

ความเป็นไปได้ในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลรัฐธรรมนูญ

Possibility to Apply Alternative Dispute Resolution in the Constitutional Court

ภูมิ มูลศิลป์¹

Poom Moolsilpa

¹คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Faculty of Social Science Srinakharinwirot University

บทคัดย่อ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถยื่นคำร้องว่ากรกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอาจนำมาปรับใช้ในกรณีดังกล่าวได้หากเกิดปัญหาในอนาคต เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้นเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือคู่กรณีให้สามารถตกลงยุติข้อพิพาท โดยคงความสัมพันธ์ไว้ ประหยัด และมีความรวดเร็ว

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, การไกล่เกลี่ย

Abstract

Promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand reflects the development of the Constitutional Court especially a person whose rights or liberties guaranteed by the Constitution are violated, has the right to submit a petition to the Constitutional Court for a decision on whether such act is contrary to or inconsistent with the Constitution. The Alternative Dispute Resolution (ADR) may be applied in case of problems arise in the future since ADR is a mechanism to support parties to end conflicts and maintain relationship, economize, and save time.

Keywords: constitutional court, alternative dispute resolution, mediation

บทนำ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายประการทั้งในแง่โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้น โดยองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญอย่างเช่นศาลรัฐธรรมนูญก็มีพัฒนาการเชิงอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญเช่นเดียวกัน

เมื่อมองย้อนไปในอดีตนับแต่ประเทศไทยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงเท่านั้น หลังจากนั้น แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ แต่การเกิดขึ้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีความต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ทว่าพัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงมอบให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในบางประการส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการปฏิบัติตามพันธกิจเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้บังเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ และเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรศาล และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงมีพัฒนาการที่น่าสนใจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติจากเดิมที่ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เป็นให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลายฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตว่า ขอบเขตของการกระทำที่อาจขัดหรือแย้งต่อบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นกว้างเพียงใดและในกระบวนการ

กระทำได้กล่าวควรจะดำเนินการอย่างไรซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน จะพบว่ามีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงมาปรับใช้ในคดีหลายประเภท ซึ่งในศาลปกครองของไทยเองก็มีร่องรอยเกี่ยวกับแนวคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ บทความนี้จะได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือข้อจำกัดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะประเด็นการไกล่เกลี่ยมาปรับใช้กับศาลรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป

ความหมาย แนวคิด ความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ย

1. ความหมายของกระบวนการไกล่เกลี่ย

ในกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นมีคำศัพท์ที่ควรทำความเข้าใจเบื้องต้น ได้แก่ กระบวนการไกล่เกลี่ย (Mediation) อันหมายถึงกระบวนการแก้ไขปัญหาคัดแย้งหรือระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยให้กลับคืนดีกัน (Reconciliation) อันหมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามเพื่อช่วยคู่กรณีในการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่สั่นคลอน และการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกัน (Conciliation) อันหมายถึง วิธีการระงับข้อพิพาทแบบหนึ่ง มีบุคคลที่สามมีบทบาทชักจูงให้คู่พิพาทเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาท และบุคคลที่สามทำความเข้าใจของตนเองเสนอให้คู่พิพาทพิจารณาเพื่อปฏิบัติตาม

อาจกล่าวโดยสรุปว่ากระบวนการไกล่เกลี่ย หมายถึง วิธีการแก้ไขข้อพิพาทหรือความขัดแย้งของคู่กรณีโดยมีบุคคลที่สามผู้มีความเป็นกลาง ให้คำปรึกษา แนะนำแนวทาง ช่วยเหลือคู่กรณีให้สามารถตกลงยุติข้อพิพาทหรือความขัดแย้งได้โดยหาหนทางคงความสัมพันธ์ที่ดีของคู่กรณีไว้

2. แนวคิดของกระบวนการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีแนวคิดสำคัญคือ การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามามีบทบาทในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากัน โดยอาจต้องทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่คู่กรณีทั้งสองพอยอมรับได้ ทั้งนี้ในการไกล่เกลี่ยดังกล่าว ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นองค์กรหรือบุคคลก็ได้ ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่พิพาทและตัวบทกฎหมายที่บังคับใช้ ที่สำคัญ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ได้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท แต่ร่วมเจรจาประนีประนอม หรือเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทให้

คู่พิพาทพิจารณาตัดสินใจ โดยข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยนั้น ไม่มีผลผูกพันต่อคู่พิพาทที่จะต้องปฏิบัติตาม

3. ความสำคัญของการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยมีความสำคัญต่อการระงับข้อพิพาทดังนี้

3.1 เป็นการรักษาสัมพันธภาพ (Preserve a relationship) ระหว่างบุคคลหลายฝ่ายหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทผ่านการดำเนินการต่อกันบนพื้นฐานของความต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงคุณภาพของการตัดสินใจ และผลที่จะเกิดตามมา

3.2 เพื่อความเป็นธรรม (Fairness) สืบเนื่องจากความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างคู่พิพาท อาจส่งผลต่อการสร้างกระบวนการเพื่อให้เกิดชัยชนะของคู่พิพาทได้

3.3 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นข้อพิพาท (Clarification of the issues) อันเป็นการขจัดปัญหาในเรื่องการตีความระหว่างคู่พิพาท

3.4 เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างคู่พิพาท (Creativity) อันเกิดจากข้อมูลที่ได้ภายหลังปัญหาได้ถูกสำรวจและกำหนดประเด็นพิพาทได้ชัดเจนขึ้น

3.5 เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาข้อพิพาท (Participation) อันส่งผลให้เกิดความเข้าใจในปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

3.6 เพื่อให้เกิดความพอใจระหว่างคู่ความ (Mutual satisfaction) สืบเนื่องจากการตัดสินใจเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม

3.7 เพื่อรักษาศักดิ์ศรีของคู่ความแต่ละฝ่าย (Dignity) โดยในการระงับข้อพิพาทที่ดี คู่พิพาทควรให้เกียรติซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังควรรับฟังความคิดเห็นของอีกฝ่ายด้วย

3.8 เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย (Cost effective) โดยการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลในการลดต้นทุนที่ต้องใช้จ่ายในด้านการต่อสู้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนิยมแบ่งเป็นสองกรณี ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Court Annexed Mediation) เป็นกรณีที่คู่พิพาทนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลแล้ว โดยในระหว่างที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอยู่นั้น คู่พิพาทได้ทำความตกลง

ลงกันในเรื่องพิพาทจากการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษาที่เห็นว่าข้อพิพาทนั้นสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเมื่อข้อพิพาทดังกล่าวสิ้นสุดลงจะได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หากผู้พิพากษาเห็นว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นถูกต้องตามกฎหมายจึงได้พิพากษาให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีของประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลอาจแบ่งได้ 2 วิธีการ ได้แก่

1. การประนีประนอมข้อพิพาทในห้องพิจารณาซึ่งเป็นอำนาจของผู้พิพากษาดังปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ

2. การประนีประนอมข้อพิพาทตามระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาลโดยศาลแพ่งได้เริ่มใช้ระบบนี้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2537 สำหรับการประนีประนอมข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่ง และต่อมาได้มีการนำระบบนี้ไปใช้กับศาลชั้นต้นทั่วประเทศ ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาด้วย

สำหรับแนวคิดหลักของกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยศาลมี 3 ประการ ได้แก่

1. ทุกฝ่ายต้องสมัครใจเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ย กล่าวคือ การนำคดีเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยนั้นคู่พิพาทต้องสมัครใจที่จะให้ผู้พิพากษาไกล่เกลี่ย และผู้พิพากษาต้องสมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย

2. การไกล่เกลี่ยเป็นการทำให้คู่พิพาทเกิดความพอใจแล้วตกลงระงับข้อพิพาทกัน กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยนั้นต่างกับการพิจารณาคดีตามปกติของศาลซึ่งเป็นการค้นหาความจริงในประเด็นแห่งปัญหาที่คู่พิพาทโต้แย้งกัน หรือเป็นการค้นหาความเสียหายที่แท้จริง ในขณะที่การไกล่เกลี่ยเป็นการค้นหาความพอใจของคู่พิพาทแล้วตกลงกันตามนั้น

3. ระบบการไกล่เกลี่ยเป็นระบบที่มีพื้นฐานมาจากอำนาจการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษา กล่าวคือ ผู้พิพากษาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเอง แต่ปรับขั้นตอนการปฏิบัติ วิธีการทำงาน และอำนาจของผู้พิพากษาเพื่อลดอุปสรรคต่าง ๆ จากการใช้อำนาจของผู้พิพากษาตามปกติเท่านั้น

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล (Out-of-Court Mediation) นั้นอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา นับแต่เริ่มมีข้อพิพาทซึ่งคู่กรณียินยอมให้บุคคลหรือองค์กรภายนอกทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้โดยศาลไม่มีส่วนรับรู้ถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

2.1 บุคคลที่สามที่จะเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอาศัยความยินยอมของคู่พิพาททั้งสองเป็นสำคัญ โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องกำหนดให้คู่พิพาททั้งสองแสดงความยินยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

2.2 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นบุคคลใดก็ตามที่คู่พิพาทยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยอมมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

2.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่พิพาท อันแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลซึ่งอาจเกิดจากความสมัครใจหรือถูกบังคับเมื่อศาลมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.4 ข้อตกลงที่สมประโยชน์แก่คู่พิพาททั้งสองเป็นเป้าประสงค์หลักซึ่งต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลที่มุ่งประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลยังเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

กล่าวโดยสรุป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีให้ระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลหรือองค์กรภายนอกทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรม

ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมและข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการ โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเพื่อดำเนินงานและส่งเสริมสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คำแนะนำหรือข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่คู่ความ ทนายความ หรือผู้เกี่ยวข้องโดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจประกาศกำหนดประเภทของคดีที่ให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเชิญชวนคู่ความเข้าร่วมกระบวนการก็ได้

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานไกล่เกลี่ยประจำศาลประกอบด้วยบุคคลจากข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมจำนวน 5 ถึง 9 คน ทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาเชิงนโยบายและกำหนดแผนเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน วิเคราะห์ปัญหา และให้ข้อเสนอแนะและความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงปัญหาหรือการดำเนินงาน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 พอสรุปได้ ดังนี้

1. การเข้าสู่กระบวนการ

การไต่ถามไต่สวนในชั้นศาลจะเกิดขึ้นเมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควร หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอแล้วฝ่ายที่เหลือตกลงด้วย

2. การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม (ผู้ไกล่เกลี่ย)

องค์คณะผู้พิพากษาอาจทำการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะดำเนินการ นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความพึงพอใจของคู่ความเท่าที่จะกระทำได้

3. ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

คู่ความที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองเว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือจำเป็น สำหรับแนวทางการดำเนินการให้เป็นตามที่คู่ความตกลงกันได้ หากไม่ได้ตกลง ให้ผู้ประนีประนอมกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่ความ ความเป็นธรรม และความรวดเร็ว ก่อนเริ่มกระบวนการให้ผู้ประนีประนอมแจ้งคู่ความว่าข้อเสนอและคำแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะเก็บเป็นความลับ ไม่มีสิทธินำไปอ้างอิงไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่ผูกมัด และหากไม่สามารถตกลงกันได้จะไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีของศาล

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้ประนีประนอมสามารถให้คู่ความเสนอข้อเท็จจริง ข้อมูลเบื้องต้นหรือข้อเสนอ และอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความ ทั้งนี้คู่ความมีสิทธิขอให้ดำเนินการดังกล่าวเช่นกันแต่ผู้ประนีประนอมจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ในส่วนการประชุมไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจอนุญาตให้เข้าประชุมเฉพาะคู่ความ ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษา หรือบุคคลที่ผู้ประนีประนอมอนุญาตฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายแต่ต้องแจ้งการดำเนินการให้คู่ความฝ่ายที่มีได้เข้าร่วมทราบและห้ามเปิดเผยสาระสำคัญของข้อมูลในส่วนที่คู่ความผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเป็นความลับ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยหรือบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยยกเว้นคู่ความยินยอม รวมถึงห้ามนำความลับเกี่ยวกับการดำเนินการไปอ้างอิงหรือสืบพยานในกระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือศาลวันแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงเมื่อคู่ความสามารถตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้อง มีการขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ดำเนินการ ต่อ ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือ ผู้ประนีประนอมผู้รับผิดชอบ ราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งเห็นว่าการดำเนินการต่อไปไม่เป็นประโยชน์แก่คดี

สำหรับคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา คู่ความสามารถเข้าสู่กระบวนการตามที่กล่าวมาทั้งหมด ได้เช่นกัน โดยสามารถยื่นความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลนั้นๆ หรือศาลก่อนหน้าที่ พิพากษาคดีก็ได้ โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอุทธรณ์หรือฎีกาสามารถมีคำสั่งให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอสำนวน คำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการโดยศาลก่อน หน้าที่พิพากษาคดี ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเองหรือมอบหมายให้ ผู้รับผิดชอบราชการศาลนั้นๆ เป็นผู้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลอุทธรณ์หรือฎีกาจัดทำขึ้น แต่หาก ไม่ได้จัดทำไว้หรือบุคคลในบัญชีรายชื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของ ศาลที่ได้รับมอบหมาย

4. กรอระยะเวลาดำเนินการ

ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่เป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยกำหนด ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ให้ขยายเวลาได้หากเห็นสมควรหรือผู้ไกล่เกลี่ยร้องขอว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อคู่ความและไม่ได้ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้ กฎหมาย ยังกำหนดให้ผู้ประนีประนอมมีหน้าที่แจ้งให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบ และพิจารณา หากพบว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการในลักษณะประวิงเวลาให้ชักช้า และหาก ศาลเห็นว่าการดำเนินการต่อไปจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ก็อาจสั่งให้ดำเนิน กระบวนการพิจารณาคดีไปพร้อมกันก็ได้

5. การจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอม

ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 กำหนดให้เลขาธิการ สำนักงานศาล ยุติธรรมจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอมตามความจำเป็น โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการไกล่ เกลี่ยในศาลหรือในสำนักระงับข้อพิพาทไม่น้อยกว่า 10 คดี

แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาทในคดีปกครอง

ในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าศาลปกครองจะได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีแล้วเสร็จได้มากเพียงใดก็ตาม แต่จำนวนคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จแต่ละปียังมีปริมาณน้อยกว่าคดีรับเข้าในปีนั้นๆ ส่งผลให้มีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสะสมจำนวนหนึ่ง โดยเรื่องที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ คดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดการอภิปรายถึงการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อกระบวนการยุติธรรมในคดีปกครอง โดยมีผู้สนับสนุนว่าการไกล่เกลี่ยจะเป็นกระบวนการยุติธรรมหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่ความเอง โดยมีบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือ แนะนำ เสนอแนะหาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้คู่ความตอรองกันได้สำเร็จ

จากแนวความคิดดังกล่าว ศาลปกครองจึงได้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) มาใช้ในคดีปกครอง โดยเห็นว่าการระงับข้อพิพาททางเลือกดังกล่าวคือการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกันของกลุ่มหรือค้นหาทางออกที่ดีที่สุดในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินคดีของศาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งย่อมใช้ระยะเวลาที่นานกว่า และการอำนวยความสะดวกของศาลต้องยึดข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ และสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ภายในกรอบคำสั่งบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งบางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่ม หรืออาจไม่ใช้การแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี หากแต่วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งมีอยู่หลากหลายวิธีการ เช่น การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และอนุญาโตตุลาการจะเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่สมัครใจใช้วิธีการดังกล่าวได้เปิดใจพูดคุยและหาทางออกเพื่อยุติปัญหาาร่วมกันซึ่งย่อมจะสร้างให้เกิดความพึงพอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มากกว่าในกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ โดยลักษณะของข้อพิพาทที่ต่างก็เหมาะสมกับวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่แตกต่างกันออกไป สำหรับวิธีการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทนั้นอาจถือเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง โดยการไกล่เกลี่ยจะมีคนกลางหรือบุคคลที่สามซึ่งเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้ามาเป็นตัวเชื่อมในการหาทางออกให้กับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยจะทำหน้าที่ตั้งคำถาม ตั้งประเด็น เพื่อให้คู่กรณีช่วยกันคิดหาทางออก ส่วนการประนีประนอมนั้น คนกลางจะมีบทบาทเข้าไปมีส่วนในการ

ร่วมกันคิดหาทาง ออกที่เหมาะสมด้วย เมื่อเป็นที่ยอมรับและพึงพอใจทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะตกลงทำ สัญญาระงับข้อพิพาทกัน

ฝ่ายที่มีความคิดเห็นแตกต่างตั้งคำถามว่า คดีปกครองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ มหาชนและประโยชน์สาธารณะ จะสามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งมี ผู้ให้ความเห็นว่าแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครองยังต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับการปกป้องรักษาสิทธิของเอกชนหรือประชาชน เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล เพียงแต่มีความยืดหยุ่นในเรื่องของเนื้อหาและวิธีการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพื่อมุ่งให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด มีความรวดเร็ว และเกิดผลดีในระยะยาวแก่ คู่กรณีและสามารถนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่น ใน ประเทศเยอรมันนี โดยที่ข้อดีของวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก นิยมใช้ในคดีที่คู่กรณี มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันและยังคงต้องใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันต่อไป ในขณะที่หากเกิดกรณีพิพาทขึ้นสู่ กระบวนการพิจารณาคดีของศาล คำตัดสินของศาลที่ออกมา ย่อมต้องมีฝ่ายที่ชนะคดีกับฝ่ายที่แพ้คดี ทำให้เกิดความบาดหมางกลางแครงใจในการที่จะต้องอยู่ร่วมกันต่อไป ซึ่งไม่เกิดประโยชน์อย่าง แท้จริง วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดย ที่คู่กรณีเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ยังช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ช่วยประหยัดเวลาและงบประมาณ โดยกระบวนการดังกล่าว สามารถนำมาใช้ได้ทั้งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลหรือกรณีที่เกิดคดีเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลแล้ว ก็สามารถเดินคู่ขนานกับการพิจารณาของศาลได้ซึ่ง หาก คู่กรณีไม่สมัครใจจะใช้วิธีการดังกล่าว หรือใช้แล้วไม่สามารถหาข้อยุติที่ตรงร่วมกันได้เรื่องก็เข้าสู่ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลต่อไป ซึ่งรูปแบบของการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ ในศาลปกครอง อาจเป็นได้ทั้งระบบในศาล คือดำเนินการ โดยบุคลากรของศาล และระบบนอกศาล เช่น มีศูนย์ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งต้องศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมใน ระยะต่อไป

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นพัฒนาการความพยายามของศาลปกครองในการนำกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกมาปรับใช้ซึ่งนอกเหนือไปจากการศึกษาในเชิงเอกสารแล้ว สำนักงานศาลปกครอง ยังได้จัดกิจกรรมการสาธิตวิธีการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครองเยอรมัน โดยจัดเป็นโครงการ “การศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครองและการระงับข้อพิพาท

ทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย” อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันศาลปกครองยังมีได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาปรับใช้หรือออกเป็นระเบียบแต่อย่างใด

การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

ในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ออกเป็นข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ และมีกรแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงบัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ออกใช้บังคับในเวลาต่อมา

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่าในส่วนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีบทเฉพาะกาลระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติดังกล่าว วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ก่อน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเดิมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปี 2560 โดยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มี.ค. 2561 เป็นต้นไปแล้วโดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มีดังนี้

1. สืบเนื่องจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 หมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา 51 บัญญัติว่า การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่รัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

คดีที่บุคคลหรือชุมชนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าว อยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 (4) โดยในมาตรา 45 บัญญัติให้บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนหรือล่าช้า มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน (1) (2) และ (3)

กล่าวโดยสรุปคือ บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับความเสียหาย ได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการภายใน 30 วัน ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งปัญหาให้คณะรัฐมนตรีทราบเรื่องให้คณะรัฐมนตรีสั่งการ และแจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ ถ้าบุคคลหรือชุมชน เห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังไม่มีการปฏิบัติ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคดีให้เสร็จภายใน 1 ปี

2. สืบเนื่องจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งกรณี que se ve เห็นว่า การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในมาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ หรือเห็นว่าการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัย ว่าการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าถูกละเมิด และผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลภายใน 60 วัน นับแต่ได้

รับคำร้อง เมื่อพ้นกำหนดเวลา 60 วันแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ยื่นคำร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นต่อศาลโดยตรงได้ ทั้งนี้ในกรณีให้พิจารณาว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 90 วัน ในกรณีให้พิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ กำหนดเงื่อนไขไว้

3. การละเมิดอำนาจศาล วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ก่อนหน้านี้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล จึงไม่อาจดำเนินการใดๆ กับผู้ที่กระทำการเข้าลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจศาล เว้นแต่จะเข้าองค์ประกอบเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ก็ร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ได้บัญญัติการกระทำที่เป็น การละเมิดอำนาจศาลไว้ตามมาตรา 38 และมีโทษ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 โทษที่หนักที่สุด คือ จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ข้อที่ควรทราบ คือ บุคคลสามารถวิจารณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยคดีได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และมีได้ใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคาย เลียดสี หรืออาฆาตมาดร้าย ไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

สรุปผล

จากการศึกษาพบว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ ดังนี้

1. วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมายต่าง ๆ
2. วินิจฉัยในเรื่องสมาชิกภาพของบรรดาบุคลากรฝ่ายบริหาร
3. วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพไปในทางลี้ลับลี้วงระบอบการปกครอง ซึ่งในส่วนนี้มีความต่างจากเดิม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ไม่ได้ให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อนุญาตให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่น คำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ต่อเมื่อผู้ร้องได้ร้องขออัยการสูงสุด ให้ร้องขอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่อัยการสูงสุดไม่ได้ดำเนินการให้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งรัฐธรรมนูญใหม่ยังได้ตัดกรณีพรรคการเมืองลี้ลับลี้วงระบอบการปกครองออกอีกด้วย

4. การวินิจฉัยว่ามีการกระทำใดที่ส่งผลให้บุคคลฝ่ายรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หากตรวจสอบพบ การกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และหากผู้กระทำ เป็น ศ.ส. หรือ ส.ว. วินิจฉัยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ รวมถึงเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ดังกล่าว รวมถึงกรณีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำ อนุมัติ หรือแม้แต่ทราบถึงการกระทำดังกล่าว และ ไม่ได้ยับยั้ง ก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเช่นกัน โดยผู้กระทำผิดต้องใช้คืน เป็นเงินพร้อมดอกเบี้ยซึ่งส่วนนี้จะต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ กำหนดแต่เพียงให้การกระทำสิ้นผลไปเท่านั้น

5. การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดความขัดแย้งก่อน เหมือนใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6. วินิจฉัยเรื่องหนังสือสัญญา เช่น มีบทเปลี่ยนแปลงเรื่องอาณาเขตไทย หรืออาณาเขตใดซึ่ง ไทยมีอธิปไตยหรือไม่

7. วินิจฉัยเรื่องอื่นอันเกี่ยวข้องกับ หรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่ได้รับคำร้อง และ ตรวจสอบหลักกฎหมายที่ซ้ำกัน

เมื่อพิจารณาถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญและกระบวนการรับคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญปรากฏว่ายังมีได้มีพัฒนาการด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแต่อย่างใด ต่างจากการ ที่กระบวนการใกล้เคียงถูกนำมาปรับใช้มากยิ่งขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากการ ดำเนินการล่าสุดของศาลยุติธรรมที่เห็นชอบร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ... แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีโดยที่ ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) ได้มีมติ เห็นชอบร่างดังกล่าวที่แก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์และวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีแล้วและจะให้สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอที่ ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ต่อไป โดยร่าง พ.ร.บ.แก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฯ เพิ่ม “มาตรา 20 ตริ” เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่มี กรณีพิพาท

ในส่วน of ศาลปกครองก็ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวิธีระงับข้อพิพาท ทางเลือกมาปรับใช้ในคดีปกครองเช่นเดียวกัน สืบเนื่องจากมุมมองว่า การระงับข้อพิพาททางเลือก ดังกล่าวคือการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกันของกลุ่มหรือค้นหาทางออกที่ดีที่สุด

การยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของศาลปกครองต่อการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกรู้ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ และถึงแม้จะมีการสาธิตกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในศาลปกครองโดยผู้เชี่ยวชาญจากประเทศเยอรมันนีแล้วแต่กระบวนการดังกล่าวก็ยังมีได้ถูกนำมาปรับใช้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผลจากการเสวนาในวันจันทร์ที่ 4 มิถุนายน 2561 ณ ห้องประชุมราไพพรรณี สถาบันพระปกเกล้า มีผู้ที่เข้าร่วมจำนวน 12 ซึ่งมาจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานอัยการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ นักวิชาการสถาบันพระปกเกล้าฯ อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการ โดยผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มองว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ยังไม่มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายส่งผลให้เกิดกระบวนการในลักษณะการระงับข้อพิพาทนอกศาลซึ่งต้องจับตามองต่อไปว่าจะมีปัญหาอย่างไรเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อให้เกิดข้อกังวลดังที่ปรากฏอยู่ในสังคมเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในอนาคตกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่ามาปรับใช้โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยที่มีวัตถุประสงค์ที่จะคงความสัมพันธ์ของคู่กรณีไว้ซึ่งเป็นวิธีที่เริ่มมีความแพร่หลายมากขึ้นดังที่กล่าวมา

ข้อเสนอแนะ

1. สืบเนื่องจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกไว้ ในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในการรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการอันมีลักษณะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาล

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพิ่งประกาศใช้มาไม่นานและกลไกต่างๆ ยังมีได้ขับเคลื่อนเต็มรูปแบบ ดังนั้น เรายังคงต้องติดตามผลการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวต่อไปว่าจะมีปัญหอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นหรือไม่ในอนาคต อันรวมถึงปริมาณคดีที่จะมีผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย

2. ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 51 และมาตรา 213 ซึ่งเป็นการคาดการณ์ถึงปัญหาที่อาจเกิดหรือในอนาคตอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นจะต้องใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้อำนาจ ดังเช่นกรณีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 และระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งอ้างอิงอำนาจตามมาตรา 20 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ กรอบระยะเวลาดำเนินการ และการจัดทำทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยไว้

เอกสารอ้างอิง

ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2558, 25 พฤศจิกายน). “ศาลปกครอง” กับ แนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR). สยามรัฐ. ค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก

<http://www.manager.co.th/Crime/Viewnews.aspx?NewsID=9580000071768>

ตะวัน มานะกุล. (2561). กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย. โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย โดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. ค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก <http://v-reform.org/>

ธีรเดช นรัตถรักษา. (2561, 11 มิถุนายน). การไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง. มติชน. หน้า 4.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วัชรภรณ์ จุ้ยดำเพ็ญ. (2561). *ศาลรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*. ค้นเมื่อ วันที่ 10 มกราคม 2561 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=32705

สกล หาญสุทธีวารินทร์. (2561, 20 มีนาคม). *พรบ. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ส่วนที่เกี่ยวข้องประชาชน*. กรุงเทพธุรกิจ. ค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก <http://daily.bangkokbiznews.com/detail/326349>

สรญา โสภางจิณวงศ. (2561). *ทางเลือกหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม*. ค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2561 จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/71/file_1412668350.pdf

อุดม รัฐอมฤต. (2561). *ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้ รธน. ใหม่*. ค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news_274825

Black's Law Dictionary. (1996). U.S.A.: West Publishing Co.

Robert D. Benjamin, (2560). *Mediation and Conflict Management Services*. ค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.rbenjamin.com/>

Translated Thai References

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

Harnsuthivarin, S. (2018, 20 March). *Constitutional court procedure: people's related part*.

Bangkokbiz. [in Thai]

Jenkongtham, D. (2018, 25 June). *“Administrative court” and alternative dispute resolution*.

Siamrath. [in Thai]

Juilampeng, V. (2018). *Constitutional court under the draft constitution*. Retrieved on 10 January 2018 from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=32705 [in Thai]

parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=32705 [in Thai]

Manakul, M. (2018). *Mediation in Thailand*. National Health Foundation. Retrieved on 10 January 2018 from <http://v-reform.org/> [in Thai]

- Naratraksa, T. (2018, 11 June). *Mediation in administrative court*. Matichon. [in Thai]
- Ratammarit, U. (2018, 10 January). *Constitutional court under the new constitution*. Retrieved on 10 January 2018 from https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news_274825 [in Thai]
- Sopachareonwong, S. (2018). *Alternative in justice process*. Retrieved on 1 June 2018 from http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/71/file_1412668350.pdf [in Thai]

ผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปoom มูลศิลป์
หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 สุขุมวิท 23 เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110
โทรศัพท์: 02-649-5000 ต่อ 5589-90 อีเมล: poom@swu.ac.th

Author

Asst. Prof. Dr. Poom Moolsilpa
Bachelor of Laws Program, Faculty of Social Sciences
Srinakharinwirot University 114 Sukhumvit 23 Wattana Bangkok 10110
Tel.: 02-649-5000 ext. 5589-90 E-mail: poom@swu.ac.th