

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ในระดับอำเภอ¹

สุไลมาน เวะเซ็ง²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของไทย รวมไปถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของต่างประเทศ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทรูปแบบหนึ่งที่มีคนกลางเป็นผู้ช่วยเหลือและแนะนำให้คู่กรณีเจรจากันเพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางออกที่พึงพอใจด้วยกัน อีกทั้งการไกล่เกลี่ยถือเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างหนึ่ง (Alternative Dispute Resolution – ADR) ที่ประสบผลสำเร็จและถูกนำมาใช้มากที่สุด ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลและนอกศาล โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาฟื้นฟูความสัมพันธ์และเยียวยาความเสียหายให้เกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย³ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ช่วยเหลือและแนะนำให้คู่กรณีเจรจาดำเนินการ จนสมประโยชน์ด้วยความสมัครใจทั้งสองฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องผูกมัด แต่จะช่วยเหลือให้คู่กรณีสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้⁴ โดยยึดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งที่มองว่า สังคมต่างเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ทุกคนต่างมีความปรารถนาของตนให้ได้รับการตอบสนอง เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานภาพ อำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยความขัดแย้งนี้อาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลด้วยกัน หรือระหว่างกลุ่มกับบุคคล เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดในสังคม⁵ ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งก็ต้องอาศัยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสีย หรือมีความเป็นอิสระ มีความรู้ความเข้าใจ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิ สิริพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริบุษย์วัฒนา

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา

³จิรวุฒิ ลิขิตพันธ์, ธาณี วรภัทร์และสุวรรณ วงษ์การคำ, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : มลรัฐฟลอริดา,” วารสารสุทธิปริทัศน์ ปีที่ 35, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2564): หน้า 26.

⁴โชติช่วง ท้าววงศ์, รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548), หน้า 45.

⁵เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, ความขัดแย้งการบริหารเพื่อการสร้างสรรค์ (กรุงเทพมหานคร: เลิฟ แอนด์ ลิฟ เพรส, 2540), หน้า 42.

ในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือเป็นผู้มีประสบการณ์⁶ เข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมเจรจาต่อรองและตกลงแก้ปัญหาความขัดแย้งร่วมกันให้เป็นไปตามทฤษฎีการเจรจา⁷ ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระ ต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่กรณี เช่น เป็นญาติพี่น้อง นายจ้าง ลูกจ้าง หุ้นส่วน หรือมีความสัมพันธ์ทางการสมรส เนื่องจากตามหลักทฤษฎีการแก้ไขปัญหา มองว่าผู้อาศัยที่อยู่ในสังคมและสภาพแวดล้อมเดียวกันต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาจะช่วยแยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขแต่ละปัญหาแยกต่างหากกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่สัญญา เปิดโอกาสในการยอมรับข้อเสนออีกฝ่ายในการเจรจา⁸

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีบทบาทในการพัฒนาการระงับข้อขัดแย้งโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเข้ามาใช้ในศาล⁹ ได้พยายามพัฒนากฎหมายในเรื่องของการไกล่เกลี่ยให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ได้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่¹⁰ ซึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยรูปแบบการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Uniform Mediation Act) โดยคำนึงถึงความสำคัญของการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยมากขึ้น ส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยการพิจารณาตัดสินด้วยตัวเองของคู่ความ ส่งเสริมสิทธิของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่ความมีความรู้สึกว่าการไกล่เกลี่ยทำให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย เนื่องจากคู่ความเชื่อว่าผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นคนกลางจะสร้างคุณค่าในการเจรจาของพวกเขาได้ การติดต่อสื่อสารของคู่ความในการไกล่เกลี่ยจะถือเป็นความลับที่ไม่พึงเปิดเผยต่อผู้อื่น¹¹ พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการให้มีการเปิดเผยถึงความขัดแย้งกันของความต้องการที่แท้จริงของคู่ความ ผู้ไกล่เกลี่ยเปิดเผยถึงคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยเมื่อถูกสอบถาม ทั้งยังกำหนดให้คู่พิพาทต้องมีความผูกพันกันตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่สร้างขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดความแข็งแกร่งต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ของศาลในมลรัฐของสหรัฐ

⁶ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (กรุงเทพมหานคร: ธนเพรส, 2550), หน้า 16-17.

⁷สราวุธ เบญจกุล, เทคนิคการไกล่เกลี่ย : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา (กรุงเทพมหานคร: ศาลแพ่ง, 2539), หน้า 73-78.

⁸ศาลแพ่ง, เทคนิคการไกล่เกลี่ย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อชตยา, 2539), หน้า 16-17.

⁹สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, “การพัฒนาระบบงานศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและไทย:ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและระบบบันทึกคำพยาน,” วารสารบทบัญญัติ (2545): หน้า 33.

¹⁰สุทิน ปัทมราชวิเชียร, การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาทคดีแพ่งโดยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล (2539), หน้า 37 – 38.

¹¹Mark Appel, (2001, 9-11 February), Danger looms for Mediation-Mediators likely to testify under UMA (Drafe), from http://www.adr.org/about/whatsnew/uma_article.html, 1-4.

อเมริกา ซึ่งสามารถใช้เอกสิทธิ์วิธีการใกล้เคียงได้ และเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้เกี่ยวเนื่องกับกฎหมายสหรัฐที่คุ้มครองการใช้เอกสิทธิ์วิธีการใกล้เคียงอย่างมีรูปแบบเดียวกันและเป็นที่ยอมรับในทุกมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา¹²

ในขณะเดียวกัน กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศของคณะกรรมการการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 2002 ได้ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการใกล้เคียงข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ โดยให้ใช้ได้กับการใกล้เคียงข้อพิพาทที่กระทำขึ้นจากข้อตกลงของคู่พิพาทที่จะระงับข้อพิพาทโดยการใกล้เคียงข้อพิพาท ไม่ว่าข้อพิพาทนั้นจะเกิดขึ้นขณะทำสัญญาหรือเกิดขึ้นภายหลังก็ตาม โดยกฎหมายบังคับให้ใกล้เคียงข้อพิพาทหรือคำสั่งหรือข้อเสนอของศาล องค์คณะอนุญาโตตุลาการหรือหน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญของการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยถือว่าเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีผลน่าพอใจ สามารถอำนวยความสะดวกแก่คู่พิพาทแทนรัฐในการระงับข้อพิพาท¹³

สำหรับในประเทศไทย การใกล้เคียงระงับข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดีโดยฝ่ายบริหารในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ อาทิ เช่น อำเภอนิติบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 กำหนดให้อำเภอนิติอำนาจหน้าที่ในเขตอำเภอนิติหลายประการ ที่สำคัญคือให้อำเภอนิติใกล้เคียงหรือจัดให้มีการใกล้เคียงประณอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3

มาตรา 61/2 กำหนดให้อำเภอนิติให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอนิติในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และและข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในไว้กฎกระทรวง มาตรา 61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ที่บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการกำหนดให้อำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้

¹²ณพชาติ ธรรมศักดิ์, “บทบาทของศาลและปัญหาในการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), หน้า 68-69.

¹³สุธาสนิ สุภา, “ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ของผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 145.

อำนาจตุลาการแทนฝ่ายตุลาการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยุติคดี โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ถือเป็นบทบาทของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน¹⁴

ในขณะเดียวกันก็ยังมี พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดินและเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข¹⁵

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ยังมีความไม่ชัดเจน และครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาที่หนึ่งการกำหนดระยะเวลาการเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่า ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทหลายฝ่ายให้แจ้ง และสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย จะเห็นว่าไม่ได้มีการบัญญัติถึงระยะเวลาสำหรับตอบรับคำเชิญให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่อย่างใด ซึ่งหากกรณีที่เป็นการไม่ชัดเจน หรือคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ปฏิเสธคำเชิญ แต่ก็ไม่ตอบรับคำเชิญกลับมา การที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับตอบรับคำเชิญให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ส่งผลให้หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งพยายามประวิงเวลาจะส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ล้มเหลว อีกทั้งการไม่ได้บัญญัติระยะเวลาสำหรับตอบรับคำเชิญให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้คู่พิพาทอีกฝ่ายไม่อาจทราบได้เลยว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สองเรื่องการมีส่วนได้เสียของผู้ไกล่เกลี่ย

ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสี่ ได้กำหนด “...เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกที่จะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอ เป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น...” จะเห็นได้ว่า ไม่ได้เปิดช่องให้คู่ความที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยที่มีส่วนได้เสีย หรือไม่เปิดช่องให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงในกรณีที่มีความ

¹⁴ ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, คู่มือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตวิทยาดินแดน กรมการปกครอง, 2556), หน้า 79.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก 22 พฤษภาคม 2562.

สัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่ความ หรือไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจเป็นสาเหตุอันควรสงสัยถึงการมีส่วนได้เสียให้คู่ความทราบให้สามารถถอดถอนผู้ไกล่เกลี่ยได้ ส่งผลให้ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่ตนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเป็นญาติพี่น้อง นายจ้าง ลูกจ้าง หุ่นส่วน หรือมีความสัมพันธ์ทางการสมรส เพราะคิดว่าสามารถช่วยเหลือตนได้ หรือในทางกลับกันผู้ไกล่เกลี่ยรู้ว่าตนมีความสัมพันธ์กับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่อาจเป็นสาเหตุอันควรสงสัยถึงการมีส่วนได้เสียให้คู่ความทราบทำให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการไกล่เกลี่ย

ประเด็นปัญหาที่สามเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

ตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 21 ที่กำหนดว่า “ การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง การที่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ส่งผลให้คู่พิพาทแสวงหาผลประโยชน์จากการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยไม่มีเจตนาสุจริตที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาแต่แรก แต่อาศัยการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นเครื่องมือหรือเป็นเทคนิคในการต่อสู้คดี เช่น การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้วประวิงเวลาไว้จนกว่าคดีจะขาดอายุความ หรือบางครั้งไม่มีความจริงใจที่จะไกล่เกลี่ยโดย แต่อาศัยว่าไกล่เกลี่ยไปก่อน เพื่อจะได้ประโยชน์ตามที่ต้องการ หากไม่ได้ก็ไม่เสียหายหรือมีก็จะอ้างเหตุผลนอกประเด็นเพื่อประวิงเวลาให้การไกล่เกลี่ยยืดเยื้อ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในระดับอำเภอ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดระยะเวลาการเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไข ข้อ 11 ของกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 วรรคสอง เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท “จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่คู่พิพาทหลายฝ่ายให้แจ้ง และสอบถามคู่พิพาททุกฝ่ายโดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

เมื่อนายอำเภอได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ ทั้งนี้ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งตอบรับคำเชิญตามคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใน 15 วัน หากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งตอบปฏิเสธหรือมิได้ตอบรับคำเชิญกลับมา ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้งดการดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”

เหตุผล เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการประนอมข้อพิพาทและหลักการความสมัครใจที่แท้จริงที่คู่กรณีอีกฝ่ายต้องการที่จะไกล่เกลี่ยเพื่อยุติระงับข้อพิพาท และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 4 ของกฎหมาย

แม่แบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศของคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 2002 ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการตอบรับคำเชิญเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

2. ปัญหาการมีส่วนได้เสียของผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไข ข้อ 11 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 วรรคสี่ จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า “...เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันแล้ว ให้นายอำเภอดำเนินการให้คู่พิพาทเลือกผู้ไกล่เกลี่ยของตนและร่วมกันเลือกว่าจะให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือ ปลัดอำเภอ เป็นประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย และจัดให้มีการบันทึกความตกลงยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยและประณอมข้อพิพาท พร้อมทั้งให้คู่พิพาททุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น...”

เห็นควรเพิ่มเติม วรรคท้ายข้อความว่า โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

เมื่อมีข้อเท็จจริงที่อาจเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงการมีส่วนได้เสียหรือความเป็นอิสระของผู้ไกล่เกลี่ยในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ให้ผู้กรณีทราบโดยเร็ว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรส

(2) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทน

(4) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง

เหตุผล ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีการแก้ไขปัญหาคือต้องแยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกออกจากกัน สอดคล้องกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา Uniform Mediation Act ค.ศ. 2003 มาตรา 9 กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศของคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 2002 มาตรา 5(5) และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 13 ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติผู้ไกล่เกลี่ยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือสาเหตุอันควรสงสัยถึงการมีส่วนได้เสียกับคู่ความ

3. ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไข ข้อ 21 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 จากบทบัญญัติเดิม

“การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประณอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประณอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หากการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้ข้อยุติให้คณะผู้ไต่ถามสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น”

เห็นควรเพิ่มเติม วรรคท้ายข้อความว่า โดยใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

“หรือในกรณีที่ผู้ไต่ถามเห็นว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการไต่ถามโดยมีเจตนาที่ไม่สุจริตหรือไม่โดยมีลักษณะประวิงเวลาการไต่ถามให้ยึดเชื้อหรือชักข้อออกไป ให้ผู้ไต่ถามสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น”

เหตุผล เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการประนอมข้อพิพาท ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาและหลักความสมัครใจที่แท้จริงในการหาทางออกร่วมกันเพื่อระงับข้อขัดแย้ง และสอดคล้องกับมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 11 ของกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างประเทศของคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 2002 และกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทระดับท้องถิ่นในมลรัฐฟลอริดาของสหรัฐอเมริกา

เอกสารอ้างอิง

จิรวุฒิ ลิปิพันธ์, ธาณี วรภัทร์และสุวรรณ วงษ์การค้า, “การไต่ถามข้อพิพาทท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : มลรัฐฟลอริดา.” วารสารสุทธิปริทัศน์ ปีที่ 35, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2564): หน้า 26.

โชติช่วง ท้าววงศ์, รวมบทความการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548).

ณพชาติ ธรรมศักดิ์, “บทบาทของศาลและปัญหาในการไต่ถามข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล.”

วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, ขั้นตอนกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท. (กรุงเทพมหานคร: ธนเพรส, 2550).

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก 22 พฤษภาคม 2562.

ศาลแพ่ง, เทคนิคการไต่ถาม. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อรรถยา, 2539).

สราวุธ เบญจกุล, เทคนิคการไต่ถาม : ยุทธศาสตร์และทฤษฎีการเจรจา. (กรุงเทพมหานคร: ศาลแพ่ง, 2539).

ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, คู่มือการไต่ถามและ

ประนอมข้อพิพาท. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อรรถยาศึกษาดินแดน กรมการปกครอง, 2556).

สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, “การพัฒนาระบบงานศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและไทย: ระบบไต่ถามข้อพิพาทและระบบบันทึกคำพยาน.” วารสารบทบัญญัติ (2545).

สุทิน ปัทมราชวิเชียร, การระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามในการระงับข้อพิพาทคดีแพ่งโดยการไต่ถาม เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล. (2539).

สุธาสนี สุภา, “ความรับผิดชอบและความคุ้มกันของผู้ไต่ถามข้อพิพาทในข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่าง

ประเทศ.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
 เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. ความขัดแย้งการบริหารเพื่อสร้างสรรค์. (กรุงเทพมหานคร: เลิฟ แอนด์ ลิฟ
 เพรส, 2540).

Appel, Mark. (2001, 9-11 February). Danger looms for Mediation-Mediators likely to testify under UMA
 (Drafe).(Online).from http://www.adr.org/about/whatsnew/uma_article.html.