

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง¹

นิติ หวังสุนทรชัย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) เรื่อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง ในส่วนที่ 2/1 จำนวน 12 มาตรา มีวัตถุประสงค์ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยกำหนดของเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถช่วยลดข้อพิพาทในทางปกครองได้ นอกจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาจนถึงขั้นมีคำพิพากษาของศาลปกครอง หรือจนกระทั่งคดีถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุด การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามารถช่วยเหลือให้คู่ความสามารถเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ ลดข้อขัดแย้งในสังคม รักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีและผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายไว้โดยมีจุดสมดุล และสร้างวัฒนธรรมความเป็นธรรมในสังคม ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย ทำให้ปริมาณคดีของศาลลดลง ด้วยการเจรจาต่อรอง (Negotiation) สมัครงใจที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันให้ยุติลง การให้ความร่วมมือ (Collaborating Style) เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งที่ทำให้ต่างฝ่ายต่างมีความพอใจในผลที่ได้รับจากการแก้ปัญหา จะทำให้เกิดการชนะทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation) ศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (Problem-Solving Theory) และทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem-Solving Theory) รวมไปถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน เป็นต้น การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางจะช่วยให้สามารถค้นพบทางออกของปัญหาที่พิพาทนั้นอย่างเป็นที่พอใจที่ดีที่สุดของทุกฝ่าย โดยปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะสำเร็จลุล่วงโดยเร็วหรือช้านั้น นอกจากคู่ความที่พิพาทที่เป็นส่วนสำคัญแล้ว มาตรการทางกฎหมายและผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นอีกสองปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะสามารถทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองสามารถบรรลุผลไปได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองยังไม่ชัดเจนด้วยสาเหตุหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รัล เด็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีเป็นตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 วรรคสาม ให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่เกิดการไกล่เกลี่ยในคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลชั้นต้นในกรณีที่เกิดการไกล่เกลี่ยในคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้ดุลพินิจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีเป็นตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น ทำให้ตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น มิได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงมาตั้งแต่เริ่มมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้ไม่อาจเข้าใจข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นพิพาทได้อย่างถ่องแท้ภายในระยะเวลาอันสั้น

ประเด็นปัญหาที่สอง เกี่ยวกับปัญหาคุณสมบัติของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อันเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากปัญหาประการแรก เมื่อสามารถกำหนดตุลาการผู้รับหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้แล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปถึงคุณสมบัติของผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยต่อไปด้วย เนื่องจากตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/6 วรรคแรก ได้กำหนดการวางตัวของตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไว้เพียงว่าต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นความหมายที่กว้าง ยังไม่ชัดเจน และเป็นเพียงหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการเท่านั้น ทำให้คุณสมบัติของตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอาจไม่เพียงพอในการทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองบรรลุผลไปได้โดยราบรื่น ด้วยคุณธรรม จริยธรรม และปราศจากอคติ

ประเด็นปัญหาประการที่สาม เกี่ยวกับปัญหาได้มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เนื่องจากตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/5 กำหนดระยะเวลาให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2562 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในข้อที่ 24 ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรมและการระงับข้อพิพาทไปโดยเร็ว ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ ระยะเวลาอาจขยายออกไปได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ได้ระบุเหตุจำเป็นสำคัญ เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้รับผิดชอบราชการศาลขยาย

ระยะเวลาออกไปได้โดยมิได้กำหนดสิ้นสุด ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจยืดเยื้อไปเป็นระยะเวลา ยาวนานไม่มีที่สิ้นสุด

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีเป็นตุลาการ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ ตุลาการเจ้าของสำนวนคดีที่ได้ฟ้องต่อศาลปกครองนั้น เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แทนที่ตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากจะ ช่วยให้สามารถเข้าใจข้อเท็จจริงได้มากยิ่งขึ้นกว่าตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้รับการแต่งตั้ง เพราะ ตุลาการเจ้าของสำนวนได้เห็น ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง ทั้งนี้ แก้ไขตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 วรรคสาม “ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนคดีนั้น เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ เพิ่มเติมคุณสมบัติให้ตุลาการผู้ที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่ง จากการศึกษาลักษณะแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมไปถึงบทบัญญัติของต่างประเทศ จึงเห็นควรกำหนด เพิ่มเติมการวางตัวของตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ มีความซื่อสัตย์สุจริต รักษา ความลับของคู่กรณี มีหลักคุณธรรม จริยธรรม ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อเป็นการกำหนด แนวทาง คุณสมบัติ และจรรยาบรรณของตุลาการผู้ที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ย ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ แก้ไข ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/6 วรรคแรก

“ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) ต้องวางตนเป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่
- 2) ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต รักษาความลับของคู่กรณี
- 3) ต้องมีหลักคุณธรรม จริยธรรม ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของคู่พิพาท”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการมิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ ควรตีกรอบกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองให้ ชัดเจน โดยสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่ยังมีระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าใน การดำเนินการไกล่เกลี่ย ทำให้เกิดการประวิงคดี และทำให้คดีเสร็จไปจากศาลโดยเร็ว ทั้งนี้ แก้ไขตาม ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2562 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในข้อที่ 24 “ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อ

พิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทโดยเร็ว กรณีมีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควร แต่รวมแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

เอกสารอ้างอิง

ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทโดยศาลปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 33, 3 (กันยายน 2546), หน้า 479.
ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, โครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2554), หน้า 66.