

บทที่ 2

หลักการ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย และประนีประนอมข้อพิพาททางปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลเข้ามาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยเป็นผลผลิตประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรองแต่มิใช่เป็นสิ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง กระบวนการดังกล่าวมีประโยชน์ในการช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกัน จากกรณีที่มีการพิพาทกันนั้นได้ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกระตุ้นให้คู่ความตกลงกันได้ง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทเหมือนดังอนุญาโตตุลาการ หรือผู้พิพากษา โดยเพียงสามารถแปลข้อความแนะนำ เสนอแนะ ล่อใจ เกี้ยยกล่อมหรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้แก่คู่ความเท่านั้น เป้าหมายของการไกล่เกลี่ยโดยทั่วไปไม่ใช่เพื่อที่จะชี้แนะข้อตกลงให้คู่ความแต่ก่อนไปในทางที่จะช่วยทำให้การเจรจาต่อรองง่ายขึ้นและทำความเข้าใจแก่การติดต่อเจรจาระหว่างคู่ความจนกระทั่งได้รับข้อตกลงร่วมกัน หรือมองเห็นทางออกของปัญหา¹

การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ กล่าวคือ คู่ความอาจขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้ ลักษณะที่ขาดสภาพบังคับเช่นนี้ย่อมหมายความว่า ตัวผู้ไกล่เกลี่ยเองก็สามารถจะถอนตัวออกจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือสั่งยกเลิกการไกล่เกลี่ยก็ได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าเรื่องที่พิพาทกันเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมแก่การไกล่เกลี่ยหรือคู่ความมีจุดประสงค์อื่นแอบแฝงอยู่ในการขอให้มีการไกล่เกลี่ยหรือคู่ความต้องอาศัยผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อเอาเปรียบคู่ความฝ่ายตรงข้ามแล้วผู้ไกล่เกลี่ยก็ควรที่จะต้องตัดสินใจว่าเจตนาและทัศนคติของคู่ความในเรื่องที่พิพาทกันนั้น เหมาะสมแก่การไกล่เกลี่ยหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง คู่ความทั้งสองฝ่ายสนใจที่จะเจรจาดตกลงระงับข้อพิพาทกันอย่างจริงใจหรือไม่ เต็มใจที่จะเจรจากับคู่ความฝ่ายตรงข้ามหรือไม่ และไม่ต้องการให้การเจรจาล้มเหลวลงหรือไม่ หากสิ่งที่จำเป็นเบื้องต้นดังกล่าวนี้มีอยู่จริง การไกล่เกลี่ยก็ย่อมสามารถจะประสบผลสำเร็จขึ้นได้

¹ สุภัทรา ทรอุไร. (2543). *การประนีประนอมข้อพิพาททางอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

ดังนั้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องอาศัยหลักการและแนวความคิด มาประกอบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการยุติการทะเลาะวิวาท การขัดแย้งในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการเกิดสังคมมนุษย์ เพื่อให้เกิดความสงบสุขของการอยู่ร่วมกันในสมัยดั้งเดิมที่วิทยาการ เศรษฐกิจเทคโนโลยีของโลกยังไม่เจริญ และธุรกิจอุตสาหกรรมและการค้ายังไม่พัฒนา เช่นปัจจุบัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องการใช้วิธีการประนีประนอมที่ไม่มีรูปแบบขึ้นอยู่กับสภาพของสิ่งแวดล้อม และธรรมเนียมประเพณีของสังคมขนาดเล็ก ชนเผ่า หรือหมู่บ้าน การขัดแย้งพิพาทกันเป็นเรื่องของความขัดแย้งในเรื่องความเป็นอยู่อันเป็นพื้นฐานไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน การระงับข้อพิพาทสามารถทำกันได้ง่าย ทั้งในกรณีคู่พิพาทตกลงกันเองหรือให้ผู้นำสังคมเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็สามารถยุติลงได้ แต่เมื่อสังคมและความเป็นอยู่พัฒนาขึ้นในข้อพิพาทและข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้สังคมเกิดพัฒนาการวิธีการระงับข้อพิพาทที่เป็นรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจน จำเป็นต้องมีการตั้งกฎเกณฑ์แบบแผนรองรับ การสร้างของระบบกฎหมายการชี้ขาดตัดสินคดีโดยศาลจึงได้เกิดขึ้นทำให้หลงลืมไปว่าวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างง่าย ๆ คือ การหาวิธีการให้คู่กรณีสามารถตกลงกันเองด้วยความสมัครใจ และยุติลงด้วยความพอใจของทุกฝ่าย ที่เคยปฏิบัติมาแต่ดั้งเดิมน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดหากได้นำมาพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

การไกล่เกลี่ย² (Mediation) เป็นคำนาม ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายว่า “พูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ราบรื่น ทำให้เรียบร้อยทำให้มีส่วนเสมอกัน” นอกจากนี้ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “การไกล่เกลี่ย” ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท

“การประนอมข้อพิพาท”³ (Conciliation) ความหมายตามพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า “เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแบบหนึ่งที่บุคคลที่สามมีบทบาทในการชักจูงใจให้คู่พิพาทเจรจากันเพื่อระงับข้อพิพาท และบุคคลที่สามทำความเข้าใจของตนเสมอ ให้คู่พิพาทพิจารณาเพื่อปฏิบัติตาม หากคู่พิพาทเห็นคล้อยตามก็จะเกิดสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยความเห็นของบุคคลที่สามนี้ ซึ่ง

² ปราโมทย์ วรรณชัย. (2545). *การไกล่เกลี่ย: ศึกษากรณีศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 48-50.

³ สุภัทรา กรอุไร. อ้างแล้ว. หน้า 22.

มักได้รับการเลือกมาทำหน้าที่นี้ก็เพราะเป็นบุคคลที่คู่พิพาทยอมรับนับถือในเรื่องคุณธรรมและหรือความสามารถ”

วิธีการประนีประนอมข้อพิพาทนี้ต่างจากไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตรงที่ว่าในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น บุคคลที่สามเพียงแต่ทำหน้าที่ชักจูงคู่กรณีให้มาเจรจากัน แต่ไม่เสนอความเห็นของตน น่าสังเกตด้วยว่าในบางประเทศ เช่น จีน ให้ความแตกต่างระหว่าง Mediation กับ Conciliation น้อยมาก เพราะในทางปฏิบัติคนที่มาทำหน้าที่คนกลางนั้น เป็นบุคคลที่ทั้งสองฝ่ายเกรงใจและในขั้นที่สุดก็ต้องมีความเห็นของตน หากทั้งสองฝ่ายเจรจากันไม่สำเร็จ กล่าวคือ ผลในขั้นที่สุดจะเป็น Conciliation จึงใช้คำว่า Conciliation สลับกับคำว่า Mediation อยู่บ่อย

จากนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีคนกลางเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาค่อรอง และการประนีประนอมระหว่างคู่พิพาท หรือคู่ความ

2.1.1 แนวคิดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นสิ่งสำคัญที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองควรนำมาปรับใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีของศาล และเป็นทางเลือกให้กับประชาชน ในการยุติข้อพิพาททางปกครอง โดยอาศัยหลักการสมานฉันท์ เพื่อให้เกิดความรัก สามัคคี ในสังคมซึ่งแนวคิดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีหลักแนวคิดที่สำคัญ⁴ คือ

1) ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีแนวคิดหลักที่สำคัญ คือ

การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจที่แท้จริงของคู่กรณีพิพาท คือ คู่กรณีที่ขัดแย้งกันมีความต้องการจะแก้ปัญหาดังกล่าวจัดการขัดแย้งนั้นให้หมดไปโดยตนเองไม่เสียประโยชน์ ความสมัครใจที่แท้จริงและความเต็มใจในการเจรจาเป็นปัจจัยสำคัญอันจะทำให้การระงับข้อพิพาทดำเนินไปได้ตลอดจนประสบความสำเร็จ การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ไม่มีลักษณะของการบังคับ ดังนั้น คู่พิพาทอาจยกเลิกการเจรจาหรือถอนตัวในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ หากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยนั้นมิได้ตั้งอยู่บนความเป็นกลางหรือคู่พิพาทมีเจตนาอื่นแอบแฝง หรือข้อพิพาทนั้นไม่สมควรจะมีการเจรจากันต่อไป

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการยุติข้อพิพาท โดยสามารถทำให้จบลงด้วยความพอใจของคู่พิพาทอย่างแท้จริง กล่าวคือ วิธีการไกล่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีมีอำนาจการตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของตนเองโดยแท้จริง ไม่มีการนำปัจจัยภายนอกเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ หรือมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่นๆ เช่น การฟ้องศาล

⁴ สุภัทรา กรอุไร. อ้างแล้ว. หน้า 22-23.

ซึ่งเมื่อมีการนำคดีความไปปรึกษาหารือกับทนายความเท่ากับตัวความยกประโยชน์ตลอดจนอำนาจการตัดสินใจผลได้เสียของตนเองให้อยู่ในมือของทนายความ และสำหรับปัจจัยอื่นที่เกิดขึ้นได้จากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลและการสืบพยานหลักฐาน ประกอบกับทิวามานะ ความต้องการเอาชนะให้โอกาสและทางเลือกในการตัดสินใจของคู่พิพาทลดลง ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นข้อดีอย่างหนึ่งของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมมาใช้

การไกล่เกลี่ยประนีประนอมจะไม่มี การพิจารณา หรือหาข้อยุติว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ในข้อกฎหมาย และหลีกเลี่ยงไม่กล่าวถึงความเป็นไปในอดีตซึ่งเป็นที่มาของการพิพาท ซึ่งหากจำเป็นจะกล่าวถึงก็เพียงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะสำคัญมาประกอบการตัดสินใจและหาแนวทางการเจรจาเท่านั้น เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท รื้อฟื้นอารมณ์และความรู้สึกทำให้การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จได้ การเจรจาในการไกล่เกลี่ยมุ่งหมายให้ได้ข้อยุติ ซึ่งความต้องการที่แท้จริงจากคู่กรณีว่าต้องการให้อีกฝ่ายปฏิบัติอย่างไร และการปฏิบัติในระดับใดที่แต่ละฝ่ายจะยอมรับกันได้เป็นสำคัญ

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่มีการยุติกันลงด้วยคู่กรณีต่างฝ่ายต่างผ่อนผันให้แก่กันโดยไม่มีฝ่ายใดชนะหรือแพ้ ไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบและเสียเปรียบ อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการชนะทั้งสองฝ่าย เนื่องจากการจบลงด้วยความรู้สึกที่ทั้งสองฝ่ายพอใจกับผลที่ตนเองเป็นผู้เลือกเองและเจรจาเอง กล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยเป็นการทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเข้าใจปัญหาของกันและกัน และเมื่อยุติข้อขัดแย้งกันได้จึงเป็นการยอมรับจะไม่ยึดถือกับสิทธิและประโยชน์ที่มีอยู่ดั้งเดิม โดยยอมผูกพันต่อกันตามข้อตกลงใหม่ อันเกิดจากผลแห่งการเจรจานั้น ทำให้เกิดเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งคู่พิพาทต้องยอมรับและปฏิบัติตามต่อไป

2) ลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แบ่งเป็น

การไกล่เกลี่ยให้กลับคืนดี หมายถึง การไกล่เกลี่ยโดยให้คู่กรณียังคงรักษาสัมพันธภาพอันดีต่อกันไว้ได้ โดยไม่เกิดการริ้วรานหรือเกิดอคติที่ไม่ดีต่อกัน การรักษาความสัมพันธ์อันดีที่จะได้รับจากการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการนี้ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องรักษาไว้ในกรณี que พิพาทยังต้องมีการติดต่อทำธุรกรรม หรือมีธุรกิจอันต้องประสานประโยชน์ต่อกันต่อไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้น หากเลือกการนำคดีขึ้นศาล เพราะต่างฝ่ายต่างต้องหากลยุทธ์นำมาใช้ในการสู้คดีเพื่อให้เกิดชัยชนะ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสงค์จะหาคำตอบว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ระดับความรุนแรงและการปกป้องตนเองจึงน้อยกว่าการพิจารณาคดีและสืบพยานในศาล และทนายความอาจมีส่วนเพียงให้การช่วยเหลือ เสนอแนะในการเจรจาได้บ้างแต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหลายคงอยู่ที่ตัวความ โดยแท้ การรักษามรรยาแห่งความเป็นมิตรและสภาพแห่งความสัมพันธ์ที่ดี จึงเกิดขึ้นได้ง่าย

^๕ สุภัทรา กรอุไร. อ่างแก้ว. หน้า 24.

ส่วนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดข้อตกลง หมายถึง การช่วยให้คู่ความได้ตกลงในเงื่อนไขสำคัญที่สืบเนื่องจากข้อพิพาทที่มีอยู่ โดยต่างฝ่ายต่างบรรลุผลตามที่ประสงค์และยอมรับได้ โดยไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบ และสามารถจำกัดความขัดแย้งลงได้ ซึ่งวัตถุประสงค์นี้มีความสำคัญและเป็นหัวใจของการระงับข้อพิพาท

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยจะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

2.1.2 ทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือในการเจรจาต่อรองของคู่ความให้เป็นผลสำเร็จ ดังนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง จึงจำเป็นจะต้องมีความรู้และอาศัยหลักทฤษฎีในไกล่เกลี่ยมาใช้ให้เหมาะสม โดยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกันไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีอยู่ 2 ทฤษฎี คือ⁶

1) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรมซึ่งอาจเป็นเงินตราหรือวัตถุและเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และได้ใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า “สังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการครอบงำโดยผู้ที่เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่าย ทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” โดยทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรในแต่ละเรื่องมีระบบการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ได้แก่ การแจกจ่ายโดยอีกฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความหวังดี ความไว้วางใจจากผู้อื่นและการตอบสนองที่มีจริยธรรมตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุดในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย

2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem Solving Theory)

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า ผู้เข้าร่วมการเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการ ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมเดียวกัน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีนี้ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษา และแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน การนำทฤษฎีการแก้ปัญหามาใช้มีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

⁶ สุภัทรากรอุไร. อ่างแก้ว. หน้า 29.

(1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้ง และแก้ไขในแต่ละปัญหา แยกต่างหากจากกัน

(2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสีย และความต้องการของกลุ่มความซึ่งไม่ใช่ฐานะของกลุ่มความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างของกลุ่มความ จะทำให้การไกล่เกลี่ยและประนีประนอม ยอมความยากขึ้น กลุ่มความจะต้องหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงการได้รับ ประโยชน์ร่วมกัน

(3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีซึ่งกลุ่มความ ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

(4) ยืนยันการใช้ข้อบังคับประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมิน ทางเลือก

(5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

โดยสรุปแล้วทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหา มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น ในการไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ควรนำเฉพาะข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุด แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของคดีนั้น

2.1.3 ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไทย

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบไทยนั้นไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็นการ เฉพาะ แต่ได้มีการใช้ระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมไทย มาโดยตลอด โดยมุ่งหวังให้เป็นวิธีที่จะสามารถยุติปัญหาให้ลุล่วงไปได้ ซึ่งเป็นแนวทางสากล ที่นิยมใช้ในปัจจุบัน สำหรับระดับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่⁷ คือ

1) เป็นไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านหรือชุมชนขนาดเล็ก เป็นการไกล่เกลี่ยที่มีการใช้กัน อย่างกว้างขวางโดยอาศัยผู้ที่มีบทบาทในไกล่เกลี่ย ได้แก่

(1) พระสงฆ์ เนื่องจากประเทศไทยนั้น ประชาชนโค่นส่วนใหญ่นับถือศาสนา พุทธ พระสงฆ์จะได้รับความเคารพนับถือ และไว้วางใจในการที่จะปรึกษาและหาทางแก้ไขปัญหา หรือคำแนะนำให้กับชาวบ้านได้ทั้งในเรื่องการทำมาหากิน เรื่องครอบครัว ทำให้พระสงฆ์เป็นที่พึ่ง ได้ที่สำคัญทางหนึ่งในอันที่จะก่อให้เกิดความไว้วางใจที่จะบอกเรื่องราวให้พระฟัง โดยที่พระภิกษุ สามเณรนั้น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหมายศาล ในการไปเป็นพยานไม่ว่ากรณีใดๆ ด้วยความเชื่อ และประเพณีดังกล่าว เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่พิพาทก็อาจร้องขอให้พระสงฆ์หรือเจ้าอาวาสเป็น ผู้นำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ก็พบว่าประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง

⁷ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. (2543). “การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย”. รัฐสภาสาร ปีที่ 48. หน้า 56-65.

(2) ผู้นำหมู่บ้านหรือชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนเดียวกัน เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของคนในสังคมนั้นๆ ด้วยลักษณะความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ผสมผสานกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย ช่วยเหลือปกป้องรักษาอันตรายที่จะเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ทำให้ผู้นำหมู่บ้านหรือชุมชนมีความน่าเกรงขามและทรงอำนาจ ในการที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ได้เป็นผลสำเร็จ

(3) ผู้อาวุโสหรือบุคคลที่คู่พิพาทเคารพนับถือ ตามสุภาษิตไทยที่ว่าเดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว ผู้อาวุโสหรือบุคคลที่คู่พิพาทเคารพนับถือถึงเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ทรงคุณภาพในการแก้และระงับข้อพิพาทที่ดี

2) กลุ่มที่สอง การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทระดับเมือง^{*} ได้แก่

(1) พนักงานตำรวจ ตามประมวลกฎหมายอาญา กำหนดประเภทของความผิดที่เป็นหลักใหญ่ๆ ไว้ 3 ประการ คือ ความผิดอันยอมความได้ ความผิดอันยอมความไม่ได้ และความผิดลหุโทษ ด้วยการแยกประเภทของความผิดดังนี้ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นพนักงานตำรวจตกอยู่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทไปโดยปริยาย พนักงานสอบสวนพยายามที่จะให้คู่กรณีตกลงกันในความผิดที่สามารถจะตกลงกันได้หรือทำให้เสร็จสิ้นลงไปได้ในขอบเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน เมื่อสามารถตกลงกันได้จะทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือไว้เป็นหลักฐาน พนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทที่อยู่ในสองสถานะคือ หาข้อยุติให้ผู้กระทำผิดจ่ายค่าเสียหายและค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและจ่ายค่าปรับให้แก่รัฐตามกฎหมาย เมื่อทุกฝ่ายยินยอมและตกลงแล้ว เรื่องก็เป็นอันเสร็จสิ้น ไปดังปรากฏตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 ซึ่งพนักงานสอบสวนมีโอกาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทเสมอ โอกาสในการที่จะประสบผลสำเร็จในการไกล่เกลี่ยจะมีมากพอสมควร

(2) พนักงานอัยการ ในกรณีที่ผ่านพนักงานสอบสวนมาแล้วเป็นคดีสามารถยอมความกันได้ แต่ชั้นพนักงานสอบสวนไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อสำนวนมาถึงพนักงานอัยการแล้วพนักงานอัยการก็อยู่ในสถานะที่จะทำการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันได้ สถานะของพนักงานอัยการที่ทำการระงับข้อพิพาทนั้นก็คล้ายกับพนักงานตำรวจ คือ ไกล่เกลี่ยเพื่อให้เสียค่าปรับแก่รัฐและชดเชยค่าเสียหายให้ผู้เสียหาย

(3) หน่วยงาน คู่พิพาทอาจจะต้องไปขอคำปรึกษาและความช่วยเหลือจากหน่วยงานด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

^{*} พินิจ สายสอด. (2539). *เทคนิคการไกล่เกลี่ยในศาล*. ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความในศาลแพ่ง. กรุงเทพฯ: อคตยา. หน้า 16-17.

ผู้ถูกกล่าวหา แต่ผู้เสียหายยังประสงค์ที่จะดำเนินคดีอยู่ต่อไป กรณีเช่นนี้ก็จำเป็นที่ต้องให้ ทนายความดำเนินการฟ้องคดีให้ หรือได้มีการพยายามที่จะทำการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ข้อพิพาทแล้วแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ กรณีเช่นนี้คู่กรณีอาจจะต้องไปพึ่งทนายความ ทนายความอาจ หาทางออกโดยการไกล่เกลี่ยประนอมให้คู่พิพาทตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ ทั่วไปแล้ว ทนายความก็มักจะ ไม่ทำการไกล่เกลี่ย เพราะไม่มีสถานะใดที่จะทำให้คู่พิพาทยอมกันได้ และ ประการสำคัญคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมักจะถูกมองเสมอว่า มีส่วนได้เสียในผลของการตกลงกัน ทำให้ ขาดความเชื่อถือในฐานะที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งบทบาทของ ทนายความจะต่างกับพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล หรือบุคคลที่คู่พิพาทเคารพนับถือ ด้วยเหตุนี้ ทนายความจึงต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลช่วยทำการไกล่เกลี่ยประนอม ข้อพิพาทให้แทน

(4) การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยศาลดูเหมือนว่าจะประสบผลสำเร็จ ง่ายกว่าผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคนอื่นๆ เพราะกระบวนการและกฎหมายวิธีพิจารณา เปิด โอกาสให้ทำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีแพ่งและคดีอาญา ที่ยอมความกันได้ ถ้าหากเป็นกรณีที่ฟ้องคดีกันเองก็สามารถฟ้องไว้ก่อนศาลชั้นต้นจะพิพากษาคดี หรือกรณีความผิดลหุโทษอาจลงโทษปรับในสถานเบาหากมีเหตุที่ไม่สามารถจะถอนฟ้องได้ และ ในกรณีคดีมีข้อพิพาทถ้าหากตกลงกันได้นั้นศาลก็จะคืนค่าธรรมเนียมศาลให้ด้วย

3) กลุ่มที่สาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับสูงสุด

ตามระบอบการปกครองแบบกษัตริย์ในอดีตนั้น พระมหากษัตริย์ไทยจะปกครอง ประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งในยุคพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ใช้การปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งทรงระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเพื่อให้ประชาชนอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข โดย พระมหากษัตริย์ในยุคถัดมาก็ได้มีการสืบทอดและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย⁹

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงเป็นพระประมุขของประเทศไทย ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยที่พระองค์ท่านหากกรณีที่มีความจำเป็นต่อ ประเทศชาติแล้ว พระองค์จะทรงเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ทรงพระบารมีและพละนภาพเป็นอย่างมาก มีเทคนิคในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทที่เป็นหลักสากล ที่สำคัญกว่านั้น คือ ความเป็นผู้มีจิตวิทยาสามารถแยกแยะปัญหาข้อขัดแย้งได้อย่างชัดเจนการเตือนสติให้คู่พิพาทให้ เห็นถึงผลเสียของความขัดแย้งกัน การไม่ถือข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การแสดงให้คู่พิพาทเห็นว่า พระองค์ไม่มีผลประโยชน์ใดในผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ด้วยพระบารมีของ พระองค์ท่าน ทำให้คู่พิพาทกลับมีสติคิด ทรงใช้ความอ่อนน้อมและเหตุผลในการแก้ปัญหาข้อ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

พิพาทให้บรรลุผลสำเร็จได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนและเห็นได้ชัด คือ กรณีที่ทรงไถ่เกลี้ยและประนอมความขัดแย้งระหว่างนายจำลอง ศรีเมือง ผู้นำประชาชน กับ พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำฝ่ายทหารในกรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดความเสียหายและมีท่าทีว่าจะยืดเยื้อก่อให้เกิดการเสียชีวิตของประชาชน ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงทำการไถ่เกลี้ยแล้วก่อให้เกิดความสงบขึ้นได้ในประเทศไทย

2.1.4 รูปแบบและวิธีการไถ่เกลี้ยข้อพิพาท

รูปแบบการไถ่เกลี้ยข้อพิพาทโดยทั่วไปของประเทศไทยนั้น ไม่ปรากฏว่ามีสถาบันดำเนินการอย่างชัดเจน เนื่องจากยังไม่ได้ได้รับความยินยอมและยังไม่เป็นที่รู้จัก เมื่อมีกรณีเกิดการพิพาทขึ้นคนไทยส่วนใหญ่จะนึกถึงการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อหาข้อยุติ ทำให้คดีความขึ้นสู่ศาลจนทำให้เกิดความล่าช้า จากการพยายามแก้ไขปัญหาลดคดีในศาลลงทำให้ศาลปกครองมีนโยบายนำเอาการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกลี้ยมาใช้ โดยผู้ทำการไถ่เกลี้ยเป็นผู้พิพากษาเป็นคนกลางในการช่วยเหลือ เพื่อที่เสนอแนะและหาช่องทางให้คู่กรณีประนีประนอมกัน

โดยการไถ่เกลี้ยคดีนั้นอาศัยเจตนาบรรณตามกฎหมายที่มีอยู่โดยทั่วไป ซึ่งให้อำนาจศาลในการพยายามไถ่เกลี้ยให้คู่กรณีประนีประนอมกัน ทั้งนี้โดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหากเห็นว่าคดีใดที่น่าจะทำให้คู่ความเจรจาหรือประนีประนอมกันได้ จะส่งเรื่องให้เข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี้ยโดยผู้พิพากษาที่มีใจเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการไถ่เกลี้ย ซึ่งทำให้สามารถลดคดีความที่ค้างพิจารณาในศาล ลงไปได้พอสมควร ซึ่งถือได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวเป็นการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกลี้ยมาใช้อย่างเป็นทางการที่ชัดเจนมีแบบแผนเป็นครั้งแรกของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม การไถ่เกลี้ยเพื่อยังให้เกิดการยอมความของศาล เป็นกระบวนการที่จะเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการที่คู่ความนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลแล้ว เมื่อคดีเข้าสู่สำนวน ผู้พิพากษาจึงมีอำนาจเปรียบเทียบแต่ก็มีได้ทำให้ปริมาณคดีในศาลลดลง¹⁰ อันถือได้ว่าเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทในศาล ซึ่งเป็นวิธีการที่ศาลนำการไถ่เกลี้ยมาใช้แทนการดำเนินการพิจารณาปกติหากเห็นว่าคู่ความสามารถเจรจากันได้และคู่ความยินยอมเข้าสู่การเจรจา แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาระในหน้าที่ของผู้พิพากษาอาจเบาบางลงบ้าง แต่มีได้ทำให้ปริมาณงานลดลง เนื่องจากต้องแบ่งผู้พิพากษาส่วนหนึ่งมาทำงานในฐานะเป็นผู้ดำเนินการไถ่เกลี้ย สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกามีการตั้งโครงการไถ่เกลี้ยได้ แต่ศาลจะมีใช้ผู้ไถ่เกลี้ยจะเป็นคนนอก ในบางศาล ศาลจะยอมให้คู่กรณีไปหาผู้ไถ่เกลี้ยไว้ให้คู่กรณีเลือก เช่นเดียวกับอนุญาโตตุลาการ และให้ลองให้บุคคลตามรายชื่อทำการไถ่เกลี้ยหากไม่สำเร็จจึงมาศาล ก็มีสาเหตุที่การดำเนินการไถ่เกลี้ยโดยใช้ผู้ดำเนินการไถ่เกลี้ยมีใช้ผู้พิพากษาเนื่องจากจุดสำคัญที่เห็นว่า การไถ่เกลี้ยเป็นลักษณะของการให้บริการที่แตกต่าง

¹⁰ พินิจ สายสะอาด. อ่างแก้ว. หน้า 35-40.

จากการพิจารณาพิพากษาคดี จึงควรแยกออกมาจากการดำเนินการในหน้าที่ปกติของศาล แต่อย่างไรก็ดี ผู้พิพากษาก็อาจเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้โดยแยกออกมาทำงานลักษณะเช่นนี้ เป็นการชั่วคราว คือ แยกออกจางานคดีเพื่อลดภาวะที่มีอยู่ในตัวเองและที่สำคัญหากให้บุคคลอื่นที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็จะเป็นผลดีต่อศาล ทำให้เกิดการเสริมสร้างประสบการณ์และการอบรมความรู้ให้เกิดขึ้นกับศาล

ในปัจจุบัน กระทรวงยุติธรรมได้เล็งเห็นถึงข้อดีและประโยชน์ของวิธีการไกล่เกลี่ย ประenomข้อพิพาท ได้มีการจัดตั้งกระบวนการประenomข้อพิพาทขึ้นดำเนินการโดยสำนักกระงับข้อพิพาท กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนที่ประสงค์จะระงับข้อพิพาท โดยจะมีรายชื่อผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเป็นอดีตผู้พิพากษาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่ผ่านการอบรมและมีประสบการณ์ทางการไกล่เกลี่ยมาทำการไกล่เกลี่ย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยที่เป็นรูปแบบของสำนักกระงับข้อพิพาท และเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทนอกศาล โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดีทางเลือกหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทนอกศาลนั้นยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีการนำวิธีระบบข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ว่าในระดับบุคคล ครอบครัว สังคม ชุมชน หรือระดับธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ โดยมีการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรเอกชนต่างๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งหวังต่อการที่จะระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ให้เกิดความเข้าใจกันและสามารถเปลี่ยนจากข้อพิพาทมาเป็นการร่วมมือกัน หรือสร้างความสงบสุขให้เกิดในสังคมได้

2.1.5 วิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์ อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาท¹¹ ไว้ดังนี้

1) การใช้กำลังในการระงับข้อพิพาท ได้แก่

(1) ทางกายภาพไม่เกี่ยวกับกฎหมาย เช่น ลูกๆ ทะเลาะกันพ่อแม่ก็ต้องใช้กำลังเข้าไประงับทำให้ลูกๆ เลิกทะเลาะกันได้

(2) อำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีของห้างสรรพสินค้ากับผู้ค้าปลีกในห้าง

2) การใช้สิทธิตามกฎหมาย ได้แก่

(1) สิทธิทางศาล ความจริงแล้วศาลเป็นองค์กรของรัฐ โดยศาลจะมีอยู่ทั่วประเทศ ปัญหาของศาลเท่าที่ทราบในเวลานี้มีคดีค้างอยู่ที่ศาลเยอะมาก จำนวน 50,000 คดี ค้างพิจารณาอยู่ที่ศาลฎีกาประมาณ 30,000 คดี ลองคิดดูว่าความยุติธรรมที่ได้ของกลุ่มพิพาทอาจจะไม่สอดคล้องกัน

¹¹ ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์. (2551). *กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรับทบทวนของพนักงานฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง. หน้า 2-3.

ความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาทอาจจะต้องเสียไปในศาล ไม่ว่าจะเป็นการสืบพยานในศาล ข้อซักถามของศาล การพิจารณาในศาลต้องเป็นไปโดยเปิดเผย บางทีคู่พิพาทก็ไม่อยากเปิดเผยความลับ ดังนั้นจากสภาพปัญหาต่างๆ ของศาลที่เกิดขึ้นทำให้คนไม่อยากไปศาลแต่จำเป็นต้องไปถึงแม้ฝ่ายหนึ่งไม่ยอมไปทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรู้จักกันมาในเวลานี้ที่เราจำกัน คือ การอนุญาโตตุลาการ การเจรจา และการไกล่เกลี่ย¹²

(2) สิทธิทางการอนุญาโตตุลาการ ลักษณะสำคัญของการอนุญาโตตุลาการคือคำชี้ขาดมีผลบังคับได้ตามกฎหมายแก่คำชี้ขาดไม่ได้ถือเป็นที่สุด การที่จะมีการอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่พิพาทเป็นผู้เลือกผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาทก็ยังมี ข้อเสียคือมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย และคำดำเนินการของสถาบันบางแห่งสูงมาก

(3) สิทธิการแบ่งผลประโยชน์ ได้แก่

(3.1) การเจรจา การเจรจาคือการที่มีคู่กรณีมาเจรจากันทั้งสองฝ่าย ลักษณะสำคัญของการเจรจาในปัจจุบันเข้าใจว่าการเจรจาเป็นวิธีการที่ดีที่สุดเป็นความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายที่จะเจรจากัน หรือแม้แต่สถานที่ที่หนึ่งเจรจากันอาจจะเป็นที่ไหนก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นห้อง ในที่สุดแล้วการเจรจาเป็นการต่อรองผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายจะค่อยๆ พูดจากันเอง ข้อดีคือ ถ้าการเจรจาดกกลงกันได้ความสัมพันธ์ของคู่พิพาทไม่เสียไป เป็นความลับ

(3.2) การไกล่เกลี่ย หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยคือมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเจรจาไกล่เกลี่ย หน้าที่ที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ยคือช่วยเหลือในการเจรจาของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดแต่อย่างใด ทำอย่างไรให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้เจรจากัน เกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทการดำเนินการในการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ ไม่แน่ว่าทางปกครองจะใช้ที่ไหนในการเจรจาที่อำเภอหรือเปล่า สิ่งแรกที่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องทำคือต้องสร้างความมั่นใจให้คู่พิพาททราบว่าการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ เอกสารต่างๆ จะไม่ถูกเปิดเผยซึ่งอาจจะต้องมีการทำลายถ้าการเจรจาลิ้นสุดลง

2.1.6 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยที่ประสบผลสำเร็จจนคู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้เป็นประโยชน์ ดังนี้

- 1) ทำให้คู่ความสามารถหันหน้าเข้าหากัน ได้อีกอย่างฉันทมิตร
- 2) ในบางกรณีคู่ความสามารถดำเนินธุรกิจติดต่อกันได้อีก
- 3) ประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของคู่ความลดลง

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

- 4) คู่ความได้รับความพึงพอใจ
- 5) คู่ความไม่ต้องประสบกับการบังคับคดีที่ยุ่งยากในศาล
- 6) ช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาล ทำให้คดีที่ทำการไต่ลงเกลี่ยและคดีอื่นๆ สามารถยื่นระยะเวลาพิจารณาได้เร็วขึ้น
- 7) ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา
- 8) ก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม
- 9) รัฐประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัดให้มีการดำเนินการพิจารณา หรือ ระวังข้อพิจารณาของประชาชน โดยรวม¹³

2.1.7 ข้อดีของการไต่ลงเกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท¹⁴

- 1) สะดวก ไม่เป็นพิธีการมากนัก
- 2) รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในศาลหรือวิธีการอื่น
- 3) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องและบังคับคดี
- 4) รักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่พิพาทและพรรคพวก
- 5) สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท
- 6) รักษาชื่อเสียงและความลับส่วนตัวและทางธุรกิจของคู่พิพาท
- 7) สร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชน สังคมและประเทศชาติ
- 8) ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและหน่วยงานอื่น อัยการ ตำรวจ บังคับคดีคุมประพฤติ
- 9) สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศชาติ
- 10) เป็นประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาทที่มีคู่พิพาทจำนวนมาก
- 11) อัตรากว้างไกลจากการพิพาท ขี้ขาดคดี
- 12) ใช้ในการบริหารจัดการคดีของศาล

¹³ อนุวัตร ชุนทอง. (2551). *การไต่ลงเกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.krbccoj.go.th/PAGE2.HTM>. [2555, กันยายน 4].

¹⁴ ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง. (2551). *เทคนิคการไต่ลงเกลี่ยข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง ในการระงับข้อพิพาทในอุทธรณ์คดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.dopa.go.th/web_pages/m03070000/internal/justice/DIform/download2.ppt#284.2. [2555, เมษายน 1].

2.2 บทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้ประชาชน

ในความหมายของ ความยุติธรรม หมายถึง การกระทำที่ชอบด้วยเหตุและผลซึ่งคนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตในสังคมให้การยอมรับว่าการกระทำนั้นถูกต้องและเหมาะสมแล้ว¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายหลักในการปกครอง ประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ได้กำหนดคกฏเกณฑ์สำคัญสามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมุ่งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งจัดระบบของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของชนชาวไทยว่ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้รัฐมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้ประชาชน ดังนี้

2.2.1 อำนาจการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

1) อำนาจการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การจับและการออกหมายจับและการส่งคดีอาญากรณีความเห็นแย้งพนักงานอัยการ ดังนี้

(1) อำนาจการดำเนินคดีอาญา การกระทำความผิดอันถือว่าเป็นความผิดอาญา คือ มีโทษทางอาญาในลักษณะที่เป็นการประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำที่มีโทษทางอาญา จำแนกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นความผิดที่เกิดจากผลการกระทำนั้นๆ โดยตรง เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ประเภทที่สอง เป็นความผิดที่เกิดขึ้นเพราะมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เช่นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน หรือกฎหมายทะเบียนราษฎร เป็นต้น

(2) อำนาจในการสืบสวนคดีอาญา การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครอง (เฉพาะในเขตอำนาจ) หรือ ตำรวจ (มีอำนาจทั่วประเทศ) ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

¹⁵ พรรลอง มั่นดี. (2548). *เพื่อความยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 1.

(3) อำนาจในการสอบสวนคดีอาญา การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งในทางคดีอาญาข้าราชการฝ่ายปกครองเข้าไปเกี่ยวข้องในการสอบสวน โดยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนฝ่ายเดียวหรือสอบสวนร่วมกับตำรวจ

ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจไว้โดยบัญญัติมาตรา 18 ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้น นายร้อยตำรวจหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่า ได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมถึงทั้งพัสดีเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมปราบปราม¹⁶

ดังนั้นคำว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง จึงมีความหมาย 2 ประการคือพนักงานฝ่ายปกครองโดยสายงาน คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ พนักงานฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เช่น ป่าไม้ สรรพสามิต เป็นต้น

2) อำนาจดำเนินการทางแพ่ง ได้แก่ การไต่ถามถึงความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ และการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน (อพป.)

โดยการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่นนอกจากการดำเนินคดีในศาลมีหลายวิธี ได้แก่ การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความ การระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาท และการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาทของนายอำเภอที่กล่าวถึงต่อไปนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการประนีประนอมยอมความเพราะเมื่อคู่กรณีตกลงกัน

¹⁶ ฝ่ายวิชาการสุตรไพศาล. (2551). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 29 – 32) พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุตรไพศาล. หน้า 28-51.

ได้แล้ว ห้ายที่สุดจะต้องมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เช่นเดียวกันกับการประนีประนอมยอมความซึ่งคู่กรณีตกลงกันเอง

การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความ การประนีประนอมยอมความ เป็นกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันระงับข้อพิพาทโดยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุว่า การประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำแต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน

สัญญาประนีประนอมยอมความ เมื่อคู่กรณีได้ทำขึ้น โดยสมบูรณ์แล้วจะเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนทำสัญญาอันใดอันหนึ่ง ซึ่งต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันทำให้สิทธิเรียกร้องของแต่ละฝ่ายระงับไป และได้สิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้น ทำให้คู่สัญญาต้องผูกพันตามที่ตกลงกันไว้ จึงต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ตามมาตรา 851 จึงจะมีสิทธิฟ้องร้องบังคับคดีเพื่อให้ศาลบังคับให้ฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาให้ปฏิบัติตามสัญญาได้¹⁷

การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยวิธีดังกล่าวข้างต้น ถ้าเป็นข้อพิพาททางแพ่งสามารถประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่คู่กรณีพิพาทโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิหน้าที่ต่างๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลจะมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อกันอย่างไรบ้าง ถ้ามีการโต้แย้งกันในระหว่างเอกชนด้วยกัน ในเรื่องหนี้สิน นิติกรรม สัญญาต่างๆ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน กู้ยืม ผากทรัพย์สิน ค้ำประกัน จำน่า เก็บของในคลังสินค้า ตัวแทนนายหน้า ฯลฯ และในเรื่องทรัพย์สิน เช่น เกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ ความเป็นเจ้าของ สิทธิครอบครองตลอดจนเรื่องครอบครัวและมรดก เช่น การหมั้น การสมรส ความสัมพันธ์ระหว่างสามีและภริยา บิดามารดากับบุตร การตกทอดแห่งทรัพย์สินมรดกโดยพินัยกรรม หรือไม่มีพินัยกรรม หลักเกณฑ์การทำพินัยกรรม การแบ่งมรดกและการจัดการทรัพย์สินมรดก เป็นต้น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็สามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะในทางแพ่ง มีหลักกฎหมายอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 ถึงมาตรา 852

โดยการไถ่เกลี้ยและประนีประนอมข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่ทำให้กระทำโดยบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเพื่อให้เกิดผลเป็นการประนีประนอมยอมความตามประมวล

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 ถึงมาตรา 852 ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 บัญญัติให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าอำเภอและมีหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่ และมีอำนาจหน้าที่ระงับข้อพิพาทให้แก่ราษฎร ในท้องที่ที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 กรมการอำเภอต้องให้ราษฎรที่มีกิจธุระหาได้ทุกเมื่อ ถ้าราษฎร มาร้องทุกข์อย่างใดซึ่ง กรมการอำเภอควรช่วยได้ต้องช่วยตามสมควร ซึ่งหมายความว่า กล่าวคือในกรณีที่ราษฎรเกิดมี ปัญหาข้อพิพาทซึ่งย่อมแสดงถึงความทุกข์ความเดือดร้อนที่นายอำเภอจะต้องเข้าไปช่วยแก้ไข เพื่อให้ปัญหาข้อพิพาทของราษฎรระงับลงไปด้วยดี กฎหมายมาตรานี้ไม่มีการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการ ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทไว้ เพราะฉะนั้นนายอำเภอจึงสามารถที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย และประนีประนอมข้อพิพาทได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่ย่อมความได้ สำหรับทางแพ่งนั้น บทบาทของนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยมีเป้าหมายเพื่อระงับข้อพิพาทของราษฎรจึงมีลักษณะเป็น การประนีประนอมยอมความกัน การทำหน้าที่ในการประนีประนอมยอมความเพื่อไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของนายอำเภอนี้มีลักษณะเป็นการระงับข้อพิพาทประเภทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาท หรืออาจจะเป็นประเภทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยมี กฎหมายระเบียบ หรือมีกฎเกณฑ์รับรองก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อพิพาทอันตีความหมายให้นายอำเภอมีอำนาจ ในการตัดสินใจชี้ขาดหรือไม่¹⁸

การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทโดยนายอำเภอตามมาตรา 87 นี้ นำไปสู่การทำ สัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 ซึ่งมีผลให้ข้อ ผูกพันเดิมของคู่พิพาทระงับลงและก่อให้เกิดข้อผูกพันใหม่ตามที่ตกลงกันไว้ตามมาตรา 852 เพราะฉะนั้นการทำสัญญาประนีประนอมยอมความนี้จึงต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญตามมาตรา 851 จึงจะมีสิทธิฟ้องร้อง บังคับคดีเพื่อให้ศาลบังคับให้ฝ่ายที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาให้ปฏิบัติตามได้

2.2.2 กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ภายใต้การนำของคณะรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้ความสำคัญกับนิติทาง สังคม โดยมีนโยบาย “สร้างสังคมอยู่ดีมีสุข” ซึ่งก็คือ สังคมที่เป็นธรรมสมานฉันท์ พอเพียง และยึด หลักนิติธรรม ซึ่งนโยบายนี้จะเป็นจริงก็ต่อเมื่อประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมเสียก่อน นั่นหมายถึง “ความเป็นธรรม” จะต้องเป็นพื้นฐานสำคัญของชุมชน และยุติธรรมต้องอยู่ใกล้มือประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการอำนวยยุติธรรมให้กับประชาชน ในส่วนของกระทรวงยุติธรรมได้มี

¹⁸ ฝ่ายวิชาการสุตรไพศาล. อ่างแล้ว. หน้า 55.

การนำโมเดลที่เป็นรูปแบบของยุติธรรมชุมชนเข้ามาใช้ ส่วนของกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้นำรูปแบบของโครงการศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมเข้ามาใช้ โดยมีภารกิจ 5 งาน คือ งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางอาญา งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางแพ่ง งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในคดีปกครอง งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมเรื่องราวจ้างทุกซ์ กล่าวโทษ และแจ้งเบาะแสการทำผิดกฎหมายและงานอำนวยความสะดวกเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน¹⁹

ภารกิจสำคัญของโครงการนี้คือ งานอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งเป็นการใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน แทนที่จะปล่อยข้อพิพาทให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยนำวิธีการกระบวนการยุติธรรมทางเลือก มาใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) หมายถึง กระบวนการจัดการข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่อาศัยบุคคลเป็นกลางมาช่วยเหลือ กำกับ หรืออำนวยความสะดวกเพื่อให้คู่กรณีได้เจรจาตกลงในปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันแทนการฟ้องร้องต่อศาล ประโยชน์ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่เพียงแต่จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดีต่อศาลเท่านั้น แต่ยังมีส่วนช่วยเสริมให้เกิดการสื่อสารที่ดีระหว่างคู่ความมากขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สร้างสรรค์ และสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณี²⁰

2.2.3 บทบาทกรมการปกครอง

ณ ปัจจุบันนี้กรมการปกครองจะต้องกำหนดบทบาทให้ชัดเจนที่สุดในรูปของอำนาจการอำนวยความสะดวก ไม่ใช่การสั่งการ แต่หมายความถึงการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ บทบาทได้เปลี่ยนไปจากการให้ทำมาเป็นการกระตุ้น การสนับสนุนมากกว่าเดิม

ข้อสนับสนุนที่กรมการปกครองจะต้องกำหนดบทบาทของตนเองในการเป็นผู้ประสานงาน ผู้อำนวยการต่างๆ นั้นมีข้อยืนยันมาจากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัสไว้เมื่อครบรอบ 100 ปี กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 ทรงกำหนดไว้

¹⁹ กรมการปกครอง. (2550, 10 มกราคม). *เรื่องโครงการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในระดับอำเภอถึงอำเภอ เฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมทวมงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550*. บันทึกข้อความด่วนที่สุด ที่ มท 0307./ว511.

²⁰ กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (2551). *สู่สังคมยุติธรรม บทเรียนการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชน*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนางานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม. หน้า 6-7.

ชัดเจนว่าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยคือการอำนวยความสะดวกสวัสดิ์ให้แก่ประชาชนกรมการปกครองเป็นองคาพยพที่สำคัญองค์กรหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย²¹

ดังนั้น การอำนวยความสะดวกก็คือการอำนวยความสะดวกให้พี่น้องประชาชนอยู่ดีมีสุข มีความเจริญก้าวหน้า บ้านเมืองสงบ สันติสุข

ฉะนั้น จึงยืนยันว่าบทบาทของกรมการปกครองในปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป จะต้องพยายามเน้นบทบาทหน้าที่การอำนวยความสะดวก หากจะพิจารณาแยกว่าจะต้องอำนวยความสะดวกในเรื่องอะไรบ้างนั้น ก็พอจะสรุปให้เห็นชัดเจนอยู่สำคัญๆ คือ

ประการที่ 1 บทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เกิด หรือให้มีตัวแทนของรัฐบาลที่จะช่วยประสานงาน บริหารการพัฒนา การแก้ไขปัญหาภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นต่างๆ

ประการที่ 2 บทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง

ประการที่ 3 บทบาทในการอำนวยความสะดวกในเรื่องของงานปกครองท้องที่และงานปกครองท้องถิ่น

ประการที่ 4 บทบาทในการประสานการแก้ไขปัญหาให้แก่รัฐบาลและประชาชน

ประการที่ 5 บทบาทในการประสานการพัฒนาต่างๆ

ประการที่ 6 บทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการบริหาร การช่วยเหลือประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาท 7 ประการนี้กรมการปกครองจะต้องเน้นอยู่ในเรื่องของการอำนวยความสะดวก ไม่เพียงเน้นอยู่ในเรื่องการชี้แนะ

ส่วนที่หนึ่ง เรื่องความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เป็นประเทศชาติก้าวหน้าไปยิ่งขึ้น ในด้านของความสงบเรียบร้อยนี้ก็เป็นงานที่มีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน งานรักษาความสงบเรียบร้อยจะผูกพันเกี่ยวโยงไปถึงชีวิตของคนไทย 60 กว่าล้านคนเกี่ยวพันไปถึงเรื่องการกิน การอยู่ การอาชีพในการใช้ทรัพยากรต่างๆ

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยย่อมเกิดมาจากการไม่มีกิน การไม่มีที่อยู่เกิดมาจากการไม่รู้จักดำรงชีวิต หรือเกิดมาจากการไม่ทะเยอทะยาน อยากรวยโดยไม่มีจบสิ้นเกิดมาจากความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน หรือ เกิดมาจากความมีทิฐิมานะต่อกัน การรักษาความสงบเรียบร้อยไม่หมายถึงการสอบสวนคดี จับกุมผู้กระทำความผิดเอามาลงโทษหรือการไต่ถามข้อพิพาทต่างๆ หรือการปราบปรามเหตุร้ายต่างๆ ด้วยอำนาจแต่ด้านเดียว ในเนื้อแท้ของความสงบเรียบร้อยนั้น เกี่ยวโยงไปถึงชีวิตความเป็นอยู่อาชีพ การศึกษา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆที่จะต้องจัดปัจจัยเหล่านั้นให้พอเหมาะพอควรจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมขึ้นมาได้ ซึ่งไม่แค่

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ฝ่ายตำรวจฝ่ายอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดความสงบเรียบร้อยที่แท้จริงขึ้นในบ้านเมืองของเรา คงจะเป็นงานที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกัน แต่งานอำนวยความสะดวกให้เกิดความสงบเรียบร้อยเช่นนี้ไม่จำเป็นที่นายอำเภอหรือนักปกครองต้องไปร่วมสอบสวนคดีอาญา เว้นแต่เรื่องที่สำคัญบางเรื่อง เช่นเท่าที่ปฏิบัติกันในปัจจุบันนี้ก็เป็นที่เหมาะสมอยู่แล้ว²²

ในส่วนที่สอง งานที่เกี่ยวกับงานปกครอง โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้เน้นย้ำถึงเรื่องการกระจายอำนาจไว้มาก ให้ท้องถิ่นมีอิสระมากกว่าเดิม แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของความเป็นเอกรัฐ การให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นจะทำอะไรโดยปราศจากการกำกับดูแล ยิ่งท้องถิ่นในประเทศไทยมีท้องถิ่นขนาดเล็กถึง 7,000 กว่าแห่ง และแต่ละท้องถิ่นกำลังเกิดความรูสึกว่าตนเองนั้นมีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ มีความเป็นนิติบุคคลของตนเอง ไม่รับฟัง ไม่รับช่วยเหลือเกื้อกูลกัน งานท้องถิ่นจึงจะราบรื่นไปได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีงานปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 100 กว่าปีแล้ว และยังมีบทบาทสำคัญ ทั้งสองอย่างนี้จะต้องมีความเชื่อมต่อนี้กันและกัน ท้องที่กับท้องถิ่นนั้นจะต้องตรวจสอบ กำกับ ควบคุม ดูแลซึ่งกันและกัน ไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง บทบาทตรงนี้เป็นบทบาทที่จะต้องเน้นย้ำให้เกิดความชัดเจนขึ้นมา

ในส่วนที่สาม เรื่องของการอำนวยความสะดวกที่จะต้องเป็นผู้ประสานในการประสานการแก้ไขปัญหาให้กับรัฐบาลซึ่งจะเกิดตามพื้นที่ต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นกรุงเทพมหานครเองก็ดี หรือในส่วนที่อยู่ต่างจังหวัดหรือภูมิภาคและท้องถิ่นก็ดี ยิ่งในปัจจุบันนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี เกิดจากการปฏิบัติโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ก็ดี ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่พี่น้องประชาชน พี่น้องประชาชนได้ก่อการชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหา

การเรียกร้องขอความช่วยเหลือต่างๆ เหล่านี้จะเห็นว่าเดิมมากรมการปกครองได้รับบทบาทนี้โดยประสานให้เกิดความเข้าใจกัน แต่มาระยะหนึ่งรัฐบาลโดยรัฐมนตรีบางท่านได้ดึงบทบาทนี้ไปกำกับจัดทำเสียเอง ทำให้บทบาทด้านนี้ของกรมการปกครองก็หย่อนยานลงไป

แต่รัฐบาลยังลักษณะในปัจจุบันนี้ได้เห็นว่า ต้องกลับมาให้กรมการปกครองทำเป็นผู้อำนวยความสะดวกประสานแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้กับรัฐบาล โดยได้ตั้งเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน หรือที่เรียกว่า คชช. ขึ้นมา มีอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการของคณะกรรมการคอยติดต่อเชื่อมต่อนี้ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน²³

²² กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. อ้างแล้ว. หน้า 16.

²³ กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. อ้างแล้ว. หน้า 18.

บทบาทประการที่สี่ ก็คือบทบาทของการอำนวยความสะดวกประสานในการพัฒนาต่างๆ ซึ่งในต่างจังหวัดนั้น งานพัฒนาจะมีรูปของคณะกรรมการต่างๆ เช่น การพัฒนาชนบท การพัฒนาการเกษตร

ตรงนี้เอง แม้ว่าในต่างจังหวัดหลายกรณีจะใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานในต่างจังหวัดก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วกรรมการปกครองจะต้องเพิ่มบทบาทในการช่วยจังหวัด ช่วยอำเภอ ในการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้

โดยต้องรับหน้าที่ในการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นๆ แทนวางแผนการพัฒนาจึงจะเป็นไปได้อย่างดี

ประการที่ห้า คือ บทบาทในการที่จะอำนวยความสะดวกบริการช่วยเหลือประชาชน เช่น การอำนวยความสะดวกบริการช่วยเหลือประชาชนในด้านทะเบียนราษฎร ทะเบียนต่างๆ ทะเบียนชื่อบุคคล ทะเบียนมูลนิธิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน สิ่งเหล่านี้ถ้าทำในลักษณะของการตั้งการแล้ว ความร่วมมือประสานกันก็จะไม่เกิดขึ้น

ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้งานทะเบียนราษฎรก็ดี งานทะเบียนมูลนิธิต่างๆ ก็ดี งานบริการประชาชนอื่นๆ ใด ก็จะเห็นได้ชัดว่ามีความจำเป็นที่กรรมการปกครองจะต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกส่งเสริมให้เกิดการบริการประชาชน

กรณีตัวอย่างที่สำคัญ คือ รัฐบาลทุกรัฐบาลจะพยายามจัดให้บริการประชาชนให้ดีขึ้นมา เช่น จัดปีบริการประชาชนบ้าง ปีแห่งความประทับใจบ้าง 2 ปี แห่งการประทับใจ แล้วแต่จะกำหนดกันขึ้นมา แต่ส่วนใหญ่แล้วนั้นเป็นการพยายามกระตุ้นให้ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ พยายามให้บริการในกรอบเฉพาะกิจที่กระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้รับผิดชอบ

แต่ภาพแห่งการบริการประชาชนที่เป็นส่วนรวมในจุดใดจุดหนึ่งที่ประชาชนสามารถขอทราบผลข้อมูลและขอรับบริการจุดเดียวของหน่วยงานได้ทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ณ จุดใดจุดหนึ่งแต่เพียงจุดเดียว ยังไม่เกิดขึ้นมา

ถ้าสามารถทำให้เกิดขึ้นมาได้ กรรมการปกครองจะเป็นกรมที่สามารถอำนวยความสะดวกบริการประชาชนได้ดีที่สุดอีกกรมหนึ่ง เพราะเมืองคาพยพอยู่ทั่วประเทศ มีเครื่องมือสื่อสารคือคอมพิวเตอร์ และเครื่องบันทึกข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถที่จะลงเครือข่ายได้เกือบทั่วทุกแห่ง เพียงแต่ว่ารัฐเมื่อพ้นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจแล้วจะต้องลงทุนเพิ่มอีกจำนวนหนึ่ง จึงจะสามารถเปิดเครือข่ายการบริการได้

ประการสำคัญที่สุดที่เราไม่ค่อยคิดเลยก็คือ บทบาทในการที่จะอำนวยความสะดวกพัฒนาบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ปลัดจังหวัดขึ้นไปสู่ความเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดี มีคุณธรรม มีความรู้ ความสามารถ เหมาะกับสถานการณ์

นายอำเภอที่ดี ผู้ว่าราชการที่ดี ไม่ใช่เป็นคนของกรมการปกครองที่รับผิดชอบงานของกรมการปกครองหน่วยเดียว หรือรับผิดชอบงานของกระทรวงใดกระทรวงเดียว ที่แท้จริงแล้วคนสองตำแหน่งนี้เป็นคนของรัฐบาล เป็นผู้แทนของรัฐบาลที่จะนำเอานโยบายมาตรการต่างๆ ไปประสานกับท้องถิ่น กับประชาชน ซึ่งมีความหลากหลายทั้งอาชีพและความรู้ความสามารถให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้นให้จงได้

การอำนวยความสะดวกในการพัฒนาบุคลากรเหล่านี้เอง เป็นงานสำคัญที่กรมการปกครองจะต้องทำ เมื่อพัฒนาขึ้นมาแล้วยังจะต้องคอยอำนวยความสะดวกให้เกิดความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นอีกได้อย่างมากมาย

ฉะนั้น บทบาทที่สำคัญที่จะต้องพูดความเข้าใจกันไว้ว่า บทบาทของกรมการปกครองต่อไปนั่นคือ การอำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมประโยชน์ในลักษณะพหุภาคีหรือ ลักษณะของประชารัฐ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8

การเปลี่ยนบทบาทของกรมการปกครองจากกรมสั่งการมาเป็นกรมอำนวยความสะดวกนั้น ข้าราชการในส่วนกลางทั้งหลายจะต้องหันมาสนับสนุนช่วยเหลือแก่ข้าราชการกรมการปกครองในภูมิภาค หรือช่วยเหลือพนักงานท้องถิ่นขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้งเรื่องของความรู้ความเข้าใจเทคโนโลยี งบประมาณ และอุปกรณ์ต่างๆ

ในขณะเดียวกัน ก็คงต้องทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และส่วนราชการส่วนกลางด้วยตนเอง เพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานการพัฒนาของภูมิภาค หรือท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับในจุดแตกหักที่สำคัญของการทำงานนั้นจะไปอยู่ที่ระดับจังหวัด อำเภอ คือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะต้องเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพัฒนาในการบริการ ในการแก้ไขปัญหา และในการจัดการต่างๆ ให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

ทั้งหมดนี้เป็นการประสานความคิด ประสานทรัพยากร ประสานงบประมาณ ประสานความร่วมมือ ประสานความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่าย จะทำให้เกิดผลที่เรียกว่า รู้จักสามัคคี อย่างแท้จริง

บทบาทนี้ยากที่จะพัฒนาขึ้นมาในเร็ววัน และเป็นบทบาทที่เหนื่อยเป็นบทบาทที่ต้องอดทน ต้องมีความคิดก้าวหน้า ต้องมีความสามารถในการขายความคิด ในการเจรจาต่อรอง รวมทั้งต้องมีความศรัทธาที่จะทำงานเพื่องานจริงๆ²⁴

²⁴ ประมวล รุ่งนเสรี. (2541). *นายอำเภอในฝัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 236-242.

2.2.4 งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

1) บทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน ศึกษากรณี อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร โดยสมกิจ เสวกวัชร²⁵ พบว่า ผลการศึกษาด้านการรับรู้ พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนส่วนใหญ่ รู้เรื่องการปฏิบัติงานด้านอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยมากที่สุด และไม่รู้มากที่สุด เรื่องพนักงานฝ่ายปกครองสามารถเข้าควบคุมการสอบสวนหรือร่วมสอบสวนคดีอาญากับตำรวจ ส่วนที่ไม่แน่ใจมากที่สุด คืออำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ส่วนด้านความคิดเห็นจากการวิเคราะห์ คำร้อยละพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยมากที่สุดเกี่ยวกับการให้พนักงานฝ่ายปกครองมีส่วนร่วมในการ สอบสวนคดีอาญา ร่วมกับตำรวจสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้ รองลงมาคือ มีความเห็นว่าพนักงานฝ่ายปกครอง (นายอำเภอ ปลัดอำเภอ) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการ สอบสวนคดีอาญาควรผ่านการอบรมหลักสูตรสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองทุกคน ซึ่งจะเห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ต้องการให้พนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมสอบสวนคดีอาญาร่วมกับ ตำรวจ ส่วนความคิดเห็นจากการวิเคราะห์คำเฉลี่ย พบว่าในภาพรวมความคิดเห็นของผู้ตอบแบบถาม อยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยข้อที่มีความคิดเห็นในระดับมากด้วยค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ พนักงานฝ่าย ปกครองสอบสวนคดีอาญาทุกครั้งร่วมกับตำรวจ

2) บทบาทของปลัดอำเภอในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอแสวงหา จังหวัดอ่างทอง สกต แก้วปวงคำ²⁶ สรุปว่า บทบาทของปลัดอำเภอในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนนั้น สามารถทำการประนีประนอมข้อพิพาทได้ทั้งกรณีคดีแพ่งและคดีอาญา โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา และสอบสวนความผิดทางอาญา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอสั่งให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เข้าร่วมทำการสอบสวน กรณีเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทสามารถทำได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา อันเป็นความผิดที่สามารถยอมความกันได้ โดยสัญญาประนีประนอมยอมความจะใช้บังคับคู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่งได้ จะต้องมิหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลงลายมือชื่อ ตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องต่อศาลได้ บทบาทในการสนับสนุนองค์กรในการ ประนีประนอมข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่อาสาพัฒนาและป้องกัน

²⁵ สมกิจ เสวกวัชร. (2546). *บทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน: ศึกษากรณี อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 1.

²⁶ สกต แก้วปวงคำ. (2543). *บทบาทของปลัดอำเภอในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอแสวงหา จังหวัดอ่างทอง*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1.

ตนเอง และคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ยากจนส่วนอำเภอ เป็นต้น การศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นการศึกษาจากการปฏิบัติหน้าที่จริง ซึ่งแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความเดือดร้อนของประชาชน และการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

3) การอำนวยความสะดวกในอำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครอง รายงานเอกสารของนางสาวสุรีย์ จินดา²⁷ สรุปว่า การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันได้แก่นายอำเภอ และคณะกรรมการหมู่บ้าน รวมทั้งงานในหน้าที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองยังมีความจำเป็นต่อประชาชนในชนบท มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มีความจำเป็นต่อสังคมมาก เป็นการขจัดความเอารัดเอาเปรียบ ขจัดความไม่พอใจของประชาชน และการไม่เคารพต่อกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรการควบคุมทางด้านกฎหมายต้องมีประสิทธิภาพ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อาจจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันมากกว่าการปราบปราม มาตรการการป้องกันนี้จะต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด (Supervisor) การตรวจสอบ (Monitoring) และการวางกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด (Restriction)

4) การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนของอำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี รายงานปัญหาพิเศษของนายวรกร สิทธิมาติก²⁸ สรุปว่า อำเภอกำบางระจัน มีบทบาทภารกิจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกทางอาญา และการอำนวยความสะดวกทางแพ่ง ตลอดจนการประสานงานการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น บทบาทในฐานะฝ่ายปกครองที่ประชาชนให้ความไว้วางใจซึ่งเป็นการดำเนินการทั้งในเชิงรับและเชิงรุก กล่าวคือ ให้ความช่วยเหลือประชาชนทั้งในที่ว่าการอำเภอ และในพื้นที่ โดยมีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อน หรือการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนของอำเภอกำบางระจันดังกล่าวมีปัญหาที่สำคัญคือ การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมาย และด้านงบประมาณเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน จึงได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา

²⁷ สุรีย์ จินดา. (2540). การอำนวยความสะดวกในอำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครอง. รายงานเอกสารอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง วิทยาลัยการยุติธรรม. หน้า 55.

²⁸ วรกร สิทธิมาติก. (2548). การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนของอำเภอกำบางระจันจังหวัดสิงห์บุรี. รายงานปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 1.

โดยการขอรับการสนับสนุนเอกสารคู่มือในการปฏิบัติงานและงบประมาณ โดยเฉพาะบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายตลอดจนบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้น กรมการปกครองควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนของฝ่ายปกครองที่จะสร้างผลให้การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5) แนวทางพัฒนาการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของพนักงานฝ่ายปกครองในระดับอำเภอ เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนาย นภดล จารุพงศ์²⁹ สรุปว่า ภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนเป็นภารกิจหลักของฝ่ายปกครองและได้มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ นโยบายกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ชัดเจน พนักงานฝ่ายปกครองส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดี เห็นควรให้มีฝ่ายนิติกรขึ้นในที่ทำการปกครองอำเภอ เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านตัวแบบด้านการจัดการ จึงเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขีดความสามารถที่ส่งผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรต้องมีความรู้ องค์กรต้องมีสถานที่ เครื่องมือ งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของพนักงานฝ่ายปกครองอย่างเพียงพอและ ส่วนใหญ่บุคลากรซึ่งจบการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มีความรู้ในด้านการปฏิบัติงานอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นอย่างดีและบุคลากรยังมีภารกิจในงานด้านต่างๆ ตามโครงสร้างภารกิจหน้าที่รับผิดชอบของที่ทำการปกครองอำเภอมากมายหลายด้าน จึงควรให้มีฝ่ายนิติกรขึ้นในที่ทำการปกครองอำเภอ

²⁹ นภดล จารุพงศ์. (2542). *แนวทางพัฒนาการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของพนักงานฝ่ายปกครองในระดับอำเภอ*. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลนักเรียนนายอำเภอ วิทยาลัยการปกครอง. หน้า 50.