

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นจากบุคคลสองฝ่ายที่มีความต้องการแตกต่างกัน และมีจุดมุ่งหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้ก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทได้ในที่สุด ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในระดับความรุนแรงน้อย เมื่อต่างฝ่ายต่างหันหน้าเข้าพูดคุยกันด้วยหลักเหตุผลความขัดแย้งนั้นก็ยุติลงได้โดยง่าย และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์ แต่ถ้าความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่มีระดับความรุนแรงมากต่างฝ่ายต่างถือทิฐิไม่รับฟังเหตุผลของอีกฝ่ายก็อาจเป็นไปได้ว่าความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้นอาจจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจนไม่สามารถที่จะหาข้อยุติร่วมกันได้ ผลของความรุนแรงของความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนี้ก็จะนำไปสู่การเผชิญหน้าเกิดความตึงเครียด เกิดความก้าวร้าวมุ่งที่จะเอาชนะกัน และทำลายฝั่งตรงข้ามนำไปสู่ความไม่ปกติสุขของสังคมส่งผลกระทบต่อ และเป็นปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาด้านความมั่นคง เมื่อเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานอัยการ และหน่วยงานศาลยุติธรรมก็จะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆของกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นหน่วยงานสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อยุติ และสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่าย

ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในสังคมไทยปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จากสถิติคดีที่เข้าสู่ศาลและสถิติคดีที่ค้างพิจารณาของศาลชั้นต้นทั่วประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2557 และปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 1,247,845 คดี และ 1,321,371 คดีตามลำดับ จากสถิติคดีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของสังคมไทยที่มีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทมีแนวโน้มที่สูงขึ้น และเป็นเหตุให้มีจำนวนคดีที่ค้างพิจารณาของศาลยุติธรรมสูงตามไปด้วย ผลเสียจากคดีที่ค้างพิจารณาของศาลทำให้ประชาชนหรือคู่ความต้องทนรอคอยเป็นเวลานานกว่าคดีจะถึงที่สุด นอกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลักแล้ว ศาลยุติธรรมได้ส่งเสริมให้มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมหลัก เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และช่วยลดปริมาณคดีค้างพิจารณาในทุกชั้นศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมของศาลยุติธรรม และเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม สามารถรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างคู่ความ ความสำคัญเกี่ยวกับวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ผู้มีอรรถคดีและประชาชนทั่วไป กระบวนการยุติธรรมหรือระงับข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องเริ่มต้นและดำเนินไปบนพื้นฐานความสมัครใจของคู่ความเป็นการรักษาความลับ มิได้มุ่งหาข้อสรุปถูกผิดแต่เป็นการส่งเสริมให้คู่ความได้แสวงหาทางออกร่วมกัน โดยมีบุคคลที่สามหรือผู้ประนีประนอมเป็นคนกลางในการทำหน้าที่คอยช่วยเหลือแนะนำคู่พิพาทในการเจรจาหาข้อยุติ และประนีประนอมกันด้วยความยินยอมของคู่ความเอง

ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2544 ข้อ 4 ผู้ประนีประนอม หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยตามข้อกำหนดนี้ ซึ่งผู้ประนีประนอมดังกล่าวอาจจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกก็ได้เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน

การแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นผู้ประนีประนอม คณะกรรมการบริหารงานไกล่เกลี่ยในศาลดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประนีประนอมที่จะขึ้นทะเบียน รวมทั้งประวัติและความประพฤติ ความพร้อมที่จะอุทิศเวลาปฏิบัติหน้าที่ผู้ประนีประนอม ความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนความต่อเนื่องในการทำงาน การพัฒนาทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของบุคคลที่จะจัดให้อยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว ผู้ประนีประนอมต้องปฏิบัติและดำรงตนตามประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนด

บทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของผู้ประนีประนอม ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการทำหน้าที่ คือเป็นคนกลางคอยประสานความเข้าใจช่วยเหลือสนับสนุนการเจรจาระหว่างคู่ความ ให้บรรลุถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาท และผู้ประนีประนอมต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นกลาง ปราศจากอคติ ประพฤติตนถูกต้องตามกฎหมายและทำนองคลองธรรม อยู่ในกรอบศีลธรรม มีความรู้และความเข้าใจในปรัชญาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างถ่องแท้ และมีความพร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ผู้ประนีประนอมจึงต้องตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนว่าเป็นผู้สนับสนุน อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ และส่งเสริมให้คู่ความสามารถตกลงกันได้ ทั้งนี้ต้องไม่ทำตนเป็นตัวแทนของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มีความรอบคอบ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อเป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน และให้ปรากฏด้วยว่าตนไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีความเรื่องนั้นๆไม่ว่าในทางใดทางหนึ่ง

ประเภทคดีหรือข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญาที่ยอมความได้ และคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ ซึ่งคู่ความอาจตกลงกัน และมีการถอนฟ้องหรือหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีประเภทหรือลักษณะใดที่มีอัตราความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยสูง เช่น คดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางการเงิน คดีระหว่างคนในครอบครัว คดีที่มีทุนทรัพย์ไม่สูง และคดีที่ไม่มีความยุ่งยาก

สถิติคดีที่เข้าสู่ศาลและสถิติคดีที่ค้างพิจารณาของศาลจังหวัดพิษณุโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2557 และปี พ.ศ. 2558 พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 6,257 คดี และ 6,189 คดีตามลำดับ และสถิติคดีที่คู่ความแสดงความประสงค์นำคดีของตนเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2557 และปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,129 คดี และ 945 คดีตามลำดับ ผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้อัตราคดีลดลงได้ด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และการถอนฟ้องในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 648 คดี คิดเป็นร้อยละ 57.39 และในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 646 คดี คิดเป็นร้อยละ 68.35 ของจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อเปรียบเทียบสถิติคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผลสำเร็จของจำนวนคดีในศาลจังหวัดพิษณุโลกที่สามารถยุติได้ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และการถอนฟ้อง ซึ่งพบว่ามีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นว่า คู่ความในคดีมีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และบทบาทหน้าที่ของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้ประนีประนอมในด้านต่างๆ เช่น ด้านพฤติกรรมกรรมและการแสดงออก ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านการช่วยเหลือเสนอแนะสนับสนุนประสานความเข้าใจให้คู่ความสามารถตกลงกันได้

จึงเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีหน้าที่หลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ตั้งแต่การรับฟ้องคดีจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคือการที่คู่ความได้รับคำพิพากษาของศาล ศาลยุติธรรมเล็งเห็นความสำคัญนี้จึงนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีผู้ประนีประนอมทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยหาทางออกให้แก่คู่ความทั้งสองฝ่าย และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถดำเนินไปในขั้นตอนก่อนการพิจารณาหรือระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจยุติลง และนำไปสู่การทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้ อย่างไรก็ตามบทบาทและหน้าที่ของผู้ประนีประนอมที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจมีหลายปัจจัยที่จะทำให้คู่ความทั้งสองฝ่ายยินยอมให้ผู้ประนีประนอมเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยคดีของตน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทหน้าที่ของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก ในด้านต่างๆ และผลการศึกษายังสามารถนำไปใช้ในการวางแผนส่งเสริมและพัฒนาบทบาทของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดพิษณุโลกได้อีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก
3. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาบทบาทของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดพิษณุโลก

### สมมติฐานของการศึกษา

1. บทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลกในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ระดับรายได้ต่อเดือน สถานภาพการสมรส และความเกี่ยวข้องกับคดี ที่แตกต่างกันมีผลต่อระดับความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีต่อบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลกแตกต่างกัน

### ขอบเขตของการศึกษา

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก และปัจจัยที่ส่งผลต่อบทบาทของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดพิษณุโลก ด้านพฤติกรรมและการแสดงออก ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านการช่วยเหลือเสนอแนะสนับสนุนประสานความเข้าใจให้คู่ความสามารถตกลงกันได้

#### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

หน่วยงานศาลจังหวัดพิษณุโลก สังกัดศาลยุติธรรม

#### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประชากรของการศึกษาวิจัย คือประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีของศาลจังหวัดพิษณุโลก ได้แก่ โจทก์ จำเลย ผู้เสียหาย และบุคคลที่มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ จำนวน 1,600 คน

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีของศาลจังหวัดพิษณุโลก ได้แก่ โจทก์ จำเลย ผู้เสียหาย และบุคคลที่มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความที่สมัครใจและยื่นคำร้องต่อศาลแสดงความประสงค์นำคดีของตนเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวนทั้งสิ้น 319 คน

#### 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ระดับรายได้ต่อเดือน สถานภาพการสมรส ความเกี่ยวข้องกับคดี เช่น เป็นโจทก์ จำเลย ผู้เสียหาย และทนายความ

ตัวแปรตาม ได้แก่ ด้านพฤติกรรมและการแสดงออก ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านการช่วยเหลือเสนอแนะสนับสนุนประสานความเข้าใจให้ คู่ความสามารถตกลงกันได้

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

บทบาท หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมการแสดงออกของผู้ประนีประนอม ที่คู่ความให้การยอมรับตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดพิษณุโลก หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ผู้ประนีประนอมหรือบางครั้งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” คือบุคคลหรือคณะบุคคลที่ผ่านการอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยและแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดพิษณุโลก โดยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดพิษณุโลก

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่ความเอง โดยที่มีบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำเสนอแนะทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทนั้นๆ

การประนอมข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาท ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นคนกลางในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ เสนอแนะและผลของการประนอมข้อพิพาทเป็นการตกลงยินยอมของคู่พิพาทเอง

สัญญาประนีประนอมยอมความ หมายถึง เอกเทศสัญญาประเภทหนึ่งที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทที่มีให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

อำนาจหน้าที่ผู้ประนีประนอม หมายถึง การดำเนินการทำให้คู่พิพาทตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กัน ให้คู่พิพาทเสนอทางเลือกหรือเป็นผู้เสนอทางเลือกให้แก่คู่พิพาทพิจารณาเพื่อยุติข้อพิพาท

คู่ความ หมายถึง โจทก์ จำเลย ผู้เสียหาย และบุคคลที่มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ

พฤติกรรมและการแสดงออก หมายถึง การแสดงออกของผู้ประนีประนอมต่อการทำหน้าที่ในบทบาทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แสดงความกระตือรือร้น ให้ความสนใจในการช่วยเหลือสนับสนุนการเจรจาระหว่างคู่ความ และแนะนำหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับคู่ความ

คุณธรรมจริยธรรม หมายถึง ความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นกลาง ปราศจากอคติ  
ประพฤตินั้นถูกต้องตามกฎหมายและทำนองคลองธรรม อยู่ในกรอบศีลธรรมและจริยธรรม

ความรู้ความสามารถ หมายถึง การรับรู้ข้อเท็จจริง ความจริง และข้อมูลต่างๆ  
ที่เกิดขึ้นจากการศึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปได้

การช่วยเหลือเสนอแนะสนับสนุน หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้การ  
ช่วยเหลือ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จไปด้วยความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

ศาลจังหวัดพิษณุโลก หมายถึง หน่วยงานศาลชั้นต้นในจังหวัดพิษณุโลก  
สังกัดศาลยุติธรรม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงบทบาทของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัด  
พิษณุโลกต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งส่งผลให้คู่ความในคดียอมรับ และเชื่อมั่นในบทบาทการ  
ทำหน้าที่เป็นคนกลางของผู้ประนีประนอม

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของผู้ประนีประนอมต่อการไกล่เกลี่ย  
ข้อพิพาทของศาลจังหวัดพิษณุโลก

3. ผลจากการศึกษาเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารศาลจังหวัดพิษณุโลก เพื่อใช้เป็น  
แนวทางในการวางแผน และส่งเสริมการพัฒนารูปแบบและศักยภาพของผู้ประนีประนอมประจำ  
ศาลจังหวัดพิษณุโลกให้เป็นที่ยอมรับของคู่ความ