

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง ข้อพิจารณาในการนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครอง และการวิเคราะห์สภาพปัญหา และแนวทางในการกำหนดบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงมาใช้ในศาลปกครองไทย ได้นำมาสู่ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

ตามประเด็นปัญหาของการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ

- 1) วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย
- 2) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขการดำเนินการของบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง
- 3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดให้บุคคลที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง สรุปได้ ดังนี้

- 1) วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทยมีการดำเนินการแบบระบบศาลคู่เหมือนกัน อีกทั้ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังเป็นต้นแบบของคดีปกครองในประเทศไทย ในส่วนของการใกล้เคียงนั้น ทั้งสองประเทศมีผู้ใกล้เคียงคดีที่เป็นบุคคลภายนอก เมื่อพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ใกล้เคียงคดีปกครอง จึงต้องมีการศึกษาเพื่อให้เกิดพัฒนาการด้านการใกล้เคียงของศาลปกครองไทย

- 2) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขการดำเนินการของบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง แบ่งเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลภายนอกทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

ยังคงมีปัญหาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยมิได้ให้อำนาจศาลปกครองในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงต้องมีการหามาตรการทางกฎหมายมารองรับการกำหนดดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

2.2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ด้วยเหตุที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายด้าน และมีผลประโยชน์ของคู่กรณีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนอกจากต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลาย ๆ ด้าน ยังต้องเข้าใจกระบวนการไกล่เกลี่ย มีทักษะในการจับประเด็น และต้องมีเทคนิคในการสื่อสารที่ดี ควบคุมการไกล่เกลี่ยให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของคู่กรณีมากที่สุด ดังนั้น หากมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่คู่กรณี

2.3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่บุคคลภายนอก

หากผลการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นแล้ว ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน บุคคลภายนอกย่อมได้รับค่าตอบแทนจากการทำหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ให้ศาลปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ย

3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

ด้วยเหตุที่คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์สาธารณะ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้มีการกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การกำหนดดังกล่าวย่อมส่งผลดี แต่ก็มีข้อเสียหลายประการ ที่เห็นได้ชัดเจนคือ การรับภาระเพิ่มขึ้นของตุลาการศาลปกครอง เมื่อได้ศึกษา

การไกล่เกลี่ยตามกฎหมายต่างประเทศ พบว่า การกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองสามารถช่วยแบ่งเบาภาระของตุลาการและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาลได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจมีความเหมาะสมต่อศาลปกครองไทย

5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากในระบบกฎหมายปกครองไทย แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ายังไม่ค่อยมีคดีที่นำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองมากนัก เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองยังอยู่ในระยะเริ่มต้น คู่กรณียังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง รวมทั้งบุคลากรในศาลยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งหากได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้ดีขึ้นจะทำให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพปรับปรุงการไกล่เกลี่ยคดีปกครองให้มากขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว ดังนี้

5.2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทย

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองไทย แม้ในปัจจุบันศาลปกครองไทยจะยังไม่อาจกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2562 ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าการนำแนวความคิด เทคนิค และประสบการณ์ของศาลปกครองต่างประเทศที่มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะคู่กรณีแต่งตั้งเองหรือศาลเป็นผู้แต่งตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองของไทยก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะนำหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาพัฒนาหรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับศาลปกครอง เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองต่อไป

5.2.2. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขการดำเนินการของบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

แบ่งเป็นประเด็นพิจารณา ในการเสนอแนะ ดังนี้

5.2.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลภายนอกทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยพิพาททางปกครอง

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ จึงต้องมีการหามาตรการทางกฎหมายมารองรับการกำหนดดังกล่าว

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากเดิม มาตรา 66/4 บัญญัติว่า

“ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี นั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น”

ผู้เขียนเห็นควรเพิ่มเติมมาตรา 66/4 วรรคสี่และวรรคห้า ดังนี้

“เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่ได้รับมอบหมายจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเห็นชอบแล้วแต่กรณี ศาลอาจรับรองโดยคัดเลือกบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ให้ คำนึงถึงประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญข้อพิพาท และความเหมาะสมของบุคคลภายนอก

หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

5.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยก็ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของการไกล่เกลี่ย ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ไกล่เกลี่ยแต่ละคน จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน หากศาลปกครองไทยกำหนดให้มีบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มี

ความชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใกล้เคียง แนวทางการดำเนินการใกล้เคียงของผู้ใกล้เคียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจริยธรรมและหน้าที่ของผู้ใกล้เคียง

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า

1) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66/6 วรรคหนึ่ง จากเดิม บัญญัติว่า

“ตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่” แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66/6 วรรคหนึ่ง ว่า “ให้ตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท และบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่”

โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66/8 วรรคหนึ่ง จากเดิม มีบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการใกล้เคียงข้อพิพาท ตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาท หรือบุคคลอื่นใด นำเรื่องดังต่อไปนี้ ไปเปิดเผยหรืออ้างอิง หรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ” เห็นควรเพิ่มเติมในส่วนของบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงว่า “ห้ามมิให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการใกล้เคียงข้อพิพาท ตุลาการศาลปกครองผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท บุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาท หรือบุคคลอื่นใด นำเรื่องดังต่อไปนี้ ไปเปิดเผยหรืออ้างอิง หรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ”

นอกจากนี้ ให้นำมาตรา 66/2 ในเรื่องคดีที่อยู่ในอำนาจการใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลปกครอง มาตรา 66/3 ข้อห้ามในการใกล้เคียงข้อพิพาท มาตรา 66/9 การสิ้นสุดการใกล้เคียงข้อพิพาท และมาตรา 66/11 เหตุในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งพิพากษามาตามการใกล้เคียงข้อพิพาท ใช้บังคับกับบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงด้วย

2) สำหรับในเรื่องคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลภายนอกผู้ใกล้เคียงที่จะขึ้นทะเบียนในศาลปกครอง เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพิ่มเติม หมวด 3 โดยกำหนดว่า

“หมวด 3 ทะเบียนผู้ใกล้เคียงบุคคลภายนอก ส่วนที่ 1 การขึ้นทะเบียน

ข้อ 35 ผู้ขอขึ้นทะเบียนผู้ใกล้เคียงต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นผู้ใกล้เคียง

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายขึ้นไป

(3) ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการใกล้เคียงข้อพิพาทตามที่ศาลปกครองกำหนด

(4) เป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ผ่านการฝึกอบรมภาคปฏิบัติในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยและเหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

(5) ไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(7) ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย

5.2.2.3. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่บุคคลภายนอก

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองแล้ว สมควรกำหนดค่าตอบแทนให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคคลภายนอก

1) ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรเพิ่มเติมมาตรา 66/4 วรรคหก ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน ดังนี้

“ถ้ามีการกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินค่าตอบแทนการดำเนินการของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนดังกล่าว”

2) สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขรายละเอียดในการจ่ายค่าตอบแทนบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดว่า

“หมวด 3 ทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ส่วนที่ 2 ค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อ 37 ให้ศาลปกครองกำหนดจำนวนเงินเพื่อประกันค่าตอบแทนของผู้ไกล่เกลี่ยและกำหนดให้คู่กรณีคนหนึ่งคนใดเป็นผู้วางเงินประกันดังกล่าวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ หากไม่มีการวางเงินประกันตามระยะเวลาและตามจำนวนที่ศาลกำหนดไว้ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลง และให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

ในกรณีคู่กรณียื่นคำขอต่อศาล โดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าตอบแทนของผู้ไถ่เกลี้ย หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับการยกเว้นจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ดำเนินการไถ่เกลี้ยคดีต่อไปได้ โดยค่าใช้จ่ายที่เป็นของคู่กรณีซึ่งได้รับการยกเว้นจะตกเป็นความรับผิดชอบของรัฐ”

ข้อ 38 บุคคลภายนอกผู้ไถ่เกลี้ยที่ขึ้นทะเบียนให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลปกครองกำหนด

ผู้ไถ่เกลี้ยซึ่งเป็นผู้ดูแลการศาล ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง พนักงานราชการและลูกจ้างของสำนักงานศาลปกครองไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบนี้”

3) สมควรกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าตอบแทนของบุคคลภายนอกผู้ไถ่เกลี้ย ให้ออก “ประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนบุคคลภายนอกผู้ไถ่เกลี้ย” กำหนดให้

“การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ไถ่เกลี้ยให้คิดเป็นรายคดี คดีละ 1,000 บาท

ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่า คดีที่ผู้ไถ่เกลี้ยดำเนินการไถ่เกลี้ยมีลักษณะคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลาในการไถ่เกลี้ยรวมกันมากกว่า 6 ชั่วโมง ผู้รับผิดชอบราชการศาลสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเกินกว่าที่กำหนดได้ แต่ต้องไม่เกินคดีละ 6,000 บาท และในกรณีที่ไถ่เกลี้ยหลายคดีซึ่งมีประเด็นอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดไปพร้อมกัน หรือมีลักษณะคดีอย่างเดียวกันให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายคดี แต่เมื่อรวมกันต้องไม่เกิน 6,000 บาท”

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า อาจใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายของผู้ประนีประนอมตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไถ่เกลี้ย พ.ศ. 2554 สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับผู้ไถ่เกลี้ยคดีของศาลยุติธรรมในประเทศไทย และหากการไถ่เกลี้ยโดยบุคคลภายนอกประสบความสำเร็จ ศาลปกครองควรกำหนดให้ผู้ไถ่เกลี้ยเป็นวิชาชีพและมีค่าตอบแทนที่สูงขึ้น เพื่อที่จะเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์เข้ามาทำหน้าที่ไถ่เกลี้ยมากขึ้น

5.2.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ในการไถ่เกลี้ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของตุลาการผู้ไถ่เกลี้ยและบุคคลภายนอกผู้ไถ่เกลี้ย ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้บุคคลภายนอกจะยังคงมีข้อเสียหลายประการ แต่ก็มี ความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลี้ยข้อพิพาทคดีปกครอง อีกทั้งยังช่วยป้องกัน ภาพลักษณ์ด้านความเป็นกลางของตุลาการ แบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการ ทำให้ประสิทธิภาพ

การจัดการคดีของศาลเพิ่มมากยิ่งขึ้น คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว โดยบุคคลภายนอกที่เหมาะสมในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องคัดเลือกจากประสบการณ์ด้านการทำงาน ความเชี่ยวชาญในด้านอาชีพ และเพื่อให้บุคคลภายนอกมีความเหมาะสมในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย บุคคลภายนอกจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองกำหนด ดังนั้น ศาลปกครองควรจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ย เช่น (1) หลักสูตรความรู้เบื้องต้นเทคนิคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง (2) หลักสูตรเทคนิคการสื่อสารและการจัดการปัญหาความขัดแย้ง (3) หลักสูตรกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งอบรมกฎหมายปกครองเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีความชำนาญกฎหมายปกครองเฉพาะด้าน (4) หลักสูตรจิตวิทยาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (5) หลักสูตรการไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง (6) หลักสูตรเพิ่มทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีอบรมเพื่อพัฒนาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยระดับสูง เพื่อให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีทักษะและมีความเชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ยเพิ่มขึ้น

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า

1) การมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดว่า

“หมวด 3 ระเบียบผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ส่วนที่ 1 การขึ้นทะเบียน

ข้อ 36 ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยโดยให้คำนึงถึงความจำเป็นของแต่ละศาล

กรอบอัตราผู้ไกล่เกลี่ยที่แต่ละศาลเสนอขอให้ขึ้นทะเบียนตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง

บุคคลภายนอกที่ขึ้นทะเบียนต่อศาลปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่ได้ผ่านการฝึกอบรมทั้งทางด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติตามหลักสูตรที่ศาลปกครองกำหนด”

2) สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมเห็นควรกำหนดไว้เป็นประกาศของสำนักงานศาลปกครอง

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พบว่า แม้การไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกที่มีโชติผลการจะยังคงมีข้อเสียหลายประการ ซึ่งอาจจะทำให้คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของบุคคลภายนอก ประกอบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ก็นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบุคคลภายนอกได้จะเป็นประโยชน์และ

จะเกิดผลดีต่อภาคประชาชน ช่วยให้ประชาชนลดความเกรงกลัวต่อบรรยากาศของศาล ก่อให้เกิดมาใช้บริการของศาลมากขึ้นเมื่อตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม การไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกจะทำให้บรรยากาศของการพูดคุยเป็นกันเอง ประชาชนกล้าจะเปิดเผยความในใจทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการคดีของศาล ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ทำให้ปริมาณคดีที่ยังคงรอการพิจารณาดีในศาลเสร็จสิ้นไปได้โดยเร็ว โดยในระยะแรกเริ่มอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะให้การสนับสนุนการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ซึ่งรวมถึงเสริมสร้างความรู้ทั้งทางด้านการดำเนินคดีในศาลที่จำเป็นและความรู้ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างสม่ำเสมอให้แก่บุคคลภายนอก ควบคุมดูแลผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งทางด้านคุณภาพและจริยธรรม ให้การใช้ผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกบรรลุถึงเป้าหมายของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานของศาลปกครองต่อไป