

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

ในสังคมโลกปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาและจนกระทั่งประเทศที่ยังด้อยพัฒนาหรือแม้กระทั่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และอื่นๆ ที่เชื่อได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม ก็ยังมีเรื่องการแข่งขันทางการเมือง เศรษฐกิจ และการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีการอยู่ร่วมกันของคนหมู่มาก แม้จะพยายามอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข หรือพยายามหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งกันอย่างไรก็ตาม แต่สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แน่นอน คือ ข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ในทางธุรกิจ ครอบครัว เพื่อน และ ปัจจุบันประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและธุรกิจใหม่ๆ หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ทำให้สภาพสังคมและวิถีชีวิตคนส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเพิ่มมากขึ้น มีคดีมาสู่ศาลเป็นจำนวนมากแต่ศาลไม่สามารถจะพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จได้โดยรวดเร็ว เนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดีที่ฟ้องร้องต่อศาล การดำเนินคดีในศาลโดยวิธีการพิจารณาสืบพยานและมีคำพิพากษาต้องดำเนินการตามกฎหมาย วิธีพิจารณาความซึ่งมีขั้นตอนมาก อีกทั้งยังต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งความร่วมมือของพยานที่จะต้องมาศาล ทั้งคดีมีข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อนและมีทุนทรัพย์สูงทำให้คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก หากมีการอุทธรณ์ ฎีกา ต้องใช้เวลาหลายปี กว่าที่จะบังคับคดีได้ก็ใช้เวลานาน กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคู่ความและกระทบต่อสังคมโดยรวม ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยมีเป้าหมายสำคัญในการยุติข้อพิพาทให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น สิ่งหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึง คือ ทำอย่างไรให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นระงับไป ซึ่งวิธีการในการระงับข้อพิพาทในปัจจุบันมีอยู่มากมายหลายวิธี วิธีการหนึ่งที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทมาเป็นเวลานานแล้ว คือ การฟ้องร้องคดีต่อศาล (Litigation) เพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูก ฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิด ฝ่ายใดควรจะต้องชดใช้เงินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่เพียงใด วิธีการทางศาลจึงเป็นวิธีการที่ได้ผลแน่นอนประการหนึ่งว่าสุดท้ายข้อพิพาทจะถูกระงับไปอย่างแน่นอนโดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อปริมาณของคดีที่เข้าสู่ศาลมากขึ้น ก็พบว่ากระบวนการทางศาลประสบปัญหา ไม่สามารถพิพากษาให้เสร็จได้โดยรวดเร็วในเวลาอันสมควรได้ เนื่องจากขาดกำลังผู้พิพากษาที่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีข้อยุ่งยากในเรื่องความสลับซับซ้อนของกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาซึ่งได้กำหนดขึ้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยื่นฟ้องคดี การยื่นคำให้การ หรือการยื่นบัญชีระบุพยาน การนำพยานมาสืบ เป็นต้น กระบวนการพิจารณาคดีที่ล่าช้าย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวความ เศรษฐกิจ และกระทบสังคมโดยรวม

เมื่อกระบวนการทางศาลมีอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยทางเลือกนอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีทางของศาล ซึ่งหมายถึงวิธีการระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้เป็นวิธีการทดแทนหรือเป็นวิธีการเสริมการระงับข้อพิพาทโดยการดำเนินคดีในศาล โดยมีวัตถุประสงค์ให้ปริมาณคดีที่จะต้องเข้าสู่การสืบพยานซึ่งใช้ระยะเวลานานมีจำนวนลดน้อยลงตามความจำเป็นและทำให้การดำเนินคดีในศาลโดยทั่วไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยทางเลือกอีกหลายรูปแบบจึงถูกนำมาใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation) เป็นต้น (ฉฐวรณ พุทธเจริญลาภ. 2549 : 1- 2)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 81 บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังนี้คือ ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2550 : 54)

การไกล่เกลี่ย เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ คู่ความจะมีการเจรจาต่อรอง ลดหย่อนผ่อนปรนแก่กัน และหาทางออกในคดี การไกล่เกลี่ยไม่ใช่ การค้นหว่าใครผิดใครถูก แต่เป็นการค้นหาความพึงพอใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายและเมื่อคู่ความ สามารถเจรจาต่อรองลดหย่อนผ่อนปรนกันจนสามารถยุติข้อพิพาทได้ซึ่งเป็นความคิดเห็นร่วมกัน ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ ผลจากการที่คู่ความสามารถ ตกลงกันได้ด้วยการเจรจาและประนีประนอมยอมความกัน ทำให้สัมพันธภาพของคู่ความยังมีอยู่ ต่อไปและยังสามารถดำเนินธุรกิจร่วมกันต่อไปได้ (กิตติมา วงศ์ฤทธิมิต, 2553 : 2)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ ดำเนินคดีของศาลและอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชน สำนักงานยุติธรรมจึงมีนโยบายให้ศาล ยุติธรรมต่างๆ ทั่วประเทศ จัดให้มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลควบคู่กันไปกับการพิจารณา พิพากษาคดี เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีในศาลในการยุติข้อพิพาทด้วยตนเอง โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ประนีประนอมซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจาและ หาข้อยุติร่วมกันให้คู่ความได้เข้าใจในปัญหาที่พิพาท กำหนดแนวทางการเจรจาต่อรอง ลดทอนและ อารมณ์โกรธของคู่ความ กับชี้แนะแนวทางให้คู่ความเห็นถึงทางออกเพื่อระงับข้อพิพาท (พัชรินทร์ ไชยวงศ์, 2545 : 2)

การไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นข้อพิพาท แห่งคดีเป็นเป้าหมายหนึ่งของศาลยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดี เนื่องจากหากคู่ความสามารถบรรลุถึงข้อตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยต่างฝ่ายต่าง โอนอ่อนผ่อนปรนให้แก่กันในศาลได้ ศาลก็ต้องพิพากษาให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือตาม ข้อสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเสมอ ซึ่งมีผลเท่ากับคู่ความพิพากษาดำเนินการ ย่อมหลงเหลือความไม่พอใจน้อยที่สุดหรืออาจไม่หลงเหลือเลยก็เป็นได้ ข้อพิพาทที่มีต่อกัน ก็ระงับลงด้วยดีมีผลดีกว่าที่ให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีไปตามปกติ เพราะแม้ศาลจะ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมายก็ยังคงเป็นการยากที่จะให้คู่ความยอมรับ และเป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่ายได้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การพิพากษาให้เป็นไปตามที่คู่ความทุกฝ่าย ตกลงกันเอง การไกล่เกลี่ยให้เกิดการตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันจึงเป็นงานที่มีความ สำคัญอย่างยิ่งของศาลยุติธรรม เพราะนอกจากจะเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ของคู่ความแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ คู่ความทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงอันเป็น เป้าหมายสูงสุดของงานอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ดี การไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันในระหว่าง พิจารณาของศาลฎีกาในปัจจุบันพบว่าคดีที่ศาลสามารถไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันหรือ ประนีประนอมยอมความกันได้นั้นยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีที่มีการ

อุทธรณ์ขึ้นมาสู่ศาลฎีกา เหตุผลสำคัญที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากการไต่ถามข้อพิพาทในศาลฎีกานั้น ยังมิได้มีการจัดทำอย่างเป็นระบบ ประกอบกับศาลฎีกายังมีจำนวนผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ไต่ถามประนีประนอมยอมความไม่เพียงพอกับความต้องการ แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะให้อำนาจศาลหรือคู่ความร้องขอให้ศาลแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไต่ถามให้คู่ความได้ประนีประนอมกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่พบว่าศาลได้แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลใดมาช่วยศาลในการไต่ถาม อีกทั้งวิธีการนำคดีเข้าสู่ระบบไต่ถามของศาลฎีกาในปัจจุบันยังเป็นลักษณะเชิงรับเท่านั้น ไม่มีการสนับสนุนและประสานงานให้คดีเข้าสู่ระบบโดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้คู่ความได้รับทราบและเข้าถึงการยุติข้อพิพาทโดยการไต่ถามอันเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก (ฉฐวรณ พุทธเจริญลาก. 2549 : 3)

ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบการไต่ถามของศาลจังหวัดจันทบุรีในปี 2552 ที่เข้าสู่ระบบไต่ถามแบ่งเป็น คดีแพ่ง 222 คดี ไต่ถามสำเร็จ 128 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 94 คดี คดีผู้บริโภคร 549 คดี ไต่ถามสำเร็จ 539 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 6 คดี คดีอาญา 127 คดี ไต่ถามสำเร็จ 61 คดี ไม่สำเร็จ 66 คดี

ปี 2553 ที่เข้าสู่ระบบไต่ถามแบ่งเป็น คดีแพ่ง 141 คดี ไต่ถามสำเร็จ 53 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 88 คดี คดีผู้บริโภคร 1,042 คดี ไต่ถามสำเร็จ 857 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 185 คดี คดีอาญา 84 คดี ไต่ถามสำเร็จ 47 คดี ไม่สำเร็จ 37 คดี

ปี 2554 ที่เข้าสู่ระบบไต่ถามแบ่งเป็น คดีแพ่ง 143 คดี ไต่ถามสำเร็จ 55 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 88 คดี คดีผู้บริโภคร 686 คดี ไต่ถามสำเร็จ 522 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 164 คดี คดีอาญา 71 คดี ไต่ถามสำเร็จ 33 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ 38 คดี

จากสาเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานศาล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี เพื่อจะได้นำผลการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข และปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี ให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เพื่อสนองตอบต่อนโยบายของสำนักงานศาลยุติธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติงานของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี

3. เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี โดยการสอบถามความคิดเห็น และทัศนคติของจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงในเขตอำนาจของศาลจังหวัดจันทบุรี ซึ่งกลุ่มตัวอย่างต้องเป็นผู้ที่เคยได้รับรู้และเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรีระหว่างเดือนมกราคม 2554 ถึงเดือนธันวาคม 2554 ประกอบด้วย ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยทนายความ และคู่ความ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทลงได้ด้วย ความพึงพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย

การปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือคู่พิพาทให้ตกลงระงับข้อพิพาทด้วยตัวของคู่พิพาทเอง

ผู้ประนีประนอม หมายถึง บุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรีมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งไม่หมายรวมถึง ผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดจันทบุรี หมายถึง ศาลยุติธรรมจังหวัดจันทบุรี ซึ่งไม่หมายรวมถึงศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดจันทบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี
2. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประนีประนอมประจำศาลจังหวัดจันทบุรี