

บทความวิชาการ

การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลยุติธรรม

Civil Case Mediation before the Prosecution in Court of Justice

วรชาติ เกลี้ยงแก้ว¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาในศาลยุติธรรม ได้บัญญัติครอบคลุมและเหมาะสมสำหรับใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลยุติธรรมหรือไม่ โดยจะเปรียบเทียบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ เพื่อนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งสองกรณีมาเป็นแนวทางในการแก้ไข ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ให้สามารถนำมาบังคับใช้กับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาในศาลนั้น มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล

ดังนั้น เพื่อให้การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 โดยการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง เพื่อให้สามารถนำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดี ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาในศาลมาใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องได้ด้วย และในการแก้ไขข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ควรนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

¹ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะชั้นต้นในศาลจังหวัดเวียงสระ

ทางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอมาเป็นแนวทางด้วย

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง, การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในคดีในศาลยุติธรรม

Abstract

This article aims to study whether the President of the Supreme Court's regulations on mediation B.E. 2554 (2011) enforceable for the mediation during court proceedings are introduced inclusively and suitably for the civil case mediation before the prosecution in court of justice. These regulations are compared to the ministerial regulations on civil dispute resolution B.E. 2553 (2010) for the dispute resolution before the prosecution by the district mediation committee. This is to apply both cases of mediation processes as a guideline for amending the Supreme Court's regulations on mediation B.E. 2554 to ensure these regulations are applicable to the case mediation before the prosecution in court of justice.

The study found that the Supreme Court's regulations on mediation B.E. 2554 enforceable for the mediation during court proceedings failed to refer and include the case mediation processes before the prosecution in court of justice.

To the most effective civil case mediation before the prosecution, the author suggests that the Supreme Court's regulations on mediation B.E. 2554 should be amended by adding the regulations on mediation to ensure the Supreme Court's regulations relevant to the case mediation processes during court proceedings are applicable before the prosecution of

civil case. Furthermore, the amendment of the Supreme Court President's regulations on mediation B.E. 2554 should follow the guideline from the ministerial regulations on civil dispute resolution B.E. 2553 which are the regulations for the mediation before the prosecution by the district mediation committee.

Keywords: Dispute Resolution, Civil Dispute Resolution, Mediation before Prosecution in Court of Justice

ความนำ

ด้วยสภาวะเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน ทำให้มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาล เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งแต่ละคดีกว่าจะถึงที่สุดต้องใช้เวลาหลายปี เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน จากปัญหาดังกล่าว ศาลยุติธรรมได้กำหนดยุทธศาสตร์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นพันธกิจของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของศาลยุติธรรม ในการรักษาความเข้มแข็งและมุ่งสู่ความเป็นเลิศในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรม มีนโยบายสนับสนุนและพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยนำ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาใช้ควบคู่ไปกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่คู่ความและประชาชนในการยุติข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธี โดยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้ ฝ่ายใดชนะ และช่วยทำให้ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล และสำนักงานศาลยุติธรรมยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ในโครงการส่งเสริมพัฒนา และเผยแพร่การระงับข้อพิพาททางเลือก ด้วยการนำระบบไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องไปใช้ก่อนคดีเข้าสู่ศาล เพื่อช่วยลดและแบ่งเบาภาระคดีของศาลอีกทางหนึ่ง

ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง เล็งเห็นถึงความสำคัญของการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย จึงจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทขึ้นมาเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อันเป็นการสนับสนุนนโยบายของสำนักงานศาลยุติธรรมดังกล่าวมาโดยตลอด ช่วงเวลาที่ผ่านมา กระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่จะให้คู่กรณี หรือคู่ความที่มีการฟ้องคดีเข้ามาที่ศาล และมีคดีอยู่ในสารบบคดีของศาลแล้ว เข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท โดยจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งในช่วงเวลาก่อนวันนัดพิจารณาคดี หรือในวันนัดพิจารณาคดี แต่ปริมาณคดีที่มาฟ้องร้องต่อศาลยังคงไม่ลดลง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง เป็นวิธีการบริหารคดี เพื่อระงับข้อพิพาทภายใต้หลักสากล มุ่งระงับข้อพิพาทด้วยหลักสมานฉันท์และสันติวิธี นำไมตรีกลับสู่คู่กรณี หรือคู่ความอย่างแท้จริง และยังทำให้ข้อพิพาทระงับลงอย่างรวดเร็ว ต่างกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ที่มีการดำเนินกระบวนการหลายขั้นตอน ตั้งแต่การยื่นฟ้อง การพิจารณาพิพากษาคดี การอุทธรณ์และฎีกา ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร บางคดีอาจใช้เวลาหลายปี แต่หากนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องมาใช้ในศาลแล้วประสบผลสำเร็จจะเป็นผลดีต่อคู่กรณี หรือคู่ความและประชาชนผู้มีอรรถคดี อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีที่มาฟ้องร้องต่อศาลได้

ผู้เขียนเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล เป็นทางเลือกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้คู่กรณี หรือคู่ความสามารถนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยได้ก่อนฟ้องคดี ประกอบกับวิธีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็วไม่ยุ่งยาก ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและเยียวยาได้ทันที แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ซึ่งออกมาเพื่อบังคับใช้กับการไกล่เกลี่ยคดีซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาในศาล มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง จึงทำให้การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล ยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาว่าข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 บัญญัติครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลหรือไม่ ปัญหาประเภทคดีแพ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการ

การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล ปัญหาเรื่องอายุความฟ้องคดีต่อศาล ปัญหาเรื่องระยะเวลา และกระบวนการดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล และปัญหาเรื่องข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เป็นต้น

ผู้เขียนจึงทำการศึกษา หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ประเภทคดีแพ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล ระยะเวลา และกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล อายุความฟ้องคดีต่อศาล และสภาพบังคับทางกฎหมายของข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล โดยศึกษาถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับอำเภอ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาในศาล และบทบัญญัติทางกฎหมายซึ่งบังคับใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อวิเคราะห์ว่า บทบัญญัติดังกล่าว นำมาบังคับใช้กับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลหรือไม่ และควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ในส่วนใด จึงจะทำให้การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ความหมายและความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกประเภทหนึ่ง ในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice) ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และชุมชนมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดแนวทางและวิธีการในกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเป็นการเพิ่มช่องทางให้ประชาชน สามารถเข้าถึงความยุติธรรมอันเป็นการเชื่อมโยงกลไกตามกฎหมายและวิถีชีวิตของประชาชนเข้าด้วยกัน เพื่อมุ่งสู่การสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรมร่วมกัน

การไกล่เกลี่ย เป็นหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คนในสังคมใช้กันมาเนิ่นนานในอดีตนั้น การไกล่เกลี่ยยังไม่มีรูปแบบหรือแนวทางปฏิบัติใด ๆ เป็นเพียงการ

ทำหน้าที่ของพลเมืองดี หรือผู้หวังดีในการเจรจาเพื่อช่วยยุติเหตุขัดแย้งที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรม ได้เล็งเห็นความสำคัญและประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ย จึงได้มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย มาเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรง

พระมหาพรหม ธรรมหาโส² ให้ความเห็นว่า การเจรจาไกล่เกลี่ย หมายความว่า การเข้าไปแทรกในการไกล่เกลี่ย โดยผู้ที่เป็นบุคคลที่สามเป็นคนกลางและเป็นที่ยอมรับ โดยคนกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องปัญหาข้อพิพาท แต่มีหน้าที่ที่จะต้องช่วยให้คู่กรณี ซึ่งมีข้อถกเถียงขัดแย้งกันบรรลุข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายสมัครใจที่จะปฏิบัติตาม

สรวิศ ลิ้มปริงซี่³ กล่าวว่า วัฏว่ กระบวนการไกล่เกลี่ย หมายถึง การพูดคุยหรือปัญหาข้อพิพาท โดยมีตัวละครเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การพูดคุยหรือกันของคู่พิพาท ตัวละครตัวนี้ เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาท แต่อย่างใด แต่เหตุที่เข้ามาั้น เนื่องจากได้รับการร้องขอให้เข้ามาช่วยคู่พิพาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ⁴ ให้ความเห็นว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediator) หมายความว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยที่อาศัยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นกลาง ไม่ใช่การเกลี้ยกล่อม เพราะฉะนั้น คนกลางไม่มีอำนาจชี้ถูกผิด ถ้าแบ่งข้างแยกขั้วไปแล้ว

² พระมหาพรหม ธรรมหาโส, (2556, มกราคม-เมษายน), พระพุทธเจ้าในฐานะนักเจรจาไกล่เกลี่ย, **ดุลพาท** (60), หน้า 22.

³ สรวิศ ลิ้มปริงซี่, (2555), การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 59.

⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, (2550), การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน, กรุงเทพมหานคร: กรมการเกษตรแห่งประเทศไทย, หน้า 13.

ก็ต้องอาศัยการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง หรือผู้ไกล่เกลี่ยผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสีย ดังนั้น ต้องเป็นผู้ที่คู่ความให้ความเชื่อถือ

นิยามความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กล่าวเอาไว้ข้างต้น ผู้เขียน จึงสรุปว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีบุคคลที่สามเข้ามา ช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ ซึ่งการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้คู่ความบรรลุ ข้อตกลงร่วมกัน และจากนิยามความหมายต่าง ๆ ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้เขียน มีความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีหลักสำคัญ ดังนี้

- 1) การไกล่เกลี่ยต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ คู่ความต้องสมัครใจที่จะทำการไกล่เกลี่ย เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน
- 2) การไกล่เกลี่ยต้องมีคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ให้ความช่วยเหลือ ในการเจรจาต่อรองกันของคู่ความ เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดร่วมกัน
- 3) คนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ใด ๆ ในประเด็น ปัญหาข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงเป็นกระบวนการเจรจา โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง เข้ามาช่วยคู่ความทั้งสองฝ่าย ให้ประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง ผู้ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทนั้น ก็เปรียบเสมือนกรรมการมวย ไม่มีหน้าที่ในการตัดสินแพ้ชนะ เพียงแต่ทำหน้าที่คอยประคับประคองให้การแข่งขันดำเนินไปตามกติกา หากนักมวยฝ่ายหนึ่งถูกอีก ฝ่ายไล่ต่อยจนติดเชือกขอบเวทีมวย กรรมการก็จะแยกทั้งสองออกจากกัน และให้เข้าชก กันอีกครั้งในบริเวณที่เหมาะสม ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีหน้าที่ตัดสินถูกผิด จะทำได้แค่เพียง พยายามเจรจาทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายรู้จักยืนของฝ่ายตรงข้าม เพื่อหาทางออกร่วมกัน เท่านั้น

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554

การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนด ของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งได้วางข้อกำหนดในการไกล่เกลี่ย

และประνομข้อพิพาท โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ วรรค 3 ออกข้อกำหนดโดยประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ประกาศเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2554 มี 11 หมวด โดยหมวดที่ 1 ว่าด้วย นิยามของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อกำหนดนี้ หมวดที่ 2 ว่าด้วย ข้อกำหนดเรื่องการดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยโดยศาล หมวดที่ 3 ว่าด้วย ข้อกำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยโดยองค์คณะผู้พิพากษา อาจไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง หรือให้ผู้พิพากษาคคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ โดยนำ วิธีการไกล่เกลี่ยโดยผู้ประนีประนอมในหมวดที่ 4 เรื่องของกระบวนการไกล่เกลี่ย การสิ้นสุด แห่งกระบวนการไกล่เกลี่ย และการรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ย มาบังคับใช้ โดยอนุโลม หมวดที่ 4 ว่าด้วย ข้อกำหนดเรื่องการไกล่เกลี่ยของผู้ประนีประนอม อันประกอบด้วย 7 ส่วน ในส่วนแรกนั้น เป็นเรื่องของการแต่งตั้งผู้ประนีประนอม เพื่อ ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนที่สอง เป็นข้อกำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อเท็จจริง ของผู้ประนีประนอม หากมีข้อเท็จจริงใดที่น่าเชื่อว่าจะทำให้คู่ความเคลือบแคลงสงสัย ในความเป็นกลางของผู้ประนีประนอม ผู้ประนีประนอมจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริง นั้นทั้งหมด ส่วนที่สาม เป็นข้อกำหนดเรื่องการพ้นจากการทำหน้าที่ของผู้ประนีประนอม ส่วนที่สี่ เป็นข้อกำหนดถึงขั้นตอนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของผู้ประนีประนอม ส่วนที่ห้า เป็นข้อกำหนดเรื่องการสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนที่หก เป็นข้อกำหนด เรื่องการรักษาความลับในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยห้ามไม่ให้คู่ความ ผู้ประนีประนอม บุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบข้อมูลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นำข้อมูลดังกล่าว ไปอ้างอิง เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการทางคดีต่อไป และส่วนสุดท้าย เป็นเรื่องของคำปฎิเสธหรือคำตอบแทนของผู้ประนีประนอม จากการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท หมวดที่ 5 และหมวดที่ 6 เป็นข้อกำหนดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกา หมวดที่ 7 เป็นข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอม หมวดที่ 8 เป็นข้อกำหนดเรื่องการปฏิบัติตน และจริยธรรมของผู้ประนีประนอม ซึ่งหน้าที่สำคัญของผู้ประนีประนอมตามข้อกำหนดนี้

คือ ช่วยเหลือสนับสนุนการเจรจาระหว่างคู่ความให้บรรลุถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาท ด้วยความพึงพอใจของคู่ความทุกฝ่าย และผู้ประนีประนอม จะต้องดำรงตนตามประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนด หมวดที่ 9 และหมวดที่ 10 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาล และคณะกรรมการบริหารงานไกล่เกลี่ยประจำศาล และหมวดที่ 11 ว่าด้วยข้อกำหนดที่เป็น บทเฉพาะกาล

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งได้วางข้อกำหนดในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ออกกฎกระทรวง โดยนายกรัฐมนตรี ประกาศเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2553 มี 3 หมวด โดย ข้อ 2 ว่าด้วยนิยามความหมาย ของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎกระทรวงนี้ หมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องจำนวนบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย ประกาศระยะเวลาในการรับสมัครผู้ไกล่เกลี่ย คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ไกล่เกลี่ย การพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัคร การพ้นจากบัญชีรายชื่อของผู้ไกล่เกลี่ย จรรยาบรรณและการสอบสวนกรณีผู้ไกล่เกลี่ยประพฤติผิดจรรยาบรรณ หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการค้าเนิการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่การยื่นคำร้องเป็นหนังสือขอไกล่เกลี่ยต่อนายอำเภอ การแจ้งคำร้องขอและสอบถามความประสงค์ของคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่ง การกำหนดวันเวลา และสถานที่ให้คู่พิพาททุกฝ่ายซึ่งตกลงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาพร้อมกัน เพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ย และประธานผู้ไกล่เกลี่ย การจำหน่ายคำร้องขอไกล่เกลี่ยกรณีคู่พิพาทอีกฝ่ายไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และแจ้งคำสั่งให้ผู้ร้อง

ขอทราบ การประชุมของประธานคณะไกล่เกลี่ยและผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อพิจารณาคำร้องขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท การมีหนังสือของอำเภอแจ้งวัน เวลา และสถานที่ ไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาททุกฝ่าย การจำหน่ายคำร้อง กรณีคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มาร่วมไกล่เกลี่ยตามกำหนดนัด การชี้แจงวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้คู่พิพาททุกฝ่ายที่เข้าร่วมไกล่เกลี่ยทราบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้ไกล่เกลี่ย การเลือกหรือเปลี่ยนตัวผู้ไกล่เกลี่ยในระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ย การสะดุดหยุดลงของอายุความในการฟ้องคดี กำหนดเวลาและการขยายกำหนดเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผลของการไกล่เกลี่ยกรณีตกลงกันไม่ได้ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจำหน่ายข้อพิพาท และกรณีตกลงกันได้ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ย จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การออกคำสั่งบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ กรณีคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ การจัดเก็บสารบบการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทและคำตอบแทน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคณะผู้ไกล่เกลี่ย หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องเบ็ดเตล็ดและบทเฉพาะกาล

ปัญหาการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลยุติธรรมและแนวทางแก้ไข

แม้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี หรือคู่ความในการระงับข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีที่จะฟ้องร้องต่อศาล แต่ผู้เขียนเห็นว่า การนำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 มาใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลนั้นยังประสบปัญหาหลายประการ ดังนี้

ปัญหาประการแรก เรื่องข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครอบคลุมการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลหรือไม่นั้น แม้สำนักงานศาลยุติธรรมมีนโยบายนำกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาใช้ในศาล แต่จากการศึกษาข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 พบว่า ในหมวดที่ 1 เป็นบททั่วไปเกี่ยวกับนิยามของคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อ 4 คำว่า

“คดี หมายความว่า กระบวนพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาล” จากความหมายของ คำว่า “คดี” ย่อมแสดงให้เห็นว่า คดีแพ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาล ภายใต้ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย จะต้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งโจทก์ยื่นฟ้อง ต่อศาลแล้ว ส่วนคดีแพ่งที่เกิดขึ้นก่อนฟ้องหากคู่กรณีประสงค์ ที่จะนำเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล ย่อมไม่สามารถนำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการ ไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับได้ ดังนั้น เพื่อให้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าว สามารถ ใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในศาลได้ด้วย ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 โดยการ แก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ให้มีหมวดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในลักษณะ ที่ว่า “นอกจากที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ ให้นำความในหมวด 2 ถึงหมวด 4 มาใช้บังคับกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องโดยอนุโลม”

ปัญหาประการที่สอง เรื่องประเภทคดีแพ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ก่อนฟ้องในศาลนั้น จากการศึกษา ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 พบว่า ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้น มิได้กำหนดประเภท คดีแพ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพียงแต่ให้อำนาจแก่ผู้รับผิดชอบราชการของศาล หรือองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาเห็นสมควร หรือคู่ความร้องขอให้นำคดีแพ่ง ซึ่งได้ยื่น ฟ้องต่อศาลแล้ว เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ดังนั้น เมื่อข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยดังกล่าว มิได้กำหนดประเภทคดีแพ่งที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ไว้ ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรนำข้อกำหนดของประธานศาล ฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยดังกล่าว มากำหนดเป็นแนวทางในการนำคดีแพ่งเข้ามาสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาลด้วย โดยควรแก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการ ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ในหมวดการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในลักษณะว่า “ให้นำหมวดที่ 2 มาใช้ บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลโดยอนุโลม”

ปัญหาประการที่สาม เรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่งนั้น การที่คู่กรณีหรือคู่ความ นำคดีแพ่งเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล อาจมีผลกระทบต่ออายุความ ในการ

ฟ้องคดีแพ่งที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ แต่เมื่อนำปัญหาเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่ง มาพิจารณาเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พบว่า มีการกำหนดเรื่องอายุความฟ้องคดีแพ่งไว้ในข้อ 18 ว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา การระงับข้อพิพาทของอายุความในการฟ้องคดีให้ถือว่า วันที่คู่พิพาทแจ้งความประสงค์ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง เป็นวันยื่นข้อพิพาท กรณีที่แจ้งความประสงค์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่อำเภอได้รับหนังสือจากทนายผู้ตั้งกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า เกี่ยวกับเรื่องอายุความฟ้องคดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้อง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอนั้น ได้กำหนดให้อายุความการฟ้องคดีระงับข้อพิพาท เมื่อคู่พิพาทแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อนายอำเภอ หรือส่งคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางไปรษณีย์มาถึงอำเภอ ซึ่งคำว่า ระงับข้อพิพาท หมายความว่า ทำให้อายุความที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความใหม่ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความระงับข้อพิพาทสิ้นสุดลงในเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นเวลานั้น ดังนั้น เกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีของการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำบทบัญญัติเรื่องอายุความระงับข้อพิพาทตามกฎกระทรวงดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการกำหนดให้อายุความแพ่งที่คู่กรณีหรือคู่ความยื่นคำขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องต่อศาลระงับข้อพิพาท นับแต่วันที่ศาลได้รับคำร้องขอไกล่เกลี่ย โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ในหมวดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในลักษณะว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการระงับข้อพิพาทของอายุความในการฟ้องคดี ให้ถือวันที่คู่กรณีหรือคู่ความแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ยต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเป็นวันยื่นข้อพิพาท”

ปัญหาประการที่สี่ เรื่องระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย และกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลนั้น เรื่องการดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยถูกกำหนดไว้

ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วย การไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 หมวดที่ 2 เป็นการกำหนดถึงจุดเริ่มต้นของการไกล่เกลี่ย อันจะต้องเริ่มจากความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย และกำหนดถึงวิธีการหาคู่ความประสงค์ จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการกำหนดถึงวิธีการ ให้มีการไกล่เกลี่ยคดีโดยทั่วไป ตั้งแต่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่เนื่องจากการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้อง เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งหากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยไว้ ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลของคู่กรณี หรือคู่ความ จากการศึกษาเมื่อข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย มิได้กำหนดเรื่องระยะเวลาดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยเอาไว้ จึงเป็นข้อกำหนดที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล แต่เมื่อนำเรื่องกำหนดระยะเวลามาพิจารณาเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พบว่า มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยไว้ในข้อ 21 ว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี

กรณี จากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า การไกล่เกลี่ยโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ จะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ลงเรื่องในสารบบการไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยทางแพ่งก่อนฟ้องในศาล กระทบต่อสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้เขียน เห็นว่า

ควรนำกฎกระทรวงดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการกำหนดระยะเวลาใกล้เคียงคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล โดยควรแก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากว่าด้วยการใกล้เคียง พ.ศ. 2554 ในหมวดการใกล้เคียงก่อนฟ้องในลักษณะว่า “การดำเนินการใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน นับแต่วันที่ศูนย์ใกล้เคียงประจำศาลลงเรื่องใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทในสารบบ เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่พิพาทยินยอมให้ขยายระยะเวลาได้อีก ครึ่งละไม่เกินสามเดือน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี”

ส่วนเรื่องกระบวนการใกล้เคียง มีการกำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากว่าด้วยการใกล้เคียง พ.ศ. 2554 หมวดที่ 4 ส่วนที่ 4 ตั้งแต่ข้อ 24 ถึงข้อ 34 ซึ่งกำหนดไว้อย่างละเอียดและชัดเจนถึงกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการใกล้เคียงข้อพิพาท ตั้งแต่เริ่มมีการแต่งตั้งผู้ใกล้เคียงประจำคดี การแจ้งเวลา และสถานที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแก่คู่ความ และการจัดให้คู่ความทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กรณีคู่ความสามารถตกลงกันได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากว่าด้วยการใกล้เคียง ได้กำหนดกระบวนการใกล้เคียงไว้อย่างละเอียดเป็นขั้นเป็นตอนแล้ว จึงควรนำข้อกำหนดดังกล่าวมาใช้ในการใกล้เคียงคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลด้วย โดยควรแก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากว่าด้วยการใกล้เคียง พ.ศ. 2554 ในหมวดการใกล้เคียงก่อนฟ้องในลักษณะว่า “ให้นำหมวดที่ 4 ส่วนที่ 4 มาใช้บังคับกับการใกล้เคียงคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลโดยอนุโลม”

ปัญหาประการที่ห้า เรื่องข้อตกลงที่ได้จากการใกล้เคียงคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายนั้น การใกล้เคียงข้อพิพาทโดยคณะผู้ใกล้เคียงระดับอำเภอ เป็นการใกล้เคียงก่อนมีการฟ้องคดี หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามสัญญา ประนีประนอมยอมความได้ทันที ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงทางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 25 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 จากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ เป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องที่มีการวางระบบ และขั้นตอนในการขอให้ศาลออกคำสั่งคุ้มครองคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับคณะผู้ไกล่เกลี่ยก็เป็นบุคคลที่นายอำเภอเลือกมาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย จึงเป็นข้อตกลงที่มีความเป็นธรรมกับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และเกิดจากกระบวนการที่ถูกต้องและได้มาตรฐาน จึงกำหนดหลักเกณฑ์ให้คู่ความสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ เพื่อพนักงานอัยการจะได้ยื่นคำร้องต่อศาล ให้ออกคำสั่งคุ้มครองคู่กรณีตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีอีก

เมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาเปรียบเทียบกับกรไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล พบว่า การดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยตลอดจนการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในศาล เป็นการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของศาล และมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานที่ที่เหมาะสม โดยมีผู้พิพากษาหรือผู้ประนีประนอมประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยของศาลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลจึงเป็นการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกัน ซึ่งคู่กรณีหรือคู่ความสามารถตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนีประนอมประจำศาลหรือเจ้าหน้าที่จะจัดให้คู่ความทำสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือบันทึกข้อตกลง ดังนั้น ข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือบันทึกข้อตกลง จึงเป็นข้อตกลงที่เกิดจากกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ถูกต้อง และได้มาตรฐานเป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยทางแพ่ง พ.ศ. 2553 ข้อ 25 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ทั้งเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ดี หรือเรื่องคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยก็ดี ข้อกำหนดของประธาน

ศาลฎีกากว่าด้วยการไกล่เกลี่ยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน และครอบคลุมมากกว่า ทั้งในเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยและเรื่องคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ย คดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล โดยผู้ประนีประนอมประจำศูนย์ไกล่เกลี่ย จึงควรมีสภาพบังคับตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ย โดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับอำเภอ ดังนั้น เกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายของข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย คดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำกฎกระทรวงดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกากว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 หมวดที่ 4 ส่วนที่ 5 เรื่องการสิ้นสุดแห่งกระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อ 36 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้ผู้ประนีประนอมรายงานผลของการไกล่เกลี่ย ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ให้เพิ่มเติมต่อไปว่า “ในกรณีเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องโดยผู้ประนีประนอมประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยและผู้ประนีประนอมได้จัดทำมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญา ให้คู่กรณีอีกฝ่ายยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ”

บทส่งท้าย

ตามที่ผู้เขียนศึกษาเกี่ยวกับการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องมาใช้ในศาลยุติธรรมตามนโยบายของสำนักงานศาลยุติธรรม พบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าว เป็นทางเลือกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือคู่ความสามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ก่อนฟ้องคดี ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีและคู่ความในการที่จะทำให้ข้อพิพาทระงับไปได้อย่างรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก ประหยัดเวลาค่าใช้จ่าย ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและเยียวยาได้ทันที่ อีกทั้งยังสามารถลดปริมาณคดีที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ด้วย แต่จากการศึกษา บทบัญญัติกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาลยุติธรรม พบว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีซึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ในศาลนั้น มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยคดีแพ่ง ก่อนฟ้องในศาล ผู้เขียนจึงเห็นควร เสนอแนะ ให้มีการแก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วย การไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 โดยการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง เพื่อให้สามารถนำข้อกำหนดของ ประธานศาลฎีกาดังกล่าว มาใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล และในการ แก้ไขดังกล่าว ควรนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา 61/2 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยโดยคณะผู้ไกล่เกลี่ยระดับ อำเภอมานี้เป็นแนวทางด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งก่อนฟ้องในศาล เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส. (2556, มกราคม-เมษายน). พระพุทธเจ้าในฐานะนักเจรจาไกล่เกลี่ย. *ดูลพาท*. (60).
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. (2555). การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

References

- Kittipong Kittayarak. (2007). *Resolution of Disputes and Conflicts in Communities*. Bangkok: The Agricultural Cooperative Federation of Thailand.
- Phramaha Hansa Dhammahaso. (2013, January-April). Buddha as a Mediator. *Dulapaha* (60).

Sorawit Limparangri. (2012). **Conflict Management and Dispute Resolution.**
Bangkok: Courts of Justice–Thailand.