



แนวทางการนำการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

เรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน*

GUIDELINES FOR THE USE OF MEDIATION TO RESOLVE DISPUTES IN SOLVING THE PROBLEM OF THE OMBUDSMAN'S STUDY

สรศักดิ์ สุขธิคณิง

Sanchai Suttikanung

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Office of the Ombudsman, Bangkok, Thailand

Corresponding author E-mail: sanchai@ombudsman.go.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการนำผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานที่สำคัญในชั้นก่อนฟ้องคดีและภายหลังฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมของการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปจากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งก่อนและภายหลังฟ้องคดี ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและในคดีปกครอง หน่วยงานของรัฐได้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้

โดยมีกฎหมาย ขั้นตอนและวิธีดำเนินการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักเกณฑ์การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทและหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียน พิจารณาและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน และมีเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่น้อยที่จำเป็นต้องใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินยังมิได้ออกระเบียบและวางหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้ไว้ ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขั้นตอนและรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่หน่วยงานภาครัฐมาปรับใช้ปฏิบัติและดำเนินการอยู่ ซึ่งปรากฏว่ามีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน และสมควรที่จะออกระเบียบและวางหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นการส่งเสริมให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ร้องเรียนและประโยชน์ที่ยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, ระงับข้อพิพาท, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



Abstract

This study report the objective is to study the dispute mediation process for use in solving complaints from the Ombudsman, which consists of procedures and methods for mediating disputes and using the results of mediation in resolving complaints from the Ombudsman. Comparative study of important agencies before filing a lawsuit and after filing a lawsuit with the court. in order to get the appropriate guidelines for using the dispute mediation process to resolve complaints from the Ombudsman.

Studies have shown that mediation is a popular dispute resolution option. Widely used nowadays, whether it be mediation of disputes before and after filing a lawsuit, both civil cases, criminal cases, and administrative cases. Government agencies have introduced mediation in disputes by law. Steps and procedures clearly defined There is also a central law, the Dispute Mediation Act 2019, that government agencies use as criteria for mediating disputes. For the Ombudsman, the main role and duty is to receive complaints. Consider and resolve complaints, and there were a number of complaints. It is quite necessary to use the method of mediation to solve the complaint. However, since the Ombudsman has not yet issued regulations and laid down criteria and guidelines for dealing with this matter, therefore The researcher therefore studied related laws and regulations. Including procedures and formats for mediating disputes. that government agencies have adopted and implemented, which turned out to be appropriate in solving the problem Complaints from the Ombudsman, and it is appropriate to issue regulations and lay down rules and guidelines regarding Mediation of disputes is clear and concrete and can be used to resolve complaints through mediation according to the specified criteria. This makes the Ombudsman's resolution of complaints faster and more efficient. It promotes reconciliation between government agencies and government officials and complainants and sustainable benefits.

Keywords: Mediation, Dispute Resolution, Office of the Ombudsman

บทนำ

บทความวิจัยเรื่อง “แนวทางการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” เกิดจากแนวความคิดในทางวิชาการสมัยใหม่ที่รัฐมุ่งส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือก จากการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งก่อนและภายหลังฟ้องคดี ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและในคดีปกครอง หน่วยงานของรัฐได้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้โดยมีกฎหมาย ขั้นตอนและวิธีดำเนินการที่กำหนด



ไว้อย่างชัดเจน สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทและหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียน พิจารณาและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน และมีเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่น้อยที่ต้องใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินยังมิได้ออกระเบียบและวางหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้ไว้ จึงได้ศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขั้นตอนและรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่หน่วยงานภาครัฐมาปรับใช้ปฏิบัติและดำเนินการอยู่ว่ามีแนวทางและขั้นตอนการดำเนินการในรูปแบบใด หากนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้นำระบบสอบสวนเชิงไกล่เกลี่ยเข้ามาใช้ โดยมีเป้าหมายในการสร้างความสมานฉันท์โดยสันติวิธีลดความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ในขณะเดียวกันก็ยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่สร้างความเสียหายได้ตระหนักถึงความเสียหายของประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบดังกล่าว รวมทั้งสร้างแบบแผนความรับผิดชอบหรือข้อตกลงที่เป็นไปได้ระหว่างกันเพื่อให้ปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมได้รับการเยียวยาแก้ไขได้โดยรวดเร็ว ปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการสอบสวนในเชิงไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมตามที่ควรจะได้รับมากกว่ามุ่งหวังที่จะสอบสวนเพื่อมุ่งดำเนินคดีอาญาหรือความรับผิดชอบทางแพ่งต่อข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมและสามารถลดระยะเวลา ความยุ่งยาก ความซับซ้อนในการสอบสวนอย่างเต็มระบบ ตลอดจนประหยัดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดการบริหารจัดการสำนวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกับหน่วยงานเพื่อนำไปสู่สังคมแห่งความผาสุกอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการนำผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานที่สำคัญในชั้นก่อนฟ้องคดีและภายหลังฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมของการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์แบบการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เนื่องจากการวิจัยและเป็นการศึกษาเชิงลึกที่ใช้การวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ ตำรา ตลอดจนค้นคว้าข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์



ผลการวิจัย

สภาพสังคมไทยในปัจจุบันมีความแตกต่างกันของจำนวนประชากรซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน โดยอาจจะมีมูลเหตุของความขัดแย้งหรือข้อพิพาทด้วยเรื่องใด ๆ ก็ตาม ซึ่งมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) ประกอบกับการรวมตัวกันเป็นสังคมหรือชุมชน เมื่อเกิดความสัมพันธ์กันตั้งแต่สองคนขึ้นไป สิ่งที่มาตามก็คือ ความขัดแย้งหรือมีข้อพิพาทระหว่างกันจึงทำให้เกิดกติกาของชุมชนหรือสังคม อาจจะเป็นการรุกร้าเรื่องส่วนตัว เรื่องทรัพย์สิน หรือการทะเลาะวิวาท เป็นต้น ซึ่งคู่กรณีไม่ยอมหันหน้ามาปรึกษาหารือกันไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนถึงขั้นนำคดีนั้น ๆ ไปฟ้องร้องกันขึ้นศาล ซึ่งสังคมหรือชุมชนดั้งเดิม (Primitive Society) เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็จะได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกัน ครั้นเมื่อสังคมหรือชุมชนมีความวุ่นวายหรือขัดแย้งที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเครื่องมือที่จะนำมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน กฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมก็ได้มีการพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์มากขึ้นมีองค์กรหรือสถาบันที่ใช้หลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อขัดแย้งเหล่านั้นอย่างเป็นระบบที่เป็นทางการมากขึ้น ดังสุภาษิตที่ว่า “ที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีกฎหมาย” (สมยศ เชื้อไทย, 2562)

ความหมายของคำว่า “ไกล่เกลี่ย” ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า “พูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ลูบไล้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน” ส่วนการไกล่เกลี่ยทางกฎหมาย (Mediation) หมายความว่า ความถึงกระบวนการยุติธรรมหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่ความเอง โดยที่มีบุคคลที่สามหรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำเสนอแนะแนวทางในการยุติข้อพิพาทให้คู่ความหาทางออกร่วมกัน บนพื้นฐานความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ มีความเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation) หมายความว่า การเข้าไปแทรกแซงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ที่เป็นบุคคลที่สามที่เป็นกลางทั้งความคิดและการปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับ โดยคนกลางไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อพิพาท โดยมีหน้าที่ช่วยให้คู่กรณีที่มีข้อถกเถียงหรือขัดแย้งกันอยู่ให้บรรลุในข้อตกลงอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันด้วยความสมัครใจ โดยทั่วไปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลางคือกระบวนการที่ต่อเนื่องของกระบวนการเจรจาด้วยความช่วยเหลือของคนที่เข้ามาอยู่ตรงกลางที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2550)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มี 2 ประเภท ได้แก่

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือแม้จะฟ้องร้องต่อศาลแล้วแต่คู่กรณีขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองโดยไม่ให้ดำเนินการในศาลก็ได้ ซึ่งอาจเป็นกระบวนการของหน่วยงานภาครัฐอื่นที่มีองค์กรศาล ซึ่งมาตรา 3 ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 วางหลักว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาทกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา โดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี

โดยจะเรียกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีอาจทำโดยพนักงานฝ่ายปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ได้มีระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหรือระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยของกระทรวงยุติธรรมด้วย

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีต่อศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ตามประเภทคดีว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลใดและอาจเกิดขึ้นในชั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลก่อนที่ศาลจะส่งประทับรับฟ้องก็ได้หรือในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลใดศาลหนึ่งตามเขตอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาอรรถคดีของศาลยุติธรรม เช่น ศาลชำนาญการพิเศษ รวมถึงศาลที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองด้วย

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชนสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล เป็นการดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้ข้อตกลงอันเกิดจากความตกลงยินยอมของคู่กรณีมีสภาพบังคับตามกฎหมาย ประชาชนทุกชนชั้นสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง และเกิดความสมานฉันท์ในการยุติข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยในคดีแพ่ง

วิธีการจัดการคดีเพื่อเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี จำต้องเป็นไปตามความสมัครใจของคู่กรณีโดยการให้คู่กรณียื่นคำร้องต่อศาลหรือสำนักส่งเสริมงานตุลาการซึ่งแยกเป็นประเภทคดีดังนี้

ข้อพิพาททางแพ่ง ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่สามารถกระทำได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์
- (2) ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก
- (3) ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (4) ข้อพิพาทอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนข้อพิพาททางแพ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล
- (2) ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับสิทธิในครอบครัว
- (3) ข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์

สาระสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ได้แก่ ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับที่ดินที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดกและข้อพิพาทอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาท ถ้าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถกระทำได้ทุกประเภทคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลต้องการให้กระทำในคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์จำนวนไม่มาก ทั้งนี้ ในคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์สูงอาจ



กระทบต่อความสงบเรียบร้อยต่อประชาชนได้และอาจมอบให้องค์กรศาลยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อพิพาททางแพ่งอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเพื่อให้เกิดการตรวจสอบขององค์กรในระดับศาลต่อไป

ธนทร ผดุงนิติรัฐ ได้สรุปแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 กำหนดว่า “ข้อตกลงระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงให้มีผลผูกพันโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบเพียงเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น (มาตรา 3) ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ คือ จัดทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทตามผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 11) ผู้ไกล่เกลี่ยต้องถือปฏิบัติตามจริยธรรม ดังต่อไปนี้ คือ ไม่กระทำการในลักษณะเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือบีบบังคับให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดลงลายมือชื่อในข้อตกลงระงับข้อพิพาท (มาตรา 12) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ห้ามมิให้ผู้ไกล่เกลี่ยกระทำการหรือจัดให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการบงคับ ชูเชื้อ หลอกลวง หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คู่กรณีทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท (มาตรา 16) ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีมีสิทธิเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันได้โดยอิสระ ทั้งนี้ ข้อตกลงนั้นต้องไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 28) เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ย ลงลายมือชื่อไว้ (มาตรา 30) (ธนทร ผดุงนิติรัฐ, 2562)

การไกล่เกลี่ยในคดีอาญา

เดิมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการยุติคดีจะทำได้โดยเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น ต่อมา เมื่อมีปริมาณคดีเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมไทยเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการศึกษาและได้ทำการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ประเภทคดีอาญาที่แม้แต่รัฐเห็นว่ามีความสำคัญกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยรวม แต่ยังสามารถไกล่เกลี่ยกันได้โดยเริ่มจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คดีในส่วนแบ่งยุติไปตามหลักเจตนา ทั้งนี้ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดประเภทคดีที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในคดีอาญาบางประเภทและเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีคดีขึ้นสู่ศาลโดยนำหลักการหลักเลี้ยงโทษจำคุกในระยะสั้นมาใช้ เพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินคดี ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีในขั้นตอนก่อนฟ้องคดีโดยพนักงานสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่รัฐคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้กำหนดแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหาย โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

สิทธิโชค อุบลขาว ได้ศึกษางานวิจัยและสรุปแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ในคดีอาญา

1. ความผิดอันยอมความได้



2. ความผิดลหุโทษ ตามมาตรา 390,391,392,393,394,395,397 ประมวลกฎหมายอาญาและความผิดลหุโทษที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

3. ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน

1. คดีที่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ในพนักงานสอบสวนต้องแจ้งให้ คู่กรณีทราบในโอกาสแรกว่ามีสิทธิยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยให้บันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในบันทึกคำให้การผู้ต้องหาหรือบันทึกปากคำผู้เสียหาย

2. เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาและคดีนั้นมิได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาตัดสินของศาล ให้คู่กรณียื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาต่อพนักงานสอบสวนและให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นเสนอพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือหัวหน้าสถานีตำรวจภายใน 3 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องหากเห็นว่าคำร้องไม่ถูกต้อง หรือมีรายละเอียดของคำร้องไม่ครบถ้วนให้แจ้งให้ทำคำร้องใหม่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ยื่นคำร้องไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ยื่นคำร้องนั้นไม่ประสงค์ที่จะยื่นคำร้องอีกต่อไป

3. ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณีเพื่อเลือกและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา หากถ้าคู่กรณีไม่อาจตกลงเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้พนักงานสอบสวนเลือกและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยแล้วแจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีทราบ

4. ให้พนักงานสอบสวนกำหนดนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาครั้งแรกภายใน 7 วัน นับแต่วันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย แล้วแจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีทราบ หากกรณีมีเหตุจำเป็นที่มีอาจดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาให้พนักงานสอบสวนขอขยายระยะเวลาไปยังพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้อีกไม่เกิน 7 วัน

5. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้กระทำแล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่กำหนดนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาครั้งแรก แต่หากมีเหตุจำเป็นหรือเชื่อได้ว่าคู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจดำเนินการต่อไปได้อีกไม่เกิน 30 วัน โดยบันทึกเหตุดังกล่าวไว้

6. ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน กรณีหากตกลงกันได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้แล้วส่งบันทึกข้อตกลงไปยังพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งยุติคดี สิทธินาคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ กรณีตกลงกันไม่ได้ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป (สิทธิโชค อุบลขาว และ จันทราทิพย์ สุขุม, 2565)

การไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองเกี่ยวกับอำนาจและความสามารถในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากการศึกษาพบว่าตุลาการบางท่านได้นำแนวทางและแนวคิดอันมีลักษณะใกล้เคียงกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า Court Compromise ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นคนกลางเพื่อให้คู่กรณีได้



เจรจาทำความเข้าใจกัน ซึ่งนำไปสู่การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายและมีการยุติข้อพิพาทไปในที่สุด ทำให้คดีบางคดีสามารถยุติลงได้โดยรวดเร็วแต่ปัญหาที่พบก็คือ การใช้การไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าว แม้ว่าอาจช่วยให้ข้อพิพาทยุติลงได้แต่ไร้ซึ่งสภาพบังคับ ทำให้ผลที่ได้ต้องอาศัยช่องทางที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องของการถอนคำฟ้องหรือการจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งคดีหมดสิ้นไป แต่ไม่อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความและพิพากษาตามยอมได้ อีกทั้งยังทำให้ตุลาการบางท่านไม่ประสงค์จะดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท ในขณะที่ตุลาการอีกหลายท่านมองว่าในการที่ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองไต่สวนข้อพิพาท การไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทจึงเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ในการยุติคดีปกครอง จนกระทั่งเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ทั้งนี้ ยังส่งผลต่อปัญหาการครหาในเรื่องของความเป็นกลางของตุลาการที่เข้ามาดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทประกอบกับเมื่อสำนักงานศาลปกครองได้จัดสัมมนา เรื่อง ความเป็นไปได้ในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง ผลจากการสัมมนาพบว่า ตุลาการศาลปกครองส่วนใหญ่ได้เคยนำการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทมาใช้ในการยุติคดี โดยเข้าใจว่าเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบทบาทลักษณะของการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าวนั้น ตุลาการบางท่านไต่สวนเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเข้ามาพูดคุยกันแสดงถึงความต้องการและข้อมูลของตนเพื่อให้อีกฝ่ายรับทราบและอาจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเมื่อเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขณะที่ตุลาการบางท่านอาจใช้โอกาสในการไต่สวนเอกสารและพยานต่าง ๆ เพื่อค้นหาความจริงและเสนอแนะทางออกให้คู่กรณี โดยมุ่งประสงค์ให้คดียุติไปได้ด้วยการถอนฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเป็นลักษณะของการประนีประนอมข้อพิพาท (สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, 2559)

เดิมแม้ศาลปกครองจะยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความในการพิจารณาคดีก็ตาม แต่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองปัจจุบันก็ได้นำวิธีการคล้าย ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในบางโอกาสอยู่แล้ว ซึ่งเป็นช่องทางที่ทำให้คู่กรณีมีความพึงพอใจทำให้คดีจบลงได้ทำให้คดีเสร็จออกไปจากศาลอย่างรวดเร็ว ซึ่งศาลมักจะใช้วิธีการไต่สวนในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล (ไพรัช โตสวัสดิ์, 2560)

อมรรัตน์ อามาตเสนา ได้ศึกษาและสรุปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ดังนี้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของไทยนั้น ในอดีตพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน สำนักงานศาลปกครองได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักการสำคัญต่าง ๆ ในการไกล่เกลี่ยในประเด็นที่เกี่ยวกับลำดับชั้นศาลที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ประเภทคดีปกครองที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ข้อจำกัดหรือข้อห้ามในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรวมไปถึงหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครอง แต่สำหรับข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน และการตัดสินใจขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของอิสระและเสรีภาพ หากแต่ตั้งอยู่บนฐานความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ



ทางปกครองและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ในการจะนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง จึงต้องพิจารณาความเหมาะสมของคดีและใช้ด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำใด ๆ จะต้องคำนึงว่ามีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้หรือไม่ ต้องกระทำไปในขอบเขตที่กฎหมายจำกัดไว้เท่านั้น และทั้งนี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ (อมรรัตน์ อำมาตเสนา, 2562)

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง หมายถึง การให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมาย โดยไม่กระทำในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non-contradiction) ต่อกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ริเริ่มการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางเลือกในบริบทของกฎหมายปกครองไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจหรือใช้อ้างเป็นข้อยกเว้นที่จะทำให้ฝ่ายปกครองหลุดพ้นไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองแต่ประการใด หากแต่การดำเนินการในการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองยังคงต้องผูกพันอยู่กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมอ ดังนั้น ในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น (สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, 2559)

เชาวณี ขววิสิ เห็นว่า ควรจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองและ

1. แยกผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงออกจากตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อความเป็นกลางอย่างแท้จริง ด้วยการขึ้นทะเบียนผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท
2. ต้องแยกสำนวนการใกล้เคียงออกจากสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อให้คู่กรณีเกิดความเชื่อมั่นในการจริงใจและเปิดเผยหรือยอมรับข้อเท็จจริง โดยสำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทจะจัดทำและเก็บโดยศูนย์ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่จัดทำและเก็บโดยส่วนงานคดีของศาลปกครอง
3. ต้องแยกสถานที่หรือห้องใกล้เคียงออกจากสถานที่หรือห้องพิจารณาคดีเพื่อสร้างบรรยากาศความเป็นมิตรลดความเป็นศัตรูและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีในการมอบคดีเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง โดยห้องใกล้เคียง หรือห้องสมานฉันท์ จะอยู่ในศูนย์ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท แยกต่างหากจากห้องพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง
4. ขึ้นทะเบียนผู้ใกล้เคียงที่มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประจำศูนย์ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทเพื่อให้คู่กรณีรับทราบและมีสิทธิเลือกผู้ใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาททำหน้าที่เป็นผู้ใกล้เคียงหรือร่วมกับตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท
5. กรณีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทต้องแยกตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงออกจากตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเด็ดขาดโดยอาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงเพื่อลดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมิให้ตุลาการศาลปกครองแบกรับภาระการใกล้เคียงข้อพิพาทและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปพร้อมกัน (เชาวณี ขววิสิ, 2566)



บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

สิริยา พรหมราชยศ เห็นว่า การควบคุมความเหมาะสมเป็นธรรมของการกระทำทางปกครอง เป็นการควบคุมประสิทธิภาพของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่าจะกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่และกำหนดขั้นตอนไว้ อันส่งผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวอาจสร้างความเดือดร้อน หรือทำให้บุคคลบุคคลหนึ่งได้รับความเสียหายก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่เหมาะสมเป็นธรรมเสมอไปในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น การใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะรักษาความสงบของบ้านเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนได้ แต่จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของการใช้อำนาจด้วย เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐแม้ว่าจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีช่องว่างที่อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เลือกปฏิบัติ ไม่มีประสานงานภายในองค์กรที่ดีจึงทำให้ประชาชนแต่ละคนได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และไม่มีมาตรฐานในการให้บริการสิ่งเหล่านี้ ล้วนแสดงให้เห็นความบกพร่องของการบริหารจัดการหน่วยงานรัฐ หรือเรียกว่า “อรรถมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน” (Maladministration) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหการปฏิบัติราชการที่ “ถูกกฎหมาย” แต่ “ไม่เป็นธรรมหรือไร้ประสิทธิภาพ” ซึ่งได้แก่ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั่นเอง (สิริยา พรหมราชยศ, 2553)

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ Ombudsman มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาหรือรัฐบาล มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้ ได้รับความเดือดร้อนจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจกระทำการทางปกครองโดยมิชอบ ทั้งการใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรม รวมเรียกว่าเป็น “ความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หรือ อรรถมาภิบาล” (Maladministration) ซึ่งปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หากเรื่องดังกล่าวเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ ประชาชนย่อมไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ แต่สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้อสอบสวนข้อเท็จจริงและหาทางแก้ไขปัญหานั้นได้ จึงกล่าวได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เสริมระบบการอำนวยความสะดวกในระบบศาล ในขณะที่เดียวกันการเปิดโอกาสที่ประชาชนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายปกครอง ก็เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

และการควบคุมตรวจสอบแบบแนบนำ (reflexive control) มีลักษณะการตรวจสอบที่เน้นการประสานงานระหว่างคู่กรณี การดำเนินการจะเป็นการเจรจาโน้มน้าวชักจูงใจให้เกิดผลในแนวทางที่ต้องการ โดยไม่มีการบังคับสั่งการใด ๆ ทั้งสิ้น อันเป็นลักษณะการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน กระบวนการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการเจรจาทอรองกับฝ่ายปกครองเพื่อหาทางออกร่วมกันมากกว่าจะใช้อำนาจบังคับ และยังมกลไกที่จะทำให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ คือการจัดทำรายงาน เสนอรัฐสภาและเผยแพร่ต่อประชาชน เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองและมติมหาชน (Social Sanction) กดดันฝ่ายบริหาร



อภิปรายผล

ปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเลือกถือว่าเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในการระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาททั้งก่อนและภายหลังฟ้องคดีทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาที่หน่วยงานรัฐมีรูปแบบตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายกลางตามหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปเป็นหลักเกณฑ์การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แต่ต้องแจ้งให้กระทรวงยุติธรรมทราบก่อน และได้วางหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งและคดีอาญารวมทั้งในปัจจุบันศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรศาลได้นำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้โดยกำหนดเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และถือว่าเป็นบทบาทและภารกิจที่มีความสำคัญและเป็นหลักการที่สำคัญยอมรับว่าแม้คดีที่มีลักษณะเกี่ยวกับคดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือที่เรียกว่าคดีปกครอง องค์กรตุลาการ เช่น ศาลปกครองซึ่งมีระบบกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะเพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในปัจจุบันได้นำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยได้กำหนดและวางหลักการเกี่ยวกับประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้และคดีประเภทใดที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้รวมทั้งขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและกำหนดผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ย รวมทั้งการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้มาใช้กับคำพิพากษาศาลปกครอง จะเห็นได้ว่ารัฐส่งเสริมให้เกิดกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกทั้งในชั้นก่อนฟ้องและภายหลังฟ้องคดีต่อศาลเป็นที่นิยมและได้พัฒนาระบบงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาโดยตลอดจนประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการสำนวนคดีทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน ในชั้นพนักงานอัยการ ในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยเฉพาะในชั้นศาลที่มักมีคำพูดที่ว่าคำพิพากษาที่ดีที่สุดคือคำพิพากษาที่ได้เกิดจากคู่ความในคดี และสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และในคดีปกครอง โดยมีบทบัญญัติและวางหลักเกณฑ์ในการนำมาหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้ในแต่ละประเภทคดีที่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาหลักการและแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในคดีปกครองเนื่องจากอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอและไม่สามารถตรวจสอบเอกชนได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มุ่งหมายที่จะจับผิดหรือลงโทษบุคคลใดเป็นสำคัญและจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทให้กับผู้ร้องเรียนผู้ได้รับความเดือดร้อน ในบางประเทศอาจมีผู้ตรวจการแผ่นดินหรือศาลปกครองเพียงองค์กรเดียวในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (คดีปกครอง) ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำรูปแบบและการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของศาลปกครองมาเปรียบเทียบ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรศาล เช่น ศาลปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินต่างกันที่องค์กรศาลปกครองเป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทในฐานะองค์กรศาลสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนให้กับผู้ได้รับความเดือดร้อนในคดีปกครองเช่นเดียวกันแต่จะมีบริบททางกฎหมายที่แตกต่างจากการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทของศาลปกครอง เช่น มิได้ใช้กระบวนการพิจารณาและสืบพยานเหมือนเช่นศาลปกครอง แต่จะใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจ



ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองได้มีการกำหนดการไกล่เกลี่ยไว้ในกฎหมายและระเบียบด้วยแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรกำหนดแนวทางในการไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนฟ้องในคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมกับการแก้ไข้ปัญหาของเรื่องร้องเรียนอันจะทำให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป และจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการแก้ไข้ปัญหาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการมักจะทำให้ข้อพิพาทถูกแก้ไข้เป็นไปด้วยดีด้วยความตกลงกันของทุกฝ่ายสมกับคำว่าคำพิพากษาที่ดีที่สุดคือคำพิพากษาที่เกิดจากคู่ความตกลงของคู่ความ อีกทั้งยังสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีของฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนได้อย่างดีเยี่ยมอีกด้วย โดยหากการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องประสบความสำเร็จมากเท่าไรก็จะช่วยลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและลดปัญหาการฟ้องร้องเอาผิดลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกทางด้วยเช่นกัน

ปัจจุบันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางปกครองในชั้นก่อนฟ้องคดีมีความสำคัญและนิยมอย่างแพร่หลาย สามารถดำเนินการได้โดยระบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจของรัฐ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐ และมีข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานในระบบบริหารราชการเพื่อให้มีการพัฒนา และมีมาตรฐานแตกต่างกับระบบของศาลปกครองอยู่ในหลายส่วน เช่น มีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันไม่ได้ยึดติดเหมือนเช่นระบบ ศาลปกครอง แม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัย แต่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะมีลักษณะอำนาจบังคับกึ่งตุลาการหากไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องรายงานไปตามลำดับชั้นบังคับบัญชาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินและอาจรายงานต่อสภาหากหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินอันเป็นการฟ้องหรือแจ้งให้ทางรัฐสภาทราบ และกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการได้หลายทางเช่นการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่หรือให้หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อนำมาใช้ในการทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นที่น่าสนใจว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงจะดำเนินการโดยเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการตามที่เห็นสมควรว่าจะแก้ไข้ปัญหาเรื่องร้องเรียนอย่างไรให้ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีข้อจำกัดและระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จึงไม่สามารถกำหนดวิธีที่เหมาะสมในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ด้วยระยะเวลาอันมีจำกัด และการบริหารจัดการสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไข้ปัญหาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยกำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นรูปธรรมก็จะทำให้เรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพิ่มแนวทางในการแก้ไข้ปัญหาให้กับผู้ร้องเรียนได้มากยิ่งขึ้นและผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีแนวทางในการพิจารณาการแก้ไข้ปัญหาโดยวิธีการนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ต่อไป โดยส่วนใหญ่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อรายงานให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับทราบและพิจารณาต่อไปว่าสามารถแก้ไข้ปัญหาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนได้หรือไม่ หากได้ก็จะยุติเรื่องร้องเรียน หากกรณีไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาได้และผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วอาจมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานเพื่อให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน รวมทั้งบางกรณีอาจส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ประกอบกับในบางกรณีหากผู้ร้องเรียนที่ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หากมีความประสงค์จะขอไกล่เกลี่ยกับคู่กรณี กับพบว่ายังไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ผู้ร้องเรียนได้ตาม ความประสงค์เนื่องจากยังไม่มีระเบียบรองรับทำให้ปัจจุบันจะเป็นการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการ และ จากการศึกษาพบว่าในบางคดีอาจประสบความสำเร็จได้โดยเร็ว หากมีการนำระบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่อง ร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียนที่เห็นว่า เรื่องร้องเรียนของตนเองควรนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้และจะทำให้ลดขั้นตอนการทำงานลงไปได้อย่างมากสอดคล้องกับ หลักการและแนวความคิดสมัยใหม่ที่การระงับข้อพิพาทพิพาททางเลือกนำมาใช้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน

ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถ συμβατα ทนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ ในเรื่องร้องเรียนได้ในฐานะผู้เจรจาไกล่เกลี่ย โดยอาจทำหนังสือเชิญผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุม หรือในฐานะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยในระหว่างแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน แต่ที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองก็เคยประสบปัญหาในลักษณะดังกล่าวโดยการไกล่เกลี่ยในสำนักงาน ศาลปกครอง ในอดีตจะอาศัยตุลาการเจ้าของสำนวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีนำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่อง ร้องเรียนมาใช้ในระหว่างพิจารณาคดีซึ่งมีข้อจำกัดในส่วนในเรื่องความเป็นกลางและไม่สอดคล้องกับหลักการไกล่ เกลี่ยข้อพิพาทควรเกิดจากความประสงค์ของผู้ร้องเรียนโดยตรง มิใช่เกิดจากบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการพิจารณาคดี จึงทำให้ต่อมาสำนักงานศาลปกครองได้นำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้อพิพาทมาใช้ในคดี ปกครองโดยวางแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้เพิ่มเติมจากการใช้วิธีพิจารณาคดี ของศาลปกครองที่จะมักมีรูปแบบของระบบศาลที่มักจะเคร่งครัดกับรูปแบบและกระบวนการพิจารณาคดี จนเกินไปทำให้สำนวนคดีไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในส่วนรูปแบบและเนื้อหาในกระบวนการพิจารณาคดีของตุลาการ ผู้รับผิดชอบสำนวนแต่ละท่าน ต่อมาในปัจจุบันศาลปกครองได้เห็นถึงความสำคัญในการนำระบบการระงับ ข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในคดีปกครองและมีกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดี ปกครอง ดังนั้น หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจะช่วยให้เรื่องร้องเรียนที่ประชาชนยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นสะดวกรวดเร็วขึ้น และสามารถ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพและการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ตรวจการ แผ่นดินมีแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มมากยิ่งขึ้น

สรุป/ข้อเสนอแนะ

เพื่อยกระดับและพัฒนางานทางด้านสอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญและนโยบายภาครัฐที่มีแนวทางในการนำหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทาง สังคมเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนมากยิ่งขึ้นทำให้ การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนมีความรวดเร็วและแล้วเสร็จมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับหลักการ แก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง อีกทั้งยัง เป็นการลดข้อขัดแย้งทางสังคมระหว่างผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐและรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่าง หน่วยงานของรัฐและประชาชนผู้ร้องเรียน



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาเพิ่มโครงสร้างงานทางด้านการไกล่เกลี่ยเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับภารกิจด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหากเป็นไปได้สมควรจัดตั้ง “ศูนย์ระงับข้อพิพาททางเลือกโดยสันติวิธี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและออกกฎหมายเพื่อรองรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของศูนย์ดังกล่าว เช่น มีหน้าที่การจัดประชุม จัดเตรียมเอกสารบันทึกการประชุมที่ได้รับจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การประสานงานกับผู้ร้องเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำร่างคำวินิจฉัยในสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประชาสัมพันธ์งานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปทางกรอบและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงาน โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นทางเลือกให้กับผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เข้าร่วมไกล่เกลี่ยเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างหน่วยงานและผู้ร้องเรียนเพื่อที่จะลดขั้นตอน และมีลักษณะการประชุมที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ และประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายของผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยพิจารณาออกระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออนไลน์ของผู้ตรวจการแผ่นดินผ่านทางแอปพลิเคชัน เช่น Zoom line หรือระบบออนไลน์ต่อไป รวมทั้งส่งบุคลากรไปฝึกอบรมหลักสูตรไกล่เกลี่ยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนเฉพาะด้าน เช่น การไกล่เกลี่ยด้านกระบวนการยุติธรรม การไกล่เกลี่ยด้านสิ่งแวดล้อม การไกล่เกลี่ยด้านที่ดิน แล้วขึ้นบัญชีผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป จัดทำคู่มือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

1. เสนอแนะให้มีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยวางแผนทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนแยกจากการสอบสวนทั่วไป “แก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน ประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยได้ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.

2. เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

“ข้อ 3 ให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

- (1) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้
- (2) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐานหรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุ อันสมควร
- (3) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือขอยุติเรื่อง
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง



- (6) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล
- (7) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น
- (8) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้วแต่กรณี
- เพิ่มเติม (9) เรื่องร้องเรียนที่ได้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการหรือพิจารณาวงรอบและเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานของการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้ ดังนี้ วงรอบการกำหนดเรื่องร้องเรียนประเภทใดที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และเรื่องร้องเรียนประเภทใดที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ เพื่อให้อยู่ในบทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยพิจารณาจาก

เรื่องร้องเรียนที่สามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เช่น

1. เรื่องร้องเรียนการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
2. เรื่องร้องเรียนที่มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม
3. เรื่องร้องเรียนอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

และเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถจัดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เช่น

1. เรื่องที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. เรื่องร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนในวงกว้าง
3. เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเอง
4. เรื่องร้องเรียนที่เสนอต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบหรือกฎใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 231
5. เรื่องร้องเรียนที่มีการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 213
6. เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
7. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิอำนาจหน้าที่ของคู่กรณี
8. เรื่องร้องเรียนอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

วงรอบและเตรียมพร้อมเพื่อรองรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโดยพิจารณาแนวทางและหลักการที่สำคัญซึ่งเป็นหัวใจสำคัญว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



หมวด 1 บททั่วไปกล่าวถึงหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น ว่าด้วยหลักการที่สำคัญ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการโดยความสมัครใจของคู่ความทุกฝ่าย ต้องไม่สร้างความขัดแย้งหรือภาระในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน และต้องกระทำไปแล้วเสร็จโดยเร็วควรวางกรอบแนวทางให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกออกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยปกติสำนวนสอบสวนทั่วไปและกำหนดให้มีสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วไม่เกิน 60 วัน นับแต่ได้รับคำร้องหรือมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยในครั้งแรกต้องไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากไม่แล้วเสร็จ จะขอขยายระยะเวลาไกล่เกลี่ยครั้งที่ 2 ไม่เกิน 30 วัน และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการแยกต่างหากจากสำนวนที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั่วไป โดยจัดระบบสำนวนไกล่เกลี่ยแยกต่างหากจากสำนวนเรื่องร้องเรียนทั่วไป หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จให้ดำเนินการสอบสวนตามปกติต่อไป

2. หมวดที่ 2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกล่าวถึงหลักการและขั้นตอนการพิจารณายื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้คำสั่งให้มีการแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจบัญญัติให้คู่ความทุกฝ่ายมีความประสงค์และให้คำขอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าคดีใดควรนำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนตามคำร้องเรียนหรือเรื่องร้องเรียนใดตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควรประการใดและกำหนดผู้ทำหน้าที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความชัดเจนว่าควรมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ให้เกิดความชัดเจนหรือผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องใดโดยอาจพิจารณาแต่งตั้งไว้ในบัญชีผู้ไกล่เกลี่ยและควรวางหลักเกณฑ์ถึงคุณสมบัติของผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยต้องพิจารณากฎหมายกลางตามหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย และต้องมีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจรรยาบรรณของผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อคัดค้านและข้อคุณสมบัติต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการด้วยความเป็นกลาง และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และเสนอแนะโดยมุ่งเน้นการยุติปัญหาหรือแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีอันนำไปสู่การตกลงระงับข้อพิพาทร่วมกัน รวมทั้งกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแจ้งให้ผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยได้รับทราบขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นความลับข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ที่เกิดขึ้นระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นสิ่งที่ต้องเก็บเป็นความลับจะเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือข้อมูลดังกล่าวกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ไม่เกี่ยวข้องไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. หมวดที่ 3 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรพิจารณาวางแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้กระทำ ณ สถานที่ใดเวลาใดตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจมีการกำหนดและจัดให้มีการประชุมด้วยวิธีออนไลน์ก็สามารถทำได้ตามที่เห็นสมควร โดยผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องแถลงและกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการไกล่



เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการให้ผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับทราบ และมีหลักการที่สำคัญคือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องกระทำต่อหน้าผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยเว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจตกลงแทนเข้าร่วมไกล่เกลี่ยได้

4. หมวดที่ 4 ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงในกรณี ดังต่อไปนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน
2. ผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ยกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
3. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่อาจสำเร็จลงได้หรืออาจ

ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยหรือเป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง การสิ้นสุดลงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งในการดำเนินการของผู้ไกล่เกลี่ย โดยหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเกิดจากความประสงค์และสมัครใจของผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยทุกฝ่าย เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จไม่ว่าคู่กรณีขอถอนตัวหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป สำหรับกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จไม่ว่าบางประเด็นหรือทั้งหมดให้จัดทำบันทึกข้อตกลงและลงลายมือชื่อร่วมกันและควรวางแผนทางให้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวเป็นความลับและไม่สามารถเปิดเผยได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะดำเนินการสอบสวนต่อไปหากปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนมีลักษณะกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐหรืออาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและบันทึกข้อตกลงดังกล่าวควรวางหลักเกณฑ์ให้ถือว่าเป็นการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อเป็นข้อเสนอแนะ และเป็นส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา มาตรา 32 วรรคสอง “ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

5. หมวดที่ 5 สำหรับการอุทธรณ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องร้องเรียนมีหลักการที่สำคัญคือห้ามมิให้อุทธรณ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีรูปแบบและวิธีการระดับข้อพิพาทและควรเป็นไปตามความประสงค์ที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงไม่อาจอุทธรณ์ได้แต่อาจพิจารณาวางหลักเกณฑ์เป็นข้อยกเว้นในบางกรณีได้ เช่น เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้เมื่อมีการกล่าวอ้างว่าได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่ได้นำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน



เอกสารอ้างอิง

- เชาวณี ขววิสิ. (2566). ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย. ใน ปรัชญาดุษฐ์บัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม (หน้า 195-196). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพรัช โตสวัสดิ์. (2560). ศาลปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ธนทร ผดุงธิติฐ์. (ธันวาคม 2562). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งก่อนฟ้องคดี. วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 6(10).
- วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. (2550). คู่มือเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาท. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ศิริภรณ์ออฟเซต.
- สมยศ เชื้อไทย. (2562). ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. (4 กุมภาพันธ์ 2559). พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558. เข้าถึงได้จาก สำนักงานประเทศไทย: <https://www.kas.de/th/web/thailand/einzeltitel/-/content/development-of-the-mediation-and-conciliation-process-for-the-administrative-cases-in-the-year-2000-2015>
- สิทธิโชค อุบลขาว และ จันทราทิพย์ สุขุม. (2565). ประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน. เข้าถึงได้จาก TSU มหาวิทยาลัยทักษิณ: http://www2.huso.tsu.ac.th/ncom/csd/csdful_pdf/c133.pdf
- สิริยา พรหมราชยศ. (2553). ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมรรัตน์ อำมาตเสนา. (2562). ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.