

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาพการณ์สังคมในประเทศไทยมีการพัฒนาให้เป็นสังคมใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นในทุกมิติ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการดำรงชีวิต และการค้าขายในเชิงพาณิชย์เพิ่มยิ่งขึ้น สภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่ความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาดังกล่าวยังมีมากขึ้นเท่าใด ก็ย่อมนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลในสังคมมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดข้อพิพาทระหว่างบุคคลในสังคมตามมา ส่งผลให้ปริมาณคดีที่เข้ามาสู่ศาลก็เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก¹ โดยเฉพาะคดีอันเกี่ยวกับความขัดแย้งส่วนบุคคล คดีเกี่ยวกับสัญญา คดีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือคดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณคดีในปัจจุบันมีมากเกินกว่ากำลังของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาล เป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละคดีเกิดความล่าช้า

ในบางคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดียาวนานหลายปีกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งส่งผลให้การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมีอุปสรรคในหลายทาง อีกทั้งการแก้ปัญหาคือข้อขัดแย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลอาจทำให้ความขัดแย้งเรื้อรังไม่มีวันสิ้นสุด บางครั้งประชาชนได้รับเพียงผลแพ้ชนะของคดี ทำให้การเยียวยาไม่ตรงจุด และความล่าช้าดังกล่าวอาจส่งผลต่อความยุติธรรมตามไปด้วย² ซึ่งในบางครั้งผลแพ้ชนะของคดีก็อาจไม่ใช่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีหรือคู่สัญญาที่เป็นธรรมที่สุด บางคดีคู่ความต้องการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยหรือเจรจาต่อรองกันในชั้นศาลเท่านั้นด้วย การจัดการความขัดแย้งโดยกระบวนการทางศาลจึงไม่ใช่การจัดการความขัดแย้งที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทยในเวลานี้ การสร้างมาตรการที่ทำให้ผู้ที่มีข้อพิพาททางคดีได้รับความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรมมากขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ควรต้องเร่งดำเนินการ

¹ สมบัติ อรรถพิมล, สุขสมัย สุทธิบดี, สุชาติ ชรรมาพิทักษ์กุลและกนก จุลมนต์. (2565). การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งในศาลยุติธรรม. *วารสารคุชฌ์บัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 12(3). หน้า 733.

² สิทธิพัฒน์ เฉลิมยศ. (2566). การยุติปัญหาในชุมชนด้วยบทบาทการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน. *วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง*, 1(1). หน้า 62.

การที่ยังคงให้ศาลเป็นองค์กรเดียวที่ระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในทุกเรื่อง ย่อมทำให้ความยุติธรรมล่าช้า³ ยิ่งคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ศาลยังต้องใช้ทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลเสียหายต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าตามกฎหมายจะเปิดช่องให้ผู้พิพากษาใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 โดยผู้พิพากษาสามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขณะพิจารณาพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ก็ตาม⁴ แต่ก็ยังมีความยุ่งยากในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ยที่สามารถดำเนินการได้เฉพาะในชั้นพิจารณา หรือชั้นสืบพยานที่ต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากนำกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาใช้ในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วและประหยัดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทได้แม้ยังไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาล แต่เนื่องจากปัจจุบันการไกล่เกลี่ยในลักษณะนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ประชาชนยังไม่รับรู้สิทธิของตนในเรื่องนี้เท่าใดนัก การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจึงยังไม่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการบังคับใช้โดยให้นำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องมาเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลด้วยแล้ว ย่อมเป็นไปได้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้เป็นอย่างดี ดังนี้แล้วจึงเป็นเรื่องจำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่งที่ต้องให้มีการนำกฎหมายเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่นการกำหนดให้คู่สัญญาหรือผู้ที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างกันต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาลก่อนเสมอ หากสามารถตกลงกันได้ ก็ไม่ต้องนำคดีขึ้นมาฟ้องศาล อันจะเป็นผลให้คดีที่ขึ้นมาสู่ศาลจะถูกคัดกรองมาแต่เฉพาะคดีที่ไม่สามารถตกลงกันได้แล้วจริง ๆ เท่านั้น ย่อมเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของกลุ่มความ รวมทั้งต้นทุนในการพิจารณาคดีของศาลเองในหลายด้าน ทั้งยังทำให้คู่ความได้รับความพึงพอใจมากกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่อาจใช้เวลานาน มีรายละเอียดทางกระบวนการพิจารณาที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และยังมีค่าใช้จ่ายที่มากกว่าการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

ในอดีตที่ผ่านมา การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งในกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายด้าน บุคคลที่มีปัญหาข้อขัดแย้งจึงยังต้องการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดี และหลังจากคดีขึ้นมาสู่ศาลแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถ

³ ชวลิต บำเพ็ญ. (ม.ป.ป.). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรม*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1.

⁴ สมบัติ อรรถพิมล, สุขสมย์ สุทธิบดี, สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุลและกนก จุลมนต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 733.

เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยในลักษณะนี้จะมีผู้พิพากษาหรือผู้ประนีประนอมที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขึ้นอยู่กับว่าอยู่ในกระบวนการพิจารณาขั้นตอนใดของศาล ซึ่งการนัดคู่ความเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแต่ละครั้งนั้นต้องเป็นไปตามลำดับและระเบียบปฏิบัติอื่นที่บังคับด้วยกรอบเวลาการนัดพิจารณาคดีต่าง ๆ ยิ่งปริมาณคดีมีมากเท่าใด การนัดพิจารณาคดีหรือนัดไกล่เกลี่ยก็ยิ่งเกิดความล่าช้าออกไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้ต่อมาจะมีกฎหมายหลายฉบับ อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้⁵ โดยมีขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น จำกัดประเภทคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ เช่น คดีสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือแม้แต่คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก็ยังคงจำกัดในเรื่องทุนทรัพย์ รวมทั้งประชาชนก็ยังไม่มีความรู้หรือความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้มากเท่าใดนัก ทำให้หลายคดีไม่สามารถใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะนี้ได้ เนื่องจากยังถูกจำกัดด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2563 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563 โดยให้เพิ่มมาตรา 20 ตรี เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องขึ้น⁶ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่มีข้อพิพาททางแพ่งใช้เป็นช่องทางในการยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยคู่กรณีสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ด้วยตนเอง และสามารถร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อมาดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ หากสามารถตกลงกันได้ก็สามารถขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมแก่ตนได้ ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งสามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดี⁷ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล เป็นการประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องสูญเสียไปเนื่องจากการการดำเนินคดี การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องจึงช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดปัญหาความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความปรองดองในสังคมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในการเสนอคดีต่อศาลโดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีก็ยังมีหลักการที่สำคัญ คือ ต้องการความสมัครใจของคู่กรณี โดยมาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

⁵ รัช สุร ไตรวิช. (2565). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี. *บัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์*, 10(1). หน้า 62.

⁶ พงษ์รัชวัฒน์ บุญพิทักษ์. (ม.ป.ป.). *การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี*. สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 6.

⁷ นิธิพล. (2565). *การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://url.in.th/vUdtk \[2567, 6 มีนาคม\]](https://url.in.th/vUdtk [2567, 6 มีนาคม])

ความแพ่ง กำหนดว่าต้องดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลเพื่อทำการไกล่เกลี่ยได้⁸ ซึ่งโดยทั่วไปคู่กรณีอีกฝ่ายมักไม่สมัครใจ หรือไม่ต้องการที่จะเข้ามาในคดีหรือเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี เนื่องจากมาตรการนี้ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายรวมถึงไม่มีกระบวนการบังคับที่ชัดเจน ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีจึงยังเป็นเพียงมาตรการทางเลือกของฝ่ายนั้นเท่านั้น ไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติโดยสมบูรณ์เท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี เมื่อหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยต้องมาจากความสมัครใจ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ยังสมควรต้องคงหลักการสำคัญดังกล่าวไว้ การจะบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายต้องเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนยอมไม่อาจทำได้ และอาจไม่เกิดผลดี แต่หากมองในด้านของคู่กรณีฝ่ายที่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ และต้องการนำคดีขึ้นมาสู่ศาล ถือว่าคู่กรณีฝ่ายนี้ต้องการใช้สิทธิของตนเพื่อบังคับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจศาล คู่กรณีฝ่ายนี้จึงควรต้องยอมรับกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีหากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด ดังนั้นวิธีการหรือเงื่อนไขใด ๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมสามารถนำมาใช้บังคับกับคู่กรณีฝ่ายนี้ได้ และไม่ถือว่าเป็นการขัดกับหลักความสมัครใจด้วย หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้จะใช้สิทธิทางศาลต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเรื่องอำนาจฟ้องเท่านั้น อีกทั้งวิธีการนี้ยังส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายในมาตรา 20 ตรี เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายดังกล่าวที่ต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั่นเอง ซึ่งสุดท้ายแล้วอำนาจการตัดสินใจที่จะยอมรับเพื่อให้บรรลุข้อตกลงของคู่กรณีก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายอยู่นั่นเอง ไม่อาจมีผู้ใดมาบังคับได้ ดังนั้น การมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะเป็นมาตรการให้คู่ความต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอย่างแท้จริง

การกำหนดให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีมีสภาพบังคับให้ประชาชนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีเสมอ หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้จึงจะสามารถนำคดี

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

ก่อนยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้นเพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควรให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเอง

มาฟ้องต่อศาลได้ จึงถือเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายในเรื่องนี้มีผลใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวอาจมีผลเป็นการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมให้แก่ประชาชนที่ต้องการนำคดีมาฟ้องต่อศาลให้ต้องดำเนินการในบางเรื่องก่อน การบัญญัติให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องโดยให้ใช้บังคับกับการยื่นฟ้องทุกประเภทคดี อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือบางประเภทคดีอาจเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องยากที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาบังคับกับคู่กรณีได้ จึงควรกำหนดประเภทของคดีที่ต้องถูกบังคับให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งควรเป็นคดีที่มีแนวโน้มที่ทั้งสองฝ่ายมีความประสงค์จะเจรจากันอยู่แล้วในเบื้องต้น หรือเป็นคดีที่กฎหมายบังคับไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้วให้ต้องมีการไกล่เกลี่ยก่อนดำเนินการพิจารณาต่อไป อันได้แก่ คดีมโนสาเร่ คดีผู้บริโภค เป็นต้น หรืออาจกำหนดประเภทคดีไว้ให้ใช้บังคับกับคดีที่มีข้อพิพาทเล็กน้อย หรือคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน โดยอาจกำหนดจากจำนวนทุนทรัพย์ของคดี เช่น ให้ใช้บังคับกับคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300,000 บาท เนื่องจากคดีแพ่งประเภทที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนัก เป็นคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน การกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้ อาจทำเป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเพิ่มเติมเป็น มาตรา 55/1 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติในมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด ก่อนที่บุคคลนั้นจะเสนอกฎของตนต่อศาล หากเป็นคดีดังต่อไปนี้

- 1) คดีมโนสาเร่ ตามมาตรา 189 แห่งประมวลกฎหมายนี้
- 2) คดีไม่มีข้อยุ่งยาก ตามมาตรา 196 แห่งประมวลกฎหมายนี้
- 3) คดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 3
- 4) คดีครอบครัว ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553
- 5) คดีอื่นใดที่ศาลเห็นสมควรให้ต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง อันจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความ

ให้บุคคลดังกล่าวนั้นยื่นคำร้องต่อศาลที่อยู่ในเขตอำนาจเพื่อขออนุญาตเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ก่อนยื่นฟ้องเสมอ...” ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะนี้ถือเป็นการกำหนดมาตรการในเรื่องอำนาจฟ้องของคู่ความ ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาและสั่งไม่รับคำฟ้องได้ในกรณีที่คู่ความไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วน ดังนั้นหากคู่ความไม่ดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี และนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ศาลมีอำนาจที่จะตรวจคำคู่ความและมีคำสั่งให้คืนคำคู่ความหรือคำฟ้องนั้นแล้วให้ไปดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

ตามขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน และหากคู่ความยังคงไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 18 วรรคสอง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในปัจจุบันการไต่ถามก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติตามนัยยะที่สำคัญดังนี้

ปัญหาประการแรกคือ การที่ปัจจุบันกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลเสนอคดีต่อศาลโดยตรงทันที โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการไต่ถามก่อนฟ้องคดีมาก่อน เนื่องจากตามมาตรา 55⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลใดที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลส่วนแพ่งได้โดยตรง ซึ่งผลที่ตามมาคือประชาชนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยตรงทันที อันเป็นผลมาจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ไม่มีมาตรการใดที่บังคับหรือสนับสนุนให้ประชาชนต้องดำเนินการไต่ถามก่อนฟ้องคดี รวมทั้งประชาชนอาจมองว่าการฟ้องคดีต่อศาลในทันทีจะได้รับความสะดวกรวดเร็วกว่าการขอไต่ถามก่อน และเมื่อคดีไม่ถูกคัดกรองด้วยการไต่ถามก่อนแล้วก็ทำให้มีการฟ้องคดีเข้ามาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้จำนวนคดีมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ผู้พิพากษา รวมทั้งบุคลากรของศาลไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาคดีได้ทันตามความคาดหวังของประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนว่า เมื่อผู้ใดถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ และคดีที่ตนต้องการเสนอต่อศาลเป็นคดีมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องไต่ถามก่อนฟ้องคดี ก็จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอไต่ถามก่อนฟ้องคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายก่อนเสมอหากขอไต่ถามแล้วไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่วนกรณีที่ประชาชนยังคงไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลอาจมีคำสั่งให้คืนคำฟ้องนั้นแล้วให้ไปใช้การไต่ถามก่อนฟ้องคดีมาก่อน และหากประชาชนยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นได้ ตามมาตรา 18 วรรคสอง

อย่างไรก็ดี เมื่อการไต่ถามต้องอาศัยความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการไต่ถาม ดังที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี¹⁰

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไต่ถาม หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไต่ถาม ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเอง โดยคู่กรณีจะมีทนายความมาด้วยหรือไม่ก็ได้...

บัญญัติไว้ ดังนั้น การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง จึงเป็นเพียงมาตรการทางเลือกเท่านั้น คู่ความหรือประชาชนส่วนใหญ่อาจยังไม่ได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งอาจเกิดจากการที่ประชาชนยังไม่ทราบถึงข้อกฎหมาย และสิทธิในเรื่องนี้อย่างทั่วถึง หรือยังไม่ทราบถึงข้อดีของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน และเข้าใจว่าอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากและเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินคดีมากขึ้น รวมถึงเมื่อยังไม่มีมาตรการใดที่จะให้ผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรมได้ในขณะนี้ นอกจากนี้ประชาชนจะยังคงใช้วิธีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลทันทีแล้ว คู่กรณีอีกฝ่ายที่ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องก็อาจปฏิเสธไม่ยินยอมเข้าร่วมไถ่เกลี่ย เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นการเพิ่มภาระแก่ตนเอง ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อความสะดวก และเพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ทำให้บทบัญญัติในเรื่องนี้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ จึงควรเร่งดำเนินการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจถึงสิทธิของตน รวมถึงผลดีอันจะเกิดแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจากการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้อง

ปัญหาประการที่สองคือ การกำหนดประเภทของคดีที่จะต้องดำเนินการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้อง โดยที่มาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ได้กำหนดประเภทของคดีที่จะต้องดำเนินการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องเอาไว้ แต่เนื่องจากคดีที่มีจำนวนที่มากขึ้นในปัจจุบันก็คือคดีแพ่ง ซึ่งมีความหลากหลาย บางคดีอาจเหมาะสมให้ใช้วิธีการบังคับให้มีการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้อง แต่บางคดีก็อาจไม่เหมาะสมที่จะให้คู่ความต้องดำเนินการดังกล่าวก่อน ดังนั้น การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดประเภทคดีอาจทำให้บางคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน แต่ยังคงมาดำเนินการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องก่อนเกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือบางครั้งประชาชนก็ไม่สามารถทราบได้ว่าคดีประเภทใดที่ต้องมีการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้อง ซึ่งการกำหนดประเภทของคดีนั้นอาจกระทำได้โดยกำหนดประเภทคดีไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย หรือจำกัดจำนวนทุนทรัพย์ไว้อย่างชัดเจน อาทิเช่น ให้ใช้บังคับกับคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300,000 บาท หรือให้ใช้บังคับกับคดีระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค คดีครอบครัว คดีที่มีกฎหมายบังคับให้ศาลต้องไถ่เกลี่ยก่อนดำเนินการสอบสวนพิจารณา หรือคดีที่มีข้อพิพาทกันเล็กน้อย และไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นต้น แต่หากเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง มีความซับซ้อนของคดีในทางเนื้อหา หรือเป็นคดีละเมิดที่เรียกค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อาจไม่เหมาะสมให้ต้องมีการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องกันก่อน แต่ควรให้สามารถฟ้องคดีได้ทันทีตามหลักทั่วไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีจะช่วยทำให้ปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลลดลงได้จำนวนมาก เนื่องจากคู่ความจะต้องไปเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวิธีการและขั้นตอนของกฎหมายมาขึ้นหนึ่งก่อนแล้ว ทำให้มีการถ่วงถ่วงคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ออกไป ไม่ต้องดำเนินการถึงชั้นศาล คงเหลือเฉพาะคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกันได้อย่างแท้จริง หรือเป็นคดีที่มีความยุ่งยากเป็นพิเศษเท่านั้นที่จะต้องยื่นฟ้องต่อศาล จึงควรนำกระบวนการดังกล่าวนี้มาเป็นเงื่อนไขในการนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาล และถือเป็นเรื่องอำนาจฟ้อง โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะคดีบางประเภทที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนเท่านั้น และเมื่อกระบวนการดังกล่าวสามารถทำให้ปริมาณคดีลดลง ศาลก็พิจารณาพิพากษาคดีได้เร็วขึ้นลดระยะเวลาในการดำเนินคดี คู่ความได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ประชาชนผู้ที่มีข้อพิพาทสามารถดำเนินการยื่นคำร้องได้ด้วยตนเอง ลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี รวมทั้งยังได้ยุติข้อพิพาทอย่างรวดเร็ว เป็นธรรมและเป็นที่น่าพอใจของทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการเสนอแนะแนวทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง โดยทำการศึกษาด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเอกสาร เพื่อศึกษาถึงความ

เป็นมา ความหมาย ความสำคัญ รวมไปถึงแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีและ
 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ และศึกษาจากคดีแพ่ง
 ที่เข้ามาสู่ศาลยุติธรรม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานิติพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าในรูปแบบเอกสาร (Document Research) โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งทำการศึกษาระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ แนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ รวมถึงสื่อออนไลน์ทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทย เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมีรูปแบบที่ชัดเจน เหมาะสม และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในประเทศไทย