

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและ
ประณอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
(แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550¹**

สุวิศิษฐ์ จำนงพันธ์²

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาท มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาท เพื่อใช้ในการระงับข้อพิพาทหรือแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน ให้สามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ด้วยความยินยอมและสมัครใจของกลุ่มพิพาททุกฝ่าย จึงทำให้พบปัญหาหลายประการอันนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามีกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาท

ปัจจุบันการไต่ถามและประณอมข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับอำเภอ โดยมีนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมาย และคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประณอมข้อพิพาท ทำหน้าที่ในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาท และระดับหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ในการประณอมข้อพิพาท ซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาทหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ประณอมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาทดังกล่าว ประกอบกับสภาพทางสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และเทคโนโลยี จึงส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมเป็นอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในสังคม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามและประณอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิต) จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลายประการ และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งของคนในสังคม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลายประการดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/2

หลังจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทำให้พบปัญหาข้อจำกัดในเรื่องภูมิอำนาจของคู่กรณีและประเภทของข้อพิพาททางแพ่งที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องมีภูมิอำนาจอยู่ในเขตอำเภอ และจะต้องเป็นข้อพิพาททางแพ่งในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทเท่านั้น จึงจะสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภูมิอำนาจของคู่กรณีหรือประเภทของข้อพิพาททางแพ่งหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของจำนวนทุนทรัพย์ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทหรือยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น กฎหมายจึงไม่มีความเหมาะสมต่อสภาพทางสังคมไทย

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยคณะบุคคล ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/2 วรรคแรก

เดิมบัญญัติว่า “ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิอำนาจอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

แก้ไขเป็น “ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิอำนาจอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่หนึ่งล้านบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจในการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/3

หลังจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจในการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษ ทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทำให้พบปัญหาข้อจำกัดในเรื่องประเภทของ ข้อพิพาทความผิดที่มีโทษทางอาญาที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น โดยจะต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นภายในเขตอำเภอ อันเป็นความผิดอันยอมความได้และมีโทษเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและ

ผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถามข้อพิพาทนั้น จึงจะสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้ แต่เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาข้อพิพาทความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นระหว่างประชาชนเป็นจำนวนมาก และอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทได้ และปัญหาอีกประการหนึ่ง ก็คือปัญหาข้อจำกัดในเรื่องของมาตรการบังคับในกรณี ที่ผู้เสียหาย หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมปฏิบัติตามที่ไต่ถาม พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจเพียงการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบเท่านั้น ทำให้กรณีอีกฝ่ายต้องไปเริ่มกระบวนการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลใหม่ ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทหรือยุติ ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม จึงไม่มีความเหมาะสมต่อสภาพทางสังคมไทย และไม่สามารถลดจำนวนคดีขึ้นสู่ชั้นศาลได้อย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/3

มาตรา 61/3 วรรคแรก เดิมบัญญัติว่า “บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอ ที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไต่ถามและปฏิบัติตามคำไต่ถามดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

แก้ไขเป็น “บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดลหุโทษ หรือเป็นความผิดอันกระทำโดยประมาท และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอ ที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไต่ถามและปฏิบัติตามคำไต่ถามดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

มาตรา 61/3 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไต่ถามให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อาศัยความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาท”

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไต่ถาม ให้ผู้พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว”

และให้บัญญัติเพิ่มวรรคท้ายว่า “การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการ ตามวรรคสอง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ประนีประนอมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 9

หลังจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทำให้พบปัญหาการขาดสภาพผลบังคับตามกฎหมายภายใต้ข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี โดยเมื่อคู่กรณีตกลงประนีประนอมกันได้แล้ว และคณะกรรมการหมู่บ้านได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วมอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ และต่อมาในภายหลังหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องไปดำเนินการยื่นคำฟ้อง ต่อศาล และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลใหม่ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย ทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทหรือแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในสังคม อาจส่งผลทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือในการประนีประนอมข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มมาตรการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ประนีประนอมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 9

ข้อบังคับ ข้อ 9 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “ถ้าคู่กรณีตกลงประนีประนอมกันได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น 4 ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน อ่านและอธิบายข้อความให้คู่กรณีเข้าใจ และให้ลงลายมือชื่อในสัญญานั้น โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านอย่างน้อยสองคนลงนามเป็นพยานในสัญญา มอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ คณะกรรมการหมู่บ้านเก็บไว้บันทึกยินยอมให้ประนีประนอมข้อพิพาทหนึ่งฉบับ ให้ผู้ใหญ่บ้านส่งอำเภอหนึ่งฉบับพร้อมกับ แบบรายงานตามข้อ 11”

แก้ไขเพิ่มข้อบังคับวรรคสามว่า “ในกรณีที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบเพื่อยื่นคำฟ้องต่อศาล”

และแก้ไขเพิ่มข้อบังคับวรรคท้ายว่า “การยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการของคู่กรณี ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ”

เอกสารอ้างอิง

- วันชัย วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลาหศิริวงศ์ และวงศา คงดี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กระบวนการเจรจา ใกล้เคียงคนกลาง: ยุทธศาสตร์การนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง. ขอนแก่น: สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2542.
- ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง. บทบาท อำนาจ ในชุมชน (อ.ก.ช.): ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เพชรรุ่งการพิมพ์, 2547.
- สำนักกระจับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. การปฏิบัติงานของอาสาสมัครใกล้เคียงข้อพิพาท หน้าที่ และ กฎหมายในการอำนวยความสะดวกของฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อัสสาร์กษา-ดินแดน, 2551.