



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของพนักงาน  
ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

จัดทำโดย ร.ต.ท.อาทิตย์ บุญญะโสภิต  
รหัส ๕๙๐๔๕๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงาน ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อ

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law นั้น เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขต และมีการปกครองภายใต้กฎหมาย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายเป็นฐานที่เป็นนิติรัฐ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา ของพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับบทกฎหมายที่ระบุว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และบทกฎหมายที่ว่าการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ถือเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา ของพนักงานฝ่ายปกครอง คือ นายอำเภอและปลัดอำเภอที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาทของประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา เป็นภารกิจหนึ่งในห้าของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อช่วยเหลือประชาชนและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ๗๖ จังหวัด ที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอตั้งอยู่ทั้ง ๘๗๘ แห่ง เป็นภารกิจที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ

## เนื้อหา

### ๑. ทฤษฎีหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

#### ๑.๑ หลักนิติธรรม

##### ๑.๑.๑ พัฒนาการของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ The Rule of Law นั้น เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตและมีการปกครองภายใต้กฎหมาย โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษชื่อ A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ และได้อธิบายความหมายในแง่ที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่า

ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ “หลักนิติธรรม”<sup>๑</sup>

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักนิติธรรมมาใช้โดยปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งผู้ยกร่างมีเจตนารมณ์ที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐสอดคล้องกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้<sup>๒</sup> แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่หลักนิติธรรมก็ยังคงเป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการและมีการนำมากำหนดรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป โดยเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

### ๑.๑.๒ เนื้อหาหลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยในต่างประเทศได้มีนักปรัชญาซึ่งมีชื่อเสียงได้ให้คำนิยามและความหมาย ดังนี้

A.V. Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้<sup>๓</sup> หลักนิติธรรมตามแนวคิดของ A.V. Dicey ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอยังคงมีอุปสรรคและปัญหาที่อาจจะเกิดตามมาได้

Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกา เป็นผู้อธิบายในยุคหลัง โดยเห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

<sup>๑</sup> อุทกษ มงคลนาวิน. (มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”. *วารสารจุลนิติ*. หน้า ๔.

<sup>๒</sup> สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๐). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. หน้า ๒.

<sup>๓</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. *วารสารจุลนิติ*. หน้า ๖๐.

๑. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กร  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

๓. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อ  
ใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

๔. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้  
เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

๕. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

๖. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้  
สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

๘. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้อง  
ต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

สำหรับประเทศไทยได้มีนักวิชาการให้ความหมายและสาระสำคัญของนิติธรรมไว้  
เช่นกัน ดังนี้

**ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน** กล่าวว่า หลักนิติธรรมนั้นอย่างน้อยจะต้อง  
มีสาระสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

๑. การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

๒. ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครอง  
จากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

๓. มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๔. การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็น  
นิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

๕. ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

๖. ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและ  
ปฏิบัติตามกฎหมาย

๗. ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม  
ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริง  
ของประชาชน

๘. ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

๙. ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๑๐. ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสุขให้แก่ประชาชนและสังคม

ส่วนรวม

๑๑. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

<sup>๔</sup> อุกฤษ มงคลนาวิน. เล่มเดิม. หน้า ๔-๕.

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้คำนิยามของ “หลักนิติธรรม” ว่าเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม<sup>๕</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม<sup>๖</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ไว้ว่า เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>๗</sup>

สรุปได้ว่าหลักนิติธรรม หมายถึง การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักการดังนี้

๑. หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนอยู่กับกฎหมายใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

๒. หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้<sup>๘</sup>

<sup>๕</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (กันยายน ๒๕๕๔). “หลักนิติธรรม”. *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน* ๖(๑). หน้า ๑๖-๑๗.

<sup>๖</sup> วิษณุ เครืองาม. ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”. สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

<sup>๗</sup> ประยูร กาญจนกุล. (พฤษภาคม ๒๕๕๓). “หลักนิติธรรมไทย”. *นิติรัฐ นิติธรรม*. หน้า ๑๔๐.

<sup>๘</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (๒๕๔๙). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า ๑๘.

## ๑.๒ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)<sup>๙</sup>

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งอาชญากรรมบางประเภท และการกระทำผิดด้วยกระบวนการวิธีการที่คำนึงถึงการชดใช้เยียวยาผู้เสียหาย เรียกร้องความสำนึกผิดและความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมุ่งหมายให้เกิดผลลัพธ์แห่งความสมานฉันท์ของสังคม

### ๑.๒.๑ หลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการมองปัญหาอาชญากรรมเดิมด้วยมุมมองใหม่ โดยมองว่าอาชญากรรมหรือความขัดแย้งเป็นการกระทำที่ละเมิด “สัมพันธภาพส่วนบุคคล” อันดับแรกและละเมิด “กฎหมาย” ตามมา การแก้ไขปัญหาจึงต้องฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างบุคคลก่อนและรับการลงโทษตามกฎหมายตามมา โดยมีหลักการดังนี้

๑. เปลี่ยนมุมมองจากการมุ่งที่ข้อกฎหมายเป็นสัมพันธภาพระหว่างบุคคลเป็นอันดับแรก โดยหาข้อเท็จจริงว่าการกระทำผิดที่เกิดขึ้นทำลายสัมพันธภาพระหว่างบุคคลอย่างไร

๒. เน้นที่ “ความเสียหาย” ที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายโดยต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ามีความเสียหายใดเกิดขึ้นบ้างและกับใคร

๓. ใครจะต้องเป็นผู้ชดใช้และอย่างไร โดยให้ผู้กระทำระบุงการชดใช้และวิธีการเยียวยา

๔. ใช้กับความผิดประเภทใด

๑) ความผิดที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำ

๒) ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว

๓) ความผิดที่กระทำโดยประมาท

๔) ความผิดที่ยอมความกันได้

๕) ความผิดเล็กๆ น้อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น

๕. วิธีการหรือขั้นตอนการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปปฏิบัติ โดยอาศัยการประชุมเชิงสมานฉันท์

๑) ผู้เสียหายและผู้กระทำตกลงยินยอมเข้าร่วมประชุมและเจ้าหน้าที่หรือเครือข่ายเห็นชอบ

๒) การประชุมอาจมีผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายและผู้แทนชุมชนร่วมกัน

๓) ผู้เสียหายกล่าวถึงความรู้สึก ความเสียหายและผลกระทบที่ได้รับจากอาชญากรรม

๔) ผู้กระทำผิดแสดงความรู้สึก และแสดงความรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหาย

๕) ผู้แทนชุมชนร่วมแสวงหาทางออก

๖) จัดทำข้อตกลงที่ได้จากการประชุมโดยเจ้าหน้าที่หรือเครือข่าย

๗) ติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง

<sup>๙</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” . *คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท*.

## ๖. การเยียวยาขาดใช้

- ๑) การขอโทษหรือขอมาต่อนักกลุ่มเพื่อนหรือที่ทำงานหรือตัวต่อตัว
- ๒) การจ่ายค่าทำขวัญและการชดใช้ค่าเสียหาย
- ๓) การประนีประนอมหรือการเยียวยา กรณีเป็นความผิดทางเพศที่รุนแรงที่มีความเสียหาย บาดเจ็บทางอารมณ์ จิตใจ
- ๔) การชดใช้เชิงสัญลักษณ์ เช่น การทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเหยื่อ

โดยสรุปกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสังคมร่วมสมัยเป็นการพัฒนาการอีกรูปแบบหนึ่งของ “การกระทำทางสังคม” ที่สมาชิกในสังคมแสดงปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเมื่อมีอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ดังนั้น **ความสัมพันธ์ระหว่างเหยื่อ – ผู้กระทำผิด – ชุมชน** จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ประชาชนมีต่อกันในการควบคุมสังคม เมื่อมีความขัดแย้งที่เรียกว่าอาชญากรรมเกิดขึ้น และระบบนี้ก็มีสัมพันธ์ต่อระบบสังคมอื่นๆ ด้วย ซึ่งระบบดังกล่าวประกอบด้วยโครงสร้างที่ทำหน้าที่อย่างมีระเบียบแบบแผนในตัวเอง มีการคงอยู่และการสืบเนื่องของแบบแผนโครงสร้างหน้าที่ทางสังคมว่าด้วยการยุติปัญหาความขัดแย้ง เพื่อสร้างเสถียรภาพของสังคม

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการกระทำระหว่างกันทางสังคมระหว่างบุคคลที่มีความผูกพันกันทางสังคม แต่มีความขัดแย้งในความสัมพันธ์กันซึ่งในที่นี้ คือ เหยื่อและผู้กระทำผิด “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของสังคมจะเป็นตัวกำหนดหน้าที่ให้มีการทำงานร่วมกัน เกิดขึ้นในสังคมนั้นๆ ระหว่าง “เหยื่อ – ผู้กระทำผิด – ชุมชน” และอาจรวมถึงผู้สนับสนุนของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมหรือชุมชนนั้นๆ ยอมรับว่ามีความขัดแย้งเอาเปรียบหรือล่วงละเมิดกันเกิดขึ้น และจัดการกับความขัดแย้งนั้นร่วมกันอย่างจริงจัง ทำให้ความขัดแย้งยุติลง มีผู้รับผิดชอบ มีการชดใช้เยียวยาและส่งผลให้เกิดความสมานฉันท์ในชุมชนนั้น

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ปรากฏในสังคมโลกและสังคมไทยปัจจุบัน จึงยังคงไว้ซึ่งแนวคิดและหลักการควบคุมทางสังคมตามแบบโบราณแต่ปรากฏในภาพลักษณ์ใหม่ หรือรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะหลอมรวม “ระบบการเยียวยาสมานฉันท์ความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง” เกาะเกี่ยวเข้าไว้ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการอย่างแบบเนียน ส่วนระบบรูปแบบและวิธีการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่นำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคม วัฒนธรรม และกระบวนการยุติธรรมไทย และสามารถทำงานได้อย่างจริงจังนั้น เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

### ๑.๓ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง<sup>๑๐</sup>

กรมการปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมในสังคม การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็ว และก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยมีข้าราชการ

<sup>๑๐</sup> ธวัชชัย สุวรรณพานิช. “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง”. *คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท*. หน้า ๖ – ๑๑.

ฝ่ายปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานในหลายภารกิจ ซึ่งภารกิจที่สำคัญคือการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เป็นภารกิจที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม มีขั้นตอนการปฏิบัติหลายขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน อาจเป็นฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายหรือฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและสังคมโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการดำเนินการรองรับการปฏิบัติงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยกรมการปกครองเป็นศูนย์กลางให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรม แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความขัดแย้งในพื้นที่ รวมถึงการให้ประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ ซึ่งการดำเนินการด้านการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาททางแพ่งและอาญานั้นเป็นหนึ่งในห้าของการดำเนินงานศูนย์อำนวยความสะดวกและเป็นภารกิจเพื่อช่วยเหลือและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ๗๖ จังหวัด ที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอตั้งอยู่ทั้ง ๘๗๘ แห่ง จากภารกิจที่สำคัญที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ โดยมีแนวทางเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องดำเนินงานตามผังการดำเนินงานศูนย์ดำรงธรรม แบ่งออกเป็น ๕ ด้านที่สำคัญ ได้แก่

๑. ด้านการร้องทุกข์ ร้องเรียน และแจ้งเบาะแส
๒. ด้านการช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนและผู้ด้อยโอกาส
๓. ด้านการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาททางแพ่ง อาญา
๔. ด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารทางราชการ
๕. ด้านการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ

กรมการปกครองได้กำกับดูแลศูนย์ดำรงธรรมอำเภอให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน สำหรับสถิติด้านการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาททางแพ่ง อาญานั้น จากข้อมูลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอได้รับเรื่องเพื่อดำเนินการด้านการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาททางแพ่ง อาญา ดังนี้<sup>๑๑</sup>

๑. การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง รับเรื่องเพื่อดำเนินการ จำนวน ๑๗,๗๒๘ เรื่อง ดำเนินการเสร็จสิ้น จำนวน ๑๐,๒๐๒ เรื่อง และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๘,๕๒๖ เรื่อง
๒. การไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา รับเรื่องเพื่อดำเนินการ จำนวน ๑,๐๕๒ เรื่อง ดำเนินการเสร็จสิ้น จำนวน ๗๓๙ เรื่อง และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๓๑๓ เรื่อง
๓. สำหรับกรณีอื่นๆ รับเรื่องเพื่อดำเนินการ จำนวน ๔,๑๒๗ เรื่อง ดำเนินการเสร็จสิ้น จำนวน ๓,๒๖๖ เรื่อง และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๘๖๑ เรื่อง

สรุปผลการดำเนินการของศูนย์อำนวยความสะดวก ดังนี้ รวมรับเรื่องเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาททางแพ่ง อาญา จำนวน ๒๒,๘๐๗ เรื่อง ดำเนินการเสร็จสิ้น

<sup>๑๑</sup> รายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรมการปกครองทั่วประเทศ (ส่วนกลาง) ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙



จำนวน ๑๔,๒๐๗ เรื่อง และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๘,๗๐๐ เรื่อง รวมผลการดำเนินการเสร็จสิ้นคิดเป็นร้อยละ ๖๒.๐๒

สำหรับบทบาทภารกิจของพนักงานฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

**๑. การระงับข้อพิพาท** มีด้วยกัน ๒ วิธี คือ โดยทางศาลและโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกซึ่งแบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ

**การเจรจา** คือการที่มีคู่กรณีมาเจรจากันทั้งสองฝ่ายลักษณะสำคัญของการเจรจาในปัจจุบันเข้าใจว่า การเจรจาเป็นวิธีการที่ดีที่สุดเป็นความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายที่จะเจรจากัน

**การไกล่เกลี่ย** หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการไกล่เกลี่ย คือ มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเจรจาไกล่เกลี่ย หน้าที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย คือ ช่วยเหลือในการเจรจาของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดแต่อย่างใด ทำอย่างไรให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้เจรจากันเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาท การดำเนินการในการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ

**๑) รูปแบบการไกล่เกลี่ยมี ๒ รูปแบบ ดังนี้**

**แบบประนีประนอม (Conciliation)** หลักเกณฑ์สำคัญของการประนีประนอมเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาท เช่น คดีพิพาทกันเรื่องมรดกกระหว่างทายาทด้วยกัน ซึ่งเป็นกรณีผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ควรเลือกการเจรจาแบบประนีประนอม และ

**แบบแก้ปัญหาข้อพิพาท (Problem – Solving)** หลักเกณฑ์สำคัญของการแก้ปัญหาข้อพิพาทนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ลักษณะการไกล่เกลี่ยแบบนี้จะง่ายกว่า เพราะคำนึงถึงปัญหาในข้อพิพาทเป็นสำคัญ อาจจะคำนึงหรือไม่คำนึงถึงอารมณ์หรือความสัมพันธ์ของคู่พิพาทก็ได้

ส่วนจะใช้แบบใดนั้นต้องวิเคราะห์ตามสภาพความขัดแย้งเป็นกรณีไป

**๒) ผู้ไกล่เกลี่ย** คือ ผู้ช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจากัน ซึ่งการแสดงบทบาทผู้ไกล่เกลี่ยนั้น เป็นแบบตำราวจจรจระคอยให้จังหวะการพูดจากันเป็นไปตามกฎกติกา เป็น Conductor ในการเจรจา เป็นครูผู้ทำความคลุมเครือในประเด็นต่างๆ ให้กระจ่างชัด เป็นที่ปรึกษาเป็นตัวเร่งให้กระบวนการไกล่เกลี่ยขับเคลื่อนการเจรจาไกล่เกลี่ยให้ไปถึงข้อตกลงได้ เป็นผู้ประสานงานให้กระบวนการเกิดความเหมาะสม

**๓) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย** จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายปกครอง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ รวมทั้งคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่ทางอำเภอต้องสรรหาในอนาคต คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยที่สำคัญต้องมีความอดทนสูง ต้องเป็นนักฟังและสรุปปัญหาที่ดี ขณะที่ฟังต้องพยายามจับประเด็นข้อความเห็นของคู่กรณีให้ได้ทำให้สามารถวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของสถานการณ์ได้ ต้องเป็นนักแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี ข้อพึงระวังที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย ต้องวางตัวให้เป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและอย่ากำหนดผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ย

**๔) คุณสมบัติที่ดีของผู้ไกล่เกลี่ย** จะเกี่ยวข้องไปถึงจรรยาบรรณหมายถึงจิตสำนึกที่ดีของผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีความเป็นกลาง มีความซื่อสัตย์สุจริตไม่เรียกรับผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รักษาความลับ วาจาสุภาพ สื่อสาร มีความเป็นอิสระ มีคุณธรรม

จริยธรรม และเคารพกฎหมายและปราศจากอคติ ต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณี การเจรจานั้นต้องทำให้เกิดความสามัคคีกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจของพนักงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย ตามความใน มาตรา ๖๑/๑ มาตรา ๖๑/๒ และมาตรา ๖๑/๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ถือว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยของพนักงานฝ่ายปกครอง คือ นายอำเภอและปลัดอำเภอที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง รวมทั้งไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาทของประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาในเวลาอันรวดเร็ว เป็นการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งและไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

**การอนุญาโตตุลาการ** ลักษณะสำคัญของการอนุญาโตตุลาการ คือ คำชี้ขาดมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย แม้คำชี้ขาดไม่ได้ถือเป็นที่สุด ซึ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

## ๒. แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

### ๒.๑ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

**๒.๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔** ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๖๑/๑ ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๒/๑ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) โดยให้นำความในมาตรา ๕๒/๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(๓) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(๔) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา ๖๑/๑ และมาตรา ๖๑/๓

มาตรา ๖๑/๒ ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอพนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องคดีระงับหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

## **๒.๑.๒ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑/๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“อำเภอ” หมายความว่ารวมถึง กิ่งอำเภอ

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“พนักงานอัยการประจำจังหวัด” หมายความว่า ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อัยการผู้ช่วยขึ้นไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด

“บัญชีรายชื่อ” หมายความว่า บัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

“ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า บุคคลที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

“ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ที่เป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ข้อ ๓ ในอำเภอหนึ่งให้มีบัญชีรายชื่อ โดยจำนวนบุคคลในบัญชีรายชื่อให้เป็นไปตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้แจ้งความประสงค์เป็นคำร้องขอต่อนายอำเภอ โดยจะทำเป็นหนังสือส่งด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือแจ้งด้วยวาจา ณ ที่ว่าการอำเภอที่ตนมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีแจ้งด้วยวาจาให้นายอำเภอจดแจ้งรายละเอียดและให้ผู้ร้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกัน เพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้วให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจร่วมกันเลือกประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยได้ให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนดประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ

ข้อ ๒๑ การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม ให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยส่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อ ๒๒ ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อ ๒๓ ในกรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาท

การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้คู่พิพาททุกฝ่ายและคณะผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อ

ข้อ ๒๔ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความตามข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ย่อมทำให้ข้อเรียกร้องเดิมของคู่พิพาทได้ระงับสิ้นไป และทำให้คู่พิพาทได้สิทธิตามที่แสดงไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้

### ๒.๑.๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับการประนีประนอมยอมความในทางแพ่งนั้น เป็นนิติกรรมตามความในมาตรา ๑๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “นิติกรรม” หมายความว่า การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการประนีประนอมยอมความไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๘๑๐ อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

มาตรา ๘๕๑ อันสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

มาตรา ๘๕๒ ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน ดังนั้น หลักเกณฑ์ของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น มีดังนี้

๑. เป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีคู่สัญญาสองฝ่าย
๒. คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ทำสัญญาระงับข้อพิพาทซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไป
๓. เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน
๔. ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่ในระหว่างคู่สัญญา

## ๒.๒ การไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๖๑/๓ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอนายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

### ๒.๒.๒ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑/๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้

“อำเภอ” หมายรวมถึง กิ่งอำเภอ

“นายอำเภอ” หมายรวมถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“ปลัดอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอนายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา

“ความผิดที่มีโทษทางอาญา” หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ ๓ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี

ข้อ ๔ การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือในกรณีจำเป็นจะกระทำ ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยไปยังผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจัดทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

หนังสือตกลงยินยอมตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน และให้นำความในข้อ ๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมตามข้อ ๑๑ แล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๖ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ให้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ ๑๗ ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ ๑๖ วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้

ข้อ ๑๘ เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย

สำหรับการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญานั้น เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย โดยได้ทำเป็นหนังสือตกลงยินยอมและบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา หนังสือตกลงยินยอมดังกล่าวนั้น ถือว่าทำให้อันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามความในมาตรา ๓๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๑๖</sup> ซึ่งหลักเกณฑ์ของสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามความใน

<sup>๑๖</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ดังต่อไปนี้

(๑) โดยความตายของผู้กระทำผิด

(๒) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตาม

กฎหมาย

(๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗

(๔) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(๕) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(๖) เมื่อคดีขาดอายุความ

มาตรา ๓๙ (๒) กรณีในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ๓ ประการ ดังนี้

๑. การถอนคำร้องทุกข์

- ๑) ต้องเป็นการถอนคำร้องทุกข์ใน “คดีความผิดต่อส่วนตัว”
- ๒) “ผู้เสียหาย” เท่านั้นจึงจะมีอำนาจถอนคำร้องทุกข์
- ๓) ถอนคำร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลก็ได้
- ๔) ต้องถอนคำร้องทุกข์โดยมีเจตนาจะไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ
- ๕) ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์เมื่อใดก็ได้

๒. การถอนฟ้อง (เป็นไปตามการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล)

๓. การยอมความ

- ๑) สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะ “คดีความผิดต่อส่วนตัว”
- ๒) ข้อตกลงยอมความจะต้องปรากฏว่า ผู้เสียหายมีเจตนาจะมีให้จำเลยผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในทางอาญา
  - ๓) ตกลงยอมความกันสำหรับความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไม่ได้
  - ๔) การยอมความกันในคดีอาญาไม่มีกฎหมายกำหนดแบบของการยอมความไว้

๒.๓ เปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งกับข้อพิพาทความผิดโทษทางอาญา

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง	การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญา
<p><b>เงื่อนไข</b></p> <p>(๑) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ</p> <p>(๒) เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ</p> <p>(ก) ที่ดิน</p> <p>(ข) มรดก</p> <p>(ค) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นซึ่งไม่ใช่ที่ดิน</p> <p>มรดก ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท</p> <p>(ง) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นๆ ที่มีทุนทรัพย์</p>	<p><b>เงื่อนไข</b></p> <p>(๑) ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำเภอ</p> <p>(๒) เป็นความผิดอาญาอันยอมความได้ ยกเว้นความผิดเกี่ยวกับเพศ</p> <p>(๓) ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง</p>

(๗) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ



การไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง	การไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญา
<p>เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา</p> <p>(๓) คู่พิพาทตกลงยินยอมให้มีการไถ่เกลี่ย</p>	
<p><b>ผู้ไถ่เกลี่ย ประกอบด้วย</b></p> <p>(๑) นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอ เป็นประธาน</p> <p>(๒) บุคคลซึ่งคู่พิพาทเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ นายอำเภอจัดทำขึ้นโดยเลือกฝ่ายละ ๑ คน</p>	<p><b>ผู้ไถ่เกลี่ย คือ</b></p> <p>นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอ มอบหมาย</p>
<p><b>ผลของการไถ่เกลี่ย</b></p> <p>(๑) ถ้าตกลงกันได้ ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน โดยข้อตกลงมีผลเช่นเดียวกับ “คำชี้ขาด” ของอนุญาโตตุลาการ</p> <p>(๒) ถ้าคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ให้จำหน่ายข้อพิพาท</p>	<p><b>ผลของการไถ่เกลี่ย</b></p> <p>(๑) ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมตามที่ไถ่เกลี่ย คดีอาญาก็เป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p> <p>(๒) ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไถ่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาท</p>
<p><b>หลักเกณฑ์ วิธีการไถ่เกลี่ย และค่าตอบแทน</b></p> <p>เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p><b>หลักเกณฑ์และวิธีการไถ่เกลี่ย</b></p> <p>เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>
<p><b>ข้อสังเกต</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินการไถ่เกลี่ยตามกฎหมายนี้ ต้องมีกฎกระทรวงก่อน</li> <li>- พระราชกฤษฎีกาไม่ใช่เงื่อนไขในการดำเนินการไถ่เกลี่ยตามกฎหมายนี้</li> <li>- นายอำเภอเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด</li> <li>- การไถ่เกลี่ยของคณะบุคคลมีค่าตอบแทน</li> <li>- การดำเนินการไถ่เกลี่ยตามกฎหมายนี้ เทียบได้ใกล้เคียงกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ</li> <li>- อายุความสะดุดหยุดลงเมื่อคณะบุคคลรับข้อพิพาทไว้พิจารณา ถึงวันที่จำหน่ายข้อพิพาท (กรณีไม่อาจตกลงกันได้) หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (กรณีตกลงกันได้)</li> <li>- “อำเภอ” หมายความว่ารวมถึง “เขต” ด้วย</li> </ul>	<p><b>ข้อสังเกต</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องมีกฎกระทรวงก่อน</li> <li>- พระราชกฤษฎีกาไม่เกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา</li> <li>- อายุความร้องทุกข์ (๓ เดือน) เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท</li> <li>- “อำเภอ” ไม่หมายความว่ารวมถึง “เขต”</li> <li>- ตกลงกันแล้ว ทำเป็น “หนังสือ”</li> </ul>

การไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง	การไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางอาญา
- ตกลงกันแล้วทำเป็น “สัญญาประนีประนอมยอมความ”	

### ๓. ปัญหาเกี่ยวกับการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา

๓.๑ กรณีข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์หรือลูกหนี้เกินสองแสนบาท อำเภอก็ไม่สามารถไต่ถามและประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์เกินกว่าสองแสนบาทไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตามหากคู่กรณียินยอมทั้งสองฝ่ายให้นายอำเภอไต่ถามและประนอมข้อพิพาท เมื่อการทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทถือเป็นภารกิจเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนายอำเภอก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งก่อนจะดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาท ไม่ว่าจะจะมีทุนทรัพย์หรือมีมูลหนี้ไม่เกินสองแสนบาทหรือเกินกว่าสองแสนบาทก็ตาม จะต้องขอคำสั่งสัญญาหรือหลักฐานแห่งการกู้ยืมเงินและดอกเบี้ยให้ชัดเจนก่อนเป็นอันดับแรก เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ บัญญัติว่า “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” กรณีดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาขัดกับหลักนิติธรรมได้ เนื่องจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักการ คือ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้

๓.๒ กรณีหนี้นอกระบบที่ไม่มีหลักฐานหรือมีมูลหนี้ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี หรือเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด นั้นถือว่าเป็นหนี้ที่มีมูลหนี้ที่มีชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่สามารถนำมาเข้าสู่ระบบการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทได้และไม่มีสิทธิ์เบิกค่าตอบแทนได้ จึงให้ส่งเรื่องไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดีกับผู้ให้กู้ตามกฎหมาย<sup>๑๓</sup>

๓.๓ หนี้กองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่สามารถนำมาไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งโดยอาศัยกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้กองทุนหมู่บ้านซึ่งเป็นเงินของภาครัฐ จะต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับบริหารกองทุนหมู่บ้านที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกำหนดและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณากู้ยืมที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด คณะกรรมการ

<sup>๑๓</sup> หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๗.๒/ว ๕๐๘๒ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘

กองทุนหมู่บ้านจึงไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท นอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดไว้

กรณีตามข้อ ๓.๒ และข้อ ๓.๓ นี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาขัดกับหลักนิติธรรมได้ เนื่องจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนอยู่กับกฎหมายใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เพื่อให้มีความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ อันนี้ก็ย่อมดำเนินการได้

### ๓.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

ความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญา หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมอบหมายได้ เนื่องจากบางอำเภอไม่มีผู้ปฏิบัติงานจบทางด้านกฎหมายทำให้ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว อาจทำให้การไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา เป็นไปด้วยความล่าช้า หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กรณีปัญหาดังกล่าวนี้ อาจทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายถูกฟ้องร้องเป็นคดีฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามความในมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้ขัดกับหลักนิติธรรมได้ เนื่องจากการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนอยู่ต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในปัญหาการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

### บทสรุป

การนำหลักนิติธรรมมาใช้กับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททั้งทางแพ่ง อาญา ของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบด้วยกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นการกระบวนกรยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และเป็นกระบวนกรยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อให้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในการเจรจาหรือไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทโดยกระบวนกรยุติธรรมทางเลือกทำให้ข้อพิพาทของประชาชนได้รับ

การแก้ไขเยียวยาในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งเป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และนำข้อพิพาทเข้าสู่คณะอนุญาโตตุลาการ เพราะทำให้เสียเวลาในการดำเนินคดี สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน ฯลฯ การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา เป็นภารกิจหนึ่งในห้าของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และให้บริการประชาชนในพื้นที่ทั้ง ๗๖ จังหวัด ที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอตั้งอยู่ทั้ง ๘๗๘ แห่ง เป็นภารกิจสำคัญที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายทัดเทียมกัน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายเป็นฐานที่เป็นนิติรัฐ

ในปัจจุบันนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กำลังดำเนินการขับเคลื่อนศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเพื่อสามารถดำเนินการต่อเนื่องไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เข้มแข็งในทุกระดับเพื่อเป็นที่พึ่งของประชาชน โดยให้ยึดแนวทาง “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ตามปรัชญาการทำงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยให้สอดคล้องกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ ๙๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททั้งทางแพ่ง อาญา ของพนักงานฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้องตามหลักกฎหมาย บริสุทธิ์ ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ได้เร่งรัดดำเนินการในแนวทาง ดังนี้

๑) กรณีข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์หรือมูลหนี้เกินสองแสนบาท ต้องออกพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย สามารถไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทได้

๒) กำหนดหลักสูตรอบรมนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง อาญา เพื่อให้เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้มีความเชี่ยวชาญ

๓) ขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรมระดับอำเภอให้มีความเข้มแข็งในทุกระดับ เพื่อเป็นที่พึ่งของประชาชนโดยยึดแนวทาง “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ตามปรัชญาการทำงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดหลักสูตรอบรมปลัดอำเภอ (งานศูนย์ดำรงธรรม) เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม และปรับปรุงคู่มือ ขั้นตอน กระบวนการ แนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์อย่างเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

### หนังสือ/บทความ

- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”. (๒๕๕๖) *คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๕๔, กันยายน). “หลักนิติธรรม”. *วารสารยุติธรรมคู่ขนาน*, ๖(๑). หน้า ๑๖ - ๑๗.
- ธวัชชัย สุวรรณพานิช. “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง” (๒๕๕๖) *คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง.
- ประยูร กาญจนกุล. (๒๕๕๓, พฤษภาคม). “หลักนิติธรรมไทย”. *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ กรมการปกครองทั่วประเทศ (ส่วนกลาง) ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๔๙). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (มกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. *วารสารจลนิติ*, ๙(๑). หน้า ๖๐.
- วิชญ์ เครื่องงาม. ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”. สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๐). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*.
- หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๗.๒/ว ๕๐๘๒ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเรื่องการเบิกจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคณะผู้ไกล่เกลี่ย กรณีทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (๒๕๕๕, มกราคม – กุมภาพันธ์). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”. *วารสารจลนิติ*. หน้า ๔.

### กฎหมาย

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙  
พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏวราชนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๗  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘  
พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. ๒๕๔๗  
พระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. ๒๕๕๐  
ประมวลกฎหมายอาญา  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓  
กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓