

แนวทางการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี:
ศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี
ในระบบกฎหมายไทยและอเมริกา

**Guidance for the Development of Administrative Dispute Mediation before
Court Proceedings: A Comparative Study of Administrative Dispute Mediation
in Thailand and the United States of America**

อมรรัตน์ อามาตเสนา (Amonrat Ammartsena)¹

สินิษฐา ดิษฐปาน (Sinittha Ditthapan)²

^{1,2}อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

Lecturer at Department of Laws, School of political science and laws, Walailak University

E-mail: amonrat.oungpao@gmail.com

Received: 3 October 2020

Revised: 20 October 2020

Accepted: 22 October 2020

บทคัดย่อ

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีแนวทางหรือกฎหมายที่ชัดเจนที่จะนำมาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีส่งผลให้การระงับข้อพิพาททางปกครองต้องกระทำผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งมีขั้นตอนที่เคร่งครัด กินระยะเวลายาวนาน และคำพิพากษาของศาลอาจส่งผลให้คู่กรณีบาดหมางกันมากขึ้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา โดยผู้ศึกษาพบว่าสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองก่อนการฟ้องคดี ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยเฉพาะ และมีการกำหนดผลของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน ผู้ศึกษาจึงได้เสนอว่าประเทศไทยควรออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความชำนาญในการ

อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสิณัฐา ดิษฐปาน

ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง และมีการกำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามผลของการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้ข้อพิพาทในทางปกครองระงับลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ย, ข้อพิพาททางปกครอง

Abstract

Thailand has neither a clear guidance nor a regulation concerning administrative dispute mediation before court proceedings. Respectively, administrative disputes must be submitted to the Administrative Court which has strict procedures, takes a long time and the judgement or the order of the Court may result in the deeper resentment of the parties. This article, therefore, will conduct a comparative study of Administrative Dispute Mediation in Thailand and the United States of America. We found that the United States of America has a regulation regarding administrative dispute mediation called ‘Administrative Dispute Resolution Act of 1996’. Additionally, it establishes special organizations which is skilled in administrative dispute mediation and specify the enforcement of the mediation verdict. We, therefore, suggest that, firstly, Thailand should issue a specific law regarding administrative dispute mediation. Secondly, it should establish a skilled organization for administrative dispute mediation. Lastly, the enforcement of the mediation should be clearly specified so as to effectively settle the administrative disputes.

Keywords: Mediation, Administrative Dispute

บทนำ

ภาษิตกฎหมายที่ว่า “Justice delayed is justice denied” หรือที่ใช้กันในภาษาฝรั่งเศสว่า “justice différée est justice” นักกฎหมายหลายท่าน พยายามที่จะใช้ภาษิตดังกล่าวในการสะท้อนปัญหาของความล่าช้าและใช้เวลานานของกระบวนการยุติธรรมที่ใช้การพิจารณาและตัดสินคดีโดยองค์กรตุลาการ การยุติข้อพิพาทด้วยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล นอกจากมีขั้นตอนที่เคร่งครัด ใช้ระยะเวลา ยาวนาน และผลของการตัดสินของศาลอาจส่งผลให้คู่กรณีเกิดการขัดแย้งกัน ได้มากขึ้น อาจทำให้ สัมพันธภาพและความรู้สึกอันดีที่เคยมีของคู่กรณีอาจไม่มีทางเยียวยาให้กลับคืนคืนกันได้ ดังนั้น ในหลายครั้ง คู่กรณีอาจใช้ทางออกในการระงับข้อพิพาทที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution)” เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบต่างๆ* สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในการอำนวยความสะดวกทางศาลตามปกติได้ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาในเรื่องของระยะเวลา ขั้นตอนและข้อกฎหมายที่ศาลยึดเป็นแนวทางในการพิจารณาอย่างเคร่งครัด ค่าใช้จ่ายในส่วนของคุณธรรมนิยมศาล ตลอดจนปัญหาที่ศาลไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้นอกเหนือกรอบของคำบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งในบางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี ดังนั้น การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้ามามีบทบาทหลักในกระบวนการระงับข้อพิพาท จะทำให้คู่กรณี ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงในประเด็นปัญหาที่พิพาทอย่างถ่องแท้ ย่อมสามารถที่จะหาหนทางในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมและตรงตามความประสงค์ของคู่กรณีทุกฝ่ายได้ ยิ่งไปกว่านั้น การระงับข้อพิพาททางเลือกโดยส่วนมากจะมีวิธีการและขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน อันจะสามารถช่วยให้คู่กรณียุติข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงส่งผลให้การระงับข้อพิพาททางเลือกจึงได้รับความนิยมจากคู่กรณีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และรูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับความนิยมมากที่สุดรูปแบบหนึ่งคือ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)”

จากเดิมที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทในทางแพ่ง หรือข้อพิพาททางอาญาในประเภทความรับผิดชอบความได้ ปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในทางมหาชนโดยเฉพาะข้อพิพาททางปกครองมากยิ่งขึ้น ซึ่งในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศเยอรมนีหรือประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ ต่างก็นำวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับในระบบกฎหมายไทยนั้น ปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของตน**

* การระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562, อนึ่ง เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ตลอดจนการส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกัน การไต่ถามข้อพิพาทในทางแพ่งและทางอาญานั้นมีกฎหมายกลางรองรับการไต่ถาม ประเด็นที่สำคัญและน่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองจะสามารถดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่เพียงใด ประกอบกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดียังไม่มีการศึกษาในรายละเอียดอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องศึกษาในประเด็นการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีดังกล่าว เพื่อช่วยให้เกิดความความเข้าใจที่ครบถ้วนถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง ประเทศแรกของโลกที่ได้มีการริเริ่มใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในการยุติข้อพิพาทคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรูปแบบการไต่ถามข้อพิพาทของประเทศนี้ได้กลายเป็นต้นแบบ (Model) ในการพัฒนาการไต่ถามข้อพิพาทในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Brennan, Kathryn, and Lewis, 2561) นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการนำวิธีการไต่ถามมาใช้กับการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในหลายองค์กรอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ดังนั้น เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลได้อย่างชัดเจน และเป็นประโยชน์อันอาจนำไปพัฒนาต่อยอดการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดและรูปแบบวิธีการของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการนี้ ผู้เขียนจึงขอแบ่งการนำเสนอบทความฉบับนี้ ออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การศึกษาการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทย ส่วนที่ 2 การศึกษาการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเปรียบเทียบและนำมาสู่ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งจะนำเสนอข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ในประเทศไทยในส่วนที่ 3

ส่วนที่ 1 การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทย

สำนักงานศาลปกครองได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วิธีการไต่ถามในคดีปกครองของศาลปกครองไทย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม การไต่ถามข้อพิพาทตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างระบบการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองเฉพาะในส่วนของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีที่ดำเนินการโดยศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งเห็นได้จากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดเพิ่มความมาตรา 66/1 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด” ประกอบกับมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดว่า “ในเวลาใดๆ นับแต่มี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง” จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีเท่านั้น มิได้กำหนดในส่วนของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีเอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกรณีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภท โดยไม่รวมถึงการไต่ถามข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและการบังคับคดี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติ ก็ได้มีการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาทต่างๆ อย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไต่ถามข้อพิพาทในกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถกระทำการไต่ถามข้อพิพาทได้โดยทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือคู่กรณีอาจนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไต่ถามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562* ส่วนในกรณีของการไต่ถามข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐนั้น ในกรณีที่ข้อพิพาททางแพ่งของหน่วยงานของรัฐหากต้องการให้มีการไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0406.2/ว.64 ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความในคดีแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า หากส่วนราชการประสงค์จะประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีอีกฝ่ายให้ส่วนราชการดำเนินการแจ้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการประนีประนอมยอมความ และหากคดีประนีประนอมยอมความมีทุนทรัพย์เกินกว่า 2,000,000 บาท ส่วนราชการจะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาด้วย สำหรับกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นต่างกับส่วนราชการคู่กรณีในการประนีประนอมยอมความต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย พบว่า มีการไต่ถามข้อพิพาทโดยสำนักอัยการสูงสุดและผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

* พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การไต่ถามข้อพิพาทในทางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มาก หรือข้อพิพาททางอาญาซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ หรือความผิดลหุโทษระงับลงได้ด้วยความรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามซึ่งต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การไต่ถามเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้การพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐของสำนักงานอัยการสูงสุดใช้วิธีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความได้ โดยข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาและต้องมีการดำเนินคดีทางแพ่งหรือคดีปกครองหรือคดีประเภทอื่นอันเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ทั้งนี้ ลักษณะของความขัดแย้งของหน่วยงานของรัฐที่สำนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในการระงับข้อพิพาทได้จะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งไปยังหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายเพื่อดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐที่ถูกเรียกร้องนั้นปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐฝ่ายที่เรียกร้องจึงเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดโดยกระบวนการไกล่เกลี่ยต่อไป (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี, 2561) เมื่อการไกล่เกลี่ยดำเนินไปจนเสร็จสิ้น ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีจะปรากฏในรูปแบบของ “คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด” ซึ่งหากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ข้อพิพาทก็เป็นอันยุติลงและคำวินิจฉัยจะผูกพันคู่กรณี แต่หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย หรือคู่กรณีโต้แย้งคำวินิจฉัย ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อไป ทั้งนี้ ให้การดำเนินการพิจารณาชี้ขาด และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่กรณี หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องถูกแจ้งไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และหากยังคงเพิกเฉย จะมีการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี, 2561)

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยข้อพิพาทที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ จะต้องมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเนื่องมาจากเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเพราะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, 2560) ทั้งนี้ ลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น สามารถดำเนินการโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อระงับข้อพิพาทเมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเอง หรือมีผู้แจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยก่อนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อระงับข้อพิพาท ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะหารือกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับความสามารถ อุปสรรค และความมี

ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐในการที่จะดำเนินการตามแนวทางที่ผู้ตรวจการเสนอแนะก่อนเสมอ โดยผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะปรากฏในรูปแบบ “ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน” มิใช่การวินิจฉัยสั่งการ ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินจะสำเร็จลุล่วงได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเปรียบเสมือน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคนกลางทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนอย่างสันติวิธี

ส่วนที่ 2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความนิยมนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทอย่างแพร่หลาย ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ วิวัฒนาการของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มชัดเจนขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งได้นำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงานและข้อพิพาททางแพ่งอื่นๆ ต่อมา ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 – 1980 องค์การนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ กันเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ นอกจากการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางแพ่งแล้ว ในสหรัฐอเมริกายังได้รับความนิยมนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกด้วย จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองทั้งก่อนและภายหลังการฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะและความมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยแล้วพบว่า วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีจะเป็นกระบวนการที่เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ดี เนื่องจากช่วยให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีร่วมกันหาทางออกของความขัดแย้งด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงนิยมนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการจัดการหรือระงับข้อพิพาททางปกครองก่อนจะมีการฟ้องคดีต่อไป

2.1 ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี มีความหมายเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นกระบวนการซึ่งมีบุคคลภายนอกที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือคู่กรณีในการเจรจาต่อรองเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาก็เพียงแต่ผู้ที่มีสถานะและหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediation) จะกระทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ หากคู่กรณีสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จจะต้องทำข้อตกลงกัน และถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีการนำมาใช้ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลาง โดยได้มีการกำหนดนโยบายในการนำการไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง เช่น กองบัญชาการทหารช่างแห่งกองทัพกองอเมริกัน (U.S. Army Corps of Engineers) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency) กระทรวงคมนาคมของสหรัฐอเมริกา (Department of Transportation) ซึ่งหน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการไต่สเถียรข้อพิพาทให้มีความแตกต่างกันออกไป ต่อมาสำนักงานบัญชีทั่วไปแห่งชาติ ได้มีข้อกำหนดว่า ในกรณีที่ข้อพิพาทมีการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางหน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถใช้กระบวนการอื่นนอกจากกระบวนการทางศาล ในการทำความตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้น เว้นแต่มีกฎหมายในระดับรัฐบาลกลางอนุญาตให้กระทำได้ จึงทำให้สภานิติบัญญัติแห่งสหรัฐอเมริกาตราบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1990 (Administrative Dispute Resolution Act of 1990) และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความลับของข้อมูลในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก รัฐบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ประกาศใช้ในเดือนตุลาคม โดยมีชื่อว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996)” เพื่อเน้นให้หน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางที่ดำเนินงานอันเกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อมีกรณีพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น ให้พิจารณาใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในการระงับข้อพิพาทนั้นก่อนที่จะฟ้องคดี

2.2 การไต่สเถียรข้อพิพาททางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996

รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐจะนำการระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งรวมถึงการไต่สเถียรข้อพิพาทมาใช้ในการไต่สเถียรข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี* ซึ่งภายในรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองกำหนดไว้ดังนี้

(1) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถทำการไต่สเถียรข้อพิพาทได้

รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้ลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่จะสามารถนำวิธีการไต่สเถียรข้อพิพาทมาใช้ได้นั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิประโยชน์ หน้าที่ของบุคคลทั่วไป ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการโดยวิธีการต่างๆ เช่น

* ในมาตรา 4 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้มีการเพิ่มเติม “ส่วนที่ 4 ว่าด้วยวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการทางปกครอง (Alternative Means of Dispute Resolution in the Administrative Process)” ในบรรพ 5 หมวด 5 แห่งประมวลกฎหมายบัญญัติในระดับรัฐบาลกลาง (U.S. Code) โดยในส่วนที่ 4 นี้จะเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 571 ถึงมาตรา 584 ในประมวลกฎหมายบัญญัติในระดับรัฐบาลกลางซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือก

การออกกฎ การตัดสินใจ การออกใบอนุญาต การตรวจสอบ และการทำสัญญา เป็นต้น (5 U.S. Code § 571) ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญของการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองนั้นจะต้องคำนึงถึงความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้นด้วย (5 U.S. Code § 572)

(2) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อาจนำวิธีการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ได้ รัฐบาลบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้ลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่ไม่สามารถนำวิธีการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ได้ (5 U.S. Code § 572 (b)) ดังนี้

(2.1) ข้อพิพาททางปกครองซึ่งมีประเด็นพิพาทที่ต้องตัดสินตามแนวบรรทัดฐานอันเคยมีแนววินิจฉัยไว้หรือมีแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมรับให้มีการดำเนินการไต่เถียงในประเด็นที่พิพาทได้

(2.2) ข้อพิพาททางปกครองที่มีประเด็นพิพาทสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องดำเนินการกระบวนการเพิ่มเติมก่อนจะมีการวินิจฉัยในประเด็นพิพาทนั้น รวมทั้งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการไต่เถียงข้อพิพาทนี้ไม่อาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะนโยบายแก่หน่วยงานของรัฐได้

(2.3) ข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญของประเทศอันจะต้องคงไว้สำหรับนโยบายดังกล่าว หากมีแนวโน้มว่าการดำเนินการไต่เถียงข้อพิพาทนั้นไม่อาจรักษาไว้ซึ่งเอกภาพของแนวคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว การมีคำวินิจฉัยที่หลากหลายในประเด็นพิพาทเช่นนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้

(2.4) ประเด็นพิพาทใดที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อบุคคลหรือองค์กรที่มีได้เป็นคู่กรณีในการดำเนินการระงับข้อพิพาท

(2.5) ประเด็นพิพาทใดที่จำเป็นต้องมีการบันทึกการดำเนินการระงับข้อพิพาทนั้น แต่การไต่เถียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่อาจจัดให้มีการบันทึกดังกล่าวได้ และ

(2.6) ข้อพิพาททางปกครองใดที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องให้มีการดำเนินคดีทางศาลต่อไป ซึ่งหากมีการอนุญาตให้ระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีต่างๆ ย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นนั้นได้

อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าจะนำวิธีการไต่เถียงมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองหรือไม่นั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ คู่กรณีไม่อาจนำผลการพิจารณาอุทธรณ์มาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการไต่เถียงได้แต่อย่างใด

(3) การตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาท

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะให้การใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการใช้วิธีการไต่เถียงสำหรับข้อพิพาทในทางปกครองเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่อาวุโสของหน่วยงานนั้นให้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการ

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือก รวมถึงทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายในหน่วยงานเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาททางเลือก ยังคงเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์ขึ้นสูงสุดในการระงับข้อพิพาทนั้นๆ (Administrative Dispute Resolution Act 1996) นอกจากนี้ ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ จะมีหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานในการระงับข้อพิพาทสำหรับผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน หลักสูตรดังกล่าวจะอธิบายถึงทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น (Administrative Dispute Resolution Act 1996)

2.3 องค์การที่มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี

ในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ภายในหน่วยงานทางปกครอง บางหน่วยงานอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ.1996 มาใช้ โดยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานได้เอง หรือในบางหน่วยงาน หากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 แล้ว ก็ยังสามารถที่จำกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองภายในหน่วยงานนั้นเองได้อีกด้วย ซึ่งในเรื่องของผู้ไกล่เกลี่ยและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

(1) กระทรวงคมนาคมของสหรัฐอเมริกา (Department of Transportation)

กระทรวงคมนาคมของสหรัฐ มีการออกคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (U.S. Department of Transportation, 2016) ซึ่งกำหนดให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้น การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมของหน่วยงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการระงับข้อพิพาททางเลือกกับกระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเสริมกระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นๆ เท่านั้น กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกไม่อาจแทนที่กระบวนการที่มีอยู่ได้ ดังนั้น หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ข้อพิพาทใดข้อพิพาทหนึ่งจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทในลักษณะใด ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้น

(2) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐ

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 เข้ามาใช้

แต่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐสามารถกำหนดรูปแบบการดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยเฉพาะ กล่าวคือ หลังจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเบื้องต้นแล้ว คู่กรณีอาจรวมกันร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดว่าระยะเวลาที่ใช้ในดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะต้องไม่เกิน 60 วัน และหากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควร สามารถขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 60 วัน หากข้อพิพาทไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยให้สำเร็จได้ ก็ยังสามารถนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลภายในระยะเวลาที่เหมาะสม* ทั้งนี้ สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนั้น สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐกำหนดว่าคู่กรณีสามารถเลือกบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรืออาจยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อแต่งตั้งบุคคลในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยบุคคลที่อาจจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักผู้ระงับข้อพิพาททางปกครองที่ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (U.S. Environmental Protection Agency, 2018)

2.4 ผู้ไกล่เกลี่ย ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีและการรักษาความลับของข้อมูล

(1) ผู้ไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนรับรองผู้ไกล่เกลี่ยในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ โดยทั่วไปแล้วผู้ไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต หรือ ต้องได้รับการขึ้นทะเบียนรับรองผู้ไกล่เกลี่ย (Brennan, Kathryn, and Lewis, 2562) ในขณะเดียวกัน การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดนิยามของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ คือ บุคคลที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีในการแก้ไขข้อพิพาท รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเอาไว้ด้วย กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลาง หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาก็ได้ แต่บุคคลนั้นจะต้องได้รับการยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่มีความขัดแย้งหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในประโยชน์ด้านการเงินหรือประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องประเด็นข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งกัน เว้นแต่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดของประโยชน์ดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคู่กรณีทุกฝ่าย และคู่กรณีทุกฝ่ายยินยอมให้บุคคลนั้นเข้าดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปได้ นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรจากหน่วยงานอื่นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้

* สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐจัดตั้งขึ้นโดยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันและเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2513 โดยมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ แม้หน่วยงานแห่งนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นกระทรวงแต่ผู้อำนวยการมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ United States Environmental Protection Agency, n.d., online)

(2) ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีไม่มีรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองนั้นๆ โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีก็จะคล้ายคลึงกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ดังนี้

(2.1) ขั้นตอนเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Starting Mediation) ในขั้นตอนนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะเริ่มแนะนำตัวกับคู่กรณี อธิบายถึงบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย และอธิบายถึงข้อพิพาทที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ย รวมทั้งแจ้งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายรับทราบ นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะแนะนำคู่กรณีให้ทราบถึงบทบาทของคู่กรณี และสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ยิ่งไปกว่านั้นผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจัดให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้แสดงถึงจุดยืนของตนอันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น (Opening Statement) เพื่อให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรวมถึงผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเองได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณีอีกฝ่ายด้วย

(2.2) ขั้นตอนการประชุม (Private/ Joint Session) เมื่อคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณีอีกฝ่ายแล้วผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะดำเนินการให้มีการประชุมแยกกัน (Private Session) หรือการประชุมร่วมกันระหว่างคู่กรณีก็ได้ (Joint Session) ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมและกำหนดประเด็นข้อพิพาทรวมถึงสำรวจความต้องการของคู่กรณี การประชุมแยกกัน หรือที่เรียกว่า “Shuttle Diplomacy” นั้นเป็นวิธีการประชุมเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งใจระหว่างคู่กรณี โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไปพบคู่กรณีที่แต่ละฝ่ายเพื่อทราบประเด็นพิพาทและความต้องการของคู่กรณี โดยหลีกเลี่ยงกันอยู่ต่อหน้ากันของคู่กรณี ส่วนการประชุมร่วมกัน (Joint Session) นั้นจะเป็นลักษณะที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาประชุมร่วมกันเพื่อให้สามารถพูดคุยสื่อสารกันได้โดยตรง อนึ่ง ในการพิจารณาว่าควรดำเนินการประชุมลักษณะใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของข้อพิพาทและคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย

(2.3) ขั้นตอนการเจรจาต่อรอง (Communication) และเสนอทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Settlement Offers) หลังจากการประชุมจนได้ทราบประเด็นพิพาทและความต้องการของคู่กรณีแล้ว ต่อมาผู้ไกล่เกลี่ยจะแสวงหาทางออกที่เป็นไปได้ในการระงับข้อพิพาทโดยจะทำการรวบรวมทางเลือกในการระงับข้อพิพาทจากคู่กรณีทุกฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยจะให้คู่กรณีอีกฝ่ายพิจารณาถึงทางออกของคู่กรณีอีกฝ่ายว่าสามารถยอมรับได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีเจรจาต่อรองกันให้มากที่สุดเพื่อหาทางออกของข้อพิพาทร่วมกัน

(2.4) ขั้นตอนการทำข้อตกลง (Agreement) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายหากคู่กรณีสามารถแสวงหาข้อยุติร่วมกันได้ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้ไกล่เกลี่ยจะจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเพื่อแสดงว่าคู่กรณียินยอมผูกพันตามที่ได้ตกลงกัน

(3) การรักษาความลับของข้อมูล

รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 กำหนดว่าข้อมูลการสื่อสารต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกรายงานกระบวนการไกล่เกลี่ยเอกสารที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจัดเตรียมไว้ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การติดต่อสื่อสาร รวมถึงการเจรจาต่อรองที่เกิดระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ อย่างไรก็ตาม ศาลอาจมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้หากเห็นว่ามีผลจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม และเพื่อไม่ให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือละเมิดต่อสิทธิทางกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ อาจมีกฎหมายในระดับกลางอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ (5 U.S. Code § 574)

2.5 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานต่างๆ กำหนด โดยทั่วไปนิยมทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีการลงนามของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การบังคับตามข้อตกลงจะเป็นไปตามหลักสัญญาทั่วไป ข้อตกลงดังกล่าวสามารถมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องให้ศาลเห็นชอบ แต่ในกฎหมายบางฉบับมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่สามารถใช้บังคับได้ เว้นแต่มีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการให้ใช้บังคับและมีผลผูกพันคู่กรณี นอกจากนี้ กฎหมายในบางมรัฐและแนวคำพิพากษาของศาลยังวางหลักไว้อย่างชัดเจนว่าข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลใช้บังคับได้ ก็ต่อเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร (Washington District Court Rule และ Scott v. Tischler, 2004) อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นนั้นอาจถูกโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากพบเห็นเหตุที่ทำให้ข้อตกลงไม่สมบูรณ์ เช่น การทำข้อตกลงโดยสำคัญผิด (Mistake) การทำข้อตกลงเพราะถูกข่มขู่ (Duress) การทำข้อตกลงในพฤติการณ์ที่ไม่อาจปกป้องผลประโยชน์ตนเองได้ (Unconscionability) การเข้าทำข้อตกลงเนื่องจากได้รับข้อมูลที่ผิด (Misrepresentation) (Ware, 2007) นอกจากนี้ พฤติกรรมของผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีที่ไม่เหมาะสมก็มีผลทำให้ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถูกโต้แย้งได้ เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยกดดันให้ไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันสั้น หรือผู้ไกล่เกลี่ยใช้อิทธิพลเหนือการตัดสินใจของคู่กรณี เป็นต้น

ส่วนที่ 3 ข้อพิจารณาและข้อเสนอเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี

ด้วยเหตุที่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นสิ่งใหม่และอยู่ในระยะเริ่มต้นและเพื่อให้คู่กรณี (โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง) มีความมั่นใจในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง และเพื่อเป็นการสร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองให้เกิดขึ้นในบริบทของระบบกฎหมายไทยอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานต่อไป ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงนำเสนอข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นการนำเสนอเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา

3.1 ประเด็นการส่งเสริมให้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 เป็นกฎหมายกลางที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครอง รวมถึงการไต่ถามข้อพิพาทด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับการระงับข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงาน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องตั้งผู้ไต่ถามซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการระงับข้อพิพาทและมีการจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถและไม่สามารถทำการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองได้ในลักษณะใดได้บ้าง การมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเช่นนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีอย่างแพร่หลาย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานในการตัดสินใจว่าควรจะใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทในกรณีใดได้บ้าง การไม่มีหลักเกณฑ์กลางเป็นบรรทัดฐานให้แก่หน่วยงานของรัฐใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้นย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่กล้าตัดสินใจที่จะระงับข้อพิพาททางปกครองด้วยวิธีการไต่ถามข้อพิพาท สำหรับประเทศไทยนั้น ปัจจุบันแม้มี พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แต่พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทได้เฉพาะข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาก่อนการยื่นฟ้องคดีเท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองไว้แต่อย่างไร ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดมีความต้องการที่จะไต่ถามข้อพิพาททางปกครองภายในหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง ก็ยังไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

3.2 ประเด็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายกลางกำหนดหลักเกณฑ์ในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจนนั้น ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางสามารถใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทในการยุติข้อพิพาททางปกครองภายในหน่วยงานได้เองตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ในบางหน่วยงาน เช่น สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา ยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. 1996 เข้ามาใช้ แต่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐนั้นๆ เห็นว่ามีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมาใช้ในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองด้วยสิ่งแวดล้อมได้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมในการยุติข้อพิพาทมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกายัง

ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการด้านการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาทแห่งรัฐบาลกลาง ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้บริหารการไกล่เกลี่ยภายนอกหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเปรียบเทียบในกรณีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย พบว่า ไม่มีกฎหมายกลางให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองภายในหน่วยงานเอง ในทางปฏิบัติพบว่า เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจะส่งข้อพิพาททางปกครองนั้นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งแต่ละหน่วยงานนั้นจะมีวิธีการและขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้หน่วยงานดังกล่าวยังนิยมใช้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของตนเองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีของประเทศไทยนั้น มีเพียงลักษณะเดียวคือ หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะที่คล้ายกับการดำเนินงานของศูนย์บริการด้านการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทแห่งรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ในประเด็นของผู้ไกล่เกลี่ย จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนรับรองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. 1996 ก็ได้กำหนดคุณสมบัติผู้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเอาไว้ กล่าวคือ อาจเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางหรือเป็นบุคคลธรรมดาก็ได้ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในข้อพิพาททางปกครองนั้น ในขณะที่ประเทศไทย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในปัจจุบัน มักเป็นเจ้าหน้าที่ภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ยังไม่มีการอนุญาตให้บุคคลภายนอกดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้

3.3 ประเด็นผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

ผลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หากคู่กรณีสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยกันได้สำเร็จ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ข้อตกลงดังกล่าวของคู่กรณีจะอยู่ภายใต้การบังคับตามหลักสัญญาทั่วไป ข้อตกลงดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุ (ก) การทำข้อตกลงโดยสำคัญผิด (ข) การทำข้อตกลงเพราะถูกข่มขู่ (ค) การทำข้อตกลงในพฤติการณ์ที่ไม่อาจปกป้องผลประโยชน์ตนเองได้ และ (ง) การเข้าทำข้อตกลงเนื่องจากได้รับข้อมูลที่ผิด

โดยข้อตกลงดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วจะมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีการลงลายมือชื่อของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและสามารถบังคับกันได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากศาล แตกต่างกับในประเทศไทย เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดี จะปรากฏในรูปแบบ “คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด” และ “ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งมีได้เป็นรูปแบบของสัญญาเหมือน เช่น

กรณีในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐได้

บทสรุป

การไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองนอกกระบวนการของศาล เป็นลักษณะของการไต่เถียงข้อพิพาทโดยองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรของการพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีกฎหมายกลางกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาททางปกครองซึ่งนำมาใช้ในการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 โดยรัฐบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่เถียงและลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่ต้องห้ามนำเข้าสู่กระบวนการไต่เถียงไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้ได้กับหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลาง ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐบัญญัติกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี หน่วยงานอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ทั้งยังสามารถออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้บังคับในหน่วยงานได้เองตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐบัญญัตินี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่เถียงและมาตรฐานการรักษาความลับของข้อมูลที่เกิดขึ้นระหว่างการไต่เถียง ตลอดจนการกำหนดรูปแบบการจัดทำข้อตกลงเมื่อผลของการไต่เถียงสำเร็จไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย

เมื่อพิจารณาการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีนั้นของประเทศไทยนั้น พบว่าไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการไต่เถียงไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากในทางปฏิบัติ การไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองอาจจะเป็นสิ่งใหม่และอยู่ในระยะเริ่มต้น ดังนั้น เพื่อให้คู่กรณี (โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง) มีความมั่นใจในการตัดสินใจนำกระบวนการไต่เถียงไปใช้ในการยุติข้อพิพาททางปกครอง และเพื่อเป็นการสร้างระบบการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองให้เกิดขึ้นในบริบทของระบบกฎหมายไทยอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานต่อไป ในกรณีนี้ เห็นว่าหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการระงับข้อพิพาททางปกครองอย่าง ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองควรเร่งดำเนินการเพื่อแสดงความเป็นผู้นำในด้านการระงับข้อพิพาททางเลือกให้ข้อพิพาททางปกครองให้มีความโดดเด่น และเหมาะสมภายใต้หลักการทางกฎหมายมหาชน โดยมีการวางระบบต้นแบบการไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองให้เกิดขึ้นอย่างครบวงจร ไม่ว่าจะเป็นทั้งการไต่เถียงก่อนฟ้องคดีหรือหลังฟ้องคดีก็ตาม

รายการอ้างอิง

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 56 ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560. (2560, 27 ธันวาคม 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 131 ก.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561. (2561, 6 มีนาคม 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 49 ง. 5 United States Code. (1996). §§ 571-572, 574.

Administrative Dispute Resolution Act of 1996. (1996). 5 U.S.C. §§ 3.

Alternative Dispute Resolution Policy. (n.d.). Retrieved May 12, 2019, from

<https://www.transportation.gov/civil-rights/civil-rights-library/alternative-dispute-resolution-policy>.

Alternative Dispute Resolution (ADR) by EPA's Administrative Law Judges. (2018, November 21).

Retrieved August 2, 2019, from <https://www.epa.gov/alj/adr>

Brennan, C. E., Kathryn, M., & Lewis, R. L. (n.d.). *Mediation*. Retrieved July 11, 2019, from <https://gettingthedealthrough.com/area/54/jurisdiction/23/mediation-united-states>

Scott, V. T. (Fla. 4th DCA, 2004). 882 So.2d 461.

Ware, T. J. (2007). *Principles of alternative dispute resolution*. MN: Thomson/ West.

United States Environmental Protection Agency. (2018). *About EPA*. Retrieved September 9, 2019, from <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>