



## บทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในการระงับข้อพิพาทในชุมชน:

### ศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม

ศักดิ์ชาย สุนทรนาถิรมย์\*

(วันรับบทความ : 14 กันยายน 2560/ วันแก้ไขบทความ : 6 มกราคม 2561/ วันตอบรับบทความ : 8 มกราคม 2561)

#### บทคัดย่อ

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม โดยมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และเป็นที่ยังชีพของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม จากประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมของคณะกรรมการความสงบแห่งชาตินั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยกำหนดบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมไว้ว่าให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความเดือดร้อน ข้อเสนอแนะของประชาชนเท่านั้น แต่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ว่าศูนย์ดำรงธรรมจะต้องกระทำอย่างไรบ้าง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านั้น เพียงแต่กำหนดหน้าที่เอาไว้ว่ามีหน้าที่อะไรบ้างเท่านั้น ส่วนวิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่นั้นก็ให้ศูนย์ดำรงธรรมแต่ละท้องที่ไปคิดเองว่าจะดำเนินการเช่นใด ดังนั้น การที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทจึงเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดตั้งศูนย์ดำรงธรรม และให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนโดยตรง และยังเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เรื่องการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม ประเด็นนโยบายที่ 10.3 ว่าด้วยการยกระดับสมรรถนะของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการเชิงรุก ทั้งในรูปแบบการเพิ่มศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในต่างจังหวัดโดยไม่ต้องเดินทางเข้ามายังส่วนกลาง และศูนย์บริการสาธารณะแบบครบวงจร จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลนั้นกำหนดเพียงเป้าหมายของศูนย์ดำรงธรรมว่าต้องการให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่คลายทุกข์ให้กับประชาชน เป็นที่ยังชีพสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และเป็นที่ยังชีพ รับฟัง รับข้อเสนอแนะ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และบังเกิดความพึงพอใจในการใช้บริการและให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหา

\* อาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



จากภาครัฐ ส่วนวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายว่าจะต้องกระทำเช่นใด ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นกัน ดังนั้น การที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทขึ้น จึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว

การที่ประชาชนนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ด้วยความคาดหวังว่าศูนย์ดำรงธรรมจะสามารถเยียวยา แก้ไขปัญหา และอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ทุกเรื่อง โดยการใช้อำนาจของศูนย์ดำรงธรรมบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตามที่ตนเรียกร้อง ด้วยความเข้าใจว่าศูนย์ดำรงธรรมก่อตั้งขึ้นภายใต้คำสั่งของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทหารและฝ่ายความมั่นคงของรัฐเข้ามาช่วยเหลือภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม เมื่อนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมแล้ว เจ้าหน้าที่ทหารและฝ่ายความมั่นคงของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจของตนบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตามข้อเรียกร้องที่ตนเห็นว่าเป็นธรรมสำหรับตนได้ในทุกกรณี แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อประชาชนนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์ดำรงธรรมก็จะสอบถามคู่พิพาททั้งสองฝ่ายว่ามีความประสงค์หรือสมัครใจที่จะนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ดำรงธรรมหรือไม่ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว ศูนย์ดำรงธรรมก็จะไม่นำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะศูนย์ดำรงธรรมจะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุเพราะศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยที่ฝ่ายนั้นมีไฉนยินยอมได้ ด้วยเหตุนี้ ศูนย์ดำรงธรรมจึงไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายผู้ถูกร้องจำต้องยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของฝ่ายผู้ร้องได้ และไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง โดยจะระงับข้อพิพาทได้เฉพาะข้อพิพาทที่ได้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้นตามข้อเสนอแนะหรือทางออกที่ทั้งสองฝ่ายหรือผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอไปเท่านั้น ส่วนข้อพิพาทที่มีได้มีการนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและข้อพิพาทที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้นั้นจะไม่สามารถระงับได้โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ดำรงธรรม

**คำสำคัญ :** บทบาท/ศูนย์ดำรงธรรม/ข้อพิพาทในชุมชน



## The Role of Damrongdhama Centre in Dispute Resolution in Community: Case study of Damrongdhama Centre of Mahasarakham Province

Sakchai Soonthornthanaphirom<sup>\*</sup>

*(Received Date : September 14, 2017, Revised Date : January 6, 2018, Accepted Date : January 8, 2018)*

### Abstract

The Dispute Resolution Centre has been established under the Damrongdhama Centre of Mahasarakham Province. It is aimed to settle disputes occurring in Mahasarakham Province which is one intention of the National Council for Peace and Order (NCPO) to bring about reconciliation among Thai people by imposing its declaration no. 96/2557 on 18 July BE 2557 through establishing the Damrongdhama Centre under the Ministry of Interior. However, the objective of Damrongdhama Centre by the NCPO remains quite general or broad. It is that, for example, the Damrongdhama Centre are empowered to gather public complaints, facilitating information access to public, provide advocacy and considering the need of people, while there is no specific implementation steps to achieve the centre's goals. As a consequence this would probably fail to direct the dispute resolution constructively. Some specific guideline must, therefore, be set to give a clear direction to achieve the dispute resolution. The establishment of Damrongdhama Centre of Mahasarakham Province, thus, helps fulfill the goals of the NCPO Damrongdhama Centre.

The Damrongdhama Centre of Mahasarakham Province has set up a range of specific methods for dispute resolution in community through establishment of the Dispute Resolution Centre. It enables community to pass on different complaints for settlement. The role of Mahasarakham Damrongdhama Centre fulfill the policy of the government in terms of the policy number 10.3 regarding building capacity of government, enhancing the effectiveness and proactive role, make public service more convenient for people by decentralization some administrative responsibility as well as promoting holistic public service, especially in relation to dispute settlement

---

<sup>\*</sup> Lecturer, Faculty of Law, Mahasarakham University



in community. The Dispute Resolution Centre under Mahasarakham Damrongdhama Centre help settle many disputed passed on by the community. The centre would ask for consent from both complainants and defendants to enter into the process of dispute resolution and this would eventually help resolve the disputes. However, due to entering into the process of dispute resolution by Mahasarakham Damrongdhama Centre is merely subject to the consent from the parties of the disputes. The disputes that are not voluntary by the parties are out of authority of the Mahasarakham Damrongdhama Centre to handle, so they remain unresolved disputes and this could contribute to the chronic conflict among communities. This research, thus, aims to study in more details of role of Mahasarakham Damrongdhama Centre in dispute resolution. This would help the researcher look insight into the possibilities that would enhance an effectiveness of the Mahasarakham Damrongdhama Centre to proactively conduct its roles.

**Keywords:** The Role/ Damrongdhama Centre/ Dispute in Community

## บทนำ

ด้วยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัดและให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และประชาชนได้รับความพึงพอใจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นในจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการ ข้อเสนอแนะของประชาชน และทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วม ตามมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยให้จัดตั้งขึ้น โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกในการบริหารงานของศูนย์ดำรงธรรมและการบริหารงานจังหวัดดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2557)



ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม เปิดดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่า 3 ปีแล้ว ผลการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามในการให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม 2557 ถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2560 พบว่ามีการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์รวมทั้งสิ้น 4,148 เรื่อง ปรากฏว่าเรื่องที่ยุติแล้วมีจำนวน 3,829 เรื่อง คิดเป็นอัตราร้อยละเท่ากับ 92.31 และอยู่ระหว่างดำเนินการอีก 319 เรื่อง คิดเป็นอัตราร้อยละเท่ากับ 7.69 (ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม, 2560) จากสถิติการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ยุติได้อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการศึกษาถึงลักษณะของข้อพิพาทที่เข้าสู่การดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ลักษณะของข้อพิพาทที่ยุติเรื่องได้สำเร็จ และลักษณะของข้อพิพาทที่ไม่สามารถยุติเรื่องได้สำเร็จ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการระงับข้อพิพาท ปัจจัยที่ทำให้ไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ อุปสรรคและสภาพปัญหาการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามตามบทบาทในการระงับข้อพิพาท เพื่อเป็นต้นแบบให้ศูนย์ดำรงธรรมอื่น หรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทอื่น นำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินการตามบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ในการระงับข้อพิพาท
- (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและรวมถึงปัจจัยที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทตามบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม
- (3) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการส่งเสริมบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในการระงับข้อพิพาทในชุมชน โดยแบ่งขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

- (1) ในเชิงพื้นที่ มุ่งศึกษาบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในการระงับข้อพิพาทในชุมชน: ศึกษาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม
- (2) ในเชิงเนื้อหา ผู้วิจัยทำการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) จากเอกสารและดำเนินการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง



### วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

(1) ประชากร ได้แก่ ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม และคู่พิพาทบางรายเฉพาะข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม

(2) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม และคู่พิพาทบางรายเฉพาะข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม โดยใช้วิธีสุ่มเลือกมาแบบอาศัยความน่าจะเป็น คือ สุ่มแบบแบ่งเป็นชั้นภูมิ ชนิดมีระบบ (Stratified Systematic Random Sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 25 คน

### ผลการวิจัย

(1) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนจังหวัดมหาสารคาม

พบว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนจังหวัดมหาสารคาม เป็นข้อพิพาทในเรื่องใหญ่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คือ ข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ในหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หนี้จำนองและหนี้ขายฝากที่ดิน ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภครักกับผู้ประกอบการธุรกิจ ในเรื่องเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ เรื่องซ่อมแซมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่คิดค่าบริการสูงเกินควร หรือการใช้ชิ้นส่วนอะไหล่ปลอมใส่แทนอะไหล่ที่แท้จริง เรื่องการเข้ารับบริการทางการแพทย์ เรื่องการเช่าห้องพักอาศัย เรื่องการเช่าซื้อที่อยู่อาศัย เรื่องการซื้อสินค้าผ่านอินเทอร์เน็ตแล้วถูกหลอกลวงซึ่งเป็นความผิดอาญารฐานฉ้อโกงด้วย เรื่องการก่อสร้างหรือต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัยระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ข้อพิพาทในครอบครัวและในชุมชน ข้อพิพาทเรื่องการแบ่งทรัพย์สิน ข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งเป็นความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

(2) วิธีการระงับข้อพิพาท

พบว่า ข้อพิพาทที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม สามารถจัดการได้เองโดยลำพัง ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาทนั้น โดยนำเรื่องเข้าสู่ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งการไกล่เกลี่ยนั้นสามารถกระทำได้ทุกช่วงระยะเวลาในระหว่างที่ศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ ทั้งนี้ ศูนย์ดำรงธรรมจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็ต่อเมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างสมัครใจยินยอมเท่านั้น หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอม ศูนย์ดำรงธรรมก็จะไม่ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้



### (3) ปัญหาและอุปสรรคในการระงับข้อพิพาท

ปัญหาและอุปสรรคในการระงับข้อพิพาทนั้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการงาน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า ไม่ตรงกับปัญหาที่แท้จริง และต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ซึ่งจะทำให้เสียเวลามากยิ่งขึ้น

2. คู่พิพาทไม่ให้ความร่วมมือในการระงับข้อพิพาท กล่าวคือ ไม่ยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ไม่ยอมเจรจา หรือยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยแต่เมื่อถึงวันนัดกลับไม่มาไกล่เกลี่ยตามที่ได้นัดหมายไว้

3. การเดินทางมาศูนย์ดำรงธรรมของคู่พิพาทไม่สะดวก เพราะคู่พิพาทบางรายอยู่ต่างจังหวัด หรือต่างอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม การคมนาคมไม่สะดวกและใช้เวลานาน ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากเกินควร ทำให้คู่พิพาทบางรายไม่มาไกล่เกลี่ยตามที่ได้นัดหมายไว้

4. คู่พิพาทไปเจรจาตกลงกันนอกการรับรู้ของศูนย์ดำรงธรรม และไม่ยอมแจ้งหรือรายงานให้ศูนย์ดำรงธรรมทราบ ทำให้เรื่องตกค้างที่ศูนย์ดำรงธรรมในปริมาณมาก

5. คู่พิพาทเชื่อตามคำแนะนำของบุคคลภายนอก ซึ่งบางครั้งอาจจะให้คำแนะนำผิด ๆ ทำให้คู่พิพาทไม่ยอมมาไกล่เกลี่ยกับอีกฝ่ายหนึ่ง หรือยอมมาไกล่เกลี่ยแต่ไม่ยอมรับในข้อเสนอแนะหรือทางออกที่ผู้ไกล่เกลี่ย หรือคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้เสนอออกมา กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เป็นผล ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น ไม่ตรงกับความต้องการของทั้งสองฝ่าย การระงับข้อพิพาทไม่บรรลุผลสำเร็จตามความตั้งใจ

6. คู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามที่ได้ทำบันทึกข้อตกลงกันไว้ กล่าวคือ หลังจากที่มีการไกล่เกลี่ยกันและสามารถตกลงกันได้แล้ว เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจึงได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น แต่หลังจากนั้นคู่พิพาทบางรายก็ไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้ คู่พิพาทอีกฝ่ายจึงต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญา ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

7. กฎหมายมิได้ให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมที่จะแก้ไขปัญหาได้โดยตนเอง ในบางกรณีศูนย์ดำรงธรรมทำได้แค่เพียงรับเรื่องร้องเรียนไว้และส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง ศูนย์ดำรงธรรมมีอำนาจเพียงติดตามความคืบหน้า และรายงานไปตามลำดับขั้นตอนเท่านั้น หากหน่วยงานที่รับเรื่องไม่ดำเนินการใด ๆ หรือดำเนินการล่าช้ากว่ากรอบระยะเวลาที่ศูนย์ดำรงธรรมกำหนดให้ ศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่มีอำนาจสั่งการ หรือเอาผิดกับหน่วยงานที่รับเรื่องนั้นได้ ทำได้แค่เพียงรายงานไปยังรองผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น



8. กฎหมายมิได้ให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมที่จะเรียกให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมาพบเพื่อเจรจา หรือไกล่เกลี่ยหาหนทางในการระงับข้อพิพาทกันได้ เพราะการที่คู่พิพาทจะมาเจรจาไกล่เกลี่ยหรือไม่ ต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือสมัครใจที่จะเข้าร่วมไกล่เกลี่ยตามที่ศูนย์ดำรงธรรมได้แจ้งไป ศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทต้องมาร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งต่างกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนได้ หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาตามหมายเรียก ก็อาจมีความผิดทางอาญาได้

9. กฎหมายมิได้ให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมในการบังคับใช้กฎหมายดังเช่นศาล กล่าวคือ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศูนย์ดำรงธรรมทำได้เพียงเชิญคู่พิพาททั้งสองฝ่ายมาเจรจาไกล่เกลี่ยกัน โดยมีศูนย์ดำรงธรรมเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นเวทีในการไกล่เกลี่ย และมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ หากคู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่สมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว ศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่สามารถทำอะไรได้เลย หรือเมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จแล้วและมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันไว้ หากต่อมาคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญา ศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายนั้นปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้ต่อกันได้ คู่พิพาทที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำไว้นั้นไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับตามข้อตกลงนั้นอีก ซึ่งต่างกับศาลที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้ต่อกัน หรือไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลก็อาจถูกบังคับคดีได้

10. กรณีที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ต่อกัน ถ้าปรากฏต่อมาว่าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นแล้ว ศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่มีอำนาจนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเสนอต่อศาลเพื่อขอบังคับให้ฝ่ายนั้นปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ศูนย์ดำรงธรรมที่จะกระทำเช่นนั้นได้ ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่ประชาชนนำข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดกและข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือข้อพิพาททางอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ให้อำเภอโดยคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ ซึ่งต่อมาหากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประจำอำเภอได้จัดทำขึ้นนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 61/2 วรรคเจ็ด และมาตรา 61/3 ให้อำนาจแก่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งที่ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มี



เขตอำนาจเพื่อออกคำบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องคดีและให้ศาลมีคำพิพากษาอีกแต่อย่างใด

#### (4) ปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. ผู้บริหารระดับสูงของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นประธาน และรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ดำรงธรรม ต่างก็ให้ความสำคัญกับภาระงานของศูนย์ดำรงธรรมในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และกำกับ ติดตาม สอดส่องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยความขยันขันแข็ง เอาใจใส่ต่อความเดือดร้อน ความทุกข์ยากของประชาชน ในบางครั้งก็ลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหา และทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังกำกับ ติดตาม หน่วยงานราชการอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ให้แก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

2. นโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับศูนย์ดำรงธรรม ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องทุกข์เรื่องความเดือดร้อน หรือปัญหาต่าง ๆ ต่อศูนย์ดำรงธรรมได้หลายช่องทาง ทั้งทางโทรศัพท์ ทำเป็นหนังสือร้องเรียนร้องทุกข์ หรือมาร้องด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

3. คณะทำงานที่มีคุณภาพ แม้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามจะมีบุคลากรปฏิบัติงานจำนวนไม่มาก แต่เป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เข้าใจและตระหนักถึงภาระหน้าที่การงานของตนเอง ส่งผลให้การทำงานสามารถดำเนินต่อไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม อยู่ที่ 79.24% ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูงพอสมควร

4. การร่วมมือกันเพื่อช่วยแก้ไขปัญหา ทั้งจากหน่วยงานอื่น จากคู่พิพาทเอง และจากประชาชนในชุมชน

5. การยอมรับในข้อเสนอหรือทางออกที่ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเสนอในการไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ทั้งนี้หากคู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่ยอมรับ หรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้พยายามเสนอ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทก็จะไม่มีทางสำเร็จลงได้ เพราะการไกล่เกลี่ยจะสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยความพึงพอใจในทางออก หรือข้อเสนอที่ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งได้เสนอออกไป หากคู่พิพาทไม่พึงพอใจ ไม่ยอมรับในทางออกหรือข้อเสนอแล้ว การไกล่เกลี่ยก็จะยุติลงโดยไม่สามารถระงับข้อพิพาทของคู่พิพาทได้



6. ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย เพราะถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ไกล่เกลี่ยไม่เป็นกลาง โดยเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เขาก็จะยุติการไกล่เกลี่ย และไม่ยอมรับในข้อเสนอหรือทางออกที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอออกไป

7. การพยายามเสนอทางออกหลาย ๆ ทาง เพื่อให้คู่พิพาทได้มีโอกาสตัดสินใจเลือกทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทั้งสองฝ่าย เพราะบทบาทสำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย คือ การประสานความเข้าใจ และพยายามเสนอทางออกให้การแก้ไขปัญหามาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หากทางออกหรือข้อเสนอที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอในตอนแรก ยังไม่เป็นที่พอใจแก่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องพยายามเสนอทางออกอื่น ๆ หลาย ๆ ทาง เพื่อให้คู่พิพาทนำไปคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจว่าจะเลือกและยอมรับในข้อเสนอหรือทางออกใดที่ตัวเองคิดว่าดีและมีประโยชน์สำหรับตนเองมากที่สุดเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น

8. การไกล่เกลี่ยไม่เน้นหลักกฎหมาย แต่ใช้ความพึงพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่เป็นผู้ตัดสินว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก แต่จะพยายามเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของความพึงพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ถ้าผู้ไกล่เกลี่ยยึดตัวบทกฎหมายเป็นหลักในการไกล่เกลี่ยแล้วตัดสินว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก การกระทำดังกล่าวนั้นจะเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ไกล่เกลี่ยเป็นศาล ทำหน้าที่ตัดสินคดีความเสียเอง ซึ่งไม่ใช่หลักของการไกล่เกลี่ย เพราะการไกล่เกลี่ย คือ การที่ผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาเป็นคนกลาง เพื่อช่วยเหลือคู่พิพาทด้วยการประสานความเข้าใจ และพยายามเสนอทางออกเพื่อจะแก้ไขปัญหา ให้ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงระงับข้อพิพาทกันฉันมิตร โดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทต้องยอมรับในข้อตกลงใด ๆ และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินว่าใครผิดใครถูก หรือกำหนดผลลัพธ์ของข้อตกลง แต่ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เสนอแนวทางในการระงับข้อพิพาทเพื่อเป็นทางออกให้แก่คู่พิพาทเท่านั้น

9. การลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันของคู่พิพาทแต่ละฝ่าย ด้วยการยอมลดราวาศอกให้แก่กัน ยอมถอยคนละก้าว ยอมลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายลงมา จนเป็นข้อเรียกร้องที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับกันได้ จนก่อให้เกิดการตกลงประนีประนอมยอมความกันในท้ายที่สุด ทำให้ข้อพิพาทระงับลงได้

10. การทำงานให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม

11. การรู้จักบทบาท หน้าที่ และการเข้าถึงประชาชนของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม

12. การใช้กระบวนการเจรจา การไกล่เกลี่ย บนพื้นฐานของความสมัครใจของคู่พิพาท

13. การเห็นอกเห็นใจ การปรองดอง การเข้าใจกันของคู่พิพาท

14. การมีพยานหลักฐานมายืนยัน หรือสนับสนุนข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย ทำให้เกิดการยอมรับกันในข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่ง ด้วยเหตุด้วยผลที่แท้จริง ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยกระทำได้ง่ายขึ้น



15. การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างถูกต้องและเป็นธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่มีความรอบรู้กฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการระงับข้อพิพาทประเภทต่าง ๆ พอสมควร และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพตามขอบอำนาจของตนเอง

16. การเป็นผู้ประนีประนอมของผู้ไกล่เกลี่ย กล่าวคือ คุณสมบัติพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ไกล่เกลี่ย คือ ต้องมีนิสัยประนีประนอม ไม่ดื้อนสรูป ไม่ดื้อนเสนอทางออก เป็นผู้ฟังที่ดี ไม่ใช้อารมณ์ และรับฟังเหตุผลของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องพยายามค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาทว่าแต่ละฝ่ายต้องการอะไรแน่ และพยายามเสนอทางออกเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความพึงพอใจ โดยทางออกนั้นต้องอยู่บนจุดกึ่งกลางของความต้องการของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายนั้นด้วย ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องหาจุดกึ่งกลางของความต้องการของทั้งสองฝ่ายให้พบ แล้วพยายามหาเหตุผลมาโน้มน้าวใจให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมรับในทางออกนั้น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ตามที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอไป

#### (5) ปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จ สามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ปัจจัยจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน และ
2. ปัจจัยจากมุมมองของประชาชน ผู้ใช้บริการศูนย์ไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม

ปัจจัยจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม สามารถแยกออกได้ 2 ปัจจัยใหญ่ คือ

(1) ปัจจัยภายในศูนย์ดำรงธรรม และ

(2) ปัจจัยภายนอกศูนย์ดำรงธรรม

ปัจจัยภายในศูนย์ดำรงธรรม แบ่งออกได้ ดังนี้ คือ

1) เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมไม่มีหลักประกันที่มั่นคงในการทำงานอย่างเพียงพอ กล่าวคือ บุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมส่วนมากเป็นลูกจ้างชั่วคราว ยังไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากทางราชการ ให้เป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเพียงพนักงานจ้างตามกำหนดระยะเวลา หรือเป็นลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือนอัตราน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่การทำงานที่ค่อนข้างหนัก จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจในการทำงานอย่างเต็มที่ ทำงานไปตามเงินเดือนที่ได้รับ และอาจทำงานที่ศูนย์ดำรงธรรมไม่นาน เมื่อมีช่องทางในการทำงานอื่น หรือเมื่อสอบบรรจุแต่งตั้งได้ในหน่วยงานอื่น เจ้าหน้าที่ก็จะลาออกไป ทำให้ต้องหาคนใหม่มาทดแทน ซึ่งต้องกลับไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ ต้องสอนงานให้คนใหม่ กว่าที่จะทำงานเป็นต้องใช้เวลานานพอสมควร และคนใหม่ก็ลาออกอีก ทำ



ให้ต้องเริ่มต้นใหม่ เริ่มนับหนึ่งใหม่เรื่อยไป ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ซึ่งถ้าบุคลากรทำงานมาเป็นระยะเวลานานก็จะมีประสบการณ์และความรู้เพิ่มพูนขึ้น ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น รอบคอบ แม่นยำ ข้อพิพาทก็สามารถระงับได้ง่ายขึ้น

2) สถานที่ตั้งศูนย์ดำรงธรรมไม่เหมาะสม ด้วยเหตุตั้งอยู่บนชั้นสอง อาคารศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งโดยปกติควรจะอยู่ชั้นล่าง เพราะเวลาประชาชนมาติดต่อร้องเรียนจะหาได้ง่ายเพื่อความสะดวก และห้องใกล้เคียงมีขนาดเล็ก ทำให้ที่นั่งไม่เพียงพอเวลาใกล้เคียง ซึ่งข้อพิพาทบางเรื่องมีคู่พิพาทหลายคน และมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง มีตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมใกล้เคียงหลายคน เมื่อห้องใกล้เคียงมีขนาดเล็กทำให้ที่นั่งไม่พอ คับแคบ อึดอัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อบรรยากาศในการไกล่เกลี่ย ทำให้บางครั้งไม่สามารถตกลงกันได้

3) ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม กล่าวคือ ข้อพิพาทบางเรื่องเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมอาจจะไม่มีความชำนาญ หรือประสบการณ์อย่างเพียงพอ จึงมองปัญหาไม่ออก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยการเสนอทางออกได้อย่างตรงประเด็นตามความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย จึงเป็นผลให้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ เช่น ปัญหาเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายยุ่งยากและสลับซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายและประสบการณ์มากพอสมควร จึงจะสามารถเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยภายนอกศูนย์ดำรงธรรม แบ่งออกได้ ดังนี้ คือ

1) หน่วยงานราชการอื่นไม่ให้ความร่วมมือในการระงับข้อพิพาทเท่าที่ควร กล่าวคือ การที่จะระงับข้อพิพาทได้บางครั้งศูนย์ดำรงธรรมต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือเพื่อปรึกษาปัญหาข้อกฎหมาย แต่หน่วยงานราชการนั้นอาจจะดำเนินการล่าช้า ใช้เวลานานเกินสมควร ส่งผลให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยทันทั่วถึง หรือไม่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จที่ชัดเจนแน่นอน ทำให้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นได้

2) การไม่ได้รับความร่วมมือจากคู่พิพาท กล่าวคือ คู่พิพาทบางรายมีนิสัยดื้อรั้น ไม่สนใจไม่นำพา ไม่ชวนชววย ไม่กระตือรือร้นที่จะทำให้ข้อพิพาทของตนระงับลง ทั้งนี้มีสาเหตุหลักมาจากการที่คู่พิพาทรายนั้นเห็นว่าตนเองเป็นฝ่ายได้เปรียบคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก หรือให้ความร่วมมือกับศูนย์ดำรงธรรมที่จะทำให้ข้อพิพาทระงับลง จึงไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือกรณีที่ยอมเข้าสู่การไกล่เกลี่ย แต่ไม่ยอมลดข้อเรียกร้องของตนเอง หรือไม่ยอมรับข้อเสนอแนะหรือทางออกที่เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมและคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งพยายามเสนอเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนเองอย่างเต็มที่ หรือเพราะเห็นว่าตนเองเป็นฝ่ายได้เปรียบในทางกฎหมาย เมื่อมีการฟ้องร้องคดีกันต่อศาลตนเองย่อมจะต้องชนะคดีอย่างแน่นอน จึงไม่ยอมลดราวาศอกให้อีกฝ่ายหนึ่ง



ปัจจัยจากมุมมองของประชาชนผู้ใช้บริการศูนย์ใกล้เคียงของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม

ปัจจัยที่ทำให้การระงับข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จในมุมมองของประชาชนผู้ใช้บริการศูนย์ใกล้เคียงของศูนย์ดำรงธรรม ฝ่ายนี้จะได้มองไปที่ระบบการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม หรือข้อกฎหมาย หรือความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม แต่กลับไปมองที่ตัวบุคคลมากกว่า โดยคู่พิพาทจะมองว่าปัจจัยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จนั้นเกิดจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นเพราะอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมให้ความร่วมมือในการไกล่เกลี่ย หรือเป็นความผิดของอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ยอมรับข้อเสนอหรือทางออกตามที่ตนเองและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมได้เสนอออกไป หรือเกิดจากความเข้าใจผิดของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือการที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับฟังเหตุผลของตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทนั้นได้ หรือเป็นเพราะอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้ต่อกัน ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นและไม่สามารถระงับได้ เพราะขาดความไว้วางใจกัน ทั้งนี้ ไม่มีคู่พิพาทรายใดที่มองว่าการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทไม่สำเร็จนั้นเป็นเพราะตนเอง เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของตนเองเลยแม้แต่รายเดียว

### อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่พบว่า ในชุมชนจังหวัดมหาสารคาม ช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาเกิดข้อพิพาทขึ้นประมาณหนึ่งพันกว่าเรื่อง เฉลี่ยปีละ 300 กว่าเรื่อง ซึ่งนับว่ามีปริมาณมากพอสมควร และข้อพิพาทเหล่านี้เป็นเรื่องใหญ่ เพราะเกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ ด้านความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ ทั้งหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หนี้จำนองและหนี้ขายฝากที่ดิน ข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภครักกับผู้ประกอบการธุรกิจ ทั้งเรื่องเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ เรื่องซ่อมแซมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่คิดค่าบริการสูงเกินควร หรือการใช้น้ำมันส่วนอะไหล่ปลอมใส่แทนอะไหล่ที่แท้จริง เรื่องการเข้ารับบริการทางการแพทย์ เรื่องการเช่าห้องพักอาศัย เรื่องการเช่าซื้อที่อยู่อาศัย เรื่องการซื้อสินค้าผ่านอินเทอร์เน็ตแล้วถูกหลอกหลวง ซึ่งเป็นการเอาเปรียบหลอกหลวงผู้บริโภคและเป็นความผิดอาญฐานฉ้อโกง เรื่องการก่อสร้างหรือต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัยระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ข้อพิพาทในครอบครัวและในชุมชน ข้อพิพาทเรื่องการแบ่งทรัพย์สิน ข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันที่มีการก่อสร้างรุกล้ำที่ดิน หรือการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของคนอื่น โดยการบุกรุกที่ดินของบุคคลอื่นนั้นนอกจากผู้บุกรุกจะต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วยการชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแล้ว ยังเป็นความผิดอาญฐานบุกรุกหรือรบกวนการครอบครองที่ดินของบุคคลอื่นซึ่งมีโทษจำคุกอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับบันลือ คงจันทร์ และสมยศ เชื้อไทย (ม.ป.ป., น.26-29) ที่กล่าวว่า การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมย่อมจะต้องมีการขัดแย้งซึ่งกัน



และกัน การขัดแย้งระหว่างคนในสังคมอาจเป็นเรื่องความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ อาจเป็นเรื่องภายในครอบครัวซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างสามีภรรยา หรือระหว่างบิดามารดากับบุตร หรืออาจเป็นการขัดแย้งระหว่างครอบครัวต่อครอบครัว เช่น ในเรื่องการรื้อถอนที่ดินทำมาหากิน และเมื่อคนเราต้องใช้ชีวิตประจำวันร่วมกับคนอื่น ๆ ในสังคมระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับประเทศก็ย่อมจะมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันซับซ้อนยิ่งขึ้น ตั้งแต่เรื่องการซื้อขาย กู้ยืมเงิน จนถึงเรื่องฉ้อโกง แต่ไม่สอดคล้องกับศักดิ์ชาย สุนทรธนาภิรมย์ (2557, น.47-48) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระงับข้อพิพาทในชุมชน: ศึกษาชุมชนหมู่ 7 ตำบลเก็ง อำเภอมือง จังหวัดมหาสารคาม แล้วพบว่า ชุมชนหมู่ 7 ตำบลเก็ง อำเภอมือง จังหวัดมหาสารคาม มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเป็นจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น การทะเลาะวิวาทของกลุ่มวัยรุ่นในชุมชนเองและระหว่างวัยรุ่นในชุมชนกับชุมชนอื่น การทะเลาะเบาะแว้งของสามีภรรยา เรื่องชู้สาว ส่วนเรื่องใหญ่ ๆ ก็มีบ้าง เช่น เรื่องลักทรัพย์ การบุกรุกที่ดิน การแย่งที่ดินทำกินกัน การโกงเงินที่ได้จากการขายสินค้าของร้านค้าชุมชน การรื้อถอนที่ดินสาธารณะ เป็นต้น แต่ถ้าถึงช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งผู้แทนต่าง ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ก็อาจจะมีข้อพิพาทขึ้นบ้าง

จากผลการวิจัยที่พบว่า ข้อร้องเรียนร้องทุกข์ที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม สามารถจัดการได้เองโดยลำพัง ศูนย์ดำรงธรรมจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยเมื่อศูนย์ดำรงธรรมได้รับเรื่องแล้วเจ้าหน้าที่จะสอบถามผู้ร้องว่าประสงค์ที่จะให้ศูนย์ดำรงธรรมนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ ถ้าผู้ร้องต้องการที่จะให้มีการไกล่เกลี่ย ศูนย์ดำรงธรรมก็จะมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องเพื่อสอบถามถึงความสมัครใจที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หากทั้งสองฝ่ายสมัครใจที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศูนย์ดำรงธรรมก็จะกำหนดวันนัดไกล่เกลี่ยต่อไป

แม้ขณะรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ฝ่ายผู้ร้องไม่มีความประสงค์ที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศูนย์ดำรงธรรมก็จะสอบถามผู้ถูกร้องว่ามีความประสงค์ที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ ถ้าฝ่ายผู้ถูกร้องมีความประสงค์ที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศูนย์ดำรงธรรมก็จะสอบถามฝ่ายผู้ร้องว่ามีความประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากผู้ร้องประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ย ศูนย์ดำรงธรรมก็จะกำหนดวันนัดไกล่เกลี่ยต่อไป ในบางครั้งแม้ในเบื้องต้นคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างไม่ประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ยกัน แต่ในระหว่างดำเนินการระงับข้อพิพาท หากทั้งสองฝ่ายเกิดเปลี่ยนใจประสงค์ที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกัน ศูนย์ดำรงธรรมก็จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นให้ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่มีการกำหนดรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน ไม่มีการกล่าวถึงส่วนได้ส่วนเสียของผู้ไกล่เกลี่ยว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด ไม่มีการชี้แจงว่าผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท ไม่ได้ชี้แจงว่าผู้ไกล่เกลี่ยมี



หน้าที่อะไรและอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คู่พิพาท ไม่มีการอธิบายและแนะนำกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าเป็นอย่างไร ไม่มีการชี้แจงว่าการประชุมมีกี่รูปแบบ ประกอบด้วยอะไรบ้าง บางครั้งระหว่างที่ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งกำลังพูดอยู่ก็มีคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งพูดแทรกขึ้นระหว่างกลาง หรือบางครั้งคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างแย้งกันพูด ไม่มีใครยอมฟังใคร ทำให้เกิดความโกลาหลวุ่นวาย บางครั้งขึ้นขึ้นด่าทออีกฝ่ายหนึ่ง หรือทุบโต๊ะก็มี จนอาจก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทกันขึ้นระหว่างการไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยนั้นอาจจะเป็นผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรม หรือผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม หรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมที่ได้รับมอบหมาย จะเป็นฝ่ายเริ่มพูดก่อนเพื่อนำเข้าสู่ประเด็นปัญหา เสร็จแล้วจึงให้คู่พิพาทพูดทีละฝ่าย ด้วยการเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายแสดงข้อเท็จจริง พร้อมยกเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอและเท่าเทียมกัน โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะพยายามให้ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันเองบนพื้นฐานของความสมัครใจ จะไม่มีการบีบบังคับให้แต่ละฝ่ายต้องยินยอมตกลงกัน ผู้ไกล่เกลี่ยจะเสนอทางออกให้แก่คู่พิพาทเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายนำไปชั่งน้ำหนักและตัดสินใจว่าจะยอมตกลงประนีประนอมกันหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์จากผลการดำเนินงานวิจัยพบว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทที่ใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยโดยมีคนกลาง คือ ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรม หรือผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม หรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่คนกลางคอยประสานความเข้าใจ และเสนอทางออกให้คู่พิพาทสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกัน การไกล่เกลี่ยจึงเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทของชุมชนจังหวัดมหาสารคาม เพราะผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรม หรือผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม ต่างก็เป็นบุคลากรของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ย แต่ผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมยังขาดประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ย เพราะเพิ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาทำงานยังไม่นาน แต่ทุกคนมีความรู้ทางกฎหมายที่เป็นพื้นฐานสำคัญ และถ้าข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทที่มีความยุ่งยาก มีประเด็นทางกฎหมายสลับซับซ้อน ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายเฉพาะทางมาให้คำแนะนำ ศูนย์ดำรงธรรมก็จะเชิญบุคลากรที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ทางกฎหมายจากหน่วยงานภายนอก เช่น พนักงานอัยการ มาทำหน้าที่ช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยด้วย การไกล่เกลี่ยจึงเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมาก เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในชุมชน เพราะการไกล่เกลี่ยนั้นสามารถกระทำได้ง่าย ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย เมื่อเปรียบเทียบกับการฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยากาศในการไกล่เกลี่ยก็ยังมีลักษณะของความเป็นกันเองมากกว่าการพิจารณาคดีของศาล ไม่ค่อยมีลักษณะของการเผชิญหน้าเป็นปรปักษ์ต่อกันมากนัก ทำให้มีโอกาสที่จะรักษาสัมพันธภาพของคู่กรณีไว้ได้มาก ซึ่งสอดคล้องกับกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550 น.2) ที่ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกว่าหมายถึง “ทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมยอมความ หรือระบบ



อนุญาตตุลาการนอกศาล” และยังสอดคล้องกับจุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2553 น.180) ที่ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไว้ในรายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทยว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหมายถึง แนวคิดและวิธีดำเนินการใดๆ ต่อกรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมโดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีแพ่ง ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการไกล่เกลี่ยคดีในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ส่วนในคดีอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการสืบสวนสอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง ดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2552-2555 ที่ให้คำนิยามว่า “ยุติธรรมทางเลือก หมายถึง งานการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ฯลฯ มีบทบาทและมีส่วนร่วมกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไก วิธีการ และร่วมปฏิบัติงานการป้องกันควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเด็กเยาวชนกระทำความผิด และการกระทำความผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อน รุนแรง เยียวยา เสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลัก หรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลัก เพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกัน คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสงบสุข สมานฉันท์ของสังคม และความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ แต่ไม่สอดคล้องกับศักดิ์ชาย สุนทรธนาภิรมย์ (2557, น.62) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระงับข้อพิพาทในชุมชน: ศึกษาชุมชนหมู่ 7 ตำบลเกิ้ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม แล้วพบว่าชุมชนหมู่ 7 ตำบลเกิ้ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ใช้การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และกำหนดรูปแบบ วิธีการ ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยไว้ชัดเจน โดยให้ประชาชนในชุมชนที่มีข้อพิพาทกันฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมายื่นคำร้องทุกข์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทประจำชุมชน ว่าตนประสงค์ที่จะขอให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทประจำชุมชนจัดการระงับข้อพิพาทให้ เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้วคณะกรรมการก็จะแจ้งไปยังคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งว่ามีผู้มาร้องทุกข์ขอให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ และสอบถามว่าฝ่ายนี้ประสงค์ที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากยินยอมที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็จะมีกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต่อไป แต่ถ้าหากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ที่จะกระทำการไกล่เกลี่ย ศูนย์ไกล่เกลี่ยก็ไม่สามารถบังคับให้คู่พิพาทนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ในเบื้องต้นคณะกรรมการจะเป็นฝ่ายเริ่มพูดก่อนเพื่อนำเข้าสู่ประเด็นปัญหา เสร็จแล้วจึงให้คู่พิพาทพูดทีละฝ่าย การพูดคุยนี้นั้นมีทั้งการประชุมร่วมกันหลายฝ่ายและการประชุมฝ่ายเดียว ด้วยการเปิดโอกาสให้ทั้งสอง



ฝ่ายแสดงข้อเท็จจริงพร้อมยกเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอและเท่าเทียมกัน ในขณะที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งพูดแทรกขัดจังหวะ เมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายพูดจบแล้ว คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะยกเหตุผลมาชักจูงหว่านล้อม กล่าวถึงข้อดีของการระงับข้อพิพาท และข้อเสียของการเกิดข้อพิพาท โดยคณะกรรมการจะพยายามให้ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันเองบนพื้นฐานของความสมัครใจ จะไม่มีการบีบบังคับให้แต่ละฝ่ายต้องยินยอมตกลงกัน จะไม่เป็นผู้ชี้แนะ ไม่เป็นผู้ชี้แนะ แต่ในบางครั้ง คณะกรรมการไกล่เกลี่ยอาจจะเสนอทางออกให้แก่คู่พิพาทเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายนำไปชั่งน้ำหนักและตัดสินใจว่าจะยอมตกลงประนีประนอมกันหรือไม่ เหนือสิ่งอื่นใด คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะไม่ทำตัวเป็นผู้ตัดสินเสียเอง คณะกรรมการจะไม่ชี้ว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก เพราะคณะกรรมการตระหนักดีว่าการตัดสินว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยแต่เป็นหน้าที่ของศาล คณะกรรมการจะไม่ทำตัวเป็นศาลเสียเอง คณะกรรมการเห็นว่าหากคณะกรรมการไปชี้ว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกก็จะทำให้คู่พิพาทฝ่ายที่ผิดเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม จะทำให้ฝ่ายนั้นไม่ยอมรับในกระบวนการไกล่เกลี่ย และล้มเลิกการไกล่เกลี่ยในท้ายที่สุด

จากการศึกษาพบว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม โดยมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และเป็นที่พักของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม (2557) จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยกำหนดบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมไว้ว่าให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการข้อเสนอแนะของประชาชนเท่านั้น แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ว่าศูนย์ดำรงธรรมจะต้องกระทำอย่างไรบ้างเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์เหล่านั้น เพียงแต่กำหนดหน้าที่เอาไว้ว่ามีหน้าที่อะไรบ้างเท่านั้น ส่วนวิธีการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่นั้นก็ให้ศูนย์ดำรงธรรมแต่ละท้องถิ่นไปคิดเองว่าจะดำเนินการเช่นใด ดังนั้น การที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทจึงเป็นไปตามกฎหมายที่ก่อตั้งศูนย์ดำรงธรรม และให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนโดยตรง และยังเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เรื่องการให้บริการประชาชนของศูนย์ดำรงธรรม ประเด็นนโยบายที่ 10.3 ว่าด้วยการยกระดับสมรรถนะของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการเชิงรุก ทั้งในรูปแบบการเพิ่มศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในต่างจังหวัดโดยไม่ต้องเดินทางเข้ามายังส่วนกลาง และศูนย์บริการสาธารณะแบบครบวงจร จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลนั้นกำหนดเพียงเป้าหมายของ



ศูนย์ดำรงธรรมว่าต้องการให้ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่คล้ายทุกขี้ให้กับประชาชน เป็นที่พึ่งสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และเป็นที่รับเรื่อง รับฟัง รับข้อเสนอแนะ นำไปสู่การแก้ไขปัญหา เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และบังเกิดความพึงพอใจในการใช้บริการและให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาจากภาครัฐ ส่วนวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายจะต้องกระทำเช่นใด ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นกัน ดังนั้น การที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคามจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทขึ้น จึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับญัตติพร ชินบุตร (2547, น.46) ที่กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาตามตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง และยังต้องเป็นไปตามความคาดหวังของตนเอง และผู้อื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย และยังสอดคล้องกับทฤษฎีของสกอต (Scott) (2544, น.10) ที่กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมในการทำงาน บทบาทในองค์การเป็นพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติงานหนึ่ง ๆ บทบาทนั้นยากที่จะกำหนดชี้เฉพาะลงไปได้อย่างชัดเจน บทบาทจะทำให้บุคคลเกิดการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม บทบาทกับงานไม่ใช่สิ่งเดียวกัน ในงานหนึ่ง ๆ บุคคลอาจมีหลายบทบาทได้ และยังสอดคล้องกับสุพรรณิ เกสรินทร์ (2558, น.56-57) ที่พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งชุมชนในอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งชุมชน ด้านการปรองดอง ด้านความร่วมมือร่วมใจ ด้านการประนีประนอม ด้านการหลีกเลี่ยง และด้านการบังคับ อยู่ในระดับมากทุกด้าน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับสถาบันดำรงราชานุภาพ ที่พบว่า บทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้ อยู่ในเกณฑ์ปานกลางในทุกด้าน เมื่อพิจารณาลงไปใบรายละเอียดของบทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย บทบาทที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้มากมี 5 เรื่อง คือ (1) รักษาความสงบและป้องกันความทุกข์ภัยของราษฎร (2) เรียกลูกบ้านช่วยต่อสู้ติดตามคนร้ายหรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่น (3) จัดทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้าน (4) ตรวจจัดการรักษาสีงสารณประโยชน์ (5) ประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาพบว่า การที่ประชาชนนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม ด้วยความคาดหวังว่าศูนย์ดำรงธรรมจะสามารถเยียวยา แก้ไขปัญหา และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ทุกเรื่อง โดยการใช้อำนาจของศูนย์ดำรงธรรมบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตามที่ตนเรียกร้อง ด้วยความเข้าใจว่าศูนย์ดำรงธรรมก่อตั้งขึ้นภายใต้คำสั่งของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทหารและฝ่ายความมั่นคงของรัฐเข้ามาช่วยเหลือภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม เมื่อนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมแล้ว เจ้าหน้าที่ทหารและฝ่ายความมั่นคงของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจของตนบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตามข้อเรียกร้องที่ตนเห็นว่าเป็นธรรมสำหรับตน



ได้ในทุกกรณี แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อประชาชนนำข้อพิพาทมาร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์ดำรงธรรมก็จะสอบถามคู่พิพาททั้งสองฝ่ายว่ามีความประสงค์หรือสมัครใจที่จะนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ดำรงธรรมหรือไม่ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว ศูนย์ดำรงธรรมก็จะไม่นำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะศูนย์ดำรงธรรมจะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุเพราะศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยที่ฝ่ายนั้นมิได้ยินยอมได้ ด้วยเหตุนี้ ศูนย์ดำรงธรรมจึงไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายผู้ถูกร้องจำต้องยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของฝ่ายผู้ร้องได้ และไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง โดยจะระงับข้อพิพาทได้เฉพาะข้อพิพาทที่ได้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ย และคู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมยุติข้อพิพาทนั้นตามข้อเสนอแนะหรือทางออกที่ทั้งสองฝ่ายหรือผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอไปเท่านั้น ส่วนข้อพิพาทที่มีได้มีการนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและข้อพิพาทที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้นั้นจะไม่สามารถระงับได้โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ดำรงธรรม จึงไม่สอดคล้องกับบัญญัติพร ชินบุตร (2547, น.46) ที่กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาตามตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง และยังต้องเป็นไปตามความคาดหวังของตนเอง และผู้อื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย และไม่สอดคล้องกับพวงเพชร สุรัตนกวี (2542) ที่กล่าวว่า บทบาทเป็นรูปธรรม เห็นได้จากการกระทำที่แสดงออกมา บทบาทมี 3 ด้าน ดังนี้

1) บทบาทในอุดมคติ ได้แก่ บทบาทอันกำหนดไว้ตามความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพนั้น ๆ ควรกระทำ แต่อาจมีใครที่ทำหรือไม่ทำก็ตามนั้นก็ไม่ได้

2) บทบาทที่บุคคลเข้าใจหรือรับรู้ เป็นบทบาทอันบุคคลคาดคิดด้วยตนเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับทัศนคติ ค่านิยม บุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย

3) บทบาทที่แสดงออกจริง เป็นการกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริง ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วย ทำให้การแสดงบทบาทแตกต่างกันไป อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับสถาบันดำรงราชนภาพ ที่กล่าวว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ศูนย์ดำรงธรรมถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนบางพื้นที่ที่ผ่านมาได้รับการสนับสนุนด้านกำลังคนจากกองทัพและฝ่ายมั่นคง ทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และอาจเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงมากขึ้น ทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดได้รับการสนับสนุนจากกองทัพมากกว่าศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ



## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในชุมชนเพิ่มมากขึ้นสมดังเจตนารมณ์ที่รัฐบาลและชุมชนได้ตั้งความคาดหวังไว้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) ควรเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมาย ให้เพียงพอต่อการประสานงานของศูนย์ดำรงธรรม
- (2) ควรบรรจุแต่งตั้งบุคลากรประจำศูนย์ดำรงธรรมให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ได้รับเงินเดือนและสวัสดิการเทียบเท่าบุคลากรหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (3) ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า ศูนย์ดำรงธรรมได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการระงับข้อพิพาทในชุมชน และให้ประชาชนทราบถึงบทบาท หน้าที่ ข้อดีของการไกล่เกลี่ย และข้อเสียของการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล
- (4) ควรมีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการระงับข้อพิพาทแก่บุคลากรของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นการเพิ่มทักษะเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรม
- (5) ควรมีการจัดโครงการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และแบ่งปันประสบการณ์การทำงานของบุคลากรกับศูนย์ดำรงธรรมอื่น และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน
- (6) ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ศูนย์ดำรงธรรม ในการที่จะบังคับให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือเจรจา หรือไกล่เกลี่ยกัน เพื่อหาทางออกร่วมกันในการยุติข้อพิพาท หากบุคคลที่ถูกเรียกฝ่าฝืนไม่ยอมมาตามที่ศูนย์ดำรงธรรมเรียกก็จะได้รับโทษปรับหรือผลร้ายอย่างอื่น ซึ่งจะทำให้สามารถระงับข้อพิพาทได้มากขึ้น เป็นการลดปริมาณคดีความที่จะขึ้นสู่ศาล
- (7) ควรมีการบัญญัติกฎหมายรองรับสถานะของสัญญาประนีประนอมยอมความที่สร้างขึ้นโดยศูนย์ดำรงธรรม ให้มีฐานะเช่นเดียวกับสัญญาประนีประนอมยอมความที่สร้างขึ้นในศาล โดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นคำพิพากษาตามยอมของศาล
- (8) ควรมีการบัญญัติกฎหมายรองรับสถานะของสัญญาประนีประนอมยอมความที่สร้างขึ้นโดยศูนย์ดำรงธรรม ให้มีฐานะเทียบเท่ากับคำพิพากษาของศาล เพื่อให้คู่พิพาท หรือศูนย์ดำรงธรรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสามารถบังคับคดีได้โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องคดีกันต่อศาลอีก

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- (1) ควรศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาบทบาทของยุติธรรมจังหวัดในการระงับข้อพิพาทในชุมชน
- (2) ควรศึกษาวิจัยประสิทธิผลในการระงับข้อพิพาทในชุมชนของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด เปรียบเทียบศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทประจำชุมชน



### บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2550). ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความยุติธรรมโดยชุมชน  
เพื่อชุมชน. กรุงเทพมหานคร: โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย.
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). (2557). ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่  
96/2557 ลง วันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2553). รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการ  
กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพร ชินบุตร. (2547). การรับรู้ในบทบาทหน้าที่และความต้องการในการพัฒนาตนเองของ  
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บันลือ คงจันทร์ และสมยศ เชื้อไทย. (2548). คู่มือประเมินข้อพิพาท “ข้อพิพาทในชุมชน”.  
กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์.
- พวงเพชร สุรัตน์วิกุล. (2542). มนุษย์กับสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ศักดิ์ชาย สุนทรธนาภิรมย์. (2557). รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระงับข้อ  
พิพาทในชุมชน: ศึกษาชุมชนหมู่ 7 ตำบลเกิ้ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม. มหาสารคาม:  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม,
- ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม. (2559). สรุปผลการดำเนินงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด  
มหาสารคาม พ.ศ.2559. มหาสารคาม: ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดมหาสารคาม.
- สุพรรณิ เกสรินทร์ และคณะ. (2558). บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งชุมชน  
ในอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามระดับการศึกษา. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร  
บัณฑิต, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.