

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงความเป็นมาและปัญหาสภาพการณ์ในปัจจุบันของศาลปกครอง ที่ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างล่าช้าและไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ทันทั่วถึงตรงตามความประสงค์อันแท้จริงของกลุ่มกรณี รวมทั้งศึกษาแนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกวิธีการหนึ่งที่กลุ่มกรณีมีอิสระ ในการตัดสินใจระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอย่างสันติวิธี และรักษาผลประโยชน์ระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ และการฟ้องคดีปกครองกรณีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองในศาลปกครองไทย ในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 นั้น จึงพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เพื่อหาทางออกของปัญหาสภาพการณ์ ในปัจจุบันของศาลปกครอง จนได้บทสรุปของสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองในศาลปกครองไทย พบว่า นับแต่มีการจัดตั้ง ศาลปกครองครั้งแรกใน พ.ศ. 2544 จนกระทั่งปัจจุบัน ข้อพิพาททางปกครองที่เข้าสู่กระบวนการ พิจารณาคดีของศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง ที่ใช้เอกสารเป็นหลัก ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอ หรือคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาล การถอนคำฟ้อง คำแถลงของกลุ่มกรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี ตลอดจนรายงานกระบวนการพิจารณา คำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาลและคำอุทธรณ์ต้องทำเป็น หนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร¹ การบริหารจัดการคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองจึงไม่อาจทำได้ โดยง่าย และด้วยลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง

¹ ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง The Administrative Court & Litigation in Administrative Court*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 133.

เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ฉะนั้น เมื่อเกิดคดีปกครองขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งข้อพิพาท ทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน หรืออยู่ในสังคมเดียวกัน การยุติ ข้อพิพาทโดยมีคำพิพากษาของศาลซึ่งทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นผู้แพ้ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ จึงอาจจะไม่ใช่การยุติข้อพิพาทอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ผลจากการมีคำพิพากษาของศาล แม้จะสามารถยุติข้อพิพาทในศาลได้ แต่ก็อาจส่งผลกระทบในแง่ลบต่อความสัมพันธ์ของคู่กรณี ทำให้เกิดความรู้สึกกระด้างกระเดื่องต่อกัน จนเกิดความไม่สงบสุขในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยเฉพาะคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด แก่หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีมูลเหตุจากการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิดทางปกครอง ทำให้หน่วยงาน ทางปกครองได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี โดยเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นต่อหน่วยงานทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีที่หน่วยงาน ทางปกครองมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนหน่วยงานทางปกครอง หากพบว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงาน ทางปกครองได้รับความเสียหาย ก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานทางปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองนี้ หากรอจนกระทั่งมีคำพิพากษา ของศาลปกครองถึงที่สุดก็อาจทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองได้รับ เพิ่มมากขึ้นและอาจกระทบต่อการดำเนินกิจการทางปกครองหรือประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนล่าช้า ยังทำให้เกิดดอกเบี้ยที่เกิดจากค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเพิ่มพูนขึ้น ตามระยะเวลาอีกด้วย ทำให้ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง ต้องสูญเสียเงินเพื่อนำมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และเกิดความรู้สึกในแง่ลบ ต่อหน่วยงานทางปกครองนั้นด้วย ในการหาหนทางเพื่อให้การระงับข้อพิพาทในศาลยุติลงได้

โดยเร็วไม่ว่าด้วยเหตุผลในการบริหารจัดการคดีหรือด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงควรจัดให้มีทางเลือกสำหรับคู่พิพาทในการตัดสินใจที่จะยุติข้อพิพาทลงด้วยความสมัครใจและ สมประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายขึ้นในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR) ซึ่งคู่กรณีสามารถแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทระหว่างกัน ด้วยตัวเอง และร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยความช่วยเหลือ ของผู้ไกล่เกลี่ย โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทเป็นคนกลางที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ กรณีพิพาทนั้น² เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในศาลปกครอง ต่างประเทศ นับแต่ ค.ศ. 2008 ที่สหภาพยุโรปได้ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์บางประการ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและการพาณิชย์ (DIRECTIVE 2008/52/EC on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไข ปัญหาข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ในปัจจุบันหลายประเทศจึงได้อนุมัติกฎหมายภายใน ของตนเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับนั้น โดยนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นทางเลือกหนึ่ง ของคู่กรณีเพื่อหาข้อยุติแก่ข้อพิพาททั้งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล และเมื่อมีการฟ้องเป็นคดี ต่อศาลแล้ว เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติ เลขที่ 2016-1547 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2016 ว่าด้วยการปรับปรุงให้การอำนวยความสะดวกมีความทันสมัยสำหรับศตวรรษที่ 21 (Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de Modernization de la Justice du XXIe Siècle) มีผลเป็นการ ปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวกทางปกครอง โดยกำหนดให้นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Médiation) มาใช้เป็นวิธีการหลักในการระงับข้อพิพาททางเลือก แทนการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์รวมทั้งในสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État)³ โดยที่ผู้ริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเป็นคู่กรณีเองหรือริเริ่มโดยตุลาการก็ได้หากได้รับความยินยอมจากคู่กรณี และคู่กรณีมีอิสระในการเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยด้วยความเป็นกลาง (Impartialité) ความมีอำนาจ

² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 22.

³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (ม.ป.ป.). *การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นวิธีการหลักของการระงับข้อพิพาททางเลือกในศาลปกครองของฝรั่งเศส*. หน้า 1. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

ที่จะกระทำได้ (Compétence) และความขยันและเอาใจใส่ (Diligence)⁴ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สามารถทำได้ทุกกรณี โดยอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยในทุกประเด็นพิพาทของคดีหรือเฉพาะบางประเด็นก็ได้ แต่คู่กรณีไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยในประเด็นที่คู่กรณีไม่มีอิสระในการตัดสินใจได้ และเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร้องขอให้ยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือในกรณีที่ศาลเห็นเองว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่อาจดำเนินการไปได้ด้วยดีและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คดี ให้ศาลสั่งยุติการไกล่เกลี่ย⁵ แต่หากการไกล่เกลี่ยสำเร็จข้อยุติจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ศาลมีอำนาจที่จะรับรองและกำหนดให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ (การพิพากษาตามยอม)⁶

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung:VwGO) จะไม่ได้บัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้โดยตรง แต่เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้นำเอาบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz-MediationsG) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยนอกศาลมาใช้ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่สอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozess-ordnung:ZPO) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลใช้เป็นฐานในการดำเนินการไกล่เกลี่ยในศาล กำหนดให้การไกล่เกลี่ยโดยตุลาการสามารถนำเอาวิธีการทั้งหลายของการระงับข้อพิพาท รวมทั้งการไกล่เกลี่ยมาใช้ได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีผลต่อการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยศาลปกครองสามารถนำเอาหลักการดังกล่าวไปปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองได้ตามมาตรา 173 ประโยคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung:VwGO) ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า และมาตรา 278a ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (บทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย)

⁴ พัชมา จิตรมหิมา. (2560). แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *เอกสารนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2560*. หน้า 3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁵ เอกสิทธิ์ วินิจกุล. (ม.ป.ป.). *บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายการยุติธรรมทางปกครอง ภาคกฎ*. หน้า 2-3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 3.

มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷ ฉะนั้น การใช้รัฐธรรมนูญว่าด้วยการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมเท่านั้น หมายถึงการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ต้องใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของเรื่อง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น⁸ ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล การจะพิจารณาคดีพิพาทใดเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ศาลจึงต้องพิจารณาและมีความเห็นว่าควรนำคดีพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ประกอบกับคู่กรณีจะต้องมีความเห็นตรงกันว่าควรมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น ส่วนการพิจารณาว่าคดีพิพาทใดที่ควรนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศาลอาจพิจารณาอันดับแรกว่า คดีพิพาทนั้นมีแนวโน้มว่าเมื่อได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้วคดีพิพาทจะยุติลงได้ในเวลาอันสั้น และประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล⁹ ซึ่งการไกล่เกลี่ยทำได้ 2 กรณี ได้แก่ การระงับข้อพิพาทโดยศาล (Güterichterverfahren) เป็นกรณีที่ศาลมีดุลพินิจในการออกคำสั่ง (Verweisungsbeschluss) ให้คู่กรณีดำเนินการระงับข้อพิพาทเพื่อหาทางออกที่ไม่มีความขัดแย้ง โดยตุลาการสันติคดี (Güterichter) ซึ่งไม่ใช่ตุลาการผู้รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยคดี แต่เป็นตุลาการที่อยู่ในสังกัดศาลเดียวกัน เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย และการระงับข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ย (Mediationsverfahren) โดยที่ศาลได้เสนอให้คู่กรณีไปดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นด้วยความยินยอมของคู่กรณี โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นผู้พิพากษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลนั้นก็ได้ (Gerichtsnahе Mediation) และในกรณีที่คู่กรณียินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศาลจะมีคำสั่งพักการพิจารณาคดีไว้ก่อน (Anordnung der Verfahrensrube) สำหรับผลของการไกล่เกลี่ยนั้น หากการไกล่เกลี่ยสำเร็จคู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง (Klagerücknahme) หรือศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ้นสุดลง หรือในกรณีที่ผู้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยต้องการให้ข้อตกลงจากระบวนการไกล่เกลี่ยมีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาศาล คู่กรณีอาจตกลงกันทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันต่อหน้าศาล (Prozessvergleich หรือ

⁷ นรินทร์ อธิสาร. (2558). *การสร้างระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. หน้า 4. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁸ ณีฐกุลพล สกฤตเมฆา. (2560). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน*. หน้า 2-4. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁹ วรารัตน์ ไคขุนทด. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง:สหพันธ์รัฐเยอรมนี. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11 (4). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 63-64.

Gerichtlicher Vergleich) ได้¹⁰ และหากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็ยอมกลับสู่การพิจารณาคดีตามปกติของศาล

เมื่อพิจารณาแนวทางการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศโดยเฉพาะ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยต่างก็มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองได้ไม่ว่าการดำเนินคดีปกครองนั้นจะอยู่ในห้วงเวลาใดก่อนศาลมีคำพิพากษาด้วยความยินยอมของคู่กรณี และคู่กรณีมีดุลพินิจตัดสินใจอย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือภายในขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล ซึ่งผลของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะการดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น ผ่อนปรนกันระหว่างคู่กรณีมาใช้เป็นทางเลือกหนึ่งในการพิจารณาคดีของศาลปกครองทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยตุลาการหรือบุคคลภายนอกที่คู่กรณียอมรับเป็นคนกลางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและเป็นผู้ควบคุมให้ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยใช้เวลาอันสั้น จึงส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายทั้งยังเป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยและกฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะ หลักแห่งความเหมาะสม (Geeignetheit หรือ Tauglichkeit) หลักแห่งความจำเป็น หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองสามารถเป็นทางออกหนึ่งของปัญหาการบริหารจัดการคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของศาลปกครอง และเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองให้ยุติลงได้อย่างยั่งยืนด้วยสันติวิธี โดยเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว

¹⁰ วรรัตน์ ไคขุนทด. (2554). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาอันสั้น (Die Kurz-Zeit-Mediation) รูปแบบที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเยอรมัน*. หน้า 5. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีพิพาทกรณีดังกล่าว จึงเห็นว่าควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองให้สามารถนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองได้ด้วยวิธีการดำเนินการที่มีความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 แล้วว่า คดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง สามารถนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ยุติข้อพิพาทได้ หากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจตัดสินใจเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีการบัญญัติให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้มีทางเลือกสำหรับคู่กรณีในการตัดสินใจที่จะยุติข้อพิพาทลงด้วยความสมัครใจและสมประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายขึ้นในศาล และให้ศาลปกครองสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีและการอำนวยความสะดวกทางปกครองได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง ดังต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองโดยการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองได้ ผู้ทำการศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66/1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9 และคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งกฎหมายกำหนดให้ฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 นอกจากวิธีพิจารณาทางศาลให้ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นได้

หากการดำเนินการ โกล่เกลี่ยอยู่ในสิทธิหรือความสามารถของกลุ่มนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่มีการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง เป็นการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของรัฐ คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้

2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการโกล่เกลี่ยและผลของการโกล่เกลี่ย

ผู้ทำการศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เนื่องด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงรายละเอียดของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ผู้ทำการศึกษาจึงเห็นว่าขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการโกล่เกลี่ย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในขั้นตอนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาคำฟ้องตั้งแต่เมื่อได้รับคำฟ้องตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในขั้นตอนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาคำฟ้องตั้งแต่เมื่อได้รับคำฟ้องตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยหากตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาคำฟ้องนั้นแล้ว เห็นว่า คำฟ้องคดีนั้นเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ และข้อพิพาทในคดีพิพาทนั้นอาจจะงับได้ด้วยการโกล่เกลี่ยก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาให้คู่กรณีดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยการโกล่เกลี่ยได้ และไม่ว่าการพิจารณาคดีจะอยู่ในขั้นตอนใดหากคู่กรณีเห็นว่าข้อพิพาทในคดีนั้นสามารถยุติลงได้ด้วยการโกล่เกลี่ยก็ให้ยื่นคำขอดำเนินการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาล เว้นแต่ คดีนั้นศาลได้กำหนดวันอ่านคำพิพากษาแล้ว เนื่องจากการที่ศาลจะกำหนดวันอ่านคำพิพากษาได้นั้น เป็นกรณีที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงจนกระทั่งเป็นที่พอใจแก่ศาล และเพียงพอที่จะทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอันจะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติได้แล้ว

โดยที่ตุลาการผู้ทำการโกล่เกลี่ยเป็นตุลาการท่านอื่นนอกจากตุลาการเจ้าของสำนวนคดีนั้น ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ดำเนินการโกล่เกลี่ยให้เป็นไปตามขั้นตอนที่คู่กรณีได้ร่วมกันกำหนด และควบคุมไม่ให้แต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลามากเกินไป โดยยังคงรักษาความลับของกลุ่มกรณีในการเจรจาเพื่อโกล่เกลี่ยข้อพิพาทและดำเนินการให้คู่กรณีได้รับทราบข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจ

ส่วนผลของการไถ่เกลี่ยสำเร็จ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามข้อตกลงจากการไถ่เกลี่ยได้ จึงควรให้ศาลปกครองโดยองค์คณะมีอำนาจที่จะรับรองและกำหนดให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ (การพิพากษาตามยอม) โดยองค์คณะย่อมมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการแสดงเจตนาและความชอบด้วยกฎหมายของวัตถุประสงค์ในการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้น ซึ่งจะต้องไม่เป็นข้อตกลงที่มีวัตถุประสงค์ที่เกินเลยเสรีภาพของการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่วนกรณีการไถ่เกลี่ยที่ไม่สำเร็จ คดีพิพาทก็ย่อมจะกลับเข้าสู่การพิจารณาตามปกติของศาล

ผู้ทำการศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 37/1 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อพิพาทในคดีทุกประเด็นหรือบางประเด็นอาจยุติลงได้ด้วยการไถ่เกลี่ย ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาให้มีการไถ่เกลี่ยโดยตุลาการผู้ไถ่เกลี่ยและโดยได้รับความยินยอมจากคู่กรณี

นอกจากวิธีพิจารณาคดีทางศาลแล้ว คู่กรณีอาจมีคำขอต่อศาลให้ดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยได้รับความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะคดีพิพาทนั้นอยู่ในช่วงเวลาใดของการพิจารณาคดี ก่อนวันที่ศาลกำหนดวันอ่านคำพิพากษา

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการผู้ไถ่เกลี่ยกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าเกินสมควร

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้ไถ่เกลี่ย ตุลาการผู้ไถ่เกลี่ยจะต้องดำเนินการไถ่เกลี่ยด้วยความเป็นกลาง และการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ภายใต้หลักความไว้เนื้อเชื่อใจให้เป็นความลับ เว้นแต่จะมีข้อตกลงเป็นอย่างอื่นระหว่างคู่กรณี

กรณีที่ตุลาการผู้ไถ่เกลี่ยเห็นว่าการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาคดี หรือการไถ่เกลี่ยต่อไปไม่อาจทำให้ระงับข้อพิพาทได้โดยเร็ว หรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ ให้ตุลาการผู้ไถ่เกลี่ยเสนอองค์คณะมีคำสั่งยุติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท และให้ดำเนินการพิจารณาคดีตามปกติต่อไป

ให้ศาลพิจารณามีคำพิพากษาตามข้อตกลงอันเป็นผลจากการไถ่เกลี่ย เว้นแต่กรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อตกลงอันเป็นผลจากการไถ่เกลี่ยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืน

ต่อสิทธิใด ๆ ซึ่งคู่กรณีไม่มีอิสระที่จะกำหนดขึ้นได้ หรือการมีข้อตกลงเช่นนั้นเป็นการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/2 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามข้อตกลงอันเป็นผลจากการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง

มาตรา 72/3 ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติมาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อตกลงอันเป็นผลจากการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาแนวทางการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย และกฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งหลักกฎหมายมหาชนและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ศึกษามาในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 แล้ว จึงเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองให้สามารถนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งให้แก่คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทได้โดยการไกล่เกลี่ยดังที่ได้เสนอแนะไปแล้วนั้น นอกจากผลของการไกล่เกลี่ยที่ได้รับจะตรงตามความประสงค์ของคู่กรณี ด้วยการระงับข้อพิพาทในเวลาอันรวดเร็วแล้ว ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของศาลปกครอง และเป็นการอำนวยความสะดวกทางปกครองให้ยุติลงได้อย่างยั่งยืนด้วยสันติวิธีอีกทางหนึ่งด้วย