

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองครั้งแรกใน พ.ศ. 2544 จนกระทั่งปัจจุบัน ข้อพิพาททางปกครองที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การบริหารจัดการคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองจึงไม่อาจทำได้โดยง่าย ประกอบกับตุลาการในศาลปกครองที่ยังมีจำนวนน้อย และด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพ กล่าวคือ การเสนอคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำแถลง และอื่น ๆ โดยปกติจะทำการเป็นลายลักษณ์อักษร¹ การรวบรวมเอกสารหลักฐานหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจึงใช้เวลานาน และมักจะมีการขอขยายระยะเวลาขึ้นบรรดาเอกสารหลักฐานของคู่กรณีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ทำให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองดำเนินไปได้อย่างล่าช้า ส่งผลให้มีปริมาณคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก และด้วยลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ฉะนั้น เมื่อเกิดคดีปกครองขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งข้อพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน หรืออยู่ในสังคมเดียวกัน การยุติข้อพิพาทโดยมีคำพิพากษาของศาลซึ่งทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นผู้แพ้ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ จึงอาจไม่ใช่การยุติข้อพิพาทอย่างยั่งยืน กล่าวคือ ผลจากการมีคำพิพากษาของศาล แม้จะสามารถยุติข้อพิพาทในศาลได้ แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อในแง่ลบต่อความสัมพันธ์ของคู่กรณี ทำให้เกิดความรู้สึกระแวงระแเค่งต่อกัน จนเกิดความไม่สงบสุขในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยเฉพาะคดีปกครองซึ่งมีมูลเหตุจากการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹ อนุชา สุณสวัสดิคุณ และจุฑามาส แก้วจุลกาญจน์. (2546). ศาลปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3 (3). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 152.

ทำให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย คดีปกครองประเภทนี้ หากรอจนกระทั่งมีคำพิพากษาของศาลปกครองถึงที่สุดก็อาจทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองได้รับเพิ่มมากขึ้นและอาจกระทบต่อการดำเนินกิจการทางปกครองหรือประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนล่าช้า ยังทำให้ดอกเบี้ยที่เกิดจากค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเพิ่มพูนขึ้นตามระยะเวลาอีกด้วย ทำให้ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง ต้องสูญเสียเงินเพื่อนำมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากเกินไปจนเกินความจำเป็น และเกิดความรู้สึกในแง่ลบต่อหน่วยงานทางปกครองนั้นด้วย ในปัจจุบันศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในหลายประเทศ จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการหาหนทางเพื่อให้การระงับข้อพิพาทในศาลยุติลงได้โดยเร็ว ไม่ว่าด้วยเหตุผลในการบริหารจัดการคดีหรือด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยจัดให้มีทางเลือกสำหรับคู่พิพาทในการตัดสินใจที่จะยุติข้อพิพาทลงด้วยความสมัครใจและสมประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายขึ้นในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR) ที่คู่กรณีสามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันด้วยตัวเอง และร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทเป็นคนกลางที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทนั้น² เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในศาลปกครองต่างประเทศ ทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยต่างก็มีบทบาทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองได้ด้วยความยินยอมของคู่กรณี โดยคู่กรณีมีดุลพินิจตัดสินใจอย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้³ หรือภายในขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมาย

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

³ พัทธมา จิตกรมหิมา. (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].

บรรลุลผล⁴ หรือแม้กระทั่งในประเทศไทยเอง ก็ได้้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญา ทั้งก่อนการฟ้องคดีและภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁵ ซึ่งผลของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะการดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น ผ่อนปรนกันระหว่างคู่กรณี มาใช้เป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทย โดยตุลาการหรือบุคคลภายนอกที่คู่กรณียอมรับเป็นคนกลางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและเป็นผู้ควบคุมให้ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยใช้เวลาอันสั้น ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น สามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับสมประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งยังเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีอีกด้วย ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงอาจเป็นทางออกของปัญหาการบริหารจัดการคดีในศาลปกครองไทย ทำให้ศาลปกครองไทยสามารถบริหารจัดการคดีที่ค้างพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น ทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกทางปกครองที่ส่งผลต่อความสามัคคีปรองดองและความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล⁶

⁴ ฌักกูโพล สกอลเมฆา. (2560). *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน*. หน้า 2-3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2540). แนวทางใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม. *วารสารกฎหมาย, 17 (1)*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 66.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

โดยที่ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังกล่าว ได้กำหนด การส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นหัวข้อหนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐด้วย⁷

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณานำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองไทย นอกจากจะพิจารณาแนวทางจากการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงวิธีพิจารณา คดีปกครองของศาลปกครองไทย และกฎหมายภายในของประเทศไทย รวมทั้งหลักกฎหมาย มหาชนที่เกี่ยวข้องด้วย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง กรณีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

ศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งในประมวลกฎหมาย ความยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative) ที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ย คดีพิพาทในศาลปกครองได้ทุกประเด็นพิพาทในคดีหรือบางประเด็นพิพาทในคดี ทั้งใน ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐ ในห้วงเวลาใดก็ได้⁸ โดยที่การทำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อน วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงาน เกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๑๓๑

๑๓๑

⁷ สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). *ร่างยุทธศาสตร์ชาติ (ฉบับเสนอ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ)*. หน้า 1-61. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nesdb.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

⁸ เอกสิทธิ์ วิณิจกุล. (ม.ป.ป.). *บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายการยุติธรรมทางปกครอง ภาคกฎ*. หน้า 1-3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

ข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยของคู่กรณีไม่อาจฝ่าฝืนต่อสิทธิใด ๆ ซึ่งคู่กรณีไม่มีอิสระที่จะกำหนดขึ้นได้⁹

ส่วนศาลปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดประเภทของข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อาจระงับโดยวิธีการอื่นนอกจากการพิจารณาคดีโดยศาลไว้ แต่เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้นำเอาบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz-MediationsG) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยนอกศาลมาใช้ โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า ประโยคที่สอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung:ZPO) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลใช้เป็นฐานในการดำเนินการไกล่เกลี่ยในศาล กำหนดให้การไกล่เกลี่ยโดยตุลาการสามารถนำเอาวิธีการทั้งหลายของการระงับข้อพิพาท รวมทั้งการไกล่เกลี่ยมาใช้ได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีผลต่อการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยศาลปกครองสามารถนำเอาหลักการดังกล่าวไปปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองได้ตามมาตรา 173 ประโยคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung:VwGO) ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา 278 วรรคห้า และมาตรา 278a ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (บทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย) มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁰ ฉะนั้น การใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมเท่านั้น หมายถึงการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ต้องใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของเรื่อง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น¹¹ ดังนั้น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การจะพิจารณาคดีพิพาทใดเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาและมีความเห็นว่าควรนำคดีพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ประกอบกับคู่กรณีจะต้องมีความเห็นตรงกันว่าควรมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น ส่วนการพิจารณาว่าคดีพิพาทใดที่ควรนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ศาลปกครองอาจพิจารณาอันดับแรกว่า คดีพิพาทนั้น

⁹ พัทธมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 3.

¹⁰ นรินทร์ อิศสาร. (2558). *การสร้างระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. หน้า 4. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

¹¹ ฉัตรกุล สกกุลเมฆา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 4.

มีแนวโน้มว่าเมื่อได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยแล้วคดีพิพาทจะยุติลงได้ในเวลาอันสั้น และประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล¹²

จะเห็นได้ว่า แม้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้นำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองได้ แต่เมื่อข้อพิพาททางปกครอง เป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่า และมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทที่อาจเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองป้องกัน หน่วยงานทางปกครองจึงไม่มีอิสระในการดำเนินการหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองต้องผูกพันกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น การนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครอง จึงอาจมีได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจตัดสินใจอย่างอิสระภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และภายในขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งก็คือการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือการจัดให้มีประโยชน์สาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองมีความเหมาะสมหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาททางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองประกอบกัน

ความรับผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เป็นกรณีที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานทางปกครองด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นการละเมิดทางปกครอง และการที่หน่วยงานทางปกครองจะมีคำสั่งเรียกให้บุคคลใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครองได้นั้น หน่วยงานทางปกครองมีความผูกพันต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบ

¹² วรารัตน์ ไคขุนทด. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง:สหพันธ์รัฐเยอรมนี. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11 (4). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 63-64.

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติก่อนมีคำสั่งเรียกให้บุคคลใด ชดใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานทางปกครอง การที่หน่วยงานทางปกครองจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12¹³ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ นั้น หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีผลการพิจารณาแล้ว ให้หน่วยงานทางปกครองผู้แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย จากกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้น ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ถ้ากระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองจะออกคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดได้ หน่วยงานทางปกครอง ต้องดำเนินการตามขั้นตอนในการปรึกษาหารือ (Consultation) กับกระทรวงการคลังหรือหน่วยงาน ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และการจะมีคำสั่งเป็นอย่างใดนั้น หน่วยงานทางปกครอง ต้องถือตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นองค์การที่หารือไป (Avis Conforme) ในขั้นตอนการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิด หน่วยงานทางปกครองจึงไม่มีอิสระในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เป็นอย่างอื่นได้ การไม่ปฏิบัติหรือไม่มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงาน ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ ดังนั้น

¹³ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

¹⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2557). เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง. *เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 20. หัวข้อวิชา คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบ ด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 21-22.

หากจะนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง จึงอาจกระทำได้อีกหากคดีพิพาทนั้นมีกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเข้ามาเป็นคู่กรณีหรือผู้ร่วมไต่ถามด้วย เนื่องจากคำพิพากษาเพียงหน่วยงานทางปกครองย่อมไม่มีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และหากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีหรือผู้ร่วมไต่ถามด้วย ก็จะทำให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีความเห็นให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ได้เข้ามาร่วมในการไต่ถามด้วย คงมีแต่หน่วยงานของรัฐเข้ามาร่วมในการไต่ถาม อันเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หากการไต่ถามคดีนั้นสำเร็จ และศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังก็จะไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งหากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยหรือเข้าร่วมในการไต่ถาม หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังขอพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่ากระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่จะมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่ากระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ก็จะเป็นภาระทำให้ศาลต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2559

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75 ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีพิพาทคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

๑๗๑

๑๗๑

(ประชุมใหญ่)¹⁶ ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการใช้ดุลพินิจ (Principle of Discretion) อันเป็นหลักการสำคัญของการไต่สวนคดีที่ให้ผู้กรณีต้องมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดข้อตกลงรวมถึงมีอำนาจที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับข้อตกลงตามกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการไต่สวน¹⁷ ทั้งยังขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตามด้วย

สำหรับกรณีที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บังคับให้หน่วยงานทางปกครองต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามที่ข้อ 17¹⁸ ของระเบียบดังกล่าวเปิดช่องให้หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานทางปกครองได้โดยไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังมีความเห็น เช่น กรณีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุ

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2559 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง

¹⁷ สุขฉวี รัตประจิด. (2559). *กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในศาลในคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ*. ข้อมูลจากรายงานของการประชุมใหญ่ (General Report) ในการประชุมสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ 12 ณ ประเทศตุรกี. หน้า 3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

¹⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

มาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือ ข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับส่วนราชการ ซึ่งมีค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท ตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ลงวันที่ 31 มีนาคม 2552 กรณีดังกล่าวเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้รับผลการพิจารณา จากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว หน่วยงานทางปกครองมีอิสระ ในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น หากนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงาน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 31 มีนาคม 2552 กำหนดไว้ โดยไม่ได้เรียกให้ กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเข้าร่วมไกล่เกลี่ย กรณีจึงยอมไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน ทางปกครอง และหลักการใช้ดุลพินิจอันเป็นหลักการสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ หากฝ่ายปกครองจะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การใช้และการตีความกฎหมาย ในเรื่องดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะประกอบด้วยเสมอ ทั้งยังต้องพยายามใช้และตีความหมายกฎหมาย ให้ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ มีความสอดคล้องกลมกลืนให้มากที่สุด¹⁹ ประกอบกับข้อพิพาทในคดีปกครองกรณีการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่า และมีวัตถุประสงค์ ข้อพิพาทที่อาจเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองป้องกัน หน่วยงานทางปกครองจึงไม่มีอิสระในการดำเนินการหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท ที่เกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองต้องผูกพันกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องนั้น ฉะนั้น แม้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิด แก่หน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 31 มีนาคม 2552 กำหนดไว้ หน่วยงานทางปกครองสามารถระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยได้โดยไม่ต้องให้กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเข้าร่วมไกล่เกลี่ย แต่เพื่อเป็นการคุ้มครอง

¹⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โครงการ ตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 142.

ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่กฎหมายมหาชนมุ่งคุ้มครองป้องกันและเป็นการรักษาคุณภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนคู่กรณี ในคดีปกครองกรณีดังกล่าว หากหน่วยงานทางปกครองเห็นว่าอาจจะรับข้อพิพาทได้ด้วย การไต่สวนคดี หน่วยงานทางปกครองจึงอาจต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองนั้นด้วย

4.2 ปัญหาหลักเกณฑ์การดำเนินการเมื่อนำวิธีการไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองกรณีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วว่า คดีปกครองเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง เป็นกรณีที่สามารถนำวิธีการไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ได้ จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าหลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทนั้นควรมีวิธีการอย่างไร

การดำเนินการไต่สวนคดีของศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจเริ่มมีได้ตั้งแต่เมื่อมีคดีเข้าสู่ศาลปกครอง และไม่ว่าอยู่ในช่วงเวลาใดของการพิจารณาคดี แต่ต้องเป็นเวลาก่อนที่ศาลมีคำพิพากษา ทั้งกรณีที่ศาลเห็นควรมีการไต่สวนข้อพิพาทหรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ โดยตุลาการอื่นนอกจากตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลอื่นที่คู่กรณีตกลงให้ความยินยอมเป็นผู้ไต่สวน²⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยแล้ว เห็นว่าเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนต้องตรวจพิจารณารายละเอียดคำฟ้องก่อนว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ และเป็นคดีพิพาทที่มีเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนหรือไม่ตามข้อ 37²¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

²⁰ พัทธมา จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, หน้า 5-9.

²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 37 เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์กรพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์กรคณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์กรคณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในขั้นตอนนี้จึงอาจเป็นขั้นตอนที่ตุลาการเจ้าของสำนวน จะตรวจพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของคดีพิพาทที่จะยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย เพื่อเสนอ ให้องค์คณะพิจารณาให้มีการไกล่เกลี่ยต่อไป

ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะยืดหยุ่น ผ่อนปรน แตกต่างจากการดำเนิน กระบวนการพิจารณาคดีของศาล อีกทั้งหากมีกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ในศาลปกครองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คดีก็จะกลับสู่การพิจารณาตามปกติของศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณาต่อไป นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังต้องอยู่ภายใต้ หลักความไว้เนื้อเชื่อใจให้เป็นความลับ (Principe de Confidentialité) โดยที่บรรดาข้ออ้างเขต ของผู้ไกล่เกลี่ย และบรรดาคำแถลงใด ๆ ที่ได้รับในชั้นของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจเปิดเผย ต่อบุคคลภายนอกหรือไม่อาจถูกยกขึ้นอ้างหรือทำขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลหรือ อนุญาโตตุลาการโดยปราศจากการตกลงเห็นพ้องของกลุ่มกรณี เว้นแต่จะมีข้อตกลงเป็นอย่างอื่น ระหว่างคู่กรณี²² ศาลปกครองทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่ไม่ใช่ตุลาการเจ้าของสำนวน โดยในศาลปกครองของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเป็นตุลาการผู้รับมอบอำนาจให้ไกล่เกลี่ย หรืออาจเป็น บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งก็ได้ โดยในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นบุคคลธรรมดา ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทนั้น โดยพิจารณาจากกิจกรรมในอดีตหรือปัจจุบันของบุคคลผู้นั้น เช่น เคยผ่านการฝึกอบรมหรือ มีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท²³ ส่วนศาลปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะสามารถส่งคดีพิพาทให้แก่ตุลาการอื่นที่อยู่นอกองค์คณะ ซึ่งเรียกว่า ตุลาการสันติคดี (Güterichter) เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยได้²⁴ จะเห็นได้ว่า การที่ ศาลปกครองทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้มีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากเหตุผลเรื่องความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการรักษาความลับ (Principle of Confidentiality) อันเป็นหลักการ สำคัญของการไกล่เกลี่ยด้วย เนื่องจากในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ที่คู่กรณีต้องสามารถเปิดเผย ถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญสำหรับการยุติข้อพิพาทและเปิดเผยถึงเหตุผลเบื้องหลังทั้งหลายได้

²² พัชมา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 3.

²³ เอกสิทธิ์ วินิจกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 1-3.

²⁴ วรารัตน์ ไคขุนทด. (2554). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบใช้เวลาน้อย (Die Kurz-Zeit-Mediation) รูปแบบที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองเยอรมัน*. หน้า 2. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

โดยไม่จำเป็นต้องเกรงว่าสิ่งที่ได้กล่าวถึงหรือเปิดเผยในการดำเนินการไกล่เกลี่ยจะส่งผลร้ายต่อตน ในภายหลัง²⁵ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจึงควรเป็นบุคคลอื่นนอกจากตุลาการเจ้าของสำนวน เนื่องจากหากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จและข้อพิพาทนั้นต้องกลับเข้าสู่การพิจารณาคดีตามปกติของศาล ผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีนั้นตามวิธีพิจารณาปกติของศาลก็ย่อมต้องเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ฉะนั้น หากจะพิจารณานำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจึงควรเป็นผู้ที่มีความความเข้าใจเกี่ยวกับข้อพิพาท และมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการไกล่เกลี่ยโดยอาจไม่ใช่ตุลาการเจ้าของสำนวน

4.3 ปัญหาผลการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจมีได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การไกล่เกลี่ยสำเร็จ และกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

กรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อศาลได้รับการเสนอข้อยุติจากการไกล่เกลี่ยแล้วนั้น ศาลมีอำนาจที่จะรับรองและกำหนดให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับได้ (พิพากษตามยอม)²⁶ ส่วนในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหากการไกล่เกลี่ยสำเร็จ คู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องหรือศาลอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีด้วยเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ้นสุดลง หรือหากคู่กรณีต้องการให้ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยมีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาศาล คู่กรณีอาจตกลงกันทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันต่อหน้าศาลได้²⁷

กรณีการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้ยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือในกรณีที่ศาลเห็นเองว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยดีและอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คดี ให้ศาลสั่งยุติ

²⁵ นรินทร์ อิศาร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 5.

²⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (ม.ป.ป.). *การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นวิธีการหลักของการระงับข้อพิพาททางเลือกในศาลปกครองของฝรั่งเศส*. หน้า 3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

²⁷ วรรัตน์ ไคขุนทด. (2559). ประสบการณ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเยอรมัน. *เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประจำปีงบประมาณ 2559 ในหัวข้อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง”*. หน้า 5. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

การไต่เถียง²⁸ ส่วนในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีที่การไต่เถียงไม่สำเร็จ องค์คณะก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางศาลต่อไป

สำหรับคดีปกครองในศาลปกครองไทยกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น หากมีการไต่เถียงสำเร็จ หน่วยงานทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งของตนและมีคำสั่งใหม่ตามข้อตกลงจากการไต่เถียงได้ตามมาตรา 49²⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี คำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวย่อมสิ้นผลลงตามมาตรา 42³⁰ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นหมดสิ้นไป ซึ่งศาลปกครองไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับก็ย่อมมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2556³¹)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาตามยอมได้ ดังนั้น หากการไต่เถียงสำเร็จ คู่กรณีอาจตกลงกันให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องได้ แต่กรณีก็อาจเป็นปัญหา หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงจากการไต่เถียงหรือไม่จัดให้มีคำสั่งใหม่ตามข้อตกลง กรณีเช่นนี้

²⁸ เอกสิทธิ์ วินิจกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 1-3.

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 49 เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

๑๗๑

๑๗๑

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

๑๗๑

๑๗๑

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2556 วินิจฉัยว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้หยุดหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นค่าสาธารณูปโภค และได้คืนเงินที่ได้หักไปแล้วทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับเงินดังกล่าวแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในข้อหานี้จึงหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับอีก จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีในข้อหานี้ออกจากสารบบความ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองบังคับให้หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งใหม่ได้ และหากศาลปกครองบังคับให้หน่วยงานทางปกครองต้องมีคำสั่งใหม่ตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ย กรณีเช่นนี้ถือเป็นการที่ศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางบริหารได้ อีกทั้ง มาตรา 75/4³² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชำระค่าปรับได้นั้น ก็เป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาแล้วปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ส่วนคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น กรณีที่การไกล่เกลี่ยสำเร็จ หน่วยงานทางปกครองก็ชอบที่จะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อตกลงได้ ซึ่งกรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดคำสั่งบังคับตามจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งได้หากไม่เกินค่าขอตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75/4 เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองไต่สวนแล้วเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ

คำสั่งปรับตามวรรคหนึ่งให้จัดทำโดยองค์กรคณะ และให้นำเงินค่าปรับดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงอันเป็นผลจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น แม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมุ่งเน้นถึงความอิสระในการตัดสินใจของกลุ่ม แต่การทำข้อตกลงที่เป็นผลจากการไกล่เกลี่ยดังกล่าว ก็ต้องเป็นข้อตกลงที่มีความเหมาะสม ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยที่ตุลาการศาลปกครองย่อมมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการแสดงเจตนาและความชอบด้วยกฎหมาย (la Licéité) ของวัตถุประสงค์ในการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้น ซึ่งจะต้องไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่เกินเลยเสรีภาพของการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน³³ กล่าวคือ นอกจากจะเป็นข้อตกลงที่หน่วยงานทางปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจได้แล้ว ยังต้องเป็นข้อตกลงที่จำกัดสิทธิหรือมีข้อเรียกร้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการยุติข้อพิพาทได้โดยเร็ว และตรงตามความประสงค์ของกลุ่มเท่านั้น และการทำข้อตกลงนั้นจะต้องคำนึงถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับหน่วยงานทางปกครองต้องไม่เรียกร้องให้กลุ่มชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเกินไปกว่าความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองได้รับตามความเป็นจริง และคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองในอันที่จะได้รับชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ประกอบกับสถานะของผู้กระทำละเมิด รวมถึงระยะเวลาที่ผู้กระทำละเมิดจะพึงต้องใช้ในการจัดหาเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้แก่หน่วยงานทางปกครองเป็นสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1007/2560³⁴)

³³ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษย์. (ม.ป.ป.). *การระงับข้อพิพาทรูปแบบ Mediation และการระงับข้อพิพาทรูปแบบ Conciliation ในศาลปกครอง*. หน้า 11-12. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://search.admincourt.go.th/>. [2561, 1 สิงหาคม].

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1007/2560 วินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองชอบที่จะคำนึงถึงจำนวนเงินที่พิพาทหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับชำระเงินจำนวนดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ประกอบกับสถานะของผู้ถูกฟ้องคดี และระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพึงต้องใช้ในการจัดหาเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาถึงรายได้และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีจะหาทางรวบรวมเงินจำนวน 102,943.03 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของเงินต้นจำนวน 99,554.03 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดตามที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ก็มีได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน 102,943.03 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของเงินต้น 99,554.03 บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดนั้น เป็นระยะเวลาอันสมควรแล้ว และไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลแต่อย่างใด

ทั้งยังต้องพิจารณาถึงประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ขึ้น เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรและเพื่อให้หน่วยงานรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องการผ่อนผันให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมด้วย

เมื่อพิจารณาแนวทางการใกล้เคียงในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศโดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย และกฎหมายภายในของประเทศไทย รวมทั้งหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองสามารถเป็นทางออกหนึ่งของปัญหาการบริหารจัดการคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของศาลปกครองและเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติทางปกครองให้ยุติลงได้อย่างยั่งยืนด้วยสันติวิธี โดยเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดชอบละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการใกล้เคียงมาใช้กับคดีพิพาทกรณีดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองให้สามารถนำการใกล้เคียงมาใช้ในคดีปกครองได้ด้วยวิธีการดำเนินการที่มีความเหมาะสมซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป