

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางแพ่งโดยทั่วไป หรือข้อพิพาททางอาญา ข้อพิพาททางด้านแรงงาน รวมถึงข้อพิพาททางด้านการค้าและพาณิชย์ ส่วนใหญ่จะพึ่งศาลยุติธรรมในการช่วยวินิจฉัยชี้ขาดจึงเป็นเหตุที่ทำให้ศาลยุติธรรมประสบปัญหาในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเป็นลำดับ จำนวนผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีที่ฟ้องร้องต่อศาล และเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 236 กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษารอบองค์คณะ ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจึงต้องร่วมกันนั่งพิจารณาคดีโดยไม่สามารถแยกกันนั่งพิจารณาคดีได้เช่นที่เคยปฏิบัติ จึงเห็นได้ว่าศาลจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาระหน้าที่และเป้าหมายของศาลยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นการนัดพิจารณาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ใช้ช่วงเวลาดังแต่วันฟ้องจนถึงวันที่มีการสืบพยานขยายออกไปมาก ศาลยุติธรรมจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของศาล และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ รวมทั้งยังช่วยลดและแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศาล ทำให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและคู่พิพาทที่เกี่ยวข้อง กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย และระงับข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชนที่มีข้อพิพาททั้งก่อนและระหว่างอยู่ในชั้นศาล เป็นวิธีการที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่พิพาท สามารถทำให้คู่พิพาทหันหน้าเข้าหากันอย่างฉันท์มิตร และเพื่อให้คดีต่าง ๆ สามารถยุติไปตามความเหมาะสมก่อนเข้าสู่การพิจารณาคดีโดยการสืบพยานของศาลอีกด้วย การนำระบบไกล่เกลี่ยไปใช้ในศาลจึงเป็นมาตรการที่มีความจำเป็น

อย่างยิ่งในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าว และจะช่วยให้การบริหารจัดการคดีของศาลมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ศาลยุติธรรมจึงได้มีนโยบายสำคัญให้ศาลยุติธรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศจัดให้มีระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลควบคู่ไปกับการพิจารณาคดีเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีในการยุติข้อพิพาทด้วยตนเอง โดยมีผู้ประนีประนอมซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจาและหาข้อยุติร่วมกันมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคดีในศาลและคนล้นคุกอีกทางหนึ่ง

นอกจากการที่ศาลยุติธรรมจะได้มีการกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นนโยบายสำคัญในการบริหารจัดการคดี มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เพื่อพิจารณาระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ยังได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในสำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งอาจเป็นผู้พิพากษาและบุคคลภายนอกซึ่งได้ขึ้นบัญชีไว้กับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อีกทั้งยังได้มอบหมายให้สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม รับผิดชอบในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ศาลทั่วประเทศนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทควบคู่ไปกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล โดยได้จัดหาบุคลากรและวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ จัดสรรงบประมาณในการปรับปรุงห้องไกล่เกลี่ยในศาล รวมทั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยกรไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 เพื่อให้ศาลสามารถแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ ประนีประนอมกัน นอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการนำร่อง โดยนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบใหม่มาใช้ในศาล เนื่องจากกรไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำห้คู่ความสามารถตกลงกันได้ เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย

สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เพื่อส่งเสริม ประสาน และดำเนินการระงับข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ และทางอาญาในความผิดอันยอมความได้ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประนอมข้อพิพาท และวิธีอนุญาโตตุลาการในทางแพ่งและพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

ซึ่งประเภทของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีการค้าระหว่างประเทศ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการเงิน โดยมีสถิติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2548 ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานของศาลยุติธรรมทั่วประเทศ

คดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในศาล		ผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (คดี)			ทุนทรัพย์คดี ที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จ (บาท)
ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	สำเร็จ	ไม่สำเร็จ	จำนวนคดี	
2547	130,471	71,992	42,095	16,384	127,667,473,487. 11
2548	134,498	117,398	9,757	7,343	402,785,898.74

2. ผลการดำเนินงานของศาลยุติธรรมทั่วประเทศ

ก. แยกตามประเภทข้อพิพาท

ลำดับที่	เรื่อง	จำนวนคดี
1.	กู้ยืม	784
2.	เบิกเงินเกินบัญชี	98
3.	ผิดสัญญา	45
4.	บัตรเครดิต	15
5.	เลตเตอร์ออฟเครดิตทวิสต์ซีท	11
6.	อื่น	2

ข. แยกตามปีงบประมาณ

ลำดับที่	ปีงบประมาณ	จำนวนคดี
1.	พ.ศ. 2547	702
2.	พ.ศ. 2548	428

ค. แยกตามผลการดำเนินการ

คดีที่เข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางการเงิน		ผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางการเงิน (คดี)			ทุนทรัพย์คดี ที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จ (บาท)
ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	สำเร็จ	ไม่สำเร็จ	จำนวนคดี	
2547	702	296	29	377	888,432,900.34
2548	425	137	13	275	1,057,053,488.70

หมายเหตุ: จำนวนคดี หมายถึง คดีที่ไม่ได้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ย ผู้

ประนีประนอม เช่น คู่ความไม่มาหรือยกเลิกวันนัด หรือไม่สามารถติดต่อคู่ความได้
เป็นต้น

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าศาลยุติธรรมได้มีการส่งเสริม และสนับสนุนให้ศาลยุติธรรม
ต่าง ๆ ทั่วประเทศนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาล และผลการดำเนินงานของศาล
ยุติธรรมทั่วประเทศ ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2548 มีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อ
พิพาทในศาลที่มีผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลสำเร็จค่อนข้างมาก

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลที่ศาลยุติธรรมส่งเสริมและ
สนับสนุนให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลยุติธรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมทั้ง
ที่สำนักกระบวนพิจารณา สำนักงานศาลยุติธรรมด้วย ซึ่งได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วนั้นเกิดผล
ความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาเรื่อง
กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาท เนื่องจากการค้นหาและศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ เพราะผู้ศึกษาต้องการทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการ
ปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการปรับปรุง แก้ไข
ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งยัง
เป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาของศาลยุติธรรมต่อไป

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจุบันนี้ศาลยุติธรรมมีนโยบายส่งเสริมให้มีการนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นศาล และยังได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในสำนักกระบวนพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในศาล เพื่อเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาคดีที่มีการฟ้องร้องมายังศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละคดีจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดียาวนานหลายปี และต้องหมดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงรูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
3. เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาจะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนักกระบวนพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม โดยใช้แบบสอบถาม และศึกษาเฉพาะตัวผู้ทรงคุณวุฒิในสำนักกระบวนพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยวิธีการสัมภาษณ์

นิยามศัพท์ในการศึกษา

1. ปัญหาและอุปสรรค หมายถึง อุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง การยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่พิพาทเอง โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางช่วยเหลือ เสนอแนะแนวทางเพื่อยุติปัญหาและนำไปสู่การประนีประนอมกัน
3. ผู้ไกล่เกลี่ยที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง ผู้พิพากษาประจำศาลต่าง ๆ บุคคลหรือคณะบุคคลที่ผู้พิพากษาแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนีประนอม โดยผู้พิพากษาหรือบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความสนใจมีความพร้อมและสมัครใจที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ สามารถให้ความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่ายได้ถูกต้องตรงตามความประสงค์ของคู่ความ ช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่คู่ความทุกฝ่ายและเป็นผู้ช่วยทำให้ข้อพิพาททั้งหลายยุติลงอย่างฉันทมิตร ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ในการช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมยอมความกัน ไม่มีหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือคดีระหว่างคู่ความแต่อย่างใด ซึ่งได้ขึ้นบัญชีไว้กับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม
4. วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามมาช่วยเหลือให้คู่ความต่อรองกันสำเร็จ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนทราบถึงรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
2. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
3. ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท