

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอม ยอมความโดยสำนักงานอัยการสูงสุด

## Legal Measures Relating to Legal Executions in Accordance with the Contract of Compromise by Office of the Attorney General

สวพร นุสสติ<sup>1</sup>  
Sawaporn Nussti

### บทคัดย่อ

การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ย่อมต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกที่พิพาทนั้นโดยตรงหรือบางข้อพิพาทที่รุนแรงอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมส่วนรวมด้วย ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในด้านการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทในสังคม โดยมีกฎหมายรองรับแตกต่างกัน ทั้งในด้านหลักเกณฑ์ บุคลากร ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท รวมถึงตลอดถึงผลของการประนีประนอมข้อพิพาทในแต่ละรูปแบบของแต่ละหน่วยงาน

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ในกรณีคู่กรณีพิพาททำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความขึ้นพนักงานอัยการแล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ เปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลของกระทรวงมหาดไทย โดยพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ) ตลอดจนแนวทาง และข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติม ปรับปรุง แก้ไขตามกฎหมายที่มีอยู่ สำหรับรองรับการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความในกรณีคู่กรณีพิพาททำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความขึ้นพนักงานอัยการ โดยให้มีผลเป็นเช่นเดียวกันกับสัญญาประนีประนอมยอมความของพนักงานฝ่ายปกครองระดับอำเภอ กล่าวคือ ทำให้สัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีที่ยุติข้อพิพาทโดยพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด มีสภาพบังคับทางกฎหมาย โดยหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามสัญญานั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ศาลออก คำบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความเช่นเดียวกัน โดยมิต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นไปฟ้องร้องต่อศาลก่อนดังเช่นสัญญาประนีประนอมยอมความทางแพ่งอื่น ๆ ที่คู่กรณีได้ไปทำข้อตกลงกันโดยทั่ว ๆ ไป

**คำสำคัญ:** การบังคับคดี สัญญาประนีประนอมยอมความ สำนักงานอัยการสูงสุด

<sup>1</sup> School of Law, Mae Fah Luang University Corresponding author, E-mail: yuifairy5355@gmail.com

## Abstract

Living in association of human beings can cause any conflicts among the members of such community or society. This will impact the being of members who is directly facing such conflict or serious conflict might also have a huge impact on the public order. Each country has its agent in charge of reconciling disputes in society by the different supporting law. Such laws are different in term of rule, personnel performing mediation duty and also form of the consequence of dispute resolution of each agent.

This academic article objectives are to study the legal problem with execution of the compromise contract. The study compares the differences between the case when the conflicting parties make the reconciliation by the public prosecutor's arrangement but violate the compromise contract and the case of the out-of-court-resolution of the Ministry of Interior by the administrative official (amphur or district). The study includes guidelines and suggestions on existing law amendment for the purpose of handling the execution of the compromise agreement of the disputing parties by the arrangement of public prosecutors and making its effectiveness as the compromise agreement by the administrative official. In other words, the amendment is to make the compromise agreement by the public prosecutors legally effective and if one party

Acts in violation of the term under the agreement, the other party is entitled to request the public prosecutor to file the request to competent court to issue an enforcement warrant in accordance with the agreement of compromise. This method omits the law suit brought under the compromise agreement in court like other civil compromise agreement that the disputing parties make in general.

**Keywords:** Execution, Contract of Compromise, the Office of Attorney General.

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานอัยการสูงสุด ในบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในงานด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือ สคช. นั้น นับเป็นงานที่แตกต่างจากบทบาทด้านการอำนวยความสะดวกในด้านการฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลในฐานะเป็นทนายแผ่นดินคดีโดยสิ้นเชิง นับแต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตั้ง

หน่วยงานนี้ขึ้นมาทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนในชุมชนชนบททางไกลรวมทั้งบุคคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมายต่าง ๆ ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการดูแลคุ้มครองถึงสิทธิต่าง ๆ ของตนเองอย่างถ้วนหน้าและเป็นธรรมโดยบทบาทสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมเกิดความสงบสุขคือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายทั้งโครงการเผยแพร่กฎหมายแก่ประชาชนในชนบทยากจน และโครงการประណอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน

การไกล่เกลี่ยประណอมข้อพิพาท เป็นงานในภารกิจหลักและสำคัญยิ่งในความรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เพราะถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน เนื่องจากช่วยทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน โดยเท่าที่ผ่านมา สคช. กับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้นสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความสำเร็จอย่างสูงในภารกิจช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน เพราะสามารถทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้โดยมิต้องนำคดีไปฟ้องทางศาล มีความรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และเกิดความปรองดองไม่ทำให้เสียเวลาในการประกอบอาชีพอย่างอื่น ซึ่งปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งเกิดจากการความน่าเชื่อถือขององค์กรในนามสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งปัจจุบันนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมโดยเฉพาะและตลอดมานอกจากนี้ ยังมีปัจจัยด้านความน่าเชื่อถือของบุคลากรสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด คือร้อยละเก้าสิบเป็นนักกฎหมายที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งมีการสั่งสมประสบการณ์ของผู้ทำการไกล่เกลี่ยและได้ทุ่มเทใส่ใจในการปฏิบัติงานในด้านให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จึงทำให้ภารกิจในงานช่วยเหลือทางกฎหมายนี้ประสบผลสำเร็จและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สามารถระงับข้อพิพาทกันได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประណอมยอมความ เกิดความสงบสุขและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนตามภาระหน้าที่ในงานอำนวยความยุติธรรม ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาสภาพบังคับกรณีผิดสัญญาประណอมยอมความชั้นพนักงานอัยการของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ว่าสมควรที่แก้ไข หรือ ปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งใด ๆ หรือไม่ อันจะเป็นการเพิ่มมาตรฐานทางการอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม และช่วยส่งเสริมสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและให้ทันสมัยเท่าเทียมกับนานาประเทศให้เป็นที่ยอมรับทั้งใน ระดับประเทศ และในระดับนานาชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยประណอมยอมความชั้นพนักงานอัยการ รวมทั้งขอบเขตของการปรับใช้กฎหมายในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุด ในกรณีทำสัญญาประណอมยอมความแล้วมีผลต่อการการบังคับคดี
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งของไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษา ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ในกรณี คู่กรณีพิพาททำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความขึ้นพนักงานอัยการแล้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ เปรียบเทียบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลของกระทรวงมหาดไทย โดย พนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ) ตลอดจนแนวทาง และข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติม ปรับปรุง แก้ไขตาม กฎหมายที่มีอยู่ สำหรับรองรับการบังคับคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ในกรณีคู่กรณีพิพาท ทำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความขึ้นพนักงานอัยการ

## วิธีการศึกษา

การศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าและวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ เอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติอื่น ๆ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด บทความทางวิชาการ วารสารทางกฎหมาย และ คำพิพากษาของศาล ทั้งของไทยและต่างประเทศ ทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Internet) และวิเคราะห์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจน ทฤษฎีอื่น ๆ ตลอดทั้งแนวนโยบายของรัฐในการใช้อำนาจทางการบริหาร ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 อันเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมทางด้านรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงการศึกษาจากการสังเกตติดตาม (Observation) กระบวนการปฏิบัติงานจริงของผู้เขียนตาม ประสบการณ์ที่ได้ปฏิบัติงานจริงในหน้าที่นิติกร ในส่วนงานของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด

## การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลขององค์กรของรัฐ

### สำนักงานอัยการสูงสุด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีทั้งการไกล่เกลี่ยกรณีขึ้นก่อนเสนอคำฟ้องคดีต่อศาลของศาลแล้ว ยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีขององค์กรอื่นด้วย เช่น พนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ) และ พนักงานอัยการ โดยในชั้นพนักงานอัยการนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรม และถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้ดำเนินการ ตามกระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ การเน้นหลักการเข้าถึงความยุติธรรมโดยไม่ต้องฟ้องดำเนินคดี ต่อศาล เพื่อสามารถที่จะทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้ มีปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นได้มีการตั้งหน่วยงานในสังกัดสำนักงานอัยการ สูงสุดขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีการตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เมื่อ ปี พ.ศ. 2525 ซึ่งนับแต่ได้ก่อตั้งขึ้นมาบทบาทของ พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุดในส่วนภารกิจให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้น ได้เข้าถึง ประชาชนอย่างทั่วถึง ทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมมากขึ้น ทำให้ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลผู้มิรายได้

น้อยได้เข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยในสถานการณ์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น ภารกิจหลักอย่างหนึ่งของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ที่ได้ให้บริการแก่ประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้น คือ การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย เพราะเป็นการทำให้คู่กรณีพิพาทอยู่ด้วยกันในสังคมอย่างสงบสุข สามารถประนีประนอมยอมความกันได้ ลดภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่กรณี ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแพ้ชนะ แต่ต่างก็ชนะด้วยกันทั้งสองฝ่ายจึงทำให้โครงการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของพนักงานอัยการประสบความสำเร็จอย่างสูง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2525 ในเวลาต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดหรือกรมอัยการในขณะนั้นได้ มีการออกระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2532 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการขอให้พนักงานอัยการทำการประนีประนอมข้อพิพาทตามระเบียบ ข้อ 4 ให้อำนาจพนักงานอัยการทำการไกล่เกลี่ยโดยในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้พนักงานอัยการไกล่เกลี่ยให้ผู้นั้นยื่นคำร้องต่อหัวหน้าพนักงานอัยการในส่วนกลาง ส่วนในต่างจังหวัดนั้นให้ยื่นต่ออัยการจังหวัด ซึ่งเมื่ออัยการจังหวัดเห็นสมควรประนีประนอมข้อพิพาทก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ ทำหนังสือเชิญคู่กรณีอีกฝ่ายมาเพื่อสอบถามความประสงค์ว่าจะยินยอมให้พนักงานอัยการทำการประนีประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากไม่ยินยอม พนักงานอัยการก็จะไม่มีอำนาจไปทำการประนีประนอมข้อพิพาทให้แล้วแจ้งให้คู่กรณีที่ขอให้ไกล่เกลี่ยทราบต่อไป ส่วนกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมให้พนักงานอัยการไกล่เกลี่ยทำการประนีประนอมข้อพิพาท ให้แจ้งสิทธิหน้าที่และพันธะทางกฎหมายอันเป็นผลจากการประนีประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบโดยละเอียดและแจ้งชัด ดังรายละเอียด ในระเบียบ ข้อ 5 และข้อ 6 ส่วนในกรณีที่ผลการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทนั้นคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ก็ให้พนักงานอัยการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือในกรณีที่เป็นการแพ่ง หรือจัดทำบันทึกยอมความในกรณีที่เป็นการคดีอาญาในความผิดอันยอมความกันได้ แล้วอ่านให้คู่กรณีฟัง แล้วให้คู่กรณีนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานสองคน แล้วให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อในฐานะผู้ทำการประนีประนอมข้อพิพาท แล้วนำเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในเวลาต่อมาก็ได้ออกระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ขึ้นมารองรับเพื่อใช้เป็นแนวทางและวิธีปฏิบัติในการประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530

กระบวนการและขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุด

1. การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการเกิดขึ้นจากการที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งขอให้พนักงานอัยการประนีประนอมข้อพิพาทโดยการทำเป็นคำร้องขอยื่นต่อพนักงานอัยการ
2. หัวหน้าพนักงานอัยการ หรืออัยการจังหวัดเห็นสมควรทำการประนีประนอมข้อพิพาทให้ ก็ให้ทำหนังสือเชิญคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมาเพื่อสอบถามว่าประสงค์จะให้พนักงานอัยการประนีประนอมข้อพิพาทหรือไม่ ดังนั้น การประนีประนอมข้อพิพาทจึงเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของคู่กรณี หากประสงค์จะให้ประนีประนอมข้อ

พิพาทก็สามารถดำเนินการให้ได้ หากไม่ประสงค์หรือไม่ยินยอมให้ประนอมข้อพิพาท หรือมีเหตุอันไม่สมควรที่จะประนอมข้อพิพาทก็ให้แจ้งเหตุให้คู่กรณีพิพาทนั้นทราบและให้ลงลายมือชื่อไว้

3. ก่อนลงทำการประนอมข้อพิพาทผู้ประนอมข้อพิพาทต้องแจ้งสิทธิ หน้าที่ และพันธะทางกฎหมาย อันเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบโดยละเอียดแจ้งชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เพราะกรณีที่เป็นความผิดอาญาที่ยอมความได้หากทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและทำให้สิทธินำคดีมาฟ้องระงับไป

4. เมื่อคู่กรณีตกลงกันก็ให้ผู้ประนอมข้อพิพาททำบันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความให้ โดยให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน มอบให้คู่กรณียึดถือไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ และอีกฉบับให้เก็บไว้ที่สภขที่ทำการประนอมข้อพิพาทแล้วรายงานให้หัวหน้าพนักงานอัยการทราบ

5. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุด คือ พนักงานอัยการ

### กระทรวงมหาดไทยโดยพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายนอกศาลพบว่า ในอดีตกฎหมายได้สร้างช่องทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับพื้นที่ เช่น พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 114 (พ.ศ.2438) หมวดที่ 6 กำหนดให้กำนันมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ‘ความแพ่งแลความวิวาทเล็กน้อย’ ในคดีที่มีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 20 บาท และเป็นความที่ไม่มีโทษหลวง หากเกิดขึ้นในตำบลใด ถ้าตัวจำเลยอยู่ในตำบลใด ก็ให้นายแขวงมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่กำหนดให้สำเร็จหรือมีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับตั้งแต่ 20 ถึง 40 บาท หากคู่ความต้องการ (มาตรา 27-28) ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ภารกิจดังกล่าวก็ได้โอนมายังนายอำเภอโดยให้มีอำนาจไกล่เกลี่ยความแพ่งที่ผู้ถูกร้องมีภูมิลำเนาหรือมีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอและมีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 20,000 บาท หากผู้ร้องร้องขอ (มาตรา 108) (ตะวัน มานะกุล, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : หน้า 3-4) การที่กฎหมายได้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ด้วยการมอบภาระหน้าที่เรื่องการระงับข้อพิพาทให้แก่ นายอำเภอ โดยไม่เปิดช่องให้ นายกำนัน นายแขวง ดังเช่นที่เคยเป็นอยู่ตามสังคมวัฒนธรรมเดิมของไทย ทำให้การปกครองในส่วนท้องถิ่นมีความขัดข้องอยู่บ้าง โดยเฉพาะในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ ซึ่งศาลฎีกาเองก็เคยมีความเห็นว่า กำหนดให้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ที่จะเรียกให้คู่พิพาทไปไกล่เกลี่ย ดังปรากฏตาม คำพิพากษาฎีกาที่ 2113/2516 ว่า *กำนันใช้คนไปตามบุตรสาวจำเลยมาไกล่เกลี่ย ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ การที่จำเลยกล่าววาจาดูหมิ่นกำนัน จึงไม่ใช่การดูหมิ่น เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่ จำเลยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 (นพพร โปธิรังษิยากร, 2552 : หน้า 15-16)*

เดิมฝ่ายปกครองโดยกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายอันแน่วแน่ที่จะระงับข้อพิพาทที่จะลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้สอดคล้องตามบทบาทอำนาจหน้าที่บำบัดทุกข์และบำรุงสุขแก่ราษฎร พร้อมกันนี้ได้เสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้มีบทบาทในการประนอมข้อพิพาทเนื่องจาก

ข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านและชุมชน ซึ่งข้อพิพาทแม้อาจเป็นเพียงสิ่งเล็กน้อยแต่หากไม่มีการแก้ไขหรือช่วยระงับข้อพิพาทนั้นแล้วอาจเปลี่ยนเป็นเรื่องใหญ่ขึ้น ก็ทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม โดยข้อพิพาทในชุมชนนั้นผู้ที่มิชอบทบทายอย่างมาในการแก้ไขปัญหาหรือระงับข้อพิพาทจะเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 เพื่อให้การแก้ไขปัญหามาให้เกิดความสงบเรียบร้อยในชุมชนกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านได้เมื่อปี พ.ศ. 2530 โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในชุมชน และได้กำหนดรูปแบบวิธีการและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยเพื่อประนอมข้อพิพาทไว้ (นพพร โปธิรังสิยากร, 2552 : หน้า 17)

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มีข้อจำกัดทางกฎหมาย และไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว เพื่อให้ นายอำเภอ รวมทั้งผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานคร สามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทมาใช้ได้อย่างเต็มผล (นพพร โปธิรังสิยากร, 2552 : หน้า 18) เมื่อปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐบาลของ ฯพณฯ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการ จึงได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ 7) พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 18 มาตรา

โดยบทบาทและความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยใน มาตรา 14 โดยกำหนดให้เพิ่ม มาตรา 61/1, 61/2 และ 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### กระบวนการและขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)

1. การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง เกิดขึ้นจากการที่ (อำเภอ) คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอนั้น มีข้อพิพาทกันเกิดขึ้นโดยเป็นข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ขอให้ประนอมข้อพิพาทโดยการทำเป็นคำร้องขอยื่นต่อนายอำเภอ

2. นายอำเภอ เห็นสมควรทำการประนอมข้อพิพาทให้ ก็ให้ทำหนังสือเชิญคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมาเพื่อสอบถามว่าประสงค์จะยินยอมให้ประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากยินยอมจึงให้คู่พิพาทเลือกผู้ทำการไกล่เกลี่ยฝ่ายละคนจากบัญชีซึ่งทางอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประจำอำเภอนั้นไว้ แล้วให้นายอำเภอ หรือพนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธานเพื่อเป็นคณะบุคคลเพื่อทำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจึงเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของคู่กรณี หากประสงค์จะให้ประนอมข้อพิพาทก็สามารถดำเนินการให้ได้ หากไม่ประสงค์หรือไม่ยินยอมให้ประนอมข้อพิพาท หรือมีเหตุอันไม่สมควรที่จะประนอมข้อพิพาทก็ให้แจ้งเหตุให้คู่กรณีพิพาทนั้นทราบและให้ลงลายมือชื่อไว้

3. เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้ ก็ให้ผู้ประนอมข้อพิพาททำบันทึกสัญญาประนีประนอมยอมความให้โดยให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน มอบให้คู่กรณียึดถือไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ และอีกฉบับให้เก็บไว้ที่อำเภอ

4. กรณีคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้เลย โดยมีจำเป็นต้องนำสัญญาไปฟ้องบังคับต่อศาลก่อน

ผู้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง (อำเภอ)

1. บุคคลภายนอกที่อำเภอจัดทำบัญชีไว้เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นบุคคลที่คัดเลือกมาจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์โดยคู่กรณีพิพาทเลือกเองฝ่ายละ 1 คน
2. นายอำเภอ
3. พนักงานอัยการประจำจังหวัด
4. ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย
5. ประธานกรรมการไกล่เกลี่ยให้คัดเลือกจากบุคคลตาม ข้อ 2-4 คนใดคนหนึ่ง

ตามระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยของคณะบุคคลที่อำเภอให้ทำการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ดังกล่าวนี้นับว่าเป็นการพัฒนาของกระบวนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้อำนาจทางการบริหารที่ให้สามารถบังคับคดีได้ตั้งเช่นอำนาจทางตุลาการ คือ หากมีการตกลงกันได้จนมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว เมื่ออีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้นก็ให้อีกฝ่ายร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลออกคำสั่งบังคับคดีได้โดย มิจำเป็นต้องมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นก่อน ดังเช่นการทำสัญญาประนีประนอมยอมความของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลแต่อย่างใด

### วิเคราะห์สภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสภาพการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำโดยสำนักงานอัยการสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการที่คู่กรณีหรือคู่พิพาทเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการนี้ก็เพื่อแสวงหาความยุติธรรม ความรวดเร็ว ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินคดีทางศาล คู่กรณีหรือคู่พิพาทจึงได้เลือกใช้ช่องทางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการเป็นวิธีการทางเลือกของตน อย่างไรก็ตามหากคู่กรณีหรือคู่พิพาทดังกล่าวได้มีการตกลงโดยสมัครใจในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำโดยสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ต่อมาปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องนำคดีเข้าสู่กลไกของกระบวนการยุติธรรมโดยการไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีก่อน จึงจะสามารถดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามสัญญา



ประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ากระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลมีหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการสืบพยานฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลย และหากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีหรือไม่พอใจในผลของคำพิพากษา ก็อาจมีการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ไปยังศาลสูงเพื่อพิจารณาดังนั้น กว่าที่คดีจะถึงที่สุด อาจใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้เสียค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะ เป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ รวมตลอดถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกทั้งเสียเวลา ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวว่าจะถึงขั้นตอนการบังคับคดีแก่คู่กรณีนั้นจึงเป็นการปฏิเสธหลักความยุติธรรมที่แท้จริง ตามภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือการปฏิเสธความยุติธรรม” “Justice delayed is justice denied” เป็นเหตุให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการที่คู่กรณีหรือคู่พิพาทเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ เพื่อแสวงหาความยุติธรรม ความรวดเร็ว ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย

ดังนั้น แม้ว่าในเบื้องต้น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของคู่กรณีหรือคู่พิพาทนั้นจะสำเร็จจนได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ อันทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติไปโดยผลของสัญญาประนีประนอมยอมความก็ตาม แต่สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวนี้ก็ทำให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่จะบังคับคดีให้คู่กรณีนั้นปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมนั้นได้ในทันทีเช่นเดียวกับสัญญาประนีประนอมยอมความของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ทั้งที่สัญญาประนีประนอมยอมความที่สร้างขึ้นโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทระดับอำเภอนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ได้แก้ไขโดยการเพิ่มเติมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามมาตรา 61/1 (4) โดยให้อำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และตามมาตรา 61/2 วรรคสาม ยังกำหนดให้คู่กรณีที่พิพาทเลือกบุคคลที่ทางอำเภอได้ขึ้นบัญชีรายชื่อประจำอำเภอจัดทำไว้เป็นกรรมการไกล่เกลี่ยฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำการไกล่เกลี่ย และหากคู่พิพาทนั้นสามารถที่จะตกลงกันได้ก็ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยนั้นจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท โดยได้กำหนดให้สัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทนี้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ คือ ให้สามารถบังคับคดีได้เลยโดยมิต้องนำคดีไปฟ้องยังศาลหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งนั้นสามารถร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับคดีให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ โดยมิต้องมีการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลตามมูลหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นก่อน ดังเช่นสัญญาประนีประนอมยอมความของพนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจของอำเภอหรือฝ่ายปกครองตามมาตรา 61/1 (4) แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังกล่าวจึงมีผลเสมือนเป็นการให้อำนาจทางตุลาการแก่ฝ่ายบริหารไปด้วยในขณะเดียวกันเมื่อได้เปรียบเทียบดูตามรูปแบบวิธีดำเนินการ โดยสถานภาพและสถานะขององค์กรตามบทบาทอำนาจในหน้าที่แล้ว อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการที่สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดทำ

ได้ โดยมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติไว้ ซึ่งโดยเฉพาะภารกิจการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนนั้น ได้จัดตั้งหน่วยงานในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญของกระบวนการยุติธรรมโดยตรง และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีภารกิจให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนมานานหลายทศวรรษแล้ว แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของสำนักงานอัยการสูงสุดในกรณีให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน ในส่วนของการไกล่เกลี่ยและจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้แก่ประชาชนกลับไม่สามารถนำไปยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับได้ในทันที เฉกเช่นเดียวกันกับสัญญาประนีประนอมที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทของอำเภอได้จัดทำขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำขึ้นโดยพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด มีประสิทธิภาพ และความรวดเร็วในการบังคับ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมาย รวมตลอดถึงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด ให้สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไปยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับได้โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ ดังเช่นที่กฎหมายได้บัญญัติให้กระทำได้ในกรณีของสัญญาประนีประนอมยอมความของอำเภอตามข้อ 25 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

## วิเคราะห์เปรียบเทียบผลสภาพการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ทำให้เห็นถึงวิวัฒนาการ รูปแบบ ลักษณะของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในต่างประเทศว่ามีการให้ความสำคัญและมีการกำหนดรูปแบบของการไกล่เกลี่ยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ มีมาตรฐาน เป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในการหันมาเลือกใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ทำให้ช่วยลดความขัดแย้งและลดปริมาณคดีของศาล โดยในแต่ละประเทศมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

### 1. เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยเป็นจำนวนมาก มีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งในประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยที่สำคัญคือ Mediation Act 1997 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นวิชาชีพ โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีประกาศมาตรฐานความสามารถของผู้ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จดทะเบียนไว้จะมีอายุการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในทะเบียนเป็นเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ขึ้นทะเบียน ซึ่งสามารถต่ออายุได้ทุก ๆ 3 ปี เพื่อเป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยตลอดเวลา โดยกำหนดไว้ใน Section 6 of Mediation Act 1997 มีการกำหนดหลักสูตรการอบรมที่กำหนดให้อบรมอย่างน้อย 3 วัน ประกอบ

ด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฝึกการปฏิบัติ โดยการอบรมต้องผ่านการประเมินของผู้ตรวจสอบคุณภาพของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย มีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในชุมชน (Community Justice Centres Act 1983 no.127) ซึ่งกำหนดว่า ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ ผู้อำนวยการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน หรือเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีโดยการรับรองของผู้อำนวยการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน และในกรณีที่ทำกรไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ กฎหมายไม่ให้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปเปิดเผยหรือเป็นพยานในชั้นศาลหรืออนุญาโตตุลาการ ซึ่งกำหนดไว้ใน Mediation Act 1997 Section 9 Admissibility of evidence รวมทั้งยังมีการให้ความคุ้มกัน (Immunity) และปกป้อง (Protection) ผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย Mediation Act 1997 Section 12 Protection of mediators ส่วนผลของการผิดสัญญา ประนีประนอมยอมความนั้น กรณีตกลงกันแล้ว ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญานั้น คู่กรณีสามารถนำสัญญานั้นไปขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ เพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญา ประนีประนอมยอมความนั้นได้โดยมีต่อนาคดีไปฟ้องร้องต่อศาลก่อน โดยนำแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ (วงศัศศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล, 2552 : หน้า 67)

## 2. ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State of America)

ในสหรัฐอเมริกา เน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นเดียวกับนานาประเทศ โดยนำหลักการของอนุญาโตตุลาการมาใช้เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้อย่างมีระบบและมาตรฐานในกระบวนการให้ความยุติธรรม จึงนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในส่วนการบังคับตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ เช่นเดียวกัน คือ หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา คู่กรณีอีกฝ่ายก็สามารถร้องขอออกคำสั่งบังคับเพื่อให้คู่กรณีฝ่ายนั้น ปฏิบัติตามข้อตกลงได้โดยมีต่อนาคดีไปฟ้องต่อศาลก่อน ดังนั้น เมื่อได้เปรียบเทียบสัญญาประนีประนอมของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจึงเห็นได้ว่า การนำเอาระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้กับระบบการไกล่เกลี่ยเชิงบังคับจะทำให้สามารถระงับข้อพิพาทให้ยุติลงได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งหากไม่มีการโต้แย้งคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ศาลสามารถลงนามในคำสั่งบังคับคดีตามคำชี้ขาดทันทีเป็นการลดขั้นตอนของคดีที่ได้ผล ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลักษณะการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็เหมือนกับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทย คงแตกต่างกันบ้างสำหรับผู้ที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น (บุญตา ส. ผาบัณเฑาะว์, 2547 : หน้า 25)

## 3. สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

ในสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือได้นำระบบการไกล่เกลี่ยมาใช้เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและได้ดำเนินการอย่างได้มีประสิทธิภาพ สร้างมาตรฐานในระบบการไกล่เกลี่ยด้วย ทำให้คู่ความที่พิพาทเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยอย่างมากจึงลดปริมาณคดีในศาล หากคู่กรณีพิพาทกันนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ก็ให้คู่กรณีนั้นร้องขอออกคำสั่งบังคับต่อศาลได้โดยมีต่อนาคดีไปฟ้องร้องต่อศาลก่อน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในประเทศสหราชอาณาจักรการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย มีรูปแบบและเป้าหมายที่คล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการนำเอาระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ในเชิงการบังคับเพื่อจะทำได้ทำให้สามารถระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ให้ยุติ

ลงได้ด้วยความรวดเร็ว และลดปริมาณของการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างอาชีพสำหรับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นวิชาชีพอีกวิชาชีพหนึ่งด้วย ส่วนรูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลักษณะการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็เหมือนกับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทย คงแตกต่างกันบ้างสำหรับผู้ที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะเห็นได้ว่าในส่วนของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรนั้น มีการเปิดช่องทางให้คู่พิพาทที่เข้าทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันสามารถนำสัญญานั้นไปยื่นต่อศาล เพื่อให้ศาลออกคำสั่งเพื่อประทับรับรองถึงความสมบูรณ์และมีความมีประสิทธิภาพบังคับของสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว เรียกว่า Tomlin order หากต่อมาคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถนำสัญญาดังกล่าวไปบังคับแก่อีกฝ่ายซึ่งมีสภาพเทียบเท่ากับคำพิพากษาโดยที่ไม่จำเป็นต้องนำไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีก (สรวิศ ลิ้มปริงซี่, 2545 : หน้า 110-113)

#### 4. ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่มีสภาพสังคมลักษณะที่รวมกลุ่มกันเป็นชุมชน เรียกว่า “แบบบารังโกย์” (Barangay) มีการปกครองโดยผู้นำชุมชนหรือผู้นำของบารังโกย์ และเป็นสังคมที่มีความเชื่อฟังในผู้นำชุมชนสูง เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในชุมชนจะไม่ใช้การตัดสินโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่ใช้วิธีการเพื่อยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการ “คาตารุงกั กัมบารังโกย์” เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทในหมู่บ้านที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ดีมากกว่ามาเป็นศัตรูต่อกัน โดยรูปแบบการไกล่เกลี่ยแบบ “คาตารุงกั กัมบารังโกย์” จะมีคณะบุคคลที่เรียกว่า “ลูปอง ทากาปายาปา” (Lupong Tagapayapor) หรือเรียกว่า “คณะกรรมการ แสวงหาสันติภาพ” ทำหน้าที่นำปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน มาหาข้อสรุปอย่างสมานฉันท์โดยอาศัยโครงสร้างทางวัฒนธรรมและกระบวนการตามขนบธรรมเนียมของชุมชน เป็นการใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) ซึ่งคู่กรณีเป็นผู้ร่วมกันหาทางออกหรือร่วมกันตัดสิน ผลที่ได้จึงเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการไกล่เกลี่ยโดย Lupong Tagapayapor จึงมีประสิทธิภาพอย่างมากในสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ทำให้ข้อขัดแย้งยุติลงและช่วยเสริมสร้างความปรองดองสมานฉันท์ เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดไว้ว่าคดีประเภทใดต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม

ในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนเป็นทางเลือกให้แก่ฝ่ายเจ้าหนี้ว่าสามารถที่จะขอออกคำสั่งได้เช่นเดียวกันโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการเลิกสัญญาประนีประนอมยอมความเสียก่อน เนื่องจากถือว่าสิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมนั้นยังคงมีอยู่เท่าที่ที่ยังไม่ได้มีการชำระหนี้กันตามความประสงค์ของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (วรกฤษ ینگน้อย, 2543 : หน้า 33-39)

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กับกฎหมายของต่างประเทศ ทำให้พบว่า

ยังมีประเด็นปัญหาบางประการของการกำหนดกฎหมายว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ หรือหลักการบางประการที่กฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของต่างประเทศกำหนดไว้ ควรที่จะนำมากำหนดและปรับใช้ในการไต่ถามข้อพิพาทในระดับอำเภอและใช้ในการไต่ถามข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ หรือไม่ และช่องว่างทางกฎหมายที่อาจทำให้การไต่ถามตามกฎหมายกระทรวงนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยกฎหมายของต่างประเทศมีรูปแบบ กระบวนและหลักการที่ดีหลายประการ เช่น การกำหนดให้มีการไต่ถามก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล คุณสมบัติและจรรยาบรรณของผู้ไต่ถาม การอบรมให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของผู้ไต่ถาม จำนวนผู้ไต่ถาม กระบวนการสภาพบังคับ การกำหนดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกิดจากการไต่ถามในกรณีที่ทำการไต่ถามไม่สำเร็จ

## สรุป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศแล้ว นับได้ว่ามีประโยชน์ที่จะนำมาปรับใช้ให้เข้ากับปัญหาเรื่องการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบังคับตามสัญญาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง จะเห็นได้จาก สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ทั้งสองประเทศนี้มีกระบวนการที่ตรงกันกล่าวคือ สามารถนำสัญญาดังกล่าวไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลรับรองความมีผลบังคับใช้เปรียบเสมือนกับเป็นพิพาทซึ่งหากเกิดการผิดสัญญาคู่สัญญาก็สามารถนำสัญญานั้นไปบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องเริ่มต้นยื่นคำฟ้องคดีใหม่ วิธีการดังกล่าวถือเป็นหลักปฏิบัติทั่วไป ซึ่งเป็นการให้หลักประกันแก่คู่สัญญาในการตัดสินใจเข้าทำสัญญาได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะช่วยย่นระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและความเท่าเทียมกันของข้อสัญญาดังกล่าวอีกด้วย หรือในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดผิดสัญญา ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนเป็นทางเลือกให้แก่ฝ่ายเจ้าหนี้ว่าสามารถที่จะขอบังคับได้เช่นเดียวกันโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการบอกเลิกสัญญาประนีประนอมยอมความเสียก่อน เนื่องจากถือว่าสิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมนั้นยังคงมีอยู่ครบเท่าที่ยังไม่ได้มีการชำระหนี้กันตามความประสงค์ของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่สัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจรับรองสัญญาประนีประนอมยอมความที่ได้ทำขึ้นนอกศาลโดยองค์กรต่างๆ รวมทั้งสำนักงานอัยการสูงสุด โดยคู่สัญญาอาจยื่นคำขอต่อศาลโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญา ไม่มีข้อความที่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจทำคำสั่งรับรองให้สัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมีผลบังคับเช่นเดียวกันกับการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล โดยในขั้นตอนดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบข้อสัญญาไปด้วยเวลาเดียวกัน หากเกิดกรณีที่ศาลเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือยังมีความไม่ชัดเจนในส่วนใดอันสังเกตเห็นได้ว่าอาจก่อให้เกิด

ปัญหาในอนาคตก็ย่อมมีอำนาจที่จะไต่สวนได้ เมื่อศาลได้ประทับรับรองสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว หากต่อมาคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายก็อาจนำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งศาลได้ทำคำสั่งรับรองให้แล้วนั้น ยื่นต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่

### บรรณานุกรม

- ตะวัน มานะกุล. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย, 3-4. (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2560). เข้าถึงได้จาก <http://v-reform.org/>
- นพพร โปธิรังสิยากร. (2552). ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้วยการไกล่เกลี่ย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- บุญตา ส. ผาบบีชี (2547). กระบวนการว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทศึกษา: เปรียบเทียบความกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วงศ์ศิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล. (2552). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ก่อนเสนอคดีต่อศาล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, กรุงเทพฯ.
- วรฤช นิ่งน้อย. (2543). การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการระงับข้อพิพาทของประชาชนโดยฝ่ายปกครอง อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรวิศ ลิ้มปั้งซี่. (2545). อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: นิติรัฐ. สำนักงานอัยการสูงสุด. (2547). คู่มือระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.