

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓
มาใช้กับเขตของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๑๒๖๘ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้เคยขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้กรุงเทพมหานครมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งว่ากรุงเทพมหานครยังมีได้เสนอปัญหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหาโดยตรงพิจารณาเสียก่อน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๓๕๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ หารือ ก.พ.ร. เกี่ยวกับการดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๒๐๖/๑๙๕ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้กรุงเทพมหานครทราบว่า กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับเขตภายในกรุงเทพมหานครได้ และสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ไม่สามารถดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ได้ แต่อย่างไรก็ดี กรุงเทพมหานครอาจกำหนดวิธีการไต่ถามและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในกรุงเทพมหานครได้โดยการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร แต่โดยที่ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั้นจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้โดยอนุโลมเท่านั้น ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครต้องการใช้วิธีการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทโดยให้มีผลบังคับเช่นเดียวกับมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานครต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดเรื่องการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

กรุงเทพมหานคร มีความเห็นในเบื้องต้นว่า มาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม” ประกอบกับมาตรา ๖๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า “ให้อำนาจนายกเทศมนตรีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๘๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงน่าจะบังคับใช้กับกรุงเทพมหานครโดยอนุโลมด้วย โดยไม่จำต้องแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามความเห็นของ ก.พ.ร.

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. กรุงเทพมหานครสามารถนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับเขตภายในกรุงเทพมหานครได้ โดยกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดประเด็นต่าง ๆ ให้ครบถ้วนตามกฎหมายฯ เช่น เรื่องคณะกรรมการจังหวัด เรื่องค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคณะผู้ไถ่เกลี่ย ฯลฯ ใช่หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๖๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” แต่สำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่ากรุงเทพมหานครไม่สามารถนำกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับเขตภายในกรุงเทพมหานครได้แต่อย่างใด ดังนั้น กรุงเทพมหานครควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง

๒. กรณีไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑ กรุงเทพมหานครสามารถตรากฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจาก สำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ได้

๓. กรณีไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดเรื่องการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามความเห็นของ ก.พ.ร. ใช่หรือไม่ หรือควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อมาตรา ๖๑/๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ วรรคหนึ่งถึงวรรคแปดได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับอำเภอกเกี่ยวกับการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของประชาชนในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และวรรคเก้าได้บัญญัติให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม บทบัญญัติดังกล่าวย่อมมีความหมายว่า กระบวนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของประชาชนจะต้องนำมาใช้กับกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนคำว่า “โดยอนุโลม” ย่อมหมายความว่า การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับกรุงเทพมหานครจะต้องนำมาใช้ตามสภาพที่เป็นอยู่และเป็นไปได้ในกรุงเทพมหานคร และโดยที่มาตรา ๖๑/๒ วรรคหก กำหนดให้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท และการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท การออกกฎกระทรวงจึงย่อมออกเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าวสำหรับการดำเนินการในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งในกรุงเทพมหานครในฉบับเดียวกัน หรือจะแยกออกเป็น

มาตรา ๖๑/๒ ในอำเภอนี้ ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอนั้นในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น และคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไต่ถามให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีระงับหยุดยั้ง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

กฎกระทรวงต่างฉบับกันก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาในกฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงและประνομข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว เห็นได้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อใช้กับกรณีจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยมีได้มีบัญญัติสำหรับการดำเนินการในกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะ การจะนำกฎกระทรวงดังกล่าวไปใช้กับกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม ก็มีข้อขัดข้องในบางประการ เช่น กระบวนการให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นผู้ใกล้เคียง ซึ่งกำหนดให้เสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ กระบวนการนี้ไม่อาจนำมาใช้กับกรุงเทพมหานครได้ เพราะกรุงเทพมหานครไม่มีคณะกรรมการจังหวัด ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับใช้ในกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว หากกรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการส่วนใดให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับจังหวัดต่าง ๆ แล้ว ก็สามารถที่จะกำหนดให้แตกต่างได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๖๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครและสภาพของกรุงเทพมหานครได้ และโดยที่มาตรา ๗๑/๑๐ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ ก.พ.ร. มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตรากฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ก.พ.ร. จึงเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและเสนอออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใกล้เคียงและประνομข้อพิพาททางแพ่งสำหรับเขตของกรุงเทพมหานครด้วย

เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งตามความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สามอีก

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

^๒ มาตรา ๗๑/๑๐ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑