



บทที่ 2

### องค์กร "ศาลาประนอมข้อพิพาท"

ในบทนี้จะกล่าวถึงองค์กร "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ว่ามีความเป็นมาอย่างไร จัดตั้งขึ้นได้อย่างไร มีโครงสร้างและการดำเนินการระงับข้อพิพาทอย่างไร รวมทั้งผลของการดำเนินการจัดตั้ง โดยจะแบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 กระบวนการจัดตั้ง จะเป็นการกล่าวถึงจุดแรกเริ่มของแนวความคิดในการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท รวมทั้งวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท"

ส่วนที่ 2 โครงสร้างของศาลาประนอมข้อพิพาท ส่วนนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบของศาลาประนอมข้อพิพาทโดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกหมู่บ้านที่จะจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท สถานที่ที่จะใช้เป็นศาลาประนอมข้อพิพาท และตัวบุคลากรหมู่บ้านประจำศาลาประนอมข้อพิพาทซึ่งจะรวมทั้งวิธีการเลือกตั้งด้วย

ส่วนที่ 3 การดำเนินการประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาท ในส่วนนี้จะกล่าวถึงขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท รวมทั้งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบุคลากรหมู่บ้าน

ส่วนที่ 4 ผลการดำเนินงานจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท

ส่วนที่ 1 กระบวนการจัดตั้ง

ชื่อ "ศาลาประนอมข้อพิพาท" เป็นชื่อที่ใช้เรียกอย่างเป็นทางการโดยในทางปฏิบัติที่เป็นจริงนั้นชาวบ้านทั่วไปมักจะเรียกว่า "ศาลหมู่บ้าน" ซึ่งได้รับการหักท้วงจากสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันศาลว่าอาจจะสร้างความเข้าใจผิดให้แก่คนทั่วไปเนื่องจากใช้คำว่า "ศาล" เหมือนกัน ดังนั้นทางจังหวัดจึงได้กำหนดชื่อที่เป็นทางการว่า "ศาลาประนอมข้อพิพาท" และในวิทยานิพนธ์นี้หากท่านผู้อ่านพบคำว่า "ศาลาประนอมข้อพิพาท" หรือคำว่า "ศาลหมู่บ้าน" ก็ขอให้เข้าใจว่าหมายถึงสิ่งเดียวกัน

ในส่วนนี้จะประกอบด้วยหัวข้อย่อย 2 หัวข้อ คือ

- 1.1 แนวความคิดริเริ่มในการจัดตั้งองค์กรศาลาประนอมข้อพิพาท
- 1.2 วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท"

1.1 แนวความคิดริเริ่มในการจัดตั้งองค์กรศาลาประนอมข้อพิพาท

บุคคลสำคัญที่มีส่วนอย่างมากในการริเริ่มจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาทก็คือ ท่านผู้ว่าฯ เขาวนวิศ สุลลภา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรระหว่าง ปี 2525-2527 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวท่านมีความคิดว่าหาอย่างใด จึงจะทำให้สภาพของสังคมและบ้านเมืองในปัจจุบันมีความสงบสุขปราศจากการแก่งแย่ง ชักแย้ง ทะเลาะวิวาทจนถึงขั้นก่ออาชญากรรมเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์หรือตีความแค้นคั่งที่เป็นข่าวอยู่ทุกวันซึ่งสภาพดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ และสังคมตลอดจนทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของทางราชการในการดำเนินการกับคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น คั้งที่เราจะเห็นจากจำนวนสถิติคดีความต่าง ๆ ที่คั้งค้างอยู่ในศาลมากมาย ในแง่ของสังคมนั้นจากเดิมที่ประเทศไทยเคยเป็นเมืองพุทธอยู่กันอย่างร่มเย็นเป็นสุขก็กลับกลายเป็นเมืองที่มีสถิติการก่อคดีอาชญากรรมสูงมากประเทศหนึ่งของโลก

จากสภาพดังกล่าวท่านผู้ว่าฯ เขาวนวิศจึงพยายามคิดหาวิธีที่จะดึงสภาพสังคมที่มีแต่ความสงบสุขคั้ง เช่นในอดีตให้หวนกลับคืนมาสู่ปัจจุบันอีกครั้งหนึ่งโดยท่านได้พิจารณาอันไปถึงวิถีชีวิตและการอยู่อาศัยร่วมกันในครั้งอดีตของชาวบ้านตามหมู่บ้านชนบทพบว่าสังคมในหมู่บ้านแต่ก่อนนี้มีความสงบสุขในการอยู่อาศัยร่วมกันก็เนื่องมาจากค่านิยมของคนในชนบทที่มีความรู้สึกเป็นเครือญาติกันให้ความนับถือผู้อาวุโสกว่า (seniority) เวลาที่มีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกันก็มักจะไปหาผู้มีอาวุโสในหมู่บ้าน เช่น ผู้เฒ่า ผู้แก่ ให้ช่วยตัดสินคดีความให้ จากจุดนี้เองท่านจึงคิดว่าวิธีที่จะสร้างความสงบสุขให้กับสังคมส่วนร่วมได้นั้นจะต้องเริ่มที่พื้นที่ที่เล็กที่สุดนั่นคือหมู่บ้าน โดยจะอาศัยค่านิยม ความเชื่อ ของชาวบ้านตามชนบทที่มีแต่เดิมในเรื่องของการเคารพนับถือและเชื่อฟังผู้มีอาวุโสหรือผู้ที่ชาวบ้านให้ความนับถือในหมู่บ้านมาถูปรับให้เป็นระบบขึ้น คั้งนั้นในปีพ.ศ. 2526 จังหวัดกำแพงเพชรจึงได้กำหนดนโยบายออกมาให้แต่ละหมู่บ้านภายในจังหวัดกำแพงเพชรดำเนินการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาทเพื่อทำหน้าที่ใน



การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนในหมู่บ้าน โดยอาศัย แนวความคิดในการปกครองตนเองทางรัฐศาสตร์เปิดโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้าน เป็นผู้ริเริ่มบทบาทในการระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง

### 1.2 วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท"

จากการกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัด ต่อมาทางจังหวัดได้มีคำสั่ง เป็นหนังสือสั่งการที่ กพ./พ.18 (จังหวัดกำแพงเพชร 2526: 1) ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2526 และหนังสือ ค่วนที่สุด ที่กพ.0015/ว.1056 (จังหวัดกำแพงเพชร, หนังสือสั่งการ) ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2526 กำหนดให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอดำเนินการจัดตั้งศาลา ประนอมข้อพิพาทโดยมีรายละเอียดและวิธีการดำเนินการจัดตั้งแนบมาด้วย

การดำเนินการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาทตามหนังสือสั่งการของ ทางจังหวัดมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ คือ

1) ให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อออกไปประชุม ชี้แจงหลักการและแนวความคิดของ "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ให้ราษฎรในแต่ละตำบล เข้าใจ

2) คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ ประจำตำบลเป็นประธาน โดยมีพัฒนากร เกษตรตำบลและอนามัยตำบลเป็นกรรมการ

3) เมื่อประชุมชี้แจงจนราษฎรมีความเข้าใจและเห็นชอบด้วยแล้ว ก็ให้ทำการเลือกตั้งตัวตุลาการหมู่บ้านผู้ที่จะมาทำหน้าที่ต่อไป

### ส่วนที่ 2 โครงสร้างของศาลาประนอมข้อพิพาท

ส่วนนี้จะประกอบด้วยหัวข้อย่อย 3 หัวข้อ คือ

2.1 หมู่บ้านที่จะจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท

2.2 การเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน

2.3 ที่ทำการศาลาประนอมข้อพิพาท

2.1 หมู่บ้านที่จะจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท

ตามหนังสือสั่งการ กำหนดให้หมู่บ้านที่มีลักษณะต่อไปนี้ เป็นหมู่บ้าน ทดลองในการริเริ่มจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท คือ

ก) หมู่บ้านที่ประชาชนมีความซัดแย้งกัน หรือมีลักษณะล่อแหลมอันจะนำไปสู่ความซัดแย้งกัน เช่น หมู่บ้านที่มีประชาชนมาจับจองที่ดิน หรือมีผู้อพยพจากจังหวัดอื่นมาแสวงหาที่ทำมาหากิน

ข) หมู่บ้านที่กำลังพัฒนา ประชาชนมีความสามัคคีกลมเกลียวกันพอสมควร ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกัน

ทั้งนี้ยกเว้นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) เนื่องจากคณะกรรมการของหมู่บ้านเหล่านี้จะมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทภายในหมู่บ้านอยู่แล้ว

## 2.2 การเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน

การดำเนินการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทซึ่งมีชื่อเรียกกันว่า ตุลาการหมู่บ้านนั้น ทางฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดว่าให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งโดยวิธีเปิดเผสโดยเลือกบุคคลที่เขาเคารพนับถือและยอมรับขึ้น 3-5 คนเป็นตุลาการหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท โดยให้ตุลาการหมู่บ้านมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 1 ปี เมื่อครบวาระต้องเลือกใหม่เพื่อป้องกันการผูกขาดและการวางตัวไม่เป็นกลาง ผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งอาจถูกเลือกตั้งซ้ำอีกก็ได้ ตุลาการหมู่บ้านคนใดประพฤติตนไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ ประชาชนในหมู่บ้านมีสิทธิประชุมถอดถอนเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้

ในส่วนของการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน นี้เราจะแยกพิจารณาเป็น 4 ประเด็น คือ

- ก) วิธีการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน
- ข) จำนวนตุลาการหมู่บ้าน
- ค) คุณสมบัติของตุลาการหมู่บ้าน
- ง) วาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการหมู่บ้าน

### ก) วิธีการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน

ฝ่ายปกครองอำเภอ กอปรลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้านโดยเริ่มตั้งแต่การมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านนัดหมายชาวบ้านในหมู่บ้านให้มาประชุมร่วมกัน ณ สถานที่ที่จะใช้เป็นที่เลือก



ตั้งเพื่อชี้แนะวิธีการ เลือกตั้ง โดยปลัดอำเภอจะทำหน้าที่บอกให้ราษฎรเสนอชื่อผู้ที่เขาเห็นว่าเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นตุลาการหมู่บ้าน แล้วจึงให้ราษฎรทุกคนเลือกผู้ที่ถูกเสนอชื่อโดยเปิดเผยด้วยการยกมือสนับสนุนผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจะเป็นตุลาการหมู่บ้านเท่าจำนวนที่กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่าง 3-5 คน ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและขนาดของหมู่บ้าน

ข) จำนวนตุลาการหมู่บ้าน

จำนวนตุลาการหมู่บ้าน กำหนดให้หมู่บ้านหนึ่ง ๆ มี 3 คน และถ้าหมู่บ้านใดมีความจำเป็น หรือมีคดีความในหมู่บ้านมากอาจให้มีตุลาการหมู่บ้านได้มากกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน จำนวนตุลาการหมู่บ้านดังกล่าวน่าจะเป็นจำนวนที่เหมาะสม เพราะในการประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ตุลาการหมู่บ้านที่มีความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ กันหลายด้าน และบางครั้งอาจจะต้องมีการลงคะแนนเสียงในกรณีที่ตุลาการหมู่บ้านมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นจำนวน 3 หรือ 5 คนก็ย่อมเหมาะสมที่จะจัดตั้งให้เป็นคณะกรรมการตุลาการหมู่บ้าน

ค) คุณสมบัติของตุลาการหมู่บ้าน

ตามนโยบายของทางจังหวัดนั้นกำหนดแต่เพียงว่าตุลาการหมู่บ้านเป็นบุคคลที่ราษฎรในหมู่บ้านเคารพนับถือและเลือกให้ทำหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นชายหรือหญิงก็ได้ ในทางปฏิบัติตุลาการหมู่บ้านที่ชาวบ้านเลือกมักจะเป็นผู้อาวุโสในท้องถิ่นซึ่งเขาให้ความเคารพนับถือและเชื่อว่าเป็นคนที่มีศีลธรรม มีความซื่อสัตย์ โอบอ้อมอารี และพอจะมีความรู้อยู่บ้าง

ง) วาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการหมู่บ้าน

กำหนดให้ตุลาการหมู่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี เมื่อครบวาระแล้วต้องเลือกตั้งใหม่เพื่อป้องกันการผูกขาด และการวางตัวไม่เป็นกลาง ผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งอาจถูกเลือกตั้งซ้ำอีกก็ได้ และกรณีตุลาการหมู่บ้านคนใดประพฤติคนไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ ประชาชนในหมู่บ้านมีสิทธิที่จะประชุมถอยค้อนเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้

2.3 ที่ทำการศาลาประนอมข้อพิพาท

สถานที่ที่จะใช้เป็นที่ทำการของศาลาประนอมข้อพิพาทในแต่ละหมู่บ้าน นั้นมิได้กำหนดไว้แน่นอนโดยอาจจะเป็นศาลาประชาคมประจำหมู่บ้าน ศูนย์พัฒนาหมู่บ้าน

หรือศาลาวิถึก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม ในบางคดียังมีราษฎรสนใจเป็นจำนวนมากก็อาจ  
จะใช้ลานวัดเป็นที่ทำการของศาลาประนอมข้อพิพาทก็ได้

บริเวณและสถานที่ที่จะใช้เป็นที่ทำการของศาลาหมู่บ้านกำหนดให้คิด  
ป้ายคำว่า "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ไว้ และให้มี "ธงชาติ" ประดับพร้อมทั้ง "พระ  
บรมฉายาลักษณ์" ด้วย

### ส่วนที่ 3 การดำเนินการประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาท

จากส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ที่กล่าวมาทำให้เราทราบถึงองค์กร "ศาลา  
ประนอมข้อพิพาท" ในเรื่องของความเป็นมาตลอดจนโครงสร้างและองค์ประกอบต่าง ๆ  
ของศาลาหมู่บ้าน มาถึงในส่วนที่ 3 นี้ก็จะเป็นเรื่องของการดำเนินการประนีประนอม  
เพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งผู้ที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทภายในศาลาหมู่บ้าน  
ก็คือ ศาลาการหมู่บ้านนั่นเอง ในส่วนนี้เราจะแยกพิจารณาเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ

3.1 วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท

3.2 อำนาจหน้าที่ของศาลาการหมู่บ้าน

3.1 วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท

แต่เดิมนั้นภายในจังหวัดกำแพงเพชรเมื่อราษฎรในหมู่บ้านเกิดการ  
ทะเลาะเบาะแว้งกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องอะไรก็ตามจนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นก็มักจะนำ  
ข้อพิพาทเหล่านั้นไปให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้เฒ่า ผู้แก่ที่พวกเขาเคารพ นับถือช่วย  
พิจารณาตัดสินคดีให้ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลาหมู่บ้านขึ้นผู้ที่มาทำหน้าที่ในการพิจารณา  
ไกล่เกลี่ยเพื่อประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ เหล่านั้นแทนก็คือศาลาการหมู่บ้านซึ่งราษฎร  
ในหมู่บ้านพร้อมใจกันเลือกขึ้นมา ดังนั้นศาลาหมู่บ้านจึงเปรียบเสมือนองค์กรที่ดำเนินการ  
ในสิ่งที่เคยเป็นมาในสังคมชนบทอยู่แล้ว เพียงแต่มีการจัดรูปแบบให้เป็นระบบมากขึ้น  
เท่านั้นเอง

เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นศาลาการหมู่บ้านเรียบร้อยแล้ว  
ก่อนที่จะให้ศาลาการหมู่บ้านเหล่านั้นทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในศาลา  
ประนอมข้อพิพาท ก็จะมีการอบรมให้ความรู้เบื้องต้นในด้านกฎหมายและชบวนการ  
สอบสวนพิจารณาตัดสินเสียก่อน โดยทางจังหวัดจะให้ข้าราชการที่ทำงานที่ในทางกระบวนการ



การยุติธรรม เช่น คำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา เป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรหมู่บ้านเหล่านั้น จากนั้นจึงจะให้ออกไปทำหน้าที่ตามศาลาประนอมข้อพิพาทในหมู่บ้านของตน

สำหรับวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการประนอมข้อพิพาท ทางจังหวัดได้กำหนดไว้ดังนี้

3.1.1 ให้อุลาการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ คดีความผิดอาญายอมความได้ คดีแพ่งทั่วไป

3.1.2 การพิจารณาตัดสินคดีความ หรือการประนอมข้อพิพาท ให้กระทำต่อหน้าบุคคลซึ่งเป็นพยานไม่ต่ำกว่า 2 คน

3.1.3 ในการดำเนินการตามข้อ 3.1.2 อาจจะมีอุลาการหมู่บ้าน 1 คน หรือตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเป็นองค์คณะ ทั้งนี้ยอมแล้วแต่ความสำคัญของกรณีพิพาท ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็อาจมีอุลาการหมู่บ้านทั้ง 3 คนเป็นองค์คณะ

3.1.4 หลักการของการจัดตั้งอุลาการหมู่บ้านขึ้นมีดังนี้ เพื่อต้องการให้ประชาชนในหมู่บ้านได้หันหน้าเข้ามาปรึกษาหารือระงับข้อพิพาทกันในลักษณะฉันทันต่อนอง และต้องการหล่อหลอมจิตใจของประชาชนในหมู่บ้านให้เป็นแนวเดียวกัน เพื่อจะนำไปสู่การร่วมมือกัน ในอันที่จะพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญก้าวหน้า ฉะนั้นการพิจารณาข้อพิพาทจะต้องหาทางหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง หรือการเป็นศัตรูกันในหมู่บ้าน โดยสร้างบรรยากาศแห่งความอยู่ร่วมกันฉันทันตุมิตร

3.1.5 เมื่ออุลาการหมู่บ้านได้ทำการประนอมข้อพิพาทแล้ว ให้บันทึกคำประนอมของคู่พิพาทพร้อมทั้งคำให้การของพยานถ้ามีลงในสมุดสารบบความที่กำหนดไว้ซึ่งจะช่วยให้การประนอมข้อพิพาทโดยอุลาการหมู่บ้านมีระเบียบและเป็นระบบทั้งยังทำให้มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรว่าข้อพิพาทนั้น ๆ ได้ผ่านการพิจารณาของอุลาการหมู่บ้านแล้ว และนอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในการอ้างอิงเป็นพยานหลักฐานที่จะยืนยันคู่พิพาทได้ว่ามีการประนอมข้อพิพาทกันแล้ว ซึ่งผลตามกฎหมายสำหรับข้อพิพาททางแพ่งจะถือว่าเป็นการทำสัญญาประนอมข้อพิพาทตามกฎหมาย

แห่งและพาณิชย์มาตรา 850-852 โดยพิจารณาไว้ว่าในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความทางแห่งนี้ กฎหมายบัญญัติว่าเมื่อคู่กรณีสามารถจะไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความแล้วจะต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความแสดงถึงข้อตกลงใหม่ระหว่างคู่กรณีพร้อมทั้งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ควรรับผิดชอบเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะของการบันทึกข้อความลงในสารบบความดังกล่าวย่อมจะอ้างได้ว่าเป็นการทำหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความที่สมมติตามกฎหมายไว้แล้ว ส่วนการยอมความคดีความผิดอาญายอมความกันไต่กันนั้น ส่วนสำคัญคือผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่าผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้นเพราะฉะนั้นเมื่อมีการยอมความโดยผลของการไกล่เกลี่ยของตุลาการและได้ลงสารบบความแล้วจะทำให้ผู้เสียหายร้องทุกข์ใหม่ได้หรือไม่นั้น โดยที่กฎหมายไม่บัญญัติว่าเมื่อมีการยอมความกันแล้วจะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ เพราะฉะนั้นเมื่อคู่พิพาทนำข้อพิพาทมาสู่การไกล่เกลี่ยของตุลาการหมู่บ้านและคู่พิพาทยอมรับในผลของการไกล่เกลี่ย ย่อมหมายความว่าผู้เสียหายยินดีที่จะไม่เอาความกับผู้กระทำผิด เพราะฉะนั้นการบันทึกข้อตกลงยอมความลงในสารบบความย่อมจะเป็นสิ่งที่ชี้ได้ชัดว่า คดีข้อพิพาททางอาญายอมความกันนี้ได้มีการตกลงยอมความกันเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายผู้เสียหายจะเปลี่ยนใจไม่ยอมรับว่ามีการยอมความกันแล้ว โดยการไปร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมทำไม่ได้ ดังนั้นทางจังหวัดจึงกำหนดให้ตุลาการหมู่บ้านลงบันทึกในสารบบความที่ทางจังหวัดเตรียมไว้ โดยที่ตุลาการหมู่บ้านและคู่พิพาทต้องลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในสารบบความนั้นด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ให้บันทึกคำประนีประนอมข้อพิพาทของตุลาการหมู่บ้านไว้ และบันทึกข้อความคำให้การของทั้งสองฝ่ายไว้ด้วย โดยให้คู่กรณีและบุคคลผู้เป็นพยานรู้เห็นรวมทั้งตุลาการหมู่บ้าน ลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในทางปฏิบัติเมื่อราษฎรในหมู่บ้าน เกิดกรณีพิพาทกันขึ้นก็จะนำข้อพิพาทไปแจ้งต่อตุลาการหมู่บ้านคนใดคนหนึ่ง จากนั้นตุลาการหมู่บ้านก็จะประชุมนัดหมายตุลาการหมู่บ้านคนอื่น ๆ และคู่พิพาททั้ง 2 ฝ่ายให้มาพร้อมกัน ณ ที่ทำการศาลาประนีประนอมข้อพิพาท เมื่อทุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้วก็อาจจะมีการให้คู่พิพาทสาบานคนต่อหน้าพระพุทธรูปว่าจะพูดแต่ความจริง หลังจากนั้นตุลาการหมู่บ้านก็จะทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยอาศัยเทคนิคและวิธีการที่มีจุดมุ่งหมายที่จะให้คู่พิพาทยอมความกันด้วยดีและจะไม่พยายามชี้



ว่าใครถูกใครผิดอันจะสร้างความบาดหมางมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นตุลาการหมู่บ้าน จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยก่อนให้ฝ่ายที่ผิดยอมรับความผิดของตน และจะพยายามให้ฝ่ายที่เสียหายเรียกชดเชยค่าเสียหายแต่พอสมควร ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้นบางครั้ง อาจต้องมีการ "เดินเผชิญสืบ" โดยตุลาการหมู่บ้านอาจจะต้องออกไปดูสถานที่เกิดเหตุ ประกอบการพิจารณา เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่นาที่ไร่ และบางครั้งอาจจะ ต้องสืบพยานที่รู้เห็นเหตุการณ์ประกอบด้วย ลักษณะการพิจารณาไกล่เกลี่ยประนีประนอม ข้อพิพาทของตุลาการหมู่บ้านนี้คล้ายคลึงกับการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาในศาล เพียงแต่ตุลาการหมู่บ้านจะไม่อ้างอิงบทบัญญัติทางกฎหมายอย่างเข้มงวดเหมือนในศาล แต่จะอาศัยความคุ้นเคย ความเคารพนับถือ และเชื้อหังของคู่พิพาทที่มีต่อตัวตุลาการ หมู่บ้านเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาไกล่เกลี่ย เพราะฉะนั้นการสร้างบรรยากาศแห่ง ความเป็นกันเอง ความเป็นที่เป็นนื่อง และความพยายามในการขจัดความขัดแย้ง จึง เป็นศิลปะ ที่ตุลาการหมู่บ้านจะต้องมี ขั้นตอนและวิธีการในการประนีประนอมข้อพิพาทนี้ จะใช้เวลาที่สั้นมาก บางครั้งอาจจะใช้เวลาเพียงชั่วโมงก็ว่าได้สามารถจะระงับข้อพิพาท ได้ และโดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้เวลาไม่เกิน 1 วัน

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของตุลาการหมู่บ้าน

ตุลาการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวไปแล้วในส่วนของวิธีการและ ขั้นตอนในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท นั่นคือการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนี ประนอมข้อพิพาทที่เป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ประเภทที่เรียกว่า "คดีมโนสำเภา" ซึ่งต้องเป็น คดีอาญาอันยอมความได้และคดีแพ่งทั่วไปซึ่งถ้าหากคู่กรณีไม่สามารถยอมความกันได้ก็ จะสามารถนำคดีความไปฟ้องร้องยังชั้นศาลต่อไปได้ ดังนั้นตุลาการหมู่บ้านจึงมิใช่ผู้ พิพากษาและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดีความว่าใครผิด ใครถูก แต่จะทำได้เพียง การพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันเท่านั้นเอง

ในด้านของตัวบทกฎหมายนั้น ตุลาการหมู่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทได้เฉพาะในคดีดังต่อไปนี้

3.2.1 คดีแพ่ง โดยปกติแล้วคดีแพ่งทุกประเภทจะสามารถไกล่เกลี่ย ประนีประนอมเพื่อให้อัยการพิพาทที่เกิดขึ้นระงับลงไปได้ แต่ในชั้นต้นนี้ทางจังหวัดได้กำหนด ประเภทของคดีแพ่งไว้เพียง 7 ประเภท (จังหวัดกำแพงเพชร 2526: 12) ซึ่งเป็น

เพียงบทมาตราของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องเป็นคดีแห่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 20,000 บาท ดังต่อไปนี้

- |                                   |                    |
|-----------------------------------|--------------------|
| 1. ข้อพิพาทเกี่ยวกับครอบครัว      | ม.1435-1500        |
| 2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับมรดก          | ม.1599-1753        |
| 3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับชายชู้        | ม.1501-1535        |
| 4. ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน        | ม.1308-1355        |
| 5. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิด     | ม.537-571          |
| 6. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการผิดสัญญา   | ม.377-448          |
| 7. ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีแห่งอื่น ๆ | ม.377-1753 และ ม.4 |

3.2.2 คดีอาญา ข้อพิพาททางคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดอาญาต่อส่วนตัว หรือความผิดอาญาอันยอมความกันได้เท่านั้นที่จะประนีประนอมกันเพื่อให้ข้อพิพาทระงับลง โดยทางจังหวัดใดกำหนดไว้ 12 ประเภท (จังหวัดกำแพงเพชร 2526: 13-14) ดังต่อไปนี้

- |                                  |                     |
|----------------------------------|---------------------|
| 1. ความผิดเกี่ยวกับการค้า        | ม.272               |
| 2. ความผิดเกี่ยวกับเพศ           | ม.281(276,278), 284 |
| 3. ความผิดคอเสรีภาพ              | ม.309-311, 321      |
| 4. ความผิดฐานเปิดเผยความลับ      | ม.322-324           |
| 5. ความผิดฐานหมิ่นประมาท         | ม.326-333           |
| 6. ความผิดฐานลักทรัพย์           | ม.334-336           |
| 7. ความผิดฐานฉ้อโกง              | ม.341-347(เว้น 343) |
| 8. ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้         | ม.349-350           |
| 9. ความผิดฐานยักยอก              | ม.352-355           |
| 10. ความผิดฐานรับของโจร          | ม.357               |
| 11. ความผิดฐานทำให้อายุทรัพย์สิน | ม.358-359           |
| 12. ความผิดฐานบุกรุก             | ม.362-364           |

ความผิดอาญาที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้ 12 ประเภทนั้นแท้จริงแล้วความผิดบางประเภทกฎหมายไม่ยินยอมให้ยอมความกันเอง ความผิดนั้นได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 336) และความผิดฐานรับของโจร แต่จะสามารถประนีประนอมยอมความกันได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีกระทู้คือ ภรรยา หรือภรรยากระทู้ต่อสามี บุพการีและผู้สืบสันดานกระทู้ต่อกัน หรือพี่น้องร่วม



บิตามารคาเคียวกันกระทำคอกัน (มาตรา 71 วรรค 2)

ส่วนที่ 4 ผลการดำเนินงานจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท

นับตั้งแต่ครั้งที่ท่านผู้ว่าฯ เซาว์น สุกลาภา เริ่มดำเนินงานโครงการจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ในเดือนกรกฎาคม 2526 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏผลการดำเนินงานดังนี้

ก. จำนวน "ศาลาประนอมข้อพิพาท"

ตารางที่ 7

แสดงจำนวน "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ในจังหวัดกำแพงเพชร

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ตำบล/หมู่บ้าน	หมู่บ้าน อพ..	จำนวน "ศาลาประนอมข้อพิพาท"
1. อำเภอชาณุวรลักษณบุรี	13/140	12	122
2. อำเภอเมือง	13/147	19	113
3. อำเภอลองชลุง	14/132	16	107
4. อำเภอพรานกระต่าย	7/86	9	76
5. อำเภอไทรงาม	7/53	9	53
6. อำเภอลานกระบือ	4/46	6	14
7. กิ่งอำเภอลดของลาน	3/86	10	15
รวม	61/642	81	500

ที่มา : รายงานผลการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท ณ ที่ทำการปกครอง

จ. กำแพงเพชร

จังหวัดกำแพงเพชรมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 642 หมู่บ้าน แยกเป็นหมู่บ้าน อพ. ซึ่งไม่ต้องจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท" (เนื่องจากคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทอยู่แล้ว) จำนวน 81 หมู่บ้าน และมีการจัดตั้ง "ศาลาประนอมข้อพิพาท" ไปแล้ว จำนวน 500 หมู่บ้าน คิดเป็น 89.13% ของจำนวน

หมู่บ้านที่เข้าหลักเกณฑ์จะจัดตั้งได้

ข. จำนวนบุคลากรหมู่บ้าน

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนบุคลากรหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชร

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	จำนวน ศาลหมู่บ้าน	จำนวนบุคลากรหมู่บ้าน		
		ชาย	หญิง	รวม
1. ชาติวรลักษณบุรี	122	586	-	586
2. เมือง	113	491	-	491
3. คลองขลุง	107	505	-	505
4. ทรานกระต่าย	76	228	-	228
5. ไทรงาม	53	211	5	216
6. ลานกระบือ	14	42	-	42
7. กิ่งอำเภอคลองลาน	15	50	-	50
รวม	500	2,113	5	2,118

ที่มา : รายงานผลการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท ณ ที่ทำการปกครอง  
จ.กำแพงเพชร

จำนวนบุคลากรหมู่บ้านรวม 2,118 คน เป็นเพศชาย 2,113 คน  
คิดเป็น 99.76 % เป็นหญิงมีเพียง 5 คน คิดเป็น 0.24 %

ค. อายุของบุคลากรหมู่บ้าน

ศูนย์วิทยุตำรวจ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 9 แสดงอายุโดยเฉลี่ยของบุคลากรหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชร

อายุ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
30 - 40	287	13.56
41 - 50	650	30.69
51 - 60	880	41.56
61 - 70	301	14.19
รวม	2,118	100

บุคลากรหมู่บ้านส่วนใหญ่จำนวนถึง 41.56 % มีอายุระหว่าง 51-60 ปี แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านให้ความยอมรับนับถือคนที่มีอายุเป็นส่วนมาก

ง. ระดับการศึกษาของบุคลากรหมู่บ้าน

ตารางที่ 10 แสดงระดับการศึกษาของบุคลากรหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชร

ระดับการศึกษา	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ป.4	1,842	86.96
ป.7	242	11.44
มัธยมตอนต้น	34	1.60
รวม	2,118	100

บุคลากรหมู่บ้านส่วนใหญ่จำนวนถึง 1,842 คน คิดเป็น 86.96 % มีระดับการศึกษาชั้น ป.4

### จ. อาชีพของบุคลากรหมู่บ้าน

ตารางที่ 11 แสดงอาชีพของบุคลากรหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชร

อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ทำนา	1,549	73.14
ทำไร่	521	24.62
ค้าขายและอื่น ๆ	48	2.24
รวม	2,118	100

เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทำไร่ ทำนา ดังนั้นบุคลากรหมู่บ้านส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ที่มีอาชีพทำไร่ ทำนา เสียเป็นส่วนใหญ่ จากข้อมูลในตารางปรากฏว่าบุคลากรหมู่บ้านจำนวน 1,549 คน คิดเป็น 73.14 % มีอาชีพทำนา และจำนวน 521 คน คิดเป็น 24.62 % มีอาชีพทำไร่ ส่วนอาชีพค้าขายและอื่น ๆ มีจำนวนน้อยเพียง 48 คน คิดเป็น 2.24 %

### ฉ. ที่ทำการของศาลาประนอมข้อพิพาท

ตารางที่ 12 แสดงสถานที่ที่เป็นที่ทำการของศาลาประนอมข้อพิพาท

อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ศาลา การเปรียญ	ที่ทำการ ตำบล	บ้านฉนวน ผู้ใหญ่บ้าน	สถานที่ของตำบล เช่น ศาลาประชาคมและอื่น ๆ	รวม
เมือง	21	5	75	12	113
พรานกระต่าย	12	7	38	19	76
โกรงาม	5	-	48	-	53
ลานกระบือ	1	1	1	11	14
ชาณุวรลักษบุรี	66	13	32	11	122
คลองขลุง	-	10	52	45	107
กิ่ง อ.คลองลาน	-	2	2	11	15
รวมทั้งจังหวัด	105	38	248	109	500

ที่มา : รายงานผลการจัดตั้งศาลาประนอมข้อพิพาท ณ ที่ทำการปกครอง จ.กำแพงเพชร



จากข้อมูลในตารางจะเห็นว่าสถานที่ส่วนใหญ่ที่ใช้เป็นที่ทำการของศาลา  
ประนอมข้อพิพาทคือบ้านของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนถึง 248 แห่ง คิดเป็น 49.60 %  
 ทั้งนี้เนื่องจากว่าสะดวกแก่การนัดประชุมและเป็นสถานที่ที่ลูกบ้านรู้จักเป็นส่วนใหญ่

เมื่อเราทราบถึง กระบวนการจัดตั้ง โครงสร้าง การดำเนินการ  
 ประนีประนอมข้อพิพาท รวมทั้งผลการดำเนินงานจัดตั้งของ องค์กร"ศาลาประนอม  
 ข้อพิพาท" แล้ว ในบทต่อไปเราจะพูดถึงข้อมูลที่จะใช้ในการวิจัย และผลการทดสอบ  
 สมมติฐาน โดยอาศัยข้อมูลดังกล่าว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย