

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่เกลี้ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในศาลยุติธรรม<sup>1</sup>

ឫទ្ធិមា ឫទ្ធិរិ<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และ ทฤษฎีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีอย่างมีขอบเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจ ความหมายและลักษณะของการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีโดยอ้างอิงได้จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ ความขัดแย้งซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์จนถึงสังคมสมัย ปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือสังคมชนบท สังคมตะวันตกหรือสังคมตะวันออก ความขัดแย้งอาจเกิด จากความต้องการที่แตกต่างกัน ความต้องการในประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขัน อำนาจ การแข่งขัน ซึ่งความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคล หรือประชาชนโดยทั่วไปในสังคม อาจเป็นการ ละเมิด การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่างๆของบุคคลตามกฎหมายก็ได้ รวมทั้งทฤษฎีการแก้ไขปัญหาซึ่ง ผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน และมีส่วนในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาข้อ ขัดแย้งที่เป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ปัจจุบันเมื่อพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ออกประกาศใช้โดยกำหนดให้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามต้องมีคุณสมบัติ โดยผ่านการอบรมการไต่ถามข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง และไม่มีลักษณะต้องห้าม อันมีผลเป็นการกำหนดให้ผู้ไต่ถามต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนด พระราชบัญญัติและข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามในปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไต่ถามข้อพิพาทของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ.2562 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลยุติธรรม

บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรัสเกียรติ ประธานกรรมการและรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์ เทพ วิทิตอนันต์ กรรมการ

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (1) ได้บัญญัติให้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ โดยผ่านการอบรมการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง และไม่มีลักษณะต้องห้าม

อีกทั้งประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไถ่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ข้อ 4 ผู้ยื่นคำขอต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้การกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุตามข้อ 4 (1) แม้ว่าจะมีความเหมาะสม แต่เป็นปัญหาในทางนิติวิธีและการตรากฎหมายลำดับรอง เพราะเป็นการออกประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไถ่เกลี่ย พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 10 มิได้กำหนดอายุของผู้ที่มีสิทธิยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลี่ย ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสาม มิได้ให้อำนาจในการกำหนด คุณสมบัติอื่นเพิ่มเติมมากกว่าที่พระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ จึงอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 10 โดยเพิ่มเติมคุณสมบัติผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวต่อไป

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งทนายความ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ มีบทบัญญัติไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการไถ่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มีความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ และในกรณีดังกล่าวศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้ามาประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือในการไถ่เกลี่ยด้วยก็ได้

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวพบว่า กรณีไม่มีทนายความเป็นการเพิ่มช่องทางให้ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะทางแพ่งที่เหนือกว่าลูกหนี้ใช้เป็นช่องทางบังคับให้ลูกหนี้ทำสัญญาโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองของทนายความ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่ลูกหนี้ ในกรณีมีการคิดดอกเบี้ยเพิ่มหรือรวมหนี้ก้อนเดียวอันเป็นการทำให้ลูกหนี้เสียเปรียบ โดยฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่อศาลและอาจใช้ศาลเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ ในกรณีเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic power) หรือมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคเหนือกว่าหรือได้เปรียบกว่า ซึ่งอาจจะมีลักษณะของการผูกขาดในทางข้อเท็จจริง หรือในทางกฎหมายก็ได้ และในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่านี้ เป็นผู้กำหนดข้อสัญญาจะมีลักษณะของความไม่เท่าเทียมระหว่างคู่สัญญา ในเรื่องการขาดอำนาจในการต่อรองของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีทนายความร่วมอยู่ด้วย ก็อาจก่อให้เกิดผลเสียในทางคดีต่อระบบไถ่เกลี่ยข้อพิพาทได้เช่นกัน ภายใต้บทบัญญัตินี้ที่กำหนดให้ผู้มีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ นั้น แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ต่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่มีทนายความอยู่ร่วมในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

## 3. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี มีบทบัญญัติไว้ว่า

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้ว แต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความเลยกำหนดไปแล้วภายหลังจากการยื่นคำร้อง หรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่มีการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวพบว่า เรื่องอายุความในคดีแพ่งนั้น การที่คู่กรณีหรือคู่ความนำคดีแพ่งเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล อาจมีผลกระทบต่ออายุความในการฟ้องคดีแพ่งที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เนื่องจาก เมื่อนำปัญหาเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่งมาพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติข้อพิพาททางแพ่ง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พบว่า มีการกำหนดเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ใน ข้อ 18 ว่าเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา การระงับข้อพิพาทของอายุความในการฟ้องคดีให้ถือว่า วันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์ตาม ข้อ 11 วรรคหนึ่ง เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือว่าวันที่อำเภอได้รับหนังสือ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าเกี่ยวกับเรื่องอายุความฟ้องคดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้อง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอนั้น ได้กำหนดให้อายุความการฟ้องคดีระงับข้อพิพาท เมื่อคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อนายอำเภอ หรือส่งคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางไปรษณีย์มาถึงอำเภอ ซึ่งคำว่า “ระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ทำให้อายุความที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความใหม่และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความระงับข้อพิพาทสิ้นสุดลงเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 10 ก. คุณสมบัติ (1) ให้เกิดความชัดเจนว่า “ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง หมายความว่า รวมถึงบุคคลที่นายทะเบียนเป็นผู้สรรหา ตามมาตรา 9 ด้วย” เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 10 ก. คุณสมบัติ (2) มิได้กำหนดอายุของผู้ที่มีสิทธิยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสาม มิได้ให้อำนาจในการกำหนด คุณสมบัติอื่นเพิ่มเติมมากกว่าที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ จึงอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุง

บทบัญญัติมาตรา 10 โดยเพิ่มเติมคุณสมบัติผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวต่อไป

## 2.ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งทนายความ

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20ตรี ประกอบมาตรา 20 ทวิ โดยกำหนดในลักษณะว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย คดีที่มีข้อพิพาททางแพ่งทุกลักษณะ คู่กรณี จะต้องจัดให้มีทนายความเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยด้วย” ซึ่งจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศคดีแทบทุกชนิด สามารถไกล่เกลี่ยได้ เช่น คดีครอบครัว คดีพิพาทที่ดิน เป็นต้น และกำหนดให้คู่กรณีสามารถมีทนายความ หรือบุคคลอื่นที่คู่กรณีเห็นสมควรมาช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

## 3.ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่ง

เห็นควรให้นำบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงตามกฎกระทรวงดังกล่าว มาเป็นแนวทาง ในการกำหนดให้อายุความแพ่งที่คู่กรณีหรือคู่ความ ยื่นคำขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องต่อศาลสะดุดหยุดลง นับแต่ วันที่ศาลได้รับคำร้องขอไกล่เกลี่ย โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563 มาตรา 20 ตรี ในลักษณะว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการ สะดุดหยุดลงของอายุความในการฟ้องร้องคดี ให้ถือว่าวันที่คู่กรณีหรือคู่ความแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ย ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเป็นวันที่ยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือ วันที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลได้รับหนังสือ และหากการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล ให้ขยายอายุ ความออกไปอีกหกสิบวัน”

## เอกสารอ้างอิง

กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ.

พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา

20 ตรี.

วรรณชัย บุญบำรุง. การระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล. 2544.

สรวิศ ลิ้มปริงยี. การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร : สำนัก

ระงับข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.