

ปัญหาการเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ในระดับอำเภอ¹

ศีตลา เลือทิม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งนอกศาล อันเป็นการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล ด้วยความสมัครใจของกลุ่มพิพาทที่ประสงค์จะรับข้อพิพาทร่วมกัน โดยมีบุคคลหรือองค์กรภายนอกทำหน้าที่ในการไต่ถาม เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ (1) การไต่ถามข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (2) การไต่ถามและประนอมข้อพิพาทโดยคณะผู้ไต่ถามตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ตามความในมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และตามกฎหมายอื่นด้วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ตามความในมาตรา 61/1 ที่กำหนดขอบเขตของข้อพิพาททางแพ่งให้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ตามความในข้อ 2 กำหนดขอบเขตไว้เช่นเดียวกัน

พนักงานฝ่ายปกครองที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามความในมาตรา 2 (17) ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งในการไต่ถามข้อพิพาททางแพ่งนั้น พนักงานฝ่ายปกครองมีหน้าที่โดยตรงในการไต่ถาม ตามความในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ประธานคณะผู้ไต่ถาม หมายความว่า นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้เป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของพนักงานฝ่ายปกครอง และมีหน้าที่เป็นประธานคณะผู้ไต่ถามร่วมกับผู้ไต่ถามที่ได้รับ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการไกล่เกลี่ยได้โดยสะดวก ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยในระดับอำเภอ เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อีกทางหนึ่ง

วิธีการระงับข้อพิพาทที่เป็นอุดมคติและเป็นเป้าหมายสูงสุดของทุกฝ่ายประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. เป็นธรรม (Fair)
2. รวดเร็ว (Speedy)
3. ประหยัด (Economical)
4. มีกลไกการบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement Mechanism)
5. การรักษาความลับหรือมาตรการป้องกันความอื้อฉาวที่เกิดจากข้อพิพาท (Measure Against Bad Public)

6. การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่ความ (Preservation of Relationship)

การระงับข้อพิพาทที่ดี ควรจะมุ่งส่งเสริมให้เกิดสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่ความ โดยการสร้างบรรยากาศที่เรียบง่ายเป็นกันเอง ไม่สร้างความกดดัน เน้นการผ่อนผันให้ต่อกัน และสร้างโอกาสให้มีการตกลงกันอย่างอิสระ ไม่ยึดด้วยทฤษฎีหมายมากนัก

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการการเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง โดยมีบุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” เข้ามาเป็นคนกลางในกระบวนการเพื่อให้การเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทร่วมกันเพื่อที่จะแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง หาทางออกที่เหมาะสม และเป็นที่พึงพอใจแก่ทุกฝ่าย เป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว เช่นเดียวกับการเจรจา และเป็นวิธีการที่เพิ่มโอกาสให้การเจรจาประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเจรจาระหว่างคู่พิพาทที่ดำเนินกันเองอาจมีอุปสรรคต่าง ๆ เข้ามาเป็นปัจจัยที่อาจทำให้ความขัดแย้งไม่สามารถยุติลงได้ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยสามารถควบคุมหรือหาวิธีการแก้ไขก่อนหรือขณะเกิดปัจจัยปัญหานั้นได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองในระดับอำเภอดำเนินการระงับข้อพิพาททางแพ่งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ยังไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน ด้วยกันหลายประการ ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเองและต้องมีความชัดเจน และอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งสรุปปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในช่วงเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ย

1.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ

ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ไม่มีการกำหนดขอบเขตของข้อพิพาททางแพ่งไว้ การกำหนดขอบเขตอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งไว้สำหรับข้อพิพาทที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่พิพาทเป็นเรื่องสำคัญ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับที่ดินกับข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งนั้น กำหนดขอบเขตไว้กว้าง ไม่ได้ระบุประเภทที่ดินไว้ชัดเจน ซึ่งการไกล่เกลี่ยอาจเป็นโมฆะ เพราะพนักงานฝ่ายปกครองในระดับอำเภอโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ยที่ดินประเภทนั้นๆ เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

ส่วนข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท เป็นปัญหาการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ปัจจุบันเกิดข้อพิพาททางแพ่งขึ้นเป็นจำนวนมากอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในระดับอำเภอ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ตามความในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 จะสังเกตได้ว่าข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น หมายความว่าข้อพิพาททางแพ่งเรื่องใดบ้าง หรือมีข้อยกเว้นเพื่อจำกัดไม่ให้ข้อพิพาททางแพ่งเรื่องใดที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

สังเกตได้ว่า กฎหมายของไทยทั้งสองฉบับ ไม่ได้กำหนดนิยามของข้อพิพาททางแพ่งไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีการยกเว้นหรือจำกัดข้อพิพาททางแพ่งที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยไว้ คือ ข้อพิพาทเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกินห้าล้านบาท หรือเกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ปัจจุบันยังไม่มีประกาศ) และกฎหมายต่างประเทศได้กำหนดให้การระงับข้อพิพาทสามารถไกล่เกลี่ยได้ในคดีแพ่งและพาณิชย์โดยไม่จำกัดประเภทของคดี

1.2 กรณีปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า อำเภอไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของอำเภอโดยเฉพาะ และเจ้าหน้าที่อื่น หรือลูกจ้างเหมาไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการไกล่เกลี่ย จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่หมดกำลังใจ ลาออกบ่อย ขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญงาน ส่งผลให้การระงับข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 จึงไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความน่าเชื่อถือ ประกอบกับนายอำเภอและปลัดอำเภอมิภาระงานในอำนาจหน้าที่เป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ที่มีงานที่ได้รับมอบหมายหลายด้านตามนโยบายของรัฐ

2. กรณีปัญหาช่วงระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้องขอไต่ถาม

2.1 เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ทำหน้าที่ไต่ถาม ตามความในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ นักเจรจา และผู้ที่รู้สภาพปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริงสามารถทำหน้าที่ไต่ถามได้

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การไต่ถามตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ในบางกรณี คณะผู้ไต่ถามอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายโดยตรงหรือไม่ผ่านการอบรมความรู้ด้านการไต่ถามมาโดยเฉพาะ ไม่ใช่ นักเจรจา ในกรณีที่ข้อพิพาททางแพ่งที่เป็นกรณีเฉพาะและมีความสำคัญ ผู้ไต่ถามที่มีอำนาจหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าว อาจพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายไม่รอบคอบ หรือให้คำปรึกษาหรือแนะนำคู่พิพาทในการไต่ถาม ผิดพลาด อาจทำให้เกิดความเสียหายกับคู่พิพาทได้ง่าย

2.2 กรณีปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ผู้ไต่ถามในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาททราบ

ผู้ศึกษามีวิเคราะห์แล้ว มีข้อสังเกตว่า กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของผู้ไต่ถามในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะหรือความสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของผู้ไต่ถาม เป็นปัญหากฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ไต่ถามในการแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาทได้ทราบก่อนที่จะมีการไต่ถาม อันจะนำมาสู่การเสียผลประโยชน์ของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเนื่องจากความไม่เป็นกลางที่อาจเกิดขึ้น โดยที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

3. ปัญหาในช่วงสิ้นสุดกระบวนการ

3.1 กรณีปัญหาการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ตามความในข้อ 25 กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง กำหนดให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไต่ถามและประณอมข้อพิพาทนั้นเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 มาใช้บังคับเพื่อให้ศาลพิจารณาคำร้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับหรือปฏิเสธ ไม่บังคับตามข้อสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น อาจไม่เหมาะสม เนื่องจาก คู่พิพาทอาจไม่ได้รับการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความตามที่แสดงเจตนาไว้ จะสังเกตได้ว่า หากคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และนำหลักอนุญาโตมาบังคับใช้ซึ่งต้องเป็นนิติกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด คู่พิพาทก็อาจจะไม่ได้รับการปฏิบัติตามอีกฝ่ายตามเจตนาที่ผ่นกันได้ แสดงถึงความน่าเชื่อถือของสัญญาประนีประนอมยอมความยังไม่ได้มีการรับรองว่าจะบังคับได้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือไม่

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการเริ่มต้นและสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแก้ไขหลักเกณฑ์ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 โดยนำรูปแบบตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลาง กำหนดมาตรการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย มาปรับใช้ สำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเหมาะสม ดังนี้

1. กรณีปัญหาในช่วงเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ย

1.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับที่ดิน กับข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท ที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง นิยามตามความในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน” ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยนำรูปแบบตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ตามความในมาตรา 20 เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติตามความในมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จากเดิมบัญญัติว่า “ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ตามความในข้อ 2 ให้นิยาม คำว่า “ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

1.2 เรื่องอุปสรรคด้านบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการไกล่เกลี่ยตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 เนื่องจาก อำเภอไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของอำเภอโดยเฉพาะ และไม่ได้สิทธิรับค่าตอบแทนการไกล่เกลี่ย ศึกษาแล้วพบว่าเจ้าหน้าที่หมดกำลังใจ ลาออกบ่อย เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

และเป็นกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการสารบบไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น จึงมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ดังนี้

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ตามความในข้อ 27/1 ดังนี้ “เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบงานสารบบไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะกรณี

อัตราค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดท้ายกฎกระทรวงนี้”

เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ว่า “กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง” และ “กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน” ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามความในข้อ 4 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 โดยนำรูปแบบตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ตามความในมาตรา 10 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและกำหนดมาตรการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย จึงมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ดังนี้ ควรแก้ไขจากเดิมที่บัญญัติว่า ผู้สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัคร
- (2) มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอที่สมัคร
- (3) เป็นบุคคลที่มีความรู้ หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

และประนีประนอมข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิต

พั่นเพี้ยน ไม่สมประกอบ

(3) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

- (5) เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

ก. คุณสมบัติ

(๑) ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง

(๒) เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(๓) เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายนี้ และยังไม่พ้นห้าปี นับถึงวันยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย”

2. กรณีปัญหาช่วงระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ย

2.2 เรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาทไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวมาแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ตามความในมาตรา 13 มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาทไว้ เห็นควรนำรูปแบบตามกฎหมายดังกล่าว มาเป็นปรับใช้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่พิพาทในการทราบข้อมูลและความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยก่อนเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ดังนี้

ผู้ศึกษาข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ตามความในข้อ 8/1 ดังนี้ “ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตนในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาททราบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคู่พิพาทไม่ว่าฝ่ายใดในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรส

(๒) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทน

(๔) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง”

3. กรณีปัญหาในช่วงสิ้นสุดกระบวนการ

3.1 เรื่องการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

เนื่องจาก กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามความในข้อ 25 ไม่มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระหว่างการบังคับสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้สะดวก

รวดเร็ว และสร้างหลักประกันให้กับสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของอำเภอ และเปิดโอกาสให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบข้อสัญญาไปด้วยในเวลาเดียวกัน ลดขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว และไม่นำให้น่ากฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ดังนี้

ควรแก้ไขจากเดิม ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่ออกบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “ให้คู่พิพาทนำสัญญาประนีประนอมยอมความยื่นต่อศาลยุติธรรมในเขตศาลที่มีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้น หรือศาลยุติธรรมที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณา พิจารณาข้อพิพาทซึ่งได้มีการไกล่เกลี่ยนั้น และให้ศาลมีอำนาจรับรองสัญญาประนีประนอมยอมความที่ได้ทำขึ้นนอกศาลโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญา ไม่มีคู่ความที่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจรับรองให้สัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมีผลบังคับเช่นเดียวกับสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล

หากเกิดกรณีที่ศาลเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือยังมีความไม่ชัดเจนในส่วนอันเล็งเห็นได้ว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตย่อมมีอำนาจได้ส่วนได้

เมื่อศาลได้ประทับรับรองสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว หากต่อมาคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามสัญญาคู่สัญญาอีกฝ่ายก็อาจนำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งศาลได้ทำคำสั่งรับรองให้แล้วนั้น ยื่นต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำบังคับได้ทันที โดยไม่ต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

โชติช่วง ทังวงศ์, **คู่มือนักเจรจาไกล่เกลี่ย**, โดยศูนย์สันติวิธีสาธาณสุข สำนักงาน

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข, (กรุงเทพ : สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2558).

ภานุ รังสีสหัส, **การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, ใน สรวิศ ลิ้มปริงยี (บ.ก.), การจัดการความขัดแย้ง

กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, กรุงเทพฯ: ธนาเพรส, 2555.

สุธาสนี สุภา, **ความรับผิดชอบและความคุ้มกันของผู้ประนอมข้อพิพาทในข้อพิพาททางพาณิชย์**

ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, **หลักการขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่**, (กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2552.

สรวิศ ลิ้มปริงยี, **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนา
เพรส จำกัด, 2551).

สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**,
(กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2551).

วารสาร บทความ

ชนานันท์ คู่้มทอง, **ปัญหาการระงับข้อพิพาททางแพ่งของฝ่ายปกครอง บทความทาง**

วิชาการ, สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2560).

นพพร โพธิ์รังสิยากร, **ที่มาของการระงับข้อพิพาทนอกศาล**, วารสารดุลพาห เล่ม 2 ปี 67,
(พฤษภาคม – สิงหาคม), 2563.

พรรณยง พุฒิกาย, **กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก**, ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาท
ทางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2550.

มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต, **ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม**, วารสารศาลยุติธรรม2,
9, 2 (กันยายน - พฤศจิกายน 2545).

ร.ต.ท.อาทิตย์ บุญญโสภิต, **หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของ**

พนักงานฝ่ายปกครองปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (2559).

จันทร์เพ็ญ งามวิไลวงศ์, **แนวทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย**

ข้อพิจารณาจากกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548).

ชญาณิศ ภาชีรัตน์, กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม,
(2562).

_____, กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา,
กรุงเทพมหานคร: วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม,
(2562).

ณฐวรรณ พุทธเจริญลาภ, การไกล่เกลี่ยในศาลฎีกา: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข,
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, (2550).

ธีมาพร ทีชัยทศพล, การระงับข้อพิพาททางแพ่ง ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อ
พิพาทในระดับอำเภอ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

สุทธาสินี สุภา, ความรับผิดชอบและความคุ้มกันของผู้ประนอมข้อพิพาทในข้อพิพาททางพาณิชย์
ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545).

สื่อออนไลน์

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายคืออะไร, ประชาไท, [Online], Available URL :
<https://prachatai.com/journal/2015/11/62643> , 2558 (พฤศจิกายน, 26).

กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศูนย์ดำรงธรรม, [Online], Available URL :
<http://www.ins.moi.go.th/damrong1.html>, 2565.

สุทธิพล ทวีชัยการ และ นวลละออ วัฒนโน, รายงานการศึกษาดูงานระบบ Court ADRs ประเทศ
สหรัฐอเมริกาของคณะผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการศาลแพ่ง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
ศาลยุติธรรม, 2547), (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557
 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553
 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

เอกสารภาษาอังกฤษ

กฎหมายต่างประเทศ

UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation 2002

The Uniform Mediation Act

Dispute Resolution Centres Act 1990 of Queensland