

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง¹

กันต์กนิษฐ์ ต่ายตระกูล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยรวบรวมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบว่าในการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครองทั้งในระดับอำเภอและในระดับหมู่บ้านนั้นมีปัญหาในเรื่องของทุนทรัพย์ ฐานความผิดที่จะนำมาไต่ถาม และมาตรการบังคับตามสัญญา หรือข้อตกลงประนีประนอมยอมความ รวมทั้งคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทำหน้าที่ในการไต่ถามข้อพิพาท เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนต่างจากในอดีตเป็นอย่างมาก ประกอบกับปัญหาที่พนักงานฝ่ายปกครองไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาใช้ได้เพราะเหตุที่ว่าพนักงานฝ่ายปกครอง ทั้งปลัดอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต่างก็ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้ไต่ถามตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เนื่องจากไม่ได้ผ่านการอบรมหลักสูตรการไต่ถามข้อพิพาทที่จัดโดยสำนักงานศาลยุติธรรม จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นย่อมเป็นการบ่งชี้ว่าแม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้มีผู้ไต่ถามข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่จะป้องปรามสมานฉันท์และรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยศึกษากรณีการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง การไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 และการไต่ถามข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรูญ เล็งวิทย์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์คุณพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2562 พบว่ากฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองทั้งในระดับอำเภอและระดับหมู่บ้านนั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ จึงสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทุนทรัพย์ในการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/2 บัญญัติให้คณะบุคคลสามารถไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในเรื่องที่พิพาททางแพ่งของประชาชนในเขตอำเภอได้ โดยกำหนดให้สามารถไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันประชาชนมักจะมีข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์เกินสองแสนบาทเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้กฎหมายไม่มีความเหมาะสมต่อสภาพทางสังคมไทย และทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทหรือยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ประกอบกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะผู้ไถ่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61/2 เช่น ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ยังไม่ได้ผ่านการอบรมหลักสูตรการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่จัดโดยสำนักงานศาลยุติธรรมตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติของผู้ไถ่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จึงทำให้ไม่สามารถที่จะนำพระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับฐานความผิดในการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาและมาตรการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/3 บัญญัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นผู้ไถ่เกลี่ยในความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้ดำเนินการไถ่เกลี่ย ซึ่งการกระทำความผิดบางกรณีผู้ถูกกล่าวหาอาจไม่ได้มีเจตนากระทำความผิดแต่อย่างใด คือ อาจจะกระทำโดยประมาท หรือความผิดที่กระทำนั้นเป็นความผิดลหุโทษ หากมีการบัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดที่พนักงานฝ่ายปกครองสามารถไถ่เกลี่ยได้ ก็จะเป็นการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ แต่มีปัญหว่าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจในการไถ่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61/3 เช่น นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายนั้น ยังไม่ได้ผ่านการ

อบรมหลักสูตรการไต่ถามข้อพิพาทที่จัดโดยสำนักงานศาลยุติธรรมตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติของผู้ไต่ถามตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61/3 นั้น ไม่ได้มีการบัญญัติถึงมาตรการบังคับในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีอีกฝ่ายไม่สามารถที่จะนำสัญญาประนีประนอมยอมความไปยื่นคำร้องขอต่อพนักงานอัยการหรือศาล เพื่อให้ออกคำสั่งได้ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาท และทำให้ไม่สามารถลดจำนวนคดีขึ้นสู่ชั้นศาลได้อย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ข้อ 9 ไม่ได้บัญญัติมาตรการบังคับกรณีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ดำเนินการไต่ถามโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน ทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายไม่สามารถที่จะนำสัญญาประนีประนอมยอมความไปยื่นคำร้องขอต่อพนักงานอัยการหรือศาล เพื่อให้ออกคำสั่งได้ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาท และอาจทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการที่จะระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งทำหน้าที่ในการไต่ถามและประนอมข้อพิพาท

คณะกรรมการหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้านและมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ถึง 10 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านโดยนายอำเภอเป็นผู้แทนแต่งตั้งโดยคณะกรรมการหมู่บ้านที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทนั้นไม่มีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่จะอธิบายถึงลักษณะของความผิดความเสียหายที่จะได้รับโทษทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดนั้น รวมถึงอธิบายถึงขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางศาล หากการไต่ถามไม่สำเร็จ ทำให้ประชาชนขาดความรู้ ความเชื่อมั่นและการไต่ถามนั้นไม่เกิดประสิทธิภาพต่อผู้กระทำความผิด ผู้ได้รับความเสียหาย หรือบุคคลอื่นๆ ในหมู่บ้าน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้ามาตรการเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการ

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พบว่าควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยมีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับทุนทรัพย์ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61/2 วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มจำนวนทุนทรัพย์เป็นหนึ่งล้านบาท ดังนี้

"มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่งให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"

2. ปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดในการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาและมาตรการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61/3 โดยเพิ่มฐานความผิดในการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาและมาตรการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ดังนี้

"มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดหลุโทษ หรือเป็นความผิดอันกระทำโดยประมาท และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการภายในสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมในส่วน of ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 โดยเพิ่มข้อ 9/1 ในเรื่อง of มาตรการบังคับกรณีที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนี้

“ข้อ 9/1 ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องขอต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามปีนับแต่วัน that อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทหรือตามสัญญาประนีประนอมยอมความ”

4. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท ผู้ศึกษาพบว่า ควรมีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมในส่วน of ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 โดยเพิ่มข้อ 4 วรรคสอง ในเรื่อง of การให้มีผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็นกรรมการร่วมกันไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท ดังนี้

“ข้อ 4 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมข้อพิพาทได้เมื่อ

- (1) เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแฟ้งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้
- (2) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท และ
- (3) ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

ในการประนีประนอมข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้มีทนายความ นิติกรประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีความรู้ทางกฎหมาย เข้าร่วมเป็นกรรมการในการประนีประนอมข้อพิพาทด้วย”

เอกสารอ้างอิง

ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, คู่มือการไกล่เกลี่ยและ

ประนีประนอมข้อพิพาท, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสาฬหบูชาดินแดน กรมการปกครอง, 2556).

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือการระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับประชาชน, (กรุงเทพฯ: คัมปาย อิมเมจจิง, 2560).

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ, คู่มือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.

2562 [Online]. Available URL; <https://oja.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/11475/iid/236774>, 2562 (เมษายน 25).