



ที่ นร ๑๒๐๒/๘

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๕ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง

เรียน อธิบดีกรมการปกครอง

อ้างถึง หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๗.๒/๓๘๓๔๙ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหา
กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ๑/๒๕๖๘ เรื่อง สิทธิได้รับค่าตอบแทนและ
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคณะผู้ไกล่เกลี่ย ตามกฎกระทรวงว่าด้วย การไกล่เกลี่ยและ
ประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมการปกครองได้มีหนังสือมายังสำนักงาน ก.พ.ร. ขอรื้อเกี่ยวกับ
หน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและ
ประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี
ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เรื่อง ราษฎรบุกรุกและแย่งการครอบครองในที่ดินสาธารณะ (ข้อพิพาทที่
๒๑/๒๕๖๗) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีตามข้อเท็จจริง สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวงฯ ได้หรือไม่
๒. หากอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นแล้ว
แต่ในภายหลังสำนักงาน ก.พ.ร. มีความเห็นว่า ข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้
คณะผู้ไกล่เกลี่ยจะสามารถเบิกค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตามกฎกระทรวงฯ ได้หรือไม่
๓. สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำขึ้นมีผลผูกพันคู่พิพาทหรือไม่ อย่างไร นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเรียนว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความ
และวินิจฉัยปัญหามติในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๘
ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวอ้นฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๘๘๒๗ (ภาคพร)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th

บันทึกความเห็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ
การตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน
ที่ ๑/๒๕๖๙

เรื่อง สิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคณะผู้ไกล่เกลี่ย ตามกฎกระทรวงว่าด้วย
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรมการปกครองได้มีหนังสือมายังสำนักงาน ก.พ.ร. ขอรื้อเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เรื่อง ราษฎรบุกรุกและแย่งการครอบครองที่ดินสาธารณะ (ข้อพิพาทที่ ๒๑/๒๕๖๗) โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องทั้งสองได้แย่งการครอบครองที่ดินสาธารณะจำนวน ๒ ไร่เศษ จากผู้ถูกร้องทั้งสอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโขงเจียมเคยฟ้องผู้ถูกร้องทั้งสองว่าบุกรุกที่ดินสาธารณะผิดกฎหมาย และศาลได้มีคำพิพากษาจำคุก แต่รอการลงโทษไว้เป็นเวลา ๓ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ต่อมาผู้ร้องทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอโขงเจียม ขอให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งอำเภอโขงเจียมได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยึดคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๖ - ๑๑๗๗/๒๕๕๔^๑ เป็นแนวทาง ซึ่งผลสุดท้าย คณะผู้ไกล่เกลี่ยได้จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทตามกฎหมายกระทรวงฯ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๙๖/๒๕๕๗

เมื่อจังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่อำเภอโขงเจียมส่งมาขอเบิกค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางแก่คณะผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว มีความเห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทดังกล่าวเป็นนิติกรรมสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ จึงไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย รวมทั้งไม่สามารถเบิกค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามกฎหมายกระทรวงฯ ได้ จังหวัดอุบลราชธานีจึงได้หารือประเด็นดังกล่าวไปยังกรมการปกครอง

กรมการปกครองมีความเห็นว่าเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างรัฐกับประชาชนเท่านั้นที่ไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่ข้อพิพาท

^๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๖ - ๑๑๗๗/๒๕๕๔ ที่ดินพิพาทเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์อันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรผู้ครอบครองย่อมไม่อาจยกสิทธิใด ๆ ขึ้นโต้แย้งรัฐได้ เพียงแต่ในระหว่างราษฎรด้วยกัน กฎหมายผ่อนคลายเป็นยอมให้ราษฎรที่ยึดถือครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ก่อน เกิดสิทธิที่จะยกขึ้นยันบุคคลอื่นที่เข้ามาครอบครองหรือแย่งการครอบครองได้ แต่จะหวงกันผู้อื่นได้แต่ขณะที่ตนยังยึดถือครอบครองอยู่จริงเท่านั้น และหากถูกแย่งการครอบครอง จะต้องดำเนินการเพื่อเอาคืน ซึ่งการครอบครองจากบุคคลอื่นภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่ที่ถูกแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๕ เพราะกฎหมายประสงค์จะให้มีการกระจายการใช้ประโยชน์ในสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแก่ราษฎรทั่วไป มิใช่นิยมนำที่ดินสาธารณะไปหวงกันไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง การทำเลยทั้งสองเข้าไปปลูกบ้านพักอาศัยในที่ดินพิพาทโดยโจทก์ยังยึดถือครอบครองที่ดินพิพาทและยังไม่ได้สละสิทธิครอบครองจึงเป็นการแย่งการครอบครอง โจทก์จึงฟ้องเพื่อเรียกคืนการครอบครองได้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันถูกแย่งการครอบครอง

ระหว่างราษฎรด้วยกัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๕ กำหนดให้ผู้ที่ยึดถือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ก่อน มีสิทธิที่จะหวงกันผู้อื่นไม่ให้เข้ามาครอบครองหรือแย่งการครอบครองได้ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๖ - ๑๑๗๗/๒๕๕๔ ดังนั้น การครอบครองสิทธิของผู้ครอบครองในการที่จะใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดและผู้ครอบครองก่อนมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน ด้วยเหตุนี้ อำเภอลำเจ็ดยักษ์จึงสามารถดำเนินการไต่สวนคดีตามกฎกระทรวงฯ ในประเด็นข้อพิพาทนี้ได้

ทั้งนี้ กรมการปกครองมีความเห็นว่า ข้อพิพาทที่ ๒๑/๒๕๖๗ มีความซับซ้อนและผลการวินิจฉัยอาจส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงขอหารือสำนักงาน ก.พ.ร. ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีตามข้อเท็จจริงข้างต้น สามารถดำเนินการไต่สวนข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ ได้หรือไม่

๒. หากอำเภอลำเจ็ดยักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว แต่ในภายหลังสำนักงาน ก.พ.ร. มีความเห็นว่า ข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการไต่สวนคดีได้ คณะผู้ไต่สวนจะสามารถเบิกค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามกฎหมายกระทรวงฯ ได้หรือไม่

๓. สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำขึ้นมีผลผูกพันคู่พิพาทหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โดยที่ข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า เมื่อมีการเลือกหรือกำหนดผู้ไต่สวนและประธานคณะผู้ไต่สวนแล้ว ให้คณะผู้ไต่สวนพิจารณาคำร้องขอไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาท ในกรณีที่เห็นว่าผู้ร้องขอใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือการดำเนินการต่อไปจะเป็นผลให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการดำเนินคดีทางศาล ให้คณะผู้ไต่สวนมีมติไม่รับคำร้องขอนั้นไว้พิจารณา และให้ยุติเรื่อง ประกอบกับข้อ ๑๖ วรรคสี่ แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดให้ในกรณีที่คณะผู้ไต่สวนสงสัยโดยมีเหตุอันควรว่าข้อพิพาทนั้นไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมายที่มีใช้เหตุอายุความ ให้คณะผู้ไต่สวนยุติการไต่สวนและจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาท

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะผู้ไต่สวนได้ไต่สวนข้อพิพาทเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และคณะผู้ไต่สวนได้ทราบมาตั้งแต่ต้นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโขงเจียมเคยฟ้องผู้ถูกร้องว่าบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ผืนดังกล่าว และศาลมีคำพิพากษาจำคุกแต่รอการลงโทษไว้เป็นเวลา ๓ ปี แต่เนื่องจากคณะผู้ไต่สวนยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๖ - ๑๑๗๗/๒๕๕๔ เป็นแนวทาง จึงได้ดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทดังกล่าว กรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หรือข้อพิพาทนั้นไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗๖ - ๑๑๗๗/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยว่า การเข้ายึดถือครอบครองที่สาธารณสมบัติของ

แผ่นดินเพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนบุคคลโดยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรผู้ครอบครองย่อมไม่อาจยกสิทธิใด ๆ ขึ้นโต้แย้งรัฐได้ แต่ในระหว่างราษฎรด้วยกันกฎหมายผ่อนคลายยอมให้ราษฎรที่ยึดถือครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ก่อนเกิดสิทธิที่จะยกขึ้นยันบุคคลอื่นที่เข้ามาครอบครองหรือแย่งการครอบครองได้ แต่จะหวงกันผู้อื่นได้แต่ขณะที่ตนยังยึดถือครอบครองอยู่จริงเท่านั้น และหากถูกแย่งการครอบครองจะต้องดำเนินการเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองจากบุคคลอื่นภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่ที่ถูกแย่งการครอบครอง ดังนั้น ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน ข้อพิพาทนั้นย่อมไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมาย คณะผู้ไกล่เกลี่ยต้องยุติการไกล่เกลี่ยและจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เนื่องจากเป็นเรื่องของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้เข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำให้ที่สาธารณประโยชน์เสื่อมสภาพ โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่กรณีนี้เป็นเรื่องในทางแพ่งระหว่างประชาชนด้วยกันซึ่งกฎหมายยอมให้ประชาชนที่ยึดถือครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ก่อนเกิดสิทธิที่จะยกขึ้นยันบุคคลอื่นที่เข้ามาครอบครองหรือแย่งการครอบครองได้ รวมทั้งสามารถดำเนินการเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองจากบุคคลอื่นได้ ข้อพิพาทตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการโต้แย้งในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงไม่ใช่การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือเป็นข้อพิพาทที่ไม่อาจบังคับกันได้ตามกฎหมาย ตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๖ วรรคสี่ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น คณะผู้ไกล่เกลี่ยจึงสามารถไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งในเรื่องดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง โดยที่ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะกรณีที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนั้น คณะผู้ไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเรียบร้อยแล้ว จึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ตามข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงฯ

ประเด็นที่สาม โดยที่ข้อ ๒๓ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า ในกรณีที่คู่พิพาทตกลงกันได้ ให้คณะผู้ไกล่เกลี่ยจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาท ซึ่งการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ในกรณีที่สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำขึ้นไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันคู่พิพาท



(นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร.

มีนาคม ๒๕๖๙