

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ของพนักงานฝ่ายปกครอง¹

สิทธิพร สิ้นุ่น²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา และหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการโดยนายอำเภอและปลัดอำเภอ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าทีเป็นผู้นไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 โดยผู้ศึกษาได้รับความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครองว่า มีหลักการในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ในรูปแบบใดบ้าง เช่น การเจรจาต่อรอง (Negotiation)³ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)⁴ และหลักการมีแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหลายประการ เช่น หลักความยินยอมของคู่กรณี⁵ หลักอรรถประโยชน์⁶ หลักสามารถตรวจสอบได้ แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลาง แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และทฤษฎีการเจรจา รวมถึงกฎหมายของไทยเปรียบเทียบ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พรณง พุฒิกาย, กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก, ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2550, หน้า 25-26

⁴ นวตนา อภิบาลศรี, “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการในสัญญาสัมปทาน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555), หน้า 11.

⁵ ธีมาพร ทิชัยทพล, “การระงับข้อพิพาททางแพ่ง ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในระดับอำเภอ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 22-23.

⁶ วงศ์วิชฐ์ วรกิจโสภณไพศาล, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนเสนอคดีต่อศาล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2552), หน้า 11.

ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ประนีประนอมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่เถียงและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงาน ฝ่ายปกครอง ตามกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เถียงและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามคำว่าข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน สองแสนบาท

เนื่องจากกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เถียงและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 2 ที่กำหนดให้คณะผู้ไต่เถียงมีอำนาจในการไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกา ซึ่งข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทที่เข้าสู่กระบวนการไต่เถียงและ ประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งนั้น จะครอบคลุมถึงข้อพิพาททางแพ่งเรื่องใดบ้าง หรือมีข้อยกเว้นเพื่อจำกัด ไม่ให้ข้อพิพาททางแพ่งเรื่องใดที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่เถียง ทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขต อำนาจของคณะผู้ไต่เถียงในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนจึงอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าข้อพิพาททางแพ่ง อื่นนั้นหมายถึงข้อพิพาทในเรื่องใดบ้าง ที่คณะผู้ไต่เถียงจะดำเนินการไต่เถียงได้ตามกฎกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการไต่เถียงและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

ดังนั้นการไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนและขาดการนิยามความหมายของข้อ พิพาททางแพ่งอื่นว่ามีขอบเขตเพียงใด หมายถึงข้อพิพาททางแพ่งในเรื่องใดบ้าง และยังไม่มีการประกาศ หรือออกกฎกระทรวงมาเพื่อกำหนดความหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาคือ ทำให้ไม่อาจทราบได้อย่างชัดเจนว่าข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่เข้าสู่การไต่เถียงของคณะผู้ไต่เถียง เป็นข้อพิพาททางแพ่งตามความบทบัญญัติมาตราใดบ้าง และเมื่อมีการไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่ง ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดจะมีผลคือทำให้ข้อตกลงนั้นมีผลบังคับตามกฎหมายโดยไม่ต้องนำ ข้อตกลงนั้นไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับตามข้อตกลงนั้นอีก แต่หากปรากฏว่าข้อพิพาทดังกล่าวมิใช่ ข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่อยู่ในอำนาจแล้ว ข้อตกลงอันเกิดจากการไต่เถียงนั้นย่อมมีผลเพียงเป็นสัญญา ประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 850 ซึ่งจะต้องนำมาฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ เป็นไปตามข้อตกลงนั้น

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ

จากการที่กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เถียงและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ข้อ 25 เป็นบทที่กำหนดให้คู่พิพาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการไปยื่นคำร้อง

ต่อศาลเพื่อขอออกคำบังคับ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อให้ศาลพิจารณาคำร้องขอให้ศาลออกคำบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับตามข้อสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมถึงการแสดงเจตนาของกลุ่มพิพาทในการตกลงรับข้อพิพาท ซึ่งอาจทำให้สัญญาดังกล่าวไม่อาจจะบังคับกันได้ และในปัจจุบันยังไม่มีการประกาศหรือกฎกระทรวงมาเพื่อให้ศาลใช้เป็นหลักในการกลั่นกรองสัญญาประนีประนอมยอมความที่นำมาขอออกคำบังคับ ในกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายตามมาคือ กฎหมายมีช่องโหว่ เนื่องจากกฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการแสดงเจตนาในการเข้าทำสัญญาประนีประนอมยอมความของกลุ่มพิพาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ฝ่ายที่ต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ หากไม่มีหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองก่อนที่ศาลจะออกคำบังคับไว้อย่างเพียงพอ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสถานะหรือความสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย

เนื่องจากกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาทได้ทราบก่อนที่จะมีการไกล่เกลี่ย ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ย เป็นเครือญาติทางสายเลือดหรือการสมรส หรือความผูกพันกันในทางกฎหมายอย่างอื่นกับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายตามมาว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยในการแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของตนให้แก่คู่พิพาทได้ทราบก่อนที่จะมีการไกล่เกลี่ย โดยที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อันจะนำมาสู่การเสียผลประโยชน์ของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งเนื่องจากความไม่เป็นกลางที่อาจเกิดขึ้น

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนิยามคำว่าข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท ให้ชัดเจน

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้นำข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 มาตรา 20 มาบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 2 ที่กำหนดให้ “ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” เพื่อกำหนดขอบเขตของข้อพิพาททางแพ่งให้เกิดความชัดเจนและไม่เป็นอุปสรรคในการตีความเรื่องขอบเขตอำนาจในการไกล่เกลี่ยของคณะผู้ไกล่เกลี่ย จึงควรแก้ไข ข้อ 2 ในส่วนของนิยามคำว่า ข้อพิพาท โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์”

2. กำหนดข้อยกเว้นที่ศาลจะปฏิเสธไม่รับออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความในกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553

เนื่องจากกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 25 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม” นั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการแสดงเจตนาในการเข้าทำสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่พิพาทที่เกิดจากกลฉ้อฉล บังคับ ชูเชิญ หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ ตามหลักความยินยอมของคู่กรณี รวมถึงข้อตกลงที่เป็นการพ้นวิสัย

ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่า ควรที่จะกำหนดข้อยกเว้นที่ศาลจะปฏิเสธไม่รับออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความในกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ไว้ในข้อ 25/1 โดยใช้ข้อความดังนี้

“ให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท เว้นแต่ความปรากฏแก่ศาลหรือคู่กรณีซึ่งถูกบังคับตามข้อตกลงนั้นพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า

- (1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถที่จะเข้าทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท
- (2) มูลเหตุแห่งข้อพิพาทหรือข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมาย เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) ข้อตกลงระงับข้อพิพาทเกิดจากกลฉ้อฉล บังคับ ชูเชิญ หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ”

3. กำหนดทางเลือกในการขอออกคำบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความเพิ่มเติม

เนื่องกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ข้อ 25 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไต่เกลี้ยเพียงวิธีเดียว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้กำหนดวิธีการเพิ่มเติมเพื่อให้คู่พิพาทสามารถยื่นคำขอต่อศาลด้วยตนเอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 25 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการ

ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือ คู่พิพาทจะยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจด้วยตนเอง เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอม ยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4. กำหนดหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะหรือความสัมพันธ์ อันมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย

เนื่องจากกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยในการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะหรือ ความสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย จึงควรกำหนดหน้าที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยในการ เปิดเผยข้อเท็จจริงให้คู่พิพาททราบ โดยนำรูปแบบตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 มาตรา 13 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 มาตรา 19 และ The Unifrom Mediation Act มาตรา 9 มาปรับใช้

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้กำหนดวิธีการเพิ่มเติมเพื่อให้คู่พิพาทสามารถยื่นคำขอต่อศาล ด้วยตนเอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 8/1 ดังนี้

“ก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยให้ผู้ไกล่เกลี่ยเปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความ เป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งผลประโยชน์ทางการเงินหรือส่วนตัวในผลของการไกล่เกลี่ย หรือ ความสัมพันธ์ในอดีตกับคู่พิพาท ให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายทราบ”

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

พรรณนง พุทธิภาย. กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก. ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก
สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2550.

วิทยานิพนธ์

ทัศนีย์ นัตรศักดาร์ภย์. “ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

ธีมาพร ทิชัยทศพล. “การระงับข้อพิพาททางแพ่ง ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในระดับ
อำเภอ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

นวลนภา อภิบาลศรี. “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการในสัญญา
สัมปทาน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555.

วงศ์วิษฐ์ วรกิจโสภณไพศาล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนเสนอคดีต่อศาล.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2552.

วิฑูรย์ เชื้ออำไพ. “การคุ้มครองดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.