดมิติหนึ่งไป มิติที่เหลือก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

7. สรุป

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาการพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในการระงับข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพแบบโดยการวิเคราะห์เอกสาร ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีศักยภาพสูงในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและอำนวยความสะดวก

ทางเลือกให้แก่ประชาชน สะท้อนจากตัวเลขความสำเร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565–2567 ที่มีอัตราการตกลงกันสูงถึงร้อยละ 98.05 จากจำนวน 113,117 เรื่องที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังคงประสบปัญหาสำคัญสามประการ ได้แก่ การขาดระบบกำกับดูแลคุณภาพที่เข้มแข็ง การขาดกลไกบังคับใช้ข้อตกลงที่มีประสิทธิภาพ และการขาดแคลนงบประมาณและค่าตอบแทนที่เพียงพอ ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเชื่อมั่นจากประชาชนและการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบ การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐสิงคโปร์ แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยชุมชนต่างมีกรอบกฎหมายที่ให้ข้อตกลงมีผลบังคับโดยตรง มีองค์กรกำกับมาตรฐานที่ชัดเจน และมีระบบสนับสนุนทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญที่ประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สหรัฐอเมริกาบังคับใช้ Uniform Mediation Act 2003 ซึ่งกำหนดให้ข้อตกลงที่เกิดจากกระบวนการไกล่เกลี่ยมีผลบังคับได้โดยตรงในทางกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลใหม่อีกครั้ง การนำมาปรับใช้จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติให้บันทึกข้อตกลงที่ลงนามในศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนที่ได้รับการรับรองแล้ว สามารถยื่นต่อศาลเพื่อขอออกคำสั่งรับรองผลบังคับได้ภายในกำหนดเวลา โดยไม่ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้คู่กรณียินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น เพราะทราบแน่ชัดว่าข้อตกลงที่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างแท้จริง

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดให้การไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน เป็นขั้นตอนบังคับก่อนที่คู่กรณีจะสามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ในคดีบางประเภท ระบบดังกล่าวอาศัยผู้นำชุมชนและผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการอบรมตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยบันทึกข้อตกลงที่คู่กรณีลงนามมีผลบังคับทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล ระบบนี้ส่งผลให้สัดส่วนคดีที่เข้าสู่ศาลลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีซึ่งมักเป็นสมาชิกในชุมชนเดียวกันได้อีกด้วย

การนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ควรพิจารณากำหนดให้ข้อพิพาทแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300,000 บาท และข้อพิพาทอาญาในความผิดอันยอมความได้บางประเภท ต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนก่อนเป็นขั้นตอนเบื้องต้น (Pre-Court Mediation) โดยกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เช่น ไม่เกิน 30 วัน หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงให้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ตามปกติ แนวทางนี้จะช่วยลดภาระคดีในศาลชั้นต้นได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่ตัดสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีระบบกำกับมาตรฐานที่เข้มแข็งและการรับรองวิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ย การนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ควรจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการไกล่เกลี่ยที่เป็นอิสระ มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนการรับรองศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนทั่วประเทศตามมาตรฐานเดียวกัน กำหนดหลักสูตรอบรมผู้ไกล่เกลี่ยแห่งชาติที่เป็นมาตรฐานเดียว โดยแบ่งระดับความเชี่ยวชาญเป็นระดับพื้นฐาน ระดับกลาง และระดับสูง พร้อมระบบต่ออายุการรับรองและพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง และกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนที่เหมาะสม โดยมีแหล่งงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจน

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ด้านกฎหมาย

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน ทำหน้าที่วางมาตรฐาน ออกระเบียบกระบวนการ กำหนดเอกสารและรูปแบบรายงานมาตรฐาน ตลอดจนกำกับและตรวจสอบศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน ทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่

(2) ควรกำหนดสถานะทางกฎหมายของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนให้เป็น นิติบุคคล เพื่อให้สามารถมีทรัพย์สิน ทำนิติกรรม รับงบประมาณ และมีภาระรับผิดชอบตามกฎหมายได้อย่างชัดเจน

(3) ควรมีระเบียบเฉพาะว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ ครอบคลุมค่าสถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี และการฝึกอบรม รวมถึงกำหนดค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยตาม ชั่วโมงการทำงานโดยมีอัตราพิเศษสำหรับคดี

8.2 ด้านเชิงนโยบาย

(1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ควร ดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการมีอยู่ บทบาท และ ประโยชน์ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในระดับอำเภอที่ไม่มีค่าใช้จ่าย

(2) ควรสร้างการตระหนักรู้และเสริมศักยภาพแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และ ผู้นำชุมชน ให้สามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการใช้บริการศูนย์ในชุมชน

(3) ควรจัดตั้งหน่วยไกล่เกลี่ยเคลื่อนที่ออกให้บริการในพื้นที่ห่างไกล เพื่อลดอุปสรรคด้านระยะทาง และให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้อย่างเท่าเทียม

8.3 สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

วิจัยเพื่อพัฒนาและทดสอบรูปแบบการบริหารจัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนที่เหมาะสมกับ บริบทของแต่ละภูมิภาคของไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะ เช่น พื้นที่สาม จังหวัดชายแดนใต้ หรือพื้นที่ชายแดนที่มีประชากรหลากหลายเชื้อชาติ และศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผล ของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนก่อนและหลังการปฏิรูปกฎหมาย หากมีการแก้ไขกฎหมายตาม ข้อเสนอแนะ เพื่อประเมินผลกระทบจริงต่อปริมาณคดีในศาลชั้นต้น.

9. เอกสารอ้างอิง

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2566). รายงานผลการดำเนินงานการไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท ประจำปี 2566. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2568, จาก <https://www.rlpd.go.th>

การเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. (2553). กระบวนการยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2568, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). ยุติธรรมชุมชน: แนวคิดและประสบการณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย.

- จิตรา สรณสิริ. (2564). ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต.
- จิรวุฒิ ลิปิพันธ์, และคณะ. (2564). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาและรัฐฟลอริดา. รายงานวิจัย, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
- ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน. (2563). ราชกิจจานุเบกษา.
- ปรางค์รัตน์ แหกเพ็ง. (2566). รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ยุติธรรมชุมชน: กรณีศึกษา. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 52(2).
- พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนที่ 59 ก, หน้า 1–34.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (ม.ป.ป.). บทที่ 3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคม. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2568, จาก <https://www.chiangmai.ac.th>
- ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138.
- วชิรวัชร งามละม่อม. (2559). ทฤษฎีการมีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2568, จาก <https://www.baanjomyut.com/library>
- วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และเพิ่มพูนวิวัฒน์, ศุภณัฐ. (2550). การไกล่เกลี่ย: ทางออกของความขัดแย้ง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สรวิศ ลิ้มปรางค์. (2555). การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (ม.ป.ป.). แนวทางการพัฒนาศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2568, จาก <https://www.oja.go.th>
- สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2568). หนังสือรายงานสถิติคดีประจำปี พ.ศ. 2567. สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2568, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/507985>
- อุดม งามเมืองสกุล, และวิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ. (2563). กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562: บทวิเคราะห์. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 49(3).
- อุบลวรรณ ชันธศิริ, และคณะ. (2565). รูปแบบการบริหารจัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามพระพุทธสันติวิธี: กรณีศึกษาศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตำบลสวาย อำเภอลำปาง จังหวัดศรีสะเกษ. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 10(6), 2648–2660.