



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ชื่อผู้แต่ง: อุดม งามเมืองสกุล, วิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ

การอ้างอิงที่แนะนำ: อุดม งามเมืองสกุล, วิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ, “กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 2, 297 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

Laws on Public-Engaging Mediation

อุดม งามเมืองสกุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Udom Ngammuangsakul

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

วิมลเรขา ศิริชัยราวรณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Wimonrekha Sirichairawan

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

วันที่รับบทความ 24 กุมภาพันธ์ 2563; วันที่แก้ไขบทความ 11 พฤษภาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ 19 มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คุณสมบัติ การแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย การจัดทำบันทึกข้อตกลงและผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยแบ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกเป็นสองลักษณะตามหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ซึ่งในบทความฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยพบว่ายังมีปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในหลายประการ เช่น 1) ปัญหาการจัดตั้งและการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน 2) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน 3) ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในขอบอำนาจของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และ 4) ปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงระงับข้อพิพาทโดยภาคประชาชนและสภาพบังคับทางกฎหมาย และมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไข



เพิ่มเติมรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ข้อพิพาท ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

Abstract

The Mediation Act B.E. 2562 (2019) sets out the essence of the nature of disputes that can be reconciled as well as qualifications, appointment, performance and ethics of the mediator, preparation of memorandum of agreement and the result of dispute resolution. The mediation is divided into two types according to the agencies that are responsible for mediation, the mediation by government agencies and by the Mediation Centers (Public) (established under the Mediation Act B.E. 2562 (2019)). The purpose of this article is to study the problems of public-engaging mediation. It is found that there are still many legal issues relating to public-engaging mediation such as 1) the problem of the establishment and operation of the Mediation Center (Public) 2) the problem of the qualifications of the person who acts as the mediator 3) the problems relating to the nature and extent of the dispute under the jurisdiction of the Mediation Centers (Public) and 4) problems relating to dispute settlement agreements by the public sector and the legality of enforcement of any conditions imposed but not met. There is a recommendation that the details of this Act should be amended and developed to address these issues, to eliminate various problems and obstacles, resulting in the truly effective resolution of the public-engaging mediation.

Keywords: mediation, public-engaging mediation, dispute, Mediation Center (Public)

1. บทนำ

โดยปกติการระงับข้อพิพาทจะกระทำโดยการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล (Litigation) ซึ่งถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับ (Compulsory Dispute Resolution)¹ ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดถูกโต้แย้งสิทธิหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมาย โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้² ศาลจึงเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เป็นที่ยอมรับและถือเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นมาตรฐานที่สุด อย่างไรก็ตามการระงับข้อพิพาทและนิติวิธีในการพิจารณาคดีของศาลนั้นมีกระบวนการและขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการ อีกทั้ง จำเป็นต้องใช้ทุนความในการดำเนินการแทนค่าความมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แม้ว่าในการตัดสินในกระบวนการปกติโดยศาลจะทำให้คดีสิ้นสุดลง แต่หลายกรณีพบว่าเมื่อคดีความสิ้นสุดแต่กลับก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น เพราะคู่ความไม่ได้พึงพอใจการตัดสินคดีดังกล่าว ซึ่งมีหลายกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างคนในครอบครัว ญาติพี่น้อง หรือคนในชุมชน และหลายกรณีเป็นข้อพิพาทหรือความผิดเล็กน้อยที่ไม่จำเป็นต้องนำคดีความมาฟ้องร้องเป็นข้อพิพาทในชั้นพิจารณาของศาล เพราะเมื่อนำคดีไปสู่การพิจารณาและจบลงด้วยการตัดสินให้ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีและอีกฝ่ายเป็นฝ่ายแพ้คดีย่อมทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคม หรือในกรณีที่บุคคลความผิดทางอาญาก็ถือเป็นประวัติติดตัวผู้กระทำโดยไม่จำเป็น เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าในแต่ละปีมีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมาก³ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากรายงานปริมาณคดีในศาลชั้นต้นประจำปี พ.ศ. 2562 พบว่ามีคดีแพ่งมากถึงจำนวน 1,245,844 คดี ซึ่งตัดสินแล้วเสร็จคิดเป็นร้อยละ 14.84 และคดีอาญามีมากถึง 637,916 คดี ตัดสินแล้วเสร็จคิดเป็นร้อยละ 5.96 อันสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการพิจารณาคดีที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณา หากสามารถลดปริมาณคดีที่ไม่จำเป็นต้องนำไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลลงได้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะสามารถใช้เวลาพิจารณาตัดสินคดีความอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นและมีความซับซ้อนได้มากขึ้น เกิดกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรมแก่คู่ความ นอกจากนี้ หากพิจารณาในส่วนของการค่าธรรมเนียมศาลในเชิงเศรษฐศาสตร์ จะพบว่าเกิดผลกระทบในเชิงต้นทุนของการดำเนินคดีของคู่ความและของภาครัฐซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ⁴ คือ

¹ สรวิศ ลิ้มปรีงษ์, “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก”, ใน ณัฐนันท์ คุณเงิน (บรรณาธิการ) การจัดการความขัดแย้ง, (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2559), น.29.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 188

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

³ รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562, จาก <https://oppb.coj.go.th>.

⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิเคราะห์ระบบค่าฤชาธรรมเนียมและค่าขึ้นศาลด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ พ.ศ. 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2562, จาก <https://rabi.coj.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/133935>.



(1) ต้นทุนของภาครัฐที่ต้องใช้ไปในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากค่าฤชาธรรมเนียม ทำหน้าที่ในการสะท้อนถึงต้นทุนทั้งหมดที่ภาครัฐใช้ในกระบวนการยุติธรรม

(2) ต้นทุนจากผลกระทบทางสังคม หมายความว่ารวมถึง ผลกระทบต่อภาครัฐซึ่งเป็นรายจ่ายของภาครัฐ ในการให้บริการสำหรับกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบต่อสังคมหรือผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มอื่นนอกเหนือจากผู้ที่มีส่วนในคดีและภาครัฐ จำนวนคดีที่นำสู่ศาลที่ก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล อุปทานของวิชาชีพบริการด้านกฎหมาย ปัญหาภาระงานของบุคลากรศาล ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ยังรวมถึงภาระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่คู่ความจะต้องรับผิดชอบ เช่น ค่าจ้างทนายความ ค่าขาดงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ล้วนทำให้เกิดข้อจำกัดแก่คู่ความ โดยเฉพาะผู้ที่มีข้อจำกัดด้านการเงิน จนเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญอันส่งผลให้คนยากจนไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความพยายามในการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นที่ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาล หรือที่เรียกว่า การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น การเจรจา (Negotiation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) หรือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นต้น รวมถึงความพยายามในการขับเคลื่อนระบบยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนในการป้องกัน ควบคุมอาชญากรรม จัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)⁵ โดยการเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำความผิด และการคืนคนดีกลับสู่ชุมชนด้วยการฟื้นฟูระบบยุติธรรมเชิงจารีตประเพณี เพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงและเข้าถึงความยุติธรรม ตลอดจนชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ และมีกลไกการทำงานที่เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ⁶ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้นกระจายตามพื้นที่ในระดับตำบลและระดับหมู่บ้านเพื่อช่วยลดความขัดแย้งและลดการนำคดีความขึ้นสู่ศาล โดยปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยในชุมชนประสบผลสำเร็จจะต้องมีการดำเนินที่ต่อเนื่อง มีการอุดหนุนใช้จ่าย สำหรับการดำเนินงานและต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและผู้ที่ได้รับความเคารพไว้วางใจจากคนในชุมชน⁷ ในการดำเนินการดังกล่าวกลับพบว่ายังขาดกฎหมายที่รองรับผลของการตกลงระงับข้อพิพาท ในหลายกรณีเมื่อมีการตกลงระงับข้อพิพาทแล้ว ภายหลังคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงที่จัดทำขึ้น ก็ต้องนำกลับเข้าสู่การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือในบางกรณีเป็น

⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, การยุติความขัดแย้งในสังคมไทยด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2562, จาก http://library.senate.go.th/document/Ext3129/3129414_0002.PDF, น 3-4.

⁶ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน, พิมพ์ลักษณ์ (กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550).

⁷ สุรศักดิ์ ศรีสาร และ ยวรี ผลพันธ์, “การพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยชุมชน”, *วารสาร Veridian E-Journal Silpakorn University* (ภาษาไทย) สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1, น.1968 (2560).

ข้อพิพาททางอาญาซึ่งมีลักษณะและฐานความผิดที่ไม่อาจจะยอมความได้ ทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยใช้กลไกลของศูนย์ยุติธรรมชุมชนขาดประสิทธิภาพ

ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยบัญญัติให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในกรณีมีข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มาก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนขึ้นเพื่อนำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท โดยต้อง ความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ที่ดำเนินการโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายของประเทศไทย

ปัจจุบันกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กระบวนการ คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้อง รายละเอียดดังนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง เป็นการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เพื่อมุ่งให้คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย แทนการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องและตัดสินคดีโดยศาล และเมื่อสามารถตกลงระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ ก็จะจัดทำข้อตกลงในลักษณะของสัญญาประนีประนอมยอมความ⁸ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องนี้ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนามาตรการเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560¹² เป็นต้น

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 850

“อันว่า ประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่ หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน”.

⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 28 ตรี และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530.

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 61/2 มีสาระสำคัญกำหนดให้ในแต่ละอำเภอมีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และมาตรา 61/3 กำหนดให้บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง



2.2 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้อง แม้ว่าคู่ความจะได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลและศาลประทับฟ้องเป็นคดีแล้ว แต่ยังสามารถนำกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้ เพื่อให้คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจด้วยการไถ่เกลี่ยแทนการตัดสินคดีโดยศาล ดังที่ปรากฏตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไถ่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และการรายงานผลการไถ่เกลี่ยในคดีครอบครัว พ.ศ. 2554 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562¹³ เป็นต้น

3. การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

เมื่อพิจารณาลักษณะของการทำหน้าที่โดยผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ¹⁴ คือ 1) การไถ่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ประนีประนอมประจำศาล เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดี นายอำเภอ คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการนำกระบวนการไถ่เกลี่ยมาใช้บังคับ 2) การไถ่เกลี่ยโดยภาคประชาชน คือ อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วย เครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 ด้วยการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้ประสานงานภายในพื้นที่แต่ละจังหวัด ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน จำนวน 7,783 ศูนย์¹⁵ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการไถ่เกลี่ย ข้อพิพาทจะเป็นบทบาทหน้าที่หนึ่งของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยเครือข่ายและอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ พ.ศ. 2548 ซึ่งถือเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคประชาชน แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับผลของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ทำให้เมื่อมีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทต้องกลับไปบังคับใช้ตามหลักกฎหมายสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งมีหลายกรณีคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตาม ส่งผลให้ต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีอีก โดยเริ่มกระบวนการฟ้องคดีใหม่ ส่งผลให้การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดย

ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอนายอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไถ่เกลี่ยได้ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553.

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 10 (1/1). และระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์การไถ่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 .

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560, มาตรา 29 ถึงมาตรา 37 และประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ.

¹³ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562.

¹⁴ ธนพร ผดุงอิทธิ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี,” วารสารมหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 10, น.5824 (2562).

¹⁵ วลลภ นาคบัว, “การขับเคลื่อนงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2563,” การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2563, กระทรวงยุติธรรม, อิมแพค เมืองทองธานี, กรุงเทพฯ, วันที่ 6 - 8 พฤศจิกายน 2563: น.13.

ภาคประชาชนขาดประสิทธิภาพ¹⁶ เพราะไม่สามารถนำข้อสัญญาตามที่ตกลงใกล้เคียงข้อพิพาทดังกล่าวไปบังคับคดีได้ เนื่องจากมิใช่สัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นการพิจารณาโดยศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว ประกอบกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (พ.ศ. 2561 - 2580)¹⁷ กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท¹⁸ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบต่อร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบเห็นสมควรให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 11/2562 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562¹⁹ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 22 พฤษภาคม 2562²⁰

โดยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติรับรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ในการลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อยุติข้อพิพาทตั้งแต่ต้นทาง²¹ โดยเฉพาะข้อพิพาทระหว่างคนในชุมชน สร้างความเป็นธรรมทางสังคมและเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือคู่ขัดแย้งสามารถเยียวยาหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยมี “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ข้อแนะนำในการไกล่เกลี่ย แต่ไม่ใช่ผู้ชี้ขาด

¹⁶ “เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.” ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 82/2561, วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2561, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2563, จาก <http://web.senate.go.th/document/approve/777.pdf>, น.27.

¹⁷ โปรดดูเพิ่มเติมใน “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (พ.ศ. 2561 - 2580) หัวข้อที่ 3.1 (3) เสริมสร้างพลวัต ความหลากหลาย บูรณาการด้านกระบวนการยุติธรรมด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความเสมอภาคในการอำนวยความสะดวกด้วยการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส” กำหนดให้มีการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม การพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2563, จาก https://www.moj.go.th/attachments/20191001110714_67840.pdf, น.9 – 10.

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ... ปรับปรุงเนื้อหาจากร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนของกระทรวงยุติธรรมและร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ... ของสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อกำหนดหลักการและเนื้อหาให้สอดคล้องกับแนวทางและมติของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ), ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1222/2561. ดู “เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น.27.

¹⁹ “สรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ...” สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2563, http://web.senate.go.th/bill/bk_data/448-3.pdf.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 67 ก/หน้า 1 ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

²¹ อีระ สินเดชาวิช และคณะ, โครงการวิจัยการถอดบทเรียนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (รายงานวิจัย), โดย สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, (2561), หน้า 9.



ข้อพิพาท²² โดยลักษณะของข้อพิพาทนั้น หากเป็นข้อพิพาททางแพ่งต้องมีทุนทรัพย์ไม่มาก และกรณีที่เป็นข้อพิพาททางอาญาบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด โดยบัญญัติบทนิยามศัพท์ที่สำคัญได้แก่²³

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกัน ระวังข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี

“ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“ข้อตกลงระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงให้มีผลผูกพันโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบเพียงเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน การส่งเสริม และการกำกับดูแลศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนซึ่งกำหนดให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน²⁴ โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562²⁵ ซึ่งกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด²⁶

²² ชลิต ประเทืองรัตน, “การไกล่เกลี่ยคนกลางและการแก้ไขความขัดแย้ง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>.

²³ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

²⁴ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, หมวด 5 มาตรา 68 ถึงมาตรา 70.

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนพิเศษที่ 297 ง ประกาศ ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2562.

²⁶ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 10

“ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(1) ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง

(2) เป็นผู้มิประสพการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

(1) เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่พ้นห้าปี นับถึงวันยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย”.

ศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท²⁷ ได้เฉพาะที่กำหนดไว้ในกรณีต่อไปนี้

(1) ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าแสนบาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) ข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 35²⁸

ประการสำคัญได้บัญญัติให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทที่จัดทำขึ้น หากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้การรับรองว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชนในเรื่องดังกล่าวนั้นได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และออกหนังสือรับรองให้แล้ว จะส่งผลให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นบังคับกันได้หรือให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามพระราชบัญญัติ²⁹

4. ข้อพิจารณาและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

หากพิจารณาโดยภาพรวมถือได้ว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นประโยชน์อย่างยิ่งโดยเฉพาะมีกลไกส่งเสริมสนับสนุนและรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมตัวจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนตามกฎหมาย ซึ่งประมวลและสรุปจากข้อเสนอและผลจากการจัดกิจกรรมฝึกอบรมหลักสูตรผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³⁰ ดังนี้

²⁷ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 20 ประกอบมาตรา 69 วรรคแรก.

²⁸ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 35
“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดอันยอมความได้

(2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเมื่อคู่กรณีทำข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเฉพาะคู่กรณีซึ่งทำข้อตกลงดังกล่าว”.

²⁹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 69 วรรคสอง.

³⁰ ผู้เขียนร่วมเป็นวิทยากร หลักสูตรอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จัดโดย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จำนวน 4 รุ่น มีผู้เข้าร่วมการรับการอบรมจำนวน 220 คน ได้แก่ รุ่นที่ 9 ระหว่างวันที่ 4-7 กุมภาพันธ์ 2563 รุ่นที่ 10 ระหว่างวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ 2563 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา รุ่นที่ 13 และรุ่นที่ 14 ระหว่างวันที่ 16 - 20 มีนาคม 2563 ณ โรงแรมวังจันทร์ ริเวอร์ จังหวัดพิษณุโลก.

4.1 ข้อจำกัดในการจัดตั้งและดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

เมื่อพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ข้อ 13 กำหนดให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยยื่นคำขอขึ้นทะเบียนกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

โดยผู้ยื่นคำขอต้องมีคุณสมบัติ (1) เป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย (2) เป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ (3) มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ในเขตที่จะขอขึ้นทะเบียนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และไม่มีลักษณะต้องห้าม (1) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย (2) ไม่เป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (3) ไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 14 เมื่อประชาชนรวมตัวกันตามข้อ 13 แล้ว³¹ ให้ดำเนินการคัดเลือกกันเอง เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะทำงานบริหาร ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เกรียนิก และเลขานุการ ทั้งนี้ ประธานควรมีคุณสมบัติเป็นผู้นำชุมชน ผู้นำท้องที่หรือท้องถิ่น หรือเป็นผู้นำภาคประชาสังคมที่ดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ โดยมีผู้ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองอย่างน้อย 1 คน

เมื่อพิจารณาข้อ 13 และข้อ 14 ดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดตั้งประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพราะข้อ 14 กำหนดให้ต้องมีผู้ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ อย่างน้อย 1 คน ร่วมเป็นคณะทำงาน แต่เนื่องจากปัจจุบันจำนวนผู้ผ่านการอบรมยังมีจำนวนจำกัดและไม่สามารถกระจายให้ครบในทุกอำเภอหรือทุกท้องถิ่นได้ในเวลาอันรวดเร็ว เพราะในการฝึกอบรมต้องใช้เวลาและงบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีผู้ผ่านการอบรมร่วมเป็นคณะทำงาน ก็เพื่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรพิจารณาขยายผลการฝึกอบรมลงสู่ระดับอำเภอ และ/หรือตำบล ประการสำคัญควรพิจารณาพัฒนาหลักสูตรโดยนำรูปแบบการฝึกอบรมผ่านระบบออนไลน์ รวมถึงการเทียบโอนประสบการณ์โดยขอความเห็นชอบการปรับปรุงหลักสูตรต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการการฝึกอบรม และสามารถเพิ่มจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่มี

³¹ ผู้เขียนได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (นาร่อง) ณ มหาวิทยาลัยพะเยา และ ขอรับการสนับสนุนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

คุณสมบัติ นำไปสู่การขยายผลจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และเกิดกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

นอกจากนี้หากพิจารณามาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดบุคคลที่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็น 2 ประเภท คือ (1) บุคคลที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องเป็นผู้ผ่านการอบรมตามที่กฎหมายกำหนดและให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน ตามมาตรา 9 วรรคแรก (2) บุคคลที่นายทะเบียนสรรหาจากบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น ตามมาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรใช้แนวทางตามมาตรา 9 วรรคสอง ดังกล่าวควบคู่ไปกับการขึ้นทะเบียนจากผู้ผ่านการอบรม และควรแก้ไขข้อ 14 ตามระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมบุคคลที่ขึ้นทะเบียนทั้งจากผู้ผ่านการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติกำหนด และ/หรือผู้ที่นายทะเบียนสรรหาและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยอย่างน้อย 1 คน ร่วมเป็นคณะทำงาน ได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้ผ่านการอบรมร่วมเป็นคณะทำงานเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มโอกาสในการจัดตั้งและขับเคลื่อนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ประการแรก ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดให้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ คือ (1) ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง (2) เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่เมื่อพิจารณามาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น

ประกอบกับเมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562³² หมวด 3 กำหนดเรื่องการสรรหาผู้ไกล่เกลี่ยไว้ในข้อ 8 และข้อ 9 ดังนี้

ข้อ 8 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น

บุคคลซึ่งมีความเหมาะสมตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง ผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

ข้อ 9 การขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยที่นายทะเบียนสรรหาตามหมวดนี้ ให้ผู้ประสงค์จะขึ้นทะเบียน ยื่นคำขอพร้อมเอกสารประกอบ ตามความในหมวด 1 ต่อนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนรับคำขอแล้ว ให้พิจารณาคำสั่งรับขึ้นทะเบียน และให้ออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน พร้อมบัตรประจำตัวให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยไว้เป็นหลักฐานตามแนบท้ายประกาศนี้

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนพิเศษที่ 297 ง ประกาศ ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2562.



กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาในการตีความว่า นายทะเบียนจะต้องสรรหาบุคคลเฉพาะที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 10 (1) คือ ผู้ที่ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง เท่านั้น หรือไม่ จึงจะมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือ สามารถสรรหาบุคคลอื่นที่แม้จะไม่ผ่านการ อบรม แต่นายทะเบียนเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม เช่น เป็นผู้มิประสพการณ์ด้านการไกล่เกลี่ยหรือเคยผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรอื่นที่เทียบได้ และสมควรที่จะสรรหาแต่งตั้งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ตามกฎหมายในมาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งเปิดโอกาสให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ นายทะเบียนจึงมีอำนาจสรรหาผู้ที่นายทะเบียนเห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ผ่านฝึกการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองก็ตาม ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 10 (1) ให้เกิดความชัดเจนว่าหมายความว่าความรวมถึงบุคคลที่นายทะเบียนเป็นผู้สรรหาด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความคุณสมบัติของผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประการต่อมา คือ ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดคุณสมบัติอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

ข้อ 4 ผู้ยื่นคำขอต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์
- (2) มีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคประชาชน ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่น้อยกว่า 5 เรื่อง หรือหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่น้อยกว่า 2 ปี
- (3) เป็นผู้มีความพร้อมที่จะอุทิศเวลาปฏิบัติหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย
- (4) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม
- (5) ไม่เป็นผู้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำการใดอันอาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยของกระทรวงยุติธรรมหรืออาจเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งสถาบันกระทรวงยุติธรรม
- (6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) เป็นผู้ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง
- (8) ไม่เป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (9) ไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(10) ไม่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และยังไม่พ้น 5 ปี นับถึงวันยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุตามข้อ 4 (1) แม้ว่าจะมีความเหมาะสม แต่เป็นปัญหาในทางนิติวิธีและการตรากฎหมายลำดับรอง เพราะเป็นการออกประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 10 มิได้กำหนดอายุของผู้ที่มีสิทธิยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสาม³³ มิได้ให้อำนาจในการกำหนดคุณสมบัติอื่นเพิ่มเติมมากกว่าที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ จึงอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวต่อไป

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ภายใต้บังคับมาตรา 8 มาตรา 20 ประกอบมาตรา 69 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญา ดังนี้

ข้อพิพาททางแพ่ง	ข้อพิพาททางอาญา
มาตรา 20 ประกอบมาตรา 69 (1) (2) ต้องเป็นข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ (2) ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก (3) มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500,000 บาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (4) ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา	มาตรา 8 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว มาตรา 35 ประกอบมาตรา 69 (3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ความผิดอันยอมความได้ (2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

³³ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 9 วรรคสาม บัญญัติว่า

“การยื่นคำขอขึ้นทะเบียน การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การต่ออายุหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การออกใบแทนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การแจ้งรายการในการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และแบบบัตรประจำตัวผู้ไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนประกาศกำหนด”.



ข้อพิพาททางแพ่ง	ข้อพิพาททางอาญา
	(3) ความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นปัญหาการวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทดังกล่าวนั้นอยู่ในอำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ เพราะหากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเห็นว่าการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในเรื่องใดได้ดำเนินการถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และออกหนังสือรับรองให้แล้ว จะส่งผลให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นบังคับกันได้ หรือหากเป็นกรณีข้อพิพาททางอาญาจะส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี การจะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ภายใต้บังคับของมาตรา 20 ประกอบมาตรา 69 และมาตรา 35 ในหลายกรณีเป็นการวินิจฉัยภายใต้ข้อประกอบ พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งมิใช่เรื่องทั่วไปที่คณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในทางกฎหมายได้ จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติและทำให้ในบางกรณีเกิดความไม่มั่นใจว่าจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและมีผลตามกฎหมายหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ปัญหาว่ากรณีมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสัญญาขายฝากที่ดิน เนื่องจากผู้ขายฝากมีสิทธิในการไถ่คืน³⁴ กรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ หรือไม่³⁵ หรือ ข้อโต้แย้งกรณีการโอนลอยรถยนต์เพื่อขอสินเชื่อ³⁶ เป็นต้น หรือกรณีข้อพิพาททางอาญาความผิดฐานบุกรุกในเวลากลางวันและอยู่ต่อเนื่องในเวลากลางคืน เช่นนี้ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย (ซึ่งมิใช่ศาล) จึงไม่อาจทราบได้ว่าจะถือเป็นการบุกรุกในเวลากลางวัน³⁷ ซึ่งเป็นคดีที่ยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่³⁸ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เกิดประสิทธิภาพ จึงควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจน นอกจากนี้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพควรจัดให้มีระบบการให้คำปรึกษาในประเด็นอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่

³⁴ อุดม งามเมืองสกุล, “การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่ออยู่อาศัย”, บทบัญญัติ, เล่มที่ 74 ตอนที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2561)

³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491.

³⁶ อุดม งามเมืองสกุล, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาสินเชื่อรถแลกเงิน”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2559).

³⁷ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 362, 365, 366.

³⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5471/2553 โจทก์ฟ้องว่า เหตุเกิดระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2540 ถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 เวลากลางวันและกลางคืนติดต่อกันตลอดมา โดยข้อเท็จจริงตามทางนำสืบได้ความว่าพยานโจทก์เห็นจำเลยบุกรุกในเวลากลางวัน ดังนั้น ความผิดฐานบุกรุกจึงเกิดขึ้นและสำเร็จตั้งแต่ขณะที่จำเลยเข้าไปในที่ดินในเวลากลางวันแล้ว การที่จำเลยอาศัยอยู่ในที่ดินอันเป็นการบุกรุกต่อเนื่องถึงเวลากลางคืนและวันต่อมาทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จึงเป็นเพียงผลของการกระทำความผิดฐานบุกรุกในเวลากลางวันเท่านั้น จะถือว่าจำเลยกระทำความผิดฐานบุกรุกในเวลากลางคืนอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 365 (2) ไม่ได้ การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตาม มาตรา 362 เท่านั้น

การดำเนินการของศูนย์ไกลเกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพราะหากให้ดำเนินการไปก่อนและภายหลัง กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเห็นว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของศูนย์ไกลเกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนจะก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมาย และทำให้ขาดความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของศูนย์ไกลเกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในกรณีที่ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน 500,000 บาท หากมีคู่กรณีประสงค์ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่นอกเหนืออำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน จึงจำเป็นต้องสร้างกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี เช่น ระบบการส่งต่อหรือประสานกับหน่วยของรัฐเพราะเป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ได้ในจำนวนไม่เกิน 5,000,000 บาท ซึ่งมีทุนทรัพย์ที่สูงกว่าอำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เป็นต้น รวมตลอดถึงกรณีที่ข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายฉบับนี้ได้ เช่น เป็นกรณีแย้งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และ/หรือเป็นคดีอาญาที่ยอมความไม่ได้ตามกฎหมาย แม้ว่าจะอยู่นอกเหนืออำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน แต่หากคู่พิพาทสมัครใจที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง โดยขอให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนช่วยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะ กรณีเช่นนี้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนควรมีบทบาทหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ และสามารถดำเนินการได้เพื่อให้เกิดการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาท

ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการลดปัญหาความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทและผลทางกฎหมาย

สืบเนื่องจากแนวคิดของการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของบันทึกข้อตกลงหรือสัญญา ประนีประนอมยอมความ ที่จัดทำขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผ่านศูนย์ยุติธรรมชุมชน ถือเป็น ความพยายามในการนำกลไกการไกล่เกลี่ยมาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในระดับชุมชน ในอดีตสภาพบังคับ ของบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากในหลายกรณีเมื่อมี การทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว คู่สัญญาซึ่งเป็นคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่จัดทำขึ้น และจำเป็นต้องมีการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลเช่นเดิม ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะ ดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของการบัญญัติหลักการรับรองผลของสัญญาประนีประนอม ยอมความหรือข้อตกลงระงับข้อพิพาท ซึ่งปรากฏในมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า หากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเรื่องใดได้ดำเนินการถูกต้องตามที่ กฎหมายกำหนด และออกหนังสือรับรองให้แล้ว จะส่งผลให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นบังคับกันได้ หรือหากเป็นกรณีข้อพิพาททางอาญาจะส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่ากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การไล่เกลี้ยข้อพิพาทของศูนย์ไล่เกลี้ยข้อพิพาทภาคประชาชน



ในเรื่องใดได้ดำเนินการถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และจะออกหนังสือรับรองให้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้ดุลยพินิจของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีความชัดเจน มีความถูกต้อง และรวดเร็ว เพราะส่งผลในทางกฎหมายทั้งทางคดีแพ่งและคดีอาญา โดยผู้เขียนมีประเด็นข้อสังเกตดังนี้

4.4.1 ความเป็นผลของบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ที่เกิดจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการตกลงระงับข้อพิพาทที่มีระหว่างกัน และจัดทำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทเป็นลายลักษณ์อักษร³⁹ แม้ภายหลังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เช่น เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์เกินกว่า 500,000 บาท ซึ่งเกินอำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน จึงไม่ออกออกหนังสือรับรองให้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น กรณีเช่นนี้ ถือว่าบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความและมีผลเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่หรือจะมีขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁴⁰ แต่ไม่สามารถนำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวไปขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับได้⁴¹ หากคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามก็ต้องเข้าสู่การฟ้องร้องบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความตามขั้นตอนการฟ้องร้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาก่อน

³⁹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 30

“เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้

บันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี
- (2) ข้อพิพาทตามกฎหมาย
- (3) ความสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

- (4)สาระสำคัญของข้อตกลงอันเป็นผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น การชดเชยเยียวยาความเสียหาย เงื่อนไขที่คู่กรณีต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ ระยะเวลาดำเนินการ หรือข้อตกลงไม่โต้เถียงที่จะรับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย”

⁴⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 852.

⁴¹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 32

“เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทแล้ว แต่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ การร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ถ้าไม่ได้รับรองขอภายในกำหนดดังกล่าว ให้มูลหนี้ตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับไป

การร้องขอตามวรรคหนึ่งให้อื่นต่อศาลยุติธรรมที่มีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทในเขตศาลนั้นหรือศาลยุติธรรมที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้มีการไกล่เกลี่ยนั้น และให้เสียค่าขึ้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในอัตราเดียวกับคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศ”

4.4.2 ความเป็นผลของบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือสัญญาประนีประนอมยอมความที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพออกออกหนังสือรับรองให้ แต่ภายหลังพบว่าบันทึกข้อตกลงที่เกิดจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และ/หรือขัดต่อกฎหมายอื่น

ตัวอย่าง เช่น มีการนำข้อพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินระหว่างนาย ก. กับนาย ข. เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยนาย ก. เข้าไปตัดต้นมะม่วงในที่ดินของนาย ข. ในเวลากลางวัน นาย ข. ไม่พอใจเพราะตนเสียหายจึงบุกรุกเข้าไปในบ้านของนาย ก. ในเวลาการคืน และตัดต้นไม้ในที่ดินของนาย ก. เพื่อเป็นการแก้แค้น จนเกิดความเสียหายและข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งการกระทำของนาย ข. เป็นทั้งความผิดฐานบุกรุกในเวลากลางวันซึ่งไม่อาจยอมความได้ตามกฎหมายและทำให้เสียหายซึ่งยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา และถือเป็นการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผลการไกล่เกลี่ยปรากฏว่าสามารถตกลงกันได้ศูนย์ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนจึงทำบันทึกข้อตกลงและทั้งสองต่างยินยอมชดเชยค่าเสียหายต่อกันโดยไม่ติดใจเอาความในคดีอาญาต่อกัน และส่งให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพออกหนังสือรับรองให้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ จึงออกหนังสือรับรองให้ ปรากฏว่า นาย ก. เห็นว่าการทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่ยอมปฏิบัติตาม นาย ข. จึงนำบันทึกข้อตกลงที่ได้รับรองแล้วไปขอให้ศาลให้ออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรณีเช่นนี้ ศาลจะสามารถออกคำสั่งบังคับตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้หรือไม่

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 33 วรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท เว้นแต่ความปรากฏแก่ศาลหรือคู่กรณีซึ่งถูกบังคับตามข้อตกลงนั้นพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า

- (1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถที่จะเข้าทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท
- (2) มูลเหตุแห่งข้อพิพาทหรือข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) ข้อตกลงระงับข้อพิพาทเกิดจากกลฉ้อฉล บังคับ ชูเชื้อ หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ
- (4) มีเหตุเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรา 24 ที่มีผลต่อการทำบันทึกข้อตกลงอย่างมีนัยสำคัญ”

ดังนั้น จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้ว่ากรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะได้ทำการออกหนังสือรับรองให้กับบันทึกข้อตกลงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกบังคับตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวสามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้และพิสูจน์ได้ตามมาตรา 33 (2) ว่าข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทในคดีอาญาที่ไม่สามารถยอมความได้ตามกฎหมายและอยู่นอกเหนืออำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เป็นต้น



หากเป็นกรณีอื่นที่อยู่นอกเหนือจากเหตุตามมาตรา 33 คู่กรณีฝ่ายถูกบังคับจะยกประเด็นดังกล่าวขึ้นต่อสู้ในชั้นศาล เพื่อให้ปฏิเสธความเป็นผลของข้อตกลงระงับข้อพิพาทที่ได้รับ การออกหนังสือรับรองดังกล่าว ไม่ได้ เช่น การอ้างเหตุสำคัญผิดว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุละเมิด เป็นเงิน 20,000 บาท แต่ภายหลังพบว่ามีความเสียหาย 50,000 บาท เช่นนี้ ไม่สามารถอ้างเหตุตามมาตรา 33 (3) ได้ เพราะกำหนดไว้เฉพาะกรณีข้อตกลงระงับข้อพิพาทเกิดจากกลล่อนฉล บังคับ ชูเชิญ หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เท่านั้น มิได้รวมเหตุเพราะสำคัญผิดเข้าไว้ด้วย เป็นต้น

5. ส่วนสรุป

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ถือเป็นมิติใหม่ของการบูรณาการยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เพราะมีกลไก การกำหนดคุณสมบัติ การฝึกอบรมผู้ไกล่เกลี่ย การปฏิบัติหน้าที่และจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย การขึ้นทะเบียนและการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และกลไกการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงาน ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ประการสำคัญมีการบัญญัติรับรองผลให้ข้อตกลงระงับ ข้อพิพาทที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพออกหนังสือรับรองให้ บันทึก ข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยในคดีแพ่งมีผลให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตามข้อตกลง กรณีที่คู่พิพาทไม่ปฏิบัติตาม คู่พิพาทฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องสามารถนำบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทไปขอ ศาลให้ออกคำบังคับคดีให้ได้โดยไม่ต้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ ส่วนในคดีอาญานั้นส่งผลให้สิทธินำคดีอาญา มาฟ้องระงับ ในกรณีที่เป็นการระงับข้อพิพาททางอาญา ตามฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน

ข้อเสนอแนะ คือ ควรปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะคุณสมบัติและหลักสูตรอบรมเพื่อส่งเสริม การขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยให้มีจำนวนเพียงพอต่อการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เช่น ปรับปรุงวิธีการฝึกอบรม โดยเพิ่มระบบการอบรมผ่านระบบออนไลน์ และการเทียบโอนประสบการณ์ ให้แก่ผู้ที่เคยทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งการยกระดับเครือข่ายศูนย์ยุติธรรม ชุมชนที่มีความพร้อมเพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนต้นแบบ เพราะศูนย์ยุติธรรม ชุมชนเป็นเครือข่ายที่มีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีบุคลากรซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งจะเอื้อให้การใช้กระบวนการระงับ ข้อพิพาทภาคประชาชนโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนประสบความสำเร็จและเกิด ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จะต้องสร้างการรับรู้ด้านกฎหมาย การเคารพสิทธิหน้าที่และการปฏิบัติตาม กฎหมายแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดโอกาสการกระทำผิด การเกิดข้อขัดแย้งและข้อพิพาท ในสังคม ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ของการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาค ประชาชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ หากเป็นกรณีข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน 500,000 บาท ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกินอำนาจของ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องประสานกับหน่วยงานราชการที่มี

อำนาจในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ได้สูงกว่า คือ จำนวนไม่เกิน 5,000,000 บาท เป็นต้น รวมตลอดถึงกรณีที่เป็นข้อพิพาทที่ไม่สามารถไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายฉบับนี้ได้ เช่น เป็นกรณีแย่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และ/หรือเป็นคดีอาญาที่ยอมความไม่ได้ตามกฎหมาย แม้ว่า จะอยู่นอกเหนืออำนาจของศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน แต่หากคู่พิพาทสมัครใจที่จะเจรจา ไถ่เกลี่ยกันเองศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนแม้ไม่มีอำนาจในการไถ่เกลี่ยตามกฎหมาย แต่สามารถแนะนำและอำนวยความสะดวกได้ ซึ่งทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง สร้างความสมานฉันท์ และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข