

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹

วุฒิชัย เสือด้วย²

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทถือได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอีกทางหนึ่งที่จะลดปัญหาคดีชั้นศาล คนล้นคุก คู่กรณีไม่ต้องเสียเวลาไปฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม โดยมีบุคคลหรือคณะบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องในการไถ่เกลี่ย ดังเช่นมาตรการทางกฎหมายในเรื่อง การไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการไถ่เกลี่ย ข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ ดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัย และอัตราค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบ ในอดีต นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกรณีการเพิ่มภาระ ขั้นตอนการดำเนินการของประชาชน รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับวิธีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึง มีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาข้อจำกัดในจำนวนทุนทรัพย์ที่ใช้ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในเขตอำเภอ โดย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคแรก กำหนดจำนวนทุนทรัพย์ไว้ว่าในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขต อำเภอ หากต้องการไถ่เกลี่ย ประenomข้อพิพาททางแพ่งในเขตอำเภอ จำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาททางแพ่ง ซึ่งเกี่ยวกับ ที่ดินและมรดก รวมถึงข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่จะนำมาไถ่เกลี่ยในเขตอำเภอนั้น จะต้องไม่เกิน 200,000 บาท จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ไว้เพียง 200,000 บาทนั้น เป็นการ กำหนดขอบเขตที่น้อยประกอบกับบทบัญญัติในมาตรานี้มีผลบังคับใช้ในช่วงระยะเวลากว่า 15 ปี ซึ่งหากนำค่าเงิน 200,000 บาทในช่วงเวลานั้นมาเปรียบเทียบกับค่าเงินในปัจจุบัน โดยใช้แนวคิดเรื่องการเปรียบเทียบค่าเงิน จะเห็นว่ามูลค่าของเงินจำนวน 200,000 บาท เมื่อ 15 ปีที่แล้ว เทียบได้กับจำนวนเงินมูลค่า 529,600 บาท ในปัจจุบัน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดิ์คง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริหารการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสุโขทัย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ส่งผลให้อำนาจในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทในเขตอำนาจของอำเภอแคบ ไม่สามารถให้การช่วยเหลือ
คู่กรณีผู้พิพาทซึ่งต้องการไต่ถาม และประนีประนอมยอมความได้ดีเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ
พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะเห็นว่าพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มี
การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการไต่ถามข้อพิพาทไว้เป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 บาท ซึ่งมากกว่าจำนวนทุน
ทรัพย์ที่กำหนดไว้ในตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับเนื้อหาใน
บทบัญญัติมาตรา 61/2 วรรคแรกนี้ ไม่เคยได้รับการปรับปรุงแก้ไขเลย นับตั้งแต่มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลา
กว่า 15 ปี จึงทำให้ไม่มีความทันสมัยและไม่สอดคล้องกับปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง ปัญหาการดำเนินการยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคเจ็ด
เป็นกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำ
ร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และในการออกคำสั่งให้ปฏิบัติตาม
สัญญา กรณีที่คู่พิพาทซึ่งต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง
เป็นการเพิ่มภาระในการดำเนินการ กล่าวคือ หากคู่กรณีสามารถยื่นคำร้องขอบังคับสัญญาประนีประนอมยอม
ความต่อศาลได้โดยไม่ผ่านขั้นตอนการยื่นต่อพนักงานอัยการ อาจทำให้ลดขั้นตอนการดำเนินการ ช่วยให้
การดำเนินการบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นให้ต้องพิจารณา
ว่าสัญญาประนีประนอมยอมความไม่มีสถานะที่จะสามารถใช้บังคับได้ทันทีที่คู่กรณีผิดสัญญา ต้องมีการยื่นคำ
ร้องต่อพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการขอให้ศาลออกคำสั่งให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น
ก่อน ถือเป็นการเพิ่มภาระให้กับคู่กรณีที่จะต้องไปดำเนินการยื่นเรื่องอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับยุค
ปัจจุบันที่หน่วยงานราชการจะต้องมีการให้บริการช่วยเหลือประชาชนที่สะดวก รวดเร็ว ไม่เพิ่มภาระที่เกินควร
จึงขอยกตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบประเด็นการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความของไทยกับการบังคับตาม
ข้อตกลงในการไต่ถาม หรือสัญญาระงับข้อพิพาทในท้องถิ่นของมลรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดหลัก
ปฏิบัติในการบังคับตามสัญญาการไต่ถามข้อพิพาทไว้ว่า หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญา
ระงับข้อพิพาทนั้น คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถนำสัญญานั้นไปบังคับแก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ทันที โดยไม่ต้องนำข้อพิพาท
นั้นมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้ว การบังคับตามสัญญาประนีประนอม
ของไทยมีขั้นตอนการดำเนินการมากกว่าแม้จะเป็นการดำเนินการภายใต้อำนาจกฎหมายที่ให้ไว้ ส่วนในกรณี
ของสหรัฐอเมริการดำเนินการบังคับตามสัญญาไต่ถามข้อพิพาทจะทำให้สามารถระงับข้อพิพาทได้
อย่างรวดเร็ว

ประเด็นที่สาม ปัญหาวิธีการไต่ถามข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคหก ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วย

การไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ข้อ 11 วรรคสอง มีการบัญญัติข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งมีคู่กรณีหลายฝ่ายในเรื่องของการดำเนินการแจ้งคู่กรณีทุกฝ่ายเมื่อมีผู้ประสงค์จะทำการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท ได้กำหนดให้นายอำเภอจำหน่ายคำร้องขอไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นแล้วแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ แต่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า หากมีกรณีที่มิเพียงคู่กรณีบางส่วนประสงค์ที่จะทำการไถ่เกลี่ย จะมีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ข้อ 44 ที่มีการระบุถึงการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีคู่กรณีมากกว่า 2 ฝ่าย โดยในกรณีที่คู่กรณีมีมากกว่า 2 ฝ่ายและคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจเข้าร่วมไถ่เกลี่ยข้อพิพาทให้สามารถดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว จะเห็นว่าระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 มีการวางแนวทางไว้อย่างชัดเจนให้สามารถดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่มิคู่กรณีมากกว่า 2 ฝ่าย และคู่กรณีบางฝ่ายไม่ประสงค์จะดำเนินการไถ่เกลี่ย โดยให้สามารถดำเนินการไถ่เกลี่ยเฉพาะผู้ที่มีความประสงค์ได้ และเมื่อพระราชบัญญัติไม่มีการวางข้อกำหนดให้อำนาจอำเภอในฐานะผู้ดำเนินการไถ่เกลี่ยดำเนินการไถ่เกลี่ยพิพาทที่มีคู่กรณีหลายฝ่าย และมีเพียงแค่บางฝ่ายที่ต้องการจะดำเนินการไถ่เกลี่ย ไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ประกอบกับเมื่อกฎหมายไม่มีมีการวางแนวทางในการปฏิบัติ จะก่อให้เกิดปัญหาว่าจะสามารถดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นได้หรือไม่ หรือในกรณีที่หากดำเนินการแล้วเกิดความเสียหาย หรือกระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายที่ไม่ได้เข้ารับการไถ่เกลี่ย จากกรณีปัญหานี้ หากมีการวางข้อกำหนดที่ชัดเจนในการปฏิบัติจะทำให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคหก ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วย24การไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ข้อ 11 วรรคสอง สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

1. ปัญหาข้อจำกัดในจำนวนทุนทรัพย์ที่ใช้ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในเขตอำเภอ นั้น ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคแรก จากกฎหมายเดิม

“ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” แก้ไขเป็น

“ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

2. ปัญหาการเพิ่มภาระให้แก่คู่พิพาทในการดำเนินการยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 มาตรา 61/2 วรรคเจ็ด จากกฎหมายเดิม

“ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม” แก้ไขเป็น

“ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

3. ปัญหากรณีคู่กรณีหลายฝ่ายทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีเพียงคู่กรณีส่วนหนึ่งที่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ข้อ 11 วรรคสอง จากกฎหมายเดิม

“เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มิใช่คู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย” แก้ไขเป็น

“เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มิใช่คู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย

กรณีที่มิใช่คู่กรณีมากกว่าสองฝ่ายและคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจเข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้”

เอกสารอ้างอิง

กวิน สุวรรณตระกูล. เงิน 1,000 บาท ใน 100 ปีก่อน เยอะแค่ไหน. [Online]. available URL: <https://aommoney.com>, 2565 (พฤษภาคม, 22).

สุรเชษฐ์ เณรบำรุง. ปัญหาการไล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีการไล่เกลี่ยในชั้นของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552, หน้า 49.

สำนักงาน ก.พ.ร..หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. [Online], available URL : <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article>, 2565 (เมษายน, 22).