

บันทึก

เรื่อง ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีเปรียบเทียบความแฟ้ง ในอำนาจ
หน้าที่ของนายอำเภอ พ.ศ. (หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออก
ระเบียบภายในของกระทรวงมหาดไทยเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา ๑๐๘
แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๔๓๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ๓ ประการ เกี่ยวกับการออกระเบียบภายในของกระทรวงมหาดไทยเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมการปกครองได้เสนอให้มีการออกระเบียบว่าด้วยวิธีเปรียบเทียบความแฟ้งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ โดยได้ยกร่างระเบียบดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมาย ๓ ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เนื่องจากมาตรา ๑๐๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ซึ่งบัญญัติขึ้นก่อนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแฟ้ง ได้บัญญัติให้กรมการอำเภอ (นายอำเภอ

^๑ มาตรา ๑๐๘ กรมการอำเภอมีอำนาจฝ่ายตุลาการ ในทางความแฟ้ง ดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ ๑ ความแฟ้งอย่างใด ๆ ราคาไม่เกิน ๒๐๐ บาท ซึ่งเกิดขึ้นในอำเภอนั้นก็ดี หรือจำเลยอยู่ในอำเภอนั้นก็ดี ถ้าฝ่ายโจทก์มาร้องขอต่อกรมการอำเภอให้เรียกจำเลยมาว่ากล่าวเปรียบเทียบเป็นความเถ่าแก่ให้แล้วแก่กันโดยไม่ต้องไปฟ้องร้องยังโรงศาล ก็ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะหมายเรียกจำเลยมาว่ากล่าวเปรียบเทียบได้

ข้อ ๒ ถ้ากรมการอำเภอเปรียบเทียบโจทก์จำเลยไม่ตกลงกัน ก็ให้ยกเลิกคดีนั้นให้เขาไปฟ้องร้องกันยังโรงศาล

ข้อ ๓ ในการเปรียบเทียบความแฟ้งที่ว่ามาในข้อก่อน ถ้าโจทก์จำเลยสัญญาจะยอมตกลงตามคำพยาน หรือคำชี้ขาดของผู้ใด ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะหมายเรียกผู้นั้นมาเบิกความเพื่อชี้ขาดให้คดีเรื่องนั้นเป็นอันแล้วแก่กันได้

ข้อ ๔ ในการเปรียบเทียบความแฟ้งนี้ ถ้ายอมกันแล้ว ให้กรมการอำเภอเขียนข้อความที่ตกลงกัน และให้ทั้งสองฝ่ายกับกรมการอำเภอเซ็นชื่อในใบยอมนั้น และมอบให้ทั้ง ๒ ฝ่ายถือไว้ ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ทำตามยอม ให้อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจที่จะเอาใบยอมนั้นไปฟ้องยังโรงศาล ขอให้ศาลบังคับตามยอม

ข้อ ๕ คดีที่กรมการอำเภอเปรียบเทียบยอมกันแล้ว ให้ถือว่าเหมือนคดีที่อนุญาตตุลาการได้พิพากษาเป็นเด็ดขาด ฝ่ายใดจะเอาคดีนั้นกลับไปฟ้องร้องฟ้องอีกไม่ได้

ข้อ ๖ ในการเปรียบเทียบความแฟ้ง ให้เรียกค่าธรรมเนียมดังนี้ ค่าหมายและค่าเขียนคำร้องรวมกัน ๑ บาท ค่าทำใบยอม ๒ บาท ค่าธรรมเนียมนี้ควรเรียกแก่ผู้แพ้ แต่ถ้า ๒ ฝ่ายเขายินยอมจะช่วยกันเสียก็ให้เรียกตามยอม หากผู้จะต้องเสียไม่มีเงินจะเสีย ก็ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะยกค่าธรรมเนียมอันเป็นส่วนของหลวงให้ได้

ปัจจุบัน) มีอำนาจ “ฝ่ายตุลาการในทางความแพ่ง” และคดีที่กรมการอำเภอเปรียบเทียบยอมกันแล้ว ให้ถือว่า เหมือนคดีที่อนุญาตตุลาการได้พิพากษาเป็นเด็ดขาด ฝ่ายใดจะเอาคดีนั้นกลับไปรื้อร้องฟ้องอีกไม่ได้ แต่ภายหลังเมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ ใช้บังคับจึงมีปัญหาว่า เมื่อมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ แยกกับมาตรา ๕๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะถือได้หรือไม่ว่ามาตรา ๑๐๘ ถูกยกเลิกแล้วโดยมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฯลฯ

(๒) ถ้าถือว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ถูกยกเลิกแล้วกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบว่าด้วยวิธีเปรียบเทียบความแพ่งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๘ ได้หรือไม่

(๓) ถ้าถือว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ยังไม่ถูกยกเลิกจะออกระเบียบให้นายอำเภอมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน ๒๐๐ บาท และที่ไม่มีทุนทรัพย์ด้วยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๘ แต่เพียงมาตราเดียวได้หรือไม่เพราะมาตรา ๑๐๘ ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอที่จะเปรียบเทียบความแพ่งอย่างใด ๆ ราคาไม่เกิน ๒๐๐ บาท

จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาทั้ง ๓ ประการดังกล่าวเพื่อที่จะได้นำไปปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมอัยการ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า จะถือได้หรือไม่ว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ถูกยกเลิกแล้วโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฯลฯ เพราะเหตุที่แยกกับมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเห็นว่า มาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ยังไม่ได้ถูกยกเลิกและยังมีผลใช้บังคับอยู่เพราะไม่ได้แยกกับมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๐๘ ได้บัญญัติถึงวิธีระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ส่วนมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นให้สิทธิแก่บุคคลในการเสนอคดีต่อศาล และในบทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ ข้อ ๑ นั้นก็

^๒ มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

^๓ มาตรา ๔ ตั้งแต่วันใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้สืบไป ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

ไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลที่จะนำคดีไปสู่ศาลตามมาตรา ๕๕ แต่อย่างใด เพราะไม่ได้บังคับว่าคู่กรณีจะต้องมาใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามมาตรา ๑๐๘ เสมอไป อีกประการหนึ่งตามมาตรา ๑๐๘ ข้อ ๒ นั้น แม้นายอำเภอจะหมายเรียกคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาเปรียบเทียบแล้ว ถ้าบุคคลนั้นไม่ยินยอมตกลงกับผู้ร้องก็ต้องยกเลิกคดีให้ไปฟ้องร้องกันยังศาลต่อไป และการที่มาตรา ๑๐๘ ข้อ ๕ บัญญัติว่าความแพ่งที่กรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) “เปรียบเทียบยอมกันแล้ว ฝ่ายใดจะกลับไปร้องฟ้องอีกไม่ได้” ก็เป็นไปตามหลักเรื่องประนีประนอมยอมความซึ่งไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ดีถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ทำตามใบยอมที่กรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) มอบให้ตามมาตรา ๑๐๘ ข้อ ๕ แล้ว อีกฝ่ายหนึ่งก็ยังต้องไปร้องขอให้ศาลบังคับตามยอมอยู่นั่นเอง

อนึ่ง การที่มาตรา ๑๐๘ ใช้ถ้อยคำที่ว่าอำนาจเปรียบเทียบของกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) เป็นอำนาจตุลาการและคู่กรณีเป็นโจทก์และจำเลยนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักการสำคัญของมาตรา ๑๐๘ แล้วจะเห็นว่าถ้อยคำเหล่านั้นเป็นเพียงพลความเพราะกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) ไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจตุลาการ และคู่กรณีก็ไม่ใช่โจทก์และจำเลย ดังนั้นเพื่อให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ถูกต้องว่ามาตรา ๑๐๘ เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเท่านั้น การร่างระเบียบภายในของกระทรวงมหาดไทยเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา ๑๐๘ นี้ก็ควรหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำบางคำ เช่น “อำนาจตุลาการ” กับ “โจทก์” และ “จำเลย” เสียก็จะเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงถือไม่ได้ว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ถูกยกเลิกแล้วโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฯลฯ และแย้งกับมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ก็ยังได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๖๐/๒๕๐๖ ยอมรับว่ามาตรา ๑๐๘ ยังมีทางใช้บังคับอยู่

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า ถ้าถือว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ถูกยกเลิกแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบว่าด้วยวิธีเปรียบเทียบความแพ่งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๘ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่าโดยที่มาตรา ๑๐๘ ยังถือไม่ได้ว่าถูกยกเลิกด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหานี้

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามที่ว่า ถ้าถือว่ามาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ ยังไม่ถูกยกเลิก จะออกระเบียบให้นายอำเภอมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน ๒๐๐ บาท และที่ไม่มีทุนทรัพย์ด้วย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๘ แต่เพียงมาตราเดียวได้หรือไม่นั้น เห็นว่าจะกระทำไม่ได้ ที่จริงการออกระเบียบดังกล่าว

“อำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ได้ถูกโอนไปเป็นของนายอำเภอตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๗ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ”

มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๘ แต่เป็นการออกกระเบียบบภายในของ
กระทรวงมหาดไทยเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา ๑๐๘ เท่านั้น ดังนั้นเมื่อมาตรา ๑๐๘ ข้อ ๑ ได้
บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอที่จะเปรียบเทียบได้เฉพาะความแพ่งอย่างใด ๆ ราคาไม่เกิน ๒๐๐
บาท ระเบียบดังกล่าวที่ออกเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามมาตรา ๑๐๘ ก็ต้องไม่กำหนด
ประเภทของความแพ่งให้เกินขอบเขตของมาตรา ๑๐๘ ส่วนคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์เกิน ๒๐๐ บาท
ถ้าจะให้สิทธิดำเนินคดีต่อไประงับหมดสิ้นลง คู่กรณีก็ต้องทำสัญญาประนีประนอมยอมความตาม
มาตรา ๔๕๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคู่กรณีจะขอให้นายอำเภอเป็นผู้ช่วยให้
เกิดการประนีประนอมก็ได้ตามมาตรา ๔๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯลฯ^๗ ก็ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๒๔

^๔ มาตรา ๔๕๐ อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย
ระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน

^๖ มาตรา ๔๗ กรมการอำเภอต้องให้ราษฎรที่มีกิจธุระหาได้ทุกเมื่อ ถ้าราษฎรมาร้องทุกข์
อย่างใด ซึ่งกรมการอำเภอควรช่วยได้ ต้องช่วยตามสมควร

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๖๐/๒๕๐๖