

วิกฤตสาธารณสุข สู่วิกฤตเศรษฐกิจ การไกล่เกลี่ยแก้วิกฤตชาติ (ตอนที่ 2)

หากความหวังของการก้าวผ่าน ‘วิกฤตสาธารณสุข’ ในปี 2564 คือวัคซีนโควิด-19 ความหวังหนึ่งของการฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจก็คือ การจัดการระบบทัศน์และการบูรณาการความร่วมมืออย่างฉับไวขององค์กรหลักทั้งทางเศรษฐกิจและกระบวนการยุติธรรม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและตอบโจทย์ที่ประชาชนต้องการ

เพราะศึกครั้งนี้ใหญ่หลวงนัก การแพร่ระบาดของโรคใหม่กำลังทำลายสุขภาพกายและใจของประชาชน และซ้ำเติมความเสียหายของปัญหาเศรษฐกิจ นำมาซึ่ง ‘หนี้ก้อนโต’ ในระบบการเงินไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น การแก้ปัญหาหนี้ของประชาชน และการยื่นหยัดต้านทานคลื่นยักษ์แห่งคดีความทางเศรษฐกิจ จึงถือว่าเป็น ‘วาระแห่งชาติทางเศรษฐกิจ’ ที่สำคัญที่สุดในขณะนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ได้จัดลำดับความสำคัญของการแก้วิกฤตหนี้สินภาคประชาชนอย่างยั่งยืนในภาวะวิกฤตโควิด-19 เป็นเป้าหมายอันดับ 1 ขององค์กร และเล็งเห็นว่ากลไก ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท’ ผ่านกระบวนการยุติธรรม ทั้งช่วงก่อนฟ้อง ระหว่างพิจารณาคดีและหลังพิพากษา จะสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้

ก่อนจะเข้าใจว่า ‘การไกล่เกลี่ยช่วยแก้วิกฤตอย่างไร’ ต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคืออะไร การไกล่เกลี่ย (Mediation) คือหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) แทนการนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เป็นแนวคิดที่ให้บุคคลที่สามเข้ามาเป็นคนกลาง (Mediator) รับฟัง ช่วยเหลือ และนำเสนอแนวทางการระงับข้อพิพาท จนนำไปสู่การตกลงด้วยความยินยอมจากทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยนั้นนอกจากจะประหยัด และรวดเร็ว ยังรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันไว้ได้ด้วย สำหรับคนที่เคยผ่านการฟ้องร้องหรือเฉียดถูกฟ้องคงเห็นตรงกันว่า การที่มีใครสักคนที่น่าเชื่อถือเป็นกลาง มีความรู้ และไว้วางใจได้มาเป็นผู้มีส่วนร่วมระงับข้อขัดแย้ง ย่อมทำให้เราอุ่นใจ

ทั้งนี้ปัจจุบันการระงับข้อพิพาทสามารถทำได้หลายรูปแบบ เริ่มจากแบบไม่เป็นทางการที่สุดคือ เจ้าหนี้ลูกหนี้หันหน้าเจรจาเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ หรือเข้าร่วมไกล่เกลี่ยโดยมีคนกลางให้คำแนะนำ และประสานผลประโยชน์ของเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้ลงตัวมากที่สุดจนเกิดเป็นสัญญาฉบับใหม่ หรือการทำบันทึกข้อตกลงภายใต้กฎหมาย ไปจนถึงการร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอม ‘ก่อนฟ้อง’ หรือการไกล่เกลี่ยระหว่างพิจารณาคดีและในชั้นบังคับคดี

กลไกการไกล่เกลี่ยอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตลอดเส้นทาง เพื่อช่วยลดปริมาณคดี ลดความเสียหายแก่ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ และหาทางออกให้กับประชาชนไม่ต้องเดินไปสู่ปลายทางของการ ‘ล้มละลาย’ ซึ่งอีกด้านก็หมายถึงการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของประเทศนั่นเอง

จับชีพจรกลไก ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท’ ในต่างแดน

ในต่างประเทศ ADR เป็นที่นิยมมาก สำหรับสหรัฐอเมริกา จุดเด่นที่น่ายกย่องที่สุดคือการไกล่เกลี่ยภาคเอกชนที่เข้มแข็ง ซึ่งมีหลายรูปแบบ อาทิ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในรูปแบบการไกล่เกลี่ยชุมชน (Community Mediation) ที่กระจายตามท้องถิ่น ขอยกตัวอย่าง Asian Pacific American Dispute Resolution Center หรือ APADRC ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 2532 ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แก่ผู้มีรายได้น้อย มีความโดดเด่นที่ผู้ไกล่เกลี่ยนอกจากจะมีความรู้แล้ว ยังมีความชำนาญทางภาษา สามารถเป็นล่ามภาษาเอเชีย อาทิ จีน เกาหลี หรือ ญี่ปุ่น ได้ด้วย APADRC เน้นที่ข้อพิพาทในครอบครัว การจ้างงาน ผู้บริโภค และธุรกิจรายย่อย เป็นการตอบ โจทย์ปัญหาของผู้พยายและครอบครัวที่เข้ามาใช้ชีวิตในสหรัฐฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

บริษัทเอกชนมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยที่สำคัญในสหรัฐฯ บริษัทที่มีชื่อเสียงในการไกล่เกลี่ยมากที่สุดคือ JAMS ซึ่งก่อตั้งมากกว่า 40 ปี JAMS ประสบความสำเร็จ มีสาขาในสหรัฐฯ แคนาดา และยุโรปถึง 29 สาขา มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นอดีตผู้พิพากษาและทนายความที่มีประสบการณ์ถึง 400 คน นอกจากนี้ยังมีชื่อเสียงเรื่องบริการทางกฎหมายเพื่อสังคม (Pro Bono) และเป็นศูนย์ฝึกพัฒนาผู้ไกล่เกลี่ยที่มีคุณภาพ ดังนั้น เฉพาะที่ JAMS แห่งเดียว กลไกการพัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ยบ่มเพาะการพัฒนามายาวนานเกือบกึ่งศตวรรษ แล้ว สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าคุณภาพและประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยคือกุญแจที่สำคัญเพื่อ ตอบโจทย์ประชาชนและแก้ปัญหาวิกฤตได้ตรงจุด

สำหรับเพื่อนบ้านของเราอย่างสิงคโปร์ ได้ผลักดันให้การไกล่เกลี่ยเป็นวาระสำคัญแห่งชาติในปี 2537 โดยตั้ง เป้าให้การไกล่เกลี่ยเป็นวัฒนธรรมชาติที่ประชาชนในชุมชนต่างๆ สามารถเข้าถึงได้ สิงคโปร์มีรูปแบบการไกล่ เกลี่ยที่คล้ายกับสหรัฐอเมริกาคือ ไกล่เกลี่ยผ่านศาลที่ศูนย์ Primary Dispute Resolution Centre (PDRC) ผ่านศูนย์ไกล่เกลี่ยเอกชน (Singapore Mediation Centre :SMC) หรือการไกล่เกลี่ยระหว่างองค์การรัฐกับ องค์กรอุตสาหกรรม จุดเด่นของระบบไกล่เกลี่ยของสิงคโปร์คือ บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการประเมินความ เป็นไปได้ในการแพ้ชนะของคดีอย่างเป็นกลาง (Neutral Evaluation) และคำนวณค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นหาก ฟ้องร้อง ทำให้ประชาชนเห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่าหากเลือกเดินเส้นทางต่อสู้กันในชั้นศาลจะเป็นอย่างไร

ศูนย์ไกล่เกลี่ยในสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง ร้อยละ 90 สามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จภายใน 3 ครั้ง (ครั้งละเพียงครึ่งวันเท่านั้น) โดยเฉพาะในช่วงโควิด-19 ที่ผ่านมา ศาลยุติธรรมของสิงคโปร์ได้นำกลไกการไกล่ เกลี่ยเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาช่วงโควิด-19 ด้วย อาทิ โครงการสนับสนุนการใช้กลไกการไกล่ เกลี่ยในศาลสูงแห่งสิงคโปร์โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (SGUnited Mediation Initiative) และสนับสนุนการไกล่ เกลี่ยออนไลน์

และนอกจากสิงคโปร์จะเป็นศูนย์กลางทางการเงินและเศรษฐกิจ ยังเป็นศูนย์กลางการระงับข้อพิพาทระหว่าง ประเทศมานาน โดยเฉพาะการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ล่าสุดเรียกได้ว่า ‘การไกล่ เกลี่ยข้อพิพาท’ ของสิงคโปร์นั้นรุ่งเรืองถึงขีดสุด เมื่อรัฐบาลสิงคโปร์สามารถผลักดันอนุสัญญาว่าด้วยข้อตกลง เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยการไกล่เกลี่ย หรือ Singapore Convention on Mediation สำเร็จ

ในปี 2562 ซึ่งถือเป็นการปักธงความเป็นผู้นำด้านไกล่เกลี่ยระดับโลกเลยทีเดียว

กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยได้รับความสนใจอย่างยิ่งในวงการกฎหมาย และมีการนำมาใช้อย่างจริงจังกับคดีผู้บริโภคในศาล ตั้งแต่ปี 2551 ล่าสุดทั้งศาลยุติธรรมและกระทรวงยุติธรรมได้พัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยในเวลาใกล้เคียงกัน อย่างมีนัยสำคัญดังนี้

กลไกของศาลยุติธรรมมีการไกล่เกลี่ยระหว่างพิจารณาคดีอยู่แล้ว ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า ‘ผู้ประนีประนอม’ เป็นผู้มีประสบการณ์และผ่านการฝึกอบรมทำหน้าที่ประจำศาล และผู้พิพากษาผู้เชี่ยวชาญคอยดูแลทั่วประเทศ ล่าสุดมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเพิ่มเติมมาตรา 20 ทรี ซึ่งมีผลบังคับใช้ไปเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2563 เปิดช่องทางให้สามารถ ‘ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง’ ได้ ซึ่งมีข้อดีหลายประการ อาทิ ไม่เสียค่าขึ้นศาล ใช้ได้กับคดีทุกประเภท ไม่จำกัดทุนทรัพย์ ประเภทหนี้บัตรเครดิต หนี้เกษตรกร หนี้ กยศ. ฯลฯ และหากไกล่เกลี่ยสำเร็จ ศาลอาจมีคำพิพากษายอมได้ทันที นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยออนไลน์ (Online Mediation) ผ่านระบบ LINE, Zoom หรือวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ อันเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรมสู่ Digital Court และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลภายใต้ UNCITRAL Model Law อีกด้วย

กลไกของกระทรวงยุติธรรม พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มุ่งเน้นแนวคิด ‘ยุติธรรมชุมชน’ (Community Justice) ด้วยการสร้างเครือข่ายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมเร่งสร้างผู้ไกล่เกลี่ยที่มีคุณภาพ โดยการจับมือกับหลายภาคส่วน อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภานายความ และมหาวิทยาลัยชั้นนำทั่วประเทศ ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิฯ ตั้งเป้าหมายขยายศูนย์ยุติธรรมชุมชนให้ครบทั้ง 7 พันกว่าตำบลทั่วประเทศ สำหรับข้อพิพาททางแพ่ง ปัจจุบันประชาชนสามารถใช้บริการ ‘คลินิกยุติธรรม’ เพื่อขอคำปรึกษาทางกฎหมาย ณ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั่วประเทศได้ทั้ง 81 สาขา นอกจากนี้ภายในปีนี้จะระดมการอบรม ชี้นทะเบียน และรวบรวมสถิติภายใต้ พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ย ทั้งหมดจะถูกรองรับด้วยระบบออนไลน์ หรือ E-Mediation อย่างเต็มรูปแบบ

ฉะนั้นปัจจุบันประเทศไทยจึงมีกลไกทางกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยที่พร้อมแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินคงไม่สามารถนิ่งดูดายต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ได้ วิธีการเดิมที่เน้นการฟ้องร้องดำเนินคดีย่อมไม่ตอบโจทย์ต่อทั้งเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ และประเทศชาติในภาวะสถานการณ์ที่ไม่ปกติเช่นนี้

ถึงเวลาแล้วที่ทุกคนต้องลุกขึ้นต้านแรงคลื่นสึนามิแห่งคดีความ

จากสถิติปี 2562 คดีผู้บริโภคที่ฟ้องร้องมีมากถึง 834,028 คดี เป็นคดีทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 5 อันดับแรก ได้แก่ สินเชื่อส่วนบุคคล บัตรเครดิต กู้ยืม กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และเช่าซื้อรถยนต์ รวมคิดเป็นร้อยละ 73 ของคดีผู้บริโภคทั้งหมด ฉะนั้นเมื่อมาตรการผ่อนปรนต่างๆ สิ้นสุดลง คลื่นคดีจะก่อปัญหาใหญ่

ให้กับประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากโควิด-19 ขยายวงกว้าง การแพร่ระบาดระลอกสองกำลังเกิดขึ้น ขณะที่ภาระหนี้สินยังคงเพิ่มขึ้นแต่รายได้หดหาย กลไกการไกล่เกลี่ยทั้งระบบจึงเป็นหนึ่งในทางออกสำคัญของการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะนี้ทีมงานของธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังทำงานอย่างเข้มข้นเพื่อบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยล่าสุดเมื่อวันจันทร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2563 เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดทำ MOU ความร่วมมือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับ ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ยและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเตรียมจับมือกับสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดอีกด้วย ข่าวนี้นี้ย่อมจุดประกายความหวังว่าการบูรณาการความรู้จากทีมผู้เชี่ยวชาญของธนาคารกลางในฐานะ ‘ผู้เชื่อมต่อองค์ความรู้ทางการเงินการธนาคาร’ จะนำพาประเทศชาติฝ่าวิกฤตไปได้

เพราะกองทัพ ‘ผู้ไกล่เกลี่ยแก้วิกฤต’ เป็นเสมือนกองทัพ อสม. โควิด-19 ผู้ต่อสู้อยู่หน้าด่านสงครามในครั้งนี้ รัฐจึงต้องเร่งระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน ทั้งภาคการเงิน การธนาคาร กฎหมาย ติดอาวุธให้กับผู้ไกล่เกลี่ยทั่วประเทศที่มีจำนวนมากถึงเกือบ 4,000 คน ด้วยองค์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ข้อพิพาททางการเงิน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเรื้อรังของภาระหนี้สินของประชาชน มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย และกลไกการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ออกมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งระบบ และทำให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ให้ต่างฝ่ายต่างเจ็บตัวน้อยที่สุด ประเทศเดินหน้าเร็วที่สุด ถ้าไม่ร่วมกันทำวันนี้ แล้วจะรอวันไหน