



ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย

โดย

เขาวณี ขววิสิฐ

ดุขฎิณิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุขฎิณิบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2566

PROBLEM WITH MEDIATION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES
IN THAILAND

BY

CHAOWANEE CHAWAVISIT



A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
(JUSTICE ADMINISTRATION)
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2023

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

ดุสิตนิพนธ์

ของ

เขาวณี ขววิสิฐ

เรื่อง

ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม

เมื่อ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2567

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อดัชนีพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองใน
	ประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	เชาวณี ชววิสิฐ
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การบริหารกระบวนการยุติธรรม
	นิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร
อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

ดุษฎีพนธ์เล่มนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท รูปแบบ วิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศและในประเทศไทย และปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึก มีผู้ให้ข้อมูลจำนวนทั้งสิ้น 39 ราย ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง 24 ราย ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง จำนวน 1 ราย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม จำนวน 1 ราย พนักงานอัยการ จำนวน 2 ราย พนักงานคดีปกครอง จำนวน 6 ราย อาจารย์มหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการ จำนวน 4 ราย และนิติกรหรือผู้ที่เคยใกล้เคียงในคดีปกครอง จำนวน 1 ราย

ผลการศึกษาพบว่า

(1) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสมัครใจของคู่กรณี หลักความไว้วางใจของคู่กรณี หลักความเป็นกลางในการใกล้เคียงข้อพิพาท และหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี นอกจากนี้หลักการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง และหลักความจำเป็นที่เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง

(2) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน แต่การไกล่เกลี่ยถือเป็นอำนาจดุลพินิจของตุลาการ ที่จะนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการบริหารจัดการ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน แต่ตุลาการศาลปกครองนิยมนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาท ส่วนประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ถือเป็นประเทศแรกที่มีกฎหมายบัญญัติการไกล่เกลี่ยทางแพ่งไว้ ซึ่งตุลาการศาลปกครองนำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง มาใช้ในการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือคดีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปกับภาครัฐ

(3) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 คู่กรณีสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีประเภทหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และสัญญาทางปกครอง โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งตุลาการซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไกล่เกลี่ย เว้นแต่มีการกล่าวอ้างเหตุฉ้อฉล ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และคำพิพากษานั้นมิได้เป็นไปตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ย

(4) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย 3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี และ 4) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์

จากปัญหาทั้ง 4 ประการ ผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เพื่อให้การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การระงับข้อพิพาททางปกครอง, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง, ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง

Dissertation Title	PROBLEMS WITH MEDIATION IN ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THAILAND
Author	Chaowanee Chawavisit
Degree	Doctor of Philosophy
Major Field/Faculty/University	Justice Administration Law Thammasat University
Dissertation Advisor	Associate Professor Niramai Phitkhae Manjit,Ph.D.
Dissertation Co-Advisor	Professor Udom Rathammarit,Ph.D.
Academic Years	2023

ABSTRACT

This dissertation employs qualitative research method with the primary objectives of investigating the fundamental principles of mediation in administrative disputes as well as models and methods of mediation applied in administrative dispute resolution both internationally and within Thailand. The study also aims to identify problems arising from mediation proceedings in Thailand and propose effective solutions to address these issues. The data for this study was retrieved from academic publications and gathered from intensive interviews. The participants in the study included a total of 39 individuals consisting of 24 Judges from the Administrative Courts, 1 Executive from the Administrative Court Office, 1 Judge from the Court of Justice, 2 Public Prosecutors, 6 Administrative Case Officials, 4 University Professors or Scholars, and 1 Lawyer or individual involving in mediation in administrative disputes.

The research outcomes indicate that:

(1) Fundamental principles of mediation in administrative disputes include: the principle of legality, the principle of voluntary participation of the parties, the principle of trustworthiness of the parties, the principle of neutrality and impartiality in dispute resolution, and the principle of efficiency in legal case adjudication and administration. Furthermore, the principles of mediation in administrative disputes

must comply with the fundamental principles of public law, namely: the principle of relationship between administrative agencies or state officials and private sectors, the principle of legal binding of administrative authorities, the principle of public interest, the principle of suitability, and the principle of necessity in mediation in administrative disputes.

(2) Methods of mediation in administrative disputes in other countries are as follows:

- In the Republic of France, there are specific provisions in judicial mediation enabling the administrative courts of first instance and administrative courts of appeal to have the competence to mediate disputes. However, the decision to engage in mediation falls within the discretion of judges.

- In the Federal Republic of Germany, although there are no specific provisions explicitly authorizing the mediation of administrative court cases, judges typically mediate disputes in cases falling within their jurisdiction to settle disputes.

- In the Republic of Austria, the first country to enact a Civil Dispute Mediation Act, administrative judges possess the authority to mediate disputes in cases involving environmental issues affecting society and communities as well as cases concerning state and public interests.

(3) Referring to methods of mediation in administrative disputes in Thailand according to the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No. 12) B.E. 2562 and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Mediation of Administrative Disputes B.E. 2562, the parties may submit applications to the courts requesting mediation at any time from when cases are filed with the administrative courts until the date of the termination of fact inquiries. The administrative courts have the competence to mediate disputes in cases involving disputes relating to administrative agencies or state officials neglecting official duties required by laws to be performed or performing such duties with unreasonable delay; disputes relating to wrongful acts or other liabilities of administrative agencies or state officials; and disputes relating to administrative contracts. The President of the Supreme Administrative Court or the President of Administrative Courts shall appoint

administrative judges, who are not handling the case files, to serve as mediators. Appeals against judgements of administrative courts of first instance are permitted only under specific circumstances regarding allegations of fraud against one of the parties; allegations that the judgments infringe provisions of laws concerning public order and good morals; and allegations that the judgements are not in accordance with the mediation agreements.

(4) Issues arising from the mediation process in Thailand can be categorized into four aspects: 1) eligible cases for mediation, 2) judges performing duties as mediators 3) prospections for dispute resolution in mediation, and 4) public inspection and appeals.

Based on the four identified problems mentioned above, the researcher has proposed recommendations to address problems relating to mediation of administrative disputes aiming to enhance the effectiveness of the process in providing justice to the people.

Keywords: Resolution in Administrative Disputes, Mediation in Administrative Disputes, Problems of Mediation in Administrative Disputes

กิตติกรรมประกาศ

ดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จากความกรุณาและการชี้แนะที่เป็นประโยชน์ของ กรรมการสอบดุขุณินินพนธ์ทุกท่าน ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ประธานกรรมการดุขุณินินพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการดุขุณินินพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ โดยเฉพาะท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร ที่ปรึกษาดุขุณินินพนธ์หลัก และศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ปรึกษาดุขุณินินพนธ์ร่วม ที่คอยชี้แนะให้คำปรึกษาให้ดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ ข้าพเจ้า ขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์เอื้อน ชุนแก้ว ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์คดี ขำัญญพิเศษ เป็นผู้มีความอุปการะข้าพเจ้าในการเข้ามาศึกษาในหลักสูตรนี้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณณัฐฐา จินดาวงษ์ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรที่ คอยดูแลประสานงานให้ความสะดวกในการศึกษาเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้ข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการ ศึกษาวิจัยดุขุณินินพนธ์ฉบับนี้ รวมจำนวน 39 ท่าน โดยแบ่งเป็น 7 กลุ่ม อาทิ กลุ่มหนึ่ง ตุลาการ ศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ ท่าน ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ ท่านดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ท่านประนัย วณิชชานนท์ ท่านรังสิกร อุปพงษ์ และท่านวชิระ ขอบแต่่ง กลุ่มสอง ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ท่านคม บูรณวรศิลป์ ท่านจิตติคุณ แพงคุณ ท่านเทอดพงศ์ คงจันทร์ ท่านนิทัศน์ จูยืนยง ท่านวินัย รุ่งรักษสกุล ท่านเจษฎา เสริญสุขสัมฤทธิ์ ท่านดร.ชาญวิทย์ ชัยกันย์ ท่านธีระ เดชขำ ท่านนาถอุมมา บรรจงมณี ท่านดร.สุชาติ วงศ์สินนาค ท่านสุรเชษฐ์ มะโนมัยกิจ ท่านโสภณ หริมสาโรจน์ ท่านจิระสวัสดิ์ สุรฤทธิ์ธำรง ท่านวิทยา ฝั้นคำอ้าย ท่านดร.มาโนช นามเดช ท่านจตุพล ศรีบุรมย์ และ ท่านอัครวรรณ อุทัยรังษี กลุ่มสาม ผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง ได้แก่ ท่านดร.เจตน์ สภาวรศิลป์พร กลุ่มสี่ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ได้แก่ ท่านพ.ต.ต.ดร.สันติ ผิวทองคำ กลุ่มห้า พนักงานอัยการ ได้แก่ ท่านดร.ณัฐวุฒิ เสนเนียม และท่านภานุพิศุทธิ์ อัสพรอาภาภักตร์ กลุ่มหก พนักงานคดีปกครอง ได้แก่ นายธนากรัฐ บวรสุวรรณ นายเอกสิทธิ์ จันตะมา นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด นางสาวเพียงพิศ ผลताल นายไพโรจน์ ทองเพชร และดร.วีระสิทธิ์ บูรณประภานนท์ กลุ่มเจ็ด นักวิชาการอาจารย์ ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัย สมรภูมิ อาจารย์ ดร.อนันต์ คงเครือพันธ์ อาจารย์เกริกเกียรติ ติพิชัยชัย นายนรินทร์ อธิสาร และนิติกรหรือผู้ที่เคยใกล้เคียงในคดีปกครอง จำนวน 1 ราย ได้แก่ นายอนุพงษ์ เพี้ยแก่นแก้ว

ท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุน เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกในทุก ๆ ด้าน ตลอดระยะเวลากว่า 4 ปี ที่ผ่านมา นับว่าเป็นความภูมิใจและเป็นเกียรติของข้าพเจ้าและวงศ์ตระกูล ที่ข้าพเจ้าได้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) ทำให้ข้าพเจ้าซึมซับจิตวิญญาณและอุดมการณ์ของนักกฎหมาย “ฉันรักธรรมศาสตร์ เพราะธรรมศาสตร์สอนให้ฉันรักประชาชน” ซึ่งจะคงอยู่กับข้าพเจ้าตลอดไป

เชาวณี ขววิสิฐ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(15)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.3 สมมติฐานการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	7
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท	8
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก	9
2.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลยุติธรรม	9
2.1.2 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลปกครอง	11
2.2 หลักการทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	14
2.2.1 ความคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	14
2.2.2 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	16
2.2.3 รูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	18
2.2.3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล	18

2.2.3.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล	19
2.2.4 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	19
2.2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	21
2.2.5.1 ช่วงเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	21
2.2.5.2 ผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	22
2.2.5.3 บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย	22
2.2.5.4 การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	23
2.2.6 ข้อดีและข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	23
2.2.6.1 ข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	23
2.2.6.2 ข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	26
2.3 หลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง	27
2.3.1 หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย	28
2.3.2 หลักความสมัครใจของคู่กรณี	30
2.3.3 หลักความไว้วางใจของคู่กรณี	31
2.3.4 หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	31
2.3.5 หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี	32
2.4 หลักกฎหมายมหาชนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง	33
2.4.1 หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	33
2.4.2 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	34
2.4.3 หลักประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	36
2.4.4 หลักความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	37
2.4.5 หลักความจำเป็นที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	39
บทที่ 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ	41
3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	41
3.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation)	43
3.1.1.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	43
3.1.1.2 วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	44

3.1.2	กฎหมายและผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	45
3.1.3	ประเภทของคดีปกครองที่ทำการไกล่เกลี่ย	47
3.1.4	คดีปกครองที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	49
3.1.5	กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	50
3.1.6	ผลของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง	50
3.1.7	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลบังคับผูกพัน	51
3.2	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	53
3.2.1	บทนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	53
3.2.1.1	ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	53
3.2.1.2	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล	54
3.2.2	การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	54
3.2.3	ช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	56
3.2.4	ข้อพิจารณาลักษณะคดีที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	57
3.2.5	กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล	58
3.2.6	ทางเลือกของผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	58
3.2.6.1	กรณีการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ	58
3.2.6.2	กรณีการไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ	59
3.3	การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย	60
3.3.1	ลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	60
3.3.2	หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง	61
3.3.2.1	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Teilnehmer)	61
3.3.2.2	ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator)	61
3.3.2.3	กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	63
3.3.2.4	ความมีผลบังคับได้จริงของการไกล่เกลี่ย	66
3.3.3	การนำแนวทางจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสาธารณรัฐออสเตรียมาปรับใช้กับข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย	66
3.3.3.1	การส่งเสริมความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชน (birgernahe Kooperation)	67
3.3.3.2	การลดภาระของฝ่ายปกครอง	68

บทที่ 4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย	71
4.1 ความเป็นมาของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ย	71
4.1.1 ความหมาย ความเหมือน และความแตกต่างระหว่าง Conciliation กับ Mediation	72
4.1.2 การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองไทย	75
4.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562	80
4.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง	81
4.2.2 หลักการไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562	82
4.2.2.1 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นคำพิพากษาตามยอมที่ใช้หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง	84
4.2.2.1.1 คดีตามมาตรา 66/2 (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	84
4.2.2.1.2 คดีตามมาตรา 66/2 (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย	87
4.2.2.1.3 คดีตามมาตรา 66/2 (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	90
4.2.3 อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง	93
4.2.4 ประเภทคดีปกครองที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้	95
4.2.5 คดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	98
4.3 ขั้นตอนและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	100
4.3.1 ขั้นตอนการเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	101
4.3.1.1 ผู้ริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	103
4.3.1.2 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง	104
4.3.2 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง	107
4.3.2.1 ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	110

4.3.2.2	แบบของคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	111
4.3.2.3	สถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	112
4.3.2.4	การคัดค้านและการถอนตัว	112
4.3.2.5	การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	113
4.3.2.6	การพิพากษาตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	114
4.3.2.7	การอุทธรณ์โต้แย้งของคู่กรณี	115
4.3.2.8	การปฏิบัติตามและการบังคับคดีตามข้อตกลงหรือคำพิพากษา อันเกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	116
4.4	สถิติคดีปกครอง	117
4.4.1	สถิติคดีปกครอง	117
4.4.2	สถิติคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น	118
4.5	การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทคดีปกครอง	120
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย	126
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	126
5.1.1	การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจใน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	126
5.1.2	การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจใน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	130
5.1.3	แนวทางการแก้ไขปัญหาการจำกัดประเภทคดีในศาลปกครอง ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด	133
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย	135
5.2.1	ปัญหาเกี่ยวกับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง	136
5.2.2	แนวทางการแก้ไขปัญหากับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ในศาลปกครอง	142
5.3	ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี	143
5.3.1	ปัญหาวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	144
5.3.2	ปัญหาข้อจำกัดด้านวิธีการและระยะเวลาการไกล่เกลี่ย	147

5.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษาตามยอม	150
5.3.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี	154
5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์	158
5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา	158
5.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา	160
 บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	 162
6.1 บทสรุป	162
6.2 ข้อเสนอแนะ	168
6.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	168
6.2.1.1 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	168
6.2.1.2 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	172
6.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง	173
6.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี	174
6.2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	174
6.2.3.2 ปัญหาข้อจำกัดด้าน วิธีการ และระยะเวลาการไกล่เกลี่ย	175
6.2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษาตามยอม	175
6.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์	177
6.3 การเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างองค์กรในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง	177
6.3.1 การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562	177
6.3.1.1 การเพิ่มเติม “ส่วนที่ 2/2” ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง	177

6.3.1.2 การเพิ่มเติม “ส่วนที่ 2/3” จัดตั้งสถาบันส่งเสริมและพัฒนา ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ในศาลปกครอง	179
6.3.2 การยกเลิกหรือปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดี ปกครอง พ.ศ.2562	179
บรรณานุกรม	180
ภาคผนวก	186
ภาคผนวก ก แบบฟอร์มคำขอ (ที่คู่กรณียื่นความประสงค์ขอไกล่เกลี่ย)	187
ภาคผนวก ข แบบคำขอสัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ	189
ภาคผนวก ค หนังสือขอความอนุเคราะห์ค้นคว้าข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	192
ภาคผนวก ง หนังสือตอบกลับการให้ข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	194
ภาคผนวก จ หนังสือตอบกลับการขอข้อมูลสถิติคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย	196
ภาคผนวก ฉ หนังสือขอเข้าใช้บริการห้องสมุดกฎหมายเพื่อค้นคว้าข้อมูล	197
ภาคผนวก ช หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูลและขอสัมภาษณ์เชิงลึก	198
ภาคผนวก ซ ชื่อและตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามและการขอสัมภาษณ์เชิงลึก	199
ภาคผนวก ฌ รายงานการตอบแบบสอบถามและการให้สัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ	201
ประวัติผู้เขียน	259

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
สถิติคดีปกครอง	118
สถิติคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น	119



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 68 ระบุว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” อีกทั้งมาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และ ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็น อุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และ ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับหมวด ที่ 16 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2560 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ง. บัญญัติไว้ในด้านกระบวนการยุติธรรม ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอน ของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่าง เคร่งครัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

รัฐ พึงจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม โปร่งใส ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึง ความยุติธรรม สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยมี เป้าหมายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวก ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง การรวบรวมและการพิสูจน์พยานหลักฐานเป็นไปตามมาตรฐานสากล พัฒนาเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์ระยะกลางและระยะยาว ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของข้อมูลเชิงประจักษ์ มีรูปแบบกระบวนการยุติธรรม ที่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานกัน บนพื้นฐานแห่งการไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างเครื่องมือการประเมินคุณภาพและผลงานที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมุ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อสังคมร่วมกัน พร้อมทั้งพัฒนาระบบเทคโนโลยี

สารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตลอดกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร¹

จากแผนแม่บทศาลปกครอง ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เป็นแผนพัฒนาระยะยาว ฉบับแรกของศาลปกครอง ซึ่งจะใช้เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานของศาลปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองด้วยความเป็นธรรมโดยไม่ล่าช้า สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ศาลปกครองดำเนินการในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเทียบเท่าระดับสากล และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศตามวิสัยทัศน์ศาลปกครอง 20 ปี ที่ว่า “อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครอง ด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ” หรือเป็นคติพจน์ว่า “เป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย”² จึงมีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมาใช้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทและลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ที่ว่า “ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอน ของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า” อีกทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองนับเป็นวิธีการบริหารจัดการคดีอีกทางเลือกหนึ่งที่ศาลปกครองได้นำมาแก้ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็ว สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของคู่กรณีได้อย่างเหมาะสม ช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย รักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน อีกทั้งยังทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองในภาพรวมแล้วเสร็จไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง สามารถดำเนินการได้จากความสมัครใจของคู่กรณี ไม่ว่าคู่กรณียื่นคำขอหรือศาลเห็นเองว่าคดีนั้นควรมีการไกล่เกลี่ย จึงเห็นได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นการส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองให้กับประชาชนมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

¹ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82ก หน้า 64-71 วันที่ 13 ตุลาคม 2561.

² สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด, รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2563 หน้า 4.

ศาลปกครองนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ศาลปกครอง 20 ปี จึงถือเป็นการริเริ่มนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทนอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการ และเป็นการลดปริมาณคดีจากกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองอย่างรวดเร็ว อีกทั้งเป็นวิธีการบริหารจัดการคดีอีกหนึ่งทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย และทิศทางการดำเนินงานของศาลปกครอง ซึ่งปี พ.ศ. 2562 เป็นปีแห่งการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคดีและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กร โดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ชัดเจน พัฒนาคุณภาพคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองให้เป็นมาตรฐาน โดยนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง มาเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทคดีปกครอง³ ตามแนวคิดที่ว่า “ยุติด้วยดี ถูกกฎหมาย เรียบง่าย ได้ผลเร็ว”

แต่จากการศึกษาในรายงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ในปีงบประมาณ 2564 รายงานล่าสุดเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2564 พบว่า ศาลปกครองมีจำนวนตุลาการในศาลปกครองทั้งสิ้น 258 คน รับผิดชอบคดีทั้งหมด จำนวน 37,701 คดี คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 จำนวน 26,310 คดี คดีที่รับเข้าในปีงบประมาณ 2564 จำนวน 11,391 คดี พิจารณาพิพากษาคดีได้แล้วเสร็จ จำนวน 10,815 คดี คิดเป็นร้อยละ 28.69 และมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 26,886 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2564) จำแนกเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จำนวน 11,496 คดี และเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 15,390 คดี ดังนั้น หากพิจารณาความรับผิดชอบของตุลาการศาลปกครองต่อคดีนั้น คือจำนวนตุลาการ 258 คน รับผิดชอบคดีทั้งหมด จำนวน 37,701 คดี หรือเท่ากับตุลาการศาลปกครอง 1 คน มีคดีในความรับผิดชอบ จำนวน 146 คดี หากจำแนกตามชั้นศาล โดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนทั้งสิ้น 50 คน รับผิดชอบคดี 11,496 คดี หรือ คิดเป็น 229 คดี ต่อตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 1 คน ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนทั้งสิ้น 208 คน มีคดีในความรับผิดชอบ 15,390 คดี หรือคิดเป็น 73 คดี ต่อตุลาการศาลปกครองชั้นต้น 1 คน⁴ หากพิจารณาจากอัตราส่วนของจำนวนตุลาการกับจำนวนคดีจะเห็นได้ว่ายังขาดความสมดุล

³ สำนักงานศาลปกครอง รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปีงบประมาณ 2562 หน้า 9.

⁴ สำนักงานศาลปกครอง รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปีงบประมาณ 2563 หน้า 39-40 (ปรับปรุงข้อมูล วันที่ 3 พฤศจิกายน 2564).

ส่วนการระบับข้อพิพาททางเลือกหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ศาลปกครองนำมาใช้นั้น จากการศึกษากฎหมายทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับ การใช้ การตีความ การบังคับหรือรายละเอียดบาง ประการที่ยังไม่ครอบคลุมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ประเด็นโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง กระบวนการและขั้นตอนวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ปกครอง ส่งผลให้การดำเนินงานเกี่ยวกับคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยศึกษาจากสถิติคดีที่ผ่าน มานั้นยังมีปัญหาและข้อขัดข้อง ทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยค่อนข้างน้อย อีกทั้ง ผลสัมฤทธิ์ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับความสำเร็จของคดี ยังมีคดีที่คู่กรณีขอยกเลิก การไกล่เกลี่ย และการไกล่เกลี่ยที่ไม่ประสบผลสำเร็จ หากเปรียบเทียบกับคดีที่เข้าสู่กระบวนการ พิจารณาพิพากษาปกติ ส่งผลให้ศาลปกครองยังคงมีปริมาณคดีที่ค้างอยู่ในศาลปกครองเพื่อรอการ พิจารณาพิพากษาคดีอีกจำนวนมาก จึงไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของศาลปกครองที่ประสงค์ให้ศาล ปกครองเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ จากการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ซึ่งสามารถพิจารณาประกอบกับสถิติคดีปกครองที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาล ปกครองชั้นต้น ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม จนถึง วันที่ 30 กันยายน 2564 มีคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ย ของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 342 คดี แบ่งเป็น ศาลปกครองกลาง จำนวน 96 คดี และ ศาลปกครองในภูมิภาค จำนวน 246 คดี โดยมีคดีที่ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ จำนวน 252 คดี คิดเป็นร้อยละ 73.68 และอยู่ระหว่างการไกล่เกลี่ย จำนวน 90 คดี คิดเป็นร้อยละ 26.32

จากข้อมูลสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาสนใจศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดี ปกครองในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมี ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดอยู่ 4 ประการ ดังนี้

- ประการที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย
- ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย
- ประการที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี
- ประการที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- 1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย และวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี จนกระทั่ง พ.ศ. 2562 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมาใช้ในศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ง. เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้ปริมาณคดีที่ค้างสะสมอยู่หรืออยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองลดลง สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นปัญหาและข้อจำกัด ได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย กระบวนการพิจารณาคดี การตรวจสอบและการอุทธรณ์ เป็นต้น ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือก และการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยศึกษารูปแบบ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ศึกษาแบบ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

1.5.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ สิ่งตีพิมพ์ทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่าย อินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

1.5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองตลอดจนนักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลการวิจัยมีจำนวนทั้งสิ้น 39 ราย คัดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย

- (1) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 4 ท่าน
- (2) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 20 ท่าน ได้แก่
 - ตุลาการศาลปกครองกลาง จำนวน 12 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่ จำนวน 3 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองอุบลราชธานี จำนวน 1 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา จำนวน 1 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองนครสวรรค์ จำนวน 1 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองเพชรบุรี จำนวน 1 ท่าน
 - ตุลาการศาลปกครองยะลา จำนวน 1 ท่าน

- (3) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม จำนวน 1 ท่าน
- (4) พนักงานอัยการ จำนวน 2 ท่าน
- (5) พนักงานคดีปกครอง จำนวน 7 ท่าน
- (6) อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 5 ท่าน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองทั้งศาลปกครองในต่างประเทศและศาลปกครองในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย
4. สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างมีประสิทธิภาพ
5. ศาลปกครองไทยต้องมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาและแนวทางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมคดีปกครองให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. ประชาชนหรือคู่กรณีที่มีคดีปกครองในศาลปกครองได้รับประโยชน์จากกระบวนการระงับข้อพิพาทคดีทางเลือกร้อยมีประสิทธิภาพ

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

การระงับข้อพิพาททางปกครอง หมายถึง การยุติข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น โดยทั่วไป การระงับข้อพิพาททางปกครองอาจมีได้หลายวิธี ได้แก่ การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกันของคู่กรณี การไกล่เกลี่ย การเจรจา การประนีประนอม การอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง หมายถึง การตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่กรณีที่มีข้อพิพาททางปกครองและมีการร้องขอโดยคู่กรณีให้มีการไกล่เกลี่ย หรือตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะ หรือผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นสมควรให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ โดยมีตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาลให้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง หมายถึง ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์

บทที่ 2

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

คำกล่าวที่ว่า “คำพิพากษาที่ดีที่สุด คือ การพิพากษาโดยไม่ต้องมีคำพิพากษา” หมายความว่า คำพิพากษาที่คู่กรณีหรือคู่ความยอมรับและปฏิบัติตาม ซึ่งไม่ได้เกิดจากการบังคับหรือต้องกำหนด คำบังคับโดยการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการหรือผู้พิพากษา แต่เกิดจากการที่คู่กรณียินยอมทำตาม ความตกลงและเงื่อนไขที่ทั้งคู่ยอมรับ ต่างฝ่ายต่างลดข้อเรียกร้องต่อหน้าคนกลางระหว่างกันทั้งสอง ฝ่าย ดังนั้นจึงถือว่าการยอมรับในข้อตกลงของคู่กรณีหรือคู่ความทั้งสองฝ่ายจึงเป็นคำพิพากษาที่ดี ที่สุด ซึ่งเป็นหลักการหรือเป็นที่มาของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) หรือการยุติความขัดแย้ง ที่มนุษย์แสวงหาทางออกเพื่อต้องการให้ข้อพิพาท นั้นยุติลงรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในศาลหรือต้องการให้ได้ผลลัพธ์ตามที่คู่พิพาทต้องการอย่างแท้จริง หรือคู่พิพาทไม่ประสงค์จะใช้วิธีการให้ศาลให้เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี ปัจจุบันมีการนำมาใช้ใน หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ประกอบด้วยกันวิธีการต่าง ๆ หลายวิธี แล้วแต่ที่คู่กรณี จะเลือกใช้ ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การประนีประนอมยอมความ (Conciliation) การ ไกล่เกลี่ย (Mediation) การอนุญาโตตุลาการ¹(Arbitration) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการระงับข้อ พิพาทที่เหมาะสม (Appropriate Dispute Resolution) ซึ่งการเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทในแต่ละ กรณีนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคู่กรณี ลักษณะประเภทของคดีและความซับซ้อนของคดี ระดับของความขัดแย้ง ซึ่งเกิดขึ้นได้ทุกองค์กรไม่ว่าภาคธุรกิจเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานในองค์กรที่มีบุคคลหลากหลาย

ดังนั้น เพื่อให้การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้ศึกษา เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหัวข้อ ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กล่าวถึง ความหมายและลักษณะสำคัญของ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลยุติธรรม (Alternative Justice) และกระบวนการยุติธรรม ทางเลือกในศาลปกครอง

2.2 หลักการทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวถึง การศึกษาแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รูปแบบและกระบวนการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนข้อดีข้อเสียของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท เป็นต้น

¹ สวัสดิ์ ลิ้มปริงซี, อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท (นิติรัฐ 2545) 7 – 8.

2.3 หลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง กล่าวถึง หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสมัครใจของคู่กรณี หลักความไว้วางใจของคู่กรณี หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี เป็นต้น

2.4 หลักกฎหมายมหาชนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะต้องมีวิธีแก้ไขจัดการกับข้อพิพาทนั้นตามกระบวนการและวิธีการเยียวยาทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง แต่การนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้ ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีแพ่งที่มีการพัฒนามายาวนานและถือว่าการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีประสิทธิภาพมาก ดังนั้นในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการยุติข้อพิพาทก็จะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนมาประกอบด้วย เป็นพื้นฐานสำคัญได้แก่ หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง และหลักความจำเป็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ถือว่าการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพอีกวิธีการหนึ่ง นอกเหนือจากกระบวนการพิจารณาคดีในรูปแบบปกตินี้ ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลปกครอง

2.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลยุติธรรม (Alternative Justice)²
 มีผู้ให้ความหมายหลากหลายและมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้ผู้ศึกษาขอเสนอความหมายตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2552 – 2555 โดยให้ความหมายไว้ว่า "ยุติธรรมทางเลือก" หมายถึง งานเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) เป็นการดำเนินงานที่ถือว่าเปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน ฯลฯ เข้ามามีบทบาทและ

²จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *การพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย* (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม 2553) 13-14.

ส่วนร่วมเพื่อกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไกวิธีการ และร่วมปฏิบัติงานการป้องกันควบคุม อาชญากรรม การจัดระเบียบชุมชน ดังนั้น“ยุติธรรมทางเลือก” ที่กล่าวไว้ในแผนยุทธศาสตร์กระทรวง ยุติธรรม จึงมีความหมายรวมถึง

1. ความผิดบางประเภทนั้น อาจต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดหรือวิธีปฏิบัติในคดีที่ กำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหาย
2. ศึกษาแนวทางการพัฒนาคดีออกจากกระบวนยุติธรรมหลักทั้งขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดีโดยมีการขยายหรือพัฒนาช่องทางที่อาจเป็นไปได้ เพื่อลดการใช้ระบบ ยุติธรรมหลัก
3. การเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
4. การสร้างทางเลือกให้ประชาชนในการจัดการกับความขัดแย้งแบบสมานฉันท์ โดยวิธีชุมชนและยุติธรรมชุมชน
5. กรณีเด็ก เยาวชน กลุ่มเสี่ยง และกลุ่มด้อยโอกาส ควรมีมาตรการเสริมที่ เหมาะสมในกระบวนการยุติธรรม เช่น คดีความรุนแรงในครอบครัว
6. การสร้างนวัตกรรมที่สามารถนำมาใช้ได้จริงในงานยุติธรรม
7. มีการขยายเครือข่ายและเพิ่มพันธมิตรเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในงาน ยุติธรรมมากขึ้น

ลักษณะและองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก มี 4 ประการ ดังนี้

1. ข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น (Dispute) ต้องมีลักษณะและองค์ประกอบ เกี่ยวกับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทซึ่งข้อพิพาท หมายถึง ข้อพิพาททางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทาง ปกครอง
2. ความจำเป็นและความต้องการใช้กระบวนการยุติธรรมรูปแบบเฉพาะ มีลักษณะและ องค์ประกอบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับข้อพิพาทและคดีความบางลักษณะ กล่าวคือหากเป็นคดีที่มีลักษณะ พิเศษเฉพาะซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าถ้าหากมีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบเฉพาะหรือ มาตรการที่มีการออกแบบโดยเฉพาะสำหรับคดีประเภทนั้น เช่น กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและ เยาวชน กระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีความรุนแรงในครอบครัว กระบวนการยุติธรรมสำหรับคดี ปกครอง เป็นต้น
3. รูปแบบและวิธีการจัดการความขัดแย้ง มีองค์ประกอบเกี่ยวกับมาตรการหรือกลไก วิธีการลักษณะใดลักษณะหนึ่งมาใช้เพื่อจัดการยุติหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาท ได้แก่ ลักษณะที่เป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Non-Formal) ลักษณะที่มุ่งแก้แค้นทดแทน (Retribution) ด้วยการลงโทษ (Punishment) หรือมุ่งชดใช้เยียวยา (Restitution) ด้วยการฟื้นฟู สัมพันธภาพ (Restoration) และลักษณะที่เป็นกระบวนการหันเหออกจากขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการ

ยุติธรรมกระแสหลักหรือเป็นกระบวนการที่มีพื้นฐานมาจากการลงโทษโดยชุมชน (Community Sanction) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบผสมผสานกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและชุมชนบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมและความสงบสุขของสังคมได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นองค์ประกอบสำคัญของความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตามล้วนแล้วแต่เป็นองค์ประกอบส่วนที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้แก่ คู่กรณี ในกรณีข้อพิพาท ผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรมกรณีความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางอาญา และชุมชนหรือผู้แทนชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด

2.1.2 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในศาลปกครอง³ ประเทศไทยมีการนำแนวคิดการพัฒนาระบบศาลปกครองมาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากมีระบบการพิจารณาคดีที่มีความเชี่ยวชาญและมีการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพมาก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ที่มีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระและมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม นอกจากนั้นศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น ๆ มาใช้นอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทษาโดยศาลปกครองด้วย เป็นวิธีการต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีโดยวิธีปกติของศาลปกครอง ซึ่งคดีปกครองที่เกิดขึ้นนั้นอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครอง หรือเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองไม่ต้องพิจารณาพิพากษาก็ได้ โดยแยกเป็นหัวข้อ ดังนี้

2.1.2.1 ข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครอง (Le contentieux juridictionnel de l'administration en dehors de la compétence de la juridiction administrative) ได้แก่ ข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และเป็นข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มีแหล่งที่มา 2 ประการ คือ ประการแรก เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล จะเป็นอำนาจในการตีความและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลแพ่งและศาลอาญา ได้แก่อำนาจในการตีความนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎแต่ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองเฉพาะราย ส่วนศาลอาญา มีอำนาจในการตีความและพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง เป็นต้น ประการที่สอง เกิดจากการกำหนดของฝ่ายนิติบัญญัติ (Législateur) มาตรา 111-5

³ประสาธ พงษ์สุวรรณ, ‘การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง’ (2546) 33 วารสารนิติศาสตร์, 470.

แห่งประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาทำหน้าที่กำหนดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเหนือคดีปกครอง ตามที่มีแนวคำพิพากษาของศาลกำหนด หรือฝ่ายนิติบัญญัติอาจริเริ่มขึ้นเองโดยอิสระเพื่อป้องกันปัญหาการกระจายของอำนาจศาลในคดีประเภทเดียวกัน เป็นต้น

2.1.2.2 เป็นข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ กรณีนี้เกิดจากสัญญาประนีประนอมข้อพิพาท (compromis) หรือเป็น “ข้อกำหนดในสัญญาเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท” (clauses compromissoires) คู่กรณีมีการตกลงกันว่าจะมอบข้อพิพาทของตนหากเกิดมีขึ้น ให้บุคคลที่สามหรือสถาบันเพื่อดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทในรูปของคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาลก็ได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้จะมีผลใช้บังคับได้ระหว่างคู่กรณี

1) ข้อพิพาททางปกครองที่ไม่เป็นคดีที่ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษา (Le contentieux non juridictionnel de l'administration) หมายถึงข้อพิพาททางปกครองที่โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นข้อพิพาทที่อาจเยียวยาได้โดยวิธีอื่น ตามมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง บัญญัติว่า “รัฐอาจออกกฎหมายโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือความรับผิดชอบอื่นนอกจากสัญญาของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน ที่จะเสนอให้มีการระงับการดำเนินการก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือศาลได้โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) หรือ โดยการไกล่เกลี่ยทางปกครอง (conciliation) และต่อมาได้มีการเพิ่มการประนีประนอมยอมความทางปกครอง (transaction) ซึ่งเป็นมาตรการที่มีการเสนอโดยนักวิชาการและสภาแห่งรัฐไว้แล้วและมีการศึกษาเพื่อนำไปใช้⁴

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) ถือเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองที่มีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาข้อพิพาทนั้นก่อน ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งพิพาท การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองชั้นเหนือขึ้นไปที่มีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่กำกับดูแล⁵

⁴ กรณียัตถ์ Jean-Marie Pontier, Contrôle juridictionnel et nouvelles protection en France, in Annuaire europ. adm. Pub., Administration et administrés en Europe, protection juridictionnelle et nouvelle protection, 1983, 43-60.

⁵ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 23 avr. 1965, Dame Vve Ducoux; RD publ. 1965, 1188, concl. Galabert; D. 1965, 845 note Palazzoli; JCP 65, II, 14412, note Durand-Prinborgne.

3) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (La transaction en matière administrative)⁶ เป็นวิธีการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาล เป็นความตกลงโดยตรงระหว่างคู่กรณีที่เป็นประชาชนกับฝ่ายปกครอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เป็นเพียงการทำข้อตกลงกันขึ้นใหม่ที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แกกันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไปเพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้น กฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา⁷ การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้พบได้ในกรณีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร⁸ ละเมิดทางปกครอง⁹ หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

4) การไกล่เกลี่ยทางปกครอง (La conciliation en matière administrative) เป็นวิธีการในการเจรจาตกลงกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นคนกลาง เพื่อหาวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีในการแก้ไขข้อพิพาทที่ไม่ขัดกับหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวหมดสิ้นไปโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องมีการแก้ไขข้อพิพาทก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่นการทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเอกชน¹⁰ แต่บางกรณี คู่กรณีอาจเจรจาไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ก็ได้ เช่น เรื่องของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการเจรจาแก้ไขข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในส่วนของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของราชการส่วนกลาง หรือคณะกรรมการระดับมณฑลหรือระหว่างมณฑล ซึ่งมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยในส่วนของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนต่าง ๆ¹¹

⁶ การประนีประนอมยอมความทางแพ่งเป็นไปตามมาตรา 2044 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 5 Mai 1971, Ville de Carpentras c/ Delhomme, Rec. CE 326.

⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 28 Sept. 1983, Société Etablissements Prévost, Rec. CE 376.

⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 9 Nov. 1949, Marquis c/ Ville de Pantin, Rec. Ce 470.

¹⁰ Fronéois Borella, การไกล่เกลี่ยตามกฎหมาย ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1959, S. 1960, chron. 43 และคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ CE 28 Janv. 1966, Saint-Jean Bosco, Rec. CE 65.

¹¹ กฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีนี้ คือ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 1991.

2.2 หลักการทั่วไปของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.2.1 ความคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹²

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือกมาจากภาษาอังกฤษว่า (Alternative Dispute Resolution) หรือตัวย่อ ADR ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นได้รับอิทธิพลจากต้นแบบมาจากโครงการเจรจาต่อรองของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard Negotiation Project หรือตัวย่อ HNP) ซึ่งโครงการดังกล่าวเริ่มจัดทำขึ้นใน ค.ศ. 1979 ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยศาสตราจารย์ชาวอเมริกันสองท่านคือ Roger Fisher และ William Ury ศาสตราจารย์ทั้งสองท่านมีจุดประสงค์ในการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการระงับความขัดแย้ง (Conflict Resolution) และการเจรจาต่อรองซึ่งศาสตราจารย์ทั้งสองได้อธิบายว่าการเจรจาต่อรองที่ดีไม่ใช่แค่สามารถตกลงกันได้ระหว่างคู่กรณีเท่านั้นแต่การมีข้อตกลงที่ดีจะต้องตอบสนองความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีความเป็นธรรมและยั่งยืนทั้งนี้เพื่อให้มีข้อตกลงที่ดีจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเจรจาต่อรองพื้นฐาน (Fundamental Principle of Negotiation)¹³ โดยได้อธิบายหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยไว้ 4 ประการ¹⁴ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาเป็นความคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่ 1 การแยกกันของปัญหาข้อพิพาทและปัญหาส่วนบุคคลออกจากกัน โดยทั่วไปหากมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทบุคคลแต่ละคนย่อมมีมุมมองเกี่ยวกับปัญหาเป็นการส่วนตัวทำให้บุคคลนั้นปิดกั้นความเห็นของฝ่ายอื่น ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแยกระหว่างบุคคลและปัญหาออกจากกันและการคำนึงถึงข้อเรียกร้องของตนเองและของคู่กรณีอีกฝ่ายนั้นเป็นการเปิดช่องในการมองข้อผิดพลาดในมุมมองอื่นการเริ่มต้นในการเจรจาจะสามารถเกิดขึ้นได้หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ปิดกั้น

¹² สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2558* (สำนักงานศาลปกครอง 2558) 19 – 23.

¹³ เทียนเงิน อุตรชัย, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ.* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2562) 4.

¹⁴ Roger Fisher and William Ury, 'Principled Negotiation-The Harvard Approach – Fisher & Ury' < <https://www.site-shot.com/2tRnSAXIEe-f5QJCrBEABA> > สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562.

ความเห็นของคู่กรณีฝ่ายอื่นและมีความเข้าใจเบื้องต้นย่อมนำไปสู่การอธิบายถึงความสัมพันธ์ของคู่กรณีพิพาทและการอธิบายถึงปัญหาข้อพิพาทนำไปสู่การเจรจากันในที่สุด¹⁵

ประการที่ 2 การเจรจาต้องมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์และความต้องการของคู่กรณีพิพาทพิจารณาถึงประโยชน์ที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังของคู่กรณีพิพาทว่าแท้จริงแล้วคู่กรณีพิพาทมีความต้องการเช่นใดและมีความต้องการใดที่แอบแฝงอยู่ในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ในหลายกรณีปรากฏว่าความต้องการพื้นฐานมีบทบาทต่อข้อขัดแย้ง อันได้แก่¹⁶ ความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการได้รับการยอมรับและความรู้สึกในการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เป็นต้นโดยทั่วไปแล้วการเจรจาที่มีเป้าหมายให้ประโยชน์และความต้องการมีความสอดคล้องกันนั้นเป็นเรื่องง่ายกว่าการเจรจาให้สถานะทางกฎหมายมีความสอดคล้องกัน ศาสตราจารย์ Roger Fisher และ ศาสตราจารย์ William Ury เสนอความเห็น¹⁷ หากต้องการทราบถึงความต้องการของคู่กรณีจะต้องมีการสอบถามสถานะหรือจุดยืนของคู่กรณีและคู่กรณีต้องอธิบายความต้องการของตนเองอย่างชัดเจน ต่อมาจะมีการอธิบายถึงความต้องการต่าง ๆ ของคู่กรณีโดยจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางออกของปัญหาที่เหมาะสมมากกว่าการเน้นย้ำถึงเหตุการณ์ในอดีตทั้งนี้ แม้คู่กรณีจะมีจุดยืนที่ชัดเจนถึงความต้องการของตนแต่ก็ควรเปิดกว้างถึงทางออกของปัญหาในรูปแบบอื่นซึ่งอาจทำให้สถานะหรือจุดยืนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไปได้

ประการที่ 3 การแสวงหาทางเลือกและความเป็นไปได้ในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคู่กรณี ในการระงับข้อพิพาทไม่จำกัดอยู่ที่วิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้นแต่ควรจะมีทางออกและความเป็นไปได้ในการไม่ได้ใช้ปัญหาที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของคู่กรณี ทั้งนี้จะต้องพึงระวังว่าในระหว่างการแสวงหาทางเลือกปัญหานั้นจะต้องไม่ยึดติดกับทางแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง หากแต่จะต้องหาทางเลือกเพื่อประโยชน์ของคู่กรณีทุกฝ่ายประกอบกัน¹⁸

ประการที่ 4 หลักเกณฑ์พิจารณาที่เหมาะสมกับเรื่องที่พิพาทเมื่อคู่กรณีมีความต้องการในผลลัพธ์ที่แตกต่างกันคู่กรณีควรใช้หลักเกณฑ์ทางทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาความต้องการที่แตกต่างกันนั้นโดยหลักเกณฑ์ทางทฤษฎีนี้ต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่คู่กรณีเห็นพ้องต้องกันว่าเหมาะสมที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องชอบด้วยกฎหมายและใช้ได้ในทางปฏิบัติเช่น

¹⁵ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 12) 23.

¹⁶ ไพรัช โตสวัสดิ์, 'การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง' (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลการอบรมหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2558) 7-8.

¹⁷ Roger Fisher and William Ury (เชิงอรรถ 14) 4.

¹⁸ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 12) 23.

วิธีทางวิทยาศาสตร์มาตรฐานทางวิชาชีพหรือบรรทัดฐานทางกฎหมายอีกทั้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องยินยอมพร้อมใจที่จะอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย¹⁹ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้การพิจารณาแก้ไขปัญหาเพื่อการระงับข้อพิพาทนี้ต้องไม่ก่อให้เกิดผู้แพ้หรือผู้ชนะเกิดขึ้นหากแต่จะต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอันจะส่งผลดีต่อการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันยาวนานของคู่กรณีต่อไป²⁰

2.2.2 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในภาษาอังกฤษมีการใช้คำศัพท์อยู่สองคำ คือ คำว่า “Conciliation” หมายถึง การประนอมข้อพิพาท และคำว่า “Mediation” หมายถึง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งคำศัพท์ทั้งสองคำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล แต่ในทางทฤษฎีของบางประเทศ การประนอมข้อพิพาทจะแตกต่างจาก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตรงที่ บทบาทการทำหน้าที่ของคนกลาง ที่เรียกว่า “ผู้ประนีประนอม (Conciliator)” จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน โดยอาจรวมถึง บทบาทในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการยกร่างสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย และถือว่าการประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้ในต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า (1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้ และ (2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบ ข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี และหาหนทางให้ข้อพิพาทนี้ ได้รับการแก้ไข และให้คำนิยามของคำว่า Mediation ไว้ว่า วิธีการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพันโดยเกี่ยวข้องกับคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่พยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทหาทางออกที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน²¹ ซึ่งนอกจากนั้น ยังมีนักวิชาการทั้งของต่างประเทศและของไทยให้ความหมายไว้ดังนี้ ได้แก่

พจนานุกรมไทย ให้ความหมายของ การไกล่เกลี่ยว่า คือ การแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สามเพื่ออยู่ท่ามกลางบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาท เพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ เป็นการตกลงกันในข้อพิพาทโดยการกระทำที่เป็นกลางหรือบุคคลที่เป็นกลาง

¹⁹ Roger Fisher and William Ury (เชิงอรรถ 14) 6.

²⁰ ไพรัช โตสวัสดิ์ (เชิงอรรถ 16) 6.

²¹ รัตน์ลักษณ์ นาถนิธิตา, ‘การไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551) 5-6.

Christopher W.M.²² ให้ความเห็นว่าการไกล่เกลี่ย หมายถึง การแทรกแซงของบุคคลที่สามที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นกลางในการเจรจาหรือแก้ปัญหาความขัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นผู้ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยความสมัครใจและสามารถตกลงกันในปัญหาความขัดแย้งร่วมกันได้

Henry J. Brown and Arthur L.²³ ให้ความเห็นว่าการไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการที่ส่งเสริม ช่วยเหลือคู่กรณีด้วยบุคคลที่สามที่เป็นกลางเรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นบุคคลที่ช่วยให้คู่กรณีสามารถตกลงแก้ปัญหาข้อพิพาทของตนได้โดยผู้ไกล่เกลี่ย ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใด ๆ ที่จะมีผลผูกพันคู่กรณี แต่ผู้ไกล่เกลี่ย จะใช้กระบวนการเทคนิคและความรู้ความชำนาญต่าง ๆ ในการช่วยให้คู่กรณีเจรจาทกลงกันได้ข้อพิพาทที่มีอยู่ โดยปราศจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล

สำหรับประเทศไทยมีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นหลากหลาย เช่น การไกล่เกลี่ยคือกระบวนการระงับข้อพิพาท มีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำเสนอแนะ เกลี่ยกล่อมคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปที่มีข้อพิพาทต่อกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันโดยสมัครใจของคู่กรณีทุกฝ่าย เป็นผลให้ข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับยุติไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นคนกลางกระตุ้นให้คู่กรณีตกลงกันง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่กรณี และไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทเหมือนอนุญาโตตุลาการ หรือตุลาการ การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งหากการไกล่เกลี่ยไม่เป็นที่พอใจ คู่กรณีจะขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้²⁴

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยทั่วไปหมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีพิพาทระบุประเด็นข้อพิพาทแสวงหาทางเลือก พิจารณาทางเลือกและบรรลุข้อตกลงร่วมกันด้วยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่แสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดทั้งในส่วนเนื้อหาและผลอันเป็นการยุติข้อพิพาทและต้องไม่ให้คำแนะนำในผลยุติแห่งข้อพิพาทหรือกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหาแต่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือให้คู่กรณีได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

²² Roger Fisher and William Ury (เชิงอรรถ 14) 6.

²³ Henry J. Brown and Arthur L, 'Marriott, ADR Principle and Practice' (1999) 127; อ้างถึงใน สุรเชษฐ์ เณรบำรุง, 'ปัจจัยการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี' (สารนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 10,33.

²⁴ ภาณุ รังสีหัทธ, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2548) 1-2.

เมื่อพิจารณาความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการแก้ไขข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง ช่วยเหลือเพื่อแสวงหาวิธีการหรือแนะนำแนวทางเพื่อให้การเจรจาสามารถหาข้อยุติร่วมกัน โดยความสำคัญอยู่ที่ ความยินยอมและความสมัครใจของคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสตกลงกันมากขึ้น เนื่องจากการมีคนกลางเข้ามาไกล่เกลี่ยจะช่วยให้การเจรจาต่อรองของคู่กรณีประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ไม่มีหน้าที่ในการตัดสินว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูกดังเช่นตุลาการ ทำให้สัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีดีขึ้นแม้จะมีข้อขัดแย้งต่อกันและหากการไกล่เกลี่ยไม่เป็นที่พอใจคู่กรณีจะขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้²⁵

2.2.3 รูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไปมี 2 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Court Based /Court Annexed /Court Referred Mediation) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล (Out - Of - Court Mediation)

2.2.3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลภายนอกที่สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลนั้น ๆ หรืออาจให้ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ศาลซึ่งได้รับการฝึกอบรมด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองก็ได้ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำโดยผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยผู้พิพากษานั้นจะไม่อาจร่วมเป็นองค์คณะตัดสินคดีนั้นได้อีก ทั้งนี้ ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนั้นอาจส่งคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยในประเทศส่วนใหญ่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี แต่ในบางประเทศศาลสามารถส่งคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่จะทำในศาลนั่นเอง ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ปกติแล้วคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปตามที่ยอมกัน หรือหากตกลงกันได้เพียงบางส่วนคดีก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และศาลก็จะสืบพยานหลักฐานและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเฉพาะในประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น²⁶

²⁵ วิสสุตา ศชกฤษ, 'การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2563) 18.

²⁶ Permanent Bureau, 'Hague Conference on Private International Law (HCCH),"Guide to good practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspect; of International Child Abduction : PART V - MEDIATION" ' <<http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2011pd05e.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์

2.2.3.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล หรือหากได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลแล้ว คู่กรณีก็ยังอาจดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองนอกศาลได้ เนื่องจากการกระทำโดยองค์กรอื่นภายนอกศาล ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับการพิจารณาคดีของศาล และองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นอาจเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ ส่วนใหญ่แล้วจะมีการถอนคำฟ้อง หรือคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามสัญญาและเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล คู่กรณีก็สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมาฟ้องขอให้ศาลบังคับตามสัญญาได้ แต่หากได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันในศาลแล้วและคู่กรณีได้ไกล่เกลี่ยกันนอกศาล คู่กรณีก็สามารถนำข้อสัญญาที่ตกลงกันนั้นมาศาลพิพากษาให้เป็นไปตามที่ยอมกันก็ได้²⁷

2.2.4 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท²⁸

จากการศึกษาหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่หน่วยงานหรือศาลนำมาใช้เพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้น ขั้นตอนหรือกระบวนการอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันบ้าง แต่สามารถสรุปกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นขั้นตอนหลักๆ ได้ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนการเตรียมการ เป็นการเริ่มต้นของการให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นคนกลางอธิบายบทบาทของ ผู้ไกล่เกลี่ย บทบาทของคู่กรณีและสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่กรณีทุกฝ่ายรับทราบ

2 5 6 4 .; North, John, ‘Court Annexed Mediation in Australia - an Overview’ <http://www.lawcouncil.asn.au/shadomx/apps/frns/fmsdownload.cfm?file_uuid=A831100C-1E4F-17FA-D2B7-9512F1BC96E3&siteName=lca> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.; สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, *คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักงานศาลยุติธรรม 2550) 20.

²⁷ Permanent Bureau Hague Conference on Private International Law (HCC); สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (เชิงอรรถ 26) 20.

²⁸ Administrative Appeals Tribunal, (2012) ‘Mediation Process Model’ <<http://www.aat.gov.au/docs/ADR/MediationProcess Model.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2 5 6 4 .; The Scottish Government, ‘Scottish Procurement Directorate:Alternative Dispute Resolution Guideline’ <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1265/0085404.doc>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

(2) ขั้นตอนการแสดงจุดยืนของคู่กรณีและการจัดทำข้อสรุปของผู้ไกล่เกลี่ย

เป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงจุดยืนของตนในประเด็นข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และข้อสรุปที่ได้ต้องนำมาให้คู่กรณีตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง ในขั้นตอนนี้คู่กรณีจะได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงข้อกังวลหรือจุดยืนของตนให้กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการพูดคุยเจรจาและสร้างความเข้าใจต่อกัน เพื่อเปิดช่องทางให้สามารถแสวงหาข้อยุติแห่งคดีร่วมกันต่อไปได้

(3) ขั้นตอนการระบุประเด็นข้อพิพาทและแสวงหาแนวทางยุติปัญหา เป็นขั้นตอน

การอำนวยความสะดวกให้คู่กรณีได้ร่วมกันระบุประเด็นข้อพิพาท และแสวงหาแนวทางในการระงับข้อพิพาทตามประเด็นข้อพิพาทที่ได้รับระบุไว้โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจจัดเตรียมเครื่องมือต่าง ๆ เช่น กระดานชนวน หรืออุปกรณ์อื่น เพื่อใช้สำหรับระบุประเด็นข้อพิพาท ทั้งนี้ รูปแบบของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทต้องเป็นแบบมีส่วนร่วม และไม่เป็นการ

(4) ขั้นตอนการร่วมแลกเปลี่ยนสนทนา เป็นขั้นตอนที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยให้คู่กรณีให้ได้

ร่วมแลกเปลี่ยนถกเถียงกันในประเด็นหลักของข้อพิพาท หรือช่วยคู่กรณีให้ได้เจรจาทกลงกันตามประเด็นข้อพิพาทที่ได้รับระบุไว้ในขั้นตอนที่ 3 การที่คู่กรณีได้พูดคุยเจรจากันโดยตรงจะทำให้ได้รับความกระจ่างต่อข้อสงสัยของแต่ละฝ่ายและทำให้คู่กรณีเข้าใจกันมากยิ่งขึ้น

(5) ขั้นตอนการปรึกษาส่วนตัว ขั้นตอนนี้คู่กรณีจะมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นและ

เสนอข้อมูลต่าง ๆ ต่อผู้ไกล่เกลี่ยอย่างเป็นการส่วนตัว ขั้นตอนนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อคู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ซึ่งอาจมีความสะดวกใจยิ่งกว่าหากจะได้เสนอความคิดเห็นและข้อมูลของตนต่อผู้ไกล่เกลี่ยโดยไม่มีคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งร่วมรับฟังด้วย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีที่จะได้มีโอกาสในการเตรียมการเจรจา และกำหนดทางเลือกในการยุติข้อพิพาทเมื่อต้องเจรจากับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในขั้นตอนต่อไป

(6) ขั้นตอนการเจรจาร่วม เป็นขั้นตอนที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะได้เข้าร่วมเจรจาเพื่อ

แสวงหาข้อยุติในประเด็นข้อพิพาท และแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน อาจมีการกระทำสลับกับขั้นตอนการปรึกษาส่วนตัวได้หลายครั้งตามความจำเป็น

(7) ขั้นตอนการประชุมครั้งสุดท้าย ขั้นตอนนี้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยจะร่วม

ถกเถียงกันในประเด็นข้อพิพาทและแสวงหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาทแห่งคดี โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยอำนวยความสะดวกให้คู่กรณีได้เจรจาทกลงกันเป็นครั้งสุดท้าย ร่วมกันปรับปรุงข้อตกลงที่เหมาะสมกับข้อพิพาทนั้น ในการเจรจาทครั้งสุดท้ายนี้คู่กรณีอาจได้ข้อยุติแห่งคดี หรือไม่ก็อาจต้องมีการเลื่อนการประชุมครั้งสุดท้ายนี้ออกไปเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้คิดและ

ตัดสินใจก่อนที่จะตกลงกันในครั้งสุดท้าย ทั้งนี้หากคู่กรณีสามารถแสวงหาข้อยุติร่วมกันได้ คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามที่ได้ตกลงกัน และขอให้ศาลพิพากษาตามยอมก็ได้

ขั้นตอนที่กล่าวมาทั้ง 7 ขั้นตอน คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องอยู่ร่วมกันเพื่อรับฟังความคิดเห็นของกันและกันโดยขั้นตอนที่ 1 ถึง ขั้นตอนที่ 4 ตั้งแต่การเตรียมการ การแสดงจุดยืนของคู่กรณีและการจัดทำข้อสรุปของผู้ไกล่เกลี่ย การระบุประเด็นข้อพิพาทและแสวงหาแนวทางยุติปัญหา การร่วมแลกเปลี่ยนสนทนา จะให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้เล่าถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีตและข้อพิพาทในปัจจุบัน ส่วนขั้นตอนที่ 6 การเจรจา รวม และ ขั้นตอนที่ 7 การประชุมร่วมครั้งสุดท้าย คู่กรณีจะร่วมกันปรึกษาหารือถึงทางเลือกและข้อยุติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยในทุกขั้นตอนผู้ไกล่เกลี่ยต้องคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายระบุความเห็นและแสดงออกถึงความต้องการและจุดสนใจของตน และต้องพยายามทำให้คู่กรณีเข้าใจถึงจุดสนใจและความต้องการของกันและกัน (ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจมีการประชุมคดี (Conference) เพื่อกำหนดทิศทางในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณีก็ได้) โดยที่ขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 4 จะเกิดขึ้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกกรณี และหากคู่กรณีไม่สามารถแสวงหาข้อยุติร่วมกับได้ผู้ไกล่เกลี่ยจะให้คู่กรณีตกลงร่วมกันถึงขั้นตอนต่อไปในการยุติข้อพิพาท ซึ่งอาจเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มเติม หรืออาจส่งข้อพิพาทกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลก็เป็นได้ ทั้งนี้ ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีทุกฝ่ายต้องกระทำด้วยความสมัครใจ

2.2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังนี้

2.2.5.1 ช่วงเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นช่วงเวลาใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นประเภทของข้อพิพาท จำนวนคู่กรณีพิพาท หรือลักษณะของบุคคลและข้อพิพาทที่ต้องการไกล่เกลี่ย ยกตัวอย่างเช่น คดีเกี่ยวกับสัญญาซึ่งมีคู่กรณีเพียงสองฝ่ายซึ่งต่างฝ่ายต่างก็รู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเป็นอย่างดี และไม่จำเป็นต้องอาศัยพยาน ผู้เชี่ยวชาญในการให้ความเห็นแต่อย่างใดนั้น เป็นประเภทข้อพิพาทที่เหมาะสมในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ และควรนำมาใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ในขณะที่คดีที่มีผู้มีส่วนได้เสียในคดีเป็นจำนวนมากดังเช่นคดีเกี่ยวกับความบกพร่องจากการก่อสร้าง (Construction-Defect Case) ซึ่งจำเป็นต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานมากกว่า และอาจต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านจากพยานผู้เชี่ยวชาญ ช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงอาจต้องขยายออกไปจนกว่าจะมีข้อมูลที่มากเพียงพอเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ ขณะเดียวกัน การปล่อยให้เวลาล่วงเลยออกไปก็อาจมีผลทำให้คู่กรณีต้อง

สิ้นเปลืองเงินทองไปกับการดำเนินคดีมากขึ้น ส่งผลทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ต้องไกล่เกลี่ย เพราะผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่เกิดประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งในการประหยัดเงินหรือเวลาแต่อย่างใด นอกจากนี้ปัจจัยที่มีผลต่อช่วงเวลาที่เหมาะสมของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในเชิงปริมาณ เช่นจำนวนคู่กรณีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ปัจจัยในเชิงคุณภาพ เช่น การกำหนดตัวผู้มีอำนาจตัดสินใจของแต่ละฝ่ายเพื่อเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และความมุ่งมั่นให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้มีอำนาจตัดสินใจเหล่านั้น ก็มีผลต่อช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย²⁹ จึงอาจสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถทำได้ทุกช่วงเวลาตั้งแต่ก่อนเริ่มฟ้องคดี ช่วงเริ่มต้นฟ้องคดี หรือช่วงเวลาใด ๆ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละคดีผู้ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น จะต้องคำนึงถึงความสะดวก ระหว่างระยะเวลาที่ต้องการใช้ในการรวบรวมข้อมูลให้เพียงพอต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการปล่อยไว้ให้ระยะเวลานั้นล่วงเลยไป อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยพึงตระหนักถึงประโยชน์ของการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วย และหากผู้ไกล่เกลี่ยสามารถวางแผนในการรวบรวมข้อมูลหรือข้อเท็จจริงได้ดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้นได้เร็ว ทำให้โอกาสที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จมีมากขึ้น

2.2.5.2 ผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรมีจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และคู่กรณีควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความเข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่อย่างใด³⁰

2.2.5.3 บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย

บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือให้เกิดการเจรจาระหว่างคู่กรณี โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่แสดงความเห็นของตนต่อจุดยืนของคู่กรณีไม่ว่าฝ่ายใด และพยายามให้คู่กรณีมองไปที่อนาคตและความต้องการของตนยิ่งกว่าการมองย้อนกลับไปในอดีตผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ไกล่เกลี่ยนั้นแต่อย่างใด³¹

²⁹ Seitman, John, 'Timing of Mediation Is Just as Important as Picking of Neutral' <<http://www.jamsadr.com/timing-of-mediation-is-just-as-important-as-picking-of-neutral-06-11-2004/>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁰ เพิ่งอ้าง.

³¹ The Scottish Government (เชิงอรรถ 28).

2.2.5.4 การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

คู่กรณีต้องจัดเตรียมสรุปข้อมูลต่าง ๆ เพื่อส่งให้ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ โดยต้องส่งล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์ก่อนเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากสามารถแสวงหาข้อยุติร่วมกันได้คู่กรณีควรต้องลงนามในข้อตกลงนั้นด้วย ทั้งนี้ คู่กรณีควรมีทัศนคติที่ดีต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³²

2.2.6 ข้อดีและข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการจำกัดประเด็นข้อพิพาทหรือยุติข้อพิพาทนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ อีกทั้งยังนิยมนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลและนิยมนำไปใช้ในคดีหลาย ๆ ประเภท แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังคงมีข้อจำกัดบางประการ ปรากฏตามข้อดีและข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.2.6.1 ข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³³

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้ประหยัดค่าใช้จ่าย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล และศาลบางแห่งอาจให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายก็ได้ นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการไม่นานยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดี เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าป่วยการทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมาย ค่าดำเนินการในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในชั้นบังคับคดีด้วยและหากผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดียุติไปด้วยการประนีประนอมยอมความหรือถอนคำฟ้องก็จะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนอีกด้วย

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้เกิดความสะดวก

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ไม่มีแบบพิธี และสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยในสถานที่ใดก็ได้ตามความเหมาะสม

³² เฟิงอ้าง.

³³ Straus Institute for Dispute Resolution, 'Benefits of Mediation' <<http://www.mediate.com/articles/benefits.cfm#>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564. ; Becker Legal, B.C., 'Advantages & Disadvantages of Mediation' <<http://www.beckerlegallgroup.com/a-d-mediation>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564. ; ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, 'ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท' ใน พรพิมล จิรศิริเลิศ (บรรณาธิการ) *รวมบทความไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนีประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด 2548) 115-116. ; สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (เชิงอรรถ 26) 23-25.

(3) การไต่ถามข้อพิพาททำให้เกิดความรวดเร็ว

โดยปกติในการพิจารณาคดีที่กระทำโดยศาลจะใช้เวลานานนับปีหรือหลายปีหากรวมระยะเวลาในการพิจารณาตั้งแต่ศาลชั้นต้นจนกระทั่งศาลฎีกา แต่การไต่ถามข้อพิพาทจะใช้เวลาน้อยกว่ามากในการแสวงหาข้อยุติแห่งคดี และแม้ว่าคู่กรณีจะไม่สามารถตกลงกันได้แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทจะใช้ระยะเวลาไม่นานนัก จึงทำให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้โดยเร็ว คู่กรณีจึงไม่สามารถใช้การไต่ถามข้อพิพาทเป็นเครื่องมือในการประวิงการพิจารณาคดีให้ล่าช้าออกไป

(4) การไต่ถามข้อพิพาททำให้เป็นความลับ

การดำเนินกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทจะเป็นความลับพยานหลักฐานที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวจะไม่นำไปเปิดเผยหรือใช้เป็นพยานหลักฐานชั้นการพิจารณาของศาล เว้นแต่คู่กรณีจะยินยอม และโดยทั่วไปจะมีข้อกำหนดให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทต้องไม่เปิดเผยข้อมูลที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวนี้ด้วย

(5) การไต่ถามข้อพิพาททำให้เกิดความยืดหยุ่น

การไต่ถามข้อพิพาทอาจใช้เพื่อยุติข้อพิพาททั้งหมด หรือจำกัดเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งแห่งคดีก็ได้ โดยส่วนที่ไม่ได้ข้อยุติหรือไม่ได้เป็นประเด็นที่นำมาไต่ถามก็อาจจะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลต่อไป

(6) ความเชี่ยวชาญของผู้ไต่ถามทำให้การไต่ถามข้อพิพาทมีประสิทธิภาพ

ผู้ไต่ถามโดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ และดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทภายใต้ประมวลจริยธรรมผู้ไต่ถามซึ่งจะช่วยให้การไต่ถามข้อพิพาทดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(7) การไต่ถามข้อพิพาททำให้เกิดความยอมรับของคู่กรณี

เมื่อคู่กรณีได้ตกลงร่วมกันถึงข้อยุติแห่งคดีแล้ว คู่กรณีจะมีแนวโน้มยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทยิ่งกว่าผลจากคำพิพากษาที่เกิดจากการตัดสินชี้ขาดของศาล ซึ่งในหลายๆ กรณีจำเป็นต้องมีการบังคับคดีต่อไป

(8) ผลยุติแห่งคดีที่เกิดจากการไต่ถามข้อพิพาทเป็นที่พึงพอใจแก่คู่กรณี

ผลยุติที่ได้จากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทจะเป็นข้อยุติที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกัน จึงสร้างความพึงพอใจให้กับคู่กรณียิ่งกว่าผลแห่งคำพิพากษาของศาลที่ต้องมีการตัดสินชี้ขาด อันเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมหรือชนะในผลแห่งคดี

(9) ผลยุติแห่งคดีที่เกิดจากการไต่ถามข้อพิพาทมีความเหมาะสมกับคู่กรณี

ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทเกิดจากการร่วมเจรจา กัน ระหว่างคู่กรณีทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การไต่ถามข้อพิพาท

จึงเป็นโอกาสให้คู่กรณีได้แสวงหาข้อยุติที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของข้อพิพาทในกรณีของตนโดยคู่กรณีอาจตกลงกันอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

(10) ผลยุติแห่งคดีที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีหมายได้และอยู่ภายใต้ความควบคุมของคู่กรณี

คู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถแสวงหาข้อตกลงอันเป็นการควบคุมผลแห่งข้อพิพาทได้เอง อีกทั้งยังเลือกที่จะผูกพันในข้อตกลงอันเป็นผลแห่งข้อพิพาทนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนของผลที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล

(11) ผลยุติแห่งคดีที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถปฏิบัติได้จริง

ข้อตกลงที่ได้จากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นข้อตกลงที่คู่กรณีสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือขั้นตอนใด ๆ เพื่อให้เกิดผลเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงได้จริง

(12) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีในระยะยาวหรือการยุติข้อพิพาทกันด้วยดี

กระบวนการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้คู่กรณียังคงสามารถรักษาความสัมพันธ์กันต่อไป ในขณะที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลที่ต้องมีฝ่ายหนึ่งแพ้และฝ่ายหนึ่งชนะเป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทที่ยากต่อการรักษาสัมพันธภาพดังกล่าวเอาไว้ คู่กรณีจึงยังคงสามารถอยู่ร่วมกันในชุมชนหรือทำธุรกิจร่วมกัน ตลอดจนสามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจนแล้วเสร็จซึ่งเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย นอกจากนี้ หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการยุติความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยิ่งช่วยให้การยุติความสัมพันธ์นั้นเป็นไปด้วยดีอีกด้วย

(13) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ทำให้เสียสิทธิในการดำเนินคดีในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาคดีหลัก ดังนั้น คู่กรณียังคงมีสิทธินำคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลได้

(14) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทช่วยลดปริมาณคดีของศาล

กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ก็จะเป็นคดีเข้าสู่ศาล ส่วนกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลจะช่วยลดปริมาณคดีค้างการพิจารณา และช่วยให้ตุลาการมีเวลาในการพิจารณาคดีที่มีข้อกฎหมายยุ่งยากหรือมีประเด็นข้อพิพาทที่ซับซ้อน โดยประเด็นข้อเท็จจริงส่วนใหญ่จะยุติไปด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(15) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรม³⁴

การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทหลักนั้น บางครั้งอาจไม่สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพเต็มที่ด้วยข้อจำกัดบางประการ การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นวิธีระงับหรือจำกัดขอบเขตประเด็นข้อพิพาทประเภทหนึ่งมาใช้ในศาลจึงถือเป็นช่องทางเสริมให้ระบบการทำงานของศาลสามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้หลักนิติธรรมเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

2.2.6.2 ข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³⁵

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีสภาพบังคับ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นจากความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเมื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ต่อมาไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยอีกต่อไป จะมีผลทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่มีสภาพบังคับทำให้คดีที่ต้องการผลที่มีสภาพบังคับ เช่น การบังคับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่ เป็นต้น เหมาะที่จะใช้การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลมากกว่า

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเป็นช่องทางในการประวิงคดี

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่เจตนาในการยุติข้อพิพาทอย่างแท้จริงอาจใช้ช่องทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อประโยชน์ในการประวิงเวลา ทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ

³⁴ องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหวังได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมายความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม’ <<http://www.enlightened-jurists.com/page/100/The-Rule-of-Law.html>> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

³⁵ Becker Legal, P.C. (เชิง อ ร ร ถ 33) ; Mediation Process.org, ‘Advantages & Disadvantages of Mediation’ <<http://www.mediationprocess.org/disadvantages-of-mediation.html>> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565. ; ADR now, ‘Pros and Cons of ADR’ <http://www.adrnw.org.uk/go/SubSection_41.html> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565. ; ปรัชญา อยู่ประเสริฐ (เชิงอรรถ 33) 113-124.

(3) การไกล่เกลี่ยและทำข้อตกลงเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลไม่มีสภาพบังคับ

ในกรณีที่คู่กรณีตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลกันแล้ว หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาจะมีผลทำให้ต้องไปฟ้องร้องขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงไม่สามารถขอให้บังคับคดีได้ทันทีดังเช่นคำพิพากษาของศาล หรือการพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล

(4) ข้อจำกัดในความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นกลาง จึงไม่สามารถให้คำแนะนำเป็นส่วนตัวต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ทำให้คู่กรณีต้องปรึกษาทนายความ และทำให้ไม่สามารถแสวงหาทางออกของปัญหาร่วมกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้อย่างแท้จริง

(5) ข้อพิพาทบางประเภทไม่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการแสวงหาข้อยุติในประเด็นข้อพิพาทซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณาทางออกของปัญหา แต่ในข้อพิพาทที่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผิดอย่างชัดเจนโดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีส่วนผิดด้วยแล้ว คู่กรณีฝ่ายที่ไม่มีส่วนผิดมักจะไม่ประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ข้อพิพาทในบางประเภท เช่น ข้อพิพาทที่ต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมาย หรือข้อพิพาทที่มีผลเป็นการวางหลักกฎหมาย เป็นประเภทข้อพิพาทที่ไม่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ย

(6) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีอาจเป็นข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน คู่กรณีฝ่ายที่ด้อยกว่าจะไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการเจรจาต่อรองได้อย่างเท่าเทียม ทำให้ต้องมีทนายความเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งจะทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายและให้วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ ความประหยัดนั้นไม่บรรลุผล

2.3 หลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีอาญานั้นมีความแตกต่างกัน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองนั้น แม้จะมีหลักการเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรม แต่เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่มี

ความเกี่ยวข้องกับรัฐและประโยชน์สาธารณะและต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ดังนั้นในการไต่สวนข้อพิพาทที่นำมาใช้ในศาลปกครองจะต้องยึดหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้³⁶

2.3.1 หลักการไต่สวนข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) เป็นการกล่าวเกี่ยวกับผลจากการไต่สวนข้อพิพาทของคู่กรณี เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว ไม่ว่าจะปรากฏผลเป็นเช่นใด จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไปของการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไต่สวน ซึ่งผลของการระงับข้อพิพาทนั้น จะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทในคดีประเภทใดก็ตาม

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง หมายถึง การให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมาย โดยไม่กระทำการในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non-contradiction) ต่อกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ริเริ่มการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางเลือกในบริบทของกฎหมายปกครองไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจหรือใช้อ้างเป็นข้อยกเว้นที่จะทำให้ฝ่ายปกครองหลุดพ้นไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองแต่ประการใด หากแต่การดำเนินการในการไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองยังคงต้องผูกพันอยู่กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมอ ดังนั้น ในการดำเนินการไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น³⁷

ความสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ หากเป็นการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องพิจารณาถึงความหมายและขอบเขตที่แท้จริงที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากกฎหมายปกครองมีเนื้อหาที่มุ่งหมายถึงการให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมาย (l'obligation de conformite) และจะต้องกระทำการในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non-contradiction) ดังนั้นจึงต้องพิจารณาและตระหนักเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการไต่สวน ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 หลักการในข้อนี้มีปรากฏในเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่มีการระบุเอาไว้ว่า “.....สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย....” และมีปรากฏในมาตรา 66/3

³⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘การไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง’ (2562) 33 วารสารกฎหมายปกครอง, 6.

³⁷ นรินทร์ อธิสาร, *การสร้างระบบไต่สวนข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558) 7-9.

(1) (2) (4) (5) และมาตรา 66/11 วรรค 1 (2) และเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นไปตามหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงมีการจัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้³⁸

2.3.1.1 การให้มีบทกฎหมายรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจนเพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวน 12 มาตราและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวน 34 ข้อ

2.3.1.2 การกำหนดเป็นหลักการของกฎหมายรองรับให้ฝ่ายปกครองพร้อมที่จะเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อเป็นหลักประกันให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นว่านั้นฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 66/2 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความกระจ่าง มีการบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีประเภทใดตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงกรณีที่เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินก็ให้ฝ่ายปกครองเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยหากมีกรณีที่เห็นว่าจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ตามกฎหมายและสมควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้น ในกรณีเช่นว่านั้น คณะรัฐมนตรีก็อาจกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนดังกล่าวขึ้นก็ได้ และตราบใดที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นย่อมหมายถึงว่า ฝ่ายปกครองสามารถเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย

2.3.1.3 การให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลบังคับทางกฎหมายโดยคำพิพากษาของศาล ข้อนี้ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการจัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือการทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีสภาพบังคับทางกฎหมายและเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาและตรวจสอบโดยศาล ซึ่งนำไปสู่การมีคำพิพากษาของศาล อันจะเป็น กลไกที่ศาลเป็นผู้พิจารณาและ

³⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางในคดีปกครอง’ (เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง รุ่นที่ 3 ณ อาคารศาลปกครอง กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563).

ตรวจสอบผลของการไต่ถามข้อพิพาทให้อยู่ภายใต้กรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 66/10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 รวมทั้งข้อ 32 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

2.3.1.4 การกำหนดประเภทคดีที่ห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทให้อยู่ภายใต้กรอบความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ศาลปกครองจะทำการไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่เป็นข้อห้าม อันถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 66/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้นำมาบัญญัติไว้ให้แจ้งชัด เช่น กรณีตามมาตรา 66/3 (1) (2) (4) และ (5)

2.3.1.5 การกำหนดกลไกที่สามารถกลั่นกรองมิให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่กำหนดไว้ในระบบการไต่ถามข้อพิพาท ที่แสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพ ความถูกต้องชัดเจน ตลอดจนเป็นการดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนั่นก็คือ การวางระบบกลไกที่ทำหน้าที่กลั่นกรอง ทั้งในช่วงก่อนเริ่มต้นการไต่ถามข้อพิพาทและในช่วงหลังจากที่ปรากฏผลของการไต่ถามข้อพิพาทแล้ว โดยการกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะผู้รับผิดชอบผู้รับผิดชอบราชการศาล ตลอดจนตุลาการผู้ไต่ถาม เหล่านี้ ล้วนทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนและคำขอหรือพิจารณาผลการไต่ถามข้อพิพาททั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 หรือ ข้อ 32 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 แล้วแต่กรณี และในกรณีที่องค์คณะเห็นว่า ผลการไต่ถามข้อพิพาทไม่ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็ให้มีกระบวนการที่ให้มีการแก้ไขในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่ ตามข้อ 33

2.3.2 หลักความสมัครใจของคู่กรณี (Principle of Voluntary) การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองยึดถือความสมัครใจของคู่กรณีที่พิพาทกัน โดยเริ่มจากที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความประสงค์ต่อศาลในการขอเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม การที่ผู้ฟ้องคดีอยากให้คดีพิพาทของตนยุติลงแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคู่กรณีนั่นเอง ที่มาจากความยินยอมและสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย³⁹ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง ที่แสดงถึงความสมัครใจยินยอมของคู่กรณีที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไต่ถามข้อพิพาท และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง หรือหากคู่กรณีไม่ประสงค์ให้มีการไต่ถาม

³⁹ เฟิงอ้าง.

ข้อพิพาทต่อไป ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง ตามมาตรา 66/9 (3) ตลอดจนความสมัครใจที่จะยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/10 และ ข้อ 31 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

2.3.3 หลักความไว้วางใจของคู่กรณี (Rules of Confidentiality) ผู้ไกล่เกลี่ยควรสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ทำให้คู่กรณีมีความเชื่อมั่นหรือทำให้เกิดความไว้วางใจต่ออีกฝ่ายด้วยการสื่อสารทางบวก หรือสื่อสารเป็นภาษา วัฒนธรรมการสื่อสารที่มีความหลากหลายอย่างเป็นกันเองต่อกัน อีกทั้งอธิบายขั้นตอนการไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน⁴⁰ ซึ่งกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นนั้น การจะให้คู่กรณีที่มีความขัดแย้งสามารถตกลง ยินยอมยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือทำให้ข้อพิพาทระงับลงได้อย่างราบรื่นนั้น ต้องเริ่มจากการที่คู่กรณี “เปิดใจ” และแสดงออกมาให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งรับรู้ในความต้องการของตนอย่างเต็มที่ และเมื่อแสดงความต้องการของตนออกมาแล้ว จะทำให้มีการยอมรับในผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ซึ่งการที่จะให้คู่กรณียอม “เปิดใจ” ต่อกันได้เช่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีหลักความไว้วางใจของคู่กรณี ดังนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีการบัญญัติไว้ใน ข้อ 7 อีกทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/8 บัญญัติไว้เกี่ยวกับการคุ้มครองคู่กรณี โดยไม่ให้มีการเปิดเผยหรืออ้างอิงข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งต่าง ๆ บรรดาที่คู่กรณีได้เปิดเผยต่อกันในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมหรือให้เกิดผลร้ายในภายหลัง

2.3.4 หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Principle of Impartiality) ความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ย หมายถึง การดำเนินกระบวนการในการไกล่เกลี่ยในลักษณะเป็นธรรมและปราศจากอคติต่อคู่พิพาท แต่มุ่งต่อผลประโยชน์และทางเลือกต่าง ๆ ที่คู่พิพาทประสงค์จะตกลงกัน⁴¹

หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นหลักการสำคัญของบุคคลที่มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่จะต้องมีความเป็นกลาง ศาลปกครองกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ อีกทั้งเป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับผลกระทบทั้งต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลและการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง การจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเป็นการ

⁴⁰ ชลัท ประเทืองรัตนา, *การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง: เส้นทางแห่งการสร้างความสำเร็จร่วมกัน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2559) 62-81.

⁴¹ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, ‘คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย’, 60 <supremecourt.or.th/assets/files/mediation/4.ประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย.pdf>.

ดำเนินการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากคู่กรณีและสังคมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้คู่กรณีและสังคมส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 จึงมีการบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของตุลาการที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนระบบการคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/4 วรรค 3 “ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึง ความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม” และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 10 “ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ศาลดำเนินการด้วยความเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่”⁴²

นอกจากนี้มาตรา 66/6 วรรคหนึ่ง และ ข้อ 8 และ ข้อ 26 เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึง การรักษาบทบาทหน้าที่และความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยในข้อพิพาท ที่นอกจากการส่งเสริมให้คู่กรณีร่วมมือกันในการหาข้อยุติโดยไม่มีการขึ้นาหรือตัดสินใจแทนคู่กรณีแล้ว ไม่ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างคู่กรณี

2.3.5 หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี (Principle of Judicial Efficiency) ข้อดีการระงับข้อพิพาทคดีปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น นอกจากจะทำให้คู่กรณีมีทางเลือกในการยุติข้อพิพาท ทำให้คดียุติเร็วขึ้น และสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างกันแล้วยังส่งผลดีต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองคือทำให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้โดยไม่ถึงขั้นที่ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี นอกจากนั้นยังทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปมีจำนวนลดลงและทำให้ศาลสามารถทุ่มเทความรู้ความ เชี่ยวชาญ สำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น เมื่อระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่นำมาใช้ยังไม่ใช้ระบบบังคับก่อนทำการพิจารณาพิพากษาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการพิจารณาพิพากษาคดีจึงสามารถดำเนินการไปได้ในขณะเดียวกัน จึงกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่ให้มีผลเสียต่อการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่กระชับและชัดเจนตามมาตรา 66/5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ข้อ 9 ข้อ 11 และข้อ 24 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

⁴² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (เชิงอรรถ 36).

สูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นหรือสิ้นสุดลงได้ โดยการที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีพิจารณาเห็นสมควร ตามมาตรา 66/9 (4) นอกจากนี้ยังกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาคดี ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการดำเนินการทั้งสองส่วนต้องสับสนปะปนกัน

2.4 หลักกฎหมายมหาชนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

คดีปกครองเกิดจากความขัดแย้งในการใช้อำนาจตามกฎหมาย การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องมีผลผูกพันต่อบัพัญญูติตามหลักกฎหมายมหาชนและมีวิธีดำเนินการที่เหมาะสม กระทั่งต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเพียงเท่าที่จำเป็น และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ⁴³ ในการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ นั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็น มาพิจารณาประกอบด้วยเสมอ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

2.4.1 หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

กฎหมายมหาชน (Public Law) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของรัฐหรือเป็นการใช้อำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจรัฐในการปกครองประเทศและยังเป็นกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้กระทำการตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เข้ามาจัดระบบการบริหารงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งระบบการดำเนินการภายในและการดำเนินการต่อประชาชนหรือบุคคลภายนอก รวมทั้งกำหนดเรื่องของงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนกฎหมายเอกชน (Private Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับใช้กับประชาชนทั้ง

⁴³ ปราณี สุขศรี, ‘หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)’ (รัฐสภา 2557) 2-3. <<http://search.admincourt.go.th/go.th/>> สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2566.

สังคมไม่ว่าจะเป็นครอบครัว สัญญา หุ่นส่วนบริษัท ทรัพย์สิน การซื้อขาย เป็นต้น ที่สำคัญเป็นกฎหมายที่ปัจเจกชนแต่ละคนไม่อยู่ภายใต้อำนาจที่เหนือกว่ารัฐแต่เป็นการดำเนินการบนฐานของความเท่าเทียมกันกับปัจเจกชนอื่น จากลักษณะของกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ได้แก่ ด้านตัวบุคคลที่เข้าไปมีนิติสัมพันธ์ ด้านประโยชน์ที่คุ้มครอง และด้านสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน⁴⁴ ด้วยลักษณะของกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากฝ่ายปกครองจะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้และการตีความกฎหมายจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะประกอบด้วยเสมอ ทั้งยังต้องพยายามใช้และตีความกฎหมายให้ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะมีความสอดคล้องกลมกลืนให้มากที่สุด แต่กรณีก็มีความเป็นไปได้ว่าประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนรายใดรายหนึ่งจะขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเช่นนี้จะต้องถือว่าประโยชน์สาธารณะประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่การจะเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้นกฎหมายย่อมจะเรียกร้องจากเอกชนรายนั้นได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ไม่อาจอ้างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะมาเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเกินความจำเป็นหรือเกินสมควร และหากว่าการเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคล เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเกินความจำเป็นแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนรายนั้นด้วย อาจกล่าวได้ว่าในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนอกจากฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเอกชนด้วยเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องได้รับความคุ้มครองให้ได้ดุลยภาพนั่นเอง⁴⁵

2.4.2 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาท

ในคดีปกครอง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzmaßigkeit de Verwaltung) หรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงกับหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย (Demokratische Primare) กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจาก

⁴⁴ ศันันท์กรณณ์ โสติพันธ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 7, วิญญชน 2560) 224-225.

⁴⁵ วรเจตน์ ภาศิริตัน, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 142.

ตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง จึงเรียกว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การกระทำดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ จากข้อเรียกร้องดังกล่าวคือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองจึงมีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา 2 ประการ ดังนี้⁴⁶

1. การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แบ่งเป็น 2 หลักเกณฑ์ คือหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบหรือวิธีบัญญัติและหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาหรือสารบัญญัติ ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่องค์กรทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอาจอ้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้เสมอ

2. จากการที่หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเรียกร้องให้การกระทำทางปกครองต้องตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ การกระทำทางปกครองจึงต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำดังกล่าวซึ่งหมายถึงองค์กรตุลาการนั่นเอง

จากหลักเกณฑ์ตามหลักกฎหมายข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การกระทำการใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่ง สัญญาทางปกครอง หรือแม้กระทั่งเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ฝ่ายปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) ของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองซึ่งอาจอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายยังเป็น “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยที่กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองอาจอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง หรืออยู่นอกจากพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการนั้นได้⁴⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายปกครองจะถูกบังคับว่าจะต้องใช้อำนาจดำเนินการทุกอย่างตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีหลายกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะปรับหลักกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเหมาะสมในการดำเนินงาน ซึ่งอิสระที่ว่านี้ คืออำนาจดุลพินิจ (Pouvoir Discretionnaire) ของฝ่ายปกครอง อันเป็นความสามารถในการ

⁴⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2556) 22-23.

⁴⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง* (วิญญูชน 2544) 21.

ที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายอย่าง ที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจ ได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ เกิดขึ้นตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร ซึ่งอำนาจดุลพินิจดังกล่าวฝ่ายปกครองต้องใช้อย่างสุจริต (Good Faith) โดยมีจุดมุ่งหมายตามที่ได้รับมาจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัดโดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น อีกทั้งยังต้องใช้อย่างเป็นธรรมด้วย มิใช่ใช้ตามอำเภอใจหรือไม่แน่นอนและต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่แท้จริง⁴⁸กรณีที่ศาลปกครองไทยได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง เช่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ให้ไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ ทำให้ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ต้องการอัตราจ้างดังกล่าวไป และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นหรือเหตุผลที่ต้องเพิ่มคนงานประจำรถขยะแต่ประการใด ดังนั้นการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยข้อกำหนดของสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 478/2555)

2.4.3 หลักประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง

ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองป้องกัน เปรียบเทียบได้กับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญา (Criminal Law) ต้องการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คนไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่งประโยชน์มหาชน คือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั้นเอง ซึ่งความต้องการส่วนรวมดังกล่าวเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการส่วนรมนั้น โดยที่ภารกิจของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้⁴⁹

1) ภารกิจในการคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชน อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติ

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560) 314-318.

⁴⁹ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น Introduction to Public Law* (พิมพ์ครั้งที่ 12, วิญญูชน 2560) 35-36.

สาธารณะ การรักษาความมั่นคงของประเทศ และการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นภารกิจหลักของรัฐ

2) ภารกิจในการส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีมาตรฐานที่ดี ซึ่งเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนและของประเทศ และสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขและกิจการเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น กิจการดังกล่าวเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจะทำก็ได้หรือไม่ทำก็ได้ ต่างจากภารกิจหลักซึ่งเป็นกิจการที่รัฐต้องทำ

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) นั้นอาจไม่ได้หมายถึงประโยชน์สาธารณะเสมอไป โดยที่ประโยชน์ส่วนรวมแท้จริงแล้ว คือ ความต้องการร่วมกันของคนจำนวนมาก เช่น ความต้องการความมั่นคงในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการกินดีอยู่ดีทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังได้ให้คำนิยาม คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้ในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ ประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้นด้วย⁵⁰ กฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมากในรัฐของตน หากมีกรณีประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ รัฐจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะแทน และในนามของคนหมู่มากในสังคมโดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้⁵¹

2.4.4 หลักความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

หลักความเหมาะสม (Geeignetheit หรือ Tauglichkeit) เป็นหลักกฎหมายมหาชนที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจต้องมีความเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้

⁵⁰ ประวิทย์ ตั้งคงนุษ, ‘การบังคับใช้หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมโดยศาลปกครอง’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนังงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 7 สำนักงานศาลปกครอง 2554) 11.

⁵¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 20, วิญญูชน 2556) 71.

ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้⁵² โดยอธิบายถึง วัตถุประสงค์- วิธีการ- ความสัมพันธ์ (Zweek- Mittel- Relation) ซึ่ง Pieroth และ Schlink ได้ อธิบายว่า ความเหมาะสม หมายถึง สภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซง และภายในสภาพการณ์นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ ได้รับการยอมรับหรือเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม⁵³ อาจกล่าว ได้ว่า หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับว่า การดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น หาก รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการที่สามารถ ดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น หากมาตรการใดไม่สามารถ ทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็น มาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสมและไม่มีผลใช้บังคับ หรือกฎหมายฉบับใดที่ไม่เป็นไปตาม หลักแห่งความเหมาะสม กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรการที่กฎหมายให้ อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะเกิดขึ้นได้จริง ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าหลักแห่ง ความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุ (Cause) และผล (Effect) ระหว่างมาตรการที่ ฝ่ายปกครองออกมาใช้ผลบังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะเกิดขึ้นเป็นผล⁵⁴ หรือ อาจกล่าวได้ว่า หลักแห่งความเหมาะสม เป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก (Common Sense) นั่นเอง หากฝ่ายปกครองออกมาตราการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย ของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มาตรการนั้นเป็น เครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้ เกิด เข้าข่ายการ ใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)⁵⁵

⁵² วุฒิชัย จิตตานุ, ‘การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการ คุ่มครองสิทธิปัจเจกชน’ (2549) 8 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 44.

⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, ‘หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมาย ของเยอรมันและฝรั่งเศส’ (2543) 19 วารสารกฎหมายปกครอง, 173-174.

⁵⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2556) 149.

⁵⁵ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, *หลักความได้สัดส่วน* (สำนักงานศาล ปกครอง 2553) 29.

2.4.5 หลักความจำเป็นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการซึ่งล้วนทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ (Equally Effective) นั้น แต่ละมาตรการย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน มาตรการใดมีลักษณะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ มาตรการนั้นจึงถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นและรัฐจำต้องเลือกใช้มาตรการนั้น ๆ โดยหลักความจำเป็นจะถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อ เป็นกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการและมาตรการเหล่านั้นล้วนเป็นมาตรการที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น⁵⁶ กล่าวคือ ฝ่ายปกครอง มีอำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรที่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม และในกรณีที่มีมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพียงมาตรการเดียวเท่านั้น ที่ให้ฝ่ายปกครองบังคับใช้ หลักแห่งความจำเป็นจะไม่เกิดขึ้นในกรณีนี้เลย⁵⁷ เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนบ้าน หากนอกจากการให้รื้อถอนบ้านแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่จะทำให้เจ้าของบ้านได้รับผลกระทบน้อยกว่านี้หรืออาจเปลี่ยนเป็นการซ่อมแซมบ้านได้ หากมีมาตรการอื่นที่หน่วยงานทางปกครองสามารถเลือกใช้ได้ คำสั่งที่ให้ประชาชนรื้อถอนบ้านนั้นก็เป็คำสั่งทางปกครองที่เกินความจำเป็น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547) นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้อธิบายหลักความจำเป็นว่ามาตรการใดมาตรการหนึ่งจะมีความจำเป็น เมื่อไม่สามารถที่จะเลือกมาตรการอื่นใดที่มีผลเช่นเดียวกับมาตรการที่เลือกได้ อีกทั้งมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด⁵⁸

จากการศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กล่าวมานั้น ทำให้ทราบว่าแนวทางการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น สามารถนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการระงับข้อพิพาทกับคดีปกครองบางประเภทได้ ซึ่งมีวิธีหลายวิธี ได้แก่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Recours administrative) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (Transaction) และการไกล่เกลี่ย (Conciliation)⁵⁹ ทั้งนี้เพื่อให้การยุติข้อพิพาทหรือการระงับข้อพิพาทสำเร็จโดยเร็ว

⁵⁶ วรตัญ จรารินทร์, ‘หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548) 77.

⁵⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรรถ 54) 151.

⁵⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ (เชิงอรรถ 53) 177.

⁵⁹ ประสาท พงษ์สุวรรณ (เชิงอรรถ 3) 470.

สามารถเยียวยาความเสียหายได้ทันทั้งที่และคู่กรณีกลับคืนสู่สถานะเดิมได้เร็วขึ้น เป็นวิธีการนอกเหนือจากการพิจารณาดีตามกระบวนการของศาลโดยวิธีปกติ ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสมัครใจของคู่กรณี หลักความไว้วางใจคู่กรณี หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย และหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาดีและการบริหารจัดการคดี นอกจากนี้หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนประกอบด้วย ได้แก่ หลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง หลักความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง และหลักความจำเป็นที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้การระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้กรอบของหลักกฎหมายมหาชนนั่นเอง



บทที่ 3

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในหัวข้อ ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาแหล่งที่มา พัฒนาการและความเป็นมาของการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครอง นอกจากนั้นเพื่อเปรียบเทียบ ความเหมือน ความแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย กับกระบวนการไกล่เกลี่ยในระบบศาลปกครองไทย และนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นทั้งข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองไทย ในบทนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมองค์ความรู้จากบทความวิชาการ งานวิจัย และเอกสารทางวิชาการ เพื่อประมวลความรู้กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในประเด็นเกี่ยวกับหลักการทั่วไป ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา ขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการคนกลางที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย การดำเนินการไกล่เกลี่ย และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมองค์ความรู้จากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐออสเตรเลีย ตามหัวข้อต่อไปนี้

3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญและมีการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพมาก เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ที่มีความเป็นกลาง ความเป็นอิสระและมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม นอกจากนั้นศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้ทำการศึกษาและแนะนำให้ประชาชนได้รู้จักกับวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น ๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทษาโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการต่าง ๆ ที่ประชาชนสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการใช้บริการของศาลปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจระงับได้โดยวิธีอื่น อาจเป็นข้อพิพาทใน 2 ประเภท ได้แก่ ข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครอง (Le contentieux juridictionnel de l'administration en dehors de la compétence de la juridiction administrative) และเป็นข้อพิพาททางปกครองที่ไม่เป็นคดีที่ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษา (Le contentieux non juridictionnel de l'administration)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงข้อพิพาททางปกครองที่ไม่เป็นคดีที่ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษา ซึ่งข้อพิพาททางปกครองประเภทนี้ โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นข้อพิพาทที่อาจเยียวยาได้โดยวิธีอื่น ตามมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง สามารถที่จะเสนอขอให้มีการระงับข้อพิพาทก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือศาลได้โดยอาจเป็นการให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ทบทวนการออกคำสั่งอีกครั้ง หรือเรียกว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) โดยการไกล่เกลี่ยทางปกครอง (conciliation) หรือโดยอนุญาโตตุลาการ (L'arbitrage) และต่อมาได้มีการเพิ่มการประนีประนอมยอมความทางปกครอง (transaction) ซึ่งการประนีประนอมยอมความ (la transaction) หรือ หรือโดยอนุญาโตตุลาการ (L'arbitrage) นั้น จะแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย เนื่องจากการประนีประนอมยอมความจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการตกลงทำสัญญา ส่วนการอนุญาโตตุลาการจะกระทำโดยคู่กรณีนำข้อพิพาทให้บุคคลอื่นซึ่งทำหน้าที่คล้ายกรรมการผู้ตัดสินพิจารณาและมีคำวินิจฉัย (une sentence arbitral)¹ ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแม้จะมีบุคคลอื่นซึ่งเป็นคนกลางมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทเช่นเดียวกับผู้ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการก็ตาม แต่ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย (un médiateur) ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาท แต่มีหน้าที่เพียงนำพาคู่กรณีไปพบกับทางออกของปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้นถือเป็นมาตรการที่มีการเสนอโดยนักวิชาการและสภาแห่งรัฐไว้ให้มีการศึกษาเพื่อนำไปใช้² การไกล่เกลี่ยทางปกครอง (conciliation) มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ให้เป็นอำนาจของตุลาการ ในการใช้อำนาจดุลพินิจในการเรียกคู่กรณีมาไต่สวนและเกิดการประนีประนอมยอมความกัน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย หรือมีการชดเชยค่าเสียหายกรณีที่คู่กรณีผิดสัญญาและหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขคำฟ้องและขอถอนฟ้องคดีนั้นไป ทำให้คดีระงับลงโดยไม่ต้องมีการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการ

¹ Virginie DONIER, ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัย Toulon สาธารณรัฐฝรั่งเศส, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในฝรั่งเศส’ (บรรยายทางวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง, 17 ธันวาคม 2562) ถอดความและเรียบเรียงโดย ดร.วิศรุต คิตติ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 3.

² ประสาท พงษ์สุวรรณ, ‘การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง’ (2546) 33 วารสารนิติศาสตร์, 470.

แต่ภายหลังจาก ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรป (The European Union) ออกคำบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคดีพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ (DIRECTIVE 2008/52/EC on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation) ทำให้หลายๆ ประเทศจึงได้อนุมัติการออกกฎหมายภายในของตนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับนั้น โดยให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มาใช้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ซึ่งในช่วงเริ่มต้นที่มีการนำเอาหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ตามคำบังคับของสหภาพยุโรป (The European Union) ในปีค.ศ. 2008 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พัฒนามาจากการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามกฎหมายครอบครัว (le droit de la famille) แต่ในปี ค.ศ. 2016 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครองอย่างแท้จริง หลังจากมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ เลขที่ 2016-1547 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัย เพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016

ปัจจุบันระบบกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองแบบสมัครใจและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองแบบบังคับ³ ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งแบบสมัครใจและแบบบังคับสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี (médiation à l'initiative des parties) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาล (médiation à l'initiative du juge) และ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดี⁴

3.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation)

3.1.1.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การศึกษาคำนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนำมาใช้ สามารถพิจารณาจากประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L 211-4 หมายถึง การที่คู่ความทำความตกลงกันกับบุคคลภายนอก เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยมีบุคคลที่มาทำหน้าที่เป็นคนกลาง กล่าวคือตุลาการศาลปกครองมาทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท ส่วนผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะผูกพันคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีนั้น

³วิศรุต คิตติ, 'การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง' (2564) 21 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 38.

⁴ เฟื่องอ่าง.

ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจของตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยไว้ โดยความเห็นชอบของคู่ความ ทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยผูกพันคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้⁵

ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดค่านิยมของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไว้ตามบทบัญญัติมาตรา L.213-1⁶ ของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Le code de justice administrative) ซึ่งบัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการใด ๆ ไม่ว่าจะรูปแบบอย่างไร และไม่ว่าจะใช้ชื่อใด ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย ดำเนินการเพื่อที่จะให้บรรลุข้อตกลง ในการแก้ไขความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอย่างสมานฉันท์ ด้วยความช่วยเหลือของบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยคู่กรณีเป็นผู้ร่วมกันคัดเลือกและแต่งตั้งหรือผู้ไกล่เกลี่ยที่ศาลแต่งตั้งด้วยความตกลงยินยอมของคู่กรณี

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ได้รับการออกแบบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ให้มีความน่าสนใจและเกิดความดึงดูดใจ (Attractive) ให้กับคู่กรณีอีกฝ่าย กล่าวคือ มีรูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เปิดกว้าง ไม่เคร่งครัดตายตัว (la souplesse) และมีความยืดหยุ่น (la flexibilité)⁷ ให้ความสำคัญแก่คู่กรณีในคดีที่จะตกลงยินยอมและสมัครใจเข้าร่วมข้อพิพาทระหว่างกัน โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่คู่กรณีแต่งตั้งหรือศาลปกครองแต่งตั้งตามความยินยอมของคู่กรณี ทั้งนี้คู่กรณียังสามารถที่จะระงับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตลอดเวลาบนพื้นฐานความยินยอมโดยอิสระและเจตจำนงของคู่กรณี (le libre consentement et la volonté des parties)

3.1.1.2 วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองนิยมนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นก่อนการพิจารณาคดี (Pre-Trial Mediation) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการกล่าวคือ⁸

⁵ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา, ‘การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551)70 ; กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส* (พริ.เพรส 2554) 66-67; Article L 211-4 modifié par Loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 - art. 49, Code de justice administrative.

⁶ Virginie DONIER (เชิงอรรถ 1) 3.

⁷ เพิ่งอ้าง.

⁸ Boyron Sophie, ‘The Rise of Mediation in Administrative law Dispute: Experiences from England, France, and Germany,’ (2006) Public Law (50' Anniversary Year) 327-328.

(1) เพื่อให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการควบคุมปริมาณคดีของศาลปกครองชั้นต้นไม่ให้มีคดีล้นศาล เนื่องจากจำนวนคดีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้คู่กรณีได้มีส่วนร่วมในการตกลงและลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายด้วยความสมัครใจ กระบวนการไกล่เกลี่ยมีความยืดหยุ่นพอสมควร จึงเป็นการเพิ่มโอกาสให้คู่กรณีเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมากยิ่งขึ้น ต่างจากจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสที่มีวิธีการค่อนข้างเข้มงวด กล่าวคือ การพิจารณาคดีปกครองโดยตุลาการพิจารณาพิพากษา ส่วนใหญ่อาศัยสิ่งที่ปรากฏตามเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ มีความเคร่งครัดในกระบวนการ หลักฐานประกอบการพิจารณา จนทำให้คู่กรณีไม่มีโอกาสหรือมีแต่เป็นโอกาสที่จำกัดในการแถลงถึงความประสงค์ที่แท้จริงของตนต่อศาล ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

(3) การไกล่เกลี่ยถือเป็นการเพิ่มช่องทางในการเยียวยาความเสียหาย เนื่องจาก การพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการศาลปกครองนั้น ถือเป็นวิธีการเยียวยาที่จำกัด กล่าวคือ หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะมีอำนาจสั่งเพิกถอน (quash) เท่านั้น อาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายในการจัดการกับปัญหาอย่างตรงจุด และอาจสร้างความไม่เข้าใจและไม่พอใจให้กับคู่กรณีตามมา แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ทำให้คู่กรณีเสนอทางออกและแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างตรงจุด นอกจากนั้นยังสามารถประหยัดทั้งค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาให้กับทั้งสองฝ่ายด้วย

3.1.2 กฎหมายและผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้นำวิธีระงับหรือจำกัดขอบเขตประเด็นข้อพิพาท อย่างเช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีแพ่งเป็นเวลานานกว่า 200 ปี แล้ว⁹ โดยถือเป็นดุลพินิจของตุลาการโดยแท้ว่าจะใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นหรือไม่ กรณีอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ได้รับการรับรองไว้โดยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ที่ประชุมใหญ่คดี Vérifier ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1989) ซึ่งวางบรรทัดฐานในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นปฏิเสธไม่จัดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น ถือเป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

⁹ Gaillard, Emmanuel, and Edelstein, Jenny, 'Mediation in France' (2000) 55 Dispute Resolution Journal.

ใด ๆ ได้อีก เพราะเมื่อเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของศาลปกครองชั้นต้น จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษา ดังเช่นกรณีคำพิพากษาในคดีปกติ¹⁰ และตุลาการสามารถไต่ถามข้อพิพาทได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนการใช้การไต่ถามข้อพิพาท เพื่อระงับข้อพิพาทในคดีปกครองมีจุดเริ่มต้นจากมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครองที่บัญญัติว่า “รัฐอาจออกรัฐกฤษฎีกา โดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ กำหนดเงื่อนไขว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา หรือความรับผิดชอบอื่นนอกจากสัญญาของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน สามารถที่จะเสนอให้มีกระบวนการดำเนินการก่อนไปสู่อนุโตตุลาการหรือศาลได้ โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือโดยการไต่ถามข้อพิพาท”¹¹ นับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศฝรั่งเศสก็ได้เปิดช่องทางให้นำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในคดีปกครองควบคู่ไปกับการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล ปัจจุบันการไต่ถามข้อพิพาทโดยศาลปกครองของฝรั่งเศสอาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ 2011-1862 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2011 (Code de justice administrative) ซึ่งบัญญัติว่า “อธิบดีศาลในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยความเห็นชอบของคู่ความสามารถจัดให้มีการไต่ถามได้ และให้มีผลผูกพันคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้”¹² หากมองย้อนกลับไปพิจารณาถึงกฎหมายที่เป็นฐานการใช้อำนาจไต่ถามของศาลปกครองนั้น เริ่มต้นจากการให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาทอีกหน้าที่หนึ่ง ปรากฏตามมาตรา 22 แห่งรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 6 มกราคม 1986 สำคัญในบทบัญญัติดังกล่าวต่อมาบัญญัติไว้ในมาตรา L 3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) และต่อมาก็ได้มีการนำข้อความของบทบัญญัติมาตรา L 3 วรรคสองมาบัญญัติไว้อีกครั้งในมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) ที่ได้มีการประกาศใช้ในปี 2000 และกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 โดยบัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นสามารถที่จะทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาทได้” และเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ที่ผ่านมาก็ได้มีการแก้ไข

¹⁰ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, ‘บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการไต่ถามข้อพิพาท : ประสบการณ์ของประเทศไทย’ (2556) 13 วารสารวิชาการศาลปกครอง 2,5.

¹¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ (เชิงอรรถ 2) 479.

¹² รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา (เชิงอรรถ 5) 70. ; กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์และคณะ (เชิงอรรถ 5) 66-67. ; Article L 211-4 modifié par Loi n°2011-1862 du 13 Décembre 2011 - art. 49, Code de justice administrative.

เพิ่มเติมมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยรัฐบัญญัติที่ 2011-1862 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2011 ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่นอกจากจะให้ศาลปกครองชั้นต้นสามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้แล้ว ยังให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำหน้าที่ดังกล่าวได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดให้ทั้งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่ก็ยังคงมีได้มีรายละเอียดถึงวิธีดำเนินการหรือข้อจำกัดใด ๆ ไว้ ศาลปกครองแต่ละแห่งจึงอาจทำการ ไกล่เกลี่ยโดยมีขอบเขตและวิธีการที่แตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการศาลปกครองอาจพอจะศึกษาได้จากคำแนะนำของสภาแห่งรัฐในปี 1993¹³ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป โดยมีข้อสังเกตว่า แม้ในทางกฎหมายตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศส สามารถนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองได้ แต่ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศสยังคงมีบทบาทในการพิจารณาคดีปกครอง ในฐานะที่เป็นผู้รับฟังพยานหลักฐานและทำหน้าที่ตัดสินคดี มิใช่บทบาทในลักษณะผู้ประสานผลประโยชน์โดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี นอกจากนี้ เพื่อชักจูงความเข้าใจและเน้นย้ำแนวปฏิบัติของตุลาการศาลปกครองในการดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในปี ค.ศ.1998 โดยมีนาย Daniel LABETOUILLE ประธานแผนกพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในขณะนั้นเป็นประธาน ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งตุลาการอาวุโสและประธานคณะกรรมการชำระประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง รายงานของคณะทำงานฉบับนี้มีชื่อว่า "การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่น" (regler autrement les conflits)¹⁴ ส่งผลให้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยไม่ได้รับความนิยมในช่วงแรกจนทำให้สภาแห่งรัฐต้องออกคำแนะนำในปี 1993 เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับตุลาการศาลปกครองในการนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครอง

3.1.3 ประเภทของคดีปกครองที่ทำการไกล่เกลี่ย

ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Dadillion ลงวันที่ 22 มีนาคม 1996 สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า “ห้ามศาลปกครองชั้นต้นไกล่เกลี่ยคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีที่อยู่ในอำนาจของศาล

¹³ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ 5) 67.

¹⁴ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ (เชิงอรรถ 10) 6-7. ; ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, ‘ประสบการณ์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีปกครองฝรั่งเศส’ (เอกสารจัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาของคณะทำงานศึกษาการพัฒนาระบบการยุติธรรมทางปกครองโดยใช้ระบบระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) สำนักงานศาลปกครอง 2558) 1-2.

ปกครองได้ แต่จะไปไกล่เกลี่ยคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไม่ได้¹⁵ โดยอำนาจไกล่เกลี่ยของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 รวมถึงศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษอื่น ๆ ด้วย เช่น กรณีของศาลปกครองชั้นต้น ศาลชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเกิดจากสงครามและเงินตอบแทนทหารทุพพลภาพ ซึ่งตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาคดีผิดพลาด การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องฟ้องกับคณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษ และองค์กรเหล่านี้สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้¹⁶

รัฐกฤษฎีกาที่ 2017-566 ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2017 เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองตามมาตรา R.213-1 บัญญัติไว้ว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจนำมาใช้กับคดีพิพาททั้งคดีหรือเพียงบางส่วนของคดีก็ได้”¹⁷ ดังนั้น จึงอาจนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ คดีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือกมากที่สุด ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับพัสดุ (les marches publics)¹⁸ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและคดีปกครองเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อาจมีความเหมาะสมกับคดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อนหรือคดีที่มีผลกระทบที่รุนแรงต่ออารมณ์ความรู้สึก (une forte charge emotionnelle)¹⁹ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการไกล่เกลี่ย คือ เป็นการตกลงกันของคู่กรณี โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นคนกลางเพื่อให้คู่กรณีเจรจาตกลงกันเพื่อหาข้อยุติให้ได้

¹⁵ CHABANOL Daniel, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel annoté* (5 éd, Le moniteur 1998) 53.

¹⁶ CHAPUS Renè, *Droit du contentieux administrative* (11éd., Domat droit public, Montchrestien 2004) 909-910.

¹⁷ Décret n 2017 – 566 du 18 avril 2017 relatif a la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif R.213-1 du Code de justice administrative “La médiation porte sur tout ou partie d’un litige”. อภิญา แก้วกำเนิด ผู้แปล, 6.

¹⁸ Virginie DONIER (เชิงอรรถ 1) 1-2.

¹⁹ เทียนเงิน อุตระชัย, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่....) พ.ศ.....’ เผยแพร่ทาง Internet (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2562) 5.

ซึ่งการไต่ถามไต่สวนนั้นจะมีความแตกต่างจากกรณีประนีประนอมยอมความ ที่คู่กรณีทำการตกลงเจรจากันเองเพื่อหาข้อยุติก่อนขึ้นสู่ศาล ซึ่งการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทนั้นมีผลทำให้ปริมาณคดีที่อยู่ในศาลลดลงได้เป็นจำนวนมากและในขณะเดียวกันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความพึงพอใจ เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีอีกด้วย²⁰

3.1.4 คดีปกครองที่เหมาะสมต่อการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท

โดยหลักแล้วคดีปกครองมีหลายประเภท ที่เกิดจากฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใด แต่จากการศึกษารายงานที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้เสนอไว้ในปี ค.ศ. 1993 คดีปกครองที่เหมาะสมต่อการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทส่วนใหญ่ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย (recours deplein contentieux) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ (recours pour excès de pouvoir) ดังนั้น หากนำกระบวนการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ระงับข้อพิพาทดังกล่าว ก็อาจเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองที่จะได้ทราบเท็จจริงที่ถูกต้องและครบถ้วน ฝ่ายปกครองจึงอาจใช้ข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎใหม่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดิมของตน และคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกมาใหม่นั้น อาจสร้างความพอใจให้กับเอกชนคู่กรณีซึ่งทำให้การไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทน่าจะนำมาใช้ได้เป็นผลดียิ่งขึ้น²¹

²⁰ เพียงพิศ ผลताल, ‘การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท’ (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549) 56.

²¹ หากมองย้อนกลับไปพิจารณาถึงกฎหมายที่เป็นฐานการใช้อำนาจไต่ถามไต่สวนของศาลปกครองนั้น เริ่มต้นจากการให้ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทอีกหน้าที่หนึ่ง ปรากฏตามมาตรา 22 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 6 มกราคม 1986 สำคัญในบทบัญญัติดังกล่าวต่อมาบัญญัติไว้ในมาตรา L 3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) และต่อมาก็ได้มีการนำข้อความของบทบัญญัติมาตรา L 3 วรรคสองมาบัญญัติไว้อีกครั้งในมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) ที่ได้มีการประกาศใช้ในปี 2000 และกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 โดยบัญญัติว่า "ศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะทำหน้าที่ไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทได้" และเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ที่ผ่านมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยรัฐธรรมนูญที่ 2011-1862 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2011 ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทในการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทที่นอกจากจะให้ศาลปกครองชั้นต้นสามารถจัดให้มีการไต่ถามไต่สวนได้แล้ว ยังให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำหน้าที่ดังกล่าวได้อีกด้วย; รัตนลักษณ์ นานนิตธาตา (เชิงอรรถ 5) 70 ; กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์และคณะ (เชิงอรรถ 5) 66-67, see also Article L

3.1.5 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การศึกษาในรายงานของสภาแห่งรัฐที่ศึกษาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกในปี ค.ศ. 1993²² นี้ มีการอธิบายถึงขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเริ่มต้นจากตุลาการศาลปกครอง (อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) เป็นผู้สั่งหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองหรือให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีใช้ตุลาการทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ จากนั้นคู่กรณีทั้งฝ่ายปกครองและเอกชนจะได้เข้ามาพูดคุยเจรจากันใน โดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย และอาจมีผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ ปกติแล้วศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งจะจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยประจำศาล และอธิบดีศาลปกครองแต่ละแห่งจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยการปรึกษาร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจทำโดยผู้ไกล่เกลี่ยจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยของศาลปกครองอื่น หรือโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับศาลปกครองก็ได้ ส่วนระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยจะไม่เกิน 4 เดือน และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นตามคำขอของคู่กรณีแล้ว คู่กรณีจะถูกจำกัดให้มีคำขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เพียงครั้งเดียว ผู้ยื่นคำขอต้องระบุเหตุผลในการขอและต้องมีความเห็นของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งประกอบไว้ในคำขอด้วย ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอาจถูกโต้แย้งและคัดค้านได้ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเชิญบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทให้เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย

3.1.6 ผลของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน ยอมลดข้อเรียกร้องหรือมีการเสนอความต้องการตนและอีกฝ่ายมีการยอมรับโดยสมัครใจ และทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมโดยมีบุคคลที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลาง คดีพิพาทดังกล่าวก็จะยุติลงต่อหน้าศาลได้ ดังนี้²³

211-4 modifié par Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 - art. 49, Ccde de justice administrative.

²² Administrative Appeals Tribunal (2012), 'Mediation Process Model' Accessed February 10, 2022, <[http://www.aat.gov.au/docs/ADR/MediationProcess Model.pdf](http://www.aat.gov.au/docs/ADR/MediationProcess%20Model.pdf) > สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564. ; The Scottish Government, 'Scottish Procurement Directorate :Alternative Dispute Resolution Guideline' <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1265/0085404.doc>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

²³ ประสาท พงษ์สุวรรณ (เชิงอรธ 2) 484-485.

(1) คู่กรณีสามารถที่จะยื่นข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายร่วมกันต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความ เนื่องจากไม่จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาคดีอีกต่อไป

(2) ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง เนื่องจากมีการตกลงหรือยินยอมลดข้อเรียกร้องหรือความขัดแย้งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นหมดสิ้นไปแล้ว

(3) เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ หรือมีคำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันได้

(4) ในกรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนิยมทำข้อตกลงในคดีเกี่ยวกับการละเมิดคดีความรับผิดอย่างอื่น และคดีสัญญาทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองก็สามารถทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความได้เช่นกัน หากแต่เป็นการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความเพื่อเยียวยาปัญหาอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนไปโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง คู่กรณีก็อาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความว่าจะชดเชยค่าเสียหายจากการออกคำสั่งที่ผิดพลาดนั้นแค่ไหน เพียงใด เช่นนี้ทำได้เหมือนกัน ในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องตรวจสอบว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็ไม่อาจพิพากษาตามยอมตามข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้²⁴ ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงที่คู่กรณีทำขึ้นจะต้องไม่ขัดกับหลักที่ว่าห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีอนุญาตตุลาการ หลักที่ว่าข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยไม่ได้รับการเห็นชอบหรืออนุญาตจากผู้มีอำนาจเสียก่อน ถือเป็นโมฆะ หรือหลักที่ว่าห้ามมิให้มีการลงโทษให้บุคคล (ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน) ต้องจ่ายเงินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องจ่าย²⁵

3.1.7 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลบังคับผูกพัน

เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงร่วมกันจากการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส จะมีผลบังคับผูกพันระหว่างคู่กรณีได้ โดยถือว่ามีผลเสมือนเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งคู่กรณีสามารถยื่นข้อตกลงร่วมกันที่ได้นั้นต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นอีกต่อไป หรือผู้ฟ้องคดีอาจขอถอนคำฟ้อง เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องหรือข้อโต้แย้งคดีนั้นหมดสิ้นไป หรือคู่กรณีอาจทำ

²⁴ CHABANOL Daniel (เชิงอรรถ 15) 125.

²⁵ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 'วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ' (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2549) 194.

สัญญาประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลพิพากษาตามยอมหรือพิพากษาตามเนื้อหาที่ได้ตกลงกันไว้ก็ได้²⁶

ประเภทคดีที่ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสนิยมทำเป็นข้อตกลงและประนีประนอมยอมความ ได้แก่ คดีละเมิด ความรับผิดชอบอื่น และสัญญาทางปกครอง ที่มีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากที่สุด ส่วนคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองก็สามารถทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความได้ โดยมีเงื่อนไขจะต้องเป็นข้อตกลงที่มุ่งเยียวยาผลจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องถูกเพิกถอนไปโดยศาลหรือฝ่ายปกครอง และข้อตกลงดังกล่าวต้องระบุว่าจะยินยอมชดใช้ค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบนั้นเพียงใด ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือปัญหาความสงบเรียบร้อยของข้อตกลงดังกล่าวด้วย และหากพบความบกพร่อง ศาลมีอำนาจดุลพินิจในการไม่ยอมรับในผลของการพิชฌาย่อมต้องไม่พิพากษาไปตามที่ยอมกันนั้น²⁷

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผลของการไกล่เกลี่ยนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ หน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย คือ จะต้องจัดทำบันทึกหรือรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยบันทึกดังกล่าวต้องไม่ระบุถึงข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งสำเนาบันทึกดังกล่าวให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ และต้องส่งบันทึกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้อธิบดีศาลปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเอกสารเหล่านั้นจะแยกต่างหาก ไม่นำมารวมไว้ในสำนวนคดี เว้นแต่คู่กรณีทุกฝ่ายจะให้ความยินยอม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแยกกระบวนการพิจารณาคดีให้เด็ดขาดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่บรรลุผล

จากการศึกษาการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำให้ทราบว่า ในช่วงแรกของศาลปกครองนั้น ได้นำวิธีการไกล่เกลี่ย (Conciliation) มาเป็นหนึ่งในทางเลือกนอกจากจากอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง การอนุญาโตตุลาการ การประนีประนอมยอมความ เพื่อเป็นการบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการบัญญัติไว้ในเรื่องการไกล่เกลี่ย (Conciliation) ไว้ในส่วนที่ 1 ให้เป็นอำนาจของตุลาการ ในการใช้อำนาจดุลพินิจในการเรียกคู่กรณีมาไต่สวนและเกิดการประนีประนอมยอมความกัน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือมีการชดใช้ค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาและหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขคำฟ้องและขอถอนฟ้องคดีนั้นไป ทำให้คดีระงับลงโดยไม่ต้องมีการพิพากษาโดยตุลาการ

²⁶ ประสาท พงษ์สุวรรณ (เชิงอรรถ 2) 484-485.

²⁷ CHABANOL Daniel (เชิงอรรถ 15) 125. ; รัตนลักษณ์ นาถนิตธาตา (เชิงอรรถ 5) 72-73.

แต่ภายหลังจาก ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรป (The European Union) ออกคำบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ (DIRECTIVE 2008/52/EC on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation) ทำให้หลายๆ ประเทศจึงได้อนุมัติการออกกฎหมายภายในของตนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับนั้น โดยให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มาใช้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี เพื่อหาข้อยุติทั้งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลและเมื่อมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว²⁸ ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนำหลักการดังกล่าวมาใช้ด้วย เป็นผลให้หลักการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation ค่อยๆ เริ่มสลายไปหลังจากมีนำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Mediation ที่สหภาพยุโรปประกาศใช้บังคับจนมาถึงปัจจุบัน

3.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่าเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการคดีอีกประเทศหนึ่ง ที่มีการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้และประสบผลสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากเป็นวิธีการที่ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง โดยให้คู่กรณีทุกฝ่ายเสนอทางออกร่วมกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เป็นประเทศต้นแบบที่มีระบบศาลคู่เช่นเดียวกับประเทศไทยอีกด้วย ดังนั้นศาลปกครองไทยจึงได้ทำการศึกษาและให้ตุลาการศาลปกครองเข้าอบรมการสาธิตวิธีการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครองเยอรมันขึ้น ในปี พ.ศ. 2556²⁹

3.2.1 บทนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เนื้อหาส่วนนี้กล่าวถึง ความหมายของ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้เหมือนกันกับศาลปกครองไทย คือจะต้องมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว คู่กรณีจึงสามารถแจ้งความประสงค์ขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้

3.2.1.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

คำว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (mediation) ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ในความหมายว่า mediation แบบคอมมอนลอว์ โดยเป็นกระบวนการนอกเหนือจากการ

²⁸ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง 2558 (สำนักงานศาลปกครอง 2558) 22.

²⁹ เฟิงอ้าง 5-6.

พิจารณาคดีโดยศาล ซึ่งเป็นการหาข้อยุติร่วมกันของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการพยายามหาข้อสรุปหรือหาทางยุติความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีเองโดยมีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือให้คู่กรณีเสนอทางออกและยุติปัญหาที่พิพาทนั้นได้ นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีอำนาจหรือไม่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทนั้น

3.2.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Gerichtsinterne Mediation) ไม่มีการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการฟ้องเป็นคดี หมายความว่า เป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นสมควรนำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยความเห็นชอบของคู่กรณีที่สมัครใจ ซึ่งศาลจะร้องขอให้ตุลาการเข้ามาช่วยทำหน้าที่เป็นตุลาการ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และตุลาการผู้นั้นต้องไม่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีพิพาทนั้น ตามระเบียบบริหารจัดการภายในของศาล นอกจากนั้นต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีพิพาทด้วย³⁰

3.2.2 การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ความคิดที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เริ่มต้นมาจากการประชุมของวิทยาลัยตุลาการเยอรมันในหัวข้อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ที่จัดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ณ เมือง Trier โดยมีความเห็นว่า ภายใต้วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี น่าจะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการมาใช้ได้ จึงทดลองจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการขึ้นในศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ตุลาการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย³¹ ทั้งนี้ ก่อนการเริ่มทดลองใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปรากฏว่ามีตุลาการศาลปกครองเป็นจำนวนมากให้ความสนใจสมัครรับการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ตาม แต่ศาลปกครองได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เนื่องจากเพื่อต้องการให้สอดคล้องกับองค์การสหภาพยุโรปที่มีข้อตกลงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหภาพยุโรป (EU - Mediationsrichtlinie) ลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2008³²

³⁰ วรรัตน์ ไคขุนทด, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี’ (2554)

11 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 56-57. ; กรณีกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ 5) 73-75.

³¹ กรณีกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ) 81-83.

³² วรรัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 30) 58-59.

สำหรับหลักเกณฑ์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³³ ที่แม้จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้นำการไกล่เกลี่ยมาใช้โดยตรง แต่ศาลก็ยังคงใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ผ่านการตีความบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ³⁴ โดยศาลบางแห่งตีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล (Gerichtsverwaltung) แต่ศาลอีกหลายแห่งตีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ในทางปฏิบัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงยังไม่มีเป็นรูปแบบเดียวกัน

กรณีแรก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล เป็นการตีความบทบัญญัติ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยข้าราชการตุลาการแห่งสหพันธ์ (Deutsches Richtergesetz-DRIG) กำหนดห้ามตุลาการไม่ให้ทำงานที่ไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจตุลาการ กล่าวคือ ตุลาการต้องใช้เฉพาะอำนาจตุลาการแต่จะใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและบริหารไม่ได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 4 วรรคสองข้อหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติเดียวกัน อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นให้ตุลาการดำเนินการในทางบริหารจัดการภายในศาล (ฝ่ายธุรการศาล) ได้ ดังนั้น จึงอาจตีความบทบัญญัติดังกล่าวได้ว่าเมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภายในของศาล เพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจตุลาการเท่านั้น มิใช่การใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ศาลจึงสามารถไกล่เกลี่ยได้ในฐานะที่เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล ซึ่งศาลปกครองในมลรัฐ Hessen และมลรัฐ Niedersachsen ถือตามความเห็นนี้

กรณีที่สอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยมีกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการตีความ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การตีความมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung-ZPO) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมในข้อพิพาท การเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมยอมความ ผ่านมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VWGo) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ดังนั้น ตามความเห็นนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการจึงทำได้โดยการตีความบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งผ่านมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง และแปลความได้ว่า ตุลาการมีหน้าที่ทำให้การระงับข้อพิพาทเกิดขึ้นศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Freiburg สนับสนุนความเห็นนี้ และ (2) การตีความมาตรา 87 วรรคหนึ่งข้อหนึ่ง แห่งประมวล

³³ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ 5) ; วรารัตน์ ไชยทนต์ (เชิงอรรถ 30) 59-61.

³⁴ Sophie Boyron, 'The Rise of Mediation in Administrative Law Disputes : Experiences from England, France and Germany' (2006) 2 Public law Journal 320,328.

กฎหมายวิธีพิจารณาศกคดีปกครอง³⁵ เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ โดยการพูดคุยกันทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นการแสวงหาทางออกของข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ อีกทั้งยังให้อำนาจศาลในการยอมรับข้อตกลงระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตุลาการ

3.2.3 ช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁶ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลไว้เฉพาะ ดังนั้น การที่ข้อพิพาทใดจะนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับตุลาการผู้มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเห็นควร โดยความยินยอมของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเกิดขึ้นได้ในหลายช่วงเวลาก่อนศาลมีคำพิพากษา ซึ่ง Jochen Frank Baden³⁷ ได้ศึกษาช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำคดีพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล บนพื้นฐานประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศกคดีปกครองโดยอาจจำแนก ได้ 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (วันนัดชี้แจงสภาพข้อเท็จจริง (Erörterungstermin) และวันนัดเจรจาต่อรอง (Gutetermin) ช่วงที่ 2 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างพิจารณาคดีครั้งแรก (ขั้นตอนการอธิบายประเด็นข้อพิพาท (Rechtsgespräch) เนื่องจากมาตรา 104 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศกคดีปกครองกำหนดขั้นตอนในกระบวนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกว่า ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีหน้าที่อธิบายให้คู่กรณีเข้าใจข้อพิพาททั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามหลักการฟังความสองฝ่าย และเมื่อไม่มีกฎหมายใดบัญญัติถึงประเภท และวิธีดำเนินการเพื่ออธิบายประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีไว้เป็นการเฉพาะ หัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

³⁵ มาตรา 87 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศกคดีปกครองตุลาการศาลปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้ข้อพิพาทได้รับการพิจารณายุติลงได้ในชั้นการนั่งพิจารณาคดีเพียงครั้งเดียว โดยตุลาการศาลปกครองอาจเรียกให้คู่กรณีร่วมกันแสดงความเห็นของตนต่อปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และสามารถแนะนำให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ รวมถึงยอมรับตามข้อตกลงที่ได้จากกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วย” อ้างถึงใน Boyron Sophie (เชิงอรรถ 34) 329.

³⁶ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ (เชิงอรรถ 5) 89-92. ; วรรัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 30) 67-72.

³⁷ Jochen Frank Baden, *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht, Schriften zum Öffentlichen Rechts* (Band 1131, Berlin 2009) 85-129 อ้างถึงใน วรรัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 30) 67-72.

จึงสามารถนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในขั้นนี้ได้หากพิจารณาเห็นสมควรและช่วงที่ 3 กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทภายหลังการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

3.2.4 ข้อพิจารณาลักษณะคดีที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมต่อการไต่ถามลักษณะข้อพิพาท

ลักษณะข้อพิพาทที่เหมาะสมต่อการไต่ถามของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁸ ได้แก่ ประเภที่ 1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับประเภทของอำนาจที่ฝ่ายปกครองใช้โดยหากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Ermessenausübung) ซึ่งการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแบ่งเป็น (1) การใช้ดุลพินิจเกินส่วนหรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ (Ermessensüberschreitung) (2) การไม่ใช้ดุลพินิจ (Ermessensnichtgebrauch หรือ Ermessensunterschreitung) (3) การใช้ดุลพินิจผิดพลาดไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Ermessensfehlgebrauch หรือ Ermessensmissbrauch) (4) การใช้ดุลพินิจขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือขัดกับหลักเบื้องต้นของกฎหมายปกครอง (Verstoß gegen Grundrechte und allgemeine Verwaltungssätze) เช่น ขัดกับหลักความเท่าเทียมกันตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงกรณีที่โดยสภาพแล้วมีบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจหลายทางเลือก แต่ตามข้อเท็จจริงมีทางเลือกเดียวที่จะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ฝ่ายปกครองต้องเลือกทางเลือกที่เหลือเพียงทางเลือกเดียวนี้ เรียกว่า ดุลพินิจลดลงเหลือศูนย์ (Ermessensreduzierung auf Null)³⁹ คดีประเภทที่ 2 คดีที่มีข้อเท็จจริงที่ยุ่งยากซับซ้อน คดีประเภทที่ 3 คดีที่ต้องการกระบวนการตัดสินใจร่วมกันจากหลายๆ ฝ่ายเพื่อยุติปัญหา คดีประเภทที่ 4 คดีที่ต้องการผลเป็นการเรียกร้องประโยชน์หรือเงินค่าชดเชย คดีประเภทที่ 5 คดีที่เกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจง (Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe) คดีประเภทที่ 6 คดีเกี่ยวกับดุลพินิจในเรื่องการวางผังเมือง (Planungsermessen) และคดีประเภทที่ 7 คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (Verwaltungsvertrag) เป็นต้น

ส่วนข้อพิพาทบางประเภทที่ไม่เหมาะสมที่จะไต่ถาม ได้แก่ (1) ข้อพิพาทที่เคยมีความพยายามไต่ถามมาก่อนที่จะฟ้องร้องเป็นคดีเข้าสู่ศาล แต่การไต่ถามข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ (2) เมื่อคู่กรณีประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายหรือคดีที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และ (3) เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ

³⁸ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ 5) 92-95. ; Boyron Sophie (เชิงอรรถ 34) 331 -332. ; วรรัตน์ ไชขุนทด (เชิงอรรถ 30) 60-67.

³⁹ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag C.H. Beck (München 2004) 139-142. อ้างถึงใน วรรัตน์ ไชขุนทด (เชิงอรรถ 30) 1- 62-63.

3.2.5 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

สำหรับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁴⁰ เริ่มต้นจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายประสงค์นำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการเห็นสมควรนำคดีนั้นเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลังจากนั้นตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวน มีคำขอไปยังตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย (Richtermediator / Mediationsrichter) เพื่อให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งขณะนั้นจะสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้

อย่างไรก็ตามศาลต้องพิจารณาด้วยว่าคดีนั้น ๆ เป็นคดีที่มีความเหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ สำหรับตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นตุลาการที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีนั้น โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ร่วมกันคัดเลือกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยในคดีของตน ทั้งนี้โดยคัดเลือกจาก (1) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งประจำอยู่ศาลปกครองอื่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาจส่งข้อพิพาทให้ตุลาการสรรหา (Gesuchter Richter)⁴¹ เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแทนได้ และ (2) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ประจำอยู่ในองค์คณะอื่นภายในศาลปกครองเดียวกัน ซึ่งในทางปฏิบัติจะโอนคดีไปยังตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย จากนั้นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะหาผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทนายความ บุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาล และบุคคลอื่นที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องและจะได้นัดหมายให้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁴²

3.2.6 ทางเลือกของผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁴³

3.2.6.1 กรณีการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ ผลคือ

(1) ผู้ฟ้องคดีอาจตกลงถอนคำฟ้อง (Klagerücknahme) ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อสู้คดีแล้ว จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีก่อน และหากข้อพิพาทนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์

⁴⁰ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ) 96-108.

⁴¹ ตุลาการสรรหา คือ ตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้ทำการสืบพยานและรวบรวมหลักฐานให้แก่ศาลอื่น ส่วนใหญ่จะเป็นการสืบพยานบุคคล บทบาทของตุลาการสรรหา มีขึ้นเพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาของศาล เช่น การสืบพยานเพื่อให้พยานสามารถเบิกความกับตุลาการสรรหาโดยไม่ต้องเดินทางมายังศาลที่อาจตั้งอยู่ไกลจากที่พักของตนได้ เป็นต้น อ้างถึงใน เบญสุตา เฉลิมวิสุตมกุล, (2554) วารสารวิชาการศาลปกครอง 11, 2.

⁴² Boyron Sophie (เชิงอรรถ 34) 334.

⁴³ กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ (เชิงอรรถ 5) 100-105.

สาธารณะโดยตัวแทนผู้ดูแลประโยชน์สาธารณะได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีด้วย การถอนคำฟ้องจะต้องได้รับความยินยอมจากตัวแทนผู้ดูแลประโยชน์สาธารณะก่อน โดยการถอนคำฟ้องอาจทำเป็นหนังสือหรือแถลงต่อหน้าศาลในวันนั่งพิจารณาคดี หรือแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาลในวันนั่งพิจารณาคดีหรืออาจให้ตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวน บันทึกคำแถลงไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาใน วันนัดชี้แจงสภาพข้อเท็จจริงก็ได้

(2) คู่กรณีตกลงยุติประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี (Übereinstimmenden Erledigungserklärung) เป็นการตกลงกันเป็นหนังสือให้ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดียุติลง ศาลจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคดีต่อไป โดยมีผลเหมือนการถอนคำฟ้อง

(3) คู่กรณีอาจตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันต่อหน้าศาล (Prozessvergleich หรือ Gerichtlicher Vergleich) ตามมาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาท⁴⁴

3.2.6.2 กรณีการไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ ผลคือ

กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยขอยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระหว่างดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปจนถึงที่สุดแล้ว แต่ไม่สามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้ ข้อพิพาทนั้นจะถูกส่งกลับมาให้ตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาลต่อไป หลักการที่แยกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยออกจากตุลาการผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ถือเป็นหลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพราะตุลาการศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มักจะทำทั้งสองหน้าที่นี้ โดยตุลาการจะใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประมาณร้อยละ 10 ถึง 15 ของเวลาที่ใช้ในการทำงานทั้งหมด ส่วนเวลาที่เหลือจะใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี⁴⁵

3.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐออสเตรีย

⁴⁴ สัญญาประนีประนอมยอมความในศาลตามมาตรา 106 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาทมีฐานะสองประเภท คือ 1. เป็นสัญญาทางปกครองที่ทำให้ข้อพิพาททั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายยุติลง 2. เป็นคำบังคับตามมาตรา 168 วรรคหนึ่ง ข้อสาม แห่งประมวลกฎหมายบทเดียวกัน Harald Geiger, in: Erich Eyrmann, *Kommentar Verwaltungsrechtso Verlag C.H. Beck* (München 2000) 915-923. อ้างใน วรรัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 30) 77.

⁴⁵ Boyron Sophie (เชิงอรรถ 34) 334.

สาธารณรัฐออสเตรียนับเป็นประเทศแรกในยุโรปที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ และเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นในสหภาพยุโรป ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอีกด้วย อันได้แก่ “รัฐบัญญัติว่าด้วย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง” (Zivilmediationsgesetz) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2003⁴⁶ โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ วิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดคุณสมบัติและการฝึกอบรมวิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ย รวมไปถึงสิทธิและหน้าที่ของ “ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว” (eingetragener Mediator) และบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณีผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนความที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับนี้

3.3.1 ลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง⁴⁷ ได้ให้นิยามของ “การไกล่เกลี่ย” (Mediation) ไว้ว่า เป็นกระบวนการ “ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ความสมัครใจของ คู่กรณี โดยมีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ที่เป็นกลางและได้รับการอบรมเพื่อเป็น ผู้เชี่ยวชาญในด้านการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ เป็นผู้มีส่วนช่วยให้เกิดการสื่อสารระหว่างคู่กรณี อย่างเป็นระบบด้วยระเบียบวิธีซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (anerkannte Methoden) อันเป็น การสื่อสารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้คู่กรณีได้แสวงหาหนทางในการระงับข้อพิพาท ด้วยความรับผิดชอบของตน” เมื่อพิจารณานิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้กล่าวถึงหลักการทั่วไปของการไกล่เกลี่ยซึ่งไม่ต่างจาก หลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในบริบทของประเทศอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศเยอรมนีมากนัก ไม่ว่าจะเป็นหลักความสมัครใจ (Freiwilligkeit) หลักความเป็นกลาง (Neutralität) หลักความรับผิดชอบตนเองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Selbstverantwortlichkeit)

⁴⁶ Alexander, Nadja/ Walsh, Sabine/ Svatos, Martin, EU Mediation Law Handbook: Regulatory Robustness Ratings for Mediation Regimes, s 2.01.

⁴⁷ มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง “การไกล่เกลี่ยคดีทางกฎหมายแพ่ง (Mediation in Zivilrechtssachen) คือ การไกล่เกลี่ยที่นำไปสู่การระงับข้อพิพาททางแพ่งอันเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการวินิจฉัยคดีของศาลยุติธรรม” นอกจากนี้ มาตรา 3 บรรทัดที่หนึ่งข้อที่หนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่าการไกล่เกลี่ย (Mediation) ที่กล่าวถึงในรัฐบัญญัติฉบับนี้ ให้ความหมายมาถึง การไกล่เกลี่ยคดีทางกฎหมายแพ่ง (Mediation in Zivilrechtssachen)

3.3.2 หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

หลักการทั่วไปที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐออสเตรียสามารถพิจารณาได้จากแง่มุมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องผู้ไกล่เกลี่ย กระบวนการไกล่เกลี่ยและควมมีผลใช้บังคับได้จริงของการไกล่เกลี่ย ดังนี้

3.3.2.1 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Teilnehmer)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองต้องยึดถือ หลักความสมัครใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Freiwilligkeit) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นผู้เริ่มต้นการไกล่เกลี่ยเอง และจะยุติการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้ หลักความสมัครใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 16 วรรคสอง ประโยคที่หนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ไกล่เกลี่ยจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้รับ ความยินยอมจากคู่กรณีเท่านั้น” และมาตรา 17 ประโยคที่สาม แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยย่อมสิ้นสุดลง เมื่อคู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ยได้แจ้งว่าตนไม่ประสงค์ จะดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไป หรือเห็นว่าการไกล่เกลี่ยบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว”

3.3.2.2 ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator)

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองควรเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการอบรมเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ โดยในระบบ กฎหมายของสาธารณรัฐออสเตรียนั้นได้กำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิจดทะเบียนชื่อของตนเข้าสู่ “บัญชีรายชื่อของผู้ไกล่เกลี่ย” (Liste der Mediatoren) โดยบัญชีรายชื่อดังกล่าวมีการระบุชื่อ นามสกุล วันเกิด อาชีพ ที่อยู่ และวุฒิการศึกษา⁴⁸ รวมไปถึง ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งยังต้องมีการเผยแพร่บัญชีรายชื่อดังกล่าว ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย เมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้วผู้ที่ได้ยื่นคำขอจะมีสิทธิและต้องใช้ ชื่อเรียกขานตำแหน่งว่า “ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว” (eingetragener Mediator) ในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁹ และมีหน้าที่หลัก 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) **หน้าที่ประการแรก** คือ หน้าที่ในการรักษาความเป็นกลาง (Neutralitätsgebot) กล่าวคือ ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นคู่กรณี ผู้แทนของคู่กรณี ที่ปรึกษา หรือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในข้อพิพาทใดก็ตาม ย่อมไม่สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทนั้นได้⁵⁰

(2) **หน้าที่ประการที่สอง** คือ หน้าที่ในการรักษาความลับ (Verschwiegenheits pflicht) กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องรักษาความลับซึ่งข้อเท็จจริง

⁴⁸ มาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁴⁹ มาตรา 15 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁵⁰ มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

ที่ตนได้รับมอบหมายให้รักษาไว้เป็นความลับ (anvertraut) หรือได้รับทราบด้วยวิธีการอื่นใด (bekannt)⁵¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีความระมัดระวังในการจัดเก็บหรือใช้เอกสารที่ตนได้จัดทำหรือได้รับมอบมาในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย⁵² ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวยังมีผลครอบคลุม ไปถึง ผู้ช่วยและผู้ฝึกงานของผู้ไกล่เกลี่ยอีกด้วย⁵³

(3) **หน้าที่ประการที่สาม** คือ หน้าที่ในการสนับสนุนการระงับ ข้อพิพาท อย่างเต็มความสามารถ โดยมีหน้าที่ในการอธิบายข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้กับ คู่กรณีทราบ และ ต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยอย่างเต็มความสามารถ⁵⁴ โดยอาจจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญ มาช่วยในการให้ คำปรึกษาหรือจัดทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (Gutachten) ประกอบด้วย ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ใช่ผู้มี อำนาจในการวินิจฉัยข้อ พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงเนื้อหาหรือผลของ การไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ เป็นไปตาม หลักความรับผิดชอบตนเองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม (Eigenverantwortlichkeit) นอกจากนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ยังกำหนดหน้าที่ในการทำประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก (Pflicht zur Haftpflichtversicherung) ตามมาตรา 19⁵⁵ หน้าที่ในการเข้าฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะอย่าง สม่าเสมอ ตามมาตรา 20⁵⁶ รวมไปถึงหน้าที่ในการแจ้งเตือนถึงความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบ ต่อ สถานะของความเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ตามมาตรา 21 อีกด้วย⁵⁷

⁵¹ มาตรา 18 ประโยคที่หนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁵² มาตรา 18 ประโยคที่สอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁵³ มาตรา 18 ประโยคที่สาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁵⁴ มาตรา 18 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง

⁵⁵ กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องทำประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกอันเกิดจากการทำ หน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยต้องมีวงเงินประกันอย่างน้อย 400,000 ยูโร และต้องเป็นประกันภัยที่ไม่มี เงื่อนไขข้อยกเว้นความรับผิดชอบหรือเงื่อนไขเวลาหน่วงผลการบังคับใช้ของประกันภัยแต่อย่างใด

⁵⁶ มาตรา 20 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง “ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเข้ารับ การอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะ (Fortbildung) ในระยะเวลาและช่วงเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ต้องเข้า รับการอบรมอย่างน้อยหนึ่งครั้งภายในระยะเวลา 5 ปี เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 50 ชั่วโมง และต้อง รายงานผลของการเข้ารับการอบรมให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทุก ๆ 5 ปี“

⁵⁷ มาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง “ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ต้อง แจ้งถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อสถานะของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วต่อ

3.3.2.3 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ลักษณะของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายก็คือ การแบ่งกันทำงานอย่างชัดเจนในรูปคณะทำงาน (Arbeitsgruppen) เพื่อให้เกิดการร่วมกันหาวิธีการแก้ไข ปัญหาในเชิงสร้างสรรค์ (Creative Lösung) โดยผลของการไกล่เกลี่ยที่คาดหวังนั้นไม่จำเป็นต้องยึดติดกับข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ เท่านั้น แต่อาจตกลงกัน ในสิ่งที่คู่กรณีอีกฝ่ายได้รับประโยชน์มากกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดก็ได้ โดยผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นไปได้หลายรูปแบบ เช่น ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจะมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตามโครงการ (Umweltschutzmaßnahme für Bauphase) การกำหนดมาตรการการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม (Ökologische Ausgleichmaßnahmen und Revitalisierungen) เป็นต้น⁵⁸ นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอันส่งผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย อีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วม “อย่างต่อเนือง” ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากการไกล่เกลี่ยนั้น เป็นกระบวนการที่อาศัยบรรยากาศของการสนทนาที่ดีและความไว้วางใจกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมไปถึงผลลัพธ์ของการสนทนาที่ดีขึ้นที่ละเล็กละน้อย ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยงในการไกล่เกลี่ยก็คือ การกล่าวถึงประเด็นปัญหาเดิมซ้ำไปซ้ำมาโดยไม่ได้รับความคืบหน้าใด ๆ และต้องมีการประกันว่า ประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวถึงและเห็นพ้องต้องกันไปแล้วจะมีผลผูกพันอย่างแท้จริง⁵⁹ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง การเตรียมการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนที่สอง การวางโครงสร้างของการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนที่สาม การกำหนดรายละเอียดของหัวข้อและการจัดการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนี่สี่ การไกล่เกลี่ยและการทำสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag) และขั้นตอนที่ห้าการประเมินผลของสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag) และการไกล่เกลี่ยเพื่อทำสัญญาไกล่เกลี่ยฉบับสมบูรณ์ (Allgemeiner Mediationsvertrag) ดังต่อไปนี้⁶⁰

(1) ขั้นตอนการเตรียมการไกล่เกลี่ย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยมิชักช้า เมื่อได้มีการแจ้งจากผู้ไกล่เกลี่ยแล้วให้มีการเปลี่ยนแปลงทะเบียนไปตามที่มีการแจ้งเตือนนั้น”

⁵⁸Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (im Auftrag des Umweltministeriums), Umweltmediation: praktische Erfahrungen in Österreich, S.138.

⁵⁹ Zieher, Anita, Das Handbuch Umweltmediation, S. 22.

⁶⁰ วิชชา เนตรหัตถ์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐออสเตรีย : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของท่าอากาศยานแห่งชาติเวียนนา (Vienna Mediation)’(2564) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 79, 99.

ขั้นตอนการเตรียมการไกล่เกลี่ย เริ่มจากการตั้งคณะทำงานเพื่อการเตรียมการไกล่เกลี่ย (Vorbereitungsgruppe) มีวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะทำงานก็คือ “เพื่อส่งเสริมการเตรียมความพร้อม ของกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เน้นการทำงานร่วมกันและความเห็นพ้องต้องกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งยังเป็นการระงับข้อพิพาทที่มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ดีต่ออนาคต และมีการประกันการปฏิบัติ ตามข้อตกลงด้วยกลไกทางสัญญา" (kooperative Weise erarbeitete und vertraglich abgesicherte, Zukunftsorientierte, konsensuale Konfliktlösung) ภายใต้กรอบการดำเนินงานดังกล่าว คณะทำงาน เพื่อการเตรียมการไกล่เกลี่ยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจหลักที่จำเป็นต่อการเตรียมความพร้อม ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้ทราบถึงแผนการดำเนินการของการไกล่เกลี่ย ประการที่สองการเลือกคณะผู้ไกล่เกลี่ย (Mediationsteam) และประการที่สาม การจัดการประชุมเพื่อเริ่มโครงการ (Auftaktveranstaltung)

(2) ขั้นตอนการวางโครงสร้างของการไกล่เกลี่ย

ขั้นตอนวางโครงสร้างของการไกล่เกลี่ยเริ่มมาจากการที่คณะทำงานเพื่อการเตรียมการไกล่เกลี่ย (Vorbereitungsgruppe) ได้แต่งตั้งและถ่ายโอนภารกิจ ของตนไปยังคณะผู้ไกล่เกลี่ย (Mediations-team) จากนั้นคณะผู้ไกล่เกลี่ยจึงได้แบ่งโครงสร้างของ การไกล่เกลี่ย ออกเป็นคณะกรรมการ (Gremien) คณะต่าง ๆ โดยมีที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Mediationsforum) ที่มีสถานะเปรียบเสมือน “สภาผู้แทนของการไกล่เกลี่ย” (Parliament des Verahrens) เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดและมีลำดับศักดิ์สูงสุด และเป็น องค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ บนพื้นฐานของการใช้สิทธิในการออกเสียงของผู้แทน ฝ่ายต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะทำงาน (Arbeitsausschuss, AA) เป็นคณะกรรมการที่ขนาดและลำดับศักดิ์ใหญ่เป็นลำดับที่สองรองจากที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ ไกล่เกลี่ย คณะกรรมการดังกล่าว จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นพื้นที่ปรึกษาหารือกัน ระหว่างตัวแทนของกลุ่มคณะทำงานหรือคณะทำงานต่าง ๆ ก่อนจะมีการลงมติในที่ประชุมใหญ่ การไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะทำงานอาจยุบและยกเลิกไปคงเหลือแต่เพียงที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Mediationsforum) เป็นองค์กรในการตัดสินใจต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในที่สุด นอกจากองค์กรที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจที่เปรียบเสมือนหัวใจของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมี องค์กรที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เปรียบเสมือนแขนขาของการไกล่เกลี่ยครั้งดังกล่าวอีกด้วย องค์กรที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการที่รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของการไกล่เกลี่ยโดยตรง คณะกรรมการที่รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและบริหารกระบวนการไกล่เกลี่ย และคณะกรรมการ ที่รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนกระบวนการไกล่เกลี่ย

(3) ขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดของหัวข้อและการจัดการไกล่เกลี่ย

เมื่อการวางโครงสร้างใหญ่ของการไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ ก็ไปสู่ขั้นตอนการแบ่งกลุ่มคณะทำงาน (Arbeitskreise, AK) และคณะทำงาน (Arbeitsgruppe AG) ให้มีความเป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างของกลุ่มคณะทำงานและคณะทำงานที่สำคัญ โดยสามารถแบ่งประเภท ตามเนื้อหาภารกิจของแต่ละกลุ่มคณะทำงานหรือคณะทำงานได้ เช่น คณะทำงานที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงต่าง ๆ ในกระบวนการไกล่เกลี่ย และคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและเยียวยาผลกระทบของข้อพิพาท เพื่อประชุมกำหนดรายละเอียดของหัวข้อการจัดการไกล่เกลี่ย เป็นต้น

(4) ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและการทำสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน

(Teilvertrag)

ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและการทำสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag) เป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงได้มีการลงนามในสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วนในการประชุมของที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ด้านข้อพิพาทในกรณีเร่งด่วนอันเป็นมาตรการที่อิสระจากผลของการไกล่เกลี่ยกล่าวคือเป็นมาตรการที่ต้องนำไปปฏิบัติโดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลสุดท้ายของการไกล่เกลี่ย (กรณีข้อพิพาทของท่าอากาศยานแห่งชาติเวียนนา (Viamediation)) จะมีการสร้างรันเวย์แห่งที่สามหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงในสัญญาดังกล่าวกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมมลภาวะอากาศยาน เช่น ข้อตกลงการเปลี่ยนเส้นทางในการนำเครื่องลงจอดทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการบินเหนือน่านฟ้าของเมืองที่อยู่รอบข้างสนามบิน ข้อตกลงการสร้างข้อกำหนดเกี่ยวกับการบินในเวลากลางคืน ด้วยการขยายเวลาที่ห้ามนำเครื่องขึ้นหรือลงจอดตั้งแต่เวลาสามทุ่มถึงเจ็ดโมงเช้าวันแต่จะเป็นการนำเครื่องขึ้นในกรณีฉุกเฉิน ในสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปจากปกติหรือในเส้นทางการบินบางเส้นทางเท่านั้น และข้อตกลงเรื่องการจัดสรรการจราจรทางการบินใหม่ โดยเริ่มมีการนำมาตรการในสัญญาบางส่วนมาปฏิบัติจริงในเวลาที่กำหนด เป็นต้น

(5) ขั้นตอนการประเมินผลของสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag)

และการไกล่เกลี่ยเพื่อทำสัญญาไกล่เกลี่ยฉบับสมบูรณ์ (Allgemeiner Mediationsvertrag)

ขั้นตอนนี้เป็นข้อตกลงที่กำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนของสัญญาฉบับอื่น ๆ ที่จะได้ทำขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยเป็นการกำหนดให้สัญญาฉบับอื่น ๆ จะมีผลทางกฎหมายต่อเมื่อสัญญาฉบับนั้น ตัวอย่างสัญญาที่สำคัญ ที่ได้ทำขึ้นระหว่างคู่กรณีในขั้นตอนนี้ได้แก่ สัญญาความร่วมมือ (Kooperationsvertrag) อันเป็นสัญญาที่ทำขึ้น ระหว่างคู่กรณีเพื่อกำหนดความร่วมมือระหว่างกันหลังจากที่การไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นลงแล้ว สัญญาอนุญาโตตุลาการ (Schiedsgerichtsvertrag)

เพื่อป้องกันข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามสัญญาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย จึงได้ตกลงกันที่จะทำสัญญาอนุญาโตตุลาการขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง โดยสัญญาอนุญาโตตุลาการ ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจาก “สัญญา” (Vertrage) ฉบับต่าง ๆ สัญญาที่นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการไกล่เกลี่ยในครั้งนี้ก็คือ สัญญาไกล่เกลี่ยฉบับสมบูรณ์ (Allgemeiner Mediationsvertrag) อันเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างคู่กรณีและผู้แทนผลประโยชน์ที่มีผลกระทบเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการต่างๆ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ ต้องมีการค้นหาแหล่งที่มาของการทำให้เกิดปัญหา และแก้ไขปัญหานั้นก่อน หากพบว่าปัญหานั้นจะแก้ไขปัญหามาจากต้นตอของปัญหานั้นแล้ว จึงจะใช้มาตรการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม เป็นต้น

3.3.2.4 ความมีผลบังคับได้จริงของการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมหรือสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องลงทุนลงแรงอย่างมาก และอาจเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีหลักประกันได้ว่า ข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้ทำขึ้นอันเนื่องมาจาก กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นจะมีผลบังคับได้จริง (verbindlich) ตัวอย่างเช่น กลไกที่กำหนดไว้ใน มาตรา 16 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐออสเตรีย แล้วคู่กรณียังสามารถใช้กลไกทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น สัญญาอนุญาโตตุลาการ เพื่อช่วยในการประกัน ผลบังคับใช้ได้จริงของการไกล่เกลี่ยอีกชั้นหนึ่งก็ได้

3.3.3 การนำแนวทางจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐออสเตรีย มาปรับใช้กับข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในบริบทของสาธารณรัฐออสเตรียแยกตามภารกิจของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แก่

3.3.3.1 การส่งเสริมความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชน (birgernahe Kooperation) กลไกที่เป็นความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ⁶¹ คือ

(1) ความร่วมมือแบบทางการ (formale Kooperation) เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามที่กฎหมายรับรองให้รวมไปถึงกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น การกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการ

⁶¹ เฟิงอ้าง.

รับฟังพยานหลักฐานตามมาตรา 29 วรรคสอง หรือ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30

(2) ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (informale Kooperation) เช่น กลไกตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2554 อันเป็นกลไกที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ยื่นคำขออนุญาตต่าง ๆ ด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนและลดความซ้ำซ้อนในการ พิจารณาคำขออนุญาต หรือการใช้สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่ทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่เหนือไปกว่า การป้องกันตนเองของฝ่ายปกครอง ในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นลักษณะของความร่วมมืออย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการอีกด้วย แต่กลไกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่อาจจัดประเภท ให้เป็นความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชนได้ เนื่องจากยังไม่มีกลไกที่ดึงดูดให้ประชาชนที่อาจได้รับ ผลกระทบจากคำขออนุญาตให้เข้ามามีส่วน ร่วมกับการพิจารณาคำขอของเจ้าหน้าที่

(3) ความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชน (burgernahe Kooperation)) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกล่าวถึงกลไกที่เกี่ยวข้องกับ ความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชนหลายแห่ง เช่น ความมีส่วนร่วมของชุมชนในประเด็น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (3) ความมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับศิลปวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 57 เป็นต้น

จากการพิจารณาตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดกลไกที่ช่วยส่งเสริม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดกลไกที่ช่วยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนในทุกระดับ โดยเฉพาะกลไกในการส่งเสริมความร่วมมือแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการที่มีกฎเกณฑ์ที่มีความเป็น รูปธรรมสูง ในขณะที่กลไกในการส่งเสริมความร่วมมือที่เป็นมิตร กับประชาชนยังมีความเป็นนามธรรมสูงและขาดโครงสร้างที่ชัดเจนแน่นอนด้วยเหตุนี้ การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่มาใช้ ในประเทศไทยจะทำให้ความร่วมมือที่เป็นมิตรกับประชาชนได้รับการส่งเสริมมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบดังกล่าวมีโครงสร้างที่แน่นอนกว่าการรับฟังความเห็นของผู้ที่ได้รับ ผลกระทบด้วยวิธีการทั่วไป อันเป็นหลักประกันว่าจะไม่ได้มีเพียงการ “รับฟัง” ข้อเรียกร้อง ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้น แต่ยังเกิดการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง อันเป็นการถกเถียงที่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบางประการที่นอกเหนือไปจากสิ่งที่อาจคาดหมายได้โดยทั่วไปจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

3.3.3.2 การลดภาระของฝ่ายปกครอง

การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่มาใช้ในไทยเพื่อลดภาระของฝ่ายปกครองนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เมื่อชั่งน้ำหนักกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจาก การเอาผิดเอาเปรียบกันด้านการแสวงหาข้อมูลในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือเป็นเครื่องมือในการถ่วงเวลาให้กระบวนการล่าช้าออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรค ให้การรักษาความลับระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ทั้งการที่จะทำสัญญา รักษาความลับเป็นรายบุคคลในกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีความเปลี่ยนแปลง ในรายละเอียดอยู่ตลอดเวลา ก็ย่อมเป็นไปได้ยาก และเป็นการก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน ระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มกระบวนการ จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐออสเตรเลียพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ช่วยลดความเสี่ยงเหล่านี้ นั่นก็คือ การสร้างความโปร่งใสของ กระบวนการด้วยคณะผู้ไกล่เกลี่ยที่น่าเชื่อถือ การจัดโครงสร้างไกล่เกลี่ยด้วยการแบ่งคณะทำงาน ตามเนื้อหาของหน้าที่ที่ปฏิบัติการ ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของกระบวนการไกล่เกลี่ย ด้วยคณะกรรมการควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ย และการอำนวยความสะดวกและสร้างบรรยากาศที่ดีในระหว่างการไกล่เกลี่ยด้วย คณะกรรมการที่รับผิดชอบในการสนับสนุนการไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วการออกแบบโครงสร้างของการไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่เกิดจากความสมัครใจของเอกชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยโดยแท้ โดยผู้เขียนเห็นว่ารัฐสามารถวางกรอบอย่างกว้างของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ หนึ่งในวิธีที่เป็นไปได้ก็คือ การกำหนดให้การยื่นคำขอพัก การพิจารณาโครงการเพื่อให้เกิดการไกล่เกลี่ยนั้นต้องยื่น “แผนการจัดการไกล่เกลี่ย” มาพร้อมกันด้วย เพื่อให้มีการถ่วงดุลจากเจ้าหน้าที่อีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจในการพิจารณานั้น ควรจำกัดไว้แค่การพิจารณาถึง “ความเป็นไปได้” ที่แผนการจัดการไกล่เกลี่ยซึ่งได้มีการยื่นมานั้น จะประสบความสำเร็จ ด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ความน่าเชื่อถือของผู้ไกล่เกลี่ย โครงสร้างของการไกล่เกลี่ย งบประมาณที่ต้องใช้ การแบ่งสัดส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน งบประมาณในการไกล่เกลี่ย ระยะเวลาและความต่อเนื่องของการไกล่เกลี่ย ความมีประสิทธิภาพของ การประชาสัมพันธ์โครงการการไกล่เกลี่ย ความสัมพันธ์ระหว่างสถานที่ไกล่เกลี่ยและผู้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการตัดสินใจในกระบวนการไกล่เกลี่ย ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รูปแบบของสัญญาไกล่เกลี่ย การกำหนดความสัมพันธ์ของผู้ที่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยหลังกระบวนการเสร็จสิ้น เป็นต้น และต้องกำหนดระยะเวลา พอสมควรให้แก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาความเป็นไปได้ เพื่อไม่ให้โครงการเกิดความเนิ่นช้าไปอีก เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดให้มีการยื่นแผนการจัดการไกล่เกลี่ยก็ย่อมมี

ส่วนช่วยในการยืนยันถึง ความจริงจังของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และลดความเสี่ยงที่จะมีการเอารัดเอาเปรียบทางด้านข้อมูล และประวิงเวลาในการพิจารณาโครงการอีกด้วย

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาใกล้เคียงข้อพิพาทของต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น เป็นประโยชน์ยิ่ง ทำให้ทราบถึงจุดร่วมและจุดต่างของประเทศที่ได้ทำการศึกษาดังกล่าวและนำมาเป็นต้นแบบในการ วิเคราะห์สภาพปัญหาการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และนำเสนอแนะในบทต่อไป

จากการศึกษารูปแบบและวิธีการระงับข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐออสเตรียแล้ว พบว่า การใกล้เคียงข้อพิพาทมีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือการทำให้คดีที่เข้าสู่ศาลสามารถยุติไปได้โดยรวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย คู่กรณียินยอมและสมัครใจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง ความสัมพันธ์ของคู่กรณีเป็นไปอย่างราบรื่นหากพิจารณาประสบการณ์ของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ประสงค์จะนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้เพื่อควบคุมปริมาณคดีของศาลปกครองชั้นต้น เพิ่มโอกาสให้คู่กรณีได้มีส่วนร่วมและเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และเพิ่มช่องทางเยียวยาความเสียหายให้กับคู่กรณี

ส่วนการนำกฎหมายมาใช้ในการใกล้เคียง จากการศึกษพบว่าในศาลปกครองฝรั่งเศส ที่แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ทำการใกล้เคียงข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงเป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในคดีของตนหรือไม่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วตุลาการศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเลือกที่จะไม่นำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ อีกทั้งหากตุลาการได้นำมาใช้แต่ก็พบว่ายังไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน สภาแห่งรัฐจึงได้มีคำแนะนำในปี 1993 เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมั่นใจและมีแนวทางในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาท แต่ถึงกระนั้นตุลาการก็ยังคงไม่นิยมนำการใกล้เคียงมาใช้อยู่นั่นเอง

ในขณะที่ศาลปกครองเยอรมนีไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองเยอรมันทำการใกล้เคียงได้ ในขณะที่ตุลาการศาลปกครองเยอรมนีกลับนิยมนำการใกล้เคียงมาใช้ระงับข้อพิพาทมากกว่าตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาก ทั้งที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองในการใกล้เคียงข้อพิพาทได้ แต่เนื่องจากการใกล้เคียงข้อพิพาทริเริ่มจากบรรดาตุลาการศาลปกครองเยอรมนีเองว่าหากนำการใกล้เคียงมาใช้จะช่วยให้การดำเนินคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ศาลปกครองเยอรมันจึงนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้อย่างแพร่หลาย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ตุลาการในการใกล้เคียงไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม โดยศาลปกครองเยอรมันบางแห่งใช้การตีความว่าการใกล้เคียงข้อพิพาทเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารจัดการภายในศาล แต่ศาลปกครองเยอรมนีอีกหลายแห่งตีความว่าการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจอย่างตุลาการ

เห็นได้ว่า ทศนคติหรือความเชื่อของตุลาการต่อการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จหรือไม่ ศาลปกครองไทยหากนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้จึงต้องคำนึงถึงการส่งเสริมให้ตุลาการศาลปกครองเห็นคุณค่า ประโยชน์ที่ได้รับ ข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มากกว่านี้ หรืออาจกล่าวได้ว่าจะต้องสร้างหรือปรับทัศนคติตุลาการศาลปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย ส่งเสริมและผลักดันให้คดีปกครองที่เป็นประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยได้ ก็ให้ดำเนินการทันที ซึ่งผู้ศึกษาจะได้อธิบายในบทที่ 4 ต่อไป นอกจากนี้ก็ควรมีการจัดทำแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ย ดังเช่นบันทึกหลักและวิธีปฏิบัติของศาล (practice note) เพื่อให้การปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีแนวทางที่ชัดเจนและเป็นรูปแบบเดียวกัน ส่วนประเทศสาธารณรัฐออสเตรียถือเป็นประเทศแรกในยุโรปที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะและเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นในสหภาพยุโรป ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง” ซึ่งมีใช้กฎหมายปกครองที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรียทำการไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรียก็นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมาใช้ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครอง ตัวอย่างเช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน ในภาพรวมอันมีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปกับภาครัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

บทที่ 4

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิดและวัตถุประสงค์ รวมไปถึงผลที่เกิดขึ้นจากการที่ศาลปกครองนำกระบวนการไถ่เกลี่ยมาใช้ เพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกให้กับประชาชนในการระงับหรือยุติข้อพิพาททางปกครอง ตามหลักการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และสอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศในด้านกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งในแผนพัฒนาระยะยาว ระยะ 20 ปี ที่ศาลปกครองใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางในการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

นอกจากนั้น การศึกษารูปแบบและกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท การบังคับคดี ตลอดจนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 247 วันที่ 30 เมษายน 2562 และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 94 ก หน้า 9 ซึ่งวันที่ 31 สิงหาคม 2562 เป็นกฎหมายให้อำนาจในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำกระบวนการไถ่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทคดีปกครองของประเทศไทยต่อไป

4.1 ความเป็นมาของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไถ่เกลี่ย

เนื้อหาในส่วนนี้ เป็นการกล่าวถึงการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของศาลปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2544 บทบาทของศาลปกครองที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและแนวคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการศาลปกครอง

4.1.1 ความหมาย ความเหมือน และความแตกต่างระหว่าง Conciliation กับ Mediation

การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีคนกลางเข้ามาช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเจรจาตกลงในการยุติข้อพิพาท โดยคนกลางจะมีการโน้มน้าว แนะนำ แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหา เจรจากว้านล้อม เพื่อให้คู่กรณีตกลงกันและนำไปสู่การยุติข้อพิพาทซึ่งทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน¹

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีคนกลางหรือบุคคลที่สาม ดำเนินกระบวนการให้คู่พิพาทได้ตกลงกัน ซึ่งคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่สามารถโน้มน้าวหรือแนะนำหรือมีการเจรจากว้านล้อมให้คู่กรณีตกลงกัน เป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกโดยให้คู่กรณีเสนอทางออกของแต่ละฝ่าย²

การระงับข้อพิพาททางปกครอง นอกจากจะระงับด้วยวิธีการพิจารณาพยานหลักฐาน และชี้ขาดพิพากษาคดีแล้ว ยังมีกระบวนการวิธีระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ที่มีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล บางครั้งก็ต้องการให้หมายความถึงการระงับข้อพิพาททั้งแบบ Mediation และแบบ Conciliation แต่บางครั้งก็หมายถึง Mediation เพียงอย่างเดียว และบางครั้งก็ต้องการให้ หมายถึง Conciliation เพียงอย่างเดียวก็มี³ ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้ถ้อยคำดังกล่าวในความหมายใด ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องแต่อย่างใด แต่ปัจจุบันบทความทางวิชาการต่าง ๆ ได้เริ่มนิยมใช้คำว่า การไกล่เกลี่ย สำหรับคำว่า Mediation และจะใช้คำว่า การประนอมข้อพิพาท สำหรับคำว่า Conciliation เพื่อให้การทำความเข้าใจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี คำว่า “การไกล่เกลี่ย” เป็นคำที่สื่อความหมายทั่วไป และให้หมายความรวมถึงวิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation และวิธีการประนอมข้อพิพาทแบบ Conciliation รวมกัน กระบวนการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation คือ การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล ซึ่ง Mediation วิธีการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพันโดย

¹ Laurence Boule, *Mediation : Principles Process Practice* (Bloomsbury Professional 2001) 67-68.

² อนันต์ จันทโรภากร, *ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท : การเจรจากว้านล้อมและการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท* อนุญาโตตุลาการ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 23-25.

³ เทอดพงศ์ คงจันทร์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ศึกษารูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพสำหรับใช้ในศาลปกครองชั้นต้น’ (รายงานผลงานทางวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการอบรมผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น รุ่นที่ 8 2563) 4-5.

เกี่ยวข้องกับคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่พยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทหาทางออกที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน ส่วนกระบวนการ Conciliation คือ การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล ซึ่งการยุติข้อพิพาทแบบ Conciliation บทบาทของคนกลางในการทำหน้าที่ เป็นผู้ประนีประนอม (Conciliator) จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน โดยอาจรวมถึงบทบาทในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการยกร่างสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย และถือว่าการประนีประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Mediation นอกจากนั้นในต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า (1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้ และ (2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี และหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข⁴

ความเหมือนและความต่างระหว่าง Conciliation กับ Mediation กล่าวคือ ความเหมือนกันของทั้งสองคำคือ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล ส่วนความต่างต่างนั้น Conciliation กับ Mediation มีความแตกต่างกันในเรื่องของบทบาทการทำหน้าที่ของคนกลาง ที่ Conciliator จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน โดยอาจรวมถึงบทบาทในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการยกร่างสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย และถือว่าการประนีประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Mediation ซึ่ง Mediation เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพันโดยเกี่ยวข้องกับคนกลาง Mediator เป็นบุคคลที่สามที่พยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทหาทางออกที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน

จากการสัมภาษณ์ นายเทอดพงศ์ คงจันทร์⁵ ตุลาการศาลปกครองกลาง ที่มีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาหลายคดี ได้เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่าง Conciliation กับ Mediation ดังนี้

1. Mediation ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถแนะนำข้อกฎหมายหรือ เสนอทางเลือกอะไรให้แก่คู่กรณีได้เลย แต่ต้องใช้วิธีการตั้งคำถามปลายเปิดให้คู่กรณีพูดแสดงความคิดเห็น หรือความรู้สึกของตนอย่างเต็มที่ ตุลาการกระตุ้นให้คู่กรณีเสนอทางเลือกให้กับตัวเอง ทั้งสองฝ่าย คือ รักษาบทบาทของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และต้องมีเทคนิคการตั้งคำถามเพื่อให้คู่กรณีคิดได้เอง ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการ 6 ขั้นตอน ได้แก่

⁴ รัตน์ลักษณ์ นาถนิตธาตา, ‘การไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551) 5-6.

⁵ สัมภาษณ์ เทอดพงศ์ คงจันทร์, ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองกลาง และคณะกรรมการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง (โรงแรม แกรนด์แปซิฟิก ซอฟเฟอริน อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี, 15 มกราคม 2566).

- 1.1 การเริ่มต้นและการจัดทำกฎกติกาที่ใช้ในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- 1.2 การรวบรวมประเด็นพิพาท
- 1.3 การรวบรวมความต้องการของคู่กรณี
- 1.4 การเสนอแนะรวบรวมทางเลือก
- 1.5 การเจรจาต่อรอง
- 1.6 การตกลง

การไกล่เกลี่ยตามหลัก Mediation หากนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีได้⁶ เนื่องจากมีข้อจำกัด 4 ประการ ได้แก่ 1) ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Mediation มี 6 ขั้นตอน อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และสร้างความสับสนให้แก่คู่กรณีได้ 2) ใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยนานเนื่องจากมีหลายขั้นตอน 3) เป็นการจำกัดความสามารถด้านกฎหมายของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากตุลาการไม่สามารถให้คำปรึกษาทางกฎหมายหรืออธิบายข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะข้อเสนอด่าง ๆ ของตุลาการต่อคู่กรณีได้ 4) โอกาสในความสำเร็จมีลดน้อยลง เนื่องจากตุลาการที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายปกครองไม่สามารถให้คำปรึกษาข้อกฎหมายให้กับคู่กรณี และไม่สามารถเสนอทางเลือกที่อาจทำให้คู่กรณีพอใจจากข้อเสนอของตุลาการได้

2. Conciliation ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาช่วยคู่กรณีเจรจาต่อรอง รวมทั้งตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถเสนอแนะข้อเสนอกที่เป็นทางออกของข้อพิพาท เพื่อประกอบการตัดสินใจร่วมกันของคู่กรณีได้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation มีขั้นตอนในการดำเนินการ 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 2.1 การเริ่มต้นและการจัดทำกฎกติกาที่ใช้ในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- 2.2 การรวบรวมหัวข้อหรือประเด็น
- 2.3 การรวบรวมประโยชน์และความต้องการ
- 2.4 การตกลง

ข้อดีของการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation มี 3 ประการ คือ 1) ขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Conciliation มีเพียง 4 ขั้นตอน ใช้เวลาสั้นไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยและไม่สร้างความสับสนให้แก่คู่กรณี 2) รูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation เหมาะกับความรู้ความสามารถด้านกฎหมายของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง รวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน จึงย่อมมีทักษะและความสามารถในการมองเห็น

⁶ เทอดพงศ์ คงจันทร์ (เชิงอรรถ 3) 25-26.

ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้เป็นอย่างดี 3) การใช้รูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ Conciliation อาจทำให้โอกาสที่การไกล่เกลี่ยมีความสำเร็จมีมากยิ่งขึ้น เพราะหากคู่กรณีไม่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถให้คำปรึกษาข้อกฎหมายหรืออธิบายข้อเท็จจริงในคดีให้แก่คู่กรณี รวมทั้งสามารถเสนอแนะข้อเสนอของตุลาการต่อคู่กรณีได้

4.1.2 การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมานั้น เป็นกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติทั่วไปเมื่อมีคดีพิพาททางปกครอง⁷ ตั้งแต่ขั้นเสนอคำฟ้อง ตรวจสอบคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การขึ้นพิจารณา การพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น จนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และไปถึงการบังคับคดีขั้นตอนตามปกติ ของการดำเนินกระบวนการในคดีปกครอง ซึ่งที่ผ่านมาอาจทำให้คดีเสร็จล่าช้า คือเมื่อเกิดความเสียหาย ต้องมีการเยียวยา แต่เนื่องจากการพิจารณาคดีค่อนข้างล่าช้า ไม่ทันต่อการเยียวยาความเสียหายของคู่กรณี เพราะระยะเวลาเนิ่นนาน ซึ่งการบริหารจัดการคดี เมื่อมีคดีพิพาทเข้ามาในกระบวนการของศาลระยะเวลาค่อนข้างนานพอสมควร ทำให้คดีค้างนาน จะมีผลกระทบกับคดีปกครองที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก เช่นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่จะต้องมีการเยียวยาที่ให้ทันทั่วถึง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ดังนั้นการพิจารณาต้องใช้ความรวดเร็วกว่าคดีปกครองทั่วไป⁸

บทบาทของศาลปกครองยุคใหม่ เป็นศาลที่เป็นมิตรกับประชาชน ฟ้องง่าย มีเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาในการฟ้องคดี ศาลปกครองใช้ระบบการไต่สวน ไม่ได้ใช้ระบบกล่าวหา เป็นระบบที่ตุลาการมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อทำให้คดีนั้นยุติได้โดยเร็ว ไม่ได้พึ่งหลักฐานจากการกล่าวหาของคู่กรณีเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากคดีปกครอง คู่กรณีอาจเป็นชาวบ้าน ประชาชน ที่ไม่มีความรู้ ดังนั้นการใช้ระบบไต่สวนจึงเป็นระบบที่ทำให้การพิจารณาคดีมีความครบถ้วน ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอ สามารถช่วยเหลือประชาชนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากว่าการฟ้องคดีปกครอง ไม่จำเป็นต้องมีทนายความมาฟ้องคดีปกครอง เหมือนกับคดีทางแพ่ง ทางอาญา และที่สำคัญศาลปกครองนั้น เป็นศาลที่พยายามแสวงหาความรู้ องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ มีการพัฒนาเครื่องมือที่จะทำให้การบังคับคดีเป็นผลมีการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ อยู่เสมอ มีการอบรมตุลาการ การพัฒนาเจ้าพนักงานคดีปกครอง

⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2558, 5-10.

⁸ สุชาติ มงคลเลิศพล เรื่อง ‘การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง’ (การบรรยายโครงการสัมมนา, วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง รูปแบบออนไลน์ (Online Conference) (Cisco Webex meeting), 6 มิถุนายน 2565).

และสร้างสิ่งใหม่ๆ เกิดขึ้นให้ศาลที่จะทำให้ศาลมีการพัฒนา และเพื่อให้ศาลได้เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นผลจริงๆ และทำให้ศาลเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นศาลแรกที่ใช้ระบบการฟ้องทางไปรษณีย์ ศาลปกครองใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการพิจารณา และพัฒนาไปเป็น E – Court Smart Court ในยุค 4.0⁹ และนอกจากนั้นศาลปกครองมีนวัตกรรมในการระงับข้อพิพาท นั่นคือ การนำระบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทคดีปกครอง ซึ่งการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ในศาลปกครองนั้น สำหรับประเทศไทย มีการศึกษาอย่างเป็นทางการและเป็นระบบโดยคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ประกอบกับการจัดการคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการโดยเร็วเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม จึงได้เริ่มทำการศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 โดยมอบหมายให้สำนักวิจัยและวิชาการในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ศาลในต่างประเทศที่มีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ และได้จัดทำเป็นรายงานการวิจัย เรื่อง วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก : โอกาสและความสำเร็จในการนำมาใช้ในคดีปกครอง¹⁰ แล้วเสร็จในปีเดียวกันนั้นเอง

ต่อมา พ.ศ. 2555 คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำโครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง “การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”¹¹ เพื่อศึกษาถึงวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่อาจนำมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีสาระสำคัญได้แก่ ส่วนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบ

⁹ E – Court Smart Court ในยุค Thailand 4.0 คือ ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการให้บริการประชาชนผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการพัฒนาระบบสารสนเทศต่างๆ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ลดความจำเป็น ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการมาติดต่อศาลของคู่กรณี เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณีและประชาชนในการติดต่อกับศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้หน่วยงานของรัฐก้าวเข้าสู่ Thailand 4.0 รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)

¹⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ‘วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก : โอกาสและความสำเร็จในการนำมาใช้ในคดีปกครอง’ (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง).

¹¹ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, ‘โครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) ศาลปกครอง 2555).

วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบต่าง ๆ ทั้งจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย ส่วนที่ 2 เป็นการจัดการสัมมนาทางวิชาการ 2 ครั้ง เพื่อสร้างความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกทั้งในประเทศและต่างประเทศ และรับฟังความคิดเห็นและข้อสังเกตจากตุลาการศาลปกครองไทยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในศาลปกครอง

โดยจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่น่าจะเหมาะสมกับคดีปกครองไทย คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการ (Court Mediation) เพราะเป็นวิธีการที่ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการโดยให้คู่กรณีทุกฝ่ายร่วมกันหาทางออกในการระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจ และพบว่า ประเทศต้นแบบที่มีระบบศาลคู่เช่นเดียวกับประเทศไทยและมีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตุลาการมาใช้อย่างกว้างขวางและประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในครั้งแรก เดือนมิถุนายน 2556 มีการจัดสัมมนาตุลาการศาลปกครองเพื่อระดมความคิดเห็น เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการนำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ได้ข้อสรุปของการสัมมนาว่า โดยหลักแล้วสามารถนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีพิพาทในศาลปกครองได้ แต่มีข้อสังเกตว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ครั้งที่สอง เป็นการจัดกิจกรรม “การสาธิตวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation) โดยตุลาการศาลปกครองเยอรมัน” ในเดือนกรกฎาคม 2556¹² เพื่อศึกษาเทคนิคการไกล่เกลี่ยในทางปฏิบัติของตุลาการในศาลปกครองเยอรมันโดยได้รับความอนุเคราะห์จากกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากความร่วมมือในการประสานงานของ Dr. Jochen Hayungs จนได้วิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของศาลปกครองไทยมากที่สุด โดยมีตุลาการศาลปกครองไทยเข้าร่วมสัมมนาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ได้ข้อสรุปว่า ตุลาการศาลปกครองไทยส่วนใหญ่ เห็นว่า 1) คดีปกครองทุกประเภทสามารถไกล่เกลี่ยได้แต่ต้องพิจารณาเป็นรายคดีไป 2) ตุลาการ

¹² วรรัตน์ ไคขุนทด และคณะ, โครงการ “การศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครองและการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation)” (รายงานฉบับสมบูรณ์ ปีที่ 1 เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ(มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) 2557).

สนใจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยให้แก่คู่กรณี เนื่องจากตุลาการบางท่านมีประสบการณ์ในการดำเนินการเพื่อยุติข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนในขั้นตอนการไต่สวนมาบ้างแล้ว 3) ศาลปกครองควรมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มีหลักเกณฑ์ กฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้อำนาจตุลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 4) ควรจัดให้มีการฝึกอบรมตุลาการเพื่อให้เกิดทักษะในการไกล่เกลี่ยและ 5) การไกล่เกลี่ยโดยตุลาการเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว

ครั้งที่สาม คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้จัดกิจกรรมระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2557 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2557 คือ โครงการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้เห็นชอบและอนุมัติให้เดินทางไปอบรมโดยจัดส่งตุลาการศาลปกครองจำนวน 6 ท่าน และเจ้าหน้าที่ 2 คน เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีระยะเวลาในการฝึกอบรมทั้งสิ้น 70 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการฝึกอบรมทั้งในภาคทฤษฎีและการฝึกภาคปฏิบัติด้วยวิธีการสวมบทบาทสมมติ โดยเน้นการฝึกทักษะการไกล่เกลี่ยจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ทั้งคดีปกครองเยอรมันและคดีปกครองไทย ซึ่งถือว่าเป็นผลสำเร็จอย่างมาก รายชื่อคณะผู้เข้ารับการฝึกอบรม รุ่นที่ 1 ได้แก่

(1) นายสุชาติ มงคลเลิศผล	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	รองประธานศาลปกครองสูงสุด
(2) นายสุเมธ เดียวอิสเรศ	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	รองอธิบดีศาลปกครองอุดรธานี
(3) นายไพโรจน์ มินเด็น	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
(4) นายศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	รองอธิบดีศาลปกครองขอนแก่น
(5) นายไพรัช โตสวัสดิ์	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	รองอธิบดีศาลปกครองพิษณุโลก
(6) นายประยูร ปรีดา	ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง	รองอธิบดีศาลปกครองระยอง

และพนักงานคดีปกครอง 2 คน ได้แก่ (1) นายนรินทร์ อธิสาร (ล่าม) และ (2) นางสาววรารัตน์ ไชขุนทด (หัวหน้าโครงการและล่าม) ซึ่งตุลาการทั้ง 6 ท่านนี้ถือว่าเป็นตุลาการนำร่องทั้งหมด และถือว่าเป็นความพยายาม เมื่อ 9 ปีที่แล้ว ในการอบรมนั้นค่อนข้างเข้มข้น และได้วุฒิบัตรมา อันถือเป็นจุดเริ่มต้นในการนำระบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง¹³ และในระหว่างนั้น ศาลปกครองไทยยังได้มีการจัดส่งตุลาการศาลปกครองจำนวน 2 ท่าน ได้แก่ นายสินีทธิ์ สนิทธานนท์ และ นายสุเมธ เดียวอิสเรศ เข้ารับการฝึกอบรม

¹³ ไพโรจน์ มินเด็น การบรรยาย โครงการสัมมนา เรื่อง “การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง”(วันจันทร์ที่ 6 มิถุนายน 2565 เวลา 09.00 – 16.00 น. รูปแบบออนไลน์ (Online Conference) (Cisco Webex meeting) วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง).

หลักสูตร Dispute Resolution Systems : Policies, Structures and Policies ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยทุนรัฐบาลสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2556 และปี พ.ศ. 2557 ตามลำดับ

ในช่วงพ.ศ. 2558 ศาลปกครองสงขลา ถือเป็นศาลปกครองส่วนภูมิภาคที่จัดทำโครงการทดลอง (Pilot Project) ในการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ย ตามแนวทางของสากลมาปรับใช้กับคดีปกครองของศาลปกครอง โดย ดร.บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ อธิบดีศาลปกครองสงขลา ได้ลงนามในคำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองสงขลา เรื่อง โครงการทดลองการบริหารจัดการคดีเพื่อส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาท เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2558 จึงถือได้ว่า คำแนะนำฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการทำงานของตุลาการศาลปกครอง มาใช้ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน อันเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกจากการพิจารณาคดี

ศาลปกครองได้จัดให้มีการสัมมนาตุลาการ ทั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เรื่อยมา รวม 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2557 พ.ศ. 2558 ซึ่งในแต่ละครั้งมีข้อเสนอแนะของตุลาการที่เข้าร่วมสัมมนาให้นำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก คือการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครอง แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายและขอให้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากพัฒนาการและความพยายามของศาลปกครองในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ในศาลปกครองนั้น จึงมีการร่างกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่ปี 2559 ซึ่งเสนอโดย ดร.บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นหนังสือลงวันที่ 17 ตุลาคม 2559 เรื่อง การยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เสนอท่านประธานกรรมการปรับปรุงกฎหมายขณะนั้นคือ ศ.(พิเศษ)ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่ง ถ้าดูเนื้อหาของการเสนอของ ดร.บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ จะเห็นว่า ในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้นำเอาแนวทางศึกษาเปรียบเทียบจากศาลยุติธรรม คือ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และข้อมูลทางวิชาการของต่างประเทศ โดยการสนับสนุนช่วยเหลือจากฝ่ายเลขานุการก็ได้เสนอร่างระเบียบนี้พร้อมแนวทางความเห็นเกี่ยวกับร่าง เนื่องจาก ซึ่งต่อมานำมาสู่การเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ และการแก้ไขพระราชบัญญัติในส่วนที่ว่า มาตรา 66/1 เป็นต้นไป ในส่วนของการไกล่เกลี่ยใน พ.ศ. 2562 ฉบับที่ 12¹⁴ และหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปี พ.ศ. 2562 และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562

¹⁴ ถอดบทสัมภาษณ์ นาย จิรสวัสดิ์ สุรฤทธิ์ธำรง ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2566 ณ ศาลปกครองเชียงใหม่.

โดยให้มีผลบังคับใช้ในวันถัดไปคือ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 นั้น¹⁵ ศาลปกครองก็นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมาใช้อย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบัน

4.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยแต่เดิมมักจะถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน แต่สำหรับการนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองที่คู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือคู่กรณีเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเหนือกว่าเอกชน การนำการไกล่เกลี่ยมาใช้จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังโดยต้องคำนึงถึงหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักแล้วจึงไม่สามารถยินยอมให้มีการประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้¹⁶ ทั้งนี้เนื่องจากข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนนั้น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตามขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่เปลี่ยนไปจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจสั่งการและบังคับการฝ่ายเดียวต่อเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล แต่เมื่อการพัฒนากฎหมายมหาชนเปลี่ยนแปลงไปรูปแบบการใช้อำนาจขยายขอบเขตกว้างขึ้นซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เกิดข้อพิพาทที่หลากหลายและมีปริมาณคดีที่มีจำนวนสูงขึ้น เมื่อมีประเด็นปัญหาในเรื่องของลักษณะและวัตถุประสงค์ของคดีปกครองจึงทำให้ที่แนวความคิดของตุลาการในศาลปกครองและนักวิชาการหลายท่านยอมเปิดรับหลักการไกล่เกลี่ยด้วยข้อความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นจึงมีการนำการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครอง

เหตุผลที่ศาลปกครองนำหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครอง เนื่องจากตั้งแต่เปิดทำการศาล เมื่อปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มีคดีเข้าสู่ศาลจำนวนมาก แต่เนื่องจากศาลปกครองมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ ด้านกระบวนการพิจารณา เป็นต้น ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า มีคดีค้างสะสมพิจารณาอยู่หลายคดี ซึ่งบางคดีอาจมีระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีเกือบ 10 ปี ซึ่งเกิดผลกระทบต่อคู่กรณีที่ส่วนใหญ่

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 247 วันที่ 30 เมษายน 2562.

¹⁶ นาทาชา วศินดิลก ผลพฤกษ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 101-102.

นั้นเป็นประชาชน จึงมีความต้องการที่จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แม้การเร่งรัดพิจารณาคดีของศาลอาจทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วแต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้บรรลุผลสูงสุด จึงมีการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครอง ซึ่งการไกล่เกลี่ยนั้นถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คู่กรณีมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน และเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณี นอกจากนั้นยังเป็นการลดปริมาณคดีที่จะอุทธรณ์ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดให้น้อยลง จากข้อดีที่กล่าวมาศาลปกครองจึงได้นำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ในการระงับข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศึกษาและเทียบเคียงกับการไกล่เกลี่ยในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี¹⁷ ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้¹⁸ เช่น คดีการถมดินเพื่อปรับปรุงสะพานข้ามแม่น้ำคีความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการขุดลอกคลองส่งน้ำ หรือคดีที่บางคดีไม่ควรจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เช่น คดีที่เกิดจากการเข้าใจผิดเล็กน้อย ๆ ของคู่กรณี เช่น ท้องถิ่นไม่ได้สร้างถนนให้หมู่บ้านนี้ ทั้ง ๆ ที่ไปสร้างถนนให้หมู่บ้านข้างเคียงเสร็จแล้ว ซึ่งคดีนี้เป็นกรณีที่มีความเข้าใจผิดที่เกิดจากเหตุผลทางด้านนโยบาย หรืองบประมาณ หากได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงก็ไม่เกิดเป็นคดี เป็นต้น

4.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

หลังจากที่มีการศึกษา วิเคราะห์ ทดลองนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้ เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปได้จริงและตุลาการมีอำนาจใช้ได้ตามกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ....โดยมีการเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 ซึ่งต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2562 จนกระทั่งในวันที่ 30 เมษายน 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12)

¹⁷ วรรัตน์ ไคขุนทด, ‘สถานการณ์ปัจจุบันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมัน อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน’ (เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558) 1.

¹⁸ ไพรัช โตสวัสดิ์, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง Mediation in the Administrative Court* (สำนักงานศาลปกครอง ม.ป.ป.) 3.

พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้ ปัจจุบันศาลปกครองมีกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ได้แก่

4.2.1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562

4.2.1.2 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

4.2.2 หลักการไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562

ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 การมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระสำคัญหลักเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองซึ่งมุ่งหมายให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะส่วนของ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี” ที่ดำเนินการโดยศาลปกครองเท่านั้น ถือได้ว่าเป็นผลของพัฒนาการและการศึกษาในทางวิชาการของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่ได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554¹⁹ ในส่วนของระบบ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี” นั้นไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 กำหนดให้เพิ่มบทบัญญัติส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 66 /1 ถึงมาตรา 66/12) ด้วยบัญญัติ 12 มาตราดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีโดยศาลปกครองได้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยแล้วอย่างเป็นทางการ ต่อมาใน

¹⁹กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (พี.เพลส. 2554) 10.

วันที่ 30 สิงหาคม 2562 ได้มีการประกาศระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 โดยมีการบัญญัติไว้ 34 ข้อ มีเนื้อหาที่กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมของการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตของข้อพิพาทที่อาจให้มีการไต่ถามข้อพิพาทได้ ก็เพื่อให้การไต่ถามข้อพิพาททำหน้าที่เป็นทางเลือกของการยุติข้อพิพาทได้อย่างแท้จริงและเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติหลักการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองไว้ดังนี้

(1) หลักการให้ข้อพิพาทในเขตอำนาจศาลของศาลใด ให้เป็นอำนาจของศาลชั้นนั้น ในการดำเนินการไต่ถาม (มาตรา 66/1)

(2) หลักการเกี่ยวกับประเภทคดีข้อพิพาทที่สามารถไต่ถามได้ (มาตรา 66/2)

(3) หลักการเกี่ยวกับประเภทคดีข้อพิพาทที่ต้องห้ามไต่ถาม (มาตรา 66/3)

(4) องค์การที่ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและผลของการไต่ถาม (มาตรา 66/4)

ส่วนระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติหลักการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองไว้ดังนี้

(1) การไต่ถามข้อพิพาทที่ยึดถือความสมัครใจและความไว้วางใจโดยไม่เป็นการเพิ่มความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี

(2) กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท การริเริ่มโดยคู่กรณีและริเริ่มโดยศาลใช้ดุลพินิจ เห็นสมควรให้มีการไต่ถามได้

(3) ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทเป็นตุลาการที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดี กล่าวคือ สำนวนคดีกับสำนวนไต่ถามข้อพิพาท แยกต่างหากกัน

(4) การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท ให้ดำเนินการในศาลนั้น โดยใช้ระยะเวลาไต่ถามไม่เกิน 90 วัน

(5) ผลการไต่ถามข้อพิพาท การไต่ถามสำเร็จ การไต่ถามสำเร็จบางส่วน และการไต่ถามไม่สำเร็จ

4.2.2.1 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นคำพิพากษามาโดย ยอม ที่ใช้หลักการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง

ในส่วนนี้จึงขอนำเสนอถึงเนื้อหาสาระสำคัญของการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองหลังการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามลำดับ ดังนี้

4.2.2.1.1 คดีตามมาตรา 66/2 (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ก. คำพิพากษามาโดย คดีหมายเลขแดงที่ 1771/2563²⁰

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางอุษา โฉมทองดี ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีกับนายกเทศมนตรีตำบลหลักหก เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือ กรณีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอไปกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีที่นายสุพัฒน์ชัย ไผทพฤษ์และบริวาร ประกอบกิจการอยู่ซ่อมรถยนต์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ณ บ้านเลขที่ 52/789 หมู่ 7 ต.หลักหก อ.เมืองปทุมธานี จ.ปทุมธานี ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและ กรณีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่แก้ไขปัญหา HASHTAG ร้านอาหาร ZYNC และร้านอาหาร SWEET DUCK 3 ซึ่งตั้งอยู่บริเวณบ้านพักของผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการกำกับดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

ข. คำพิพากษามาโดย คดีหมายเลขแดงที่ ส.1/2563²¹

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายมินทรภา จันทะนาม (ผู้ฟ้องคดี) มีนายวิวัฒน์วงศ์ หาญสุริย์ (เจ้าของคณะหมอลำรัตนศิลป์ อินตาไทยราษฎร์) เป็นผู้ร้องสอด ฟ้องคดีกับนายกเทศมนตรีตำบลบ้านเบ็ด เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลได้พิจารณาสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลง ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี ผู้ร้องสอด และผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีนี้ ลงวันที่ 9 มกราคม 2563 แล้วเห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงดังกล่าว

²⁰ คำพิพากษามาโดย คดีหมายเลขดำที่ 999/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 1771/2563 ศาลปกครองกลาง.

²¹ คดีหมายเลขดำที่ 999/2562 คดีหมายเลขแดงที่ ส.1/2563 ศาลปกครองขอนแก่น.

ซึ่งกำหนดว่า ข้อ 1. เจ้าของคณะหมอลำรัตนศิลป์ อินตาไทยราษฎร์ ผู้ร้องสอด ตกลงว่าจะทำการปรับเปลี่ยนเวทีโดยหันหน้าเวทีไปทางถนนเหล่านาคี (หันเวทีกลับหลัง) พร้อมปรับเปลี่ยนทิศทางการลำโพงไปทางเดียวกันด้วย ทั้งนี้ จะดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนเดือนสิงหาคม 2563 (ก่อนใช้ในการซ้อมวงดนตรีตามฤดูกาล) ข้อ 2. นายกเทศมนตรีตำบลบ้านเบ็ด ผู้ถูกฟ้องคดี ตกลงที่จะควบคุมในการปฏิบัติตามข้อสัญญา ข้อ 1.เจ้าของคณะหมอลำรัตนศิลป์ อินตาไทยราษฎร์ ผู้ร้องสอดและ ข้อ 3. หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาทั้งสามฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอม เป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที เป็นสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงพิพากษาให้คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความหรือบันทึกข้อตกลงดังกล่าว และให้คำสั่งของศาลที่กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นอันสิ้นสุด

ค. คำพิพากษาตามยอม คดีหมายเลขแดงที่ 571/ 2557²²

ระหว่างนางอ้อย คตคง ที่ 1 นายเหมือน แผงเมืองที่ 2 นางชื่น กองสำลี ที่ 3 นางเผย ผาสุก ที่ 4 (ผู้ฟ้องคดี) นางฉวีวรรณ ธรรมทินโน (ผู้ร้อง) พันจำเอก สมควร ดวนใหญ่ ที่ 1 นายทะนง นิลปะนันท์ ที่ 2 (ผู้ร้องสอด) นายกองคํการบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ศาลได้พิจารณานบันทึกข้อตกลงฉบับลงวันที่ 19 มีนาคม 2563 ระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้ง 4 ผู้ร้อง ผู้ร้องสอดทั้ง 2 และผู้ถูกฟ้องคดีในคดี แล้วเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉลหรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลและทำอันดีของประชาชนจึงพิพากษาให้คดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดไปตามบันทึกข้อตกลงนั้น

ง. คดีหมายเลขแดงที่ 12/2564²³ ระหว่างนายสมยศ โสอุดร ที่ 1 นางสาวรัชตวรรณ ศรีสุวรรณ ที่ 2 นายทัศนะ สุทธยาธร ที่ 3 นายณัฐพงศ์ พันธุศิลป์ ที่ 4 นายสุทธิศักดิ์ นุชเจริญผล ที่ 5 นางจิราภรณ์ พิมพ์ทอง ที่ 6 นางสุภาภรณ์ พรรัตนกิจกุล ที่ 7 นายพีรชัช ศรีสาธุการณัฏฐ์ ที่ 8 (ผู้ฟ้องคดี) นายอนุศักดิ์ แก้วบรรจง (ผู้ร้องสอด) นายกเทศมนตรีนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ที่ 1 เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ

²² คดีหมายเลขดำที่ 629/2556 คดีหมายเลขแดงที่ 571/ 2557 ศาลปกครองขอนแก่น.

²³ คดีหมายเลขดำที่ 56/2561 คดีหมายเลขแดงที่ 12/2564 ศาลปกครอง.

ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นายสมยศ โสอุตร (ผู้ฟ้องคดี) ที่ 1 และในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 8 นางสาวจริลักษ์ กิจพิทักษ์ และนางสาวเดือนใจ สิทธิเวช ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี ทั้ง 3 และนายอนุศักดิ์ แก้วบรรจง ผู้ร้องสอด ขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อความตามที่กล่าวดังต่อไปนี้ ข้อ 1 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือขอความร่วมมือไปยังกรมควบคุมมลพิษให้มาดำเนินการตรวจวัดความดังเสียงบริเวณสนามฟุตบอลและบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ตามหลักวิชาการอย่างเคร่งครัดโดยกำหนดให้ตรวจวัดในระยะเวลา 2 เดือนต่อหนึ่งครั้งจำนวนครั้งตามที่กรมควบคุมมลพิษเห็นสมควรโดยให้เจ้าหน้าที่ศาลและคู่กรณีทุกฝ่ายเข้าร่วมดำเนินการด้วย ข้อ 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองควบคุมให้ผู้ร้องสอดระงับเหตุรำคาญทางด้านเสียงให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อ 3 ให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด โดยการห้ามผู้ใช้นามส่งเสียงดังเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนดตลอดระยะเวลาที่ใช้สนามและตั้งแต่วันที่ 21:00 น. ให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวคุ้มครองชั่วคราวอย่างเคร่งครัดโดยการห้ามใช้สนามและให้ย้ายสถานที่นั่งของผู้ใช้บริการไปยังที่จอดรถด้านข้างสนามและให้ปิดประกาศเตือนให้ผู้ใช้บริการออกจากสนามหลังเวลา 21:00 น. และห้ามส่งเสียงดังเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด หลังเวลาดังกล่าวขอให้ผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งและที่สองและผู้ร้องสอดตกลงตามข้อ 1 ถึงข้อ 3 ไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งใดต่อกันอีกข้อห้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือข้อตกลงนี้ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที

จ. คดีหมายเลขแดงที่ 517/2563²⁴ ระหว่างนางสุกัญญา สุทธิวัฒนกุล (ผู้ฟ้องคดี) กับ ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม ที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ทำบันทึกข้อตกลงต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อความดังนี้ ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะดำเนินการออกคำสั่งให้ร้านซ่อมจักรยานและมอเตอร์ไซด์แก้ไขหลังคาหรือยื่นแบบคำขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคาร ข้อ 2. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะดำเนินการมีหนังสือให้คำแนะนำบ้านเลขที่ 99/24 ซอยนวมินทร์ 24 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกลุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร จัดการเรื่องกลิ่นและเสียงจากการประกอบอาหาร รวมถึงปล่อยระบายอากาศให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ข้อ 3. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะดำเนินการตาม ข้อ 1. และข้อ 2. ภายใน 60 วันนับแต่วันทำสัญญาประนีประนอม

²⁴ คดีหมายเลขดำที่ 2515/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 517/2563 ศาลปกครองกลาง.

ยอมความหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษามาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาบังคับคดีได้ทันที

4.2.2.1.2 คดีตามมาตรา 66/2 (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ก. คดีหมายเลขแดงที่ 46/2564²⁵ ระหว่างนางวรรณิ ผดุงฤกษ์ (ผู้ฟ้องคดี) กับ องค์การบริหารส่วนตำบลยางขาว ที่ 1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยางขาว ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คู่กรณีได้ทำบันทึกข้อตกลง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยมีข้อความ คือ ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับที่จะดำเนินการปรับคันสระน้ำ นางพเยาว์ ที่พิพาทบริเวณพื้นที่ติดกับที่นา โฉนดที่ดินเลขที่ 43402 ตำบลยางขาว อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ด้านทิศใต้ ให้มีความกว้างบนคันสระพิพาท 2 เมตรและมีพื้นที่ลาดเอียงจากความกว้างของผิวจราจรบนคันสระออกไปอีกจำนวน 4 เมตร โดยจุดเริ่มรังวัด คือ จากด้านในสระน้ำพิพาทดังกล่าว ข้อ 2. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะชดเชยค่าเสียหายเหตุพิพาทในคดีนี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ 1. เป็นจำนวนทั้งสิ้น 30,000 บาท ข้อ 3. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะดำเนินการทำป้ายประชาสัมพันธ์ติดไว้บริเวณสระน้ำ ที่พิพาทบริเวณด้านหน้าประปาหมู่บ้าน ติดกับถนนลาดยางมีขนาดกว้าง 60 × 120 เซนติเมตร โดยมีข้อความว่า “ขอขอบคุณนางวรรณิ ผดุงฤกษ์ ผู้บริจาคที่ดินให้เป็นสระน้ำ นางพเยาว์ กับองค์การบริหารส่วนตำบลยางขาวจำนวน.....ไร่” ทั้งนี้เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี ข้อ 4. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีจากกรณีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นสระน้ำ นางพเยาว์ ตามข้อ 1. โดยเนื้อที่ดินที่อยู่ถัดจากโฉนดที่ดินเลขที่ 43402 เป็นจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 3 งาน และผู้ฟ้องคดีจะไปดำเนินการยื่นคำร้องขอรังวัดส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายในวันที่ 9 กรกฎาคม 2564 ข้อ 5. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงจะดำเนินการตามข้อ 1 – ข้อ 4 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 ธันวาคม 2564 ข้อ 6. คู่กรณีทุกฝ่ายตกลงตามข้อ 1. ถึง ข้อ 5. โดยไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งใดต่อกันอีก ข้อ 7. หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือข้อตกลงนี้ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษามาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที

ข. คดีหมายเลขแดงที่ 1646/2563²⁶ ระหว่าง นายอรรถพล วันดี (ผู้ฟ้องคดี) และ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ที่ 1 กรมที่ดิน ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาท

²⁵ คดีหมายเลขดำที่ 23/2564 คดีหมายเลขแดงที่ 46/2564 ศาลปกครองนครสวรรค์.

²⁶ คดีหมายเลขดำที่ 1889/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 1646/2563 ศาลปกครองกลาง.

เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของห้องชุดธารารินทร์เจ้าพระยา เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2561 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรี กรณีนิติบุคคลอาคารชุดธารารินทร์เจ้าพระยาบริหารงานส่อไปในทางทุจริตต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับคำชี้แจงจากศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดนนทบุรี ตามหนังสือลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2561 ว่าจังหวัดนนทบุรีได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือติดตามผลการดำเนินการอีกหลายฉบับ แต่ได้รับคำชี้แจงเช่นเดิม และเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่นิติบุคคลอาคารชุดธารารินทร์เจ้าพระยาแล้ว โดยขอตรวจสอบเอกสารย้อนหลัง 10 ปี และได้มอบเอกสารให้ผู้ฟ้องคดีแล้วบางส่วนแต่ยังไม่ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านิติบุคคลอาคารชุดธารารินทร์เจ้าพระยาจัดทำงบดุลประจำปี 2558 ถึง 2560 โดยไม่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมและไม่จัดทำงบดุลและจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2562 อันเป็นการทุจริต แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับรายงานความคืบหน้าในการตรวจสอบการทุจริตดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามมาตรา 60/1 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการทุจริตในครั้งนี้เป็นเงิน 120,000 บาทและทำให้เจ้าของร่วมไม่มีเอกสารในการฟ้องนิติบุคคลอาคารชุดธารารินทร์เจ้าพระยา ที่บริหารงานขาดทุนและขาดดอกเบี้ยที่พึงได้รับเป็นเงิน 11,143,232.90 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 11,263,232.90 บาท

ค. คดีหมายเลขแดงที่ 675/2563²⁷ ระหว่างนายวิชัย ชิดประสงค์ (ผู้ฟ้องคดี) กับ การไฟฟ้านครหลวงเขตลาดกระบัง ที่ 1 บริษัทสมกรจำกัด (มหาชน) ที่ 2 การไฟฟ้านครหลวง ที่ 3 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ตามบันทึกข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้ ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการตามข้อ 1.1 และข้อ 1.2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการตามข้อ 1.3 ดังนี้ 1.1 ย้ายหม้อแปลงไฟฟ้าจากเดิมไปยังพื้นที่ตรงข้ามโดยให้ชิดด้านหลังให้มากที่สุด 1.2 ย้ายเสาไฟฟ้าจากมุมหน้าบ้านผู้ฟ้องคดีไปยังพื้นที่บริเวณตามผังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่งยื่นต่อศาลจำนวนหนึ่งต้น 1.3 จัดทำแผนการหม้อแปลงไฟฟ้าและปลุกต้นไม้บริเวณฝั่งตรงข้ามหม้อแปลง

²⁷ คดีหมายเลขแดงที่ 2161/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 675/2563 ศาลปกครองกลาง.

ไฟฟ้าเพื่อปิดบังสายตากการดำเนินการตามข้อ 1.1 และข้อ 1.2 ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กำหนดและตามผังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยื่นต่อศาล ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาดังกล่าวทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 210 วันนับแต่วันลงนามในสัญญานี้ ข้อ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยินยอมออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อ 1 ทั้งหมด ข้อ 3 หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามผิดสัญญา ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับได้ทันที

จ. คดีหมายเลขแดงที่ บ.395 / 2563²⁸ ระหว่างนายสิน พันธุ์พินิจ (ผู้ฟ้องคดี) กับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ตามบันทึกข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อความตามที่จะกล่าวดังต่อไปนี้ ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้เพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัย ที่มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกในการประชุมครั้งที่ 9/2559 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2559 และผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัย มีมติเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัย ที่มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกครั้งที่ 9/2559 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 ที่ให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดี แล้วในการประชุมครั้งที่ 17/2561 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2561 ข้อ 2. ผู้ถูกฟ้องคดี ยินยอมชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนเยียวยา ตามมติคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกครั้งที่ 13/2563 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 ระเบียบวาระที่ 5.3 เรื่องพิจารณากรณี การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองถอดถอน ศาสตราจารย์สิน พันธุ์พินิจ ออกจากตำแหน่งอธิการบดี ให้ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายในส่วนเงินค่าตอบแทนตามตำแหน่งเป็นเงิน 192,795.70 บาทและเงินประจำตำแหน่งอธิการบดีเป็นเงิน 269,913.98 บาทรวมเป็นเงิน 578,387.10 บาทพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงิน 578,387.10 บาทคิดเป็นเงิน 193,157.19 บาทรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 771,544.29 บาท (เจ็ดแสนเจ็ดหมื่นหนึ่งพันห้าร้อยสี่สิบสี่บาทยี่สิบเก้าสตางค์) โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาคตามยอม ข้อ 3. ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมจัดทำประกาศหรือคำสั่งเพื่อยกเลิกเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัย ที่มีมติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ในการประชุมครั้งที่ 9/2559 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2559 ที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีและประกาศให้ทราบโดยทั่ว

²⁸ คดีหมายเลขดำที่ บ.119/2561 คดีหมายเลขแดงที่ บ.395 / 2563 ศาลปกครองกลาง.

กันโดยวิธีการเผยแพร่อย่างหลากหลาย อาทิการ เผยแพร่ทางสื่อเว็บไซต์ เป็นต้น ข้อ 4. หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันทีพร้อมดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงิน 771,544.29 บาท จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ข้อ 5. ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตกลงยอมรับตาม ข้อ 1 – ข้อ 4. และไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งอื่นใดต่อกันอีกต่อไป

จ. คดีหมายเลขแดงที่ 599/2563²⁹ ระหว่างบริษัท มิตรชุมหานคร ออโตโมบิล จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) กับ การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปรากฏตามบันทึกข้อตกลง “ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อความตามที่กล่าวดังต่อไปนี้ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท กรณีทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการระเบิดของหัวเทอมินเตอร์ บริเวณริมถนนสุวินทวงศ์ หน้าศูนย์บริการรถยนต์มิตรชุมหานครสาสุวินทวงศ์ ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561 ข้อ 2. การชำระเงินค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มอบเช็คธนาคารไทยพาณิชย์ เลขที่ 08915683 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2563 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วในวันนี้ ข้อ 3. ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งใดต่อกันอีก หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที

4.2.2.1.3 คดีตามมาตรา 66/2 (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ก. คดีหมายเลขแดงที่ 20/2565³⁰ ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล (ผู้ฟ้องคดี) และนางสาวจารุณี แซ่ลี ที่ 1 นางอุไรวรรณ บุญเรียน ที่ 2 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามบันทึกข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีข้อความ คือ 1. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงชดใช้เงินคืนพร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามสัญญารับทุนการศึกษาลงวันที่ 1 กันยายน 2557 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คิดถึงวันฟ้อง (วันที่ 27 ตุลาคม 2564) เป็นจำนวนเงิน 358,571.14 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนถึงวันทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565) เป็นจำนวนเงิน 358,571.14 บาท 2. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงผ่อนชำระหนี้ตาม ข้อ 1. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือนจำนวน 72 งวด โดย 60 งวดแรกชำระเดือนละ 3,600 บาทและอีก 12 งวดถัดมาจะผ่อนชำระเดือนละ 11,880.93 บาท โดยจะชำระภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน ติดต่อกันไป เริ่มงวดแรกในเดือน

²⁹ คดีหมายเลขดำที่ 2737/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 599/2563 ศาลปกครองกลาง.

³⁰ คดีหมายเลขดำที่ 160/2564 คดีหมายเลขแดงที่ 20/2565 ศาลปกครองนครสวรรค์.

มีนาคม 2565 โดยจะนำไปชำระตามช่องทางการชำระเงิน ที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดดังนี้ 1. ชำระหน้า
องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล 2. ชำระเงินผ่านทางธนาคารกรุงไทยสาขาหล่มสัก เลขบัญชี 615-0-
14931-5 ชื่อบัญชี อบต. วังบาล อำเภอหล่มเก่า เพื่อการรับเงิน พร้อมส่งหลักฐานการชำระเงินทาง
ธนาคาร มอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังบาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงชำระหนี้ทั้งหมดให้แล้ว
เสร็จภายในปี พ.ศ. 2571 หากผิดนัดชำระหนี้งวดใดงวดหนึ่งยินยอมเสียดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีในอัตรา
ร้อยละ 5 ต่อปีของต้นเงินงวดที่ผิดนัดในแต่ละงวด ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีความสามารถในการ
ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดียอมรับชำระหนี้ในจำนวนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละงวดหรือเป็นก้อนได้ 3. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
ตกลงผูกพันตนเข้าค้ำประกันการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้
ขอผ่อนชำระหนี้ไว้ต่อผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อ 1 และข้อ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ 2 ยินยอมชำระหนี้ตามข้อ 1 และข้อ 2 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทันที ที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ฟ้องคดี
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะรับผิดชอบตามสัญญานี้ จนกว่าจะมีการชำระหนี้ครบเต็มจำนวนแล้ว 4. หากผู้ถูก
ฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งให้ถือว่าผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมดและให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอม
เป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดี โดยยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีบังคับคดีได้ทันที 5. ผู้ฟ้องคดีและ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงตามข้อ 1 ถึงข้อ 4 และไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งใดต่อกันอีก

ข. คดีหมายเลขแดงที่ 636/2563³¹ ระหว่างบริษัท แกรนด์นูลาร์
โฮลดิ้ง จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) และ การยางแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
ทางปกครอง

ตามบันทึกข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ขอทำสัญญา
ประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีข้อความตามที่จะกล่าวต่อไปนี้ ข้อ 1. ผู้ถูก
ฟ้องคดียอมรับว่าตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้คืนค่าปรับตามจุด ส่งมอบปุ๋ย จำนวน 233 จุด นั้นผู้ถูก
ฟ้องคดีมีการหักเงินค่าปรับตามสัญญาไม่ถูกต้อง ตามจุดส่งมอบปุ๋ย ในแต่ละจุดดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น
209 จุด ข้อ 2. ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมคืนเงินค่าปรับในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดี หักเงินค่าปรับไม่ถูกต้องตาม
สัญญาเป็นจำนวนเงิน 110,492,193.26 บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับ
แต่วันที่มีคำพิพากษายกฟ้อง ข้อ 3. หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษา
ตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที พร้อมดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดใน
อัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวน 110,492,193.26 บาท จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ค. คดีหมายเลขแดงที่ 736/2563³² ระหว่าง บริษัท พอร์ท โลโก้
จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) กับ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
ทางปกครอง

³¹ คดีหมายเลขดำที่ 1902/2560 คดีหมายเลขแดงที่ 636/2563 ศาลปกครองกลาง.

ตามบันทึกข้อตกลง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ขอทำสัญญา ประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้ ข้อ 1. ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ข้อ 2. ผู้ถูกฟ้องคดี ตกลงชำระเงินค่าหลอดประหยัดพลังงานแบบ LED พร้อมติดตั้งของงานงวดที่ 4 (งวดสุดท้าย) ที่ยังค้างชำระ ตามสัญญาซื้อขายพร้อมติดตั้งระบบไฟฟ้าแสงสว่าง LED สำหรับอาคารในหน่วยงานราชการ เลขที่ 90/2559 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 2,511,278.20 บาท ข้อ 3. ผู้ฟ้องคดีตกลงยกเว้นดอกเบี้ยของเงินต้นจำนวน 2,511,278.20 บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ข้อ 4. ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงชำระเงินตามข้อ 1. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาตามยอมในคดีหมายเลขดำที่ 2488/2562 ข้อ 5. หากผู้ถูกฟ้องคดี ผิดสัญญา ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษามายอม เป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดี และให้บังคับคดีได้ทันที ข้อ 6. ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตกลงยอมรับตามข้อ 1 ถึง ข้อ 5 และไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งอื่นใดต่อกันอีก

ง. คดีหมายเลขแดงที่ 1745/2563³³ ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) และ นางสาวภริสา ทศวิล (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามบันทึกข้อตกลง คู่กรณีได้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาเงินทุนอุดหนุนการศึกษา โครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียอมรับที่จะขอชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความและตารางฯ การผ่อนชำระหนี้ โดยให้ถือว่าสัญญาและตารางดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของบันทึกข้อตกลงนี้ อนึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะได้จัดทำสัญญาค้ำประกัน โดยใช้บุคคลค้ำประกันอีกฉบับหนึ่ง และจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันนี้ และเมื่อได้จัดทำสัญญาค้ำประกันแล้วจะได้จัดส่งสัญญาค้ำประกันดังกล่าว ให้ศาลเพื่อที่จะได้ใช้ประกอบบันทึกข้อตกลง และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษามายอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที

จ. คดีหมายเลขแดงที่ 25/2563³⁴ ระหว่าง เทศบาลตำบลทับมา (ผู้ฟ้องคดี) นางสาวนภัสวรรณ คำพอง (ที่ 1) นางสาววาสนา คำพอง (ที่ 2) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

³² คดีหมายเลขดำที่ 2488/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 736/2563³² ศาลปกครองกลาง.

³³ คดีหมายเลขดำที่ 2233/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 1745/2563³³ ศาลปกครองกลาง.

³⁴ คดีหมายเลขดำที่ 162/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 25/2563 ศาลปกครองระยอง.

ตามบันทึกข้อตกลง นายประเสริฐ วงษ์สี นายกเทศมนตรี ตำบลทับมา (ผู้แทนผู้ฟ้องคดี) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ขอทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีข้อความ ตามที่จะกล่าวต่อไปนี้ ข้อหนึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 และ ที่ 2 ตกลงร่วมกันชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 175,536.34 บาท ตามคำฟ้องพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงิน 136,604 บาท นับแต่วันฟ้องคดี วันที่ 23 กรกฎาคม 2562 ถึง วันที่ 28 มกราคม 2563 เป็นจำนวนดอกเบี้ย 5,302.95 บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 180,839.29 บาท โดยผ่อนชำระเป็นรายงวด งวดละเดือน ให้เสร็จสิ้นภายใน 72 งวด งวดที่ 1 ถึงงวด71 ชำระเงินจำนวนเดือนละ 2,500 บาท งวดที่ 72 ชำระเงินจำนวน 3,339.29 บาท ซึ่งจะเริ่มชำระงวดแรกภายในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563 งวดต่อไปจะชำระทุกวันที่ 5 ของเดือนถัดไป จนกว่าจะชำระให้เสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จะนำเงินไปชำระ ณ สำนักงานเทศบาลตำบลทับมาข้อ 2 หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ผิดนัดงวดใดงวดหนึ่ง ให้ถือว่า ผิดนัดในส่วนที่ค้างชำระทั้งหมดยินยอมให้ผู้ฟ้องคดี บังคับคดีได้ในยอดหนี้ตามข้อ 1 หากด้วยจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ชำระมาภายหลังพร้อมทั้งยินยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินที่ค้างชำระ นับแต่วันที่ผิดนัดชำระเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระให้เสร็จสิ้นแก่ผู้ฟ้องคดี ข้อ 3 ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ตกลงตามข้อ 1 ถึงข้อ 2 ไม่ติดใจเรียกร้องสิ่งใดต่อกันอีก ข้อ 4 หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือข้อตกลงนี้ทั้งสองฝ่ายให้ถือเอาคำพิพากษาตามยอมเป็นการแสดงเจตนาในการบังคับคดีและให้บังคับคดีได้ทันที

4.2.3 อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง

คดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้นั้น ตามหลักการของกฎหมายกำหนดหลักการให้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นการดำเนินการโดยศาลชั้นเดียว และให้คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นใดเป็นคดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยได้ในศาลชั้นนั้น นั้นหมายถึง ในกรณีของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทดังกล่าวและการไกล่เกลี่ยนี้ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีและไม่รวมถึงรายละเอียดข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง

ดังนั้นเห็นได้จากมาตรา 66/1 ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่าคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวได้ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวก็ต้องดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเช่นกันและเจาะจงเฉพาะคดีซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมุ่งหมายถึงคดีที่ไม่ใช่คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 11 (4) และเป็นคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด หากพิจารณาอำนาจ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจสูงสุด ตามมาตรา 11 นั้นมีคดีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

กรณีนี้นับตั้งแต่มีการนำหลักการโกล่เกลี่ยมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2562 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังไม่เคยมีการประกาศกำหนดดังกล่าวออกมา

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กรณีนี้จากหลักกฎหมายไม่อาจทำได้ เนื่องจากเป็นคดีที่มีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ไม่สามารถนำมาโกล่เกลี่ยได้

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

กรณีนี้เป็นกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา (9) วรรคหนึ่ง (1) ไม่สามารถนำมาโกล่เกลี่ยได้

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กรณีนี้คดีที่อุทธรณ์จากศาลชั้นต้น ไม่สามารถโกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากมาตรา 66/1 กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด (ฟ้องเป็นคดีแรก)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรา 11 เป็นประเภทคดีที่ไม่อาจนำมาโกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุด ส่วนใหญ่จึงเป็นการโกล่เกลี่ยในศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา 66/1 จึงเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อเปิดช่องให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจโกล่เกลี่ยในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งฟ้องเป็นคดีแรกต่อศาลปกครองสูงสุดหรือเรียกว่า การฟ้องตรง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาตรา 11 เป็นหลัก แต่เมื่อมาพิจารณาตรา 11 แล้ว (1)-(3) ประเภทคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็น กฎและคำสั่ง จึงไม่สามารถโกล่เกลี่ยได้ ส่วน คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (4) นั้นไม่สามารถนำมาโกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากเป็นคดีที่เป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดโกล่เกลี่ยได้ในคดีฟ้องตรงหรือคดีที่ฟ้องเป็นคดีแรกเท่านั้น

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจึงได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา 66/3 โดยกำหนดให้คดีปกครองที่มีลักษณะต้องห้ามในการโกล่เกลี่ยปกครอง

ส่วนหลักการให้ข้อพิพาทในเขตอำนาจของศาลชั้นใดเป็นอำนาจของศาลชั้นนั้นในการดำเนินการโกล่เกลี่ยซึ่งมุ่งหมายให้การโกล่เกลี่ยดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วดังจะเห็นได้จากการ

กำหนดหลักการไม่ให้มีการอุทธรณ์บรรดาการกระทำใด ๆ ที่กระทำการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมาตรา 66/7 ได้นำมาบัญญัติรับรองไว้ เว้นแต่จะเป็นการอุทธรณ์ในเหตุ ตามมาตรา 66/11 ได้แก่ เมื่อมีการกล่าวอ้างว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือมีการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้สำหรับผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศไทย คือ ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่แยกออกจากตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือต้องไม่ใช่ตุลาการที่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนมาคตินั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้ง ตามมาตรา 66/4 วรรคสาม โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของผู้นั้น

4.2.4 ประเภทคดีปกครองที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองรูปแบบปกติ คือ กระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการนั้น ลักษณะหรือประเภทของคดีปกครองเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร
ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชั้นอุทธรณ์

ประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญา หรือทาง
ปกครอง หากมองในแง่มุมทางวิชาการนั้น ย่อมไม่มีข้อจำกัดที่นำมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือ
จะมีการเฉพาะเจาะจงทางทฤษฎีและแนวทางว่าคดีประเภทใดอาจจะไกล่เกลี่ยได้หรือคดีประเภทใด
ไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ เพราะตราบทที่ผลของการไกล่เกลี่ย อยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย
และทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยเร็ว อำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริงการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทก็อาจกระทำได้ทั้งสิ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองนั้นได้มีการกำหนดลักษณะหรือประเภทคดีที่สามารถ
ไกล่เกลี่ยได้และคดีที่มีลักษณะต้องห้ามไว้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครองพ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองได้เพียง 4 ประเภทเท่านั้น
ตามมาตรา 66/2 คือกำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของ
รัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด คดีละเมิดหรือ
ความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดใน
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากพิจารณา ประเภทคดีตามมาตรา
66/2 นั้นจะสอดคล้องกับประเภทคดีปกครองที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) และหาก
พิจารณาในมาตรา 66/2 มีลักษณะใกล้เคียงกับคดีละเมิดหรือสัญญาในทางแพ่งและการบังคับให้
ชดใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการและหากคู่กรณีตกลงกันที่จะ
ระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีพึงพอใจทั้งสองฝ่าย การกระทำความตกลงย่อมไม่กระทบต่อ
ความสงบเรียบร้อยหรือศีลและทำอันดีของประชาชน

การกำหนดดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แต่
เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่
ล่าช้าเกินสมควร ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)³⁵ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความ

³⁵มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

รับผิดชอบอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 เท่านั้น โดยไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้มีการกำหนดประเภทคดีพิพาททางปกครองที่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ย เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้นเป็นคดีที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า คดีประเภทดังกล่าวทุกคดีจะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้จะมีการพิจารณาว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเข้าลักษณะต้องห้ามการไกล่เกลี่ยหรือไม่ เช่นหากคดีประเภทดังกล่าวข้างต้นมีผลกระทบต่อสาธารณะสถานะของบุคคลหรือต่อประโยชน์สาธารณะย่อมเข้าลักษณะข้อห้ามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กล่าวโดยสรุป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 บัญญัติไว้คือ ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคดีที่อยู่ในศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และในคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็มีการบัญญัติไว้ในเรื่องเขตอำนาจศาลไว้เช่นกัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1 บัญญัติว่า ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งจากบทบัญญัติตามมาตรา 66/1 อำนาจในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีความชัดเจนในตัวบทบัญญัติอยู่แล้ว แต่หากพิจารณาในส่วนของอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 11 เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวคือ บทบัญญัติใน (1) – (4) แทบจะไม่สามารถนำมาใช้ในการให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีไกล่เกลี่ยได้เลย

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ส่วนประเภทคดีปกครองที่สามารถนำมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 วรรคหนึ่งนั้น ได้แก่ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติไว้ให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่า คดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถไกล่เกลี่ยได้นั้น มีเพียงประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) เท่านั้น ส่วน (1) (5) (6) กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สามารถไกล่เกลี่ยได้ ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดไม่สามารถดำเนินในลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้เพราะกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ควรจะมีการเจรจาต่อรองกันได้และการที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากให้มีการไกล่เกลี่ยหรือมาต่อรองจะทำให้อำนาจของรัฐขาดความศักดิ์สิทธิ์ เว้นแต่บางกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ปราศจากความระมัดระวัง หรือเกิดความบกพร่องจากการออกกฎหรือคำสั่งนั้น

4.2.5 คดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ 8 ลักษณะ ซึ่งปรากฏในมาตรา 66/3 ได้แก่ คดีพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย คดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน คดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ คดีพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้

กฎหมาย คดีพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และคดีพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คดีเหล่านี้ถือเป็นคดีที่ต้องห้ามในการนำมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งศาลปกครองมิได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)³⁶ เนื่องจากการพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดไม่สามารถดำเนินในลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้เพราะกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ควรจะมีการเจรจาต่อรองกันได้ อีกทั้งการพิจารณาดังกล่าวเป็นการตีความกฎหมายซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยการเจรจาของคู่กรณี แต่เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะต้องตีความว่าการกระทำความผิดดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กล่าวโดยสรุป คดีปกครองที่กฎหมายห้ามมิให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ได้ ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 66/3 ดังต่อไปนี้

- (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
- (4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย

³⁶ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ....

(5) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของ คู่กรณี

(6) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามมาตรา 11 (1)

(7) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

(8) การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องประเภทคดีที่เข้าสู่การไถ่เกลี่ย และข้อจำกัดคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ย ทั้งนี้ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับ ประชาชนหรือคู่กรณี ว่าศาลปกครองมีระบบการไถ่เกลี่ยที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนตาม หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ที่มาทำหน้าที่กลั่นกรองลักษณะคดี ว่าเป็นคดีที่เข้าสู่กระบวนการ ไถ่เกลี่ยได้หรือไม่ นั้น ได้แก่ ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะ และผู้รับผิดชอบราชการศาล เพื่อไม่ให้เกิดการไถ่เกลี่ยมีความผิดพลาดเกิดขึ้น

4.3 ขั้นตอนและวิธีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลสั่งรับฟ้องเป็นคดีปกครองแล้ว หาก คู่กรณีมีความประสงค์ให้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไถ่เกลี่ย ข้อพิพาทหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อมิให้เกิดการดำเนินกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งคู่กรณีสามารถยื่นคำขอไถ่เกลี่ยได้ นับแต่มี การฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่จะต้องกระทำก่อนมีการพิจารณาพิพากษาคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคแรก

เมื่อองค์คณะพิจารณาเห็นสมควรให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะเสนอให้ผู้รับผิดชอบ ราชการศาล แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น อีกทั้งคดีนี้ต้อง แยกเป็นสองสำนวน คือสารบบสำนวนไถ่เกลี่ยข้อพิพาทและการพิจารณาพิพากษาคดี (ตามมาตรา 66/4 วรรคสามและข้อ 11) และการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วภายใน ระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด(ตามมาตรา 66/5) ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไถ่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรกโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี แต่หากมีเหตุจำเป็นสามารถ ขออนุญาตผู้รับผิดชอบราชการศาล ขยายระยะเวลาไปได้อีกตามที่เห็นสมควร (ข้อ 24) นอกจากนี้

กำหนดให้การไต่ถามข้อพิพาทจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ไม่ให้มีผลเสียหยาต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ให้มีผลเป็นการประวิงหรือเป็นอุปสรรคให้การพิจารณาคดีต้องล่าช้าออกไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในข้อ 9 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

4.3.1 ขั้นตอนการเริ่มต้นกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ก่อนเริ่มต้นกระบวนการไต่ถามจะต้องมีกระบวนการกลั่นกรองเรื่องก่อนว่าคดีที่ขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาทนั้นเป็นคดีที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และเป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทหรือไม่ ในการพิจารณาคำขอไต่ถามจะแบ่งผู้พิจารณาเป็น 3 ขั้นตอน ตามที่ปรากฏในระเบียบฯ ข้อ 12 และข้อ 13 ดังนี้³⁷

กลไกแรก ตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นกลไกแรกที่ตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาทข้อ กล่าวคือ “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีที่จะประสงค์จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไต่ถามข้อพิพาทโดยยื่นคำขอต่อศาลนั้นเพื่อให้มีการไต่ถามข้อพิพาทได้ ในการนี้คู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาทต่อศาลด้วยก็ได้”³⁸ และ “เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 12 แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไต่ถามข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทและเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ 12 ทราบและให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์แล้วแต่กรณีเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไต่ถามข้อพิพาทหรือไม่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด”³⁹

³⁷ เทียนเงิน อุดระชัย, ‘การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่....) พ.ศ.....’ เผยแพร่ทาง Internet (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2562) 5.

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 12.

³⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 13.

กลไกที่สอง ในส่วนขององค์คณะ จะเป็นกลไกในลำดับถัดไปและเป็นกลไกที่สำคัญในการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะนอกจากจะเป็นผู้ทำการพิจารณากลับกรองแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้องค์คณะเป็นกลไกที่มีอำนาจตัดสินใจในทางที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยหรือไม่ให้มีการไกล่เกลี่ยต่อไป “ให้องค์คณะตรวจสอบและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรวมทั้งมีคู่กรณีที่พิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว”⁴⁰

“ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หรือเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่นแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”⁴¹

กลไกที่สาม ผู้รับผิดชอบราชการศาล ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งในระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง “เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ตรวจสอบและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น”⁴²

“เพื่อประโยชน์ในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปโดยเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขอต่อตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่ออนุญาตให้ตรวจสอบสำนวนคดีนั้นได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอของตนในการระงับข้อพิพาทต่อ

⁴⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง.

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 14 วรรคสอง.

⁴² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 15.

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในการนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้⁴³

4.3.1.1 ผู้ริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้สามารถเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ใน 2 กรณี กฎหมายกำหนดให้การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองริเริ่มได้โดยทั้งคู่กรณีหรือโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง และวรรคสองคือ

กรณีแรก คู่กรณีมีคำขอต่อศาลให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้” ทั้งนี้ประกอบกับ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 12

กรณีที่สอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม มาตรา 66/4 วรรคสอง “เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”⁴⁴ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 16 และ ข้อ 17 เมื่อเตรียมแนวทางและขั้นตอนแล้วตุลาการศาลปกครองผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้กำหนดแนวทางขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่ตนเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ซึ่งถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 66/5 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และข้อ 9 ข้อ 24 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ย

⁴³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 25 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4.

ข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 สำหรับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นและจะต้องมีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น โดยไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร หากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะโดยเร็ว ตามข้อ 34 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

จากกรณีข้างต้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครองในคดีนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั่นคือ หลักความยินยอมของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคู่กรณีจะยินยอมพร้อมใจตกลงกันในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในคดีนั้น จะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เพราะกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม คือการได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (ผู้รับผิดชอบราชการศาล) แล้วแต่กรณีอีกชั้นหนึ่ง

4.3.1.2 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประเภทการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ซึ่งอนุญาตให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีเช่นนี้ย่อมแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลโดยทั่วไปที่อาจอนุญาตให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรืออาจให้เจ้าหน้าที่ของศาลที่ผ่านการอบรมด้านการไกล่เกลี่ย ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษ คือมีความเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่และมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น การให้ตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญในคดีพิพาททางปกครองเป็นอย่างดี ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงมีความเหมาะสม

การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองไทยปรากฏอยู่ในมาตรา 66/4 วรรคสาม และ ข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

66/4 วรรคสาม “ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น”

ข้อ 4 “ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่
ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท”

จากหลักกฎหมายข้างต้นกำหนดให้ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่
รับผิดชอบในสำนวนคดีนั้น ๆ เป็น “ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท” ที่ทำหน้าที่ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทหลัง
ฟ้องคดีปกครอง เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นกลางของผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทให้
เกิดขึ้น เพราะโดยหลักการแล้วการดำเนินการไถ่เกลี่ยจะต้องดำเนินการโดยบุคคลที่สามที่มีความ
เป็นกลาง อันเป็นหลักการสำคัญของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการไถ่เกลี่ย
เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบ ให้มีการไถ่เกลี่ยแล้ว ผู้รับผิดชอบราชการศาลจะแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ย
ข้อพิพาท ซึ่งอาจเป็นตุลาการคนหนึ่งหรือหลายคนให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทใน
คดีนั้น โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการของผู้นั้นเป็นสำคัญ
โดยผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ใดในคดีนั้น ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้
กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาในการไถ่เกลี่ย ซึ่งจะไม่มีรูปแบบ พิธีการหรือขั้นตอนที่
เคร่งครัดจนเกินไป เพื่อช่วยให้คู่กรณีสามารถสื่อสารความต้องการและข้อจำกัดของทุกฝ่ายได้อย่าง
เต็มที่และเปิดใจรับฟังซึ่งกันและกัน ตามข้อ 18 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน
ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 18 “ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคนหนึ่งหรือ
หลายคนให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นได้

ในการแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลคำนึงถึง
ความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของผู้นั้น”

นอกจากนี้ ผู้ไถ่เกลี่ยควรมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดกล่าวคือ

มาตรา 66/6 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 “ตุลาการศาลปกครองผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลาง
และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

วรรคสอง ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับแก่การคัดค้านและการถอนตัว
ของตุลาการศาลปกครองผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยอนุโลม”

นอกจากนี้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง
สูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติ
ไว้เพื่อเป็นการยืนยันหลักความเป็นกลางในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอีกด้วยเช่นกันไว้ใน
ข้อ 10 “ในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ศาลดำเนินการด้วยความเป็นกลาง และปราศจาก อคติในการ
ปฏิบัติหน้าที่”

ซึ่งความหมายว่า นอกเหนือจากตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ศาลก็ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางและปราศจากอคติด้วยเช่นกัน ทั้งในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และผู้รับผิดชอบราชการศาล

และในข้อ 8 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีหลักว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิกิริยาระหว่างคู่กรณี” เป็นการแสดงให้เห็นถึงตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยต้องรักษาบทบาทหน้าที่ของความเป็นกลางในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากการส่งเสริมให้คู่กรณีร่วมมือกันในการหาข้อยุติโดยไม่มีการขึ้นนำ หรือตัดสินใจแทนคู่กรณีแล้ว ไม่ว่าจะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิกิริยาระหว่างคู่กรณี อีกทั้งยังมีการกำหนดเรื่องการคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอาไว้ด้วย

ส่วนการรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 66/8

มาตรา 66/8 “ห้ามมิให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือบุคคลอื่นใดนำเรื่องดังต่อไปนี้ ไปเปิดเผยหรืออ้างอิง หรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ

(1) ความประสงค์หรือความยินยอมของคู่กรณีในการขอเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2) ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(3) การยอมรับหรือข้อความที่กระทำโดยคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(4) ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(5) เอกสารที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นนอกจาก

ข้อมูลตามวรรคหนึ่งอาจเปิดเผยหรืออ้างอิงได้ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพยานหลักฐานใดที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากเป็นพยานหลักฐานที่นำสืบได้อยู่แล้วในกระบวนการอนุญาตตุลาการ กระบวนพิจารณาของศาล หรือการดำเนินการอื่นใด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ย่อมไม่ต้องห้ามตามความในวรรคหนึ่ง

ห้ามมิให้อนุญาตตุลาการ ศาล หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลอื่นได้รับ ฟังหรือนำข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการฝ่าฝืนมาตรานี้ไปใช้ประโยชน์”

4.3.2 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง

ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย มีดังนี้

0. ขั้นตอนเตรียมการก่อนการไกล่เกลี่ย

1. ขั้นตอนการตกลงกติกาเบื้องต้น

2. ขั้นตอนการกำหนดประเด็น

3. การค้นหาความต้องการ

4. เสนอทางเลือก

5. การเจรจา

6. การจัดทำสัญญา

การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ให้อำนาจศาลปกครองไว้ นั้นวางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

1. กรณีคู่กรณีเริ่มเอง คู่กรณียื่นคำขอไกล่เกลี่ย นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งคู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกับกับคู่กรณีอีกฝ่าย หรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายก็ได้ (ข้อ 12 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ประกอบ ม. 66/4 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562)

ข้อ 12 “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยื่นคำขอต่อศาลนั้นเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในการนี้ คู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลด้วยก็ได้”

มาตรา 66/4 “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้”

2. กรณีศาลเป็นผู้เริ่มองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ข้อ 16) ซึ่งกรณีองค์คณะเห็นสมควรจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์ ได้แก่ เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ไม่มีลักษณะต้องห้ามและศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ทั้งนี้ให้พิจารณาประกอบกับ ข้อ 13, 14, 15 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ด้วย

ข้อ 16 “ในกรณีที่องค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นได้ ในการนี้ ให้นำความในข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ให้พิจารณาประกอบกับ ข้อ 13 “เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 12 แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ 12 ทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว”

ข้อ 14 ให้องค์คณะตรวจสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคู่กรณีที่พิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หรือเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่นแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”

ข้อ 15 “เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ตรวจสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน

สำนวนคดีนั้น ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตั้งสำนวนไต่ถามข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น”

3. การไต่ถามข้อพิพาทให้ดำเนินการในศาลนั้น เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควรผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจเห็นชอบให้การไต่ถามข้อพิพาทในสถานที่อื่น (ข้อ 23 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 23 “การไต่ถามข้อพิพาท ให้ดำเนินการในศาลนั้น เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควรผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจเห็นชอบให้การไต่ถามข้อพิพาทครั้งใดดำเนินการในสถานที่อื่นก็ได้”

4. แนวทาง ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท ต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไต่ถามข้อพิพาทครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาได้ (ข้อ 24 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 24 “ให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไต่ถามข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความสะดวกเร็ว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร”

5. ตุลาการผู้ไต่ถามข้อพิพาทต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี แนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท ตลอดจนบทบาทของผู้ไต่ถามข้อพิพาท (ข้อ 26 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 26 “ก่อนเริ่มทำการไต่ถามข้อพิพาท ให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทแจ้งคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาททราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้ไต่ถามข้อพิพาท”

6. คู่กรณีต้องเข้าร่วมการไต่ถามข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น (ข้อ 27 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 27 “ในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาทต้องร่วมการไต่ถามข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น คู่กรณีนั้นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจทำความตกลงร่วมการไต่ถามข้อพิพาทแทนได้ เพื่อประโยชน์ในการไต่ถามข้อพิพาท ผู้ไต่ถามข้อพิพาทอาจอนุญาตให้ตัวแทน

ทนายความ ที่ปรึกษาของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยก็ได้”

4.3.2.1 ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ย

กฎหมายกำหนดการริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกระทำได้นับแต่มีการฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

มาตรา 66/4 “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปก็ได้”

และข้อ 12 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 12 “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยื่นคำขอต่อศาลนั้นเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในการนี้ คู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลด้วยก็ได้”

โดยในกรณีนี้เป็นระยะเวลาที่กำหนดรองรับสิทธิในการริเริ่มที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น การขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเริ่มได้พร้อมกันกับการฟ้องคดีเป็นต้นไป ส่วนกรณีดังกล่าวจะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่นั้น เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งต้องเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว (ข้อ 13 วรรคหนึ่ง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 13 “เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 12 แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ 12 ทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด”

ในการกำหนดระยะเวลาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการไต่สวนข้อพิพาท ต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วและต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าออกไป (มาตรา 66/5 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562)

มาตรา 66/5 “การไต่สวนข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่สวนข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร”

เนื่องจากตุลาการผู้ไต่สวนเป็นผู้กำหนดแนวทางการไต่สวน ย่อมทราบถึงข้อเท็จจริงและประเด็นที่จะทำการไต่สวนข้อพิพาท จึงทำให้ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่สวนข้อพิพาทสามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการไต่สวนข้อพิพาทดังกล่าวได้ดีกว่าบุคคลอื่น (ข้อ 24 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562)

ข้อ 24 “ให้ผู้ไต่สวนข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไต่สวนข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็วใน

กรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร”

4.3.2.2 แบบของคำขอให้มีการไต่สวนข้อพิพาท

แบบของคำขอให้มีการไต่สวนข้อพิพาทนั้น กฎหมายไทยในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดเจาะจงไว้เป็นการเฉพาะว่าคำขอให้มีการไต่สวนข้อพิพาทจะต้องกระทำโดยรูปแบบใด แต่กรณีก็พึงเข้าใจได้ว่าคำขอดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือหรือมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานเป็นหนังสือ ไม่ว่าในในรูปแบบหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความประสงค์ของคู่กรณี ดังนั้นแบบฟอร์มคำขอไต่สวนของศาลปกครองแต่ละแห่งทั้งศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกรุงเทพภาค จึงไม่มีแบบฟอร์มที่เป็นแบบเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหรือคู่กรณีและเป็นการตอบสนองนโยบายของศาลปกครอง ศาลปกครองแต่ละแห่งจึงได้มีการจัดทำขึ้นมา เพื่อให้คู่กรณียื่นคำขอไต่สวน และบันทึกไว้เป็นหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งคำร้องขอที่คู่กรณีประสงค์จะไต่สวนจะใช้แบบฟอร์มคำร้องทั่วไป ไม่มีแบบฟอร์มเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้แนบตัวอย่างแบบฟอร์มคำร้องขอไว้ดัง(ปรากฏในภาคผนวก)

4.3.2.3 สถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องกระทำในศาลนั้นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงว่ามีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันจริงหรือไม่ และกระทำในสถานที่ที่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น กรณีที่อาจมีเหตุสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานที่อื่น เช่น ในสถานที่ที่เกิดเหตุพิพาทกัน กรณีนี้ก็อาจให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลพิจารณาเห็นชอบให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานที่อื่นเป็นครั้งไปก็ได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 23 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 23 “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ดำเนินการในศาลนั้น เว้นแต่กรณีมีเหตุสมควร ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจเห็นชอบให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งใดดำเนินการในสถานที่อื่นก็ได้” จากข้อกำหนดสถานที่ที่ศาลปกครองได้จัดไว้แล้วแยกออกจากห้องพิจารณาคดี โดยมีการจัดพื้นที่ และสร้างบรรยากาศให้มีความเป็นกันเอง ผ่อนคลาย อำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี อีกทั้งเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความไว้วางใจ เชื่อมั่นในระบบการไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง

4.3.2.4 การคัดค้านและการถอนตัว

บทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านและถอนตัวของผู้ไกล่เกลี่ย ถูกนำมาบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 66/6 วรรคสอง “ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับแก่การคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยอนุโลม”

มาตรา 63 “ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

การขอถอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านที่ได้กระทำไปแล้ว”

นอกจากนั้นในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 19 วรรคสอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสามารถมีการคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไกล่เกลี่ยได้ โดยให้นำความในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดถึงการคัดค้าน

ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีมาใช้บังคับกับกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม

เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ ไม่ว่าจะโดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยกเหตุขึ้นคัดค้าน หรือโดยการบอกกล่าวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสั่งให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลงและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนนั้นแทน ทั้งนี้ ตามข้อ 20 ข้อ 21 และข้อ 22 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ข้อ 20 “เมื่อมีเหตุที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจถูกคัดค้านได้ คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจยกข้อคัดค้านขึ้นอ้างโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่คู่กรณีนั้นทราบถึงเหตุที่จะคัดค้าน

ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแจ้งการคัดค้านต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบ และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลชี้ขาดเกี่ยวกับคำคัดค้านนั้นโดยเร็ว คำชี้ขาดของผู้รับผิดชอบราชการศาลให้เป็นที่สุด”

ข้อ 21 “เมื่อมีเหตุที่จะคัดค้านเกิดขึ้นแก่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใด ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเองจะยื่นคำบอกกล่าวต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้าน แล้วขอถอนตัวออกจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีนั้นก็ได้

การที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามเหตุแห่งการคัดค้านนั้น”

ข้อ 22 “เมื่อความปรากฏแก่ผู้รับผิดชอบราชการศาลว่าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ ไม่ว่าจะโดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยกเหตุขึ้นคัดค้าน หรือโดยการบอกกล่าวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสั่งให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง และแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนนั้นแทน”

4.3.2.5 การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีการเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว กฎหมายได้กำหนดกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง ไว้ในมาตรา 66/9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ว่า เหตุที่จะทำให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงอาจแยกออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

- 1) เหตุที่มาจากเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณี

เหตุในกลุ่มนี้ซึ่งมีที่มาจากเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณีมี 3 กรณีได้แก่

- ก) มีการถอนคำฟ้องและศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง
- ข) คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทกันได้โดยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน
- ค) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป (ตามหลักความยินยอมในการไกล่เกลี่ย)

2) เหตุที่นอกเหนือเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณี

- ก) ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความโดยเหตุอื่น
- ข) องค์คณะมีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง เนื่องจากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

4.3.2.6 การพิพากษาตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

อาจปรากฏผลได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด กรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีประสบความสำเร็จ โดยทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ศาลจะยังไม่มีคำพิพากษาในส่วนดังกล่าว ในกรณีนี้ศาลจะต้องจดยางงานแสดงข้อความของข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้และให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปพร้อมกันในท้ายที่สุดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 66/10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 “ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางงานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน”

ข้อ 31 “ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือโดยลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำก็ได้

เมื่อคู่กรณีได้ทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พร้อมเสนอบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว”

ข้อ 32 “ให้องค์คณะพิจารณาผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีถูกต้องตามวรรคหนึ่ง และเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้องค์คณะจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน”

และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 32 วรรคสอง

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน กรณีนี้มีลักษณะทำนองเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดเพียงแต่ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ซึ่งในกรณีเช่นนี้้องค์คณะจะต้องจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ แล้วให้พิจารณาประเด็นที่ยังพิพาทกันซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ต่อไปและเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวเสร็จสิ้นจึงนำมารวมพิพากษาไปในคราวเดียวกันตามข้อ 32 วรรคสอง

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่สำเร็จ ให้องค์คณะยุติการไกล่เกลี่ย แล้วเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีปกติโดยองค์คณะ ส่วนพยานหลักฐานต่างๆ ในชั้นการไกล่เกลี่ย คู่กรณีไม่สามารถนำไปใช้ได้ เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนคดีหลัก

4.3.2.7 การอุทธรณ์โต้แย้งของคู่กรณี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ยังกำหนดมิให้อุทธรณ์แนวทางความเห็นชอบ คำสั่ง หรือการดำเนินการทั้งหมดที่กระทำลงในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นข้อกำหนดเพื่อไม่ให้มีคดีล้น

ศาลเพิ่มขึ้นในศาลปกครองสูงสุดต่อไปพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามอุทธรณ์ในกระบวนการไกล่เกลี่ย ไว้ 2 กรณี คือ 1) ข้อห้ามอุทธรณ์โต้แย้งบรรดาการกระทำซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามมาตรา 66/7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ 2) ข้อห้ามอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งพิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่กรณีที่มีข้อกล่าวอ้างว่า คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล คำพิพากษานั้นละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษานั้น มิได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

4.3.2.8 การปฏิบัติตามและการบังคับคดีตามข้อตกลงหรือคำพิพากษานันเกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 31 และ ข้อ 32 วรรคสองนั้น รูปแบบการบังคับคดีย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กล่าวคือ

(1) การปฏิบัติตามและการบังคับคดีปกครองในคดีที่มีการพิพากษาชี้ขาดคดีปกติ เมื่อองค์คณะมีคำพิพากษาแล้ว ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำ

ละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) การปฏิบัติตามและการบังคับคดีตามข้อตกลงหรือคำพิพากษานี้เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยก็จะรายงานผล พร้อมส่งสัญญาประนีประนอมยอมความไปให้องค์คณะ เมื่อองค์คณะเห็นด้วยก็จะมีคำพิพากษตามยอม ในสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษตามยอมจะมีอยู่หนึ่งข้อเสมอที่อยู่ท้ายสุด คือ “ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความสามารถบังคับคดีได้ทันที” หมายความว่า สมมติให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษตามยอม ปรากฏว่าระยะเวลาผ่านไปแล้วระยะเวลาผ่านไปเกิน 15 วัน ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมคือ ชำระหนี้ภายใน 15 วัน แสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอม กระบวนการบังคับคดี ก็เริ่มต้นได้ทันที ดังนี้ฝ่ายหน่วยงานของรัฐต้องยื่นคำขอต่อองค์คณะผู้ทำคำพิพากษตามยอมนั้น เพื่อขอให้บังคับคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอม ก็เป็นการบังคับคดีเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับคำพิพากษาปกติโดยองค์คณะที่ทำคำพิพากษา ส่วนผู้ไกล่เกลี่ยก็พ้นจากหน้าที่ตรงนี้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 72 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้ง การบังคับคดีในปัจจุบันก็มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ด้วย

4.4 สถิติคดีปกครอง

4.4.1 สถิติคดีปกครอง⁴⁵

นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองวันที่ 9 มีนาคม 2544 ระยะเวลาจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2565 เป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ที่ศาลปกครองเป็นที่พึ่งพิงของประชาชน ในการอำนวยความสะดวก

⁴⁵ ศาลปกครอง, ‘สถิติคดีปกครอง’ <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03casedata.html>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2566.

ทางปกครอง จากการกระทำโดยรัฐที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้คู่กรณีและประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว และทันสมัย ซึ่งศาลปกครองได้ดำเนินงานทางคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาตั้งแต่เปิดทำการ จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2565 (รายละเอียดดังตาราง)

ชื่อศาล	คดีรับเข้า (196,412 คดี)		คดีแล้วเสร็จ (168,935 คดี)	
	จำนวน	จำแนกประเภทคดี	จำนวน	จำแนกประเภทคดี
ศป.สูงสุด	58,058	คดีทั่วไป	46,648	คดีทั่วไป 142,923
ศป.กลาง	61,110		54,433	
ศป.ชม.	10,275	สิ่งแวดล้อม	8,765	สิ่งแวดล้อม
ศป.สข.	7,686	7,511	7,282	6,624
ศป.นม	10,139	คดีบุคคล	9,235	คดีบุคคล
ศป.ขก.	11,053		9,882	
ศป.พล.	6,758	วินัยการคลังฯ	6,130	วินัยการคลังฯ
ศป.รย.	6,558		5,523	
ศป.นศ.	7,095	บริหารงานบุคคล	6,396	บริหารงานบุคคล
ศป.อด.	4,449		3,946	
ศป.อบ.	6,435		5,602	
ศป.พบ.	2,408	ละเมิด	2,152	ละเมิด
ศป.นว.	1,517		1,259	
ศป.สพ.	1,324		548	
ศป.ภก.	931		613	
ศป.ยล.	617		521	

4.4.2 สถิติคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น⁴⁶

นับตั้งแต่ศาล ศาลปกครองได้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้น โดยมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดี

⁴⁶ รายงานประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2564 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, 50.

ปกครอง ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม จนถึง วันที่ 30 กันยายน 2564 มีคดีที่เข้าสู่การไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 342 คดี แบ่งเป็น ศาลปกครองกลาง จำนวน 96 คดี และศาลปกครองในภูมิภาค จำนวน 246 คดี โดยมีคดีที่ไต่สวนแล้วเสร็จ จำนวน 252 คดี คิดเป็นร้อยละ 73.68 และอยู่ระหว่างการไต่สวน จำนวน 90 คดี คิดเป็นร้อยละ 26.32 (รายละเอียดดังตาราง)

ชื่อศาล	ปีงบประมาณ			รวม	คดีไต่สวนแล้วเสร็จ				
	2562	2563	2564		สำเร็จ	สำเร็จบางส่วน	ไม่สำเร็จ	อื่น ๆ	รวม
ศป.กลาง	-	47	49	96	17	2	42	13	74
ศป. ภูมิภาค	1	111	134	246	117	11	39	11	178
ศป.ชม.	-	10	7	17	6	-	7	-	13
ศป.สข.	-	4	4	8	3	-	-	2	5
ศป.นม	-	-	5	5	3	-	1	-	4
ศป.ชก.	-	10	13	23	10	-	1	-	11
ศป.พล.	-	1	-	1	-	1	-	-	1
ศป.รย.	-	6	3	9	4	-	4	-	8
ศป.นศ.	-	7	-	7	4	-	2	1	7
ศป.อด.	-	-	1	1	1	-	-	-	1
ศป.อบ.	-	56	84	140	80	10	4	-	94
ศป.พบ.	1	4	12	17	3	-	5	8	16
ศป.นว.	-	8	4	12	1	-	12	-	13
ศป.สพ.	-	1	-	1	1	-	-	-	1
ศป.กก.	-	2	1	3	1	-	1	-	2
ศป.ยล.	-	2	-	2	-	-	2	-	2
รวม	1	158	183	342	134	13	81	24	252

จากเนื้อหาข้างต้น ทำให้ทราบถึง ความเป็นมาของการนำกระบวนการไต่สวนข้อพิพาทของศาลปกครอง มาใช้เป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการยุติข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น สามารถเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา ตามที่ศาลปกครองได้นำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ก็ทำให้ปริมาณคดีที่ค้างสะสมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองลดลง และทำให้การกระบวนการพิจารณาของศาลในภาพรวมเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของศาลปกครองที่ว่า ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม

สถิติคดีตั้งแต่ พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองมีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยปรากฏ (ข้อมูลปรากฏดังตารางสถิติคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น แต่จากข้อมูลที่เปิดเผยล่าสุดในการสัมมนาวิชาการ⁴⁷ เนื่องในโอกาสครบรอบ 22 ปีศาลปกครอง หัวข้อ “หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง มีสถิติคดีในปี พ.ศ. 2566 เป็นจำนวน 460 คดี คดีที่ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จจำนวน 421 คดี คิดเป็นร้อยละ 91.52 คงเหลือคดีที่อยู่ระหว่างการไกล่เกลี่ย จำนวน 39 คดี และคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในปริมาณที่สูงที่สุดคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รองลงมาคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ถือเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกให้กับคู่กรณีที่จะทำให้การยุติข้อพิพาทเสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่จากการศึกษาและดูจากสถิติคดีปกครองของศาลปกครองไทยมีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในปริมาณที่น้อยมาก และเมื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้วไม่ใช่ทุกคดีที่สำเร็จ มีหลายคดีที่สำเร็จบางส่วนและไม่สำเร็จ จึงต้องมาศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อให้คู่กรณีแจ้งความประสงค์ขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมากยิ่งขึ้น

4.5 การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง ตลอดจนนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเนื้อหาในส่วนนี้ มุ่งตอบวัตถุประสงค์ข้อ 4 คือ “เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย” ซึ่งผู้ให้

⁴⁷ การสัมมนาวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 22 ปีศาลปกครอง หัวข้อ “หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เวลา 09.00 น. – 16.00 น. วันที่ 10 มีนาคม 2566 ณ ห้องสัมมนา 1 ชั้น 11 ศาลปกครองกลาง กรุงเทพมหานคร.

ข้อมูลการวิจัยครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 39 ราย เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างโดยการคัดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย ตูลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 4 ราย ตูลาการศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 20 ราย โดยแบ่งเป็น ตูลาการศาลปกครองกลาง จำนวน 12 ราย ศาลปกครองในภูมิภาค ได้แก่ ตูลาการศาลปกครองเชียงใหม่ จำนวน 3 ราย ตูลาการศาลปกครองอุบลราชธานี จำนวน 1 ราย ตูลาการศาลปกครองนครราชสีมา จำนวน 1 ราย ตูลาการศาลปกครองนครสวรรค์ จำนวน 1 ราย ตูลาการศาลปกครองเพชรบุรี จำนวน 1 ราย ตูลาการศาลปกครองยะลา จำนวน 1 ราย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม จำนวน 1 ราย พนักงานอัยการ จำนวน 2 ราย พนักงานคดีปกครอง จำนวน 7 ราย อาจารย์มหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการ จำนวน 4 ราย และนักกฎหมายหรือผู้ที่เคยเข้ารับการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง จำนวน 1 ราย

จากผู้ให้ข้อมูลทั้ง 39 รายนั้น มีผู้ประสงค์ออกนามให้เผยแพร่รายชื่อผู้ให้ข้อมูลได้จำนวน 10 ราย ดังนี้ 1. นายคม บุณวรรศิลป์ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง, 2. นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่, 3. นายเทอดพงศ์ คงจันทร์ ตูลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง, 4. นายวิทยา ฝั้นคำอ้าย ตูลาการศาลปกครองเชียงใหม่, 5. พ.ต.ต.ดร.สันติ ผิวทองคำ ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง, 6. ดร.ณัฐภูมิ เสนเนียม พนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด, 7. ดร.เจตน์ สถาวรศิลป์ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง, 8. ดร.อนันต์ คงเครือพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการศาลปกครอง, 9. อาจารย์ ดร.ชัย สมรภูมิ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ และ 10. อาจารย์เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ในระหว่างช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม 2566 ทำการสรุปและรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เกี่ยวกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพต่อไป (รายละเอียดข้อมูลการสัมภาษณ์ปรากฏในภาคผนวก ณ)

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 39 ราย เกี่ยวกับการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2562 นั้น ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นปัญหาไว้ โดยแบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. สภาพปัญหาด้านที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

1.1 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากการสัมภาษณ์ สามารถแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ **กลุ่มแรก** ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 16 ราย มีความเห็นว่า นอกจากประเภทคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถไกล่เกลี่ยได้ในมาตรา 66/2 แล้ว ลักษณะคดีปกครองที่ถือเป็นคดีหลักและคดีที่มีปริมาณคดีเข้าสู่ศาลมากที่สุดตามที่

มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ” คดีเหล่านี้ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มแรกมีความเห็นว่าควรให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ก็ถือว่าเป็นคดีปกครองเช่นกัน เพื่อต้องการให้มีคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็ว แต่อาจมีเงื่อนไขกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎ หรือคำสั่งทางปกครองเป็นต้น **กลุ่มที่สอง** มีผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน จำนวน 15 ราย ไม่เห็นด้วยที่จะให้ลักษณะคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่นั้นไม่ควรนำมาต่อเจรจาต่อรอง และคดีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ควรนำมาไกล่เกลี่ยเพราะอาจกระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ที่คู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน คือฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้นผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มที่สองจึงมีความเห็นว่าไม่ควรนำคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) มาไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง เป็นต้น

1.2 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากการสัมภาษณ์ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด จำนวน 24 ราย ทำให้ทราบว่าคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองสูงสุดนั้นยังไม่ปรากฏ ว่ามีคู่กรณีนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองสูงสุดนับตั้งแต่มีกฎหมายให้อำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดต้องเป็นคดีที่มีการฟ้องเป็นครั้งแรก และหากมีการไกล่เกลี่ยในศาลชั้นต้นแล้ว คู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนด ได้แก่ มีการกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือเป็นการละเมิดต่อบัญญัติแห่งกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

2. สภาพปัญหาด้านที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ซึ่งปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาล ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากการสัมภาษณ์ มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 5 ราย เห็นว่าในระยะเริ่มแรกนั้นเป็นช่วงเวลาที่ศาลปกครองกำลังพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ย อีกทั้งยังมีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่

เกลี้ยไม่มากนัก ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ควรเป็นตุลาการศาลปกครองก่อน เนื่องจากตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง กฎหมายมหาชนเป็นอย่างดี มีความเหมาะสม เนื่องจากผ่านการอบรมจริยธรรมและจรรยาบรรณของการเป็นตุลาการ อีกทั้งและมีความเชี่ยวชาญในด้านคดีปกครอง เป็นต้น และมีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 7 ราย เห็นว่าในอนาคตหลังจากที่มีการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยไปสักระยะและมีปริมาณคดีที่มีคู่กรณีประสงค์ขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพิ่มมากขึ้น หรือคู่กรณีให้ความสนใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น ศาลปกครองอาจเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติ สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ในขณะนี้ ควรเป็นตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และมีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 10 ราย ให้เหตุผลว่า ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นตุลาการศาลปกครองนั้น เนื่องจากตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับคดีปกครองในเรื่องของการใช้ข้อกฎหมาย การวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทเป็นอย่างดี มีความน่าเชื่อถือ มีความเป็นตุลาการอาชีพ ทำให้คู่กรณีมีความมั่นใจ นอกจากนั้นตุลาการมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติเอนเอียง หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งตุลาการมีวินัยตุลาการ มีกฎหมายควบคุมความประพฤติ จริยธรรมควบคุมอยู่ด้วย อนึ่ง มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ราย ที่เสนอว่า ตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยและต้องผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ไกล่เกลี่ย และมีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ราย ที่เสนอว่า เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยของตุลาการ ควรให้มีการปรับค่าคะแนน ปรับแต้มเพิ่มในการประเมินให้ได้สัดส่วน และมีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 19 ราย ที่เห็นว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยควรเป็นบุคคลอื่น หรือบุคคลภายนอกที่มีใช้ตุลาการศาลปกครองมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเต็มศักยภาพ

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้เสนอให้มีบุคคลอื่น ๆ ที่เป็นบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไม่เฉพาะแต่ตุลาการเนื่องจากการไกล่เกลี่ยนั้น เป็นการมุ่งเน้นที่ความสำเร็จ ให้คู่ความตกลงเจรจาข้อยุติร่วมกัน และลดข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการก็ได้ เช่น ผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 23 ราย ให้ความเห็นว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ควรเป็นพนักงานคดีปกครอง เนื่องจากพนักงานคดีปกครอง เป็นผู้ช่วยตุลาการมาก่อน เป็นผู้มีความรู้คุณสมบัติเหมาะสม เนื่องจากมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เกี่ยวกับคดีปกครอง และผ่านการอบรมในหลักสูตรที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย มีระบบการขึ้นทะเบียน ผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 14 ราย ให้ความเห็นว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ควรเป็นบุคคลภายนอก ที่มีความเชี่ยวชาญในหลายสาขาอาชีพ มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการควบคุมอาคาร ฯลฯ แต่ต้องมีการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับที่เข้มงวด และจัดให้มีการอบรมอย่างจริงจัง ผ่านการทดสอบและมีใบรับรองการอบรมหลักสูตร

ไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 10 ราย ให้ความเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณแล้วสามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากมีพื้นความรู้ทางกฎหมายปกครอง และเคยเป็นตุลาการศาลปกครองมาก่อน แต่จะต้องมีการตรวจศักยภาพและความพร้อมทางกายภาพ อีกทั้งจะต้องมีการอบรมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย เนื่องจากการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองเป็นเรื่องใหม่

3. สภาพปัญหาด้านที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีคำขอแจ้งความประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี ได้แก่ **กรณีแรก** คู่กรณีตกลงยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ย เขียนคำร้องแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ย แล้วองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คดีดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง และ **กรณีที่สอง** องค์คณะใช้ดุลพินิจเมื่อเห็นว่าคดีนั้นจัดอยู่ในประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ตามมาตรา 66/2 ศาลอาจเป็นผู้ริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีโดยสอบถามไปยังคู่กรณีว่าประสงค์หรือมีความยินยอมให้คดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่เพียงใด แต่จากการศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพบว่า มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 8 ราย ให้ความเห็นว่า การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ไม่ยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยเหตุผลต่าง ๆ ได้แก่ 1) การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยเนื่องจากเห็นว่าคู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน 2) ผู้ที่เข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนของหน่วยงานจึงไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องกลับไปรายงานผู้บังคับบัญชาหรืออาจต้องเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการในการพิจารณา เป็นต้น และมีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 12 ราย ให้ความเห็นว่าหากการไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่อยากจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเนื่องจาก ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องของหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายตามมาตรา 66/2 วรรคสอง ส่งผลให้คู่กรณีฝ่ายรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาโดยวิธีปกติมากกว่าเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นคำพิพากษายอม แม้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการบังคับคดีในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากเมื่อมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ มีการทำเป็นสัญญาประนีประนอม ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยส่งสัญญาประนีประนอมให้กับองค์คณะพิจารณาว่าการไกล่เกลี่ย ขัดต่อหลักความสงบและศีลธรรมอันดีหรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และองค์คณะจะพิพากษาตามที่คู่กรณีได้ทำการตกลงกัน และบังคับคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72

ต่อไปก็ตาม แต่มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ท่าน ที่ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนของการบังคับคดี คือ กรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ แต่สัญญาประนีประนอมยอมความมีการทำความตกลงกันว่า ขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เป็นเงินกรณีที่หน่วยงานละเลยเพิ่มขึ้นมา ดังนั้นถือว่ามิได้ลักษณะเกินคำขอหรือไม่ เนื่องจากศาลปกครองจะมีคำพิพากษาไม่ให้เกินคำขอที่คู่กรณีขอไว้ท้ายคำฟ้อง ดังนั้นแล้วการขอตามสัญญาประนีประนอมยอมความ สามารถขอเกินได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอยู่

4. สภาพปัญหาด้านที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์ ด้วยกฎหมายกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไต่สวนข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน แต่จะอุทธรณ์ได้หากเข้าข้อยกเว้น ได้แก่มีการกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น ซึ่งในเรื่องการอุทธรณ์นั้นผู้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ราย เห็นว่าควรเปิดช่องให้โอกาสคู่กรณีสามารถอุทธรณ์คดีได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้

ประเด็นเสนออื่น ๆ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 24 ราย เห็นด้วยกับการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง และไม่เห็นด้วยจำนวน 6 ราย ในการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง หรือเห็นควรให้มีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกสำนักงานศาลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นระบบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นศูนย์ที่ให้ความรู้ทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลงานธุรการ งานยืมตัวบุคลากรข้ามศาลกรณีที่เกิดการขาดแคลนบุคลากรมีจำนวนน้อยตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำสำหรับคู่กรณีที่มีข้อพิพาทให้มีความรู้ความเข้าใจก่อนเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้นในศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมี 3 หน่วย ทำหน้าที่ประสานงานการไกล่เกลี่ย 3 หลักการคือ การแยกคน การแยกห้อง และการแยกเอกสาร เป็นต้น เหตุผลของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย คือ ปัจจุบันคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยยังมีปริมาณน้อย และหากมีการจัดตั้งจะต้องมีการจัดสรร งบประมาณ บุคลากร ตลอดจนถึงการออกกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งอาจยังไม่คุ้มค่า เนื่องจากยังเป็นเรื่องใหม่ อีกทั้ง ศาลปกครองมีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ประสานคู่ความอยู่แล้ว หากมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย อาจทำให้เป็นการเพิ่มขั้นตอน และทำให้คดีมีความล่าช้า ควรมีการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี หรืออาจมีลักษณะเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยนอกศาล มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 3 ราย เห็นด้วยกับการให้มีระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการศาลปกครอง และเป็นรูปแบบที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาท

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเทศไทย ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจศาลปกครองไทยมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 นั้น นำมาซึ่งสภาพปัญหาที่สำคัญได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย 3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี และ 4) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ซึ่งมีลักษณะคดีปกครองอยู่ 6 ประเภทคดี แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีการจำกัดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้เพียง 3 ประเภทคดีเท่านั้น ซึ่งการที่ศาลปกครองนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นนั้น และเพื่อการบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับการจำกัดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด นำมาซึ่งประเด็นปัญหา 2 ประการ คือ 1) การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และ 2) การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5.1.1 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามมาตรา 66/1 มีการกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งพึงเป็นคดี

แรกต่อศาลปกครองสูงสุด¹ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยวิธีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองไทยจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและเป็นคดีที่มีการกฎหมายกำหนดไว้ให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งในศาลปกครองไทยมีการกำหนดประเภทข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้ 4 ประเภทคดี ได้แก่ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ 4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด² แต่ลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็น 6 ประเภท³ ประกอบด้วย (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองโดยเฉพาะ

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้นั้น มีเพียง 3 ประเภทคดี ส่วนประเภทคดีที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักของคดีปกครองและเป็นข้อพิพาทที่มีปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองมากที่สุดนั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1.

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2.

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บรรทัดหนึ่ง (1).

จะทำการไต่ถามได้ซึ่งหากพิจารณาคดีที่เข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองมากที่สุดจะปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะทำการไต่ถามได้ จึงถือเป็นการจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไต่ถามข้อพิพาท ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการที่กฎหมายไม่ให้อำนาจในการไต่ถามคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้แก่ ปัญหาประการที่หนึ่ง ทำให้คู่กรณีไม่สามารถนำคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น คดีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งการแต่งตั้งสอบคัดเลือกที่มีระยะเวลากำหนดไว้ หากล่วงเลยไปจะทำให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หรือถ้าระยะเวลาเนิ่นช้าไปจะทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบหรือบรรจุแต่งตั้ง หากเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยวิธีปกติก็จะทำให้ใช้ระยะเวลานานออกไป เป็นต้น ปัญหาประการที่สอง กรณีคดีพิพาทที่คู่กรณีฟ้องฝ่ายปกครองที่มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครอง เป็นคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบ มาตรา 66/2 (2) นั้นด้วย แต่ศาลปกครองไม่สามารถทำการแยกคดี เพื่อทำการไต่ถามเฉพาะการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากตัวมูลเหตุหรือฐานคดีหลัก เป็นคดีมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่คดีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายนั้นเป็นคดีมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นคดีที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 66/2 (2) ที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้นั่นเอง

ในประเด็นดังกล่าวสภาพปัญหาของการจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจตามกฎหมายในการไต่ถามข้อพิพาท กำหนดไว้เฉพาะประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2), (3), (4) แต่ไม่รวมถึงคดีตาม 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น เมื่อศึกษาประเภทคดีที่ศาลปกครองสามารถไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าตามคำพิพากษาแห่งรัฐให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจไต่ถามคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของ

ศาลปกครองได้ แต่จะไปไกล่เกลี่ยคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไม่ได้ และอำนาจของการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ตามมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 รวมถึงศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษอื่น ๆ ด้วย เช่น กรณีของศาลปกครองชั้นต้น ศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเกิดจากสงคราม และเงินตอบแทนทหารทุพพลภาพ หรือคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาคดีผิดพลาด การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องฟ้องกับคณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษ และองค์กรเหล่านี้สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้ และรัฐกฤษฎีกาที่ 2017-566 ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2017 เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองตามมาตรา R.213-1 บัญญัติไว้ว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจนำมาใช้กับคดีพิพาททั้งคดีหรือเพียงบางส่วนของคดีก็ได้ ดังนั้นจึงขอสรุปว่า ศาลปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ คดีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือกมากที่สุด ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับพัสดุ (les marches publics) คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและคดีปกครองเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อาจมีความเหมาะสมกับคดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อนหรือคดีที่มีผลกระทบที่รุนแรงต่ออารมณ์ความรู้สึก (une forte charge emotionnelle) เป็นต้น ส่วนศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คดีปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองได้แก่ (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับประเภทของอำนาจที่ฝ่ายปกครองใช้โดยหากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Ermessenausübung) ซึ่งการใช้ดุลพินิจโดยมีขอบแบ่งเป็น (1) การใช้ดุลพินิจเกินส่วนหรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ (Ermessensüberschreitung) (2) การใช้ดุลพินิจ (Ermessensnichtgebrauch) หรือ (Ermessensüberschreitung) (3) การใช้ดุลพินิจผิดพลาดไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Ermessensfehlgebrauch หรือ Ermessensmissbrauch) (4) การใช้ดุลพินิจขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือขัดกับหลักเบื้องต้นของกฎหมายปกครอง (Verstoß gegen Grundrechte und allgemeine Verwaltungsgrundsätze) เช่น ขัดกับหลักความเท่าเทียม ส่วนประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะและเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นในสหภาพยุโรปในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็เป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมิใช่กฎหมายปกครองที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองออสเตรียทำการไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามตุลาการศาลปกครองออสเตรียก็นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมาใช้ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครอง ตัวอย่างเช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อ

สังคม ชุมชนในภาพรวมอันมีลักษณะเป็นการใกล้เคียงผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปกับภาครัฐ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้น จากการศึกษาทำให้ทราบว่าศาลปกครองในต่างประเทศแม้ไม่มีกฎหมาย ปกครองกำหนดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองไว้โดยเฉพาะ แต่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารจัดการคดี โดยนำกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการยุติคดีปกครอง ซึ่งประสบผลสำเร็จค่อนข้างมาก นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์ความเห็นตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการใกล้เคียง ข้อพิพาทในศาลปกครอง ส่วนใหญ่มีความเห็นให้ขยายประเภทคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ หากเป็นคดีที่เข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้ 1) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง คดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือกระทบกับบุคคลทั่วไป 2) เป็นคดีพิพาทที่เกิดจากความไม่ชอบ ด้วยกฎหมายจากกระบวนการ ขั้นตอนในการออกคำสั่ง หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย 3) เป็นคดีพิพาทที่คู่กรณีประสงค์เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง และผู้รับผิดชอบราชการศาลใช้ดุลพินิจ ให้เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและต้องอยู่ภายใต้หลัก ความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ส่วนคดีที่มีลักษณะเป็นกฎ ไม่สามารถใกล้เคียงได้เนื่องจากกฎเป็น กฎหมายที่ใช้บังคับโดยทั่วไป ไม่อยู่ในสภาพที่จะใกล้เคียงได้ เป็นต้น

5.1.2 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาท

ปัญหาประการต่อมาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง ซึ่งตามมาตรา 66/1 นอกจากให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทแล้ว ยังมีการกำหนดให้ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาท ในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด⁴ ซึ่งฟ้องเป็นคดีแรกต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อพิจารณาถึงอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุด⁵ ตามมาตรา 11 ได้แก่คดี (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง สูงสุด และ (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่ประเภทคดีที่ไม่สามารถ เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ เนื่องจากเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 66/3 คือ คดีตาม

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1.

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11.

มาตรา 11 (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง เป็นคดีพิพาททางปกครองฝ่ายเดียวจึงไม่อาจไต่ถามได้ ส่วนคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ไม่อยู่ในเงื่อนไขตามมาตรา 66/1 เนื่องจากเป็นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาไม่ถือว่าเป็นการฟ้องเป็นคดีแรก ที่จะนำมาเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้นั่นเอง

จากข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดทำการไต่ถามได้นั้นมีการจำกัดประเภทคดีและต้องเป็นคดีที่ไม่มีลักษณะต้องห้าม จึงมีเพียงคดี 2 ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (ตามมาตรา 11) แต่โดยสภาพของประเภทคดีทั้งสองประเภทนั้นโดยสภาพไม่อาจนำมาไต่ถามได้ เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเพียงฝ่ายเดียว เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประเภทคดีที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามในชั้นศาลปกครองสูงสุดมีข้อจำกัดแคบมาก หรืออาจจะไม่มีคดีที่คู่กรณีสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้เลย ก่อให้เกิดสภาพปัญหาในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ 1) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดล้วนเป็นตุลาการที่มีศักยภาพด้านองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองและมีประสบการณ์ทางด้านการไต่ถามแต่ไม่ได้ใช้ศักยภาพมีบทบาทมายุติปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชั้นศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากไม่มีคดีพิพาทหรือคดีพิพาทมีการจำกัดประเภทคดีไว้ค่อนข้างแคบมาก 2) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจไต่ถามข้อพิพาทของศาลปกครองสูงสุดที่ไต่ถามได้เฉพาะข้อพิพาทที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นครั้งแรก และคดีที่ฟ้องครั้งแรกนั้นต้องเป็นคดีประเภทที่กำหนดไว้เท่านั้น และ 3) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองได้ (เพราะมิใช่กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นครั้งแรกแม้คดีที่อุทธรณ์จะเป็นคดีประเภทที่กำหนดไว้)

จากการศึกษาอำนาจในการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในต่างประเทศ และความเห็นจากการไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับอำนาจการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดของไทยพบว่าศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในชั้นอุทธรณ์ซึ่งเทียบเท่ากับศาลปกครองสูงสุดของไทยต่างมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทค่อนข้างกว้างอย่างชัดเจนตามดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในคดีของตนหรือไม่ก็ได้ ขณะที่ศาลปกครองประเทศสหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมนีมีดุลพินิจที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองอย่างกว้างเช่นกัน โดยศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาลหรือเป็นการใช้อำนาจอย่างตุลาการ ส่วนสาธารณรัฐออสเตรีย มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งแม้มิใช่กฎหมายปกครองที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองสาธารณรัฐออสเตรียทำการไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่ตุลาการศาลปกครองออสเตรียก็มีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ค่อนข้างกว้างเช่นกัน จะเห็นได้ว่าศาลปกครองต่างประเทศทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งเทียบได้กับศาลปกครองสูงสุดของไทยมีอำนาจและดุลพินิจในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองประเทศไทยอย่างมาก และหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไม่ควรจำกัดห้วงเวลา โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยควรจะสามารถทำได้ตลอดเวลาตั้งแต่ก่อนฟ้องคดีปกครอง หลังจากฟ้องคดีปกครอง ระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครอง หลังจากศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดี ต่อเนื่องไปจนถึงระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการยุติลงโดยเร็วตามทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มุ่งเน้นให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงได้ในทุกขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

จากการศึกษาวิเคราะห์แล้วพบว่า อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดของไทยยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มุ่งเน้นให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงได้ในทุกขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และแบบอย่างอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองในประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะของตุลาการศาลปกครองไทย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไทย เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ตามมาตรา 66/2 กล่าวคือมีเพียงคดีที่กำหนดไว้เพียง 3 ประเภทคดี คือ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคดีปกครองทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็นประเภทคดีที่มีปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการของศาลมากที่สุด และจะทำการไกล่เกลี่ยได้ต่อเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น และการที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะคดีที่กำหนดไว้ซึ่งหากพิจารณาแล้วมีเพียง 2 ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่หากในสภาพความเป็นจริงคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ

ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ทั้งสองประเภทคดีไม่สามารถจะทำการไกล่เกลี่ยได้ แต่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยวิธีปกติคือต้องให้ตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาชี้ขาด นอกจากนั้นคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ศาลต้องฟ้องต่อศาลปกครองเป็นครั้งแรกเท่านั้น ทำให้ข้อพิพาททางปกครองอื่น ๆ เช่น ข้อพิพาททางปกครองที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้ศาลปกครองไกล่เกลี่ย หรือข้อพิพาทอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ไกล่เกลี่ยได้หากแต่คดีผ่านการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วและมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดอันมิใช่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกก็ไม่สามารถยุติข้อพิพาทลงด้วยความสมัครใจของคู่กรณีผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยได้เลย ซึ่งนับว่าเป็นข้อจำกัดอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดของไทย ที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองกระชับ รวดเร็วขึ้น สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับคู่กรณีได้ทันเวลาหรือความเสียหายนั้นจะได้รับการแก้ไขข้อโต้แย้งได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งจะเป็นการลดปริมาณคดีออกจากศาล ทำให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของศาลปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือก และเพื่อให้การอำนวยความสะดวกที่ รวดเร็ว ประหยัด ยุติด้วยดี อีกทั้งเป็นการทำให้ภาพลักษณ์ของศาลปกครองดีขึ้นเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาคดี

ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดไทยดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทยที่สำคัญคือ 1) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นที่ไกล่เกลี่ยได้เฉพาะข้อพิพาทที่ต้องผ่านการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และต้องเป็นคดีประเภทที่กำหนดไว้เท่านั้น 2) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองสูงสุดที่มีคดีเพียง 2 ประเภทคือ 3) อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองสูงสุด ไกล่เกลี่ยได้เฉพาะข้อพิพาทที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นครั้งแรกและคดีที่ฟ้องครั้งแรกนั้นต้องเป็นคดีประเภทที่กำหนดไว้เท่านั้น และ 4) ปัญหาข้อจำกัดอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ (เนื่องจากมิใช่กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นครั้งแรกแม้คดีที่อุทธรณ์จะเป็นคดีประเภทที่กำหนดไว้)

5.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการจำกัดประเภทคดีในศาลปกครอง ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิพาทของศาลปกครองไทยที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดสภาพปัญหาใน

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทยที่สำคัญคือปัญหาด้านข้อจำกัดของประเภทข้อพิพาททางปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องผ่านคลายแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองไทย และนำเอาหลักแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและรูปแบบประเภท และวิธีการนำคดีที่เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองต่างประเทศมาปรับใช้อย่างสอดคล้องโดยเมื่อสังเคราะห์ข้อมูลประกอบการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียแล้วพบว่า การปรับปรุงพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองไทยจำเป็นต้องกำหนดประเภทคดีที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท กล่าวคือ อำนาจการใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นควรมีการขยายเพิ่มเติมประเภทคดีพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ ไม่เพียงแต่เป็นประเภทคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2), (3), (4), (5) และ(6) ประกอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 แต่ให้เพิ่มมาตรา 9 (1) เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่การออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)⁶ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงคดีเกี่ยวกับ “กฎ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ส่วนอำนาจการใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลปกครองสูงสุดควรมีการขยายเพิ่มเติมประเภทคดีพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (3) และ (4) ประกอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1 ไม่ต้องเป็นคดีที่ฟ้องเป็นครั้งแรก แม้ว่าเป็นคดีที่มีการอุทธรณ์ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ โดยให้เพิ่มคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11⁷ ทั้งนี้ให้อำนาจศาลปกครองในการใช้อำนาจดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีของตนหรือไม่ก็ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาลหรือเป็นการใช้อำนาจอย่างตุลาการ

นอกจากนั้นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (5) (6) สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยหรือเป็นคนกลาง คือตุลาการศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นองค์คณะในคดีนั้น ซึ่งตุลาการที่มาทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นตุลาการที่ ผู้รับผิดชอบราชการศาลเป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยต้องคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม⁸ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ เป็นตุลาการศาลปกครอง ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ

⁷ มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคสาม.

คดีในสำนวนนั้น มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย⁹(Mediator) ที่ถูกแต่งตั้งแล้วนั้นอาจถูกคัดค้านและสามารถถอนตัวการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้¹⁰ ส่วนบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยนั้น ผู้ที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไม่สามารถโน้มน้าวหรือแนะนำ เจรจาทว่านล้อมให้คู่กรณีคล้อยตามและตกลงกันหรือลดข้อเรียกร้องได้ ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกโดยให้คู่กรณีเสนอทางออกของแต่ละฝ่ายตามประสงค์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ตกลงกัน ดังนั้นจากการศึกษาจึงเห็นว่า การที่มีการจำกัดคุณสมบัติเฉพาะให้ตุลาการเท่านั้นมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองขึ้น

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง

เมื่อกฎหมายกำหนดบุคคลให้ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองไว้เฉพาะบุคคลผู้ที่เป็นตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาล¹¹ ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹² ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ และตุลาการที่ถูกแต่งตั้งนั้นต้องไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้นด้วย จากบทบัญญัติและหลักกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่าในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทย บุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจและทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีการจำกัดไว้เฉพาะผู้ที่เป็นตุลาการศาลปกครอง ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาลเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง การไกล่เกลี่ยมุ่งเน้นที่ความสำเร็จที่คู่กรณียุติข้อพิพาท ตกลงยินยอมลดข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นคนกลางตามหลัก Mediation คือผู้ไกล่เกลี่ยไม่

⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 4.

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/6 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 19.

¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 4 คำนายม.

¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 4 คำนายม.

สามารถที่จะโน้มน้าว หรือเสนอแนะหาทางออกให้คู่กรณี มีบทบาทเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ตกลงหาข้อยุติร่วมกัน ดังนั้นผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลอื่นที่มีใช้ตุลาการศาลปกครองมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้

ดังนั้น จากการศึกษาและการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองชั้นต้นจากที่กฎหมายกำหนดให้ตุลาการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา 2 ประการ คือ ประการแรก ปริมาณตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนน้อย และประการที่สอง ตุลาการศาลปกครองขาดความเชี่ยวชาญในคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน

ปัญหาประการแรก ปริมาณตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนน้อย ทำให้การพิจารณาพิพากษาในคดีปกติและคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมีความล่าช้า เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ตุลาการที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย¹³ หมายความว่าตุลาการที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องไม่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปโดยเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขอต่อตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อขออนุญาตให้ตรวจดูสำนวนคดีนั้นได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น¹⁴ จากการศึกษาข้อมูลรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ศาลปกครองมีจำนวนตุลาการทั้งสิ้น 259 คน แบ่งเป็น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน 59 คน ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 200 คน มีคดีที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองจำนวน 194,423 คดี คดีที่ศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จจำนวน 167,325 คดี จากข้อมูลสถิติที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนตุลาการศาลปกครองมีจำนวนน้อยหากพิจารณากับปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการศาลปกครอง และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 12) มาตรา 66/4 วรรคสาม “ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้นให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตุลาการศาลปกครองมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนหลายคดี ทั้งคดีที่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา และคดีที่ถูกแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาล ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วยอีกคดีหนึ่ง ถึงแม้จะมีบทบัญญัติให้ตุลาการ

¹³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคสาม.

¹⁴ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 25.

ขอถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ตาม ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด¹⁵ แต่ตุลาการส่วนใหญ่เมื่อถูกแต่งตั้งแล้วจะไม่ปรากฏว่ามีการถอนตัวในคดีไกล่เกลี่ย ซึ่งปัญหาที่ตามมาประการแรก คือ ตุลาการศาลปกครองบางท่านขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการไกล่เกลี่ย เมื่อตุลาการได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะทำให้เกิดทัศนคติในเชิงลบ เนื่องจากตุลาการไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทที่แตกต่างจากการทำหน้าที่เป็นตุลาการพิจารณาพิพากษาคดี ที่จะต้องมีทักษะ ศิลปะการเจรจา การเทคนิคการสร้างบรรยากาศให้คู่กรณีเกิดความเชื่อมั่น นอกจากนี้ตุลาการต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยเพื่อสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งตุลาการบางท่านมีความคุ้นชินหรือมีความถนัดในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่าการเป็นคนกลางมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย จึงทำให้ตุลาการเกิดทัศนคติในเชิงลบได้ ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและอาจส่งผลกระทบต่อคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบในฐานะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนอีกคดีหนึ่ง ทั้งนี้จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในรูปแบบปกติเกิดความล่าช้าอันจะส่งผลกระทบต่อในภาพรวมขององค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองต่อไป ปัญหาประการที่สองที่ตามมาคือ กรณีศาลปกครองในภูมิภาคต่าง ๆ ที่เป็นศาลปกครองเล็ก ได้แก่ ศาลปกครองภูเก็ต ศาลปกครองสุพรรณบุรี ศาลปกครองยะลา เป็นต้น มีผู้บริหารราชการศาลและตุลาการ รวมจำนวน 5-6 ท่าน ซึ่งจะเกิดปัญหาและอุปสรรคในคดีที่มีการไกล่เกลี่ย เนื่องจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะในคดีพิจารณาพิพากษาคดีปกติ ซึ่งผู้รับผิดชอบราชการศาลจะต้องแต่งตั้งตุลาการที่ไม่ใช่เจ้าของสำนวนหรือองค์คณะในคดีนั้น ๆ ดังนั้นผู้รับผิดชอบราชการศาลจำเป็นต้องแต่งตั้งตัวเองให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย จะเห็นได้ว่าเมื่อมีปริมาณตุลาการน้อยและต้องมารับผิดชอบในคดีปกติและคดีไกล่เกลี่ยด้วย จะทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า หรือทำให้คดีค้างพิจารณาเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย กฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก¹⁶ แต่ประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ยอาจไม่เป็นไปตามที่คู่กรณีมีความคาดหวังว่าจะสำเร็จลงอย่างรวดเร็ว เกิดผลลัพธ์หรือข้อตกลงที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการไกล่เกลี่ยของคู่กรณีและประชาชนต่อไปได้

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 63วรรคสอง.

¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24.

ปัญหาประการที่สอง ตุลาการศาลปกครองขาดความเชี่ยวชาญในคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองบางท่านมีข้อจำกัดในด้านความรู้ความเชี่ยวชาญหรือคดีปกครองที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือเป็นคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ เช่น สัญญาการจัดการน้ำเสียของประปา, สัญญาเกี่ยวกับการเช่าสัญญาณดาวเทียม คดีพิพาทเกี่ยวกับป่าไม้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร คดีพิพาทด้านสาธารณสุข เป็นต้น ในการนี้เมื่อตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้รับผิดชอบราชการศาลให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว ตุลาการท่านนั้นก็จะต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลความรู้ เกี่ยวกับคดีที่มีลักษณะเฉพาะด้านเหล่านั้น อาจทำให้เสียเวลา และเป็นการเพิ่มภาระให้กับตุลาการที่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีอื่น เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ตุลาการที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย นั่นหมายความว่า ในคดีที่คู่กรณียื่นความประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะมีตุลาการเจ้าของสำนวน และองค์คณะพิจารณาคดี ส่วนตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นตุลาการที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นๆ ดังนั้นจะเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองที่ถูกแต่งตั้งมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยมีข้อจำกัดในด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ นอกจากนั้นเป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบให้กับตุลาการที่รับผิดชอบคดีพิจารณาพิพากษาคดีปกติ อาจส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในคดีที่ถูกแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาล และนอกจากนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบในฐานะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนอีกคดีหนึ่ง และอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีในรูปแบบปกติเกิดความล่าช้าอันจะส่งผลกระทบในภาพรวมขององค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองต่อไป

ในประเด็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศนั้น ได้แก่ ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองหรืออาจมอบหมายให้บุคคลผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นมาทำหน้าที่ร่วมไกล่เกลี่ยหรือทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแทนก็ได้ อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้สั่งให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองหรือให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีใช้ตุลาการทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ จากนั้นคู่กรณีทั้งฝ่ายหน่วยงานทางปกครองและฝ่ายของเอกชนจะได้เข้ามาพูดคุยเจรจาร่วมกันทั้งนี้อาจมีผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ ปกติแล้วศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งจะจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยประจำศาล และอธิบดีศาลปกครองแต่ละแห่งจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยการปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจทำโดยผู้ไกล่เกลี่ยจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยของศาลปกครองอื่น หรือโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับศาลปกครองก็ได้

ขณะที่ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ว่าไม่มีกฎหมายที่กำหนดว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง หากแต่ในทางกลับกันตุลาการศาลปกครองเยอรมนี มีดุลพินิจที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยนั้นมาจากการที่คู่กรณีตกลงร่วมกันคัดเลือก ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยในคดีของตนโดยคัดเลือกจาก (1) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งประจำอยู่ศาลปกครองอื่น ตามบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาจส่งข้อพิพาทให้ตุลาการสรรหา (Gesuchter Richter)¹⁷ เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแทนได้ และ (2) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ประจำอยู่ในองค์คณะอื่นภายในศาลปกครองเดียวกัน ศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างแพร่หลาย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการในการไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม ซึ่งศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบางแห่งใช้การตีความว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล แต่ยังมีศาลปกครองเยอรมันอีกบางแห่งตีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจอย่างตุลาการ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าทัศนคติหรือความเชื่อของตุลาการต่อการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองนั้น มีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จหรือไม่ ส่วนประเทศสาธารณรัฐออสเตรียมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะและเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นในสหภาพยุโรปในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็เป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมิใช่กฎหมายปกครองที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองออสเตรียทำการไกล่เกลี่ยโดยตรงแต่อย่างไรก็ตามตุลาการศาลปกครองออสเตรียก็นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมาใช้ในการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาททางปกครอง ตัวอย่างเช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน ในภาพรวมอันมีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปกับภาครัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในส่วนการให้อำนาจตุลาการศาลปกครองสาธารณรัฐออสเตรียทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไว้โดยตรงและมีได้จำกัดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองสาธารณรัฐออสเตรียเท่านั้นที่มีอำนาจไกล่เกลี่ย หากแต่ศาลปกครองของสาธารณรัฐออสเตรียมีดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้

¹⁷ ตุลาการสรรหา คือ ตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้ทำการสืบพยานและรวบรวมหลักฐานให้แก่ศาลอื่น ส่วนใหญ่จะเป็นการสืบพยานบุคคล บทบาทของตุลาการสรรหามีขึ้นเพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เช่น การสืบพยานเพื่อให้พยานสามารถเบิกความกับตุลาการสรรหาโดยไม่ต้องเดินทางมายังศาลที่อาจตั้งอยู่ไกลจากที่พักของตนได้ เป็นต้น

ตุลาการศาลปกครองมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน ในภาพรวมอันมีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปกับภาครัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้เห็นว่าในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยนั้นกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมิได้จำกัดให้เฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเท่านั้น เป็นผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองไทยซึ่งกำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เนื่องจากจำนวนตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนเพียง 259 คน แต่ปริมาณคดีมีจำนวน 194,423 คดี ในการจำกัดให้บุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไว้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นนอกจากจำนวนตุลาการมีไม่เพียงพอแล้ว ยังไม่เป็นไปตามหลักการกำหนดหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองในต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตุลาการศาลปกครองไทย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม นักวิชาการและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไทยซึ่งส่วนใหญ่ต่างเห็นตรงกันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองทั่วไปหรือคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้าน ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรืออาจทำการไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการศาลปกครอง การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดไว้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ให้เป็นผู้มีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายด้าน กล่าวคือ หากตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองแล้ว หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทนั้นได้ตุลาการศาลปกครองที่เป็นองค์คณะก็เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป ย่อมก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการพิพากษาคดีว่าตุลาการผู้ทำการไกล่เกลี่ยซึ่งได้รู้ข้อเท็จจริงจากการไกล่เกลี่ยจะเกิดอคติในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ แม้ว่าเป็นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยกับตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นคนละคนกันแต่ก็ถือว่าเป็นตุลาการศาลปกครองเหมือนกัน นอกจากนั้นกระบวนการไกล่เกลี่ยที่มีได้รับการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากตุลาการศาลปกครองบางท่านอาจมิได้มีความรู้เฉพาะด้านในเรื่องที่คู่กรณีพิพาทคดีนั้น ๆ ทำให้ความเชื่อมั่นของคู่กรณีต่อตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ไม่น่าหนักแน่นกว่าผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นการจำกัดโอกาสที่อาจยุติข้อพิพาทได้ด้วยการไกล่เกลี่ย ซึ่งหากศาลปกครองมีบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความเข้าใจข้อพิพาทโดยเฉพาะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือร่วมไกล่เกลี่ยกับตุลาการศาลปกครองยิ่งกว่านั้นการกำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยยังส่งผลให้ตุลาการ

ศาลปกครองมีภาระหน้าที่มากกว่าเดิม ทำให้ประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมลดลง และประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีหลักของตนเองจะลดลงด้วยเนื่องจากต้องใช้เวลาในการทำ ความเข้าใจ ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลความรู้ เกี่ยวกับคดีที่มีลักษณะเฉพาะด้านเหล่านั้น

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยหรือเป็นคนกลางคือตุลาการ ศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองไทย ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเท่านั้น จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองไทยเนื่องจาก ปัจจุบันศาลปกครองมีตุลาการรวมทั้งสิ้นเพียงจำนวน 259 คน ซึ่งตุลาการที่รับผิดชอบภาระงานคดีพิจารณาพิพากษา อาจถูกแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยในคดีอื่นที่เป็นคนละสำนวนคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนที่รับผิดชอบในคดีนั้น ทำให้ตุลาการศาลปกครองมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบงานคดีมากเกินไป ทั้งคดีที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเป็นองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปพร้อมกัน และนอกจากนั้นตุลาการศาลที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยบางท่านอาจขาดความเชี่ยวชาญในคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน ที่เป็นคดีที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ ในคดีปกครองที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือเป็นคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน อาจนำมาซึ่งปัญหาความเชื่อมั่นของคู่กรณีในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อีกทั้งถือเป็นการจำกัดศักยภาพในการเป็นมืออาชีพด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของบุคคลภายนอกที่อาจมีคุณสมบัติในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดี เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแต่คู่กรณี อีกทั้งเป็นการทำให้การบริหารจัดการคดีปกครองมีประสิทธิภาพมาก และสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น

แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแบ่งอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกจากกัน โดยนำเอาหลักหลักการไกล่เกลี่ย (Mediation) และหลักการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ตลอดจนรูปแบบผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองต่างประเทศมาปรับใช้อย่างสอดคล้องเมื่อสังเคราะห์ข้อมูลประกอบการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียแล้วพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง ควรมีการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ควรเปิดโอกาสให้บุคคลหรือคณะบุคคลนอกจากตุลาการศาลปกครองมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประจำศาลปกครองโดยนำเอาหลักการไกล่เกลี่ย (Mediation) และหลักการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) มาผสมผสานในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

(2) ควรขึ้นทะเบียนและจัดทำหลักสูตรอบรมผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนีประนอม ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีพิพาทตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และข้อพิพาทตาม มาตรา 11 แต่ละด้านประจำศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(3) ควรนำหลักการแยกคน แยกความ แยกห้อง มาใช้กับการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง กล่าวคือกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.1) ต้องแยกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยออกจากผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อความเป็นกลางอย่างแท้จริง

3.2) ต้องแยกสำนวนการไกล่เกลี่ยออกจากสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้คู่กรณีเกิดความเชื่อมั่นในการจริงจังและเปิดเผยหรือยอมรับข้อเท็จจริง

3.3) ต้องแยกสถานที่หรือห้องไกล่เกลี่ยออกจากสถานที่หรือห้องพิจารณาคดี เพื่อสร้างบรรยากาศความเป็นมิตรลดความเป็นศัตรูและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีในการมอบคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

(4) ควรเปิดโอกาสให้คู่กรณีเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประจำศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการศาลปกครองเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของการไกล่เกลี่ย

(5) ควรแยกตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ออกจากตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อลดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมิให้ตุลาการศาลปกครองแบกรับภาระการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปพร้อมกัน

(6) ควรจัดหรือสร้างหลักสูตรการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาททางปกครอง เพื่ออบรมแก่ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะเพื่อสร้างบุคลากรด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีไกล่เกลี่ย

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการนำข้อพิพาทคดีปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและวิธีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน จึงนำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในกระบวนการไกล่เกลี่ย 3 ประการ คือ

1) ปัญหาวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 2) ปัญหาข้อจำกัดด้าน ลักษณะ วิธีการ และระยะเวลาการไกล่เกลี่ย 3) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษาตามยอม

5.3.1 ปัญหาวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการ ขั้นตอนการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยใน ศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน คดีปกครอง พ.ศ.2562 จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้มี กระบวนการ ขั้นตอน การนำข้อพิพาททาง ปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยมีเงื่อนไขหลายประการ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹⁸

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อได้รับคำขอแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ตาม มาตรา 66/2 และไม่เป็น คดีที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 66/3 และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของ สำนวนแจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอทราบ และให้คู่กรณีแจ้งความประสงค์หรือยืนยันการเข้า ไกล่เกลี่ย เป็นหนังสือแสดงเจตนาหรือยินยอม ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ขั้นตอนที่ 3 หลังจากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาและตรวจ สำนวนคำขอให้มีการไกล่เกลี่ย ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ องค์คณะเสนอต่อ ผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาและตรวจสำนวนคำขอ

ขั้นตอนที่ 4 ถ้าผู้รับผิดชอบราชการศาล ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุด มอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น มอบหมาย เห็นว่าเป็นคดีที่สมควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้ง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของศาล ตั้งสำนวนตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น¹⁹

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรค 1.

¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน คดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 12, ข้อ 13, ข้อ 14 และข้อ 15.

จากขั้นตอนที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองไว้หลายขั้นตอน แม้ว่าเป็นการพิจารณา การตรวจสอบ อย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการขั้นตอนที่มีหลายขั้นตอนมากจนเกินไป อาจไม่สอดคล้องกับหลักการการระงับข้อพิพาท ทางเลือกที่คู่กรณีมีความสนใจทั้งสองฝ่าย เลือกใช้แทนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการปกติแทนการ พิจารณาพิพาทฯ เพื่อให้คู่กรณีสามารถยุติความขัดแย้ง หรือตกลงกันด้วยความ และทำให้มีการ เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการคดีของ ศาลในด้านความมีประสิทธิภาพด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง ต่างประเทศ พบว่า ในศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนใหญ่แล้ว จะเริ่มต้นจากตุลาการศาลปกครอง ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองแบบสมัครใจและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททาง ปกครองแบบบังคับ²⁰ และสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 รูปแบบ คือรูปแบบที่ 1 การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี (mediation a l'initiative des parties) การไกล่เกลี่ยรูปแบบนี้เกิดขึ้น นอกขั้นตอนการพิจารณาคดี โดยคู่กรณีสามารถร้องขอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจในการ พิจารณาคดีให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากบุคคลภายนอกศาล หรืออาจมีการมอบอำนาจให้ ตุลาการศาลปกครองคนใดดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา L.213-5 ถึงมาตรา L.213-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Le code de justice administrative) รูปแบบที่ 2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาล (mediation a l'initiative du juge) ซึ่งจะ ดำเนินการได้นับตั้งแต่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลและภายใต้ความยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่าย ตุลาการ หัวหน้าคณะ (le president de la formation de judgement) อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามมาตรา L.213-7 ถึงมาตรา L.213-10 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน และรูปแบบที่ 3 การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดี²¹ กรณีนี้เป็นการแก้ปัญหาคดีล้นศาล จึงเสนอให้มีการระงับข้อ พิพาททางเลือกเพื่อแก้ปัญหา โดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็น กลางมาเจรจาพูดคุย ซึ่งคดีที่ใช้รูปแบบนี้คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐและข้อพิพาท เกี่ยวกับ สวัสดิการสังคม เนื่องจาก ทั้งสองประเภทคดีนี้เข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองจำนวน

²⁰วิศรุต คิตติ, 'การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง' (2554) 21 วารสารวิชาการศาล ปกครอง, 38.

²¹ เพิ่งอ้าง 38.

มากและเป็นข้อพิพาทที่มีปัจจัยความเป็นมนุษย์มาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน²² ส่วนศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี²³ มีการเริ่มต้นจากศาลเห็นสมควรนำข้อพิพาทเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยความยินยอมของคู่กรณี จากนั้นตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีจะขอไปยังตุลาการ ผู้ไกล่เกลี่ย (Richtermediator / Mediationsrichter) ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยจะสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ในระหว่างนั้น ทั้งนี้ ศาลต้องพิจารณาว่า คดีนั้น ๆ มีลักษณะที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ส่วนการคัดเลือกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งต้องเป็นตุลาการที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีนั้น ทำได้โดยการที่คู่กรณีตกลงร่วมกันคัดเลือกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยในคดีของตน โดยคัดเลือกจาก (1) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งประจำอยู่ศาลปกครองอื่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาจส่งข้อพิพาทให้ตุลาการสรรหา (Gesuchter Richter) เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแทนได้ และ (2) ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ประจำอยู่ในองค์คณะอื่นภายในศาลปกครองเดียวกัน ซึ่งในทางปฏิบัติจะโอนคดีไปยังตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย จากนั้นตุลาการ ผู้ไกล่เกลี่ยจะหาผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ลักษณะของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายมีการแบ่งกัน ทำงานอย่างชัดเจนในรูปคณะทำงาน (Arbeitsgruppen) เพื่อให้เกิดการร่วมกันหาวิธีการแก้ไข ปัญหาในเชิงสร้างสรรค์ (Creative Lösung) โดยผลของการไกล่เกลี่ยที่คาดหวังนั้นไม่จำเป็นต้องยึดติดกับข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ เท่านั้น แต่อาจตกลงกัน ในสิ่งที่คู่กรณีอีกฝ่ายได้รับประโยชน์มากกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดก็ได้ โดยผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นไปได้หลายรูปแบบ เช่น ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจะมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตามโครงการ (Umweltschutzmaßnahme für Bauphase) การกำหนดมาตรการการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม (Ökologische Ausgleichmaßnahmen und Revitalisierungen) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการของการนำเอาข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ตุลาการจะมีดุลพินิจที่จะนำคดีข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ทั้งในศาลปกครองหรือศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้การระงับข้อพิพาทในระบบศาลยุติธรรมของไทย ยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือคู่ความสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี หลังฟ้องคดี และ

²² เฟิงอ้าง 114.

²³ กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส* (พริ.เพรส 2554) 96-108.

ระหว่างที่คดีอยู่ในอุทธรณ์หรือฎีกาก็สามารถไต่ถามข้อพิพาทได้เช่นกัน²⁴ ช่องทาง เงื่อนไข และกระบวนการวิธีนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไต่ถามของศาลปกครองต่างประเทศและศาลยุติธรรมของไทยค่อนข้างกว้างและสามารถนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไต่ถามได้ง่ายกว่ากฎหมายว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทยและจากการสัมภาษณ์ตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนการนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไต่ถามให้สะดวกและง่ายกว่ารูปแบบขั้นตอนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเห็นว่าศาลปกครองควรนำเอาระบบการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องหรือก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีได้จำกัดว่ากระบวนการไต่ถามข้อพิพาทจะต้องเกิดขึ้นเฉพาะกรณีหลังฟ้องเป็นคดี ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับหลักความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ไม่ควรมีข้อจำกัดในการเข้าสู่กระบวนการไต่ถามที่จะต้องผ่านกระบวนการของตุลาการหลายขั้นตอน ตั้งแต่ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการองค์คณะ และผู้รับผิดชอบราชการศาล และเป็นข้อจำกัดในการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษา ลักษณะขั้นตอนและเงื่อนไขการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไต่ถามในศาลปกครองไทยที่กล่าวมาก่อให้เกิดสภาพปัญหาในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทย จึงส่งผลให้ คู่กรณีไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้อย่างทั่วถึงโดยง่าย และการเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทมีความยุ่งยากและซับซ้อน

5.3.2 ปัญหาข้อจำกัดด้าน วิธีการ และระยะเวลาการไต่ถาม

ปัญหาประการต่อมาเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการ ลักษณะ วิธี และระยะเวลาการไต่ถามข้อพิพาทคดีปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562²⁵ จะเห็นได้ว่าหลังจากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว คู่กรณีสมัครใจประสงค์ให้คดีนั้นเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท ซึ่งต้องเป็นข้อพิพาทประเภทที่กฎหมายกำหนดให้สามารถไต่ถามได้ หลังจากนั้นตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวนและเสนอองค์คณะพิจารณาคดีให้ความเห็นชอบให้คู่กรณีไต่ถามข้อพิพาทได้ และเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท หลังจากนั้นผู้รับผิดชอบราชการศาล แต่งตั้งตุลาการผู้ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาท ก็จะดำเนินการไต่ถาม

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 และมาตรา 20 ตรี.

²⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ส่วนที่สามข้อ 23 ถึงข้อ 30.

ระหว่างคู่กรณี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กระบวนการเสร็จสิ้นภายในกำหนด 90 วัน²⁶ นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาล อาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควรคือภายใน 90 วัน รวมระยะเวลาหากดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่แล้วเสร็จด้วยมีเหตุจำเป็น รวมเป็นระยะเวลา 180 วัน นอกจากนั้นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขอต่อตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อขออนุญาตให้ตรวจสำนวนคดีนั้นได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น²⁷ การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นไปตามข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลนั้นที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลกำหนดซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปแล้วแต่นโยบายและความเห็นความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้รับผิดชอบราชการศาล

ส่วนวิธีการและระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของต่างประเทศ พบว่าในศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่เกิน 4 เดือน (ภายใน 120วัน) หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นตามคำขอของคู่กรณี จะถูกจำกัดให้มีคำขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เพียงครั้งเดียว โดยผู้ยื่นคำขอต้องระบุเหตุผลในการขอและต้องมีความเห็นของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งประกอบไว้ในคำขอด้วย ส่วนศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การที่นำหลักการแยกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย ออกจากตุลาการผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ถือเป็นหลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพราะตุลาการศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มักจะทำทั้งสองหน้าที่นี้ โดยตุลาการจะใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประมาณร้อยละ 10 ถึง 15 ของเวลาที่ใช้ในการทำงานทั้งหมด ส่วนเวลาที่เหลือจะใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี²⁸ ส่วนศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย แม้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่มีการกำหนดขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง การเตรียมการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนที่สอง การวางโครงสร้างของการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนที่สาม การกำหนดรายละเอียดของหัวข้อและการจัดการไกล่เกลี่ย ขั้นตอนที่สี่ การไกล่เกลี่ยและการทำสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag) และขั้นตอนที่ห้าการประเมินผลของสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วน (Teilvertrag) และการไกล่เกลี่ยเพื่อทำสัญญาไกล่เกลี่ยฉบับ

²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 24.

²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ข้อ 25.

²⁸ Sophie Boyron, 'The Rise of Mediation in Administrative Law Disputes : Experiences from England, France and Germany' (2006) 2 Public law Journal 320,334.

สมบูรณ์ (Allgemeiner Mediationsvertrag) ²⁹ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างทันกาล หากใช้เวลานานอาจเกิดความเสียหายหรือผลกระทบกับคนส่วนใหญ่ ได้แก่ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จะมีการลงนามในสัญญาไกล่เกลี่ยบางส่วนในการประชุมของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการไกล่เกลี่ย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ด้านข้อพิพาทในกรณีเร่งด่วนอันเป็นมาตรการที่อิสระจากผลของการไกล่เกลี่ย กล่าวคือเป็นมาตรการที่ต้องนำไปปฏิบัติโดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลสุดท้ายของการไกล่เกลี่ย ตัวอย่างเช่น กรณีข้อพิพาทของท่าอากาศยานแห่งชาติเวียนนา (Viamediation) ข้อตกลงในสัญญาเกี่ยวกับการสร้างรันเวย์ หรือกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมมลภาวะอากาศยาน เช่น ข้อตกลงการเปลี่ยนเส้นทางในการนำเครื่องลงจอด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการบินเหนือน่านฟ้าของเมือง ที่อยู่รอบข้างสนามบิน ข้อตกลงการสร้างข้อกำหนดเกี่ยวกับการบินในเวลากลางคืนด้วยการขยายเวลาที่ห้ามนำเครื่องขึ้นหรือลงจอดตั้งแต่เวลาสามทุ่มถึงเจ็ดโมงเช้า เว้นแต่จะเป็นการนำเครื่องขึ้นในกรณีฉุกเฉิน ในสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปจากปกติหรือในเส้นทาง การบินบางเส้นทางเท่านั้น และข้อตกลงเรื่องการจัดสรรการจราจรทางการบินใหม่ โดยเริ่มมีการนำมาตราการในสัญญาบางส่วนมาปฏิบัติจริงในเวลาที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งหากใช้ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยนานกว่าคดีอื่น ๆ อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะ วิธีการ และระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองไทย พบว่าลักษณะ วิธี และระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองไทยไม่สอดคล้องกับลักษณะ วิธี และระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของต่างประเทศ และไม่เป็นไปตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มุ่งเน้นเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ยุติข้อพิพาทด้วยความสมัครใจผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (Mediation) ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองไทย เกี่ยวกับการกำหนดกรอบระยะเวลาการไกล่เกลี่ยไว้คือ จะต้องดำเนินการให้สำเร็จหรือเสร็จสิ้นภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันที่มีการไกล่เกลี่ยครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจมีการขอขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปตามสมควร (แต่ไม่เกินอีก 90 วัน) ซึ่งขั้นตอนนี้เป็น การนำเอาระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรวมกับระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้อาจส่งผลกระทบต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเนื่องจากระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาและลักษณะ

²⁹ วิชชา เนตรหัตถ์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐออสเตรีย : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของท่าอากาศยานแห่งชาติเวียนนา (Viamediation)’ (2564) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 79, 99.

พฤติการณ์ข้อเท็จจริงแห่งคดี ที่บางคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือมีรายละเอียดไม่ซับซ้อน อาจใช้ระยะเวลาใกล้เคียงไม่ถึง 90 วัน แต่หากบางคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดที่ซับซ้อนต้องใช้เวลาใกล้เคียงมากกว่า 90 วัน เฉกเช่นเดียวกันกับการรักษาโรคของแพทย์ซึ่งไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้ว่าโรคใดโรคหนึ่งสามารถใช้เวลารักษาให้หายขาดได้ภายในกี่วัน เนื่องจากสภาพร่างกายของผู้ป่วยแต่ละคน ประกอบกับความร้ายแรงของโรคที่เป็น ซึ่งผู้ป่วยแต่ละคนมีสภาพร่างกายและอาการแทรกซ้อนหรือความร้ายแรงของโรคแตกต่างกัน แม้จะเป็นโรคเดียวกันก็ตาม เป็นต้น

5.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษตามยอม

ปัญหาประการต่อมา ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ส่วนที่ 4 ผลการใกล้เคียงข้อพิพาท ได้กำหนดมาตรการบังคับคดีตามข้อตกลงในการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทย³⁰ ไว้ว่า หลังจากคู่กรณีนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทและการใกล้เคียงข้อพิพาทสำเร็จทำให้ประเด็นคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการใกล้เคียงข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือโดยคู่กรณีลงลายมือชื่อและเสนอบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาและมีคำพิพากษาไปตามนั้น หลังจากองค์คณะมีคำพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ผ่านกระบวนการใกล้เคียง ซึ่งมีผลเท่ากับข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวมีคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว คดีจะเข้าสู่กระบวนการปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอมและสัญญาประนีประนอมยอมความ หากมีการผิดสัญญาประนีประนอมยอมความย่อมมีผลเท่ากับไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล กรณีเช่นนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562³¹ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับคดีตามข้อตกลงในการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษตามยอมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นการบังคับคดีตามข้อตกลงในการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองจึงเป็นไปตามหลักและวิธีการบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองกรณีปกติ คือการบังคับคดีตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 31.

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/9และ66/10.

มาตรา 72³² และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการกำหนดคดีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในคดีดังต่อไปนี้ คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา การยื่นคำขอให้อยู่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ โดยทำเป็นคำขอยื่นต่อศาล พร้อมทั้งให้ชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ในคำขอนั้นด้วย โดยให้ยื่นต่อศาลปกครอง

³²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ขั้นต้นที่พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้ว ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นขอต่อศาลปกครองชั้นต้นก็ให้ศาลปกครองชั้นต้นรับส่งคำขอนั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าฤชาธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา 75/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะอุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นการอุทธรณ์ในเหตุที่กำหนดไว้ 3 เหตุดังต่อไปนี้ ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา ได้แก่การอุทธรณ์ในเหตุคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉลหรือเหตุเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเหตุคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³³ นอกจากนั้นรูปแบบคำพิพากษตามยอมของศาลปกครองไทย³⁴ ไม่ได้กำหนดรูปแบบคำพิพากษตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นการพิพากษตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงเป็นไปตามรูปแบบคำพิพากษาศาลปกครองกรณีปกติตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69³⁵

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/10 มาตรา 66/11.

³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562.

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

จากการศึกษาการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองต่างประเทศ และความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง เกี่ยวกับโครงสร้างการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองต่างประเทศพบว่า ศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลปกครองสาธารณรัฐออสเตรีย ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดแจ้ง หากแต่กฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ มีดุลพินิจพิจารณาพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความและบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ค่อนข้างยืดหยุ่นทั้งนี้ตามลักษณะข้อพิพาทและการบังคับตามข้อตกลงเพื่อให้ข้อตกลงตามกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถปฏิบัติได้ตามความประสงค์ของคู่กรณีและข้อพิพาททางปกครองระงับไปอย่าง

(6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี

(7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองไว้ที่ศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้ โดยจะเรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองตามมาตรา 58

แท้จริงเพื่อมิให้เกิดข้อพิพาททางปกครองใหม่จากความขัดข้องที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอมในคดีเดิมได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ฯลฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองค่อนข้างเห็นตรงกันเป็นเอกฉันท์ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทยมีเงื่อนไขและขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก ทำให้คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินและคู่กรณีเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์นำคดีข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ส่วนหนึ่งไม่เชื่อมั่นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อีกส่วนหนึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเงินและทรัพย์สินต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งมีความไม่ชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาและการพิจารณาที่ยาว จึงทำให้คดีข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีจำนวนน้อย ส่งผลให้การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ในศาลปกครองยังไม่ประสบความสำเร็จและไม่เป็นที่เชื่อมั่นของคู่กรณี ปริมาณคดีข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงมีจำนวนน้อย ดังนั้นถือว่าสภาพปัญหาด้านการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงไม่ปรากฏให้เห็นชัดมากนัก ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองพบว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองไทย ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีข้อสังเกต ได้แก่ ข้อจำกัดด้านการพิจารณาพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความไม่เกินไปกว่าประเด็นตามคำฟ้อง แม้ว่าคู่กรณีได้มีการตกลงกันโดยสมัครใจนอกเหนือจากคำขอท้ายฟ้อง แต่ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาให้เกินหรือนอกเหนือจากคำขอท้ายฟ้องได้ และข้อจำกัดด้านการคุ้มครองคู่กรณีระหว่างเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

5.3.4 แนวทางการแก้ไขปัญหากับวิธีพิจารณาคดี

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ขั้นตอนและเงื่อนไขการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองก่อให้เกิดสภาพปัญหาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ ประการแรก ปัญหาคู่กรณีไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากขั้นตอนมีความยุ่งยากและซับซ้อน มีแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวคือต้องผ่อนคลายนวคิดการรวมศูนย์อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองไทย โดยนำเอาทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและรูปแบบการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองต่างประเทศมาปรับใช้อย่างสอดคล้อง ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับระยะเวลาในการ

พิจารณาพิพากษาคดีที่กฎหมายกำหนดให้การไต่สวนแล้วเสร็จภายใน 90 วัน มีความไม่เหมาะสมกับข้อพิพาททางปกครองเนื่องจากข้อเท็จจริง รายละเอียด และความซับซ้อนของคดีมีความแตกต่างกัน อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการไต่สวน ประการที่สาม ปัญหาสถานที่หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไต่สวนกับสถานที่หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีกรณีการไต่สวนไม่สำเร็จเป็นสถานที่หรือหน่วยงานเดียวกันทำให้คู่กรณีขาดความเชื่อมั่นแม้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนก็ไม่จริงใจหรือไม่กล้าเปิดเผยพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในการไต่สวน ปัญหาประการที่สี่ การบังคับคดีและคำพิพากษตามยอม ที่คู่กรณีทำข้อตกลงร่วมกันในการไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษตามยอมที่ศาลทำคำพิพากษาไม่เกินไปกว่าประเด็นตามคำฟ้อง แม้ว่าคู่กรณีจะได้มีการตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความก็ตามและมีข้อจำกัดด้านการคุ้มครองคู่กรณีระหว่างคดีเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อพิพาท ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรียังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ³⁶ ส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้คดีข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องการเงินหรือทรัพย์สินสามารถเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อพิพาทได้ โดยกำหนดให้ผู้แทนหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตัดสินใจในการระงับข้อพิพาทในรูปแบบคณะกรรมการตามวงเงินที่กำหนดและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1.1 คณะกรรมการไต่สวนข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องการเงินหรือทรัพย์สินวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ผู้แทนส่วนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนคลังจังหวัดหรือผู้แทนกระทรวงการคลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไต่สวนไม่น้อยกว่าสามในห้า

1.2 คณะกรรมการไต่สวนข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องการเงินหรือทรัพย์สินวงเงินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ผู้แทนส่วนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อัยการจังหวัดสำนักงานอัยการสูงสุด หัวหน้าคลังจังหวัดหรือผู้แทนกระทรวงการคลังมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าคลังจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไต่สวนไม่น้อยกว่าสามในห้า

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 วรรคสอง.

1.3 คณะกรรมการไต่ถามข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินงเงินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อธิบดีส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อธิบดีอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด อธิบดีส่วนคลังหรือผู้แทนกระทรวงการคลังมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีส่วนคลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไต่ถามไม่น้อยกว่าสามในห้า

1.4 คณะกรรมการไต่ถามข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินงเงินกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ปลัดส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดที่อัยการสูงสุดมอบหมายปลัดกระทรวงการคลังหรือรองปลัดกระทรวงการคลังที่ปลัดกระทรวงการคลังมอบหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไต่ถามไม่น้อยกว่าสามในห้า

1.5 คณะกรรมการไต่ถามข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สิน ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เว้นแต่จะกระทำโดยจงใจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หรือกระทำโดยทุจริต หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2. ควรกำหนดให้ขั้นตอนและสำนวนการไต่ถามข้อพิพาท เป็นกระบวนการแยกต่างหากจาก ขั้นตอนและสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดี โดยสำนวนการไต่ถามข้อพิพาทเป็นการดำเนินการโดยศูนย์ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของศาลปกครอง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง และกำหนดกรอบระยะเวลาการไต่ถามข้อพิพาทกับกรอบระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีแยกออกจากกัน โดยผู้ไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทกับคู่กรณีร่วมกันกำหนดตามข้อเท็จจริงและความยุ่งยากซับซ้อนของคดีปกครองแต่ละประเภทโดยไม่ควรจำกัดระยะเวลาไว้เพียง 90 วัน

3. ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทประจำศาลปกครองเพื่อแยกอำนาจหน้าที่ แยกสถานที่ และแยกสำนวนการไต่ถามข้อพิพาทออกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเด็ดขาดตามแนวคิด “การแยกคน แยกสถานที่ แยกสำนวนความไต่ถามข้อพิพาท” ออกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณี ผู้ทำหน้าที่ไต่ถามและประนอมข้อพิพาทไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งสถานที่ไต่ถามข้อพิพาทมิใช่ห้องพิจารณาสืบพยานหลักฐานเพื่อพิพากษาคดี และสำนวนหรือข้อเท็จจริงในการไต่ถามข้อพิพาทจะไม่ถูกนำไปปะปนกับสำนวนความที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทไม่สำเร็จ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นเชื่อถือและสร้างความเป็นมืออาชีพและสถาบันมืออาชีพด้านการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทของศาลปกครอง

4. คำพิพากษาตามยอม ควรกำหนดเปิดช่องให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจพิพากษาคดีตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยให้ยืดหยุ่นกว่าการพิพากษาชี้ขาดคดีปกติที่มีการกำหนดค่าบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 โดยให้เป็นไปตามข้อตกลงและสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี ดังนี้

4.1 ควรกำหนดให้รูปแบบการพิพากษาคดีที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ควรมีความ “ยืดหยุ่น” กว่าการพิพากษาคดีที่ศาลชี้ขาดจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวน เป็นต้นว่าการพิพากษาคดีที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจไม่จำเป็นต้องตรงกับคำขอท้ายฟ้องของคู่กรณีผู้ฟ้องคดีอย่างเคร่งครัด โดยตุลาการศาลปกครองอาจพิพากษาแตกต่างไปจากคำขอท้ายฟ้องตามที่คู่กรณีตกลงกันได้เพียงแต่ประเด็นที่แตกต่างเพิ่มเติมนั้นต้องอยู่ในกรอบของคำขอท้ายฟ้องและพฤติการณ์ตามคำฟ้องหรือพิพาท

4.2 ควรกำหนดให้คำพิพากษาตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีสภาพบังคับบุคคลภายนอกที่ตกลงเข้าร่วมผูกพันทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นไกล่เกลี่ยได้ด้วย เช่น การพิพากษาคดีที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลถึงชุมชน และผู้ประกอบการอื่นที่ไม่ได้เป็นคู่ความตั้งแต่เริ่มต้นคดีแต่ถูกเรียกเข้ามาในชั้นการไกล่เกลี่ย เป็นต้น

5. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองควรนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการ “คุ้มครองผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีชั่วคราวมาบังคับใช้ในชั้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” และ “บทบัญญัติว่าด้วยการไต่สวนฉุกเฉินในคดีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” มาใช้บังคับผ่านคณะผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำข้อเท็จจริงกับพยานหลักฐาน “เสนอต่อตุลาการศาลปกครอง” พิจารณาวาดคดีที่ไกล่เกลี่ยนั้นหากปล่อยไว้เนิ่นช้าหรือรองกว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามปกติเสร็จสิ้นอาจทำให้คู่กรณี “เสียสิทธิตามกฎหมาย” หรืออาจทำให้ “ประชาชน รัฐ หรือสาธารณประโยชน์ส่วนรวม” เสียหายหรือไม่ หากมีเหตุจำเป็น ตุลาการศาลปกครองโดยคำร้องขอของคณะผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจมีคำสั่งให้คุ้มครองคู่กรณีชั่วคราวหรือมีคำสั่งไปในทางใดทางหนึ่งเพื่อมิให้คู่กรณีหรือประชาชน หรือรัฐ หรือสาธารณประโยชน์ เกิดความเสียหายระหว่างไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ควรกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองโดยคำร้องขอของคณะผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจมีคำสั่งให้คุ้มครองคู่กรณีหรือข้อพิพาทอย่างฉุกเฉินจนตามสภาพและความจำเป็นจนกว่าเหตุเร่งด่วนนั้นจะหมดไป

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา

ปัญหาประการสุดท้ายเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/11 ยังมีข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามมิให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งผู้ศึกษาขอนำมาศึกษาเพื่อเป็นหลักในการทำความเข้าใจ ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ได้พิพากษาไปตามกระบวนการไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีตกลงกันและทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาเรื่องการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองนั้นจะมีการตรวจสอบกลับกรณีคดีที่เข้าสู่กระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนที่ คู่กรณียื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³⁷ ต่อมาเมื่อได้รับคำขอแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ตาม มาตรา 66/2 และไม่เป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 66/3 หลังจากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาและตรวจสอบสำนวนคำขอให้มีการไกล่เกลี่ย ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ องค์คณะเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อพิจารณาและตรวจสอบสำนวนคำขอ ขั้นตอนต่อมาถ้าผู้รับผิดชอบราชการศาล ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย เห็นว่าเป็นคดีที่สมควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น และกระบวนการสุดท้ายก่อนมีการไกล่เกลี่ยผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ตั้งสำนวนตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น³⁸

จะเห็นได้ว่าก่อนที่คู่กรณีและตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้น มีขั้นตอนการตรวจสอบหลายขั้นตอนเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นไปตามกรอบของหลักการความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะ

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรค 1.

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 12, ข้อ 13, ข้อ 14 และข้อ 15.

ออกมาในรูปแบบใด คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วนหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ได้กระทำภายใต้กรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยผ่านกระบวนการตรวจสอบของตุลาการเกี่ยวกับข้อตกลงและสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี และนำไปสู่การมีคำพิพากษาของศาล ซึ่งกระบวนการที่กล่าวมาถือว่าเป็นกลไกที่ศาลเป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเป็นการลดโอกาสหรือมิให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ หรือปัญหาว่าเมื่อดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและมีการตกลงกันของคู่กรณีแล้ว จะเกิดกรณีที่ศาลไม่อาจมีคำพิพากษตามยอมได้ หรือคำพิพากษตามยอมของศาลไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้นั่นเอง

แต่หากพิจารณาถึงการตรวจสอบและการอุทธรณ์ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคำพิพากษตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 นั้นหลังจากที่องค์คณะมีคำพิพากษตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีแล้ว มีกฎหมายห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคำพิพากษตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน³⁹ เว้นแต่มีเหตุเกี่ยวกับการกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการฉ้อฉล หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามิได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งการอุทธรณ์ในเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ให้อยู่ต่อศาลที่มีคำพิพากษาในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา

หลักการห้ามมิให้อุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายได้จำกัดสิทธิไม่ให้คู่กรณีในการอุทธรณ์คำพิพากษาจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันและทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ด้วยการไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น ก็ถือเป็นกระบวนการทางเลือกที่คู่กรณีสมัครใจให้บังเกิดขึ้นเพื่อยุติความขัดแย้งที่ทำให้มีผลรวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีโดยวิธีปกติ จึงถือได้ว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการหนึ่งที่น่าไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะตุลาการเช่นเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาแบบปกติ

³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/11.

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเปรียบเทียบกับภาระรับข้อพิพาททางเลือกโดยการอนุญาตตุลาการในการรับข้อพิพาทเกิดจากคดีปกครอง ประเภทคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545⁴⁰ ที่กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีที่ไม่ยอมรับคำพิพากษาโดยอนุญาตตุลาการสามารถที่จะยื่นอุทธรณ์เพื่อคัดค้านได้ เพราะสามารถที่จะขอแก้ไขคำชี้แจงหรือพิจารณาใหม่ได้อีกครั้ง โดยในมาตรา 39 ได้กล่าวไว้ว่า ภายใน 30 วัน คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องให้อนุญาตตุลาการแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องได้ รวมถึงสามารถให้อนุญาตตุลาการอธิบายเพิ่มเติมได้ และจำเป็นที่จะต้องส่งสำเนาคำร้องให้คู่พิพาทอีกฝ่ายด้วย อย่างไรก็ตามหากต้องการคัดค้านคำชี้ขาดตามพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ มาตรา 40 ซึ่งคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการคัดค้านภายใน 90 วันหลังได้รับคำชี้ขาดหรือหลังจากอนุญาตตุลาการได้มีการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาด ซึ่งศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าคำชี้ขาดนี้สามารถพิสูจน์ได้หรือเป็นไปตามที่วินิจฉัยอาจจะสั่งเพิกถอนได้ อย่างไรก็ตามกรณีศาลเห็นสมควรอาจทำการเลื่อนพิจารณาคดีออกไป เพื่อให้คณะอนุญาตตุลาการพิจารณาอีกครั้งหรือดำเนินการให้เหตุแห่งการเพิกถอนหมดไป

ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบการอนุญาตตุลาการในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าภาระรับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยกฎหมายควรเปิดช่องให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นได้ เช่นกรณีที่คู่กรณีในการทำข้อตกลงยอมรับเงื่อนไขของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเนื่องจากการเข้าใจผิดในประเด็นที่คู่กรณีอีกฝ่ายไม่ได้นำเสนอให้ชัดเจน หรือมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จนทำให้มีการยอมรับตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายเรียกร้อง จนมีการถอนฟ้องไป หรือมีการตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น เป็นต้น

5.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา

จากการวิเคราะห์ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/11 กำหนดห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคำพิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่มีเหตุเกี่ยวกับการกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการฉ้อฉล หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นถือว่าการจำกัดสิทธิของคู่กรณีในการอุทธรณ์ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหากล่าวคือ ควรกำหนดเปิดช่องให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจ

⁴⁰ พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 มาตรา 39-40.

ในการให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความจากการ
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ตุลาการพิจารณาโดยยึดหลักความยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน
คำพิพากษตามยอมและพิจารณาพิพากษาคดีหรือให้ศาลมีคำสั่งชี้ขาดใหม่



บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเทศไทย ถือเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกหนึ่งที่จะช่วยให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงอย่างรวดเร็ว สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของคู่กรณีได้อย่างเหมาะสม ช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย รักษาไว้ซึ่งสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณี อีกทั้งยังทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองในภาพรวมแล้วเสร็จไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งการนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีปกครองนี้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองมีการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่งภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม 2562 มาเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งนับตั้งแต่ศาลปกครองนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้กับคู่กรณี คดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีแนวโน้มจำนวนคดีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ที่เริ่มมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวน 460 คดี (ข้อมูลสถิติคดีในปีพ.ศ. 2566) มีคดีไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จจำนวน 421 คดี คิดเป็นร้อยละ 91.52 คงเหลือคดีที่อยู่ระหว่างการไกล่เกลี่ย จำนวน 39 คดี และคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในปริมาณที่สูงที่สุดคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รองลงมาคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่นำมาใช้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้กับคู่กรณีที่พิพาทกันนั้น หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ใช้ในศาลยุติธรรมถือว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากและได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย เนื่องจากคู่กรณีเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมากกว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยวิธีปกติไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีความเรียบง่ายและเคร่งครัดน้อยกว่าการพิจารณา

พิพากษาคดีสามารถยุติข้อพิพาทในเวลาที่รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย รักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณี แต่หากมาพิจารณาถึงคดีพิพาททางปกครองที่ศาลปกครองนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในประเทศไทยนั้น จากข้อมูลสถิติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าคู่กรณีที่เลือกใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกยังมีจำนวนน้อยมากหากพิจารณาจากจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยวิธีปกติ ทั้งนี้เหตุปัจจัยหลายประการ ได้แก่ คู่กรณีมีสถานะที่ไม่เสมอภาคกัน กล่าวคือฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นประชาชน และคดีปกครองเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก นอกจากนั้นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่นั้นไม่สามารถนำมาไกล่เกลี่ยได้ด้วยข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย เป็นต้น จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเทศไทย ผู้ศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 นั้นมีหลักการสำคัญที่เป็นปัญหาและข้อจำกัด ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย กล่าวคืออำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีการจำกัดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้เพียง 3 ประเภทคดีเท่านั้นได้แก่ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่หากพิจารณาประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทที่คู่กรณีนำมาฟ้องในศาลปกครองมีปริมาณจำนวนมากที่สุด แต่กฎหมายมีการจำกัดไว้ไม่ให้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งคดีที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้นหากเป็นคดีพิพาทที่เป็นความโต้แย้งเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีใช้คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือกระทบกับบุคคลทั่วไป หรือเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากกระบวนการขั้นตอนในการออกคำสั่ง หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ก็สามารถเป็นประเภทคดีที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ส่วนอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด กฎหมายที่ออกมานั้นมีการจำกัดประเภทคดีไว้ค่อนข้างแคบจนทำให้ไม่ค่อยมีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ คดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ได้แก่ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ใน

อำนาจศาลปกครองสูงสุด และ (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประเภทคดีที่กล่าวมายังมีข้อจำกัดและเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นคดีพิพาททางปกครองฝ่ายเดียว จึงไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ ส่วนคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจเนื่องจากไม่ถือว่าเป็นคดีที่มีการฟ้องเป็นคดีแรกที่จะนำมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้

ประการที่สอง ผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย กล่าวคือกฎหมายกำหนดบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจและทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีการจำกัดไว้เฉพาะผู้ที่เป็ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้รับผิดชอบราชการศาลไว้เท่านั้น ซึ่งในการไกล่เกลี่ยมุ่งเน้นที่ความสำเร็จที่ให้ผู้กรณียุติข้อพิพาท ตกลงยินยอมลดข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายโดยผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นคนกลางตามหลัก Mediation ซึ่งหากพิจารณาถึงบริบทของศาลปกครองในปัจจุบันนั้นจะเห็นว่า ปริมาณตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนน้อย และตุลาการศาลปกครองขาดความเชี่ยวชาญในคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้าน ดังนั้นศาลปกครองควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองทั่วไปหรือคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้านได้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรืออาจทำการไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการศาลปกครอง โดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติ กระบวนการสอบคัดเลือก การอบรมและการขึ้นทะเบียนไว้อย่างชัดเจนและให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ

ประการที่สาม กระบวนการและการพิจารณาคดี กล่าวคือ การนำข้อพิพาทคดีปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และวิธีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน จึงนำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในกระบวนการไกล่เกลี่ย ได้แก่ 1) กระบวนการการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยที่มีความยุ่งยากซับซ้อนผ่านการพิจารณาและตรวจสอบหลายขั้นตอนกล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองไว้หลายขั้นตอน แม้ว่าเป็นการพิจารณา การตรวจสอบอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่มีกระบวนการหลายขั้นตอนมากจนเกินไป อาจไม่สอดคล้องกับหลักการการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีมีความสมัครใจทั้งสองฝ่าย เลือกใช้แทนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการปกติแทนการพิจารณาพิพากษาเพื่อให้คู่กรณีสามารถยุติความขัดแย้ง หรือตกลงกันด้วยความ และทำให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นอาจส่งผลทำให้การบริหารจัดการคดีไม่มีประสิทธิภาพด้วย 2) ลักษณะ วิธีการและระยะเวลาการไกล่เกลี่ย กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นภายในกำหนด 90 วันนั้นนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก

เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาล อาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทออกไปได้ตามที่เห็นสมควรคือภายใน 90 วัน รวมระยะเวลาหากดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทไม่แล้วเสร็จด้วยมีเหตุจำเป็น รวมเป็นระยะเวลา 180 วัน ซึ่งระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น และความสำเร็จของการไต่ถามข้อพิพาทเนื่องจากระยะเวลาในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองนั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาและลักษณะพฤติการณ์ข้อเท็จจริงแห่งคดี ที่บางคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือมีรายละเอียดไม่ซับซ้อน อาจใช้ระยะเวลาไต่ถามข้อพิพาทไม่ถึง 90 วัน แต่หากบางคดีที่มีข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดที่ซับซ้อนต้องใช้เวลาไต่ถามมากกว่า 90 วัน เฉกเช่นเดียวกันกับการรักษาโรคของแพทย์ซึ่งไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้ว่าโรคใด โรคหนึ่งสามารถใช้เวลารักษาให้หายขาดได้ภายในกี่วัน เนื่องจากสภาพร่างกายของผู้ป่วยแต่ละคน ประกอบกับความร้ายแรงของโรคที่เป็น ซึ่งผู้ป่วยแต่ละคนมีสภาพร่างกายและอาการแทรกซ้อนหรือความร้ายแรงของโรคแตกต่างกัน แม้จะเป็นโรคเดียวกันก็ตาม และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษามาตรียม กล่าวคือกฎหมายได้กำหนดมาตรการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองไทยไว้ว่า หลังจากคู่กรณีนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทและการไต่ถามข้อพิพาทสำเร็จ ทำให้ประเด็นคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือโดยคู่กรณีลงลายมือชื่อและเสนอบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาและมีคำพิพากษาไปตามนั้น หลังจากองค์คณะมีคำพิพากษามาตรียมสัญญาประนีประนอมยอมความที่ผ่านกระบวนการไต่ถามซึ่งมีผลเท่ากับข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวมีคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การบังคับคดีตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองจึงเป็นไปตามหลักและวิธีการบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองกรณีปกติ คือ การบังคับคดีตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 นอกจากนั้นรูปแบบคำพิพากษามาตรียมของศาลปกครองไทย ไม่ได้กำหนดรูปแบบคำพิพากษามาตรียมข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การพิจารณาพิพากษามาตรียมข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองจึงเป็นไปตามรูปแบบคำพิพากษาศาลปกครองกรณีปกติตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 ซึ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองมีข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านการพิจารณาพิพากษามาตรียมสัญญาประนีประนอมยอมความจะไม่เกินไปกว่าประเด็นตามคำฟ้องแม้ว่าคู่กรณีได้มีการตกลงกันโดยสมัครใจนอกเหนือจากคำขอท้ายฟ้องก็ตาม ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาให้เกินหรือนอกเหนือจากคำขอท้ายฟ้องได้ และข้อจำกัดด้านการคุ้มครองคู่กรณีระหว่างเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท เป็นต้น

ประการที่สี่ การตรวจสอบและการอุทธรณ์ กล่าวคือ การที่คู่กรณีมีการตกลงและทำสัญญา ประนีประนอมยอมร่วมกันนั้นเกิดจากการยอมรับในข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายร่วมกันด้วยความสมัครใจ และกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของศาลก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น มีการตรวจสอบหลายขั้นตอนเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นไปตามกรอบของหลักการความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะออกมาในรูปแบบใด คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วนหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ได้กระทำภายใต้กรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่งผลให้กฎหมายมีข้อจำกัดโดยห้ามมิให้คู่กรณีมีการอุทธรณ์คำพิพากษา เว้นแต่มีเหตุเกี่ยวกับการกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการฉ้อฉล หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวได้จำกัดสิทธิมิให้คู่กรณีในการอุทธรณ์คำพิพากษาจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันและทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น ถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อยุติความขัดแย้งที่ทำให้มีผลรวดเร็วว่าการพิจารณาคดีโดยวิธีปกติ จึงถือได้ว่าการระงับข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่น่าไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะตุลาการเช่นเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาแบบปกติ จึงเห็นควรให้กฎหมายกำหนดเปิดช่องให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาได้

จากการศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐ พบว่าในศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นศาลที่มีการบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากและแม้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจตุลาการไว้เป็นการเฉพาะ แต่ตุลาการสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ถือเป็นอำนาจดุลพินิจของตุลาการในการบริหารจัดการคดีของตน แต่หลังจากมีกฎหมายมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง ได้ออกกฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้ถือเป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีของตน โดยทั่วไปกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้ได้กับคดีทุกประเภท และจะนำมาใช้เพื่อให้คดีพิพาทยุติไปทั้งคดีหรือเพียงบางส่วนก็ได้ ซึ่งคดีที่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมากที่สุด ได้แก่ คดีปกครองเกี่ยวกับพัสดุ (les marches publics) คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐและคดีปกครองเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ในขณะที่ศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองเยอรมันทำการไกล่เกลี่ยได้ แต่ตุลาการ

ศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกลับนิยมนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทมากกว่าตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมากทั้งที่ประเทศเยอรมนีไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทริเริ่มจากบรรดาตุลาการศาลปกครองเยอรมนีเองว่าหากนำการไกล่เกลี่ยมาใช้จะช่วยให้การดำเนินคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ศาลปกครองเยอรมนีจึงนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างแพร่หลาย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการในการไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม ซึ่งศาลปกครองเยอรมนีบางแห่งใช้การตีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล แต่ศาลปกครองเยอรมนี อีกหลายแห่งตีความว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจอย่างตุลาการ จึงเห็นได้ว่า ทศนคติหรือความเชื่อของตุลาการต่อการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จหรือไม่ ส่วนประเทศสาธารณรัฐออสเตรียถือเป็นประเทศแรกในยุโรปที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะและเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นในสหภาพยุโรป ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง” ซึ่งแม้มิใช่กฎหมายปกครองที่กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรียทำการไกล่เกลี่ยโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามตุลาการศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐออสเตรียก็นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมาใช้ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาททางปกครอง ได้แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน ในภาพรวมอันมีลักษณะเป็นการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของประชาชน โดยทั่วไปกับภาครัฐในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองประเทศไทยดังที่ผ่านมาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอยู่หลายประการ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี และปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์ ซึ่งหลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาปรากฏสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้คู่กรณีไม่เปิดใจในการยื่นความประสงค์ขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หรือแม้ว่าคู่กรณีประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ไม่สำเร็จเสร็จสิ้นทั้งหมด หรืออาจสำเร็จเสร็จสิ้นไปเพียงบางส่วน ดังนั้นเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและคู่กรณีได้

อย่างแท้จริง อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการคดีในศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 บางประการ ดังที่จะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาท รูปแบบ วิธีการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ รูปแบบ วิธีการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทยตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย และได้นำเสนอถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลปกครองในการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไต่สวนมาใช้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นแนวทาง ปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากระบวนการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

6.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหากับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่สวน

ในส่วนของแนวทางแก้ไขปัญหากับประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่มีการจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นและการจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการไต่สวนข้อพิพาท ผู้ศึกษาขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

6.2.1.1 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการไต่สวนข้อพิพาท

อำนาจในการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ข้อพิพาทได้รับการไต่สวนตั้งแต่ชั้นก่อนฟ้องถึงชั้นบังคับคดี

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/1

“มาตรา 66/1” ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด นับแต่ก่อนฟ้อง หลังฟ้องหรือคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หลังอุทธรณ์หรือคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา

อุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด หลังศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาก่อนการบังคับคดีเสร็จสิ้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

เพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 66/1 ทวิ

“มาตรา 66/1 ทวิ” ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้ ตั้งแต่ก่อนยื่นฟ้องคดี คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้น เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาททำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร่อนนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร่อนนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีหมายความหรือผู้แทนมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งไกล่เกลี่ยและประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปโดยให้นำ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น และมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้โดยให้นำความในมาตรา 66/10 มาใช้บังคับโดยอนุโลมคำสั่งของศาลปกครองที่ออกตามความในมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/2 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยมีการเปิดกว้างเกี่ยวกับประเภทคดีข้อพิพาททางปกครองโดยเพิ่มเติมลักษณะคดีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) และ (6) เข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดดังนี้

“มาตรา 66/2” ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามความประสงค์ของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดี หรือจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากผู้รับผิดชอบราชการศาล ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

(6) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไต่ถามข้อพิพาทที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

เพิ่มเติมบทบัญญัติ “มาตรา 66/2 ทวิ” “กำหนดให้ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง และข้อพิพาทอื่นใดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นควรกำหนด ต้องผ่านกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษา และกำหนดให้ข้อพิพาททางปกครองอื่นเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการไต่ถามของศาลปกครอง

เพิ่มเติมบทบัญญัติ (สิทธิของคู่กรณีในการขอไต่ถามก่อนฟ้องคดี)

“มาตรา 66/2 ตริ” วรรคหนึ่ง “ให้ข้อพิพาทดังต่อไปนี้เข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อนที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

“มาตรา 66/2 ตี” วรรคสอง “ข้อพิพาทอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นสิทธิและความสมัครใจของคู่กรณีที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครอง หรือองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือผู้บริหารราชการศาลก่อน เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควรเชื่อได้ว่าคู่กรณีมีเจตนาประวิงคดีด้วยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย”

เพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 66/2 จัตวา กล่าวคือประเภทคดีที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการจากหน่วยงานของรัฐและผู้แทนหน่วยงานปกครองมีอำนาจหน้าที่เข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมยอมความ เพื่อให้มีคณะกรรมการมาร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายในคดีเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินก็ตาม แต่อาจมีกระบวนการขั้นตอนที่ซับซ้อน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและทำให้คู่กรณีมีความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแก้ไขดังนี้

“มาตรา 66/2 จัตวา” วรรคหนึ่ง “ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและมีอำนาจตัดสินใจเพื่อระงับข้อพิพาทตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ผู้แทนส่วนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนคลังจังหวัดหรือผู้แทนกระทรวงการคลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายมีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสามในห้า

(2) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินวงเงินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ผู้แทนส่วนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อัยการจังหวัดสำนักงานอัยการสูงสุด หัวหน้าคลังจังหวัดหรือผู้แทนกระทรวงการคลังมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้า

คลังจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลง ไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสามในห้า

(3) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินงเงินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อธิบดีส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อธิบดีอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด อธิบดีส่วนคลังหรือผู้แทนกระทรวงการคลังมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีส่วนคลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสามในห้า

(4) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินงเงินกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี ปลัดส่วนราชการหรือหน่วยงานปกครองที่เป็นคู่กรณี อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดที่อัยการสูงสุดมอบหมายปลัดกระทรวงการคลังหรือรองปลัดกระทรวงการคลังที่ปลัดกระทรวงการคลังมอบหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย มีมติเห็นชอบอนุมัติตามข้อตกลงไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสามในห้า”

“มาตรา 66/2 จัตวา” วรรคสอง “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สิน ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เว้นแต่จะกระทำโดยจงใจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หรือกระทำโดยทุจริต หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

6.2.1.2 การจำกัดประเภทคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 66/1” วรรคหนึ่ง “ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด นับแต่ก่อนฟ้อง หลังฟ้องหรือคดียุ่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือคดียุ่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด หลังศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาก่อนการบังคับคดีเสร็จสิ้น

“มาตรา 66/1” วรรคสอง “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

เพิ่มเติมบทบัญญัติ “มาตรา 66/1 ทวิ” วรรคหนึ่ง “ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้ ตั้งแต่ก่อนยื่นฟ้องคดี คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจหากมี

การฟ้องคดีนั้น เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาททำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีหนี้ความหรือผู้แทนมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งไกล่เกลี่ยและประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปโดยให้น้ำ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น และมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้โดยให้น้ำความในมาตรา 66/10 มาใช้บังคับโดยอนุโลมคำสั่งของศาลปกครองที่ออกตามความในมาตรานี้ให้เป็นที่สุด”

“มาตรา 66/1 ทวิ” วรรคสอง “เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง”

6.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหากับตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง

ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/4 ทวิ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองของไทยสามารถเป็นบุคคลอื่นที่มีใช้ตุลาการศาลปกครอง หรืออาจเป็นบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดได้

แก้ไขเพิ่มเติม “มาตรา 66/4 ทวิ” วรรคหนึ่ง “ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณีมีอำนาจแต่งตั้ง บุคคลผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองซึ่งผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดและได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศูนย์ไกล่เกลี่ย ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท

ตามความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของผู้ใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาทหรือของตุลาการศาลปกครองนั้น”

“มาตรา 66/4 ทวิ” วรรคสอง บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง

(1) เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) เคยถูกเพิกถอนจากการเป็นผู้ใกล้เคียงตามความในมาตรานี้

“มาตรา 66/4 ทวิ” วรรคสาม

“ผู้ใกล้เคียงประจำศาลปกครองมีอำนาจและหน้าที่ในการใกล้เคียงและประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้คู่กรณียุติข้อพิพาทลงด้วยความเป็นธรรม”

6.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหากับวิธีพิจารณาคดี

ในส่วนของแนวทางแก้ไขปัญหากับวิธีพิจารณาคดี ผู้เขียนได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้าน วิธีการ และระยะเวลาการใกล้เคียง และปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษตามยอม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

6.2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธี กระบวนการ การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เนื่องจากกระบวนการเข้าสู่การใกล้เคียงข้อพิพาทมีกระบวนการ ขั้นตอนหลายขั้นตอนมากจนเกินไป ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการและขั้นตอนการใกล้เคียงข้อพิพาทมีความกระชับ จึงขอเสนอดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 66/4” “ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้ ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงก่อนการบังคับคดีเสร็จสิ้น คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ให้มีการใกล้เคียงข้อพิพาท โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบหรือความยินยอมหรือความเห็นสมควรจากตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวน องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือผู้บริหารราชการศาลก่อน เว้นแต่ตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวน องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือผู้บริหารราชการศาลเห็นว่าคู่กรณีมีเจตนาประวิงคดีก็ให้เหตุผลไว้ในคำสั่งไม่อนุญาตให้มีการใกล้เคียงนั้น คำสั่งของตุลาการศาลปกครองเจ้าของสำนวน องค์คณะพิจารณา

พิพากษา หรือผู้บริหารราชการศาลสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ หากเป็นคำสั่งของ ตุลาการหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้บริหารราชการศาลในศาลปกครองสูงสุดให้อุทธรณ์ไป ยังที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

6.2.3.2 ปัญหาข้อจำกัดด้าน วิธีการ และระยะเวลาการไกล่เกลี่ย

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/5 แยกขั้นตอนและสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ออกจากขั้นตอนและสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกติ โดยไม่จำกัดกรอบระยะเวลาการไกล่เกลี่ย เว้นแต่การไกล่เกลี่ยนั้นจะเป็นเครื่องมือประวิงคดีของคู่กรณีหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ สาธารณประโยชน์ ดังนี้

“มาตรา 66/5” วรรคหนึ่ง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการโดยศูนย์ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลปกครอง ภายในระยะเวลาที่ผู้ไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทเห็นสมควรกำหนดทั้งนี้แม้จะเกินกว่า 90 วันนับแต่วันที่ไกล่เกลี่ยครั้งแรก เว้นแต่จะปรากฏ เหตุอันสมควรว่าคู่กรณีประวิงคดีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายใน ระยะเวลาที่องค์คณะพิจารณาพิพากษากำหนด”

“มาตรา 66/5” วรรคสอง “ห้ามมิให้นับระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมเข้ากับระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีโดยถือเป็นเหตุพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้า”

6.2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีและคำพิพากษตามยอม

ประเด็นการบังคับคดีตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง มีข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เพิ่มเติมมาตรา 66/13 กำหนดให้คำพิพากษตามยอมมีผลผูกพันบังคับ บุคคลภายนอกที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและตกลงยอมรับเงื่อนไขเพื่อการระงับข้อพิพาท หรือผู้ประกันการปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อประโยชน์ในการบังคับตาม คำพิพากษา ดังนี้

“มาตรา 66/13” “ถ้าบุคคลใดได้สมัครใจเข้าตกลงยอมรับเงื่อนไขตาม สัญญาประนีประนอมยอมความอันเกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง หรือเข้าเป็น ผู้ประกันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อการระงับข้อพิพาท หรือการชำระหนี้ตาม คำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่น วนั้นย่อมใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวหรือผู้ประกันได้ โดยให้คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเจ้านั้นตามคำพิพากษามี สิทธิร้องขอให้ศาลปกครองบังคับคดีแก่บุคคลดังกล่าวหรือผู้ประกันเสมือนหนึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายที่เป็น ลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวหรือผู้ประกันเป็นคดีใหม่ โดยให้บทบัญญัติว่า ด้วยการบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวและผู้ประกันโดยอนุโลม”

เพิ่มเติม มาตรา 66/15 กำหนดกระบวนการคุ้มครองคู่กรณีชั่วคราวก่อนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสร็จสิ้นโดยตามข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครอง ดังนี้

“มาตรา 66/15” วรรคหนึ่ง “ระหว่างคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีอาจร้องขอต่อผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทพร้อมข้อเท็จจริงและเหตุผลตามสมควรให้เห็นว่าคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยนั้นหากปล่อยไว้เนิ่นช้าหรือต้องรอจนกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามปกติเสร็จสิ้นอาจทำให้คู่กรณีเสียหายหรือเสียสิทธิตามกฎหมายหรืออาจทำให้ประชาชนหรือสาธารณประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏต่อผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเอง ให้ผู้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเสนอความเห็นต่อตุลาการศาลปกครอง เพื่อมีคำสั่งคุ้มครองคู่กรณีชั่วคราวหรือมีคำสั่งอื่นใดเพื่อมิให้คู่กรณีหรือประชาชนหรือสาธารณประโยชน์เกิดความเสียหายระหว่างไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

“มาตรา 66/15” วรรคสอง “หากเหตุตามวรรคหนึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วน ตุลาการศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ไต่สวนและคุ้มครองคู่กรณีอย่างฉุกเฉินตามสภาพและความจำเป็นทั้งนี้จนกว่าเหตุจำเป็นเร่งด่วนนั้นจะหมดไป”

“มาตรา 66/15” วรรคสาม “การไต่สวนและการออกคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นตามมาตรานี้ให้นำเอาวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เพิ่มเติม มาตรา 66/16 ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษตามยอมให้ โดยกำหนดรูปแบบคำพิพากษตามยอมหรือคำพิพากษา ตามสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ตุลาการศาลปกครองมีดุลพินิจพิพากษาคดีเกินกว่าประเด็นพิพาทหรือคำขอท้ายฟ้องเพื่อให้คำพิพากษตามยอมเป็นไปตามแนวทางข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยแต่ละคดีเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือบังคับคดีได้ตรงตามข้อตกลงที่ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาแล้วโดยไม่กระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้

“มาตรา 66/16” วรรคหนึ่ง “การพิพากษาคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีหรือตุลาการศาลปกครอง มีดุลพินิจพิจารณาพิพากษาและกำหนดวิธีการบังคับเพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปตามแนวทางข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยแต่ละคดี และมีความชัดเจนสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงหรือบังคับคดีได้ตรงตามข้อตกลงที่คู่กรณีได้ตกลงไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้แม้คำพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะ แตกต่างจากการพิพากษาคดีข้อพิพาทที่ผ่านกระบวนการพิจารณาตามปกติ”

“มาตรา 66/16” วรรคสอง “คำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะเกินไปกว่ากว่าคำขอท้ายฟ้องก็ได้แต่ต้องอยู่ในประเด็นหรือเป็นประเด็นอันเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง”

6.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์

ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและการอุทธรณ์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/11 เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ ทบทวนอุทธรณ์ กรณีหากเกิดข้อโต้แย้งจากคู่ความที่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย ในการทำข้อตกลงยอมรับเงื่อนไขของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเนื่องจากการเข้าใจผิดในประเด็นที่คู่กรณีอีกฝ่ายไม่ได้นำเสนอให้ชัดเจน หรือมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของขั้นตอนต่างๆ เพื่อมิให้คดีถึงทางตันหากมีข้อที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นภายหลังกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงแล้ว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/11 เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบกระบวนการไกล่เกลี่ยจากการอุทธรณ์

เพิ่มเติม มาตรา 66/11 (4)

(4) กรณีที่ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ ตามมาตรา 66/10 หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีนั้น มีการอุทธรณ์ในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้คู่กรณีเข้าใจผิดในชั้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือมีเหตุบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ทั้งนี้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

6.3 การเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างองค์กรในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

6.3.1 การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 เพื่อปรับโครงสร้างองค์กรและพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง

6.3.1.1 การเพิ่มเติม “ส่วนที่ 2/2” ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง

การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ส่วนที่ 2/2 การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลปกครอง ให้มีบทบาทจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลปกครองเพื่อแยกอำนาจหน้าที่ แยกสถานที่ และแยกสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทออกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเด็ดขาดตามแนวคิด

“การแยกคน แยกสถานที่ แยกสำนวนความใกล้เคียงข้อพิพาท” ออกจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดย

1) แยกผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงออกจากตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เพื่อความเป็นกลางอย่างแท้จริง ด้วยการขึ้นทะเบียนผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาท

2) ต้องแยกสำนวนการใกล้เคียงออกจากสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้คู่กรณีเกิดความเชื่อมั่นในการจริงใจและเปิดเผยหรือยอมรับข้อเท็จจริง โดยสำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทจะจัดทำและเก็บโดยศูนย์ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่จัดทำและเก็บโดยส่วนงานคดีของศาลปกครอง

3) ต้องแยกสถานที่หรือห้องใกล้เคียงออกจากสถานที่หรือห้องพิจารณาคดี เพื่อสร้างบรรยากาศความเป็นมิตรลดความเป็นศัตรูและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีในการมอบคดีเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง โดยห้องใกล้เคียง หรือห้องสมานฉันท์ จะอยู่ในศูนย์ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาท แยกต่างหากจากห้องพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

4) ขึ้นทะเบียนผู้ใกล้เคียงที่มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประจำศูนย์ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทเพื่อให้คู่กรณีรับทราบและมีสิทธิเลือกผู้ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาททำหน้าที่เป็นผู้ใกล้เคียงหรือร่วมกับตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท

5) กรณีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทต้องแยกตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงออกจากตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเด็ดขาดโดยอาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงเพื่อลดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมิให้ตุลาการศาลปกครองแบกรับภาระการใกล้เคียงข้อพิพาทและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปพร้อมกัน

เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีว่าผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี สถานที่ใกล้เคียงข้อพิพาทมิใช่ห้องพิจารณาสืบพยานหลักฐานเพื่อพิพากษาคดี และสำนวนหรือข้อเท็จจริงในการใกล้เคียงข้อพิพาทจะไม่ถูกนำไปปะปนกับสำนวนความที่ใช้ใน การพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่การใกล้เคียงข้อพิพาทไม่สำเร็จซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นเชื่อถือและสร้างความเป็นมืออาชีพและสถาบันมืออาชีพด้านการใกล้เคียงและประณอมข้อพิพาทของศาลปกครอง

6.3.1.2 การเพิ่มเติม “ส่วนที่ 2/3” จัดตั้งสถาบันส่งเสริมและพัฒนาผู้ไกล่เกลี่ย ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลปกครอง

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 2/3 จัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลปกครอง ทำหน้าที่ฝึกอบรม ทดสอบความรู้ ส่งเสริมการศึกษา กำหนดหลักสูตรการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางปกครอง หลักสูตรการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางปกครองเฉพาะด้าน หลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่มีลักษณะพิเศษหรือหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขั้นสูง และฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลปกครอง ตลอดจนให้การอบรมทบทวนความรู้ให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทหรือตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลปกครองโดยเฉพาะเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางปกครอง เพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดี และแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองสูงสุด

6.3.2 การยกเลิกหรือปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลปกครองตามข้อเสนอแนะที่กล่าวข้างต้น

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2556).
- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส* (ฟรี.เพรส 2554).
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย* (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม 2553).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 20, วิญญูชน 2556).
- , *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28, วิญญูชน 2562).
- ชลัท ประเทืองรัตนนา, *การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง: เส้นทางแห่งการสร้างความสำเร็จร่วมกัน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2559).
- เทียนเงิน อุดระชัย, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ.* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2562).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560).
- นรินทร์ อธิสาร, *การสร้างระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2556).
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, 'ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท' ใน พรพิมล จิรศิริเลิศ (บรรณาธิการ) *รวมบทความไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนีประนอมข้อพิพาท และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (บริษัท เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด 2548).
- ไพรัช โตสวัสดิ์, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง Mediation in the Administrative Court* (สำนักงานศาลปกครอง ม.ป.ป.).
- ภาณุ รังสีสหัส, *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2548).
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).
- , *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2546).
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง* (วิญญูชน 2544).
- , *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, นิติธรรม 2540).

ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 7, วิญญูชน 2560).

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, *หลักความได้สัดส่วน* (สำนักงานศาลปกครอง 2553).
สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น Introduction to Public Law* (พิมพ์ครั้งที่ 12, วิญญูชน 2560).

สวิศ ลิมปรั้งษ์, *อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท* (นิติรัฐ 2545).

สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, *คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักงานศาลยุติธรรม 2550).

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง 2558* (สำนักงานศาลปกครอง 2558).

อำพน เจริญชีวินทร์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2545).

อนันต์ จันทโรภากร, *ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท : การเจรจาไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

ภาษาต่างประเทศ

Boyron Sophie, 'The Rise of Mediation in Administrative law Dispute: Experiences from England, France, and Germany,' (2006) Public Law (50' Anniversary Year).

CHABANOL Daniel, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel annoté* (5^è ed, Le moniteur 1998).

CHAPUS René, *Droit du contentieux administratives* (11^èed., Domat droit public, Montchrestien 2004).

Henry J. Brown and Arthur L, 'Marriott, ADR Principle and Practice' (1999).

Laurence Boulle, *Mediation : Principles Process Practice* (Bloomsbury Professional 2001).

บทความในวารสาร

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสากววงศ์, 'ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน' (2529) 42 บทบัณฑิตย, 58-59.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 'การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย' (2525) 12 วารสารนิติศาสตร์, 157.

ณัฐา มุนจินดา, ‘ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี’ (2547) 4 บทบัณฑิตย, 7-8.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง’ (2562) 33 วารสารกฎหมายปกครอง, 6.

บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, ‘หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส’ (2543) 19 วารสารกฎหมายปกครอง, 173-174.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ, ‘การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง’ (2546) 33 วารสารนิติศาสตร์, 470.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, ‘หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง’(2545) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 104-107.

ปาลิรัฐ ศรีวรรณพุกษ์, ‘บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส’ (2556) 13 วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 5.

โกคิน พลกุล, ‘สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง’ (2544) 1 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 63.

วุฒิชัย จิตตานุ, ‘การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน’ (2549) 8 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 44.

วิศรุต คิตติ, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง’ (2564) 21 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 38.

วรรณชัย บุญบำรุง, ‘หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส’ (2543) 19 วารสารกฎหมายปกครอง, 34-35.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง’ (2538) 14 วารสารกฎหมายปกครอง, 9-13.

-- ‘ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ’ (2537) วารสารกฎหมายปกครอง, 42-54.

วรรัตน์ ไชขุนทด, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี’ (2554) 11 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 56-57.

วิชา เนตรหัสณัยน์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐออสเตรีย : ศึกษากรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของท่าอากาศยานแห่งชาติเวียนนา (Viemediation)’ (2564) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 79, 99.

ภาษาต่างประเทศ

Gaillard, Emmanuel, and Edelstein, Jenny, ‘Mediator in France’ (2000) 55 Dispute Resolution Journal.

วิทยานิพนธ์

นาตาชา วศินดิลก ผลพฤกษ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535).

เพ็ญพิศ ผลตาล, ‘การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท’ (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549).

รัตน์ลักษณ์ นานนิตธาตา, ‘การไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551).

วิสสุตา ชชกฤษ, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2563).

วรรณ จรารินทร์, ‘หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548).

สุรเชษฐ์ เณรบำรุง, ‘ปัจจัยการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี’ (สารนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

เอกสารอื่น ๆ

กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, ‘โครงการพัฒนาความรู้บุคลากรศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส) ศาลปกครอง 2555).

เทอดพงศ์ คงจันทร์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ศึกษารูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพสำหรับใช้ในศาลปกครองชั้นต้น’ (รายงานผลงานทางวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการอบรมผู้บริหารศาลปกครองชั้นต้น รุ่นที่ 8 2563).

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางในคดีปกครอง’ (เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง รุ่นที่ 3 ณ อาคารศาลปกครอง กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563).

ประวิทย์ ตั้งคงนุษ, ‘การบังคับใช้หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมโดยศาลปกครอง’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 7 สำนักงานศาลปกครอง 2554).

ไพรัช โตสวัสดิ์, ‘การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง’ (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลการอบรมหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2558).

วรารัตน์ ไชขุนทด, ‘สถานการณ์ปัจจุบันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมัน อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน’ (เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558).

วรารัตน์ ไชขุนทด และคณะ, โครงการ “การศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครองและการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation)” (รายงานฉบับสมบูรณ์ ปีที่ 1 เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ(มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) 2557).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง 2549).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

ปรานี สุขศรี, ‘หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)’ (รัฐสภา 2557) 2-3. <<http://search.admincourt.go.th/go.th/>> สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2566.

บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม’ <<http://www.enlightened-jurists.com/page/100/The-Rule-of-Law.html>> สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, ‘คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย’, 60 <supremecourt.or.th/assets/files/mediation/4.ประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย.pdf>. สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

ภาษาต่างประเทศ

Administrative Appeals Tribunal, (2012) ‘Mediation Process Model’ <[http://www.aat.gov.au/docs/ADR/MediationProcess Model.pdf](http://www.aat.gov.au/docs/ADR/MediationProcess%20Model.pdf)> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

ADR now, 'Pros and Cons of ADR' <http://www.adrnw.org.uk/go/SubSection_41.html>

สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

Becker Legal, B.C., 'Advantages & Disadvantages of Mediation'

<<http://www.beckerlegallgroup.com/a-d-mediation>>สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

Roger Fisher and William Ury, 'Principled Negotiation-The Harvard Approach – Fisher & Ury'

<<https://www.site-shot.com/2tRnSAXIEe-f5QJCrBEABA>> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562.

Mediation Process.org, 'Advantages & Disadvantages of Mediation'

<<http://www.mediationprocess.org/disadvantages-of-mediation.html>>สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2565.

North, John, 'Court Annexed Mediation in Australia - an Overview'

<http://www.lawcouncil.asn.au/shadomx/apps/frns/fmsdownlcad.cfm?file_uid=A831100C-1E4F-17FA-D2B7-9512F1BC96E3&siteName=lca> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

Permanent Bureau, 'Hague Conference on Private International Law (HCCH),"Guide to good practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspect; of International Child Abduction : PART V - MEDIATION"

<<http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2011pd05e.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

Seitman, John, 'Timing of Mediation Is Just as Important as Picking of Neutral'

<<http://www.jamsadr.com/timing-of-mediation-is-just-as-important-as-picking-of-neutral-06-11-2004/>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

Straus Institute for Dispute Resolution, 'Benefits of Mediation'

<<http://www.mediate.com/articles/benefits.cfm#>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

The Scottish Government, 'Scottish Procurement Directorate: Alternative Dispute Resolution Guideline' <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1265/0085404.doc>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2564.

ภาคผนวก

○ คำ.....

คดีหมายเลขดำที่/ ๒๕.....

คดีหมายเลขแดงที่/ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่..... เดือน..... พุทธศักราช ๒๕.....

ระหว่าง { ผู้ฟ้องคดี
..... ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า.....

ในฐานะที่เป็น.....

เกิดวันที่..... เดือน..... พ.ศ..... อายุ..... ปี อาชีพ.....

อยู่ที่..... หมู่ที่.....

ถนน..... ตรอก/ซอย..... ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... ขอยื่นคำ..... มีความตามที่จะกล่าว

ต่อไปนี้.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

หมายเหตุ ๑. ในช่อง “คำ.....” ให้ระบุรายละเอียดว่าเป็นคำร้อง คำขอ คำแถลง คำชี้แจง หรือคำคัดค้าน เป็นต้น

๒. แบบฟอร์มนี้เป็นเพียงตัวอย่าง ไม่จำเป็นต้องทำตามแบบนี้

แผ่นที่

(ลงชื่อ).....ผู้ยื่นคำ.....

(.....)

แบบขอสัมภาษณ์

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย PROBLEMS WITH MEDIATION OF

ด้วยข้าพเจ้า นางสาวณิ ศิวจันทร์ นักศึ
กระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยฯ ให้ศึกษาวิจัยในหัวข้อ เรื่อง ปัญหา
(PROBLEMS WITH MEDIATION OF ADMINIST
ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพ
แนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนากระบวนการไกล
วิจัยมีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีค
ในด้านดังกล่าว ด้วยการเก็บข้อมูลแบบสัมภาษณ์เชิง

ข้าพเจ้าในฐานะผู้วิจัยและคณาจารย์ที่ป
หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านดังกล่าว หรือเป็น
ขอความร่วมมือสับถวณณ์เชิงลึกและขอความคิดเห็นจาก

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ – สกุล ของผู้ให้สัมภาษณ์.....

อาชีพ/ ตำแหน่ง.....

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

การเปิดเผยข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

- ☐ ไม่ประสงค์ออกนาม
- ☐ ประสงค์ออกนาม
- ☐ อนุญาตให้เปิดเผยข้อคิดเห็น

ประวัติผู้สัมภาษณ์

นางสาวณิ ศิวจันทร์

• ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำ

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

3.3 ท่านคิดว่า จำนวนการใกล้เคียงคดีปกครอง

3.4 ท่านคิดว่ารูปแบบการพิพาทคดีปกครองและกา

4. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

4.1 การใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองมีส่วน

4.2 ท่านคิดว่าทำอย่างไรกระบวนการพิจารณา

ต่อการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยว

ท่านมีข้อเสนอแนะใดหรือไม่

.....

.....

.....

.....



ที่ อว.๖๗.๒๑/๔๐๓

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ค้นคว้าข้อมูลและเอกสาร
เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองระยอง

ด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เช
ปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความประสงค์จะขอ
ระบบใกล้เคียง ได้แก่ ขอคัดสำเนาคำพิพากษาคดี
เอกสารรายงานการพิจารณาคดีในกระบวนการ
วิเคราะห์ทำดัชนีนิพนธ์ หัวข้อ “การบริหารจัดการ



ที่ อว.๖๗.๒๑/๔๐๔

เรื่อง ขออนุมัติคราะห์คั่นคว่ำข้อมูลและเอกสาร
เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสุพรรณ

ด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เซ
ปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความประสงค์จะขอ
ระบบใกล้เคียง ได้แก่ ขอคัดสำเนาคำพิพากษาคดี
เอกสารรายงานการพิจารณาคดีในกระบวนการไกล
วิเคราะห์ทำดัชนีนิพนธ์ หัวข้อ “การบริหารจัดการ
เอกสาร นักศึกษาจะเป็นผู้ชำระ)

ที่ ศป ๐๐๓๒/ธ 

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ค้นคว้าข้อมูลและ
เรียน คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ้างถึง หนังสือคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สิ่งที่ส่งมาด้วย ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๗ - ข้อ ๒๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านขอ

ที่ ศป ๐๐๑๐/ ๑๔๖

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ค้นคว้าข้อมูลและเอกสาร
เรียน คณบดีคณะนิติศาสตร์
อ้างถึง หนังสือ ที่ อว.๖๗.๒๑/๔๐๓ ลงวันที่ ๗ พ
สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำพิพากษาคดีที่ดำเนินการ

ตามที่ท่านได้มีหนังสือที่อ้างถึงแจ้ง
ปรัชญาดุष्ฎิบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการ
เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีระบบไกล่
พิจารณาคดีโดยใช้ระบบไกล่เกลี่ย และเอกสาร
ประกอบการจัดทำดุष्ฎินิพนธ์ นั้น

สำนักงานศาลปกครองระยองขอชี้แ
สู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวน ๘ คดี
ไม่สำเร็จ ๒ คดี อยู่ระหว่างดำเนินการ ๒ คดี ส

ที่ ศป ๐๐๒๕/๑๓๐๙

ถึง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เขาวณี ผิวจันทร์

ตามที่ท่านขอความอนุเคราะห์
ทางปกครอง เพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าประ
คตปกครองในประเทศไทย” ความละเอียดแจ้ง

สำนักงานศาลปกครองขอ
ประจําปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ศาลปก
ข้อพิพาทเป็นข้อมูลประกอบใน QR-Code หน
ได้จากเว็บไซต์ศาลปกครอง แผน “บริการ” แผน



๑๖.๒๓.๒๓/๖ ๔๔๗

๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเข้าใช้บริการห้องสมุดกฤตยภัฏาเพื่อค้นคว้าข้อมูล

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วย นางเขาวณิ ผิวจันทร์ เลขทะเบียน ๖๒๐๑๓๐๐
ปริญญาศุภภัตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะ
มีความประสงค์จะขอเข้าใช้บริการห้องสมุดกฤตยภัฏา เพื่อค้นคว้าร่างก
และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์
พัฒนาการใกล้ใกล้ข้อพิพาทคดีปกครองของประเทศไทย"

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาอนุญาตให้นักศึกษาเข้าใช้บริก
เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย จะขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความ

Un

ยว.๖๗.๒๑/๑๕๑

เรื่อง ขออนุมัติโครงการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิง
เรียน ประธานศาลปกครองสูงสุด
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. เอกสารชี้แจงข้อมูลแก่ผู้เข้าร่วม
๒. หนังสือแสดงเจตนายินยอม
๓. แบบสัมภาษณ์

ด้วย นางเชาวณี ผิวจันทร์
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารระบบ
วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย

ภาคผนวก ข

ชื่อและตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามและการขอสัมภาษณ์เชิงลึก
(อ้างอิงตามช่วงเวลาที่ยกสัมภาษณ์ ระหว่างวันที่ 30 มกราคม 2566 – วันที่ 2 พฤษภาคม 2566)

กลุ่มตุลาการศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด

นายประนัย วณิชชานนท์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
นายรังสิกร อุปพงษ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นายวชิระ ขอบแตง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองกลาง

นายคม บูรณวรศิลป์	รองอธิบดีศาลปกครองกลาง
นายจิตติคุณ แพงคุณ	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายเทอดพงศ์ คงจันทร์	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายนิทัศน์ จุ้ยนียง	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายวินัย รุ่งรักษ์สกุล	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
นายเจษฎา เสริณสุขสัมฤทธิ์	ตุลาการศาลปกครองกลาง
ดร.ชาญวิทย์ ชัยกันย์	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายธีระ เดชขำ	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นางนาถอุมา บรรจงมณี	ตุลาการศาลปกครองกลาง
ดร.สุชาติ วงศ์สินนาค	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายสุรเชษฐ์ มะโนมัยกิจ	ตุลาการศาลปกครองกลาง
นายโสภณ หริมสาโรจน์	ตุลาการศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองภูมิภาค

นายชาวิวัฒน์ ศรีแก้ว	อธิบดีศาลปกครองอุบลราชธานี
นายประพจน์ คล้ายสุบรรณ	อธิบดีศาลปกครองเพชรบุรี
นายอนุชา อุณสวัสดิกุล	รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่
นายจิระสวัสดิ์ สุรฤทธิ์ธำรง	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่
นายวิทยา ฝั้นคำอ้าย	ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่
ดร.มานิช นามเดช	ตุลาการศาลปกครองนครสวรรค์

นายจตุพล ศรีบุรมย์
นายอัครณ อุทัยรังษี

ตุลาการศาลปกครองนครราชสีมา
ตุลาการศาลปกครองยะลา

กลุ่มผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง

ดร.เจตน์ สถาวรศีลพร

ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

กลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

พ.ต.ต.ดร.สันติ ผิวทองคำ

ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง

กลุ่มพนักงานอัยการ

ดร.ณัฐวุฒิ เสนเนียม

พนักงานอัยการ ประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

นายภานุพิศุทธิ์ อัครพรอาภาภัทร์ พนักงานอัยการ ประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

กลุ่มพนักงานคดีปกครอง

นายธนารัฐ บวรสุวรรณ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

นายเอกสิทธิ์ จันตะมา

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

นางสาวเพียงพิศ ผลตาล

พนักงานคดีปกครอง

นายไพโรจน์ ทองเพชร

พนักงานคดีปกครอง

ดร.วีระสิทธิ์ บุณประภานนท์

พนักงานคดีปกครอง

กลุ่มนักวิชาการ

อาจารย์ เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี

อาจารย์ ดร.ชัย สมรภูมิ

อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

ดร.อนันต์ คงเครือพันธุ์

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ ศาลปกครอง

นายนรินทร์ อิศาร

ผู้อำนวยการกลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน สำนักวิจัยและ
วิชาการ ศาลปกครอง

กลุ่มนิติกรหรือผู้ที่เคยเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

นายอนุพงษ์ เพี้ยแก่นแก้ว

นิติกร กองกฎหมายการทำเรื่องแห่งประเทศไทย (การทำเรื่อง
แห่งประเทศไทย (ไม่ประสงค์ออกนาม)

ภาคผนวก ฅ

รายงานการตอบแบบสอบถามและการให้สัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ

(เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามและการถอดเทปจากบทสัมภาษณ์)

(ระหว่างวันที่ 30 มกราคม 2566 – วันที่ 2 พฤษภาคม 2566)

1. การสัมภาษณ์กลุ่มตุลาการศาลปกครอง

1.1 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัญหาความสนใจของคู่กรณีซึ่งในบางกรณีฝ่ายปกครองไม่ประสงค์จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจึงไม่อาจกระทำได้ ปัญหาอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือที่เกี่ยวกับประโยชน์หรือเงิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปรับลดจำนวนเงิน ซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้อต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ คดีที่ได้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง หากให้มีการไกล่เกลี่ยก็น่าจะทำได้ในส่วนที่เป็นประเด็นโต้แย้ง ในเรื่องการไม่ดำเนินการตามรูปแบบหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองก็ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ระยะเวลาไกล่เกลี่ยคดีปกครองขึ้นกับลักษณะข้อพิพาท หากเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยากซับซ้อนจะใช้เวลาประมาณ 30 วัน หากเป็นคดีที่มีข้อยุ่งยากอาจใช้เวลา 60 – 90 วัน คดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จยังมีไม่มาก โดยบางครั้งอาจไกล่เกลี่ยสำเร็จเพียงบางประเด็น เช่น คดีสัญญาทางปกครองจะสามารถตกลงกันได้ประเด็นเรื่องความสำเร็จของงาน แต่ในส่วนของการค่าปรับตามสัญญายังตกลงกันไม่ได้ คดีที่ไกล่เกลี่ยได้สำเร็จมักจะเป็นคดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(1) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่าในระยะแรกเห็นควรให้การไกล่เกลี่ยกระทำโดยตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในอนาคตอาจให้บุคคลอื่นที่มีใช้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้มีประสบการณ์ทางด้านคดีปกครอง และต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

(2) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ปัจจุบันยังไม่มีประเด็นใดที่ต้องแก้ไข และยังไม่สมควรจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในศาลปกครอง ส่วนการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรปิดเป็นความลับ เพราะเป็นข้อตกลงของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่อาจมีข้อตกลงพิเศษซึ่งบุคคลทั่วไปไม่จำเป็นต้องรู้ ในส่วนของรูปแบบการ

¹ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองสูงสุด, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

พิพากษาและการบังคับคดีปกครองปัจจุบันเหมาะสมอยู่แล้ว การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพช่วยลดขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาล ทำให้คดีเสร็จเร็วขึ้น

1.2 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองมีปัญหาอุปสรรคพอสมควร คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 (1) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง น่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ การไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ใช้เวลานานและจากประสบการณ์เห็นว่าไม่ค่อยสำเร็จ

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ควรแก้ไขให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง สำหรับสำนวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่ควรปกปิดเป็นความลับเด็ดขาด การพิพากษาคดีที่มีการไกล่เกลี่ยควรระบุวิธีการให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ การจำหน่ายคดีที่ไกล่เกลี่ยได้สำเร็จออกจากสารบบการดำเนินคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองไม่มีส่วนช่วยให้ลดปริมาณคดีปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่ใช้ระยะเวลารวดเร็วขึ้นทันต่อการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ควรใช้บุคคลภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ

1.3 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน จึงมีหน้าที่ต้องรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลักด้วย จะตกลงไกล่เกลี่ยกับเอกชนที่ทำให้ต้องเสียประโยชน์ส่วนรวม หรือลดคุณค่าประโยชน์หรือให้ประโยชน์แก่เอกชนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมจึงไม่อาจกระทำได้ ปัญหาประสิทธิผลในการบังคับตามการไกล่เกลี่ย เนื่องจากปัญหาผู้แทนการไกล่เกลี่ยของหน่วยงานทางปกครองไม่กล้าตัดสินใจ หรือไม่มีความแท้จริงในการตัดสินใจแทนหน่วยงาน เช่น การตกลงเรื่องจำนวนเงินที่จะชดเชย เป็นต้น ทำให้การเจรจาตกลงกันไม่สามารถหาข้อยุติได้ ปัญหาของหน่วยงานทางปกครองยังมีในเรื่องที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหน่วยงานไม่ได้มีเสรีภาพในการเจรจาไกล่เกลี่ยอย่างแท้จริง และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐด้วย ปัญหาหากจะให้บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ มีผลจำต้องได้รับการอนุมัติหรือรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนหรือไม่ ตามกฎหมายจัดตั้งศาล

² ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองสูงสุด, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

³ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองสูงสุด, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

ปกครองฯ มีข้อจำกัดที่กระบวนการไกล่เกลี่ยทำได้เฉพาะภายหลังมีการฟ้องคดีแล้วเท่านั้น ไม่มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี จึงไม่สามารถลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลให้น้อยลงได้ คงช่วยได้แต่เฉพาะทำให้คดีเสร็จไปจากศาลเร็วขึ้นเท่านั้นหากสามารถตกลงกันได้ทั้งหมด คำขอให้มีการไกล่เกลี่ยจะต้องกระทำก่อนศาลกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น คำขอที่ยื่นหลังจากนี้ศาลจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ แต่ในฝรั่งเศสคู่กรณีอาจริเริ่มจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเองก่อนฟ้องคดี โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลภายนอกที่คู่กรณีเลือก หรืออาจขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยให้โดยความยินยอมของคู่กรณีก็ได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพราะวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย (คำสั่ง) ก็เพื่อให้เกิดผลบังคับทางกฎหมายในทันที นอกจากนั้นยังมีข้อสันนิษฐานทางกฎหมายมหาชนว่า การออกกฎ/คำสั่งย่อมชอบด้วยกฎหมายตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่น โดยศาลหรือผู้ออกคำสั่งหรือผู้มีอำนาจเหนือผู้ออกคำสั่ง การกำหนดให้ไกล่เกลี่ยได้จึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการมากกว่าจะเป็นการยุติข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับผู้อยู่ในบังคับของกฎ/คำสั่ง ต้องแยกเป็นการกระทำทางปกครองที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียว คือการออกกฎ/คำสั่ง กับการกระทำหลายฝ่ายคือการทำสัญญาทางปกครอง แต่ถ้าเป็นเรื่องสัญญาทางปกครองย่อมสามารถไกล่เกลี่ยได้ เพราะส่วนหนึ่งเป็นไปตามหลักการแสดงเจตนาหรือความสมัครใจในการเข้าทำสัญญาของคู่สัญญา ซึ่งยังสามารถตกลงกันได้ เช่น การเจรจาโดยยกข้ออ้างเหตุผลวิสัยที่จะขอลดค่าปรับ หรือขอขยายระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่เสียค่าปรับ เป็นต้น ระยะเวลาไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยคดีปกครองในฝรั่งเศสใช้เวลาประมาณ 6 เดือน ถึง 1 ปี แต่ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก ส่วนสถิติความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยคดีปกครองสำหรับประเทศไทยนับแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ 12)พ.ศ.2562 มีผลใช้บังคับ คดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จมีน้อย

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองอาจไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น อาจแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ได้ เพราะตุลาการศาลปกครองมีข้อจำกัดในการพิจารณาคดีหากเรื่องนั้น ๆ เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะด้าน ที่ตุลาการศาลปกครองไม่ได้มีพื้นความรู้หรือได้ศึกษามาก่อน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีกฎหมายมหาชนซึ่งผู้ที่มาชี้ขาดคดีจำเป็นต้องมี ในระยะเริ่มแรกจึงควรให้ตุลาการศาลปกครองได้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไปก่อน ในระยะต่อไปพนักงานคดีปกครอง ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติตามที่ศาลกำหนดและได้ขึ้นทะเบียนไว้ย่อมสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ เพราะในข้อเท็จจริงนั้นคู่กรณีควรจะเป็นผู้ให้ความยินยอมในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย แต่ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้มีบทบัญญัติเช่นนั้นแต่ให้เป็นอำนาจของผู้รับผิดชอบราชการศาลเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากตุลาการศาลปกครอง

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ควรเพิ่มเติมวิธีพิจารณาในส่วนที่ให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้ และผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองก็ได้ การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยในขณะนี้อาจยังไม่จำเป็น เนื่องจากปริมาณคดีที่คู่กรณีมีคำขอไกล่เกลี่ยมีน้อยมาก ทั้งที่ศาลได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบแล้วว่าสามารถขอให้ศาลจัดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องระหว่างคู่กรณีเหมือนการฟ้องคดี ดังนั้น ส่วนของการไกล่เกลี่ยจึงควรเก็บเป็นความลับ

ระหว่างคู่กรณีจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษา/คำสั่งถึงที่สุดแล้วเท่านั้น หรือกรณีที่สามารถเจรจาตกลงกันได้ทั้งหมด และได้ขอให้ศาลพิพากษตามยอม คำพิพากษาย่อมเปิดเผยสู่สาธารณชน ซึ่งย่อมรวมถึงบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความด้วย รูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดี นั้น เห็นว่า ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดไว้ดีแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีอยู่บ้าง แต่ไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากคู่กรณีอาจจะยังไม่แน่ใจในผลสำเร็จของกระบวนการที่มีผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองมาร่วมไกล่เกลี่ย และเกี่ยวพันกับปัญหาอำนาจการตัดสินใจและประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนไม่สนใจที่จะมีคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นทางแก้ปัญหาลำช้าและปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้ดีหากสามารถนำมาใช้ได้อย่างจริงจัง

1.4 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม⁴)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นทางเลือกของคู่กรณี ซึ่งอาจมีปัญหอุปสรรคเสนอเป็นข้อได้ ดังนี้ (1) การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เป็นที่ทราบในวงกว้างถึงเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง (2) การแนะนำคู่กรณีซึ่งอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ศาล หรือมีการตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในชั้นต้น (3) ระเบียบวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมาจากคำขอของคู่กรณี ซึ่งหากคู่กรณีไม่ทราบจึงไม่มีการยื่นคำขอ น่าจะพิจารณาว่าหากศาลมีความเห็นว่าคดีน่าจะมีช่องทางไกล่เกลี่ยได้ อาจกำหนดอำนาจให้กว้างขวางขึ้น และควรส่งเสริมให้ศาลใช้ระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มากขึ้น คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องยากที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะเป็นความชอบด้วยกฎหมายแต่มีข้อพิจารณาว่า หากไกล่เกลี่ยแล้วอาจมีข้อเสนอแนะให้ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งไปทบทวนคำสั่งเดิม และหากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองอาจไปยกเลิกเพิกถอนต่อไป เว้นแต่จะมีการฟ้องเรื่องละเมิดเข้ามา ด้วย การไกล่เกลี่ยอาจกระทำได้อย่างขึ้นหรืออาจเป็นการไกล่เกลี่ยโดยไม่หวังผลสำเร็จ แต่อาจไกล่เกลี่ยเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงบางอย่างอันอาจเป็นประโยชน์ในการไต่สวนคดีนั้นต่อไป ระยะเวลาที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยในหลายกรณี เช่น ความยากง่ายของคดี การเตรียมตัวของตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ศิลปะและทักษะรวมถึงบุคลิกภาพของตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ความร่วมมือของคู่กรณีและความตั้งใจที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน คดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จส่วนตัวเคยมีประสบการณ์มาบ้างและสามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จภายใน 2 นัด 2 วันทำการ

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยหลักแล้วควรเป็นตุลาการศาลปกครอง แต่อาจมีการเปิดกว้างให้มากขึ้นในอนาคตซึ่งอาจรับสมัครจากผู้ที่เคยเป็นตุลาการศาลปกครองมาก่อนในระยะแรก และหากมีเหตุผลความจำเป็นก็อาจเปิดกว้างรับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ศาลปกครองกำหนด และจัดให้มีการศึกษาอบรมจนเชื่อได้ว่ามีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ การเปิดโอกาสให้พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่

⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองสูงสุด, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง จำเป็นต้องพิจารณาโดยรอบคอบเพราะเป็นข้อพิพาทที่มีเรื่องของประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง การยอมให้บุคคลที่มีใช้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุนแต่ต้องกำหนดระเบียบข้อบังคับ ที่เข้มงวด และจัดให้มีการอบรมอย่างจริงจังรวมทั้งผ่านการทดสอบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองโดยเฉพาะอยู่แล้ว โดยมีกรอบการปฏิบัติกว้างๆ ซึ่งเพียงพอใช้ในการไกล่เกลี่ย ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ควรปกปิดเป็นความลับเด็ดขาด แต่พียงนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะการให้การถ้อยคำในการไกล่เกลี่ยอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากการพิจารณาคดีก็อาจเป็นไปได้ เพราะความเข้าใจของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยกับการพิจารณาคดีอาจแตกต่างกัน ในการให้ถ้อยคำก็ได้ ในส่วนของรูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองควรดำเนินการตามที่ระเบียบศาลปกครองกำหนดไว้ โดยการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือจัดทำข้อตกลงตามผลการไกล่เกลี่ย แต่ควรระมัดระวังอย่างยิ่งว่าข้อตกลงที่จัดทำขึ้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องข้อตกลงในการชำระหนี้ซึ่งมีทุนทรัพย์สูง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมีส่วนช่วยให้ลดปริมาณคดีปกครองได้เพียงแต่ต้องระมัดระวังมิให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจบไปในคดีนี้ แต่เมื่อมีการปฏิบัติตามผลการไกล่เกลี่ยอาจทำให้เกิดผู้เดือดร้อนรายใหม่จากการที่ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติตามผลการไกล่เกลี่ย ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจนำความเดือดร้อนเหล่านั้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ การพิจารณาคดีให้รวดเร็วและติดตามการบริหารจัดการคดีอย่างต่อเนื่องชัดเจน มีการวางแผนคดีแต่ละเรื่อง ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดระยะเวลาในกระบวนการยุติธรรมใช้บังคับอยู่แล้วคาดว่าจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะใช้ระยะเวลารวดเร็วขึ้น และทันต่อการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครองได้

1.5 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม⁵)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง มีอุปสรรคจากแนวความคิดหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนในเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือผู้อยู่ใต้ปกครอง กล่าวคือ ไม่มีความเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน การไกล่เกลี่ยในเรื่องการกระทำทางปกครอง จึงมีนักกฎหมายมหาชนของศาลปกครองบางส่วนไม่เห็นด้วยที่จะนำเรื่องการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครอง คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง รวมถึงคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ การไกล่เกลี่ยคดีปกครองส่วนใหญ่ใช้เวลาไม่นานมาก เว้นแต่บางคดีจำเป็นต้องตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นต่อศาลก่อน เช่น คดีเหตุรำคาญ กรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ข้างพเจ้าเคยไกล่เกลี่ยคดีสำเร็จหลายคดี เช่น คดีเหตุรำคาญจากเสียง คดีสัญญาับทุนการศึกษา เป็นต้น

⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนามและเปิดเผยสถานที่, (20 มกราคม 2566).

(2) **ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย** เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครอง เพราะมีความรู้และประสบการณ์ในคดี คู่กรณีให้ความเชื่อถือ มีความเป็นกลาง อย่างไรก็ตามพนักงานคดีปกครอง ก็สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ ภายใต้เงื่อนไขของการฝึกอบรม การทดสอบ ระบบการขึ้นทะเบียน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของตุลาการ

(3) **ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่มีอยู่ควรปรับแก้เรื่องระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย การขอรับความเห็นชอบของหน่วยงานเจ้าของความเห็นชอบของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ตามมาตรา 66/2 พรบ.จัดตั้งศาลฯ ให้มีความชัดเจนและรวดเร็วขึ้น หากศาลปกครองยอมรับกระบวนการไกล่เกลี่ย ก็ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง เพื่อพัฒนาการไกล่เกลี่ย การฝึกอบรม การขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย ส่วนงานการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรเป็นเรื่องการพิจารณาชั้น เว้นแต่ศาลอนุญาตให้มีการเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องภายในตามหลักความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองควรมีความเรียบง่าย ส่วนการบังคับคดีเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยเร็ว การไกล่เกลี่ยทำให้การจัดการคดีที่ค้างพิจารณาไปได้มาก มีประโยชน์ในการลดระยะเวลาการพิจารณาคดี คู่กรณีมีความพอใจทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ทันต่อการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

1.6 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม⁶)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ช่วงที่

มีการร่างกฎหมายคณะกรรมการมีความเห็นเป็นสองฝ่าย เห็นว่าหากมีการไกล่เกลี่ย การที่จะต้องปฏิบัติโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย คือต้องการคงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ กฎหมายต้องออกขอการกระทำต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องชี้ในประเด็นนี้ก่อนว่า การปฏิบัติหน้าที่ตรงนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าเกิดว่าปล่อยให้มีการไกล่เกลี่ยในประเด็นนี้ อาจมีลักษณะเป็นเรื่องของการสมยอมกันในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และมาตกลงในข้อพิพาทนั้นได้กรณีนี้จึงไม่เหมาะสมในการที่จะมาไกล่เกลี่ย เพราะการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายซึ่งมีความเห็นเป็นสองฝ่ายฝ่ายที่หนึ่งมองว่าต้องการคงไว้ มาตรา 9 (1) แต่หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่งคือ การไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วเนื่องจาก กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองมีการตรวจสอบหลายขั้นตอน ตั้งแต่ตุลาการเจ้าของสำนวน ตรวจสอบโดยผู้รับผิดชอบราชการศาล ตรวจสอบโดยตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย และสุดท้ายมาที่องค์คณะก็ตรวจสอบ อีกซึ่งอยู่ในกรอบของกฎหมายอยู่แล้ว ประเด็นนี้ก็มีการถกเถียงโต้แย้งกันอยู่พอสมควรในประเด็น ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องในมาตรา 9 (1) ว่าสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อ

⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ห้องสมุดกฎหมายมหาชน, ศาลปกครองกลาง, 2 พฤษภาคม 2566).

พิพาทได้หรือไม่ซึ่งถ้าเกิดว่าให้มีการไต่ถามในมาตรา 9 (1) ในบางประเภทอาจมีการไต่ถามด้วยก็ได้ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายลักษณะที่มีความบกพร่องที่เห็นได้ชัดเจนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในเรื่องของการออกคำสั่งโดยผู้ที่ออกคำสั่งไม่มีอำนาจในการออกคำสั่ง เป็นต้น อันนี้ก็ถือว่าสามารถนำมาไต่ถามเพื่อหาข้อยุติได้เร็วขึ้น ซึ่งก็ต้องมีการพัฒนาในเรื่องนี้ตามแนวคิดทฤษฎี และ ต้องเห็นสมควรให้มีการไต่ถามในอนาคต ซึ่งก็ยังมีคดีบางประเภทที่ มาตรา 9 (1) เองเห็นว่าเป็นการดำเนินการไต่ถามอย่างชัดเจน ก็สามารถดำเนินการไต่ถามได้หรือ เป็นการดำเนินการไต่ถามในกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติ โดยไม่ชอบ อันนี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งก็สามารถไต่ถามได้ แต่ตามมาตรา 9 (1) โดยแท้มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ศาลเข้าไปตรวจสอบว่าการกระทำนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเนื้อหาในคดีในเรื่องของการวินิจฉัยคดี รวมทั้งกระบวนการเนื้อหาในส่วนนี้ อันนี้คือกรอบเดิม ส่วนกรณีคดีตามมาตรา 9 (1) และศาลใช้อำนาจ ตามมาตรา 66/2 (4) ที่ว่าคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในส่วนนี้ยังถูกจำกัดในข้อกฎหมายเพราะฉะนั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการไต่ถามได้และที่ประชุมใหญ่ฯ ไม่เคยกำหนดให้คดีใดสามารถ ไต่ถามได้ยังไม่เห็นนะครับ เพราะฉะนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้ผมว่าจะต้องมีการพัฒนาไปอีก ในแง่ของเชิงทฤษฎีและกรอบในการพิจารณาคดี ซึ่งในศาลก็มีการพูดคุยกันอยู่ต่างคนต่างก็คิด ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการในช่วงนี้ได้ เป็นการเปิดทางเอาไว้แต่ยังไม่มีการเกิดขึ้น ประเด็นเกี่ยวกับคดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไต่ถามในศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันยังไม่มีคดีเข้าสู่การไต่ถาม เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของเขตอำนาจศาล เรื่องของการฟ้องตรงก็มีเรื่องกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมันก็อยู่ในมาตรา 9 (1) ดังนั้นไม่มีในเรื่องของละเลยล่าช้า ละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง เมื่อศาลได้มีการชี้ขาดไปแล้ว และต้องอุทธรณ์ขึ้นไปซึ่งการอุทธรณ์ตรงนี้มันก็อยู่ในกรอบของกฎหมายว่าศาลสูงต้องมาทบทวนใหม่ คือ ไม่สามารถที่จะมาไต่ถามในศาลสูงได้ ดังนั้นในการเขียนกฎหมายในมาตรา 66/1 เป็นการเขียนไว้โดยยังไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งผมเข้าใจว่า มติในที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 66/2 (4) จะช่วยได้ถ้ามีการกำหนดไว้ให้ดำเนินการในศาลสูงด้วย ก็จะไปด้วยกันแต่ในขนาดนี้ ก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เลย

(2) ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการไต่ถาม นอกจากเป็นตุลาการศาลปกครองแล้ว สามารถเป็นบุคคลอื่นได้หรือไม่ เช่น ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณอายุราชการ พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรม, ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ละแผนกคดี ผมเห็นด้วยอย่างยิ่งแต่ว่า น่าจะถือว่าในช่วงแรกเราจะแก้ปัญหาในส่วนนี้อย่างไร ผมเห็นว่าถ้าเป็นกรณีศาลเล็กๆ ที่มีจำนวนตุลาการและผู้บริหารรวมกันประมาณ 5 ท่านในส่วนของ 5 ท่าน ถ้าสามารถไต่ถามได้สามารถทำได้ อธิบดีหรือรองอธิบดีก็ลงไปไต่ถามได้ ถ้าเกิดว่าทั้ง 5 ท่านสามารถเป็นผู้ไต่ถามได้ ผมคิดว่าปัญหานี้น่าจะไม่น่ารุนแรง ซึ่งปัจจุบันคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถามก็ถือว่ายังน้อยอยู่ แต่กรณีตุลาการที่ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามได้

เบื้องต้นก็ต้องพยายามทำให้ตุลาการสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่หากในอนาคตมีคดีเยอะขึ้น ในส่วนของตุลาการอื่น เช่น ตุลาการที่เกษียณไปแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่สภาพร่างกายหรือว่าทางกายภาพอาจจะไม่เอื้อ ส่วนพนักงานคดีปกครอง อาจจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ เพราะเป็นการใช้ทักษะความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับคดีปกครองเขาก็สามารถพัฒนาได้ เพราะว่าไม่ได้ใช้อำนาจอะไรเลย เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความ ดังนั้น พนักงานคดีปกครองก็ถือว่าเป็นอีก ทางเลือกหนึ่ง อาจจะเป็นพนักงานคดีปกครองที่เกษียณแล้วก็ได้ หรือพนักงานคดีปกครองที่สอบแล้วมาเป็นตุลาการศาลปกครองเหล่านี้ เป็นต้น

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำอย่างไรให้คู่กรณีมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น/ ศาลใช้ดุลพินิจเสนอเองทำได้มากน้อยเพียงใด ตรงนี้ทางศาลปกครองอุบลราชธานี ทำอยู่สองลักษณะคือ ส่วนแรก ถ้ามีการฟ้องคดีมาแบบมายื่นฟ้องเองคือมาฟ้องด้วยตนเอง เราจะมีกลุ่มให้คำปรึกษาคดี จะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเบื้องต้น ว่าคดีนี้สามารถไกล่เกลี่ยได้ ในกรอบของกฎหมายก็แนะนำ ให้ทำคำร้องขอไกล่เกลี่ยเลย ซึ่งเป็นการแจ้งความประสงค์ในเบื้องต้น แต่ถ้าเป็นอีกกรณีหนึ่งการฟ้องทางไประณีย์หรือการฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์เราก็ใช้วิธีการ คือ ถ้าคดีไหนสามารถรับไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ในส่วนนี้จะประสานงาน ไปยังคู่กรณีให้แจ้งความประสงค์มาที่ศาลอีกครั้ง เช่นถ้าเป็นการฟ้องโดยส่งทางไประณีย์เราก็ส่งเอกสารไปทางไประณีย์ แต่ถ้าเขายื่นฟ้องมาทางอิเล็กทรอนิกส์ เราก็ส่งกลับไปในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์ได้เช่นกัน อันนี้เป็นขั้นตอนแรก ส่วนที่สอง ศาลริเริ่มเองโดยองค์คณะพิจารณาจากสำนวนคดี ว่าเป็นคดีที่อยู่ในกรอบสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ศาลก็จะแจ้งไปยังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ให้แสดงความจำนงหรือความประสงค์ขอไกล่เกลี่ย ซึ่งตรงนี้ก็ถือว่าเป็นนโยบายของศาลปกครองอุบลราชธานี ขอเล่าความเป็นมาของศาลปกครองอุบลฯ ในเรื่องการไกล่เกลี่ยสักเล็กน้อย คือ เริ่มมา ตั้งแต่สมัยประธานท่าน คือ ท่านปิยะ ปะตังทา ท่านได้ทำ MOU กับทางศาลปกครองอุบลฯ อธิบดีและผู้บริหารศาล ทำ MOU กันให้ ดำเนินการในเชิงรุก ซึ่งศาลอื่นไม่ได้ทำMOU ตรงนี้ด้วยเนื่องจากต้องการดูว่าศาลปกครองอุบลฯ ทำแล้วสำเร็จมากน้อยเพียงใด และนำมาประเมินเพื่อขยายผล ซึ่งขนาดนี้ก็มีความโน้มที่ดีขึ้น จะได้ขยายผลให้กับศาลอื่นๆ ได้ทำด้วยต่อไป แต่อาจจะมีข้อติดขัดกันอยู่บ้างบางประการแตกต่างกันออกไปในแต่ละศาล เช่น ศาลเล็กมีตุลาการน้อยเกินไป หรือไม่มีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีทักษะ ความชำนาญซึ่งก็อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขในส่วนนี้ ศาลปกครองอุบลฯ มีกระบวนการ คือสมัยท่านอธิบดีก่อนผม คือเมื่อคดีมาถึงศาลแล้วให้ไปที่ กลุ่มที่ปรึกษาคดี เพื่อแนะนำให้มีการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย สองก็คือให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหยิบยกคดีมาว่าคดีนี้สามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ตามกรอบของกฎหมายและให้แจ้งไปยังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งตุลาการทุกท่านทราบแต่อาจจะไม่ได้ปฏิบัติเหมือนกันทุกท่าน คือ ไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์เนื่องจากทั้งผู้บริหารและก้ตุลาการมีการโยกย้ายหมุนเวียน ซึ่งก็เป็นปัญหาเหมือนกัน มีการสั่งเป็นนโยบาย แต่ก้มีการเปลี่ยนแปลงตุลาการอีก ผมอยู่สามปีก็เปลี่ยนสามรอบ หมายถึงตุลาการนะครับ แต่แนวปฏิบัติก็ยังคงมีอยู่แต่ก้ต้องมาทำความเข้าใจกันใหม่ทุกครั้ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใดซึ่งผมเอาเข้าที่ประชุมทุกครั้งในเรื่องของการไกล่เกลี่ย ถ้าหากมีตุลาการใหม่เข้ามาทุกครั้งในการประชุมประมาณช่วงเดือนตุลาคม ผมจะเอาเข้าวาระตลอดแต่พนักงานคดีปกครองก็จะคุ้นเคยกันดีอยู่แล้ว เนื่องจากพนักงานคดีไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ประเด็นการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย ผมเห็นด้วยอย่างยิ่งครับ

แต่ประเด็นปัญหามันอยู่ที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าจะทำอย่างไรให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน เช่น ตั้งในเรื่องของผู้รับผิดชอบราชการศาล ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย งานธุรการศาล ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละแห่งด้วย ถ้าเป็นศาลเล็กๆ การจะมีศูนย์มันก็ไม่ได้ เนื่องจากคนน้อย คดีน้อย ความคิดของศาลบางแห่ง ก็อยากมีศูนย์ จะได้ขับเคลื่อน ช่วยแบ่งเบางานในส่วนนี้ ทั้งนี้ต้องดูอำนาจของท่านประธานว่าจะให้ดำเนินการได้หรือไม่เพราะในตัวกฎหมายก็เขียนเอาไว้เพียงกรอบเล็กๆ กระจายออกไปให้ศาลภูมิภาคทั่วประเทศ ตั้งผู้ไกล่เกลี่ย แล้วให้ผู้ไกล่เกลี่ยอยู่ประจำศูนย์นั้นไปช่วยดำเนินงาน อันนี้เป็นข้อกฎหมายที่เสนอนะครับ แต่ผมเห็นด้วยความสามารถที่จะดำเนินการได้ ให้มีผู้ไกล่เกลี่ย เป็นโมบายยูนิท (Mobile Unit) ให้เค้าไปช่วยในศาลภูมิภาคที่มีตุลาการไม่เพียงพอ หรือไม่สมารถที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ อีกประการหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้เลย คือ มองในแง่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยในเชิงของศูนย์ข้อมูล ศูนย์พีเอ็มเอส หมายถึง การแนะนำให้คำปรึกษาคดีที่มีลักษณะ เข้าข้อกฎหมายให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ การเตรียมความพร้อม สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยข้อมูลต่างๆ ลักษณะของคดี เช่นถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เงินทุนหรือสัญญาทุน หากมีการไกล่เกลี่ย ส่วนใหญ่ก็จะยอมรับในสัญญา แต่ถ้าเป็นการขอผ่อนชำระในแง่ของการขอผ่อนชำระ ตุลาการมีข้อจำกัดอยู่ คือว่าแต่ละหน่วยมีลักษณะของการให้ผ่อนไม่เหมือนกัน เช่น ระยะเวลาบางหน่วยให้ 5 ปีบางหน่วยให้ 10 ปี มันก็เลยนำไปสู่การต่อรองซึ่งก็ลำบาก ว่าศาลจะให้ข้อมูลอย่างไร ถ้าเรามีศูนย์ข้อมูลที่เป็นศูนย์พีเอ็มเอสในการสนับสนุนข้อมูลต่างๆ กับตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยมันก็จะดีขึ้น ในกรณีนี้ผมว่าสามารถจัดตั้งได้เลยเป็นลักษณะของตุลาการโมบาย (Mobile Mediator) ประเด็น ปกปิดเป็นความลับ ของสำนวนไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ความลับมีสองระดับคือในระดับของภายในในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยส่วนนี้ผมคิดว่าเปิดเผยได้ เช่นการ ขอดูสำนวน แต่ของศาลปกครองค่อนข้างที่จะเคร่งครัด แต่บางเรื่องก็สามารถเปิดเผยได้ เช่นคำฟ้อง เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยศึกษาเบื้องต้นก่อนโดยไปขอจากตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นการเตรียมข้อมูลแบบต้องไปขอคือตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยต้องไปขอ จากตุลาการเจ้าของสำนวน อันนี้การเปิดเผยในระดับภายใน เป็นการขอยืมซึ่งทุกท่านก็ยินดีที่จะให้ระดับที่สองในส่วนของคุณคณายนอก ตรงนี้ถือว่ามีความที่ปกปิดอยู่แล้วดังนั้นไม่ได้ขัดต่อการทำสำนวนซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เราไม่สามารถจะเปิดเผยกับบุคคลภายนอกได้ ประเด็นรูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครอง การบังคับคดีในคดีที่ศาลพิพากษามาตามยอมหรือจากการไกล่เกลี่ยนั้นค่อนข้างมีความชัดเจนว่าเขาจะต้องปฏิบัติอย่างไร เงื่อนไขข้อตกลง ตรงนี้มันจะช่วยบอกว่าหน่วยงานจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง เช่น กรณีที่ศาลปกครองอุบลฯ ส่วนใหญ่เป็นคดีไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินซึ่งก็จะมี การบอกว่าขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินมีอะไรบ้าง ซึ่งกระบวนการที่ 1. ก็คือจะดูข้อมูลในเบื้องต้น 2. จะต้องดูข้อมูลที่เป็นภาพถ่ายทางอากาศ 3. ต้องมาวินิจฉัยองค์ประกอบซึ่งมีทั้งหมด สามขั้นตอน ซึ่งการไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องมีการกำหนดในแต่ละขั้นตอนเอาไว้ว่า จะใช้ระยะเวลาเท่าไรสองเดือน สามเดือน สี่เดือน เวลาบังคับศาลก็จะบังคับตามนี้ว่าถึงขั้นตอนไหนแล้วตอนนี้ ให้รายงานศาลด้วยสำนักงานบังคับคดีก็จะมีติดตามกระบวนการดังกล่าวว่ามีอะไรติดขัดบ้างซึ่งข้อจำกัดในส่วนนี้เรื่องนี้ได้แก่ บางเรื่องมันเป็นปัญหาที่ใหญ่กว่าการแก้ปัญหาในระดับ การบังคับคดีได้เช่นบอกว่าในส่วนของการที่จะขอภาพถ่ายทางอากาศติดขัดอยู่ที่ส่วนกลาง แต่ในส่วนของคุณคณายนอก ซึ่งปัญหาตรงนี้ถือว่าเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนือการบังคับของศาลปกครองซึ่งการแก้ปัญหาตรงนี้ทางอุบลฯ ได้มีการเชิญกรมที่ดินเข้ามาด้วย ว่าตามที่ส่งเรื่องไปจะเสร็จเมื่อไหร่

จะดำเนินการได้เมื่อไหร่เป็นต้น ซึ่งตรงนี้นั้นเป็นปัญหาของโครงสร้างของกรมที่ดิน ที่ต้องแก้ไขแต่ในส่วนของเราเราก็ทำเต็มที่ หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคนเดิมมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนคนที่มาให้ข้อมูลก็เป็นคนใหม่ทำให้การติดตามไม่ต่อเนื่องเป็นต้น ประเด็นเกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและการสร้างความเชื่อมั่นให้มีการเข้าสู่การไกล่เกลี่ยมากขึ้น ตรงนี้ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมากเพราะจากสถิติที่หยิบยกมา 400 กว่าคดีนั้นซึ่งจะเห็นว่าจำนวนคดีปกติมีเกือบ 100,000 กว่าคดี แต่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจริงๆประมาณ 400 กว่าคดีเท่านั้นซึ่งถือว่าสถิติค่อนข้างน้อย

(4) ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ อยากรุ้ศาลทุกศาล โดยเฉพาะศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการตามนโยบายของท่านประธาน ศาลปกครองสูงสุดอย่างเคร่งครัด คือ ดำเนินการไกล่เกลี่ยเชิงรุกคืออยากให้มีการติดต่อกับคู่กรณีโดยตรง ในแง่ของการประชาสัมพันธ์ในภาพรวมทั่วไปแม้ว่า กฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการ ไกล่เกลี่ยจะออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 แล้วก็ตามแต่กระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าไรนัก เพราะในแง่ของการทำงานของศาลนั้นไม่ว่าจะเป็นศาลใดศาลหนึ่งมีลักษณะของการดำเนินการเชิงรับมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปทำให้การไกล่เกลี่ยของศาลยังไม่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะ ทางสื่อต่างๆก็น้อยอยู่การทำสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงอย่างง่าย ทันสมัยกับยุคปัจจุบัน ได้แก่ การทำสื่อในดึกด็อก หรือสื่อออนไลน์ต่างๆ เป็นต้น น่าจะมีรูปแบบที่น่าสนใจมากกว่านี้และเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น แต่ของศาลปกครองการประชาสัมพันธ์อยู่ในวงจำกัดมาก การทำความเข้าใจให้กับองค์กรหรือบุคลากรของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งสามารถริเริ่มการไกล่เกลี่ยเองได้ ซึ่งตอนนี้ศาลก็ดำเนินการประชาสัมพันธ์ไปยังหน่วยงานราชการในเชิงรุก คือริเริ่มในการไกล่เกลี่ยได้ ไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการร้องขอเอง ซึ่งศาลยังทำในจุดนี้น้อยอยู่ ถ้าเกิดศาลประชาสัมพันธ์ ให้กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำ ภายในกรอบให้กับผู้ถูกฟ้องสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ หน่วยงานของรัฐก็มีความกระตือรือร้นในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากยิ่งขึ้น ซึ่งต่อไปผมคิดว่าในแง่ของกฎระเบียบของทางส่วนราชการน่าจะมีการศึกษาวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นข้อจำกัดที่เค้าไม่อยากเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างเช่น อำนาจของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคือบางที่ต้องฟังผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เหนือกว่า หรือหน่วยงานที่บังคับบัญชา หน่วยงานนั้นอยู่ทำให้เขาไม่มีอิสระในการที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยตรงเนื่องจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีข้อจำกัด ดังนั้น คงจะต้องแก้ไขปัญหาดังจุดนี้ รวมทั้งอาจจะสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ว่าในกรอบของการไกล่เกลี่ยของส่วนราชการสามารถที่จะดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งจะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยของเราประสบความสำเร็จมีการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพิ่มมากขึ้นซึ่งการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองจริงๆ แล้วเกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีกฎระเบียบของส่วนราชการต่างจากการไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมคู่กรณีเป็นเอกชนด้วยกันเอง ดังนั้นก็ไม่ยากเลย แต่ส่วนราชการจะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้แต่มันจะผูกพันกับกฎระเบียบ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาของการไกล่เกลี่ย ส่วนเรื่องกรณีการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน ถือว่ามีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองหรือไม่อย่างไร ที่ทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย อันนี้ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไปเช่น อำนาจของการไกล่เกลี่ยซึ่งรวมทั้งงบประมาณ ว่าเขาจะมีอำนาจเต็มในการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ แต่ประเด็น

ปัญหาในปัจจุบัน คือ ว่าถ้าเกิดจะยอมลดค่าเสียหายจากสัญญาที่เรียกร้องกันมาโดยที่ไม่มีภาระเบียบสามารถที่จะลดได้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยส่วนกรณีมาตรา 66/2 วรรคท้ายเกี่ยวกับมติกระทรวงการคลังฯ ตรงนี้ออกมาชัดเจนหรือยัง ตรงนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเพียงการกำหนดกรอบ ในเรื่องของการที่ให้ไกล่เกลี่ยในวงเงินที่กรมบัญชีกลางกำหนด ซึ่งยังไม่ได้ออกมาเป็นระเบียบที่ชัดเจน ดังนั้นทำให้เราสามารถที่จะไกล่เกลี่ยได้ทุกคดี ที่เกี่ยวกับจำนวนเงิน ไม่ได้มีการจำกัดเพดานเอาไว้ แต่ความสำเร็จก็อาจจะไม่มากเท่าใดนัก ถึงแม้ว่ายังไม่มีมีการจำกัด ชัดเจนแต่ก็ไม่กล้าที่จะตัดสินใจ แต่ถ้ามีการระบุจำนวนเงินมาที่ชัดเจนคดีเล็กๆ ที่มีทุนทรัพย์ไม่สูง คู่กรณีก็จะมีเชื่อมั่นมากขึ้น เนื่องจากอยู่ในขอบเขตที่เราสามารถไกล่เกลี่ยได้หรืออยู่ในขอบเขตที่กระทรวงการคลังให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยไว้ก็จะมีผลสบายใจมากขึ้น

1.7 นายคม บุณวรศิลป์⁷ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 7

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดเป็นเงินหรือการส่งมอบทรัพย์สิน คดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่กล้าที่จะตัดสินใจเนื่องจากมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามคำฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่เกรงว่าหากตัดสินใจในชั้นไกล่เกลี่ยและรัฐหรือกระทรวงการคลังโต้แย้งภายหลังอาจมีความผิด คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไม่ควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ระยะเวลาไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามระเบียบที่ศาลปกครองกำหนด มีเวลา 90 วัน คดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จส่วนมากเป็นคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยเฉลี่ยสำเร็จประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยมุ่งเน้นที่ความสำเร็จให้คู่ความตกลงกันได้ โดยหน่วยงานจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย นั้นสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้ โดยให้ผู้เชี่ยวชาญหรือพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการศาลปกครอง จะทำให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองควรแก้ไขเป็น 180 วัน เพื่อให้คู่ความได้มีโอกาสนำปัญหาไปพิจารณาเพื่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่จำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง เนื่องจากมีพนักงานคดีทำหน้าที่ประสานคู่ความอยู่แล้ว และการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยอาจเพิ่มขึ้นตอนทำให้ล่าช้าได้ ส่วนการไกล่เกลี่ยควรปกปิดเป็นความลับเด็ดขาด

⁷สัมภาษณ์, รองอธิบดี, ศาลปกครองกลาง, (ศาลปกครองกลาง, 15 กุมภาพันธ์ 2566).

1.8 นายอนุชา สุณสวัสดิกุล⁸ รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มีทั้ง กฎ คำสั่ง และการกระทำ กรณีของ กฎ ไกล่เกลี่ยไม่ได้ เพราะเป็นการใช้บังคับโดยทั่วไปกฎหมายในสภาพที่ทำไม่ได้ กรณีคำสั่งทางปกครอง มีทั้งคำสั่งที่มันมีผลกระทบจำนวนกว้าง แคบแตกต่างกัน ต้องดูรายละเอียดมากขึ้นว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พออยู่ในวิสัยที่จะไกล่เกลี่ยได้หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะไกล่เกลี่ยได้ เป็นบางเรื่อง ไม่ได้ทุกเรื่อง เพราะฉะนั้นถ้าจะเปิดช่องให้ไกล่เกลี่ย ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เฉพาะตัวคำสั่ง ก็เป็นไปได้ ไม่ใช่เป็นไปได้ตามกฎหมายที่เปิดช่องให้ไกล่เกลี่ยมี มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) ที่กำหนดให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ แล้วก็มาใช้ มาตรา 66/2 (4) คือ “คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” หมายความว่า มาตรา 9 (1) คำสั่งหรือการกระทำอื่นบางเรื่องก็อาจกำหนดไว้ในระเบียบได้ สรุปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คำสั่งกับการกระทำอื่นอาจจะมีบางเรื่องที่สามารถจะไกล่เกลี่ยได้ แล้วกฎหมายก็เปิดช่องให้กำหนดได้ ก็เป็นเรื่องอาจจะเป็นเชิง นิตินโยบายว่าจะเปิดไหม และจะเปิดมากน้อยแค่ไหน ในส่วนของคดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 66/3 และกรณีของศาลปกครองสูงสุดที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจไกล่เกลี่ย ในมาตรา 66/1 นั้น ประกอบ มาตรา 11 อำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้น (1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด” ข้อนี้จะไปตรงกับข้อห้ามไกล่เกลี่ย ในมาตรา 66/3 (6) ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎจึงไกล่เกลี่ยไม่ได้ (สอดคล้องกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)) เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือน คดีวินัยของ ก.พ.ค.(คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยไกล่เกลี่ยไม่ได้

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง นอกจากเป็นตุลาการศาลปกครองแล้ว ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณอายุราชการ มีพื้นความรู้ทางกฎหมายปกครอง สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ พนักงานคดีปกครอง คือ พนักงานคดีปกครองมีหลายระดับ ตั้งแต่ปฏิบัติการจนถึงเชี่ยวชาญ คือตั้งแต่ ซี 3 ถึง ซี 9 หรือซี 10 อาจจะต้องกำหนดคุณสมบัติไม่ใช่พนักงานคดีทั่ว ๆ ไป เพราะท้ายที่สุดเมื่อมีการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นแล้ว ศาลก็ต้องพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เพราะถ้ามันไม่ได้ขัดต่อกฎหมายศาลก็จะพิพากษาให้ แต่เห็นว่ามันขัดศาลก็คงไม่พิพากษาให้กรณีบุคคลภายนอกก็เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องกำหนดว่าบุคคลภายนอกประเภทไหนบ้าง เพราะฉะนั้นถ้าถามว่าให้บุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ไหม ตอบว่าได้ แต่ต้องนิยามความหมายของคำว่าบุคคลภายนอกให้ชัดเจน อย่าให้มันกว้างจนเกินไปโดยต้องกำหนดคุณสมบัติ

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประเด็นปัญหา คือ ประชาชนยังไม่ค่อยรู้ว่าศาลปกครองก็มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงฟ้องวิธีปกติ กรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีส่วนใหญ่ผู้ฟ้องจะกรุ่นอยู่และด้วยอารมณ์ ความรู้สึกที่ถึงที่สุด คือ มันก็ไม่

⁸ สัมภาษณ์, รองอธิบดี, ศาลปกครองเชียงใหม่, (ศาลปกครองเชียงใหม่, 3 กุมภาพันธ์ 2566).

ค่อยมีอารมณ์ ที่จะคิดถึงเรื่องไกลเกลี่ยเท่าที่ควร ทำอย่างไรให้คู่กรณีประสงค์ที่จะเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ยมากขึ้น การไกลเกลี่ยเป็นเรื่องคู่กรณีตกลงกัน แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองเชียงใหม่เองมีหลักว่าถ้าคดีประเภทไหนที่มันอยู่ในวิสัย ในเงื่อนไขจะไกลเกลี่ยได้ ก็ให้ถามว่าคู่กรณี จะประสงค์จะไกลเกลี่ยหรือไม่ เราขอมว่ากระบวนการไกลเกลี่ย เป็นช่องทางที่ยุติข้อพิพาททางปกครองได้ดีได้เร็ว แต่มีเหตุบางประการ ได้แก่ เหตุจากคู่กรณีที่ยังไม่ค่อยเข้าใจ ส่วนศาลก็ทำเต็มที่ในการประชาสัมพันธ์ หรือให้คำแนะนำกับคู่กรณีเต็มที่แล้ว อีกเหตุคือ การมาฟ้องคือที่สุดแล้วก็อาจยากให้ศาลเป็นคนพิจารณา ควรจัดตั้งศูนย์ไกลเกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ นั้น อยู่ที่ว่าวางระบบการไกลเกลี่ยอย่างไร การตั้งศูนย์ไกลเกลี่ยขึ้น มันเป็นกระบวนการก่อนฟ้องศาลหรือหลังจากที่ฟ้องศาลแล้ว ต้องให้คำจำกัดความของการตั้งศูนย์ไกลเกลี่ยให้ชัดเจนก่อน ส่วนการไกลเกลี่ยคดีปกครอง ต้องเป็นความลับ เพราะว่า ในทฤษฎีการไกลเกลี่ยนั้น ต้องให้เขาบอกความประสงค์อันแท้จริงของเขาออกมา เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งดูว่าจะทำได้หรือไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าเรา ไม่การันตีว่า มันจะเป็นความลับ เขาก็จะไม่ค่อยกล้าบอก ดังนั้น มันก็ควรจะต้องปกปิด เพราะว่าความประสงค์แท้จริง กับการในกระบวนการพิจารณาบางที ความประสงค์แท้จริงมันอาจจะบอกไม่ได้ ในส่วนของรูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไกลเกลี่ยทางปกครองควรคิดว่าไม่มีปัญหาเพราะว่าเมื่อไกลเกลี่ยเสร็จ ศาลพิพากษาตามสัญญา ประนีประนอม ซึ่งก็ปฏิบัติตามมาตรา 72 ได้อยู่แล้ว

1.9 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม⁹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ย เห็นว่า ผู้แทน

หน่วยงานทางปกครองที่มาไกลเกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจเพราะบางเรื่องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เช่น การลดเบี้ยปรับ หากผู้แทนหน่วยงานปกครองเห็นควรลดเบี้ยปรับแต่กระทรวงการคลังหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เห็นด้วย จะดำเนินคดีกับผู้แทนหน่วยงานทางปกครองที่เข้ามาไกลเกลี่ย นอกจากนี้การไกลเกลี่ยคดีสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการก่อสร้าง ผู้แทนหน่วยงานทางปกครองที่มาไกลเกลี่ยก็ไม่กล้าตัดสินใจเพราะไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ จะต้องรอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น หากผู้แทนยินยอมไกลเกลี่ยอาจถูกดำเนินการฐานละเมิดได้ คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่ควรเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ย เพราะคดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครอง หากสามารถไกลเกลี่ยกันได้ จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการไกลเกลี่ยได้ และทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงอยู่ ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจว่าการกระทำของตนเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งอยู่แล้ว ระยะเวลาในการไกลเกลี่ยขึ้นอยู่กับประเภทคดีและความร่วมมือของคู่ความ หากคู่ความไม่ให้ความร่วมมือการไกลเกลี่ยจะไม่ประสบความสำเร็จ

⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

(2) **ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย** เห็นว่า มีความจำเป็นที่ตุลาการศาลปกครองจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพราะมีความรู้ความเข้าใจคดีปกครอง และหลักกฎหมายที่เป็นบทห้ามในการไกล่เกลี่ย สำหรับพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ควรกำหนดให้เป็นพนักงานคดีปกครองระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป เพราะมีความรู้ความเข้าใจคดีปกครอง รวมทั้งจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย

(3) **ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** เห็นว่า ผู้แทนหน่วยงานทางปกครองที่มาไกล่เกลี่ยควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่ถูกดำเนินคดีจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายหลัง ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง เพื่อให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นระบบ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนคดีไกล่เกลี่ยควรปกปิดเป็นความลับ รูปแบบการพิพากษาคดีไกล่เกลี่ยควรสั้นกะทัดรัดเข้าใจง่าย และมีความชัดเจนคู่ความสามารถปฏิบัติได้ หากคำพิพากษาไม่ชัดเจนจะเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี การไกล่เกลี่ยคดีปกครองทำให้ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การไต่สวนของศาลได้มาก ควรแยกประเภทคดีปกครองที่จะไกล่เกลี่ยและบริหารจัดการเนื่องจากคดีปกครองมีหลายประเภท แม้แต่คดีประเภทเดียวกันยังมีความแตกต่างกัน

1.10 นายเทอดพงศ์ คงจันทร์¹⁰ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10)

(1) **ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย** เห็นว่า ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 66/1 ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้น และอำนาจของศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ประเภทคดีใน มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติให้คดีประเภทนี้เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สำหรับประเทศไทย แต่สำหรับต่างประเทศทำได้ เพราะต่างประเทศถือว่าไม่ได้เป็นการไกล่เกลี่ยเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือ กฎ แต่เป็นการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ได้เห็นว่า คำสั่งนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร และเป็นเรื่องที่ต้องไปดำเนินการกันในฝ่ายคู่กรณี ดังนั้น ประเด็นพิพาทประเภทคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้ในศาลปกครองชั้นต้น ตามที่กฎหมายบัญญัติจะมีอยู่ 3 ประเภทคดีหลัก ตามมาตรา 66/2 ได้แก่ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในส่วนของศาลปกครองสูงสุดมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามมาตรา 66/1 แต่ต้องเป็นคดีที่ฟ้องตรงหรือเป็นการฟ้องครั้งแรก แต่ประเด็นที่เห็นว่าในความเป็นจริงแล้วแทบจะไม่มีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุดเลย ในคดีฟ้องตรงแทบจะ 0 เปอร์เซ็นต์ ก็ว่าได้เพราะถ้าดูมาตรา 11 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ซึ่งกรณีนี้ไม่เคยมีเลยเพราะไม่เคยประกาศ) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่

¹⁰ สัมภาษณ์, ตุลาการหัวหน้าคณะ, ศาลปกครองกลาง, (โรงแรม แกรนด์แปซิฟิก ซอฟเฟอร์ริน, 15 มกราคม 2566).

ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กรณีนี้ทำไม่ได้อยู่แล้วเพราะการไต่ถามต้องเป็นคดีที่จบในศาลชั้นต้น คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด กรณีนี้เป็นกฎหมายเฉพาะต่างๆ เช่นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งก็ตรงกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา (9) วรรคหนึ่ง (1) อยู่ดี ซึ่งกฎหมายไม่ให้ทำการไต่ถามอยู่แล้ว คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กรณีนี้คดีที่อุทธรณ์ไต่ถามไม่ได้อยู่แล้วเพราะในมาตรา 66/1 จะต้องเป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น มาตรา 11 จึงแทบจะไม่ได้นำมาไต่ถามในศาลปกครองสูงสุด เลย และตามมาตรา 66/1 เป็นการเขียนเพื่อเปิดช่องให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไต่ถามในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งฟ้องเป็นคดีแรกต่อศาลปกครองสูงสุด คือฟ้องตรง จึงต้องดูมาตรา 11 เป็นหลัก มาตรา 11 เมื่อดู (1) - (3) แล้วเป็น กฎ คำสั่ง อยู่ดีไต่ถามไม่ได้ (4) ก็ไต่ถามไม่ได้อยู่แล้วเพราะเป็นคดีอุทธรณ์ ส่วนระยะเวลาในการไต่ถามคดีในศาลปกครองแล้วแต่รูปคดี สัญญาทุนการศึกษา จะสำเร็จเร็วแล้วใช้ระยะเวลาค่อนข้างเร็วมากหากจะเทียบความเร็วความช้าเอาเป็นว่าบรรทัดฐานในคดีปกติไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใดที่จะไต่ถามได้ไต่ถามไม่ได้ก็ตาม ถ้าตัดสินในคดีปกติ ศาลปกครองชั้นต้นใช้เวลาประมาณ 3 ปี อันนี้คือเร็วสุดแล้ว ในศาลปกครองสูงสุด 5 ปี รวมแล้วคดีหนึ่งๆ ใช้ระยะเวลา ถ้ามีการอุทธรณ์ ไปถึงศาลปกครองสูงสุดด้วยแล้วคือ 8 ปี ต่อหนึ่งคดีปกติ คดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถาม ถ้าสำเร็จในศาลปกครองชั้นต้น ต่อให้มีการไต่ถาม มีการขยายระยะเวลาแล้วก็ไม่น่าจะเกิน 1 ปี เต็มที่ คือ 6 เดือน ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าไม่เกิน 90 วันแต่ขอขยายระยะเวลาได้หากมีเหตุจำเป็น สมมุติว่ามีการขยายระยะเวลาสองครั้งก็ยังไม่เกินสามเดือน จากประสบการณ์ของผมคือ ไม่เกิน 1 เดือนถ้าดูความรวดเร็วจะมีความต่างกันมาก

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไต่ถาม เห็นว่า ปัญหาของผู้ไต่ถามในต่างประเทศ

ฝรั่งเศส กำหนดไว้ให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไต่ถาม ซึ่งของเยอรมันมีสองระบบ คือ ตุลาการเป็นผู้ไต่ถามหรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ประเทศเยอรมนีหลักคิดเริ่มต้น คือ ให้ตุลาการเป็นผู้ไต่ถามก่อน จากหลักคิดที่ว่า (1) ตุลาการเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการใช้ ข้อกฎหมายและการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในข้อพิพาททางปกครอง (2) ตุลาการอาชีพ มีความเป็นกลางอยู่แล้ว จึงมีความเหมาะสม ดังนั้น ในช่วงแรกจึงให้ตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่ถาม เมื่อระบบค่อนข้างมั่นคงแล้วจึงเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกได้มาทำหน้าที่ไต่ถาม เช่น การไต่ถามนอกศาลเป็นการไต่ถามก่อนฟ้อง ส่วนของไทยรับแนวคิดมาจากประเทศเยอรมนี ก็คือให้ตุลาการเป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทก่อน เพราะเป็นระยะเริ่มต้นและต้องการความเชี่ยวชาญของตุลาการ และมีสถานะความเป็นกลางอยู่แล้ว (3) คู่กรณีมีความเชื่อมั่นในตัวผู้ไต่ถามข้อพิพาทในความเป็นตุลาการอาชีพ ดังนั้นจึงเริ่มจากตรงนี้ก่อน แต่อนาคตข้างหน้านี้อาจจะมีบุคคลภายนอกมาเป็นผู้ไต่ถามหรือไม่นั้นเป็นเรื่องของอนาคต ถ้าระบบเราสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่กรณีได้แล้ว บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นอดีตตุลาการศาลปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอบในแขนงกฎหมายปกครอง ก็สามารถที่จะเป็นผู้ไต่ถามได้ แต่เป็นเรื่องอนาคตที่ต้องใช้ระยะเวลาหน่อย เพราะระบบในตอนนี้ยังเพิ่งเริ่มเมื่อปี 2562 ขนาดตุลาการเองยังต้องมีการอบรมสร้างความเชี่ยวชาญ เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ ส่วนกรณีของพนักงานคดีปกครองไม่เห็นด้วย เนื่องจากพนักงานคดีปกครองตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาล

ปกครองฯ สถานะของเขาในทางคดี คือ เป็นผู้ช่วยของตุลาการในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีนั้น ๆ บทบาทคือเป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการที่จะให้เขามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำให้เกิดปัญหา ความเชื่อมั่นของคู่กรณี โดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายเอกชนเพราะว่าเขาอาจจะไม่เชื่อมั่น ซึ่งความรู้ ความสามารถมีเพียงพอในคดีปกครอง แต่ความเชื่อมั่นจากคู่กรณีอาจเป็นปัญหาได้ คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นได้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีการร้องเรียนทางวินัยได้ จากคู่กรณีถ้ามอบให้พนักงานคดีปกครองมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจมีความเสี่ยงสูงคือเสี่ยงจากตัวเองถูกร้องเรียนได้ในทางวินัย การคุ้มครองโดยกฎหมายมันจะต่างกัน ตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ถูกร้องเรียนได้ แต่มีวินัยตุลาการโอกาสที่จะเกิดปัญหาคือจะน้อยกว่า ดังนั้น ถ้าหากจะเอาบุคคลภายนอกยิ่งจะดีกว่า เพราะไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในศาล คือเป็นบุคคลที่ต้องไม่เกี่ยวข้องในศาลโดยสิ้นเชิง ในส่วนของกรณีที่บุคคลภายนอก และผ่านการอบรมมีใบรับรองวุฒิบัตร และขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยเนื้อหาจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ตรงนี้เป็นไปได้ครับ แต่จะต้องเข้าเกณฑ์คือ ต้องผ่านการอบรมทดสอบความรู้เกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองก่อน เช่น สารสำคัญของกฎหมายปกครอง กฎ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาททางปกครองมีกี่ประเภท ในเรื่องพื้นฐานต่าง ๆ กฎหมายปกครองเฉพาะด้านเพราะการเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยมันมีกฎหมายปกครองเฉพาะด้านและลงลึกก็ต้องรู้ด้วย เช่น สัญญาทางปกครองไกล่เกลี่ยได้ก็จริง แต่ถ้าเป็นสัญญาก่อสร้างผู้ที่เข้ามาจะต้องรู้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการส่งมอบงาน การขยายระยะเวลาการก่อสร้าง เหตุสุดวิสัยคืออะไร หลักการคิดค่าปรับ การคืนค่าปรับ ซึ่งมีรายละเอียดลงลึก ดังนั้น ถ้าประสงค์จะเข้ามาต้องผ่านมาตรฐาน ระดับหนึ่ง ส่วนกรณีถ้ามีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลภายนอกหนึ่งคน และมีตุลาการด้วยอีกหนึ่งคน เห็นว่าไม่จำเป็น ควรใช้คนเดียว คนใด คนหนึ่งเพราะอาจจะเกิดปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น ตุลาการนั่งและมีบุคคลภายนอกด้วยคู่กรณีก็ต้องเชื่อมั่นในตัวตุลาการมากกว่าก็อาจจะเกิดความเคลือบแคลงในเรื่องนี้ ไกล่เกลี่ยด้วยอีก แม้กฎหมายจะอนุญาตให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยได้มากกว่าหนึ่งคนในคดีก็ตาม

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาตั้งแต่กฎหมายใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เริ่มไกล่เกลี่ยจริง ๆ คือปี 2563 ซึ่งผู้บริหารสมัยนั้นอาจจะยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องไกล่เกลี่ยเท่าใดนัก แต่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการฟ้องคดีทางอิเล็กทรอนิกส์ที่กำลังเป็นที่นิยม จนอาจทำให้การประชาสัมพันธ์เรื่องการไกล่เกลี่ยค่อนข้างน้อย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นคือประชาชนหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีที่มีสิทธิในการขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเขาจะไม่ทราบว่าคดีประเภทที่เขาฟ้องกันอยู่นั้นสามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งในการไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด คู่กรณีจะไม่ทราบ อันนี้คือฝ่ายประชาชน ส่วนฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปแล้วค่อนข้างที่จะไม่นิยมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะคิดว่าถ้าไกล่เกลี่ยแล้วหากเกิดกรณีที่ตนเองตัดสินใจแล้วเกิดความผิดพลาดหรือกลัวว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับกรมบัญชีกลาง หากเป็นเรื่องการไกล่เกลี่ยเรื่องเงิน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงนิยมให้ศาลตัดสินเพราะถ้าศาลตัดสิน หน่วยงานของรัฐก็มีหน่วยงานรับผิดชอบ ถ้าหน่วยงานแพ้ก็น่าจะไม่เป็นไรเพราะถือว่าศาลเป็นผู้ชี้ขาด ก็ต้องปฏิบัติตามที่ศาลตัดสิน ดังนั้นค่านิยมของหน่วยงานของรัฐ หากจะต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็จะมีอคติอยู่ ซึ่งทั้ง 2 กรณีความมีอคติและความไม่ทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ย มันจึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างหนักหน่วง จากเหตุที่ไม่มีการประชาสัมพันธ์และความมีอคติของตุลาการ

จึงทำให้มีปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่มากเท่าที่ควร ตุลาการเองก็ให้ความสำคัญกับเรื่องการไกล่เกลี่ยน้อย เนื่องจากนโยบายของผู้บริหารสมัยก่อนทำให้ตุลาการให้ความสำคัญน้อยลงไปด้วย ตุลาการมีเพียงบางส่วนจำนวนไม่น้อยที่มีอคติ ซึ่งมองว่าการไกล่เกลี่ยมันเสียเวลากับคู่กรณี คิดว่าเขาไม่ตัดสินใจหรือหน่วยงานของรัฐไม่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยหรือ เนื่องจากกลัวว่ากรณีชกกลางจะเล่นงานในภายหลัง ส่งผลให้ตุลาการไม่ใช่ช่องทางของกฎหมายที่ให้อำนาจตุลาการ ที่สามารถเห็นเองและสอบถามความประสงค์ไปยังคู่กรณีได้เลยว่าคู่กรณีประสงค์จะไกล่เกลี่ยตามกฎหมายหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คู่กรณีร้องขอ คือกฎหมายให้เครื่องมือไว้สองช่องทาง ช่องทางแรกคู่กรณีประสงค์จะขอไกล่เกลี่ยได้เองและ ช่องทางที่สอง ศาลเห็นเองเลยว่าคดีประเภทนี้ควรไกล่เกลี่ยควรสอบถามความประสงค์ของคู่กรณีและนัดมาไกล่เกลี่ยแต่ตุลาการบางท่านก็จะไม่ได้ใช้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก (1) ผู้บริหารไม่ได้เร่งรัดนโยบายตรงนี้เชิงรุก (2) ตุลาการอาจมีอคติอยู่ในใจ (3) ภาระงานของตุลาการอาจมีมากจนลืมนึกถึงเรื่องการไกล่เกลี่ย จากเหตุผลที่กล่าวมาทำให้การไกล่เกลี่ยในศาลปกครองจึงค่อนข้างมีการพัฒนาช้า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประชาสัมพันธ์ ทศนคติของตุลาการเป็นต้น เห็นด้วยหากจะจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ต้องบอกว่าของประเทศเยอรมนี ที่เขาทำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองสำเร็จนั้น เนื่องจากเขาดำเนินการตามนโยบาย 3 เสาหลัก คือ เสาหลักที่ (1) เขาประชาสัมพันธ์ให้ตุลาการเปิดใจยอมรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่ามันเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชน หน่วยงานของรัฐ ตุลาการ คือประชาสัมพันธ์จนตุลาการเปิดใจยอมรับ เสาหลักที่ (2) เขาสร้างผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากตุลาการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณี ดังนั้นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศเยอรมนี ไม่ใช่ทุกคนจะเป็นได้ และไม่ใช่ว่าทุกคนที่อยากจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย ดังนั้นคนที่อยากทำงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มันเป็นงานที่ต้องใช้คำว่าเป็นศาสตร์และศิลป์และเป็นการไปเจอคู่กรณีที่ต้องใช้พลังงานสูง ถ้าจะเทียบกับการไต่สวนในคดีหลักและการนัดไต่สวนครั้งแรกในคดีหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้พลังงานสูงกว่าเยอะมาก เสาหลักที่ (3) เกี่ยวกับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ เป็นศูนย์ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น การให้ความรู้ทางวิชาการ การสนับสนุนข้อมูลงานธุรการ งานยืมตัวตุลาการข้ามศาล จะอยู่ในศูนย์นี้ทั้งหมดเลย เป็นศูนย์กลาง ระบบคดีปกครองถ้ามีสองระบบ คือระบบคดีปกติหน่วยงานก็ดันไป ส่วนคดีไกล่เกลี่ยก็จะมีศูนย์นี้เป็นหน่วยงานหลัก คือเป็นองค์กรหลักแยกกันอย่างชัดเจน ดังนั้น 3 เสาหลักของการไกล่เกลี่ยของประเทศเยอรมนีนั้น ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะถือว่ามียุทธศาสตร์มาก สำหรับสถิติคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ณ วันที่ 31 มกราคม 2566 พบว่าศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง 417 คดี (90.65 %) สำเร็จ 216 คดี ไม่สำเร็จ 175 คดี สำเร็จบางส่วน 14 คดี จำหน่ายคดี 12 คดี และอยู่ระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวน 43 คดี ประเด็นสำนวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรปิดเป็นความลับ เด็ดขาดหรือไม่ นั้น ปกติมันเป็นกรณีที่ฝ่ายรัฐหรือเอกชนคู่กรณีประสงค์ที่จะใช้บริการสาธารณะในการอำนวยความสะดวกจากศาล มันเป็นความประสงค์ของเขา เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้วข้อเท็จจริงข้อกฎหมายทุกอย่างก็ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะได้ สำหรับคำพิพากษาตามยอมมีถ้อยคำสั้นๆ ตามกฎหมาย ส่วนรายละเอียดก็จะไปปรากฏตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่แนบท้ายคำพิพากษตามยอม ดังนั้น ในสัญญาประนีประนอมยอมความแม้จะไม่ละเอียดก็ตามมันก็จะบอกรายละเอียดว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดงเจตนาทำอะไรต่อกันบ้าง เพื่อให้ข้อพิพาทระงับไปตามคำพิพากษา

ตามยอม ดังนั้น จึงเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่คู่กรณีจะเปิดเผยไม่ได้ กระบวนการไกล่เกลี่ยทั้งระบบ จะเริ่มจากคดีฟ้องปกติ ก่อนไปฟ้องคดีคณะ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายแจ้งไปยังองค์คณะว่าประสงค์จะไกล่เกลี่ย องค์คณะก็จะส่งคดีไปให้ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยก็จะรายงานผล พร้อมส่งสัญญาประนีประนอมยอมความไปให้องค์คณะ เมื่อองค์คณะเห็นด้วยก็จะมีคำพิพากษตามยอม ในสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษตามยอม จะมีอยู่หนึ่งข้อเสมอที่อยู่ท้ายสุด คือ “ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ สามารถบังคับคดีได้ทันที” หมายความว่า สมมติให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษตามยอม ปรากฏว่าผ่านไปแล้วสองเดือนผู้ฟ้องคดี ไม่ยอมชำระแสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอม กระบวนการบังคับคดี ก็เริ่มต้นได้ทันที จบโดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐต้องยื่นคำขอต่อองค์คณะผู้ทำคำพิพากษตามยอมนั้น เพื่อขอให้บังคับคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอม ก็เป็นการบังคับคดีเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับคำพิพากษาปกติโดยองค์คณะที่ทำคำพิพากษา ส่วนผู้ไกล่เกลี่ยก็พ้นจากหน้าที่ตรงนี้ ซึ่งจะไปตามมาตรา 72 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

1.11 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 11 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹¹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองยังมีปัญหาผู้มีอำนาจของหน่วยงานทางปกครองไม่กล้าตัดสินใจ เกรงว่าจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางแพ่ง คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การจะวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ควรให้ศาลวินิจฉัยมากกว่าการไกล่เกลี่ย จึงไม่สมควรกำหนดให้คดีทั้งสองประเภทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยโดยตุลาการอาจเรียกคู่ความมาไต่สวนและไกล่เกลี่ยได้ในคราวเดียวกัน

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยมุ่งเน้นที่ความสำเร็จให้คู่ความตกลงกันได้ โดยหน่วยงานจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้นสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีในศาลปกครองสมควรจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การไต่สวน สำนวนไกล่เกลี่ยควรใช้เกณฑ์เดียวกับสำนวนคดีไต่สวนในการพิจารณาชั้นความลับ รูปแบบการพิพากษาคดีและการบังคับคดีไกล่เกลี่ยควรกำหนดให้เป็นไปตามการพิพากษาคดีและการบังคับคดีปกติ การไกล่เกลี่ยที่สำเร็จย่อมลดปริมาณคดีของศาลปกครองได้ การใช้ระบบไต่สวนที่ศาลทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติยอมต้องใช้เวลา หากคู่ความยอมรับข้อเท็จจริงได้ก็จะทำให้การไต่สวนหรือการไกล่เกลี่ยรวดเร็วขึ้น

¹¹ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, ศาลปกครองกลาง, (ศาลปกครองกลาง, 20 มกราคม 2566).

1.12 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 12 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹²)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีอำนาจตัดสินใจในทางจำหน่ายหรือลบล้างสิทธิบางประการตามที่มีการไกล่เกลี่ยตกลงกัน คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากมิใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากหากมีการไกล่เกลี่ยแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการกระทำที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำที่พิพาทนั้นได้ หรืออาจใช้ดุลพินิจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดีจนเป็นที่พอใจ ในกรณีเช่นนี้จะนำไปสู่การถอนคำฟ้องทำให้คดีระงับหรือเสร็จไปจากศาลได้ ในการไกล่เกลี่ยควรกำหนดระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งต้องเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมให้การไกล่เกลี่ยบรรลุผล และไม่ควรมีการขยายระยะเวลาเพราะจะทำให้การพิจารณาล่าช้า หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่พบเห็นโดยเฉลี่ยสำเร็จประปรายละ 20 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยควรเป็นตุลาการศาลปกครองที่ผ่านการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ย เพราะเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจข้อพิพาทเป็นอย่างดี และมีกฎหมายควบคุมความประพฤติ จริยธรรม และระเบียบวินัยชัดเจน แต่หากตุลาการศาลปกครองมีจำนวนน้อยหรือไม่เพียงพอกับปริมาณงานในศาล ก็สามารถให้ข้าราชการในศาลปกครองที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และผ่านการฝึกอบรมการไกล่เกลี่ย มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ควรยกเลิกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 วรรคสอง ที่กำหนดให้ศาลขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปได้ตามที่เห็นสมควรเพราะจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าหากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

1.13 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 13 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹³)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีที่เข้าสู่ศาลสูงจะเป็นไปตามมาตรา 11 ของ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนใหญ่เป็นกฎที่ออกโดย ค.ร.ม. แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะมีการไกล่เกลี่ยได้ การที่ มาตรา 66/1 บัญญัติเปิดช่องให้ศาลปกครองสูงสุด สามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่ในความเป็นจริงติดข้อห้ามไกล่เกลี่ยหลายประการ ศาลปกครองสูงสุดแทบไม่มีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเลย ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยของศาลปกครองเพิ่งมีขึ้นไม่นาน ในเริ่มแรกถ้ามีการเปิดให้บุคคลภายนอกมา แล้วผ่านการอบรมให้ บางครั้งมันอาจกระทบต่อเชื่อมั่นต่อคู่กรณีที่เข้ามา

¹² ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, ศาลปกครองกลาง, (ศาลปกครองกลาง, 13 กุมภาพันธ์ 2566).

¹³ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 2 กุมภาพันธ์ 2566).

ไกล่เกลี่ย คู่กรณีจะเชื่อถือได้หรือไม่ หากเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีของอเมริกา ที่มีคณะลูกขุนด้วย ยังถูกตั้งข้อสังเกตเลยว่ามีมติเป็นกลางหรือไม่ เพราะลักษณะเดียวกับ คณะลูกขุนเป็นประชาชน มาทำหน้าที่ที่เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตุลาการ และแสดงความคิดเห็น ซึ่งกรณีนี้ยังมีข้อสงสัย หรือมีการตั้งข้อสังเกตแล้วถ้าศาลปกครองมีการเปิดให้บุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วยแล้ว ตรงนี้ก็มีข้อสังเกตหรือข้อสงสัยได้เหมือนกัน แต่หากเป็นข้อเสนอที่ว่า ให้ตุลาการที่เกษียณอายุมาไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี เพราะตุลาการเคยผ่านประสบการณ์การพิจารณาคดีมาบ้างแล้ว อย่างกรณีในศาลยุติธรรมก็มีผู้พิพากษาที่เกษียณอายุแล้วเหมือนกัน ซึ่งเป็นข้อคิดที่น่าสนใจ แต่ผมคิดว่าน่าจะต้องมีการพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยขึ้นอีกสักกระยะหนึ่ง กรณีพนักงานคดีปกครอง เพราะพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยตุลาการอยู่แล้วน่าจะมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องกำหนดคุณลักษณะขึ้นมา

(3) **ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ย แม้ตัวบทจะกำหนดไว้ว่าให้ตัวคู่กรณี หรือศาลเองเห็นควรว่าไกล่เกลี่ยได้ก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคดีปกครองโอกาสสำเร็จถ้าเทียบกับศาลยุติธรรม ศาลปกครองสำเร็จน้อยกว่ามาก การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในอนาคตควรมีได้ สำหรับรูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครอง ปกติหลังจากทำสัญญาประนีประนอมเสร็จแล้ว ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องส่งให้องค์คณะพิจารณา ซึ่งองค์คณะก็ต้องไปดูว่าสัญญานั้น จะสามารถบังคับได้จริงหรือไม่ ขัดต่อหลักความสงบและศีลธรรมอันดีหรือไม่ ปัจจัยที่ทำให้คดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จได้เร็วมีหลายส่วนประกอบกัน ทั้งในส่วนของตุลาการ ทุกท่าน ปราบปรามคดี อยากให้คู่กรณีหาข้อตกลงร่วมกันได้สามารถหาข้อยุติได้ แต่ในส่วนของคู่กรณี ถ้าเขาไม่ร่วมมือกัน มันก็จะไม่สำเร็จ

1.14 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 14 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁴)

(1) **ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย** เห็นว่า คดีปกครอง ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่มีคดีอยู่ 6 ประเภท สามารถไกล่เกลี่ยได้หมด หากทำเป็นขั้นตอนก็ไม่ต้องกังวลในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งและสามารถทำให้มันมีขั้นตอนที่เป็นการไกล่เกลี่ยโดยชอบด้วยกฎหมายให้มันถูกต้อง อนาคตอาจจะพัฒนาไปได้ แต่ปัจจุบันมีข้อกังวลในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เรื่องคำสั่งหรือกฎหมายที่มีขอบ มั่นยากที่จะไกล่เกลี่ย เพราะผู้แทนที่จะเข้าไปไกล่เกลี่ย เหมือนว่ามันจะได้รับอำนาจในการเข้าไปไกล่เกลี่ยความชอบนั้นยังงั้น แต่ถ้าในอนาคตถ้าเป็นคนที่มีความอำนาจในการออกกฎหมายเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎหมายเรื่องสิ่งแวดล้อม เขาก็ต้องคิดแล้วว่าทำไมเขาถึงออกกฎหมายนั้น ถ้าเกิดมีการฟ้องเพิกถอนกฎหมายนั้น รัฐมนตรีคงเข้าใจดีที่สุดว่าทำไมถึงออกกฎหมายนั้น ระยะเริ่มต้นที่ศาลปกครองกังวลเรื่องการเป็นตัวแทนของรัฐเข้าไปไกล่เกลี่ยเรื่องคำสั่ง กฎ ซึ่งอาจจะเป็นอำนาจมหาชนที่กว้างเกินไป จึงจำกัดขอบเขต มาแค่บางกรณีที่ไม่ได้มีรายละเอียดซับซ้อนมากเกินไป อย่างเช่นเรื่องละเลย ล่าช้า คดีสิ่งแวดล้อมซึ่งน่าจะมีการไกล่เกลี่ยเยอะสุด ซึ่งถ้าเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้วมันทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ส่วนคดีละเมิดมันเป็นเรื่องส่วนตัว ส่วน

¹⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 31 มกราคม 2566).

เรื่องสัญญามั่นใกล้เคียงได้ เพราะเป็นเรื่องผูกพันระหว่างคนกับคน ดังนั้นจึงทำได้ง่าย แต่ส่วนตัวเห็นว่าคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ทุกประเภทคดี คดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงในศาลปกครองสูงสุดมีการใกล้เคียงหรือไม่ ตอบว่าไม่เคยเห็นศาลสูงใกล้เคียง ถ้ามองในมาตรา 66/2 (4) “คดีพิพาทอื่นตามที่กฎหมายตามที่ประชุมใหญ่ในตุลาการศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้สามารถใกล้เคียงได้” การกำหนดให้คดีบางประเภทในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 ให้เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงทำได้และมีโอกาสในข้อห้ามของการใกล้เคียง 66/3 ได้ล็อกไว้ตามมาตรา 11(1) หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คำพิพาทของกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ถูกล็อกความมั่นคงไปศาลสูงเป็นนัยยะของมาตรา 66/3 ห้ามมีการใกล้เคียงในข้อดังต่อไปนี้ จึงเหมือนห้ามศาลสูงทำหลายๆ แต่ไม่ได้ห้ามโดยกฎหมายโดยชัดแจ้ง แต่คดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลสูง แต่กฎหมายก็ห้ามทำอย่างเช่น (6) และ (7) ในอนาคตศาลสูงทำได้แต่ภาพรวมของกฎหมายเรื่องนี้บางประการมีการห้ามศาลสูงไปใกล้เคียง ซึ่งในมาตรา 11 (1) ถูกล็อกแล้ว (2) อยู่เข้ากับข้อ 7 (2) ส่วน (3) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดก้ำกึ่งระหว่าง (6) กับ (7) ของอนุห้ามใกล้เคียงของ มาตรา 66/3 คดีอุทธรณ์ (4) ใน มาตรา 11 (4) ที่เป็นคดีอุทธรณ์ของศาลชั้นต้น ดังนั้น ด้วยบัญญัติกฎหมายทำให้ยากที่จะมีกระบวนการใกล้เคียงในศาลสูง แม้กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ แต่จริงๆ มันทำไม่ได้

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่าตุลาการศาลปกครองที่ยังทำงานอยู่ปัจจุบันเหมาะสมที่จะเป็นผู้ใกล้เคียง เพราะว่าการใกล้เคียงในคดีปกครองมันไม่เหมือนคดีทางแพ่งหรือคดีทางอาญา ซึ่งอาจจะมีผู้พิพากษาสมทบที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้าน ตุลาการศาลปกครองต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์เอกชนให้อยู่ระหว่างกลาง ดังนั้นการชั่งถ่วงมันซึ่งไม่ดีหรือใกล้เคียงไม่ดี ก็จะไปให้น้ำหนักไปทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเราถูกฝึกมาว่าเราควรอยู่ตรงกลาง ดังนั้นควรเป็นตุลาการที่ทำงานในปัจจุบันสำหรับตุลาการผู้เกษียณอายุราชการอาจเป็นได้ ส่วนพนักงานคดีปกครองไม่ควรเป็นผู้ใกล้เคียง เพราะพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยตุลาการ เวลาใกล้เคียงแล้วเกิดสำเร็จ ก็ต้องเอาบันทึกการใกล้เคียงที่สำเร็จไปทำคำพิพากษาตามยอม แสดงว่าตุลาการก็ต้องไปเขียนคำพิพากษาล้อยตามกับผู้ใกล้เคียงซึ่งเป็นพนักงานคดีปกครอง เหมือนว่าตุลาการทำตามผู้ได้บังคับบัญชาความน่าเชื่อถือมันอาจจะหายไปบ้าง กรณีของคนภายนอกที่มี certificate มีการรับรองขึ้นบัญชีไว้ว่าเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการใกล้เคียง เห็นว่าทำได้แต่ก็ต้องทำระบบการคัดสรร การอบรมการผ่านคุณสมบัติตรงนี้ให้มีประสิทธิภาพ ให้มีคุณสมบัติที่ประชาชนเชื่อมั่น และศาลก็เชื่อมั่นว่าถ้าท่านใกล้เคียงได้แล้วศาลก็ต้องฟังตามอันนี้เห็นด้วย สิ่งหนึ่งที่บุคคลภายนอกหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญอาจจะมาเสริมให้ศาล อาจจะเป็นที่ปรึกษาในการใกล้เคียงก็ได้ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสัญญาเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับป่าไม้ ซึ่งที่ปรึกษาอาจจะไม่ต้องมาอยู่ในห้องใกล้เคียงก็ได้ โดยท่านอาจรับฟังข้อเท็จจริงแล้วก็ให้ความเห็น หรือมีข้อพิจารณาในเบื้องต้น

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า การทำให้คดีเข้าสู่การใกล้เคียงของศาลปกครอง ประเด็นแรก ตอนที่สำนวนขึ้นมาสำนวนที่มาจากอธิบดี มอบองค์คณะ องค์คณะมอบตุลาการเจ้าของสำนวน จะมีแบบสอบถามที่กลุ่มงานรับฟ้อง เจ้าหน้าที่จะถามคู่กรณีว่าประสงค์จะใกล้เคียงหรือไม่ หากคู่กรณีไม่ประสงค์เข้าใกล้เคียง แต่องค์คณะตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาว่าคดี

ดังกล่าวสามารถใกล้เคียงได้ โดยเรื่องไม่ซับซ้อนมาก และเป็นเรื่องที่น่าจะใกล้เคียงได้ ก็จะเสนอองค์คณะ ว่ากรณีนี้จะใกล้เคียง ขณะนี้ศาลปกครองยังไม่มีคำเป็นที่จะตั้งศูนย์ใกล้เคียง ในช่วงต้นควรผลักดันให้ทั้งคู่กรณีและศาลมีความรู้เข้าใจในการใกล้เคียงให้มากขึ้น และก็ตุลาการศาลปกครองเองก็ประสงค์อยากจะใกล้เคียงให้มากขึ้นก่อน คดีใกล้เคียงในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีก็เหมือนการบังคับคดีปกครองทั่วไป เพราะมันออกเป็นคำพิพากษาตามยอม ก็ดูว่าให้กระทำหรือไม่กระทำ ให้ชดใช้เงินหรือไม่ หรือให้ปฏิบัติตามสัญญา แบบไหน ซึ่งในระเบียบที่ประชุมใหญ่ก็มีการบังคับในแต่ละเรื่องอยู่แล้ว ดังนั้นเห็นว่าการบังคับคดีปกครองไม่มีปัญหา ถ้าเกิดมีข้อขัดข้องไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ถ้าไม่มีการชดใช้เงินก็ไปยึดทรัพย์ได้ ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72

1.15 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 15 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁵)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เห็นว่า คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำหรือความชอบด้วยกฎหมาย ของการออกกฎหมายหรือการกระทำอื่นใด มีความหลากหลายมาก เช่น อาจเกิดจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นแค่กระบวนการขั้นตอนในการออกคำสั่ง หรืออาจใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนเหล่านี้เป็นขั้นตอน ไม่ใช่เป็นเนื้อหาของความไม่ชอบ ดังนั้น หากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กฎหมายกำหนดให้สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ ก็จะสามารถลดขั้นตอนที่นำคดีมาสู่ศาลได้ ส่วนตัวเห็นว่าคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สามารถที่จะเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ทั้งหมด สำหรับคดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงในศาลปกครองสูงสุดเป็นเรื่องของการฟ้องเพิกถอน กฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี และก็อาจจะเป็นบรรดาคดีที่กำหนดให้เข้าสู่การปกครองสูงสุดจะเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ปัจจุบันนี้ไม่มีคดีประเภทนี้เข้าสู่การใกล้เคียง

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียง หรือตุลาการผู้ใกล้เคียง น่าจะเป็นบุคคลที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เนื่องจากคดีของศาลปกครองเป็นคดีที่ระบุปัญหาหรือข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ซึ่งเราต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา บางครั้งในการเข้าทำการใกล้เคียงเราอาจต้องการผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง เช่น คดีสิ่งแวดล้อม ควบคุมอาคาร อนาคตอยากให้มีการเปิดกว้างให้ผู้เชี่ยวชาญหรือตุลาการ หรือผู้ที่เกษียณอายุไปแล้ว หรือบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาทำการเป็นผู้ใกล้เคียงคดีปกครองด้วย ส่วนคุณสมบัติเฉพาะ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เช่น อายุหรือหรือไม่ ซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้ควรจะต้องผ่านการอบรมในเรื่องของการใกล้เคียง มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านคดีสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข หรือการควบคุมอาคาร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง แล้วก็ได้รับการอบรมเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง มองว่าคุณสมบัติพื้นฐานของเขาก็คือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญนั้นแหละ ซึ่งเราอาจจะค้นหาได้อย่างเช่น ระดับการศึกษาที่เขาจบมาว่า เป็นไปในทิศทางไหน ผ่าน

¹⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 2 กุมภาพันธ์ 2566).

การปฏิบัติหน้าที่ในด้านไหนบ้าง ทำงานมากี่ปี เมื่อผ่านคุณสมบัติเบื้องต้น ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการอบรม อีกชั้นหนึ่ง เพราะว่าเรามาค้นหาคุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้นั้น ก็คือกำหนดไว้ว่าอย่างนี้ เพราะว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญ ประสบการณ์ 5 ปี 10 ปี แล้วจากนั้นพอคัดเลือกได้แล้ว ก็คือเข้ามาสู่กระบวนการ อบรมของศาลที่เป็นเรื่องของกระบวนการไกล่เกลี่ย จากนั้นก็มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ ไม่ควรที่จะ กำหนดคุณสมบัติให้มันมีความซับซ้อนมากเกินไป

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า กลุ่มงานรับฟ้องหรือ ศาลประชาสัมพันธ์ที่จะให้คู่กรณียื่นแสดงความประสงค์ในการไกล่เกลี่ยให้มากขึ้น และหากตุลาการถ่วงดุล แล้วเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ก็ควรมีหนังสือไปสอบถามว่า ประสงค์จะเข้าการไกล่เกลี่ยกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ แต่หน่วยงานของรัฐอาจจะมีข้อจำกัดการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ ที่มาไกล่เกลี่ยมีข้อจำกัดเรื่องของการที่จะมาตกลงกัน หรือมันไม่สามารถใช้อำนาจที่จะมาตกลงกับคู่กรณีได้ อันนี้เป็นข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเอง มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานหรือวางนโยบายที่ สอดรับกับเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองน่าจะดีมาก ถ้ามีการตั้งศูนย์การไกล่เกลี่ย ความเป็นรูปธรรมของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง จะประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้นอย่างแน่นอน โดยศูนย์ควรอยู่ใน ทุกๆ สำนักงานศาลปกครอง ต้องมีหน่วยหนึ่งที่จะเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ปัจจัยที่ทำให้ การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชน คือ การเปิดใจของคู่กรณีที่จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ย และ ตุลาการผู้ทำการไกล่เกลี่ยจะต้องมีประสบการณ์ในระดับหนึ่ง ส่วนรูปแบบการพิพากษา และการบังคับคดีที่มี การไกล่เกลี่ยทางปกครองไม่มีปัญหาอะไร

1.16 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 16 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁶)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ไม่ควรเข้าสู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะด้วยกฎหรือคำสั่ง มีลักษณะเป็นข้อสั่งการฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ที่ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ถ้าเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะกระทบหลักการบริหารราชการ แผ่นดิน กระทบหลักเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย และเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยรวมทั้งกฎ คำสั่ง ทางปกครองและการกระทำอื่นจะกระทบกับประโยชน์สาธารณะ เสี่ยงในการใช้ศาลเป็นเครื่องมือ คดีฟ้องตรง ของศาลสูงที่จะไกล่เกลี่ยได้คือเรื่องเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาเป็นเรื่องของกฎก็ไกล่เกลี่ยไม่ได้อยู่แล้ว

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า เป็นไปไม่ได้เลยที่ตุลาการศาลปกครองที่ เกษียณอายุราชการ พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรม ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ ละแผนกคดีจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เนื่องจากตุลาการศาลปกครองเองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ทำหน้าที่ใน การไกล่เกลี่ยยังจะต้องระมัดระวังตัวมาก เพราะว่าเราไม่ได้รับการคุ้มครอง คือ ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย ในขณะที่ ไปไกล่เกลี่ยเราไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายใดๆ เลย ฉะนั้นโอกาสเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องมีสูง

¹⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 1 กุมภาพันธ์ 2566).

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไต่ถามข้อพิพาท เห็นว่า คู่กรณียังไม่รู้ไม่เข้าใจ ส่วนหน่วยงานของรัฐส่วนมากไม่ประสงค์ไต่ถาม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐผูกติดกับกฎหมายกระทรวงการคลัง การทำอะไรที่เกี่ยวกับตัวเงิน ต้องเกี่ยวกับกรมบัญชีกลาง เกี่ยวกับ สตง. เรื่องการวินัยการเงินการคลัง ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ การใช้ดุลพินิจของศาลก็เหตุผลเรื่องระยะเวลาการไต่ถามคดี การไต่ถามเป็นทางเลือกให้ประชาชนแต่ต้องปรับเปลี่ยนทั้งบริบท ต้องกำหนดว่าการไต่ถามต้องมีแต้มให้ตุลาการด้วย และแต้มต้องสูงถ้าบริบทเป็นแบบนี้โอกาสที่จะให้ตุลาการที่เริ่มไต่ถามเองเป็นไปได้ยากมาก เพราะมันไม่เอื้อ ทุกอย่างมันไม่เอื้อ ถูกกดดันว่าต้องพิจารณาคดีให้เสร็จในกำหนด เช่น สองวันครึ่ง ดังนั้นการที่ศาลใช้ดุลพินิจเสนอหรือริเริ่ม ให้คดีเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม ทำได้มากน้อยเพียงใด รูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไต่ถามทางปกครองเป็นไปตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 ไม่มีปัญหาอะไร ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทพร้อมๆ กับการปรับค่าคะแนน ปรับแต้มเพิ่มในด้านการประเมิน และก็ข้อกำหนดเรื่องของกรอบระยะเวลา ของรัฐธรรมนูญ ให้ได้สัดส่วน ส่วนนอกลไต่ถามควรปกปิดเป็นความลับ เพื่อให้คู่กรณีได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ทั้งสองฝ่าย ต้องเป็นความลับ ในส่วนของปัจจัยแห่งความสำเร็จในการไต่ถาม ประการแรก เรื่องคู่กรณีประสงค์ไต่ถามหรือไม่ ส่วนของตุลาการคล้ายๆ เป็นองค์ประกอบ ที่จะโน้มน้าวให้เห็นจุดตรงกลาง ประการที่สอง คือ ตุลาการก็ถูกรอบของกำหนดเวลา มาบีบตุลาการทำให้ตุลาการไม่สามารถริเริ่มได้เอง เข้าสู่กระบวนการถ้าถูกบังคับทำเนี่ย ตุลาการเองก็เป็น ปัจจัยหลักคือคู่กรณีปัจจัยสอง คือ ตุลาการ

1.17 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 17 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁷)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม เห็นว่า กฎ และคำสั่ง สามารถไต่ถามได้ การไต่ถามในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายให้คดีประเภทคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ซึ่งการไต่ถามมันจะไปพันกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ว่าวัตถุแห่งคดีมันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะขัดกับหลักการในเรื่องไต่ถาม ที่ว่าการไต่ถามเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ไม่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเลย เป็นเหตุให้เห็นว่าไม่ควรไต่ถามในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่วัตถุแห่งคดีชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คดีที่ฟ้องตรง หรือ ฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไต่ถามในศาลปกครองสูงสุด ตอนนี้น่าจะยัง ไม่มี จากที่บัญญัติเป็นการเปิดช่องเอาไว้เฉยๆ เพราะว่าศาลสูงมีการฟ้องตรงเหมือนการเริ่มคดีจากศาลกลาง จึงอาจไต่ถามได้กฎหมายก็เลยบัญญัติไว้ ศาลสูงสามารถรับคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลต้นได้ ศาลสูงสามารถเริ่มต้นคดีได้เอง เหมือนกับการไต่ถามของศาลต้น แต่ปัญหาคือศาลสูงจะไต่ถามคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นตัดสินแล้ว ขึ้นมาอยู่ในชั้นอุทธรณ์ของศาลสูงได้หรือไม่ ส่วนตัวคิดว่าน่าจะทำได้

¹⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, , (ศาลปกครองกลาง, 2 กุมภาพันธ์ 2566).

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยมันไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการ อาจจะเป็นบุคคลภายนอก แต่อาจจะขึ้นทะเบียน อาจจะเป็นตุลาการที่เกษียณแล้วก็ได้ ซึ่งมันอาจจะปลดภาระของตุลาการประจำ ที่เค้าต้องทำงานเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินคดี อันนี้เป็นแนวคิดที่ดี เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่เค้าจะหลีกเลี่ยงที่สุด ก็คือ การคุยเรื่องข้อกฎหมาย เค้าไม่อยากจะพูดในเรื่องข้อกฎหมาย แต่อย่างไรให้ประโยชน์ที่มันขัดแย้งกันที่มันพอที่จะถอยคนละก้าวได้ มันเป็นจุดรวมตัวกันได้ ดังนั้น คนที่ไกล่เกลี่ยสาระสำคัญก็คือ น่าจะไม่ได้อยู่ที่ที่เป็นตุลาการที่จะมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย พนักงานคดีปกครองก็อาจจะเป็นพนักงานคดีปกครองระดับอาวุโสมากๆ อาจจะเป็นระดับผู้ใหญ่ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านคดีปกครอง มีประสบการณ์ก็ได้ หรืออาจจะเป็นการขึ้นทะเบียนเจ้าหน้าที่ ขึ้นทะเบียนของบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น อย่างเช่น ด้านสัญญา บางสัญญามันเป็นสัญญาเฉพาะด้าน อย่างเช่นสัญญาการจัดการน้ำสูญเสียของประปา ตรงนี้ก็ไปจ้างเอกชนไม่ให้เกิดน้ำสูญเสียในระบบการขนานน้ำประปา บางทีมันต้องการผู้เชี่ยวชาญว่าเรื่องอย่างนี้พอคุยกันในเรื่องของการเกี่ยวกับคดีสัญญาหรือค่าจ้าง น่าจะมีความรู้ในการเข้าใจเรื่องมากกว่าตุลาการ หรือแม้กระทั่งเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เป็นเรื่องประเด็นเป็นปัญหาทางเทคนิค มันก็อาจจะจะมีผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาได้หรือเรื่องพวกดาวเทียมที่เป็นปัญหาข้อพิพาท สัญญา ซึ่งเกี่ยวกับค่าเช่าสัญญาบางทีถ้าหาผู้เชี่ยวชาญได้ มันก็ลดภาระศาลที่จะต้องไปศึกษาข้อมูลพวกนี้ได้เยอะเหมือนกัน

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า การไกล่เกลี่ยของศาลปัจจุบันไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะทัศนคติของตุลาการที่อาจจะมองว่าการเกลี่ยไกล่เกลี่ยมันไม่ใช่เรื่องสำคัญ แล้วมันใช้ได้อย่างจำกัด และเกิดจากการไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานของรัฐ คือหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่องค์การพหุภาคีตัวแทนขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นผู้รับมอบอำนาจ หน่วยงาน นิติกร ที่มาแล้วสามารถตัดสินใจได้เลย มันมีระเบียบเรื่องการเงิน สำหรับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง กฎหมายกำหนดไว้ คือไม่เกิน 90 วัน แต่ขออนุญาตผู้บริหารราชการศาลในการขยายได้อีก ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย ประการแรกคือ ถ้าทุกคนมาด้วยความพร้อมที่อยากจะให้ปัญหามันยุติมันจะสำเร็จหมด ประการที่สอง ประเพณีคดี ถ้าเป็นประเพณีคดีที่ไม่ใช่เรื่องเงินราชการ อย่างเช่นเป็นเรื่องให้ทำหน้าที่ละเลย แล้วเป็นเรื่องที่ทำให้ได้หมายถึงว่ามันไม่ต้องไปใช้อำนาจทางกฎหมายมากมาย หรือไม่ต้องขัดต่อกฎหมายอย่างเช่น ในเรื่องของขยะ เรื่องของอะไรที่เป็นหน้าที่ทั่ว ๆ ไป แต่ถ้าเป็นเรื่องของงบประมาณเมื่อไรเช่น ต้องเอางบประมาณมาจ่ายคู่กรณี อันนี้จะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างสำเร็จยากในระยะแรก แต่ต่อไปหากมีกฎหมายที่มีความชัดเจนน่าจะดีกว่านี้ การทำให้คู่กรณีมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้นต้องให้ความรู้ แล้วให้เชื่อมั่นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยมันเป็นทางเลือกที่เป็นธรรม เป็นทางเลือกที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมไม่แพ้กับการตัดสินคดี แต่ที่มันเหนือกว่า คือความรวดเร็ว อันที่สองก็คือการไกล่เกลี่ยไม่ใช่เป็นสิ่งที่ลึกลับ เพราะหลายคนมาในกระบวนการศาล จะรู้สึกว่าการกระบวนการของศาลเป็นสิ่งที่ลึกลับ คู่กรณีอาจจะลังเล แต่ถ้าอธิบายให้เค้าเข้าใจว่าการไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่เข้ามาแล้ว คุณสามารถเลือกได้ด้วยตัวคุณเอง เป็นเวทีที่คุณสามารถคุมเกมได้เอง เพียงแต่ว่าจะมีผู้อำนวยความสะดวกที่เค้าจะนั่งอยู่เป็นกรรมการให้พวกคุณสามารถตกลงกันได้ แต่คุณมีอำนาจตัดสินใจ มีอำนาจทางเลือกและเค้าให้คุณเป็นตัวการสำคัญในการดำเนินกระบวนการเรื่องการไกล่เกลี่ย ตรงนี้เป็นหัวใจที่อาจจะต้องทำประชาสัมพันธ์ให้มากกว่านี้ การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าตั้งขึ้นมาก็จะเป็นส่วนหนึ่งของศาล

รูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการใกล้เคียงทางปกครองเหมือนการบังคับคดีทั่วไป ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72

1.18 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 18 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁸)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เห็นว่า คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใช้อำนาจทางกฎหมาย คดีดังกล่าวจะมีประเด็นว่า กฎ หรือ คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยที่ฝ่ายรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมองว่าเป็นการกระทำทางกฎหมาย แต่ทางฝ่ายของผู้ฟ้องเห็นว่ามีชอบด้วยกฎหมาย ลักษณะเป็นเรื่องต่อรองลำบาก เพราะฝ่ายรัฐ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่งก็ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ฉะนั้นต่อรองเป็นไปได้ยาก ทำให้การใกล้เคียงเป็นไปได้ยาก คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จึงไม่ถูกกำหนดให้นำมาใกล้เคียงในมาตรา 66/2 ส่วนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองที่ฟ้องเป็นคดีแรก (ฟ้องตรง) เป็นไปได้ทั้งศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด กรณีกฎหมายบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ถ้าเป็นกรณีฟ้องตรงย่อมต้องให้โอกาสในการที่จะเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ แต่กระบวนการใกล้เคียงต้องอยู่ภายใต้บัญญัติมาตราที่ 66/2 ซึ่งทำให้คดีในชั้นปกครองสูงสุดถูกจำกัดการใกล้เคียงด้วยลักษณะของคดีเช่นกัน

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า ปัจจุบัน กฎหมายบัญญัติว่าเฉพาะตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียง ถามว่าควรเอาบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ใกล้เคียงหรือไม่ ความชำนาญมิได้จำกัดเฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น หากเขียนคุณสมบัติทำให้แน่ใจว่าผู้ที่มาทำหน้าที่ผู้ใกล้เคียงมีความรู้ มีประสบการณ์ มีความเข้าใจระบบภาครัฐและสิทธิเสรีภาพของเอกชน สามารถที่จะดำเนินการให้มีความสมดุลในประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เอกชนได้ จึงเห็นด้วยที่บุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็น ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณอายุราชการ พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรม และมีความเชี่ยวชาญ มาทำหน้าที่เป็นผู้ใกล้เคียง เพราะถือเป็นผู้มีความรู้ประสบการณ์ แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะผู้ที่จะทำหน้าที่ใกล้เคียง

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า คดีที่เข้าสู่การใกล้เคียงของศาลปกครอง ปกติผู้ฟ้องคดีฝ่ายเอกชนสนใจยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงมาก แต่ตามระเบียบกำหนดว่าถ้าคู่กรณีฝ่ายใดมีความประสงค์ที่จะเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง ก็จะต้องถามความประสงค์ของอีกฝ่ายด้วย คือต้องสมัคใจทั้งสองฝ่าย ในส่วนของหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีแรกๆ จะเข้าใกล้เคียง พอเวลาผ่านไปเขาเห็นว่ามีข้อจำกัดอยู่หลายอย่างระยะหลังหน่วยงานของรัฐจึงไม่ประสงค์ที่จะใกล้เคียง ข้อจำกัดที่ทำให้คู่กรณีไม่สมัคใจใกล้เคียง ประการแรก คือ ลักษณะคดี ประการที่สอง ข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องเงิน การใช้จ่ายงบประมาณ ของหน่วยงานของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาสู่กระบวนการใกล้เคียงมีข้อจำกัดในการตัดสินใจที่จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้จ่าย

¹⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 2 กุมภาพันธ์ 2566).

งบประมาณ ทำให้คู่กรณีประสงค์ขอให้ศาลพิพากษาตามวิธีการปกติ ส่วนการเริ่มต้นไกล่เกลี่ยโดยตุลาการ โดยส่วนเวลาตรวจสำนวน ตรวจคำฟ้องแล้ว ถ้าหากเป็นคดีที่สามารถรับคำฟ้องมาพิจารณาได้แล้ว มันอยู่ในเงื่อนไขตามมาตรา 66/2 เป็นประเภทคดีที่สามารถนำไปเข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้ แล้วไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 66/3 ก็จะเสนององค์คณะให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย แต่มีปัจจัยประกอบการพิจารณาคือต้องดูโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับเรื่องที่หน่วยงานการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องจ่ายงบประมาณ น่าจะเป็นไปได้ยากทำให้เสียเวลา เป็นต้น การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากศูนย์ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำสำหรับคู่กรณีที่เกิดข้อพิพาท ให้มีความรู้ความเข้าใจก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการต่างๆ เห็นด้วยที่ควรจัดตั้ง และควรอยู่ใกล้กับสำนักงาน รูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองเป็นไปตาม มาตรา 72 ปัจจุบันไม่มีปัญหาอะไร ปัจจัยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จขึ้นกับลักษณะประเภทคดี และทักษะความรู้ความสามารถของ ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งศาลพยายามจัดอบรม การพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ ทักษะของตุลาการผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยให้มีทักษะมากขึ้น

1.19 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 19 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม¹⁹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 เป็นไปตามมาตรา 66/2 (4) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลสามารถตีความ ตรวจสอบความชอบตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ก็คือใช้หลักการไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับได้ โดยไม่ขัดต่อมาตราที่ 66/2 เพียงแต่นำมาใช้เมื่อไหร่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ก็อยู่ที่นโยบายหรือความเหมาะสมที่จะใช้ คงไม่ใช่ถึงว่าเป็นการจำกัดอำนาจศาลโดยเด็ดขาด แต่ที่เขียนมาลักษณะที่ว่า ในมาตรา 9 วรรคหนึ่งคือไม่มี (1) มีแต่ (2) (3) (4) เป็นเพียงแค่การแก้ปัญหาในทางการร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามที่ผู้ร่างหรือในชั้นกรรมาธิการ หรือในชั้นสภาเห็นชอบในทางหลักการนั้นๆ แต่เห็นว่าในทางหลักการ ในทางปกรองนั้นๆ ต้องมีการตรวจสอบคดีได้ทุกประเภท ซึ่งคิดว่า 66/2 (4) ก็สามารถแก้ปัญหาในตัวได้อยู่แล้ว อันนี้คือความเห็นส่วนตัว

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ย ณ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมีความรู้ในระดับหนึ่งในเรื่องนั้นๆ การที่จะมีความรู้ในเรื่องนั้นๆ จะต้องอาศัยการศึกษา ถ้าเป็นคนนอกที่ไม่ใช่ตุลาการ ส่วนตัวยอมรับได้ แต่ก็ต้องดูบริบทในปัจจุบันด้วยว่าควรแล้วหรือยัง มันอยู่ที่ช่วงเวลา และต้องสามารถทำให้หน่วยงานเชื่อถือได้ เพราะถ้าคู่กรณีไม่เชื่อถือ ไม่เชื่อมั่น ไม่สามารถเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้แน่นอน

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ทำอย่างไรให้คู่กรณีมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย การประชาสัมพันธ์ก็เป็นส่วนหนึ่ง ในเรื่องของระยะที่กฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลาของการไกล่เกลี่ย ภายใน 90 วัน ในส่วนของการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งคำถามคิดว่าทำไมทำไปเพื่ออะไร ภายใต้กรอบหรือบริบทเช่นใด ถ้าทำภายใต้กรอบหรือบริบทที่ว่า มีอัตรากำลังตุลาการที่ทำหน้าที่นี้อย่างเดียว โดยคำนึงถึงปริมาณคดีไกล่เกลี่ย ที่มีจำนวนที่เหมาะสมที่เข้ามาสู่

¹⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 2 กุมภาพันธ์ 2566).

ศาลคิดว่านั้นคือสิ่งที่ถูกต้อง เพราะเป็นการถ่ายอำนาจลงไปให้มันเกิดช่องทาง fast tract ที่มันเร็วขึ้น ตุลาการก็มีความมุ่งมั่นไปในทางใกล้เคียง แต่ถ้ายังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังของตุลาการผู้ที่มีอำนาจในการใกล้เคียง ยังทำหน้าที่การตั้งศูนย์ใกล้เคียงในปัจจุบันก็ไม่มีประโยชน์

1.20 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 20 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²⁰)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เห็นว่าคดีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มันถึงที่สุดในฝ่ายบริหารแล้ว เมื่อมันถึงที่สุดในฝ่ายบริหารประกอบกับถ้าเราพิจารณาจากคำสั่งงานในเรื่องการบริหารบุคคล เอาตัวอย่าง เช่น การบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นกรณีที่เห็นได้ชัด การลงโทษทางวินัยก็ดี เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการก็ดี เขาได้พิจารณามาสองขั้นตอนแล้วในฝ่ายบริหาร รวมไปถึงขั้นตอนหากมีการพิจารณาอุทธรณ์มาแล้วด้วย เพราะฉะนั้นแต่ละกรณีของราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการอื่น ๆ ก็จะบัญญัติในแนวทางลักษณะที่ว่า คำสั่งให้เป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร เมื่อมีการพิจารณาอุทธรณ์มันน่าจะถึงที่สุดในฝ่ายบริหารคือการเจรจาใกล้เคียงมันอาจจะมองเห็นตั้งแต่ต้นทางแล้วว่า ในเมื่อมีกฎหมายเฉพาะเข้าบัญญัติเป็นที่สุด จะมีการใกล้เคียง น่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเฉพาะในแง่ของตรรกะ เมื่อเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงของศาลปกครองแล้ว จะต้องมียุติอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการตกลงกับคู่กรณีในกระบวนการใกล้เคียง ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจมันไม่เหมือนกับคดีประเภทอื่น ๆ ตามมาตรา 66/2 คดีประเภทละเมิดใกล้เคียงได้ สัญญาปกครองใกล้เคียงได้ เพราะมันเกี่ยวกับตัวเงิน มันไม่เหมือนเรื่องของคำสั่ง ที่กล่าวไว้ แม้ละเมิดจะอยู่ในกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน ก็ออกคำสั่งในรูปกรรมการ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เรื่องละเมิดต่อหน้าที่ของรัฐที่เรียกให้ใช้เงินไม่แน่ใจยังไม่เคยเห็น ส่วนในกรณีที่เอกชนคู่กรณีเขาฟ้องเรียกค่าเสียหาย คือหน่วยงานทำละเมิด เช่น เปิดฝาท่อทิ้งไว้ แล้วก็ประชาชนขับรถตกท่อระบายน้ำแล้วมีการเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิด อันนี้เป็นเรื่องของค่าเสียหายที่สามารถที่จะตกลง ประนีประนอมทำการใกล้เคียงลดจำนวนตัวเงินได้ อันนี้ก็สัญญาทางปกครองก็เช่นกัน ที่มันเกี่ยวกับตัวเงิน มันน่าจะเป็นการที่จะประนีประนอมลดได้ ลดจำนวนได้ ในส่วนตัวก็ยังไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการนำคดี เกี่ยวกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งถึงที่สุดแล้วในฝ่ายบริหารของเขา นำเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท สำหรับคดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงในศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันยังไม่มีใกล้เคียงของชั้นปกครองสูงสุด หากพิจารณาตาม มาตรา 66/1 กฎหมายเปิดช่องให้ใกล้เคียงได้ แต่พอมาดูในมาตราที่ 11 (1) (2) (3) (4) แทบจะไม่สามารถใกล้เคียงได้ หมายถึง ว่ามันเป็นคดีที่จะไม่สามารถใกล้เคียงกันได้เลยแล้วบางประเภทก็เป็นข้อห้ามตามมาตรา 66/3 อีก

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า ปัจจุบันผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท หมายความว่า ถึง ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาล แต่งตั้งให้เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท การใกล้เคียงคดีปกครองในศาลปกครองกลาง มีภาระงานค่อนข้างมาก ในฐานะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อได้รับการ

²⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนามและระบุสถานที่, (วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2566).

แต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นตุลาการนอกองค์กรจะต้องไปดูข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ข้อพิพาทที่ปรากฏแห่งคดีในการเตรียมพร้อมกระบวนการในการไกล่เกลี่ยทั้งหมด ก็อาจจะเพิ่มภาระงานส่วนหนึ่ง อันนี้ก็เป็นที่มาที่ว่าการที่จะออกกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม ในเรื่องการไกล่เกลี่ยเมื่อ ปี 2562 ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมลงไปไกล่เกลี่ยสำหรับในคดีแพ่ง เพราะฉะนั้น จึงเห็นด้วย หากจะขยายขอบเขตให้มีผู้อื่นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกเหนือจากตุลาการศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียน ก็น่าจะเป็นประโยชน์และสอดคล้องกับกระบวนการทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมให้มันมีเส้นทางเดียวกันไปด้วยกันได้ มันก็คงจะเป็นประโยชน์

(3) **ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท** เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนที่หนึ่ง การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยใน ส่วนที่สอง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนที่สาม การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จากประสบการณ์ที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาก็คิดว่ายังไม่มีปัญหา เพราะว่าขั้นตอนก็คือหากผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้มีการไกล่เกลี่ย มันสามารถเดินหน้าไปกว่าครั้งที่ทำให้คู่กรณีมาพบกัน ฉะนั้นถ้าคู่กรณีมาพบกันได้ จากประสบการณ์คิดว่าไม่น่ามีปัญหาอะไร ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาพรวมก็คือยังไม่มีปัญหาอะไร ประเด็นที่ว่า จะทำอย่างไรให้คดีปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น ลำดับแรกสำคัญที่สุดก็ต้องมีการริเริ่มไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพก่อนเลย ต้นทางต้องจัดให้มีการริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ย ศาลปกครองนะครับ ต้องประชาสัมพันธ์ เมื่อมีผู้ยื่นคำฟ้องมา ถ้ายื่นคำฟ้องด้วยตนเอง (by hand) และใช้วิธีการศาลเชิงรุก คือ กรณีที่คู่กรณียื่นฟ้องด้วยตัวเอง หรือยื่นทางไปรษณีย์ ศาลต้องเริ่มใช้ดุลพินิจ เสนอให้มีการกระบวนการไกล่เกลี่ยให้มากขึ้น ควรการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ต้องนำแนวศูนย์ไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรมมาพิจารณาดูก่อน ซึ่งจะให้อยู่ในสำนักงานศาลหรือศาลปกครอง ต้องให้ผู้บริหารพิจารณาอีกที ส่วนวงการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรปกปิดเป็นความลับ แต่ต้องเทียบกับในส่วนของกระทรวงยุติธรรมด้วย ในบทบาทการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหลักประเทศไทยเป็นแบบ Mediator เป็นคนกลางโดยแท้ แต่ถ้าความเป็น Conciliator ก็จะมีการจูงใจโน้มน้าวคู่กรณี โน้มน้าวว่าคดีมีโอกาสแพ้ชนะ ชักชวนให้เขาตัดสินใจ

1.21 นายวิทยา ผื่นคำอ้าย²¹ ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 21

(1) **ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย** เห็นว่าปัจจุบัน พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 66/2 ไม่ได้กำหนดให้คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะเหตุว่าการออกกฎ โดยความหมายของ กฎ คือเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป มิได้บังคับกับเฉพาะบุคคล ถ้าเกิดเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้ว มันอาจจะทำให้กระทบถึงลักษณะของกฎ ที่มิได้ใช้บังคับเฉพาะบุคคล ก็ไม่น่าจะไกล่เกลี่ยได้ ส่วนคดีคำสั่งทางปกครอง บางคำสั่ง ถ้ากระทบสิทธิ ที่ไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัว แต่เป็นสิทธิทั่วไป ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎ กรณีนี้ก็เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ได้เหมือนกัน ส่วนคำสั่งทางปกครองที่มุ่งกระทำต่อบุคคลหรือสิทธิเฉพาะตัว สิทธิเฉพาะบุคคล อย่างเช่นคำสั่งอนุญาต ไม่อนุญาต ที่ไม่เกี่ยวกับผู้อื่นถ้าเป็นสิทธิเฉพาะตัว ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ส่วนคดีที่

²¹ สัมภาษณ์ วิทยา ผื่นคำอ้าย, ตุลาการ, ศาลปกครองเชียงใหม่, (ศาลปกครองเชียงใหม่, 3 กุมภาพันธ์ 2566).

ฟ้องตรง หรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุด คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ก็คือคดีที่ฟ้องเพิกถอนกฎ หรือพระราชกฤษฎีกาหรือที่ด้วยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี ซึ่งเหล่านี้ ก็เป็นไป ตามมาตรา 9 วรรค1 (1) มันเหมือนกับว่าศาลสูงก็อาจจะไกล่เกลี่ย คดีละเลยได้ คดีละเมิดได้ คดีสัญญาได้ แต่มันไปติดตรงมาตรา 11 เพราะว่าคดีพวกนี้มันต้องริเริ่มโดยศาลชั้นต้น เพราะฉะนั้นศาลสูง เวลาดู มาตรา11 ประกอบกับมาตรา 66/2 แทบไม่น่าจะมี แต่อาจเปิดช่องว่างไว้ในอนาคต ปกติคดีที่ฟ้องต่อศาลสูง จะมีที่ไม่ใช่กฎ คดีที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีเรื่องเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ลงโทษทางวินัย เป็นต้น

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย เป็นผู้มีบทบาทต้องสังเกตการณ์ เพื่อไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยเป็นไปลักษณะที่สมยอม เป็นลักษณะที่เป็นประโยชน์เฉพาะ ผู้ไกล่เกลี่ยฝ่ายเดียวโดยไม่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องเป็นตุลาการ เพราะตุลาการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ผ่านกระบวนการศึกษาอบรม มีความรู้เกี่ยวกับคดีคดีปกครอง ซึ่งมีความแตกต่างจากคดีแพ่ง ที่ตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค หลักความยินยอมของเอกชนทั้งสองฝ่าย ส่วนคดีอาญานี้ก็เป็นคดีที่ยอมความได้ ที่ยอมให้เข้าสู่กระบวนการสมานฉันท์ ขึ้นอยู่บนหลักความยินยอม แม้ว่ากฎหมายจะปกป้องคุ้มครองความสงบสุขของรัฐ แต่ก็ยินยอมให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหาย ยอมความได้ในเมื่อผู้เสียหายยอมความได้ มันเป็นการกระทบบุคคลที่เขายินยอมแล้ว ก็สามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่ว่าถ้าเกิดในอนาคตอาจเป็นไปได้หากจะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากการไกล่เกลี่ย ไม่ใช่การตัดสินคดี จริงๆ ก็มีผู้ที่จะผู้เชี่ยวชาญด้านไกล่เกลี่ยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนตุลาการที่เกษียณไปแล้ว ก็พอได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องการไกล่เกลี่ยนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ เพิ่งมีการใช้เมื่อ พ.ศ. 2562 ตุลาการผู้เกษียณจะต้องมีการอบรมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและต้องมีการประเมินศักยภาพของตุลาการด้วยทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต เป็นต้น

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า การไกล่เกลี่ยสามารถมีการริเริ่มได้ 2 กรณี คือ ริเริ่มโดยคู่กรณีแจ้งความประสงค์มา และริเริ่มโดยตุลาการที่เป็นองค์คณะใช้ดุลพินิจในการให้คดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งผลของการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะทำให้คดีเสร็จเร็วและการทำคำพิพากษาจะมีความสั้นกระชับ การไกล่เกลี่ยมีข้อดี ประการหนึ่ง คือว่าแม้จะไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ แต่ก็ทำให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจกัน แต่บางทีหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถทำสัญญาประนีประนอมได้ขณะนั้น เพราะเนื่องจากติดระเบียบข้อกฎหมาย ที่ไม่สามารถจะกระทำได้ แต่ก็ทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจกันดี การไกล่เกลี่ย มีการแบ่งออกเป็น การไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ย คือ Mediation ศาลปกครองใช้ระบบนี้ ตุลาการมีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแล กระบวนการไกล่เกลี่ย มิให้มีลักษณะที่มีชอบด้วยกฎหมาย แล้วในขั้นตอนการไกล่เกลี่ย ก็จะแทรกขั้นตอนการประนีประนอมกับการเจรจาด้วยเป็นกระบวนการนั้นด้วย ถ้าจะศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยที่ศาลปกครองดำเนินการก็จะเข้าใจกระบวนการมากขึ้น ซึ่งตุลาการแต่ละท่านก็จะมีเทคนิคแตกต่างกัน ปัญหาของกระบวนการไกล่เกลี่ย ก็คือขาดรายละเอียดของตุลาการในช่วงนี้ด้วยเหมือนกัน แต่ไม่ใช่ทุกกรณี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทักษะ ความสามารถ ประสบการณ์ ศาสตร์ และศิลปะของตุลาการด้วยเช่นกันที่ตุลาการไม่ได้บอกเราเรื่องข้อดีข้อเสียของประโยชน์ ผลที่จะเกิดขึ้นผลที่

คู่กรณี เพราะฉะนั้นการที่คู่กรณีมาเจอกันครั้งแรก หรือมีข้อพิพาทกันมาก่อนแล้ว แต่เพิ่มมีโอกาสนั่งใกล้ๆ ก็คือวันนี้ โดยมีตุลาการเป็นคนกลาง ที่นี้พอมาเจอกันวันแรก ถ้าจะเร่งรัดเพื่อเอาผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยเลย ก็อาจจะเร็วเกินไป ดังนั้น ขั้นตอนแรกต้องให้คู่กรณี มีการให้พบปะพูดคุยกันก่อน และขั้นตอนที่สอง คือ ให้คู่กรณีกำหนดกติกาว่าจะตกลงแบบใด จะให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีพูดก่อน หรือฟังอีกฝ่ายพูดให้จบแล้วค่อยให้อีกฝ่ายหนึ่งพูด ไม่ได้แย้ง ไม่ขัด อันนี้มันเป็นเทคนิคในห้องไกล่เกลี่ย ที่ถามว่า มันมีการเจรจาไหมมี ถ้าสมมติว่าสองฝ่าย มีการเสนอปัญหา ว่าแต่ละฝ่ายมีปัญหาอะไร แล้วเราก็ตัดเลือกกำหนดประเด็นปัญหา ที่เขาจะต้องมาหาทางออกร่วมกัน การหาทางออกร่วมกันของแต่ละฝ่าย อาจจะมีการเจรจาต่อรองกัน ก็จะอยู่ในส่วนนี้ ส่วนที่ตกลงจากกระบวนการกำหนดประเด็นปัญหา การเจรจาจะอยู่ในส่วนน้ำหนักของคู่ประนีประนอม ศาลปกครองจะมองว่า ผู้ไกล่เกลี่ยกับผู้ประนีประนอมจะแยกกัน ผู้ประนีประนอมส่วนมากจะใช้ทางไกล่เกลี่ย ข้อพิพาททางแพ่ง คือเขาสามารถที่จะทำยังงี้ก็ได้ เพราะว่าผลสัญญาประนีประนอมไม่ได้เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ มันไม่มีกฎหมาย ตามมาตรา 66/2 , 66/3, 66 /4 สัญญานี้เค้ามีว่าไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ไม่ขัดต่อกฎหมาย พื้นฐานการของสัญญานั้นแหละ คนที่จะถ่วงถ่วงว่า การไกล่เกลี่ยมีลักษณะที่ฝ่าฝืนต้องห้ามโดยกฎหมาย หรือมีลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี หรือว่ามีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย คือผู้ไกล่เกลี่ย ที่จะกำกับดูแล ด้วยความยินยอมของคู่กรณี ซึ่งการไกล่เกลี่ย คือหลักที่คู่กรณีมีการยินยอม นอกเหนือจากนั้น คือหลักความไว้วางใจ คือการรักษาความลับ ส่วนทำอย่างไรให้คู่กรณีมีความประสงค์ไกล่เกลี่ยมากขึ้น จะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ อันนี้เป็นคำพูดของท่าน เทอดพงศ์ คงจันทร์ คือคำว่า “ลองดูก่อน” ให้ลองเข้าสู่กระบวนการนี้ก่อน อย่างเพิกปิดกันความคิด หรือกลัวผลที่จะเกิดขึ้น คือเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณี ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั่นเอง หากมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย ก็ควรจะมีการแบ่งแยกให้ชัดเจน แต่ต้องให้เข้ากับบริบทของภาระหน้าที่ของศาลปกครอง ส่วนวงการไกล่เกลี่ยควรปกปิดเป็นความลับเด็ดขาดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณี กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ถือว่าเป็นความลับที่รู้ได้ เฉพาะผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณี องค์กรนั้นก็รู้เหมือนกัน ซึ่งถ้าปกปิดเด็ดขาด แล้วที่องค์กรจะไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้อย่างไร คือระบบการตรวจสอบของศาล ถ้าพิพากษาตามไกล่เกลี่ย มันเหมือนกับ ให้ศาลประทับเป็นตราว่า สัญญาประนีประนอมยอมความนี้ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างองค์กรเขียน ถ้าปิดโดยเด็ดขาดและองค์กรรู้เรื่องด้วย และองค์กรจะตรวจสอบเรื่องนี้ เห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม ไม่ให้ไกล่เกลี่ย ตรงนี้อาจจะดูได้หรือฉ้อฉล คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล ถ้าเป็นความลับเด็ดขาดองค์กรจะรู้ได้อย่างไรถ้าปกปิดเด็ดขาด หรือผลการไกล่เกลี่ยมีการละเมิดต่อบทบัญญัติ หากปกปิดเด็ดขาด องค์กรจะตรวจสอบไม่ได้ สำหรับรูปแบบคำพิพากษาในคดีที่มีการไกล่เกลี่ยเป็นไปตามมาตรา 72 แต่ปัญหาก็คือ สัญญาประนีประนอม เกินคำขอได้หรือไม่อีกกรณีหนึ่ง คือ คำขอที่ไม่สามารถออกคำบังคับ ตามมาตรา 72 สมมติว่าคำขอให้ไปดำเนินคดี ผู้บุกรุก ซึ่งศาลออกคำบังคับให้ไม่ได้ (แต่การขอในสิ่งที่ผิดกฎหมายไม่ได้อยู่แล้ว) แต่ถ้าเป็นเรื่องที่คู่กรณีลดเบี่ยงปรับ แต่พอไกล่เกลี่ยแล้ว ฝ่ายผู้ถูกฟ้อง ยอมให้ยึดหลักประกัน กรณีนี้ ไม่ได้

1.22 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 22 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²²)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่บนพื้นฐานที่ว่า คู่กรณีต้องสมัครเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย และความสมัครใจนี้จะคงมีอยู่ตราบเท่าที่ศาลปกครองจะได้มีคำพิพากษาตามยอมตามสัญญาประนีประนอมนั้น และแม้ว่าระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ จะถูกนำมาใช้ในศาลปกครองได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่การที่จะสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร คงต้องใช้เวลาอีกพอสมควร เพื่อจะได้มีการรวบรวมประเด็นปัญหา สถิติ และข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คงพบปัญหาที่เกิดขึ้นกับคู่กรณีที่อาจยังไม่ทราบว่าศาลปกครองมีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปัญหาความเชื่อมั่นของฝ่ายปกครองว่า เมื่อตนเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ความยินยอมในชั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ไม่ว่าจะกระทำในลักษณะของบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่หน่วยงานทางปกครองยินยอมใช้/ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือยอมใช้ค่าเสียหายจากการผิดสัญญาให้กับฝ่ายเอกชน ในภายหลังอาจถูกหน่วยตรวจสอบ เช่น ปปช. สตง. มีความเห็นต่างว่า ความยินยอมในการไกล่เกลี่ยที่ศาลปกครองได้ทำคำพิพากษานั้น เป็นเหตุทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งคู่กรณีผู้มาไกล่เกลี่ยอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากศาลปกครองมีกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นหลักประกันให้คู่กรณีเชื่อมั่นได้ว่า ความยินยอมโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ย่อมไม่อาจถูกให้รับผิดชอบในทางปกครองและอาญาได้ ก็น่าจะทำให้ผู้เข้าร่วมไกล่เกลี่ยมีความเชื่อมั่นที่จะยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้มากยิ่งขึ้น ทุกประเภทคดีปกครองสามารถถูกนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยควรให้อำนาจดุลพินิจกับผู้รับผิดชอบราชการศาล ที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องที่จะถูกเสนอ เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองก็น่าจะนำเข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน ผู้ไกล่เกลี่ยควรมีบทบาทและหน้าที่ที่ถึงตุลาการ กล่าวคือ อาจอธิบายปัญหาความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่พิพาท ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมกับยกแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งและฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาร่วมกัน แม้คดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองจะเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งกฎหมายไม่ให้ไกล่เกลี่ยก็ตาม แต่โดยที่อำนาจศาลในการกำหนดค่าบังคับกรณีนี้ แตกต่างจากการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง โดยคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพียงสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น ซึ่งหากคดีประเภทนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยย่อมมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่หยุดกระทำการทางปกครองที่พิพาทได้เท่านั้น ตามระเบียบฯ ข้อ 24 กำหนดให้ไกล่เกลี่ยต้องแล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก แต่หากมีเหตุจำเป็นก็อาจขยายระยะเวลาได้ตามที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นสมควร ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าพเจ้าที่ได้รับการแต่งตั้งให้

²² ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนามและระบุสถานที่ , 25 มกราคม 2566).

เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พบว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในนัดแรกได้ หรืออย่างช้าในนัดที่ 2 ซึ่งทั้งหมดใช้เวลารวมกันไม่เกิน 45 วัน ทั้งนี้ ขออนุญาตยกตัวอย่างประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของข้าพเจ้า จำนวน 4 เรื่อง ดังนี้ เรื่องที่หนึ่ง เป็นกรณีที่เอกชนฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยคู่กรณีขอยุติข้อพิพาทลงในระหว่างการไกล่เกลี่ยนัดที่ 2 โดยอ้างเหตุว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปจนกระทั่งมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความจะทำให้ฝ่ายรัฐเสียเปรียบ จึงขอยุติการไกล่เกลี่ยเพื่อนำเรื่องกลับไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามปกติ เรื่องที่สอง เป็นการฟ้องเพิกถอน ส.ป.ก.4-01 ที่ออกให้กับเอกชนอีกราย โดยอ้างว่าเอกชนผู้ได้รับ ส.ป.ก. มิได้เป็นเกษตรกรที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ผลการไกล่เกลี่ยสำเร็จบางส่วนในเรื่องขอบเขตการครองครองและการทำประโยชน์ในที่ ส.ป.ก. ซึ่งคู่กรณีได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมไว้ ส่วนประเด็นที่เหลือ คู่กรณีขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป เรื่องที่สาม เป็นกรณีที่เกษตรกรชาวนาถูกตัดสิทธิการได้รับเงินเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถไกล่เกลี่ยเรื่องค่าเสียหายสำเร็จ แต่คู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะทำสัญญาประนีประนอม โดยประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีแถลงขอถอนฟ้องต่อศาล ส่วนฝ่ายผู้ฟ้องคดีไม่ตั้งใจที่จะดำเนินคดีต่อไป และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการชดเชยค่าเสียหายแล้วได้ยื่นขอถอนคำฟ้อง ซึ่งศาลได้มีคำสั่งอนุญาต เรื่องที่สี่ เอกชนอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างติดตั้งตู้ไฟฟ้าแรงสูงในบริเวณพุดบาทหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จ โดยคู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดียินยอมย้ายตู้ไฟฟ้าออกจากบริเวณพิพาทตามที่คุณฟ้องคดีร้องขอ คู่กรณีจึงได้ทำสัญญาประนีประนอมกัน และศาลได้พิพากษาตามยอม

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า จากสภาพปัจจุบันที่มีจำนวนผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไม่มากนัก กรณีจึงอาจจำเป็นที่ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองต้องดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครอง แต่หากในอนาคตมีเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น จนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี กับทั้งหากการไกล่เกลี่ยมีปริมาณความสำเร็จมากขึ้น และความรู้วิทยาการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแพร่หลายยิ่งขึ้นแล้ว ก็อาจไม่จำเป็นต้องใช้ตุลาการศาลปกครองเพียงอย่างเดียวในการไกล่เกลี่ย โดยอาจใช้บัญชีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานศาลปกครองมาช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ดังเช่นการมีผู้ประนอมในศาลยุติธรรม สำหรับพนักงานคดีปกครองเป็นตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาคดี เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเข้าใจกฎหมายปกครองเป็นอย่างดี ดังนั้น พนักงานคดีปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับชำนาญการพิเศษ ย่อมสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ นอกจากนี้ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ หรือทนายความ หากผ่านการอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยที่ศาลปกครองจัดอบรมให้จนเกิดความเชี่ยวชาญเพียงพอแล้วย่อมถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ ควรแก้ไขในประเด็นดังนี้ (1) ควรแก้ไขระเบียบฯ ข้อ 25 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะต้องส่งมอบสำนวนคดีให้กับผู้ไกล่เกลี่ยโดยไม่ต้องร้องขอ เพราะจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ไกล่เกลี่ยฯ พึงต้องรู้ข้อเท็จจริงทั้งปวงในสำนวนคดีไม่ยิ่ง

หย่อนไปกว่าตุลาการเจ้าของสำนวน เพราะคู่กรณีที่มา ร่วมการไกล่เกลี่ยต่างมีความคาดหวังว่า ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองต้องเป็นผู้มีความรู้เรื่องพิพาทและรู้ข้อกฎหมายเป็นอย่างดี พอที่จะอธิบายหรือแนะนำช่องทางเจรจาให้กับคู่กรณีได้ (2) ควรแก้ไขระเบียบฯ ข้อ 29 โดยไม่เพียงยกภาระค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญให้กับคู่กรณี แต่ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการร้องขอจากผู้ไกล่เกลี่ยพึงได้รับค่าป่วยการจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังเช่นการกำหนดค่าพยานผู้เชี่ยวชาญ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. 2565 (3) พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นหลักการว่าในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรียังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ข้าพเจ้าเห็นว่า ข้อพิพาทที่จะนำมาไกล่เกลี่ยได้จะต้องเป็นคดีที่มีการฟ้องร้องในศาล และศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ซึ่งสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามระเบียบฯ ได้โดยไม่ต้องมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีแบบกลุ่มหรือเป็นคดีที่มีข้อพิพาททำนองเดียวกัน โดยมีคู่กรณีหลายราย เช่น การฟ้องเรื่องผิดสัญญาทุนของอาจารย์ อาจมีการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยเฉพาะกิจในเรื่องนั้นได้ ซึ่งสามารถดำเนินการได้อยู่แล้วตามระเบียบฯ ข้อ 23 การปกปิดสำนวนไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง โดยปกปิดสำนวนคดีทั่วไปที่ถูกปกปิดเป็นความลับอยู่แล้ว เพียงแต่คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูได้ ฉะนั้น การกำหนดให้สำนวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองต้องปกปิดเป็นความลับโดยคู่กรณีในสำนวนคดีไกล่เกลี่ยเท่านั้นที่มีสิทธิขอตรวจดูได้ จึงเป็นเรื่องที่สมเหตุผล อย่างไรก็ดี นอกจากสำนวนคดีที่ต้องทำเป็นความลับแล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องกระทำโดยลับด้วย โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 28 โดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไกล่เกลี่ยต่อหน้าคู่กรณี

1.23 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 23 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²³)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองแม้จะมีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติอยู่ในหลายด้าน ทั้งในส่วนของศาล เช่น วิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ย ความรู้ความสามารถและทัศนคติของผู้ไกล่เกลี่ย การให้ความสำคัญของผู้บริหารที่จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย และในส่วนของคู่กรณี เช่น การรับรู้และการให้ความสำคัญของการไกล่เกลี่ยของคู่กรณี การมีอำนาจตัดสินใจของคู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ย คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 คดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สามารถและควรกำหนดให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองได้ แต่ไม่ใช่การไกล่เกลี่ยในส่วนประเด็นเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะไกล่เกลี่ยได้ แต่การไกล่เกลี่ยอาจจะดำเนินการในส่วนของวิธีการหรือขั้นตอนในการกระทำ รวมทั้งดุลพินิจของการกระทำ แม้การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อจัดให้มี

²³ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนามและระบุสถานที่, (28 กุมภาพันธ์ 2566).

การไกล่เกลี่ย หน่วยงานอาจพิจารณาเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะกระทำการดังกล่าวอีกต่อไป หรืออาจจะเปลี่ยนการตัดสินใจไปใช้วิธีการอย่างอื่นที่ไม่กระทบหรือกระทบกับประชาชนน้อยกว่าการกระทำที่พิพาทก็ได้ ซึ่งก็จะทำให้ข้อพิพาทยุติลง การไกล่เกลี่ยใช้เวลาไม่นานนัก แต่ก็ใช้เวลาอยู่บ้าง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ข้อ 24 กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยกำหนดแนวทาง ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรกโดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความสะดวกเร็ว และในกรณีที่มิเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวออกไปได้ตามที่เห็นสมควร จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเห็นว่า ผลของการไกล่เกลี่ยที่ประสบความสำเร็จมีไม่มากนัก การไกล่เกลี่ยที่ไม่สำเร็จมีมากกว่า

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง เพราะน่าจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการไกล่เกลี่ยมากกว่า และอาจมีความพยายามโน้มน้าวไกล่เกลี่ยมากกว่า แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยเป็นตุลาการศาลปกครองอาจจะมีข้อดีเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ และการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ตุลาการศาลปกครองบางท่านอาจคุ้นชินกับการตัดสินคดีมากกว่า โดยความพยายามโน้มน้าวไกล่เกลี่ยอาจจะมีน้อยกว่าผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้เพราะ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครอง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของคู่กรณีก็อาจจะน้อยกว่าผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นตุลาการศาลปกครอง

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ ควรแก้ไขประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลอื่นที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเหมาะสมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้เพราะการไกล่เกลี่ยให้มีประสิทธิภาพจะต้องใช้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีทักษะประสบการณ์ การให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยมาเลยหรือยังมีไม่เพียงพอ โอกาสที่การไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จจะค่อนข้างน้อย ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับผู้ที่ทำการไกล่เกลี่ย อำนาจในการตกลงทำการไกล่เกลี่ยได้ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรแน่นอนชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับเงินว่าจะสามารถตกลงให้เป็นที่ยุติได้มากน้อยเพียงใด การไกล่เกลี่ยอาจกำหนดให้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล และก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องและให้คู่กรณีอีกฝ่ายทำคำให้การ อาจจะทำให้การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนและการยุติข้อพิพาทมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การไกล่เกลี่ยในศาลปกครองที่มีจำนวนบุคคลากรตุลาการเพียง 5 คน อาจมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ย รวมทั้งการพิจารณาพิพากษาคดี หากมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย ก็จะเป็นเรื่องดี และทำให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น คู่กรณีทุกฝ่ายรับทราบถึงกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ซึ่งยังเป็นเรื่องใหม่ของศาลปกครอง คู่กรณีซึ่งเป็นเอกชนที่มาติดต่อใช้บริการศาลปกครอง ยังไม่ทราบถึงความมีอยู่และขั้นตอนวิธีการดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยหลักการแล้วสำนักงานการไกล่เกลี่ยคดีปกครองควรปกปิดเป็นความลับ แต่ควรมีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น เอกสารหลักฐานบางอย่างซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการตัดสินคดี แต่ได้มีการสั่งให้ทำขึ้นในชั้นการไกล่เกลี่ย ก็ควรให้สามารถนำไปใช้

ในการตัดสินคดีได้ เช่น ในชั้นการไกล่เกลี่ย ได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินทำระวางแผนที่ที่พิพาทขึ้น หากการไกล่เกลี่ยยุติไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ ในการตัดสินคดีก็ควรสามารถนำระวางแผนที่ที่พิพาทมาใช้ในการตัดสินคดีได้ โดยไม่ต้องสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำระวางแผนที่ที่พิพาทขึ้นใหม่อีกครั้ง ในส่วนของการพิพากษา และการบังคับคดี ควรเน้นให้เป็นไปตามข้อตกลงยินยอมของคู่กรณีมากกว่าจะมุ่งชี้ขาดข้อพิพาทของคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมีส่วนช่วยทำให้ลดปริมาณคดีปกครองได้บ้าง แต่ไม่มากนัก

1.24 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 24 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²⁴)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดี

เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 66/2 ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยได้ในคดีปกครองเฉพาะ 4 กรณีแต่โดยหลักโดยสภาพแล้ว ปัจจุบันคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้มีอยู่แค่ 3 ประเภทเท่านั้น ก็คือ (1) (2) (3) มาตรา 66/2 คดีพิพาทอื่นศาลปกครองไม่ได้ระเบียบในที่ประชุมใหญ่ไม่เคยกำหนดมา เพราะฉะนั้นที่กฎหมายกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 66/2 ทางปฏิบัติมีเพียง 3 ประเภทคดีคือ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) เหตุอื่นใดในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หายไป เรื่องการออก กฎ คำสั่ง และการกระทำอื่นใด โดยสภาพเป็นกรณีที่เป็นกฎ ไม่ควรจะให้มีการไกล่เกลี่ย เพราะการออกกฎ มันเป็นมุ่งบังคับใช้กับบุคคลทั่วไป มันไม่ได้มีผลบังคับใช้เฉพาะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ที่ผู้ออกกฎออกไปแล้วไปกระทบต่อประชาชนโดยรวมแล้วบังคับใช้เหมือนกันหมด ฉะนั้นแล้ว บุคคลใดที่อ้างว่าได้รับผลกระทบจากกฎแล้ว จะมาขอไกล่เกลี่ยให้เพิกถอนกฎ ไม่ควรที่จะไกล่เกลี่ย เพราะว่ากฎ มันมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นอีกหลายคน ไม่เหมือนกับประเภทคำสั่ง หรือ การกระทำอื่น ซึ่งคำสั่งหรือการกระทำอื่นจะมีผลเฉพาะต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หากดูคำสั่งทางปกครอง หรือว่าคำสั่งอื่นเฉพาะเจาะจงที่ควรจะให้ไกล่เกลี่ยได้ แต่มันจะทำให้เร็วยิ่งกว่านั้นอีกถ้าเป็นการกระทำอื่น อันนี้เห็นควรว่าไกล่เกลี่ยได้ แต่ว่ากฎ ไม่ควรที่จะให้ไกล่เกลี่ยได้เพราะว่ามันมีผลกระทบต่อบุคคลทั่วไปไม่ใช่เฉพาะคู่กรณี คดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุด กำหนดไว้ใน มาตรา 11 ว่ามีคดีประเภทอะไรบ้างโดยหลักแล้วคดีที่ตัดสินในอำนาจศาลปกครองสูงสุดต้องเป็นการฟ้องครั้งแรก ฉะนั้นแล้ว มาตรา 11 มันก็ต้องตัด (4) ออกไป คือ คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มันก็ต้องตัดเพราะมันต้องเป็นคดีที่ฟ้องครั้งแรก ถึงจะไกล่เกลี่ยได้ ตาม มาตรา 66/1 แล้วก็คดีที่กฎหมายกำหนดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ส่วนมากจะมีแค่ 2 ประเภทคดี ซึ่งปัจจุบันที่ดำเนินการอยู่ก็คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด สรุปแล้วศาลปกครอง

²⁴ ชาวนี ขววิสิฐ, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนามและระบุสถานที่, (15 กุมภาพันธ์ 2566).

สูงสุด แทบจะไม่ได้ใกล้เคียงเลย แต่ตุลาการศาลสูงเป็นคณวาทว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจใกล้เคียง อาจเป็นการเปิดช่องไว้ในอนาคต

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า การที่มีบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ใกล้เคียงใน คดีปกครองถือว่าทำได้ เป็นหลักการที่ดี เพราะอย่างน้อยศาลจะให้พนักงานคดีปกครองผู้รับผิดชอบคดี ไปดำเนินการในเรื่องการธุรการคดี ควรมีการแก้ไขกฎระเบียบหรือกฎหมายเพื่อที่จะให้มีการใกล้เคียง อย่างเช่น บุคคลอื่นที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำเนินการ เพราะด้วยเหตุปัจจัยหลายๆ อย่าง คือ ได้แก่ ตุลาการศาล ปกครองเองปัจจุบันมาจากพนักงานคดีปกครอง เกือบจะร้อยละ 90 - 95 ซึ่งเป็นพนักงานคดีที่อยู่ในกรอบ หรือว่าแนวคิดหรือว่าทัศนคติเดิมๆ ที่ทำคดีมาทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้มาจากส่วนราชการอื่น ๆ ที่มาจาก หลากหลายอาชีพ จากหลากหลายกระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการแผ่นดินอย่างอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นแล้ว ข้อจำกัดในองค์ความรู้ย่อมมีจำกัด ถ้าจะให้ตุลาการศาลปกครองเองเป็นคนใกล้เคียงทั้งหมด มันคงจะไม่เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล ในทางที่ไปแก้ระบบการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดหลักปฏิบัติราชการ ที่ดีพึงพาได้ เห็นควรให้เป็นบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่ตรงนี้ดีกว่า นอกจากตุลาการผู้ใกล้เคียงหากตั้ง บุคคลภายนอกเป็นผู้ใกล้เคียง ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หลากหลายอาชีพจะกว่า อย่างไรก็ตาม กรณีของ บุคคลภายนอกมันก็มีข้อจำกัดที่ว่าเป็นคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียกับคดีหรือไม่ ในส่วนของตุลาการที่เกษียณไป แล้วถ้า มีอายุเกิน 70 ปี ก็ไม่เห็นด้วย เพราะด้วยสภาพทางกายภาพ เว้นแต่จะมีการตรวจสอบสมรรถนะ ทางด้านร่างกายก่อน

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า การทำให้คู่กรณี มีความประสงค์เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงมากขึ้น ประการแรก คดีประเภทละเมิด ละเลยสัญญาทางปกครอง มีน้อยกว่า คดี คำสั่งและการกระทำอื่น ทำให้คดีเข้าสู่การใกล้เคียงน้อย เพราะถูกจำกัดเกี่ยวกับคดีที่สามารถ ใกล้เคียงได้ ประการที่สอง คดีละเมิดที่ใกล้เคียงได้น้อย ก็เนื่องจากว่าหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ดำเนินการ ก็ไม่ กล้ารับผิดชอบ ไม่กล้าตัดสินใจ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงิน เพราะว่ายังมีหน่วยงานตรวจสอบ อย่างเช่น กรมบัญชีกลาง สตง. ปปช.อื่นอีกเยอะแยะเลย เขาก็ไม่กล้าที่จะมาใกล้เคียง ประการที่สาม คดีเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง บางเรื่องมันปรับเป็นเงินจำนวนมากอาจถึง หมื่นล้าน ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใกล้เคียง ส่วน การจัดตั้งเป็นศูนย์ใกล้เคียงเป็นการเฉพาะควรจะให้สำนักงานศาลปกครองดำเนินการดีกว่า เพราะว่าศาลมี ภาระในด้านการพิจารณาคดี ทำคำพิพากษา ก็มีจำกัดอยู่แล้วและมีจำนวนน้อย ถ้าให้สำนักงานคดีเข้ามา ช่วยงานใกล้เคียงจะดีกว่า สำนักงานใกล้เคียงคดีปกครอง ไม่ควรปกปิด จริง ๆ การพิจารณาคดีของศาลโดย หลัก ก็ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะอยู่แล้ว การปกปิดมันก็เหมือนทำให้ประชาชนเกิดความสงสัย ว่ามีอะไรไม่ สุจริต รูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการใกล้เคียงทางปกครองก็เป็นไปตามปกติไม่มีปัญหาอะไร

2.การสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารสำนักงานศาลปกครอง

ดร.เจตน์ สถาวรศีลพร²⁵ ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 25

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองกับคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คดีทั้ง 2 ประเภทนี้อยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ไม่ต้องแยกพิจารณาการไกล่เกลี่ย คือ การที่คู่กรณีมาตกลงคุยกันเพื่อหาข้อยุติ win win ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเรื่องที่คุยกันไม่ว่าทั้งทางแพ่ง ทางปกครอง จะต้องไม่ใช่เรื่องที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสัญญา ค่าเสียหาย การละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีบัญญัติไว้ กรณีการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ คือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ถ้าคู่กรณีเห็นว่าตัวเองได้รับคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้หน่วยงานแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถ้าเจ้าหน้าที่ยังยืนยันคำสั่งดังกล่าว ผู้เสียหายก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง หรือตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติที่เขียนตรงนี้เป็นกลไกของการแก้ไขคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องเอากระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในเรื่องนี้ โดยสภาพการไกล่เกลี่ยไม่เปิดช่องในการจะมาตกลงในเรื่องของความชอบ ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ สำหรับระยะเวลาที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองแล้วแต่ลักษณะคดี ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะใช้เวลานานโดยกฎหมายกำหนดไว้ภายใน 90 วัน ตามสถิติของศาลปกครองที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย 400 กว่าคดี คดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย แล้วไกล่เกลี่ยสำเร็จนั้น ประมาณ 200 คดี ถือว่าผลสัมฤทธิ์ดี แต่ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดที่ทำให้ประชาชนอยากเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากเท่าใดนัก เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง และคู่กรณีฝ่ายที่เป็นรัฐส่วนใหญ่ไม่กล้าเข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยเหตุเพราะมาตรา 66/2 วรรคท้าย กำหนดว่ากรณีที่จะมีการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงิน และทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย จึงสามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรียังไม่ได้การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ทางปฏิบัติเป็นการยากมากที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

(1) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กฎหมายกำหนดเอาไว้ว่าผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง เพราะตุลาการศาลปกครอง มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายการปกครอง มีความเชี่ยวชาญ ไม่มีอคติ มีความเป็นกลาง และมีความน่าเชื่อถือ มีความเชื่อมั่น ผู้ที่จะไกล่เกลี่ยสำเร็จต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว และต้องมีเทคนิค มีทักษะ ประกอบกับมีหลักธรรมด้วย คดีปกครองคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ อีกฝ่ายเป็นประชาชน หรือเป็นรัฐด้วยกัน พนักงานคดีปกครองยังมีความน่าเชื่อถือไม่เพียงพอส่วนบุคคลภายนอกที่ลงทะเบียนและผ่านการอบรมทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวและเป็นที่

²⁵ ดร.เจตน์ สถาวรศีลพร ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง สัมภาษณ์วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2566 ณ ศาลปกครองกลาง

ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายส่วนตัวจึงเห็นว่าผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นที่ยอมรับคือตุลาการศาลปกครองเท่านั้น

(2) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองจุดเริ่มต้นคือคู่กรณีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน เมื่อศาลรับฟ้องแล้วค่อยพิจารณาว่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ส่วนศาลยุติธรรมมีการไกล่เกลี่ย ก่อนการฟ้องคดี มีกระบวนการไกล่เกลี่ยกันแล้วก็เข้าสู่ Channel ไม่ใช่ไกล่เกลี่ยหลังฟ้องแบบศาลปกครอง ฉะนั้นการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยต้องสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาที่มีอยู่แล้วด้วย การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงต้องพิจารณาก่อนว่าตั้งทำไม มีความจำเป็นหรือไม่ สำหรับสำนวนการไกล่เกลี่ยมีหลักหรือ Concept คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องของคนสองคน การไกล่เกลี่ยจึงเป็นความลับของคู่กรณีส่วนของคำพิพากษาตามยอม หากสั้นเกินไปย่อมทำให้ผู้อ่านไม่เข้าใจในรายละเอียด อาจปรับปรุงรูปแบบของคำพิพากษาให้ยาวและละเอียดขึ้น ในส่วนการบังคับคดีไกล่เกลี่ยมันก็ไม่ต่างกับการบังคับคดีทั่วไป

3. การสัมภาษณ์กลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

พ.ต.ต.ดร.สันติ ผิวทองคำ²⁶ ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง
ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 26

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า เนื้อหาและข้อพิพาทของคดีปกครองมีหลายหลายรูปแบบ แต่กระบวนการระงับข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกในคดีปกครอง เช่น การเบี่ยงคดีออกจากระบบการพิจารณาพิพากษาชี้ขาดคดี และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และไม่มีกฎหมายเฉพาะ ปัจจุบันมีเพียงระเบียบการไกล่เกลี่ยคดีปกครองบางประเภท ซึ่งไกล่เกลี่ยคดีปกครองบางประเภท ซึ่งไม่มีกระบวนการ วิธี ที่ชัดเจน ครอบคลุมคดีปกครองทุกลักษณะประเภท จึงเห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่ควรปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายด้าน ข้อพิพาททุกข้อพิพาท หากเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ควรได้รับการไกล่เกลี่ยทุกชนิดประเภทคดี เหตุเพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก แม้ในคดีปกครองก็ควรมีทางเลือกให้คู่ความ คู่พิพาทได้เลือก ส่วนจะไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จหรือไม่เป็นอีกเรื่อง แต่ไม่ควรจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของคู่ความ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นการระงับข้อพิพาทลงด้วยความเป็นธรรมที่ดีที่สุดกว่าการชี้ขาดข้อพิพาท ด้วยพยานหลักฐาน ของคู่ความ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง มีลักษณะเป็นการเจรจาต่อรอง หาข้อยุติของข้อพิพาทนั้นๆ ข้อพิพาทแต่ลักษณะก็ไม่เหมือนกัน จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ เช่น ข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม กับข้อพิพาทด้านการออกคำสั่ง ก็ใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยแตกต่างกัน รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการ

²⁶ สัมภาษณ์ สันติ ผิวทองคำ, ผู้พิพากษา, ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง, (ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง, 5 มกราคม 2566).

ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง บางกรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่บางกรณีก็ต้องไม่กระทบต่อสาธารณชนและชุมชน เช่น การใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เป็นต้น การใกล้เคียงคดีปกครอง มีลักษณะเฉพาะเช่นการรักษาผู้ป่วยของแพทย์ ก็ไม่อาจกำหนดได้ว่าการรักษาโรคหวัดต้องใช้เวลากี่วันหายแน่นอน หรือการผ่าตัดต้องใช้เวลารักษากี่วันจึงจะหายแน่นอน เพราะขึ้นกับสภาพร่างกายของผู้ป่วย และอาการของโรคที่เป็น เป็นต้น ซึ่งไม่อาจกำหนดเวลาได้แน่ชัด เพียงแต่ต้องดูว่าในการใกล้เคียงนั้นการเจรจาต่อรองของคู่ขัดแย้ง มีความเป็นไปได้ และหากเลื่อนการเจรจาออกไปหรือขยายเวลาเพิ่มขึ้นจะมีแนวโน้มที่คู่ขัดแย้งจะตกลงกันได้หรือไม่ คู่ขัดแย้งมีลักษณะขอขยายเวลาเพื่อประวิงคดีหรือไม่ หลายอย่างประกอบกัน หากคดีมีแนวโน้มตกลงกันได้ แต่ติดขัดในการดำเนินการบางประการ และคู่ขัดแย้งไม่มีพฤติการณ์ประวิงคดี แม้การใกล้เคียงจะใช้เวลายาวนานก็ถือว่าเหมาะสมและสมควร แต่บางกรณี คู่ขัดแย้งขอขยายเวลาเพื่อประวิงคดี กรณีเช่นนี้ การขยายเวลาเพื่อใกล้เคียงแม้เพียงระยะสั้นก็ไม่สมควร เป็นต้น โดยสรุปข้าพเจ้าเห็นว่าระยะเวลาในการใกล้เคียงไม่ควรกำหนดแน่ชัด แต่ ควรเป็นเรื่องของผู้ใกล้เคียง และคู่ขัดแย้ง ตลอดจนผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียง เห็นสมควรพิจารณาเป็น เรื่องเป็นคดีไป มากกว่ากำหนดแน่ชัดว่าคดีประเภทใดต้องใกล้เคียงให้สำเร็จหรือไม่เกินเวลาเท่าใด

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า การใกล้เคียงเป็นศาสตร์และศิลป์ ด้านการเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดความสมดุลในข้อพิพาท และเป็นที่พอใจของคู่ขัดแย้ง แต่ไม่เสียประโยชน์หรือไม่กระทบต่อประโยชน์ของสังคมและสาธารณชน ดังนี้ การเป็นนักเจรจาต่อรอง การเป็นผู้ประนีประนอมข้อพิพาท การประสานความร่วมมือและดึงความต้องการของคู่ขัดแย้ง จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เฉพาะ เช่น ตุลาการศาลปกครองเสมอไป อาจเป็นบุคคลอื่นที่มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง การมองภาพสมดุลของข้อพิพาทและเสนอแก่คู่ขัดแย้งก็ได้การกำหนดให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ที่มีอำนาจใกล้เคียง ย่อมเป็นการปิดกั้นความสำเร็จของการยุติข้อพิพาทได้ โดยสรุปแล้วข้าพเจ้าเห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ การใกล้เคียงผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ใกล้เคียง นั้นสามารถเป็นผู้ใกล้เคียงในศาลปกครองได้ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ ที่ความเห็นของเขาจะเป็นประโยชน์ต่อการใกล้เคียง และได้ผ่านการอบรมหลักสูตรการเป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองแล้ว ก็น่าจะร่วมเป็นคณะผู้ใกล้เคียงได้ในคดีบางประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า คดีพิพาทมีลักษณะอย่างไร และต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านนั้นๆ ในการประสานข้อพิพาทหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ใน การใกล้เคียงแต่ละคดี ก็ควรมีตุลาการศาลปกครอง ร่วมด้วย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อกฎหมาย และความ เป็นไปได้ ของการพิพากษาตามข้อตกลง ในการใกล้เคียง และการบังคับคดีที่เกิดจากการผิดข้อตกลงในการใกล้เคียง รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม อันเกิดจากข้อตกลงและหรือข้อพิพาทของคู่ขัดแย้งจากการใกล้เคียงด้วย

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า กระบวนการวิธีการขั้นตอน การใกล้เคียงข้อพิพาท ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท ประเภทคดีที่จะทำการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง การบังคับคดีปกครองอันเกิดจากการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ และยังไม่มีกระบวนการขั้นตอนที่แน่ชัด ครบวงจรของการระงับข้อพิพาทด้วยการใกล้เคียง

ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ควรจะมีการ ออก พ.ร.บ.ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเพื่อพิจารณาและบัญญัติถึง ประเด็นดังกล่าวให้ครอบคลุมและครบถ้วน หรือมีฉะนั้นก็ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ด้วยการเพิ่ม “หมวดการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง” ให้มีรายละเอียด กระบวนการ วิธีการ ขั้นตอน ครอบคลุมประเด็นดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะ ก็ได้เช่นกัน ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งทางแพ่ง อาญา และทางคดีปกครอง อย่างน้อยที่สุดจะต้องมี ศูนย์กลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง อาจเป็น สำนักงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ หรือ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองทุกศาล ก็ได้เช่นกัน ภายในศูนย์ไกล่เกลี่ยจะต้องมี งานข้อมูล งานวิเคราะห์ข้อพิพาท งานธุรการ งานประสานคู่ความ งานให้ความรู้แก่คู่ความถึง ข้อดีของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือการไกล่เกลี่ย และข้อเสียของการต่อสู้คดีเต็มรูปแบบ ประกอบกันด้วย ในศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมี หน่วยงานอย่างน้อย 3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ ประสานการไกล่เกลี่ยสามหลักการ การแยกคน คือ การแยก ตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย คณะผู้ไกล่เกลี่ย ออกจาก ตุลาการ หรือคณะตุลาการที่จะทำหน้าที่ไต่สวน หรือชี้ขาดคดี กรณี คู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ หรือ ไกล่เกลี่ยกันไม่สำเร็จ การแยกห้อง คือ การแยก สถานที่ทำการไกล่เกลี่ย ออกจากห้องพิจารณาคดี หรือห้องไต่สวนคดี เพื่อให้คู่กรณีหรือคู่พิพาท รู้สึกว่ากำลังอยู่ในห้องพูดคุยเจรจาต่อรองข้อพิพาทมิได้อยู่ในห้องพิสูจน์ พยานหลักฐานเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท การแยกเอกสาร คือ การแยกสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ออกจากสำนวนคดีที่จะทำการไต่สวน ไม่ให้ข้อเท็จจริง ที่คู่ความจะเปิดเผยในการไกล่เกลี่ยไปปนกับเอกสารสำนวนที่จะไต่สวน ในกรณีที่ไกล่เกลี่ยกันไม่สำเร็จ เพื่อให้คู่ความมั่นใจว่า ในกระบวนการไกล่เกลี่ยได้ถูกแยกออกจากกระบวนการไต่สวนพิจารณาของศาลอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเชื่อมั่น จริงใจ ที่จะหาข้อยุติจากการไกล่เกลี่ย ข้อเท็จจริงอันเกิดจากการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรปกปิดเป็นความลับเพื่อให้คู่กรณีหรือ คู่ขัดแย้ง เกิดความมั่นใจว่า หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะไม่มีผลกระทบหรือเป็นผลร้ายต่อคดีของตนเองทั้งฝ่ายผู้ฟ้องคดีและฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีโดยข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ ควรถูกปกปิด (1) ความประสงค์หรือความสมัครใจของคู่กรณีในการขอเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (2) ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณี (3) การยอมรับหรือข้อความที่กระทำโดยคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (4) ข้อเสนอใด ๆ ที่เสนอโดยผู้ไกล่เกลี่ย (5) ข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงความสมัครใจที่จะยอมรับข้อเสนอในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (6) เอกสารที่จัดทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะใช้หรือใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การปกปิด ก็ไม่ควรเป็นการเด็ดขาด ควรมีข้อยกเว้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของคู่กรณีหรือคู่พิพาท เช่น การห้ามมิให้รับฟังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากเอกสารดังกล่าวข้างต้น มาเป็นพยานหลักฐานในการไต่สวนคดีของศาลปกครอง หรือกระบวนการพิจารณาอื่นใดของศาลปกครอง เว้นแต่ (1) เพื่อการบังคับตามข้อตกลงรับข้อพิพาท หรือ(2) ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารสำนวนการไกล่เกลี่ยข้างต้นเป็นพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดที่มีอยู่และนำสืบได้อยู่แล้วในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง หรือกระบวนการพิจารณาอื่นใด หากเข้าข้อยกเว้นตามข้อ (1) (2) ไม่ควรปกปิดต้องห้ามเป็นการเด็ดขาดมิให้เปิดเผย เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ย กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนยื่นฟ้อง หรือกระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือ กระบวนการเบี่ยงเบนคดีในรูปแบบอื่น ๆ เช่น

กระบวนการยุติธรรมชุมชนนอกศาล ฯลฯ ที่มีลักษณะ “ระงับข้อพิพาท” นอกเหนือจากวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการ ไต่สวน พิจารณา และชี้ขาดคดี ล้วนมีผลเป็นการ “ลดปริมาณคดี” เป็นการแน่นอน เพราะเปรียบเสมือนมี “ช่องทาง” ให้ คดีหรือข้อพิพาท ได้ใช้ไปสู่การระงับ มากกว่า 1 ช่องทางนั่นเอง และหากช่องทางการระงับข้อพิพาท มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็วกว่า ช่องทางการระงับข้อพิพาทด้วยการไต่สวนชี้ขาดคดี ย่อมเป็นการแน่นอนว่า จะทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่สวน ลดลงอย่างแน่นอน ในคดีใกล้เคียงข้อพิพาท ควรนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการ “คุ้มครองผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีชั่วคราวในชั้นใกล้เคียง” และ “บทบัญญัติว่าด้วยการไต่สวนในคดีใกล้เคียงฉุกเฉิน” ทั้งนี้เพื่อให้ คณะผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ไกล่เกลี่ย ได้ลงไปดูข้อเท็จจริงด้วยตนเอง และนำข้อเท็จจริงนั้น “เสนอต่อตุลาการ” เพื่อพิจารณาว่า คดีที่ใกล้เคียงนั้น หากปล่อยไว้เนิ่นช้า รอจนจบกระบวนการใกล้เคียงปกติ จะทำให้ คู่กรณีหรือคู่พิพาท “เสียสิทธิตามกฎหมาย” หรือไม่ หรือจะทำให้ “ส่วนร่วมหรือรัฐ” เสียหายหนักหรือไม่ หากมีเหตุ จำเป็น ตุลาการโดยความเห็นชอบของคณะผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ไกล่เกลี่ย ก็อาจมีคำสั่งให้คุ้มครองคู่พิพาทชั่วคราวหรือคำสั่งไปในทางใดมิให้คู่พิพาทเกิดความเสียหายระหว่างใกล้เคียง เป็นต้น และหากเหตุนั้นเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วน ก็อาจมีคำสั่งให้คุ้มครองอย่างฉุกเฉิน ทั้งนี้จนกว่าเหตุเร่งด่วน หรือเหตุจำเป็นนั้นจะหมดสิ้นไป กระบวนการคุ้มครองชั่วคราวและกระบวนการไต่สวนคดีใกล้เคียงฉุกเฉิน ย่อมสามารถยุติข้อพิพาทชั่วคราวและเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครองได้ทันเวลาที่ สำหรับกระบวนการใกล้เคียงปกติ ที่จะทำให้อคดีเสร็จเร็วขึ้น อาจต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลความพร้อม ด้านบุคลากร ข้อมูลความพร้อมด้านการประชุมหรือตกลงผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และตัวบทกฎหมาย ที่ให้อำนาจแก่ตุลาการ หรือคณะผู้ไกล่เกลี่ย ที่ยืนหยุด ตลอดจนขั้นตอนการใกล้เคียงที่สั้น และกระชับ ย่อมทำให้กระบวนการใกล้เคียงที่สะดวก รวดเร็ว กระชับ และมีศักยภาพด้านข้อมูล ตัวบุคลากร และอุปกรณ์ เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การประชุมทางจอภาพ ตลอดจนอำนาจตามกฎหมายที่ยืดหยุ่น ย่อมทำให้อคดีข้อพิพาทจากการใกล้เคียงเสร็จสิ้นลงเร็วขึ้น สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีได้ทันเวลาที่

4. การสัมภาษณ์กลุ่มพนักงานอัยการ

4.1 ดร.ณัฐวุฒิ วงศ์เนียม²⁷ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 27

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เห็นว่า ปัญหาคดีปกครอง คือ คดีนั้น ศาลปกครองจะต้องรับพิจารณาคดีดังกล่าว และการใกล้เคียงจำกัดเฉพาะคดีที่สามารถใกล้เคียงได้ตามมาตรา 66/2 อีกประการหนึ่ง การยื่นขอใกล้เคียง ศาลปกครองจะกำหนดวันพิจารณาใกล้เคียงล้ำช้ากว่าศาลยุติธรรม หากออกแบบให้มีคนกลางที่ผ่านหลักสูตรใกล้เคียงและขึ้นทะเบียนไว้ต่อศาลปกครอง จะเป็นประโยชน์มากกว่า การเพิ่มภาระให้ตุลาการศาลปกครอง เข้ามาใกล้เคียง เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีข้อพิพาทกับบุคคลที่เป็นคนกลางใกล้เคียง ไม่ควรเป็นบุคคลคนเดียวกัน ควรออกแบบและกำหนดให้คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจ

²⁷ สัมภาษณ์ ณัฐวุฒิ วงศ์เนียม, พนักงานอัยการ, สำนักงานอัยการสูงสุด, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 5 มกราคม 2566).

ตามหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครอง สามารถให้ไกล่เกลี่ยได้ คดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองควรให้มีการไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน การไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ใช้เวลาไม่เกิน 90 วัน ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ข้อ 24 วรรคหนึ่ง อาจขยายระยะเวลาได้ ไม่มีข้อจำกัดเพราะการไกล่เกลี่ย ไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาคดี เท่าที่พบเห็นโอกาสประสบความสำเร็จน้อย

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 66/4 วรรคสาม บัญญัติให้ ตุลาการศาลปกครอง เป็นผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยเท่านั้น ควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้บุคคลภายนอกที่เป็นกลางและขึ้นทะเบียนกับศาลปกครอง มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ในส่วนของพนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ยผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้หรือไม่ั้น เฉพาะคนกลางที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ขึ้นทะเบียนไกล่เกลี่ยเท่านั้น สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้ เปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม หากเป็นพนักงานคดีปกครอง ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางธุรการ อาจไม่เป็นกลางในคดี

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ระยะเวลาในการขยายเวลาไกล่เกลี่ย ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาไว้โดยชัดแจ้ง ควรกำหนดกรอบให้ขยายได้ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใดหรืออย่างไร อาทิ ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 30 วัน เพื่อมิให้เป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาคดีปกครอง และควรจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ในส่วนของสำนวนควรปิดเป็นความลับ ห้ามเปิดเผย ควรเปิดเผยได้เฉพาะประเภทคดีและสถิติว่า ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองสำเร็จหรือไม่ เพื่อเก็บเป็นสถิติและพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยต่อไป รูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองควรเป็นเหมือนสัญญาประนีประนอมยอมความ ในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและบังคับได้ตามกฎหมาย

4.2 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 28 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²⁸)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ เกี่ยวกับการใช้อำนาจลักษณะการใช้อำนาจไม่สามารถ นำมาไกล่เกลี่ยได้ หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งอะไรไปต้องบังคับตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร ทั้งกฎ และการออกคำสั่ง ที่มีผลเฉพาะราย ออกคำสั่งให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นการนำกฎหมายที่รัฐสภาเอาออกมาใช้บังคับให้มีผลบังคับได้จริง เพราะฉะนั้น หากมีกระบวนการฟ้องร้องโดยเอกชนตั้งข้อพิพาทมา ขอให้เพิกถอนทำลายคำสั่งหากนำมาไกล่เกลี่ยให้เป็นที่น่าพอใจโดยลักษณะจึงทำไม่ได้

²⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานอัยการ, สำนักงานคดีปกครอง 2, (สำนักงานอัยการสูงสุด, 1 กุมภาพันธ์ 2566).

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง นอกจากเป็นตุลาการศาลปกครองแล้วสามารถ เป็นบุคคลอื่นได้ เช่น ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณอายุราชการ พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรม ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ละแผนกคดี แต่ต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการรับบุคคล การสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ออกมาใหม่ คือ พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ.2565 ให้ศาลกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนให้ชัดเจน ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า สามารถตรวจสอบความคืบหน้าการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับประกาศ กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 คือคดีที่ยื่นฟ้องก่อนวันที่ 23 มกราคม 2566 หากคดีนั้นอยู่ระหว่างการดำเนินคดีในขั้นตอนใด ให้เริ่มนับระยะเวลาในขั้นตอนนั้นๆ ตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2566 ที่ประกาศใช้ให้ตรงนี้มาด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม ปัจจัยที่ทำให้การไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของประชาชนขึ้นอยู่กับความสามารถ เทคนิคตลอด ทักษะ ประสบการณ์ของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ส่วนผู้ริเริ่มขอไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่เป็นผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายเอกชน เป็นการยากที่ผู้ถูกฟ้องที่เป็นหน่วยงานของรัฐจะเริ่มไกล่เกลี่ย กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ไม่ได้กำหนดกรณีเกิดข้อพิพาททางปกครองแล้วสามารถขอไกล่เกลี่ยได้ แม้จะเป็นคดีที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะมาใช้บริการของการไกล่เกลี่ยได้ ไม่มีการกำหนดหรือจัดงบประมาณไว้หากต้องไกล่เกลี่ยในคดีที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน

5.การสัมภาษณ์กลุ่มพนักงานคดีปกครอง

5.1 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 29 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม²⁹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คู่กรณีฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนมากจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจเป็นผู้มาไกล่เกลี่ย ทำให้ไม่มีการตัดสินใจหรือกล้าตัดสินใจต้องนำกลับไปหาหรือผู้มีอำนาจอีกครั้งซึ่งส่งผลให้การไกล่เกลี่ยต้องล่าช้าออกไป ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่สนับสนุนการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่กล้าตัดสินใจ เพราะกลัวการตรวจสอบจากหน่วยงานดังกล่าว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก แต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจจะขยายระยะเวลาออกไปได้

²⁹ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ, สำนักงานศาลปกครอง, (สำนักงานศาลปกครอง, 20 มกราคม 2566).

ตามที่เห็นสมควร ซึ่งในการปฏิบัติงานจริงมีคดีที่ใกล้เคียงสำเร็จส่วนมากจะเป็นคดีละเลย ล่าช้า ส่วนคดีอื่น ๆ จะใกล้เคียงไม่ค่อยสำเร็จหรือสำเร็จเพียงบางส่วนซึ่งมีส่วนน้อย

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงในคดีปกครองยัง

จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี อีกทั้งคู่กรณีในคดีน่าจะมีความเชื่อถือว่าสามารถสร้างความเป็นธรรมและมีความเป็นกลางได้ ส่วนพนักงานคดีปกครอง หรือผู้บริหารที่มีประสบการณ์การใกล้เคียง ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ใกล้เคียง สามารถเป็นผู้ใกล้เคียงในศาลปกครองได้ เนื่องจากประสบการณ์ในการทำงานสามารถทำให้มีความเข้าใจในรูปคดี และข้อกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายปกครองหรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับ

การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ยังไม่ควรแก้ไขในเวลานี้ เพราะยังไม่พบเจอปัญหาในการดำเนินการ ไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง เพราะก่อนที่จะมีการใกล้เคียงข้อพิพาทผู้ฟ้องคดี จะต้องมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลมีคำสั่งรับฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณาก่อน และต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งถึงจะใกล้เคียงข้อพิพาทได้ อีกทั้ง ปัจจุบันศาลปกครองก็มีห้องให้คำปรึกษาคืออยู่แล้วควรปิดสำนักงานการใกล้เคียงคดีปกครองเป็นความลับ เนื่องจากเป็นเรื่องเฉพาะของคู่กรณี และบางคดีอาจจะใกล้เคียงไม่สำเร็จ หรือใกล้เคียงสำเร็จบางส่วน ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดียังไม่แล้วเสร็จปัจจุบันรูปแบบคำพิพากษาที่มีการใกล้เคียงทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการใกล้เคียงสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน คืออยู่แล้ว ส่วนการบังคับคดีในปัจจุบันก็มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ.2560 กำหนดไว้ด้วยแล้วการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองมีส่วนช่วยให้ลดปริมาณคดีปกครองได้มาก โดยเฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลอาจจะกำหนดประเด็นให้คู่กรณีชี้แจงในประเด็นมีการฟ้องคดีโดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงครบสิ้นตอน

5.2 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 30 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³⁰)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เห็นว่า กระบวนการ

ใกล้เคียงในคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อาจเกิดปัญหาในกรณีที่คู่กรณีมีการตกลงกันล่วงหน้าก่อนเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง เช่น การตกลงกันเพื่อลดค่าปรับ หรือปรับเปลี่ยนค่าปรับ ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหายอาจมีการตกลงกันกับเจ้าหน้าที่ที่เรียกผลประโยชน์ หรือเรียกส่วนต่างจาก

³⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ, สำนักงานศาลปกครอง, (สำนักงานศาลปกครอง, 20 มกราคม 2566).

ค่าปรับที่ต้องจ่ายจริง) หากศาลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไม่รู้เท่าทัน กระบวนการไกล่เกลี่ยอาจเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาทนั้นได้ การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของหน่วยงานทางปกครองที่จะเข้าร่วมหรือไม่ (ในคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งส่งผลต่อการใช้ประมาณของแผ่นดิน) ยังไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน โดยคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ออกหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบให้หน่วยงานทางปกครองเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย (มาตรา 66/2 วรรคสอง) เมื่อยังไม่มีหลักเกณฑ์ ก็เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองที่จะเข้าร่วมกระบวนการหรือไม่ แต่อาจทำให้เกิดการทุจริต เรียกรับเงินของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยไปตกลงกับคู่กรณีก่อนเข้าสู่กระบวนการ คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9(1) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ว่ากระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งไม่น่าจะต้องมีการไกล่เกลี่ย เนื่องจากมีกลไกทางกฎหมายรองรับเพื่อให้มีการทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองอยู่แล้ว การนำคดีเข้าสู่ศาลเป็นการดำเนินการในขั้นสุดท้ายแล้ว และการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ประเด็นที่จะสามารถไกล่เกลี่ยได้ เนื่องจากศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ตามเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่ไม่ได้ตรวจสอบความเหมาะสมหรือโอกาสในการทำคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า สามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยใช้ระยะเวลาไม่มาก แต่คดีปกครองประเภทอื่น ๆ อาจไม่ค่อยสำเร็จ เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจากคู่กรณีไม่พึงพอใจในผลลัพธ์ที่ได้ หรือข้อเสนอที่ได้ หรือการไกล่เกลี่ยเป็นเพียงการยืดระยะเวลาเพื่อใช้ในการต่อรองระหว่างคู่กรณีนอกศาลเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหมายจะไกล่เกลี่ยอย่างแท้จริง หรือใช้การไกล่เกลี่ยเป็นการกลไกเพื่อที่จะได้ทำคำฟ้องแย้งให้แล้วเสร็จเท่านั้น

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างดีเสียก่อน และต้องมีความเข้าใจเนื้อหาของคดีพิพาทที่จะมีการไกล่เกลี่ยเป็นอย่างดี อีกทั้งยังต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ที่เพียงพอที่จะสามารถรู้เท่าทันคู่กรณี และต้องมีทัศนคติที่ดีในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีความใกล้ชิดที่สุดกับการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท หากเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาท อาจจะต้องมีกระบวนการในการคัดเลือกเป็นพิเศษ และมีระบบการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชี ที่เข้มงวด มีจรรยาบรรณเฉพาะ และมีบทลงโทษเฉพาะด้วย

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า การจัดตั้งศูนย์ฯ ไม่มีความหมายในทางกฎหมาย เป็นแต่เพียงการบริหารจัดการคดีและการอำนวยความสะดวก ซึ่งย่อมเป็นไปตามแนวนโยบายของศาลปกครองว่าจะให้มีหรือไม่ ส่วนวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรปิดเป็นความลับเด็ดขาดหรือไม่ นั้น มีมาตรา 66/8 กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนแล้ว โดยทั่วไป การไกล่เกลี่ยเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิดคำพิพากษา หรือคำสั่งที่เป็นไปตามผลลัพธ์ที่ได้จากการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยจึงอาจเรียกได้ว่า เป็นกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลอย่างหนึ่งสำหรับคดีปกครองในเรื่องที่ไกล่เกลี่ยได้ เพื่อให้ศาลได้ข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยุติ (เนื่องจากเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี) และศาลก็มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามที่ได้รับจากการไกล่เกลี่ย ดังนั้น การไกล่เกลี่ยจึงต้องให้โอกาสคู่กรณีได้นำเสนอข้อเท็จจริงอย่าง

ครบถ้วน แต่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงอย่างระมัดระวัง การไกล่เกลี่ยน่าจะช่วยให้คดีปกครองในบางเรื่อง เช่น คดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า สามารถแก้ไขไปได้โดยเร็ว ซึ่งน่าจะช่วยให้คดีสามารถมีทางออกที่เหมาะสมได้โดยเร็ว การไกล่เกลี่ยต้องกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดให้ชัดเจน และต้องมีบทลงโทษแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ หรือใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นการประวิงเวลา หรือทำให้เกิดความล่าช้า หรือขัดขวางการไกล่เกลี่ย

5.3 นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด³¹ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 31)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัญหาที่พบในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองคือการไกล่เกลี่ยคดีที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินหรือคดีที่มีผลกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินยังไม่มีการออกหลักเกณฑ์ ตามความในมาตรา 66/2 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ทำให้เกิดช่องทางที่หน่วยงานทางปกครองไม่กล้าตัดสินใจเนื่องจากเกี่ยวเนื่องกับเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน เพราะหากเกิดข้อผิดพลาดอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไม่ควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพราะนิติกรรมทางปกครองจะคำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงแห่งสิทธิและความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนต่อหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งไม่อาจใช้วิธีการเจรจาอ่อนผ่อนผันยินยอมให้กันได้ หากแต่ควรใช้วิธีระงับข้อพิพาทโดยวิธีปกติ สำหรับระยะเวลาไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามระเบียบฯ กำหนดไว้ไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ยังมีความจำเป็นที่ต้องให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองต้องใช้ประสบการณ์และทักษะในการพูดที่ดีเป็นอย่างมาก และต้องเชี่ยวชาญในการทำคดีปกครอง ผ่านการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาก่อน สำหรับพนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย นั้นสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองควรแก้ไขเป็น 180 วัน เพื่อให้คู่ความได้มีโอกาสสนำปัญหาไปพิจารณาเพื่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย และในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่จำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยในศาลปกครองเนื่องจากมีพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยอยู่แล้ว ส่วนวนการไกล่เกลี่ยควรปิดเป็นความลับเด็ดขาด การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดประมาณคดีที่ขึ้นสู่การไต่สวนของศาลปกครองได้มาก

³¹ สัมภาษณ์ ภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ, สำนักงานศาลปกครอง, (สำนักงานศาลปกครอง, 15 กุมภาพันธ์ 2566).

5.4. ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 32 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³²)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการนั้น คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง อาจมีปัญหาในการตัดสินใจในการไกล่เกลี่ยเพราะติดที่อำนาจและหน้าที่ ที่มีอาจเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่กระบวนการได้ คดีตามมาตรา 9 (1) นั้น คำสั่งทางปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ หากเป็นกรณีคำสั่งนั้นเป็นการกระทำอื่นใดเนื่องจากทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ สามารถนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องไม่เข้าลักษณะข้อห้ามตามมาตรา 66/3 (1) ถึง (5) เวลาในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลนั้น ทราบว่าต้องพิจารณาดำเนินการอย่างรวดเร็ว ต้องดำเนินการไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก แต่อาจขยายเวลาดำเนินการได้ตามที่ผู้ดำเนินการเห็นสมควร และจากประสบการณ์มีคดีปกครองที่เข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยสำเร็จบ้างแล้วแต่จำนวนไม่มาก

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยหากเป็นผู้มีความรู้และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี อาจไม่จำเป็นต้องให้ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ เพราะในเรื่องการไกล่เกลี่ยนั้นโดยหลักแล้วเป็นการตกลงและยินยอมเข้ากระบวนการของคู่กรณี ดังนั้น ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยหากได้รับการยอมรับของคู่กรณีแล้ว พนักงานคดีปกครอง หรือผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่ควรกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยควรเป็นบุคคลที่เป็นคนกลางและเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นจริง ๆ และได้รับการอบรมเรื่องการใช้วาทศิลป์ในการดำเนินการมิให้กระทบกับความเชื่อใจของคู่กรณี ควรจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยให้เป็นเอกเทศ แยกกับศาลอย่างชัดเจน มีการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญเป็นประเภทเพื่อความเชี่ยวชาญในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ส่วนวคตในกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นเห็นว่าควรเห็นความลับ แต่หากมีเหตุผลจำเป็นก็ควรเปิดเผยได้ ไม่ควรเป็นความลับเด็ดขาด การพิพากษาคดีไกล่เกลี่ยควรเป็นในรูปแบบของบันทึกข้อตกลงยินยอมของคู่กรณี ส่วนการบังคับคดีหากมีควรเป็นหน้าที่ของสำนักบังคับคดีของศาล หากคู่กรณีตกลงดำเนินการไกล่เกลี่ยหากสำเร็จจะช่วยลดปริมาณคดีในศาลปกครองได้อย่างมาก เพราะในบางคดี เช่นคดีบริหารงานบุคคลนั้นเหตุเกิดจากความไม่เข้าใจกันของคู่กรณี ในบางครั้งหากได้รับรู้และทำความเข้าใจอย่างแท้จริงแล้วคดีอาจจบลงได้ด้วยความเข้าใจ

³² ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, (สำนักงานศาลปกครอง, 20 มกราคม 2566).

5.5 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 33 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³³)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ข้อจำกัดเรื่องพิพาทที่จะไกล่เกลี่ยได้ยังไม่ครอบคลุมถึงคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) เรื่องการกระทำฝ่ายเดียวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ประเภทคดีซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นคดีอันเกิดจากการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ควรมีการไกล่เกลี่ยได้เช่นเดียวกัน หากพิจารณาถึงเหตุผลที่อาจไม่ให้ไกล่เกลี่ยได้เช่น เป็นการไกล่เกลี่ยอำนาจออกกฎระเบียบหรือการใช้อำนาจในการออกคำสั่งซึ่งจะต้องให้ผู้ทรงอำนาจตามกฎหมาย เป็นผู้พิจารณาแต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งมีลักษณะร่วมกันกับคดีตามมาตรา 9 วรรค 1 (1) ยังสามารถไกล่เกลี่ยได้ เช่น คดีที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วทำให้ผู้อยู่ในบังคับของกฎ หรือคำสั่งทางปกครองนั้น ได้รับความเสียหาย ผู้นั้นก็จะต้องแก้ไขความเดือดร้อนก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ด้วยการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือร้องเรียนตามที่กฎหมายกำหนดหากไม่ดำเนินการก็ไม่สามารถมาฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ในเรื่องเดียวกันนั้นได้มันเป็นการสั่งทำให้เห็นว่าการพิจารณาประเด็นแห่งคดีละเมิดก็คือเรื่องของความเสียหาย จะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มาก่อนแล้ว แม้ในคดีละเมิดจะได้มีผลเป็นการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งมาปกครอง แต่คำพิพากษาก็จะต้องชี้ลงไปว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในชั้นไกล่เกลี่ยก็ต้องมีการวินิจฉัยเช่นเดียวกัน ดังนั้นในเรื่องนี้ควรจะไกล่เกลี่ยได้ เพียงแต่จะต้องให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้ออกกฎระเบียบส่งตัวแทนมาร่วมในการไกล่เกลี่ยด้วย ตามระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยกำหนดให้ไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก โดยส่วนใหญ่การไกล่เกลี่ยสำเร็จภายในเวลาที่กำหนด เพราะหากไม่สำเร็จคู่กรณีก็จะไม่ตกลงและต้องไปดำเนินคดีต่อไป การไกล่เกลี่ยในศาลปกครองประสบความสำเร็จเป็นจำนวนมากแต่ไม่ทราบจำนวนอัตราเปอร์เซ็นต์

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัจจุบันยังคงต้องดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง เพราะปริมาณคดีไกล่เกลี่ยยังคงไม่มากจนเกินไปและระบบฝึกหัดหรือพัฒนาเจ้าหน้าที่ศาลให้มาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยยังคงต้องใช้เวลานานพอสมควร อีกทั้งข้อเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครอบคลุมไปถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ผู้ไกล่เกลี่ยยังจะต้องเป็นตุลาการเพราะเป็นการไกล่เกลี่ยในเรื่องสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับผลของกฎหมาย และอีกเหตุผลหนึ่งคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหากให้บุคคลอื่นที่มีใช้ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอาจจะไม่ไว้วางใจ และมีปัญหาเรื่องการรักษาความลับหากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ พนักงานคดีปกครองหรือบุคคลอื่นไกล่เกลี่ยได้ แต่อาจจะเฉพาะข้อพิพาทบางประเภทเช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือคดีละเมิดที่มีทุนทรัพย์เล็กๆ น้อยๆ สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวตามมาตรา 9

³³ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, (สำนักงานศาลปกครอง, 20 มกราคม 2566).

วรรคหนึ่ง (1) เห็นว่าพนักงานคดีปกครองหรือผู้บริหารซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้วก็ไม่ควรจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ควรแก้ไขให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครอบคลุมคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และให้เป็นหน้าที่ประชาสัมพันธ์และแจ้งเข้าไปในคดีที่มีผู้มาฟ้องคดีต่อศาลและผู้ที่จะต้องทำคำให้การว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยมีประโยชน์อย่างไร (ซึ่งปัจจุบันมีอยู่แล้ว) (เพียงแต่เหมือนเป็นการบอกผ่านๆ มันต้องบอกในลักษณะโน้มน้าวให้เห็นถึงความสำคัญ อาจจะยกตัวอย่างคดีในลักษณะเดียวกันที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จแนบไปให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้เห็น) ระยะเวลาที่มีการไกล่เกลี่ยมากก็ควรจะมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย แต่ในวาระเริ่มแรกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในลักษณะเดียวกันนี้ไปก่อนก็น่าจะเพียงพอแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือการเปิดใจ ดังนั้นเมื่อคู่พิพาทที่มาไกล่เกลี่ยไว้วางใจก็ย่อมจะต้องเปิดใจมากกว่าในการสู้คดี ซึ่งบางฝ่ายก็จะยกเฉพาะข้ออ้างหรือข้อเถียงที่เป็นประโยชน์มาต่อสู้กัน แต่จะไม่ได้ลึกลงไปในการรู้ลึกและอารมณ์ร่วมของข้อพิพาทได้อย่างการให้เปิดใจในชั้นไกล่เกลี่ย การบังคับตามคำพิพากษาในคดีไกล่เกลี่ยควรบังคับในลักษณะประนีประนอมมากกว่าการบังคับตามคำพิพากษาหากเป็นการไกล่เกลี่ยแล้วสำเร็จ แต่หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจนต้องไปดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกันต่อไปก็บังคับคดีตามระบบปกติ การไกล่เกลี่ยมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีปกครองได้มากในระดับที่น่าพึงพอใจ

5.6 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 34 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³⁴)

(3) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับเรื่องกฎ คำสั่งทางปกครอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายเดียวคือกฎ ระเบียบอะไร ไกล่เกลี่ยไม่ได้อยู่แล้ว ส่วนคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่จะเป็นตามมาตรา 11 ส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารงานบุคคล ซึ่งมันอยู่ในที่ที่ไกล่เกลี่ยไม่ได้อยู่แล้วเช่นกัน

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัจจุบันตุลาการอย่างเดียว ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรม ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ละแผนกคดี ปัจจุบันไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ในอนาคตสามารถที่จะพัฒนาให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง นอกจากตุลาการศาลปกครองได้ โดยสามารถดูตัวอย่างของศาลยุติธรรม แล้วก็นำชั้นบังคับคดีก็ไกล่เกลี่ยได้ เพราะฉะนั้น แสดงว่าไม่ใช่แค่ชั้นศาลที่ไกล่เกลี่ยได้ ไกล่เกลี่ยแม้กระทั่งชั้นบังคับคดี ซึ่งศาลยุติธรรมเขาล้ำหน้าไปมาก

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ศาลไม่อาจเสนอให้คู่ความไกล่เกลี่ยกันได้ เพราะศาลต้องวางตัวเป็นกลาง ส่วนใหญ่คู่กรณีจะต้องพร้อมใจประสงค์ไกล่เกลี่ยคดีจึงจะเข้าสู่การไกล่เกลี่ย และควรมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นสำนักหรือกลุ่มงานก็ได้ เพราะส่วนใหญ่องค์กรให้คำปรึกษาก็เพียงแค่ให้คำปรึกษา ส่วนใหญ่คนจะเข้าใจ แต่ว่าจริงๆ การให้คำปรึกษากับการไกล่เกลี่ยมันก็คืออันเดียวกัน เพราะฉะนั้นมีเฉพาะไปเลย คือเนื่องจากว่า การไกล่เกลี่ยมันไม่เหมือนคดีทางแพ่ง

³⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, พนักงานคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการศาลปกครอง, (ศาลปกครองกลาง, 31 มกราคม 2566).

กระบวนการไกล่เกลี่ยนี้เป็นกระบวนการที่ต้องเข้าสู่การพิจารณา เพราะฉะนั้นศาลปกครองต้องมีวิธีพิจารณา ออกมาต่างหาก ไม่ใช่เหมือนศาลยุติธรรม ส่วนวงการไกล่เกลี่ยควรปกปิดเป็นความลับอันนี้เป็นทฤษฎีหลักของการไกล่เกลี่ย และเป็นทฤษฎีสากล รูปแบบการพิพาทและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองควรเป็นในแนวทางปกติ ไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อย ก็เป็นไปตามนั้น

6. การสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการหรืออาจารย์มหาวิทยาลัย

6.1 นายเกริกเกียรติ ทิพย์ชัย³⁵ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 35

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองยังมีปัญหาอุปสรรค เพราะเป็นช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาจึงมีปัญหเป็นธรรมดา ปัญหานั้นจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำงานในส่วนราชการจึงเข้าใจกระบวนการในการไกล่เกลี่ยได้ยากกว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง และอาจมีความกังวลว่า หากตกลงไกล่เกลี่ยแล้ว ผลของการไกล่เกลี่ยอาจจะไม่เป็นที่พอใจเท่ากับการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยหลักแล้วคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 เป็นกรณีห้ามไกล่เกลี่ยตามมาตรา 66/3 พ.ร.บ. ดังกล่าว มีความเห็น 2 มุม ดังนี้ (1) บางกรณีควรไกล่เกลี่ยได้ หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่กรณีที่เป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) ไม่ควรไกล่เกลี่ยเพราะ หากมีการไกล่เกลี่ยได้แล้วจะกระทบต่อความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และอาจกระทบต่อกระบวนการในการพิจารณาพิจารณาคดีของศาลปกครองอาจทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่น่าเชื่อถืออีกต่อไป รวมทั้งหากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วผู้ออกคำสั่งสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจะมีผลอยู่หรือไม่ควรจะต้องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยผู้ออกคำสั่งหรือศาลปกครองพิพากษาเท่านั้น ในส่วนของคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองแบ่งออกได้หลายกรณี หากกรณีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองได้ตอบไปแล้ว หากเป็นกรณีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การกระทำทางกายภาพ การออกกฎ เห็นว่าควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ระยะเวลาไกล่เกลี่ยไม่มั่นใจว่ามีเพียงใดเพราะประสบการณ์มาจากการเข้าอบรมไม่กี่ชั่วโมง ทราบเพียงว่าขึ้นอยู่กับคู่ความว่าสามารถตกลงกันได้ช้าเร็วเพียงใด บางกรณีตกลงกันเรื่องผิดสัญญาชดใช้ทุน ใช้เวลาไม่กี่ชั่วโมงก็ตกลงกันได้

(3) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครอง เพราะเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือที่สุด ถึงแม้จะไม่มีทักษะในทางจิตวิทยา มองว่าไม่ใช่สาระสำคัญเพราะหากคนจะไม่ยอมไกล่เกลี่ยจะพูดอย่างไรก็ไม่ยอมไกล่เกลี่ยอยู่ดี

³⁵ สัมภาษณ์ เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย, อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 20 มกราคม 2566).

ดังนั้น การอธิบายความสำคัญของการไกล่เกลี่ยพร้อมเหตุผลที่ต้องไกล่เกลี่ยให้ไม่ต้องไปสู่คดีโดยตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชื่อถือน่าจะเพียงพอแล้ว พนักงานคดีปกครอง ผู้บริหารที่มีประสบการณ์การไกล่เกลี่ย ผู้เชี่ยวชาญที่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย ไม่ควรเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง โดยเห็นว่าควรเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น

(4) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองที่มีอยู่ควรแก้ไขประเด็นใดหรือไม่ ไม่สามารถให้ข้อมูลส่วนนี้ได้ เพราะยังไม่มีประสบการณ์ทางปฏิบัติ ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง พร้อมบุคลากรงบประมาณ สถานที่ และเครื่องมือ ส่วนงานการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ควรปิดเป็นความลับเพราะเป็นความตกลงส่วนตัวระหว่างคู่ความเท่านั้นจึงไม่ควรเผยแพร่ให้บุคคลทั่วไปทราบ อาจทำให้คู่ความไม่สบายใจได้ ต่างกับการเผยแพร่ความเห็นตุลาการผู้แถลงคดีและคำพิพากษาของศาลที่มีการสรุปมาเป็นอย่างดี ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบว่ารูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดีที่มีการไกล่เกลี่ยทางปกครองควรเป็นอย่างไร การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองมีส่วนช่วยให้ลดปริมาณคดีปกครองได้มาก แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความด้วย เพื่อให้ทันต่อการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

6.2 ดร.ชัย สมรภูมิ³⁶ รองคณบดีฝ่ายบริหาร อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ (ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 36)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 ควรเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เพราะการไกล่เกลี่ยถือเป็นทางเลือกหนึ่ง เพื่อยุติข้อพิพาทจากหน่วยงานทางปกครองกับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นใครก็ได้ ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ให้คู่กรณีมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น เห็นควรให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้คู่กรณีที่น่าคดีเข้าสู่ศาล ว่ามีทางเลือกในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และใช้เวลารวดเร็วในการยุติคดี ซึ่งศาลหรือสำนักงานศาลก็น่าจะมีส่วนร่วมในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย การจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า ควรมี เพราะเป็นการสนับสนุน ประชาสัมพันธ์ และมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง โดยเฉพาะ ส่วนงานการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ไม่เห็นด้วยที่จะมีการปกปิดเป็นความลับ อย่างเด็ดขาดเพราะไม่มีประโยชน์ที่จำเป็นต้องปกปิดข้อมูลในส่วนงานการไกล่เกลี่ย ส่วนรูปแบบการพิพากษาและการบังคับคดี ควรบังคับคดีเหมือนการบังคับตามคำพิพากษาทั่วไป

³⁶ สัมภาษณ์ ชัย สมรภูมิ, อาจารย์, สาขารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, (มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 16 มกราคม 2566).

6.3 ดร.อนันต์ คงเครือพันธุ์³⁷ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 37

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัญหาประการหนึ่งคือยังมีความเข้าใจของคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ครบบางครั้งที่มีการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ก็ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ถึงขนาดที่คนระดับที่เป็นนักวิชาการ นักนิติศาสตร์ ยังพูดข้อมูลในเรื่องนี้ไม่ตรงกัน เพราะฉะนั้นการรับรู้ร่วมกันในความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองไทย ยังมีข้อมูลทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1 – 66/12 กับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ที่ถือว่ายังไม่ได้รับการทำความเข้าใจในแวดวงของนักนิติศาสตร์ไทยมากมายนักเลยส่งผลให้ประชาชน ผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และคดีโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 66/2 (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ 12) คดีประเภทที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยได้มี 4 ประเภท คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ในฐานะนักวิชาการ เห็นว่า ตุลาการศาลปกครองไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองเสมอไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจต้องอาศัย เทคนิคบางอย่างที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว เช่น วิธีการในการสื่อสาร วิธีการในการโน้มน้าว วิธีการในการยุติความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้น ทางจิตวิทยา เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่สัดส่วนของตุลาการในศาลปกครอง ที่มี 200-300 กว่าคนเท่านั้นที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ สัดส่วนของพนักงานคดีปกครอง หรือบุคคลที่อาจถูกแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ ที่อยู่ในสำนักงานศาลปกครองอีก เกือบ 3,000 คน ซึ่งเมื่อเป็นแบบนี้ ก็เหมือนเป็นการที่จะดึงศักยภาพที่ต้องใช้วิธีการโน้มน้าว ใช้จิตวิทยา ก็อาจเป็นวิธีการ Optional ที่ทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระงานของตุลาการศาลปกครองได้ ซึ่งทักษะเหล่านี้ถูกสร้างได้ ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เพียงตุลาการเท่านั้นเป็นทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย หากแต่ควรมีการแก้กฎหมาย ให้พนักงานคดีปกครอง ที่มีทักษะ มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน ถ้าไม่เป็นทางการ การทำบัญชีรายชื่อ หรือการผ่านการอบรม หรืออะไรที่มีหลักฐานชัดเจน ระบบของศาลปกครองก็อาจเป็นการใช้แบบให้พนักงานคดีปกครองที่เหลือเหลือตุลาการเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ซึ่งตรงนี้ต้องพิจารณาถึงประสบการณ์หรือการมีเทคนิค skill และเรื่องการขึ้นบัญชี ก็ไม่ได้เป็นเรื่อง

³⁷ ชาวนี ขววิสิฐ, สัมภาษณ์ทางแอปพลิเคชันไลน์ อนันต์ คงเครือพันธุ์, ผู้อำนวยการ, สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง, (13 มกราคม 2566).

ยาก ซึ่งการขึ้นทะเบียน อาจดูเป็นทางการ แต่การที่เราขึ้นทะเบียน ผู้ที่ผ่านการอบรม แบบเป็นทางการ มีใบ Certificate พิเศษ ก็เป็นเรื่อง

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองมีจุดที่ควรจะต้องแก้ไขเป็นประเด็น ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่าตุลาการศาลปกครอง ควรเป็นพนักงานคดีปกครองที่ผ่านการอบรมและดูทักษะอย่างเชี่ยวชาญ วิวัฒนาการในอนาคตอาจแก้ไขในมุมอันที่กว้างกว่าในศาลก็ได้ อาจเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนมีคดีพิพาท เป็นการยุติปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนเข้ามาในศาลก็ได้ ซึ่งตอนนี้ยังไม่มี ควรมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากศูนย์คือหน่วยงานที่เข้ามาช่วยให้การพิจารณาคดีทั้งในกระบวนการทางปฏิบัติเกิดขึ้น อันนี้เกิดขึ้นในสำนักงานศาลปกครองได้ ควรจัดตั้งศูนย์ ซึ่งจะสอดคล้องกันกับการแก้ไขกฎหมายให้มีเจ้าพนักงานคดี มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพราะฉะนั้น วัตถุประสงค์ของศูนย์ไกล่เกลี่ย ควรมีและควรมีในสำนักงานศาลปกครอง มากกว่า ในศาลปกครอง สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยถือเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการของศาล การที่จะมารับรู้ถ้อยคำเหล่านี้ก็ไม่ใช่เรื่องปกติ จึงมีการจำกัดการรับรู้ ในส่วนของรูปแบบของการพิพากษามีผลพวงของการบังคับคดี ถ้าไกล่เกลี่ยสำเร็จ เกิดสภาพบังคับตามมาตรา 72 เมื่อมีคำพิพากษา ก็ต้องมีการบังคับ เมื่อมีการบังคับ ก็ต้องดำเนินการไปในทางใดทางหนึ่ง ทุกอย่างมันเกิดขึ้นตามกระบวนการของศาล ในระบบปกติ ได้อยู่แล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยมีได้ทำให้ลดปริมาณคดี แต่ลดขั้นตอนจนทำให้คดีเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วตรงนี้มีส่วนช่วยได้มาก

6.4 ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³⁸ สำนักงานศาลปกครอง ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 38

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 และ คดีที่ฟ้องตรงหรือฟ้องเป็นคดีแรกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุด ส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่สำคัญทั้งนั้นเลยและบางประเด็นก็เป็นที่ยกเถียงกันอยู่พอสมควร บันทึกการร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง ฉบับที่ 12 ผู้ร่างจะเขียนเอาไว้กว้างๆ ไม่ได้แยกออกเป็นแต่ละประเภทคดี แต่พอเข้าสู่กระบวนการของกฤษฎีกา ก็ให้ความเห็นว่า ในเริ่มแรกให้กำหนดประเภทคดีก่อน ถ้าเราดูในแง่ของพัฒนาการ ถ้าอิงตามตัวบทของเยอรมัน มีประมวลกฎหมายวิธีการพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน ซึ่งก็ไม่ได้พูดถึงการไกล่เกลี่ย แต่พูดถึงเรื่องของการที่ศาลจะใช้เครื่องมือการระงับข้อพิพาททางเลือกแบบใดก็ได้เพื่อยุติข้อพิพาท ให้คดียุติโดยเร็วที่สุด ไม่ได้พูดถึงการไกล่เกลี่ย แต่ว่ากล่าวถึงวิธีการส่วนใหญ่ที่ศาลจะเลือกใช้ก็คือเรื่องการไกล่เกลี่ย เพราะมีข้อดีตรงที่คู่กรณีเป็นผู้ตัดสินเอง ศาลไม่ได้ไปชี้ว่าคุณต้องทำแบบนั้น แบบนี้ ในระหว่างคู่กรณีก็ตัดสินกันไปตามกรณี ประเด็นเกี่ยวกับประเภทคดีนั้นของประเทศเยอรมนีไม่ได้มีการกำหนดประเภทคดีเอาไว้ ถ้าเป็นการไกล่เกลี่ยในศาลก็จะเป็นตุลาการ แต่ก็ไม่ได้เรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ย เขามีศัพท์เฉพาะของเยอรมัน คือ ตุลาการผู้ระงับข้อพิพาท แต่ไม่ได้เรียกว่าเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพราะเขาไม่เรียกเพราะว่าเป็นข้อตกลงด้านนโยบายศาลไม่สามารถเรียกตัวเองว่าเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อไปแข่งกับผู้ไกล่เกลี่ยที่ทำการไกล่เกลี่ยนอกศาลได้ อันนี้เป็นการตกลงกันในทางวิชาชีพ ถ้าเป็นในศาลคือถ้าทำโดยศาลเลย เขาก็จะเป็นตุลาการผู้ระงับข้อพิพาททำหน้าที่ แต่ว่าก็ไม่ตัดที่จะให้คู่กรณี

³⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, (ศาลปกครองกลาง, 31 มกราคม 2566).

ไปใกล้เคียงกันข้างนอก โดยให้ผู้ใกล้เคียงเป็นคนทำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นระบบแบบนี้มากกว่า เพราะของทางยุโรป ผู้ใกล้เคียงก็กลายเป็นอาชีพหนึ่งไปแล้ว โดยเฉพาะทนายความ หลังจากที่มีกฎหมาย ปี 2012 แล้วอันที่พูดถึงการใกล้เคียงนอกศาลอย่างเป็นทางการขึ้นมาแล้ว มันก็ทำให้วิชาชีพทนายความ มีทางเลือกมากขึ้น ก็ไปอบรมการเป็นผู้ใกล้เคียงมากขึ้น ในประเทศไทยถ้าจะออกแบบ มันก็อยู่ที่นโยบาย ถ้าจะให้บอกตุลาการควรจะทำ เพราะอะไร ตุลาการ ไม่ควรทำเพราะอะไร ก็ต้องดูที่เหตุผล ว่าความพร้อมในแง่ของพนักงานด้านคดี คือถ้าให้บุคคลภายนอกมาทำโดยจะอิงตามระบบของศาลยุติธรรม ระบบเป็นผู้ประνομ ซึ่งมีทั้งศาลทำเอง ศาลใกล้เคียง หรือให้ผู้ประνομ ก็ขึ้นอยู่กับกรอบออกแบบ มันก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่าจะสะดวกแบบไหน อย่างเยอรมนี ถ้าเป็นนอกศาลหรือข้างนอก ไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังการฟ้องคดี มันก็เป็นเรื่องของทนายความหรือผู้ใกล้เคียงที่เป็นเอกชน (กรณีนอกศาล) แต่ถ้าอยู่ในศาล ศาลก็มีตุลาการผู้ระงับข้อพิพาทเป็นคนทำหน้าที่ใกล้เคียงให้ก็ได้ หรือคู่กรณีจะใช้เอกชนข้างนอกก็ได้ แล้วก็ทางออกหลังจากใกล้เคียงสำเร็จ มันก็มีเรื่องของการมาถอนฟ้อง มันก็มีหลายทางเลือก การมาแถลงต่อศาลว่าประเด็นทางคดีนั้นมันยุติลงแล้วสิ้นสุดลงแล้วเป็นต้น หรือไม่ก็การทำสัญญาระงับข้อพิพาทระหว่างกัน เป็นต้น

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการใกล้เคียง เห็นว่า สามารถนำเอาบุคคลที่มีประสบการณ์มาทำหน้าที่ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการ อาจเป็นตุลาการหรือเป็นข้าราชการที่มีประสบการณ์ ถ้ามีความสามารถก็ทำหน้าที่ใกล้เคียงได้ แต่ต้องแก้กฎหมายให้รองรับ

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการใกล้เคียงข้อพิพาท เห็นว่า การจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาท ในเบื้องต้นประเทศเยอรมนีเป็นเพียงแผนกหนึ่งเท่านั้น เป็นแผนกที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงหรือดำเนินการในเรื่องของการใกล้เคียง แต่เขาเน้นเรื่องของระบบการทำงานมากกว่า ไม่ได้ตั้งสถาบันเป็นโครงสร้างเหมือนบ้านเรา แต่บ้านเราเวลาจะตั้งเป็นศูนย์อะไรพวกนี้ก็จะติดเรื่องของโครงสร้าง แล้วก็รวมถึงเขตอำนาจหน้าที่ กรอบอัตรากำลัง อย่างของเยอรมันเท่าที่ดู ที่ตามหายังไม่เจอรายละเอียดข้อมูลที่ว่า มันมีศูนย์แบบนี้หรือเปล่า แต่มันมีคำที่ใช้เรียกว่าแผนกใกล้เคียงประจำศาล แต่มันจะไม่มีการอธิบายว่าแผนกนี้ทำหน้าที่อะไร ปัจจุบันศาลปกครองมีภาระงานด้านคดียังไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากเพิ่งมีการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือก เมื่อมีกฎหมาย พ.ศ.2562 คดีที่เข้าสู่การใกล้เคียงยังน้อยอยู่ ถ้าอนาคตมีคดีเข้าสู่กระบวนการของศาลมากกว่านี้ ก็สมารถที่จะปรับตัวสำนักงานศาลแต่ละสำนักงานให้มีกลุ่มงานหรือว่า การการที่จะทำให้คู่กรณีมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงมากขึ้นมีองค์ประกอบหลายอย่าง ประการแรก คือมีกฎหมายออกมารองรับแม้ยังมีขอบเขตที่จำกัดอยู่ ได้แก่ประเภทคดี ประการที่สอง ก็อาจจะเป็นปัจจัยเรื่องของการสร้างความเข้าใจ คือการสร้าง ความเข้าใจไม่ว่ากับหน่วยงานของรัฐหรือคู่ความที่เป็นประชาชน ซึ่งคู่ความที่เป็นประชาชนจะทำได้ง่ายกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกังวลเรื่องนั้นเรื่องนี้ เช่นกฎหมายที่ศาลปกครองเขียนไว้ว่าให้กรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลังไปพิจารณาออกระเบียบอะไรที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียง เพื่อให้มันสอดคล้องกับตัวกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีตรังนี้ ศาลปกครองยังไม่มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในหน้าเว็บไซต์ให้ประชาชนทราบหรือเชิญชวนให้ประชาชนมาสนใจเรื่องการใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งปัจจุบันประธานศาลปกครองสูงสุด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งปัจจุบันประธานศาลปกครองสูงสุด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท ก็น่าจะมีการพัฒนามากกว่าเดิม และควรมีการกำหนดแนวทางในการพิจารณา ว่าคดีแบบนี้

ไกล่เกลี่ยได้ เป็นเรื่องของนโยบายของผู้บริหารศาลว่าจะขอความร่วมมือไปยังผู้บริหารราชการศาล อธิบดีศาล ขึ้นต้นแต่ละแห่ง ให้มีการตรวจสอบว่า ถ้าหากเป็นคดีแบบนี้เข้ามา เป็นคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ตาม มาตรา 66/2, 66/3 หรือไม่ สามารถจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ มีปัจจัยอะไร เพราะหากตรวจสอบแล้วเห็นว่าน่าจะไกล่เกลี่ยได้ อาจจะต้องมีการทำเกณฑ์การใช้การพิจารณาตรงนี้ ก่อนพิจารณาดังนั้นเห็นควรกำหนดแนวทางหรือว่าคำแนะนำว่าจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ ที่ ประธานศาลปกครองสูงสุด ออกคำแนะนำข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องของการพิจารณาคดีที่ไกล่เกลี่ยได้ เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาของผู้บริหารศาลหรือผู้บริหารราชการศาล หรือถ้าไม่ได้เกิดจากการริเริ่มโดยศาลเอง ก็ต้องให้ทางสำนักงานศาลดำเนินการเชิงรุกในเรื่องการประชาสัมพันธ์ การเสนอแนวทางต่อคู่กรณีอย่างจริงจัง แผนกรับฟ้องก็จะมีเหมือนเอกสารแบบฟอร์มแจ้งความประสงค์ขอไกล่เกลี่ยให้จงใจประชาชนมากกว่าที่ผ่านมา ให้ประชาชนทำความเข้าใจและแผนกรับฟ้องต้องมีการจงใจ ในการประสงค์จะไกล่เกลี่ย เช่น ถ้ามีการฟ้องคดีเข้ามาแล้ว และเห็นว่า เป็นคดีตามที่กฎหมายกำหนดว่าสามารถไกล่เกลี่ยได้ มันจะเป็นไปได้ไหมที่จะทำคิวอาร์โค้ด เป็นแผ่นพับแล้วอธิบาย ว่าการไกล่เกลี่ยคืออะไร มีข้อดีคืออะไร มีข้อเสียคืออะไร แต่ว่าข้อดีก็ต้องมากกว่าข้อเสียเพื่อจะให้คู่กรณีดูประกอบว่าถ้าเป็นในลักษณะนี้แล้ว ถ้าประสงค์จะไกล่เกลี่ยก็สามารถยื่นขอได้

7 การสัมภาษณ์กลุ่มนักกฎหมายหรือผู้ที่เคยเข้ารับการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง

7.1 ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 39 (ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม³⁹)

(1) ประเด็นปัญหาและประเภทคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ปัจจุบันการทำเรื่องแห่งประเทศไทย มีคดีที่ศาลปกครองทั้งในฐานะผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี และอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ทั้งหมด จำนวน 3 คดี สำหรับคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีจำนวน 1 คดี มีผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ คดีที่สามารถยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณีได้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีเป็นกรณี ๆ ไป อนึ่ง ด้วยการทำเรื่องฯ ในฐานะคู่กรณีฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการทำเรื่องเพื่อมุ่งประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน มีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจ ความวิตกกังวลของผู้มีอำนาจ การตัดสินใจตามกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมีขั้นตอนกระบวนการงาน ไปจนถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ที่ยุ่งยากซับซ้อน จนคดีดังกล่าวจะได้ข้อยุติ ทำให้ต้องยื่นคำร้องต่อศาลขอขยายระยะเวลายื่นคำคัดค้านคำให้การออกไปจำนวน 9 ครั้ง ๆ ละ 30 วัน ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงมิได้มีการพิจารณาหรือคำนึงถึงการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว แต่หากเป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เป็นที่แน่นอนว่า การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความเพื่อให้เกิดการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็วนั้น ไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะเหตุความล่าช้าของ

³⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม, กองกฎหมายการทำเรื่องแห่งประเทศไทย , 23 กุมภาพันธ์ 2566).

คู่กรณีฝ่ายปกครอง มีข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจ ความวิตกกังวลของผู้มีอำนาจ การตัดสินใจตามกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลยพินิจของประโยชน์ เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมีขั้นตอน กระบวนการ ไปจนถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่ย่างยากซับซ้อน ทำให้การตัดสินใจไม่ได้อย่างรวดเร็วและโดยไม่มีอิสระเสรี เฉกเช่นคู่กรณีฝ่ายเอกชน

(2) ประเด็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย เห็นว่า ผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย จะเป็นตุลาการศาลปกครอง หรือบุคคลอื่น เช่น ตุลาการศาลปกครองที่เกษียณอายุราชการ พนักงานคดีปกครอง บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรมผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ละแผนกคดี ไม่น่าจะเป็นปัญหาในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่อย่างใด จะเป็นใครก็ได้ เพราะในบางคดีสามารถยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณีเองได้ ปัญหาจะอย่างไรให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยให้ได้มากกว่า การไกล่เกลี่ยมีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินการจะต้องเริ่มต้นและดำเนินไปบนพื้นฐานของความสมัครใจ ประเพณีคดีและข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจ ความวิตกกังวลของผู้มีอำนาจ การตัดสินใจ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลยพินิจของประโยชน์ เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมีขั้นตอน กระบวนการ ไปจนถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของคู่กรณีฝ่ายปกครองนั้น ๆ มีความยุ่งยากซับซ้อน และเพื่อให้เกิดการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว กระบวนการเหล่านี้มากกว่าที่น่าจะเป็นปัญหา

(3) ประเด็นรูปแบบและวิธีพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เห็นว่า กรณีจะทำให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากขึ้น เห็นว่าศาลต้องใช้ดุลยพินิจเสนอคู่กรณีหรือกำหนดให้มีกระบวนการที่ต้องเชิญคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ก่อนยื่นฟ้องคดี ยื่นคำให้การ หรือยื่นให้การเพิ่มเติมหรือยื่นคำคัดค้านหรือก่อนศาลพิพากษา แล้วแต่กรณี หากให้คู่กรณีแสดงความจำนงต่อกันเอง เห็นว่าด้วยเหตุคู่กรณีมีการพิพาทกันอยู่แล้ว การแสดงความจำนงต่อกันหรือตกลงกันเพื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยดี และให้เกิดการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว คงจะเป็นเรื่องยาก ควรมีสุนัยไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เพราะเป็นวิธีการให้ข้อพิพาทยุติลงได้อีกวิธีการหนึ่ง มีความเรียบง่ายและเคร่งครัดน้อยกว่าการพิจารณาคดี และควรอยู่ในส่วนสำนักงาน ด้วยหลักที่ว่าให้การให้ข้อพิพาทเป็นอันระงับหรือยุติลงโดยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การพิพากษาคัดสิน ส่วนวงการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ไม่ควรปกปิดเป็นความลับ เด็ดขาด เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความตกลงใจ โดยสมัครใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่ายโดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือแก่คู่พิพาทในการหาทางออกร่วมกันเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดผลลัพธ์ดังเช่นการพิจารณาคดีของศาล จุดมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายประนีประนอมยอมความกัน อันจะเป็นเหตุแห่งการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล คู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องเป็นผู้ร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเอง โดยทำเป็นหนังสือและต้องลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มิใช่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ริเริ่มทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความให้ เพียงแต่คู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทช่วยเหลือในการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือ

สัญญาประนีประนอมยอมความ และหากบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ๆ ทั้งนี้ ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลตามยอมดังกล่าวนี้ คู่กรณีก็สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องนำมาฟ้องร้องกันเป็นคดีใหม่



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	เชาวณี ขววิสิฐ (สกุลเดิม ผิวจันทร์)
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2545 : นิติศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2552 : ศิลปศาสตรบัณฑิต รัฐศาสตร์ (การบริหารรัฐกิจ) ปีการศึกษา 2552 : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) ปีการศึกษา 2555 : ศีษาศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการบริหารการศึกษา)
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ สุรินทร์
ประสบการณ์ทำงาน	อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 – ปัจจุบัน รองคณบดี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ เดือนมีนาคม พ.ศ.2560 – มกราคม 2563 ผู้ช่วยคณบดี พ.ศ. 2550 – เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ประธาน หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต
ผลงานทางวิชาการ	

เชาวณี ขววิสิฐ. “ปัญหาเกี่ยวกับการไล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย” ดุษฎีนิพนธ์
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารกระบวนการยุติธรรม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567.



Research and Innovation Division
Thammasat University

Certificate of Attendance

This certificate is presented to

CHAOWANEE PHIEWJUN

For attending the Human Research Ethics Training

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Siriwan'.

Prof. Dr. Siriwan Suebnukarn
Vice Rector for Research and Innovation

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anusorn Unno'.

Assoc. Prof. Dr. Anusorn Unno
Head of Ethical Committee in Social Sciences

effective from May 29, 2022 to May 29, 2025



Certificate of Completion

National Research Council of Thailand (NRCT) and Forum for Ethical Review Committee in Thailand (FERCIT)

certify that

Chaowanee Phiewjun

has completed

Informed Consent Training Course

On 25th Oct 2023

Date approved
(25/10/2566)

Wiparat De-ong

(Dr. Wiparat De-ong)

Executive Director

National Research Council of Thailand

Date expired
(24/10/2568)

J. Panichkul

(Major General. Assoc. Prof. Dr. Suthee Panichkul)

Chairperson of Forum for Ethical Review

Committees in Thailand