

ปัญหาของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ¹

พิตยา สิงจานุสงค์²

จากการศึกษาปัญหาของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอันเป็นที่นิยมเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ต้องอาศัยความสมัครใจที่แท้จริงของคู่พิพาท และสามารถจบลงได้ด้วยความยินยอมพร้อมใจของคู่พิพาท ผ่านการให้ความเห็นและคำแนะนำโดยคนกลางซึ่งทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้ข้อพิพาทยุติลงได้ด้วยดี โดยไม่มีการชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นต้องดำเนินการในทางลับ ไม่มีการเปิดเผยให้บุคคลภายนอกได้ทราบ จึงทำให้คู่พิพาทสามารถรักษาความสัมพันธ์ภายหลังการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ และนอกจากนี้ ด้วยเหตุที่กระบวนการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมุ่งเน้นความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายแก่คู่พิพาทอีกด้วย ประเทศไทยจึงได้มีการพยายามในการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เพื่อเป็นการลดภาระคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลัก คือ โดยทางศาล และเพื่อให้คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี อันทำให้สังคมเกิดความสงบสุขและเกิดเรียบร้อยในภาพรวม ซึ่งปรากฏชัดเจนขึ้น เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 8) โดยแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของอำเภอในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจในการไถ่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไถ่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในทางแพ่งเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/1 (4) และมาตรา 61/2 โดยปัจจุบันอำนาจดังกล่าวของอำเภอได้ดำเนินการโดยศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ แต่ปรากฏว่า นับแต่ที่มีการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 สถิติคดีในทางแพ่งของประเทศไทยกลับยังคงมีแนวโน้มมากขึ้นเช่นเดิม อันเป็นการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 68 ที่ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร จึงก่อให้เกิดคำถามว่า ปัจจุบันกฎหมายซึ่งศูนย์ดำรงธรรมอำเภอใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทดังกล่าว นั้น มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หรือมีปัญหาในข้อกฎหมายอย่างใดบ้าง โดยวิเคราะห์จากแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง รวมทั้ง วิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และต่างประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ มีปัญหาในข้อกฎหมายหลายประการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่ดี ซึ่งสรุปได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 ซึ่งกำหนดให้เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องประสงค์จะให้ผู้ถูกร้องเข้าร่วมไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแล้ว ตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอให้แจ้งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย จึงเกิดปัญหาว่า ในกรณีที่ เป็นข้อพิพาทในมูลหนี้ที่มีคู่พิพาทหลายฝ่าย เช่น ในมูลหนี้ร่วม หากมีคู่พิพาทเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแม้เพียงคนเดียวไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ส่งผลให้นายอำเภอต้องดำเนินการตามนัยข้อ 11 วรรคท้าย ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอต้องจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ ทำให้คู่พิพาทฝ่ายที่เหลือ แม้ยังคงมีความประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ก็ตาม นายอำเภอก็ไม่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในทางแพ่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวได้เลย และนอกจากนี้ ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ในข้อ 11 วรรคสาม ยังกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ พร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ย โดยการกำหนดขั้นตอนให้นายอำเภอแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวัน เวลา สถานที่ เลือกคณะผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าว นั้น เป็นกระบวนการที่ไม่จำเป็น เนื่องจาก ในกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายพร้อมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ฯ และหากทุกฝ่ายได้มาพร้อมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอ การที่กฎกระทรวง ฯ ได้กำหนดให้นายอำเภอแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้

คู่พิพาททุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยด้วยวาจา หรือวิธีการอื่น ย่อมทำให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วต่อกระบวนการไกล่เกลี่ย ๑ มากกว่า

ปัญหาประการที่สอง คือ ในประเด็นของบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นคณะผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งสาระสำคัญของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในทางแพ่ง คือ ต้องมีบุคคลที่ไม่ใช่คู่พิพาท ซึ่งจะเป็นบุคคลใดก็ได้ตามแต่คู่พิพาทตกลงเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะแก่คู่พิพาทรวมทั้งเสนอแนวทางในการยุติหรือระงับข้อพิพาทในทางแพ่งให้แก่คู่พิพาท ดังนั้น จำนวนผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจะมีจำนวนเพียงใดและเป็นบุคคลใดก็ย่อมได้ แต่ปรากฏปัญหาว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสี่ กำหนดบังคับให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีจำนวน 3 คน เท่านั้น ไม่อาจลดหรือเพิ่มได้ อีกทั้งยังกำหนดให้คู่พิพาทเลือกประธานผู้ไกล่เกลี่ยจากบุคคลเพียงสามตำแหน่ง คือ นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอ เท่านั้น ซึ่งการกำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย โดยยึดตามตำแหน่งราชการย่อมเป็นการไม่จำเป็น เนื่องจาก บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ๑ โดยหลักจะเป็นบุคคลใดก็ย่อมได้ หากจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ ขอเพียงแต่บุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติ และจริยธรรมที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย ๑ ก็เพียงพอแล้ว

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาของการกำหนดสถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 13 ซึ่งกำหนดให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็น ประธานคณะผู้ไกล่เกลี่ยจะกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่ราชการอื่นก็ได้ โดยคำว่า “สถานที่ราชการ” ไม่มีการกำหนดความหมาย หรือคำนิยามในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 โดยตรง แต่ทั้งนี้ ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือ ศาลฎีกา ได้ให้ความหมายและคำนิยามของคำว่า “สถานที่ราชการ” ในลักษณะทำนองที่ว่า เป็นสถานที่อันเป็นที่ตั้งของส่วนราชการตามกฎหมาย และสถานที่อันเป็นที่ปฏิบัติราชการอันเป็นการประจำของข้าราชการ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่า การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ไม่อาจดำเนินการ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่ราชการได้เลย

จากการศึกษาปัญหาของการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

ข้อ 11 ผู้ศึกษามีข้อเสนอขอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 ในลักษณะที่ว่า ในกรณีที่มีคู่กรณีมากกว่าสองฝ่าย และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจเข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาท ก็ให้สามารถดำเนินการไต่เถียงข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาทได้ และ ยกเลิกข้อที่กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้คู่พิพาททุกฝ่ายทราบ เพื่อให้ นายอำเภอสามารถใช้ดุลพินิจในการแจ้งด้วยวิธีการอื่นที่เหมาะสมได้ เช่น แจ้งด้วยวาจา หรือ แจ้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2. ปัญหาของบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นคณะผู้ไต่เถียง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสี่ โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอขอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสี่ ให้คู่กรณีสามารถตกลงแต่งตั้งผู้ไต่เถียงคนหนึ่งหรือหลายคนจากบัญชีผู้ไต่เถียงได้ และมีข้อเสนอแนะเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61/2 วรรคสาม และกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 11 วรรคสี่ ที่กำหนดให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกนายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัด หรือปลัดอำเภอเป็นประธานคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท โดยแก้ไขในลักษณะที่ว่า ผู้ไต่เถียงจะเป็นบุคคลใด หรือมีจำนวนเพียงใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่พิพาท แต่ต้องผ่านการอบรมการไต่เถียงข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่เถียงปฏิบัติตามจริยธรรมของผู้ไต่เถียง ตามพระราชบัญญัติการไต่เถียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยอนุโลม

3. ปัญหาของการกำหนดสถานที่ในการดำเนินการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 13 โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอขอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ฯ ข้อ 13 โดยตัดบทบัญญัติเรื่องสถานที่ดำเนินการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท หรือ เสนอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ฯ ข้อ 13 โดยกำหนดสถานที่ที่จะดำเนินการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ แต่ในกรณีจำเป็น คู่พิพาทอาจกำหนดให้ดำเนินการ ณ สถานที่อื่นก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอเป็นครั้งคราวไป

เอกสารอ้างอิง

กนก จุลมน. ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของประเทศสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: สำนักการต่างประเทศ, 2557.

ณรงค์ เอี่ยมละออ. ปัญหาข้อกฎหมายในการระดมข้อพิพาทในทางแพ่งของนายอำเภอ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

พศิณกษมี ทองเจริญ. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ ฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุพินดา ธีระวราพิชญ์. การพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีมของผู้ไกล่เกลี่ย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.