

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562¹

อัจฉิมา แก้วขุนทอง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา หลักการ แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งในสังคมที่มนุษย์อยู่รวมกันเป็นชุมชน และพึ่งพาอาศัยกัน มีบทบาทหน้าที่ในสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีทัศนคติและแนวความคิด การดำเนินชีวิต พฤติกรรมต่าง ๆ แตกต่างกัน ดังนั้นในการดำรงชีวิตย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างบุคคล องค์กรเอกชน องค์กรภาครัฐ และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว ในทุกสังคมต่างก็ได้อำหนดกลไกหรือกระบวนการที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพสามารถจัดการความขัดแย้งได้ ซึ่งในปัจจุบันการระงับข้อพิพาทในระดับสากล ได้แก่ ประเภทแรก คือ การดำเนินคดีในศาล (Litigation) ซึ่งถือว่าเป็นการระงับข้อพิพาทกระแสหลัก และประเภทที่สอง คือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางเป็นอย่างมาก คือ กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนีประนอมระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาท ที่มีบุคคลที่สามมาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยต้องอาศัยความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ

ประเทศไทยจะรู้จักและระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาเป็นเวลานานแล้ว แต่เพิ่งจะมีตรากฎหมายขึ้นใน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายไกล่เกลี่ยกลางของประเทศไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการเฉพาะฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคมทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้งลดงบประมาณแผ่นดิน เสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม อันจะทำให้ประชาชนที่มีข้อพิพาทสามารถยุติได้ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนการฟ้องร้องคดีต่อศาล แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ก็มีประเด็นปัญหาให้พิจารณาสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล และ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของหน่วยงานซึ่งดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาท คำว่า “หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการใกล้เคียง” ตามความหมายในมาตรา 3 หมายความว่า หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานซึ่งดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งหน่วยงานรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
2. หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดี เป็นต้น จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้กฎหมายเปิดกว้างให้มีหน่วยงานซึ่งดำเนินการใกล้เคียงได้เป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะฉะนั้นเมื่อมีหน่วยงานที่สามารถใกล้เคียงได้หลายหน่วยงาน อาจนำไปสู่ความซ้ำซ้อนสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่และกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานหรือเป็นช่องทางการประวิงเวลาและเป็นช่องว่างให้ผู้ที่กระทำการไม่สุจริต ใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเอาเปรียบคู่กรณีอีกฝ่ายได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนตามมาตรา 69 ตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน บัญญัติให้การใกล้เคียงของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน มีอำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท และมีหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนผู้ใกล้เคียง ไว้ดังนี้

1. กรณีผู้ใกล้เคียงหนึ่งคน ให้คู่กรณีร่วมกันแต่งตั้งผู้ใกล้เคียง
2. กรณีผู้ใกล้เคียงสองคน ให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายแต่งตั้งผู้ใกล้เคียงฝ่ายละหนึ่งคน
3. กรณีผู้ใกล้เคียงสามคน ให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายแต่งตั้งผู้ใกล้เคียงฝ่ายละหนึ่งคนและให้คู่กรณีทุกฝ่ายร่วมกันแต่งตั้งผู้ใกล้เคียงคนที่สาม

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยดังนี้ แต่เดิมก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีภารกิจหลักในด้านการใกล้เคียงระงับข้อพิพาท โดยมีอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ เป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้ประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการจัดการความขัดแย้ง การระงับข้อพิพาทชุมชนตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีสถิติการใกล้เคียงข้อพิพาทสำเร็จสูง สามารถลดค่าใช้จ่ายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เป็นจำนวนมาก และมีได้มีข้อกำหนดในเรื่องของจำนวนทุนทรัพย์เอาไว้ โดยการใกล้เคียงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และมีได้มีการกำหนดจำนวนผู้ใกล้เคียงไว้ซึ่งจะแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 69 ตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีนี้จึงเป็นการจำกัดอำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ใกล้เคียงภาคประชาชน อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ที่บัญญัติขึ้นเพื่อต้องการให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหา

ความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม และประเด็นที่สาม ปัญหาในการกำหนดโทษของผู้ใกล้ชิด และคู่พิพาท หลักเกณฑ์สำคัญของ การใกล้ชิด คือผู้ใกล้ชิด ที่เป็นผู้มาทำหน้าที่ใกล้ชิดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ใกล้ชิดในกรณีมีการเรียกรับสินบนจาก คู่พิพาทเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโทษไม่ครอบคลุมถึงการเปิดเผยความลับของคู่พิพาท เพราะหากการใกล้ชิดไม่สำเร็จจะทำให้คู่กรณีเกิดความกังวลว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เปิดเผยในชั้นใกล้ชิด จะถูกนำมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ในภายหลัง หรือในกรณีคู่กรณีต้องการรักษาความลับหรือชื่อเสียงทางธุรกิจที่อาจเกิดขึ้นในการใกล้ชิดมิให้แพร่หลายออกไป อันจะก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจได้

ในส่วนของผู้พิพาทแม้ว่าการใกล้ชิดเป็นเรื่องของการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการใกล้ชิด กล่าวคือ คู่กรณีสมัครใจใกล้ชิดโดยผู้ใกล้ชิดและสามารถตกลงยุติข้อพิพาทระหว่างกันได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกันแล้ว ข้อพิพาทที่มีอยู่ก็จะสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นผลดีต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมจะทำให้การใกล้ชิดไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ เกิดความเสียหาย เพื่อให้การใกล้ชิดนั้นเป็นไปตามความประสงค์ที่ตนต้องการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโทษดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงขั้นตอนการดำเนินการใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มยื่นคำร้องขอใกล้ชิด การแสดงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนหรือศูนย์ใกล้ชิดข้อพิพาทภาคประชาชน

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายพระราชบัญญัติการใกล้ชิดข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. กรณีหน่วยงานซึ่งดำเนินการใกล้ชิดข้อพิพาท ในการใกล้ชิดข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายเปิดกว้างให้มีหน่วยงานซึ่งดำเนินการใกล้ชิดได้เป็นจำนวนมากทั้งตามพระราชบัญญัตินี้ และตามอำนาจหน้าที่ของตนก่อนพระราชบัญญัตินี้ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยสามารถยื่นคำร้องขอใกล้ชิดได้ทุกหน่วยงาน ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขกฎหมาย เรื่องการห้ามคู่กรณีใช้สิทธิใกล้ชิดข้อพิพาทชั่วคราว ในกรณีที่ได้มีการใกล้ชิดข้อพิพาทตามกฎหมายอื่นแล้ว เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การยื่นเรื่องขอใกล้ชิดซ้ำในเรื่องเดิม ๆ เป็นการกระทำที่ไม่ส่งผลดีต่อทั้งคู่พิพาท และต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการสร้างภาระงานให้กับหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานรัฐสูญเสียงบประมาณในการจัดการใกล้ชิดสูญเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น โดยเสนอแนะให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูล ให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดูแลและจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางเพื่อเป็นฐานข้อมูลการใกล้ชิดของคู่พิพาท เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลการใกล้ชิดของคู่พิพาทได้

2. อำนาจในการใกล้ชิดข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ใกล้ชิดภาคประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ควรจำกัดอำนาจในการใกล้ชิดของภาคประชาชนและเห็นควรแก้ไขกฎหมายในการใกล้ชิดข้อพิพาททางแพ่งของภาคประชาชน ตามมาตรา 69 โดยบัญญัติให้ขยายจำนวนทุนทรัพย์ เป็นจำนวนไม่เกินกว่าหนึ่งล้านบาท โดยเพิ่มหลักเกณฑ์ให้มีคณะผู้ใกล้ชิดเพิ่มเป็นจำนวน 5 คน สำหรับทุนทรัพย์ตั้งแต่ห้าแสนบาท

ถึงหนึ่งล้าน เพิ่มเป็นการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย โดยอยู่บนพื้นฐานของคู่พิพาททุกฝ่ายว่าประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาท

3. การกำหนดโทษของผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาท เนื่องจากหน้าที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย คือ ช่วยเหลือในการเจรจาของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย หากทางออกหรือข้อตกลงร่วมกัน ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความซื่อสัตย์เป็นกลาง เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นหากผู้ไกล่เกลี่ยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และจริยธรรม ผู้ไกล่เกลี่ยอาจได้รับโทษทางอาญาแต่โทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไม่ครอบคลุมถึงการเปิดเผยความลับของคู่พิพาท เพราะหากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจะทำให้คู่กรณีเกิดความกังวลว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เปิดเผยในชั้นไกล่เกลี่ย จะถูกนำมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในภายหลัง ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม เรื่องการกำหนดโทษของผู้ไกล่เกลี่ย ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยนำความลับของคู่พิพาทออกไปเปิดเผยเพื่อให้คู่พิพาทเกิดความมั่นใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถรักษาความลับของคู่พิพาทได้

ในส่วน of คู่พิพาทเองแม้ว่าการไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องของการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมจะทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม เรื่องการกำหนดโทษของคู่พิพาทดังนี้

1. กำหนดโทษในกรณีผู้ใดยื่นคำขอไกล่เกลี่ย โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กำหนดโทษในกรณีผู้ใดให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ต่อหน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เอกสารอ้างอิง

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. รายงานประจำปี 2561, หน้า 14.

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **ชุดความรู้ประกอบการอบรมหลักสูตรอบรมการ ไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาทตาม พระราชบัญญัติการไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562.** กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ม.ป.ป..

กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **ชุดความรู้เกี่ยวกับการไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาท.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้ดักซ์ แอนด์เจน, 2563.

โชติช่วง ทังวงศ์. “การไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาทในศาล.” ใน **การจัดการความขัดแย้งกับการไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาท.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธนาพรศ, 2555.

ตะวัน มานะกุล. **กระบวนการไล่ล่าเกลี้ยข้อพิพาทในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2556.

พิมพ์ใจ รื่นเริง. **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอมความ การพินัยขันต่อ.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.