

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคดีผู้บริโภคแล้ว ทำให้เกิดจำนวนคดีผู้บริโภคขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้พิพากษาและจำนวนเจ้าพนักงานคดีในการดำเนินการกระบวนการในคดีผู้บริโภค การระงับข้อพิพาทจึงเป็นวิธีการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้โดยมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การฟ้องร้องคดีต่อศาล (Court)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่กฎหมายกำหนดให้แยกผู้พิพากษาที่ไกล่เกลี่ยไม่ให้ตัดสินคดี รวมถึงการแยกสำนวนไกล่เกลี่ย แยกห้องไกล่เกลี่ย และตั้งผู้ประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อช่วยเหลือผู้พิพากษาในการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลโดยองค์กรต่างๆที่รับเรื่องร้องเรียนตามประเภทของข้อพิพาท เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค เป็นต้น

ในคดีผู้บริโภคได้กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีในฐานะเป็นผู้ช่วยของศาลมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภค ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน บันทึกคำพยาน ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิของคู่ความทั้งก่อนและระหว่างการพิจารณา รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ ซึ่งเจ้าพนักงานคดีในประเทศไทยมีหน้าที่ที่แตกต่างจากต่างประเทศโดยเจ้าพนักงานคดีในต่างประเทศซึ่งอาจเรียกตำแหน่งนี้อีกชื่อได้ว่า นิติกรประจำตัวผู้พิพากษา (Law Clerk หรือ Judicial Clerk) คือ บุคคลที่มีหน้าที่ช่วยผู้พิพากษาในการค้นหากฎหมาย เตรียมข้อมูล เขียนข้อโต้แย้งและความเห็นในคดี รวมทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารคดีซึ่งมีหน้าที่เปรียบเสมือนกับผู้พิพากษาท่านหนึ่งที่มีอาวุโสน้อยที่สุด (Junior Supreme Court) ที่มีความสำคัญอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม<sup>1</sup> ตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีในต่างประเทศเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และระบบการฝึกงานของนักเรียนกฎหมายที่ต้องการให้ฝึกการลงมือปฏิบัติจริง (Practitioner) ด้วยการฝึกงาน (Apprentice) ประกอบ

<sup>1</sup> นัยวัลย์ เวศย์ไกรศรี. (2551). การแก้ปัญหาคดีค้างในศาลฎีกา : ศึกษากรณีบทบาทนิติกรประจำตัวผู้พิพากษาในศาลสูงสหรัฐอเมริกากับศาลฎีกาไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. หน้า 65.

กับผู้พิพากษาต้องการให้เจ้าพนักงานคดีซึ่งมักจะเป็นผู้ที่จบจากโรงเรียนกฎหมายที่มีชื่อเสียง (Law Clerk) จะมีหน้าที่ช่วยสรุปคดีและขอร่างคดีให้ แต่เจ้าพนักงานคดีในต่างประเทศไม่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภคเหมือนในประเทศไทย ดังนั้น การไกล่เกลี่ยของเจ้าพนักงานคดีในประเทศไทยถือเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทมากขึ้น กฎหมายจึงควรสนับสนุนให้เจ้าพนักงานคดีมีบทบาทอย่างเด่นชัดในการไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ตาม การนำระบบการไกล่เกลี่ยมาปรับใช้เพื่อระงับข้อพิพาทนั้นสามารถกระทำได้ทั้งในศาลและนอกศาล ซึ่งการระงับข้อพิพาทนอกศาลจะเป็นลักษณะการระงับข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี แต่การระงับข้อพิพาทในศาลจะเป็นการระงับข้อพิพาทภายหลังจากการฟ้องคดีแล้ว อย่างไรก็ตาม ในประเทศสหรัฐอเมริกา หากเป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล จะมีศูนย์ยุติธรรมละแวกบ้าน (Neighborhood Justice Center) ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับคดีที่มีทุนทรัพย์เล็กน้อย คดีเกี่ยวกับครอบครัว คดีเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้บริโภคหรือเคหะสถานที่อยู่อาศัย เป็นต้น กระทำการไกล่เกลี่ยโดยนักธุรกิจ แม่บ้าน ผู้ที่เกษียณงานประจำ ประชาชนในชุมชนที่สมัครเข้ารับการอบรมเทคนิคในการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน ส่วนการระงับข้อพิพาทในศาล คดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ คดีครอบครัวและมรดก คดีเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของแพทย์ คดีสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีผู้บริโภคจะต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเชิงบังคับทุกคดีแต่ผลการตัดสินใจในการระงับข้อพิพาทยังคงเป็นของกลุ่มพิพาทที่ต้องมีความสมัครใจในการตกลงระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยจะกระทำโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีประสบการณ์และมีมาตรฐานทางอาชีพที่เกี่ยวข้องด้วยการฝึกอบรมที่ต้องเก็บจำนวนชั่วโมงในการฝึกอบรมและจำนวนประสบการณ์ทางคดี

ในประเทศออสเตรเลีย ก็มีการระงับข้อพิพาทนอกศาลโดย Tribunal ซึ่งเป็นองค์กรเฉพาะที่มีความเป็นอิสระในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้จัดหาสินค้าหรือผู้ให้บริการในคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500 เหรียญ ลักษณะข้อพิพาทที่สามารถระงับได้มี 9 ประเภท คือ ข้อพิพาททั่วไป (General Division) ข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ (Commercial Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการสร้างอาคารที่พักอาศัย (Home Building Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับยานยนต์ (Motor Vehicles Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรสซิเดนซ์เชิล ปาร์ค (Residential Parks Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับหมู่บ้านผู้เกษียณอายุ (Retirement Villages Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับอาคารชุดและโครงการชุมชนจัดสรร (State and Community Schemes Division) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าอาศัย (Tenancy Division) และข้อพิพาทเกี่ยวกับที่พักอาศัยสงเคราะห์ (Social Housing Division) ทั้งนี้ การพิจารณาคดีอาจกระทำไปพร้อมๆ กัน มากกว่าหนึ่งรายหรือหนึ่งประเภทข้อพิพาทก็ได้ ซึ่งทำการระงับข้อพิพาทโดย Tribunal หรือ ผู้ประนีประนอม ทำการประนอมข้อพิพาทหรือทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนการ

ระงับข้อพิพาทในศาล ได้แก่ คดีในการดำเนินธุรกิจ เช่าซื้อ ค่าประกัน เป็นต้น การระงับข้อพิพาทจะกระทำโดยผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ศาล หรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอกชน มาทำการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะกระทำในศาลหรือนอกศาลก็จะต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทเท่านั้น

### 5.1.1 ปัญหากฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในการไกล่เกลี่ยของเจ้าพนักงานคดี

#### 5.1.1.1 การไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ ในมาตรา 25 ได้กำหนดให้ในวันพิจารณา เมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาล ต้องมีการไกล่เกลี่ยกันก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความ เจ้าพนักงานคดีมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีผู้บริโภคได้เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ควรเพิ่มเติมอำนาจให้เจ้าพนักงานคดีมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีเพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการลดจำนวนคดีที่จะเข้ามาสู่ศาลได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานคดีถือเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ หรือตามที่ศาลมีคำสั่งมอบหมาย เจ้าพนักงานคดีมีอำนาจเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูล หรือให้จัดส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้โดยการออกเป็นหนังสือเรียกไปยังบุคคลนั้น และกฎหมายให้ถือว่าเจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ประกอบกับเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีผู้บริโภคอยู่แล้ว การให้คำปรึกษา การแนะนำคู่พิพาทให้ยุติข้อพิพาทต่อกันจะเป็นประโยชน์กับผู้บริโภคและผู้ประกอบการอย่างมาก ทั้งนี้ ให้กำหนดลักษณะหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานสามารถจะทำการไกล่เกลี่ยได้ เช่น จำนวนทุนทรัพย์ ประเภทคดีเกี่ยวกับบัตรเครดิต คดีเช่าซื้อ หรือคดีเกี่ยวกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ซึ่งมีโอกาสที่จะเจรจาตกลงระงับข้อพิพาทได้มากกว่าคดีที่มีข้อพิพาทซับซ้อน เช่น คดีจ้างทำของ เป็นต้น อันจะเป็นการมุ่งระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล

นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคฯ จะกำหนดไว้ว่า อายุความจะสะดุดหยุดอยู่หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับค่าเสียหายเท่านั้น ซึ่งคดีผู้บริโภคไม่ได้จำกัดเฉพาะการเรียกค่าเสียหาย แต่ยังรวมถึงการเรียกร้องให้กระทำการไม่กระทำการด้วย ดังนั้นจึงไม่ควรจำกัดว่าอายุความจะสะดุดหยุดอยู่เฉพาะคดีที่มีการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับค่าเสียหายเท่านั้น แต่ควรให้อายุความสะดุดหยุดอยู่เมื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

หากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการได้ตกลงกันในชั้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สัญญาฯต้องเป็นที่สุดโดยต้องไม่สามารถดำเนินการทางคดีได้

อีกและให้ผู้บริโภคนำสัญญามาดำเนินการยื่นคำร้องขอออกคำบังคับได้เลยเพราะการทำสัญญาเกิดจากความสมัครใจในการทำข้อตกลงแล้ว เว้นแต่จะขอให้มีการตีความเพิ่มเติมหรือสัญญานั้นได้กระทำเพราะผิดกฎหมายหรือผิดระเบียบ

#### 5.1.1.2 การ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับ

การ โกล่เกลี่ยในประเทศไทยต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทเป็นสำคัญซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาฯ จึงทำให้จำนวนคดีผู้บริโภคที่ยื่นฟ้องเข้ามาไม่เข้าเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด ควรที่จะนำคดีผู้บริโภคทุกคดีได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตั้งแต่ก่อนฟ้องแต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจของคู่พิพาทในการตกลงกัน เป็นโอกาสแก่คู่พิพาทในการพบกับผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษา ทั้งได้เห็นข้อดีของการไกล่เกลี่ยที่สามารถทำให้คู่พิพาทได้ปรับความเข้าใจกันเป็นการทำลายอคติ และทำให้คู่พิพาทที่มีสถานะหรืออำนาจที่แตกต่างกันได้มีโอกาสร่วมกันยุติข้อพิพาทด้วย และการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยเจ้าพนักงานคดีซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านในคดีผู้บริโภคและมีความรู้ด้านกฎหมายยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการระงับข้อพิพาท เป็นประโยชน์ในการลดปริมาณคดี ลดค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาในการดำเนินคดี เป็นต้น

### 5.1.2 ปัญหาในทางปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยของเจ้าพนักงานคดี

#### 5.1.2.1 ปัญหาอันเกิดจากการศึกษาและการฝึกอบรม

เจ้าพนักงานคดีจะได้รับการอบรมในลักษณะฝึกฝนในข้อกำหนดเฉพาะเพิ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีผู้บริโภคเท่านั้น แต่เจ้าพนักงานคดีไม่ได้รับการอบรมในหลักสูตรการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะแม้จะมีอำนาจที่จะทำการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายก็ตามทำให้ขาดประสบการณ์และเทคนิคที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากในกระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทในศาลหรือนอกศาล จะเน้นการไกล่เกลี่ยโดยผู้ประนีประนอมเป็นหลัก ทั้งนี้ผู้ประนีประนอมสามารถจบสาขาใดๆก็ได้ที่ไม่ใช่สาขานิติศาสตร์ ทำให้การมองปัญหาในข้อกำหนดอาจไม่ครบถ้วน ถ้าหากมีการระงับข้อพิพาทและสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้วอาจเกิดปัญหาในทางกฎหมายอย่างอื่นต่อ ดังนั้นหากเป็นเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือร่วมกับผู้ประนีประนอมในการไกล่เกลี่ยก็จะเป็นการลดภาระของศาลในการตรวจสอบสัญญาประนีประนอมยอมความ ประกอบกับบทบาทในการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดการระงับข้อพิพาทโดยการสร้างความไว้วางใจให้คู่พิพาทยอมรับซึ่งต้องมีการฝึกฝนทางเทคนิคที่ต้องอาศัยประสบการณ์ด้วยจึงควรจัดการอบรมให้เจ้าพนักงานคดีได้รับการอบรมอย่างต่อเนื่อง

### 5.1.2.2 ปัญหาอันเกิดจากคู่ความ

คู่พิพาทมักจะตั้งตัวแทนมาแต่ผู้รับมอบอำนาจนั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนตัวความที่แท้จริง เช่น คดีเกี่ยวกับผู้ประกอบการที่เป็นธนาคารในเรื่องบัตรเครดิตนั้น ธนาคารจะมีจำนวนเงินหรือดอกเบี้ยที่แน่นอนที่ตัวแทนจะสามารถตกลงแทนธนาคารได้ หากมากกว่าจำนวนที่ธนาคารกำหนดนั้น ตัวแทนก็ไม่มีอำนาจทำได้ เป็นต้น เหตุเช่นนี้จึงทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จหรือทำให้การไกล่เกลี่ยยิ่งล่าช้า ประกอบกับตัวความอาจจะมีความกลัว หรือยังมีอคติต่ออีกฝ่ายหรือเห็นว่าการไกล่เกลี่ยจะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการประวิงคดีให้ล่าช้าออกไปเพื่อที่จะไม่เลื่อนการชำระเงิน เป็นต้น หรือคู่พิพาทแต่ละฝ่ายพยายามรักษาประโยชน์ส่วนตนจึงไม่เกิดการยอมผ่อนให้กันและกัน รวมถึงทนายความไม่ได้มุ่งให้เกิดการผ่อนผันกันด้วยเนื่องจากจะต้องเสียรายได้จากการที่คดีจะเพียงชั้น ไกล่เกลี่ยซึ่งทนายความไม่ได้ดำเนินการไปจนถึงชั้นพิพากษาคดี ดังนั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจึงควรแยกทนายความออกจากคู่พิพาทเพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเข้าถึงความขัดแย้งที่แท้จริงและแนะนำแนวทางในการยุติข้อพิพาทกัน โดยคู่พิพาทยอมผ่อนผันกัน ทั้งคู่พิพาทยังมีจิตใจต่อกันทำให้การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปได้ยาก

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 การคัดกรองสำนวน

เจ้าพนักงานคดีควรจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนที่ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาแล้วคัดกรองว่าสำนวนใดสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ แม้จะมีการสืบพยานในศาลชั้นล่างมาแล้วก็ตาม แต่การอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป ผลของคดีอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น หากมีการไกล่เกลี่ยได้ก็จะ เป็นวิธีที่สามารถลดค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาในการดำเนินคดี ประกอบกับคู่พิพาทก็สามารถดำเนินธุรกิจหรือความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันต่อไปได้

### 5.2.2 ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย

ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาฯ หมวดที่ 4 ส่วนที่ 4 ข้อที่ 24-34 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ไม่ได้กำหนดถึงระยะเวลาที่จะต้องทำการไกล่เกลี่ยให้เสร็จไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อไม่มีระยะเวลาบังคับก็อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องคดีผู้บริโภคที่ต้องการให้เกิดการเยียวยาแก่ผู้เสียหายโดยเร็ว ดังนั้นจึงควรกำหนดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการแล้วจะเริ่มการไกล่เกลี่ยครั้งแรกภายในระยะเวลาเท่าใด กระบวนการไกล่เกลี่ยควรจะดำเนินการกี่ครั้ง และโดยรวมแล้วการไกล่เกลี่ยควรมีระยะเวลานานเท่าใดซึ่งควรกำหนดเวลาให้แน่นอน เว้นแต่จะมีเหตุอันควรหรือเหตุสุดวิสัยที่จะใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยนานกว่าที่ควร