

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมในการพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศไทยอยู่เขตอำนาจศาลยุติธรรม (The Court of Justice) โดยใช้กระบวนการพิจารณาทั้งกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน (Inquisitorial System) และกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา (Accusatorial System) ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่ว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนมีความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการพิจารณาคดี อันเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ในเรื่องการใช้อำนาจอันเกิดจากภารกิจของรัฐหรือการให้บริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีศาลที่มีบทบาทสำคัญทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และเรียกพยานหลักฐาน (Evidence) มาสืบเพิ่มเติม เพื่ออำนวยความยุติธรรมและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย (Remedies for injury sustained) ให้แก่ประชาชน โดยยึดข้อเท็จจริงในคดีและข้อกฎหมายเป็นสำคัญ จึงกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาและการทำคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถให้เป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ ภายใต้เงื่อนไขคำฟ้องและคำขอที่ปรากฏต่อศาล ทำให้บางครั้งคำพิพากษาของศาลอาจไม่สามารถแก้ปัญหาที่ตรงกับความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและอาจไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหานั้นแท้จริง อีกทั้งในการพิจารณาคดีแบบมีข้อพิพาท (Contentious Case) อาจทำให้ระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีต้องใช้เวลายาวนานออกไป ส่งผลให้คดียังคงค้างการพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก คู่กรณีจึงเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายและไม่ได้รับการบริการด้านการอำนวยความยุติธรรมที่ดี และการฟ้องคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เงิน การนำคดีมาฟ้องก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นผลให้เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งจำนวนตุลาการที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอกับปริมาณงานคดี จึงจำเป็นต้องมีการนำเอาวิธีการอื่นมาใช้ในคดีปกครอง เพื่อที่จะช่วยให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และได้ผลตรงความต้องการของคู่กรณีแต่ละฝ่าย

การยุติข้อพิพาทด้วยการนำคดีมาฟ้องศาลมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ศาลปกครองมีคดีเข้าสู่การพิจารณา จำนวน 151,327 คดี และมีคดีค้าง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562 เป็นจำนวน 24,694 คดี¹

¹ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครองกลาง. (2561). รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง สรุปสถานการณ์ด้านการพิจารณาคดีของศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 35.

จากแนวโน้มดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปริมาณคดีที่รับเข้าใหม่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีคดีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษาให้เสร็จโดยเร็ว เกิดปัญหาคดีล้นศาล ประชาชนได้รับความเสียหายยากแก่การเยียวยาหรือเยียวยาไม่ทันกับความเสียหาย

ตลอดระยะเวลาที่ศาลปกครองเปิดทำการมา ศาลปกครองพบว่าคดีพิพาททางคดีคู่กรณี (Parties) มีความเข้าใจในข้อเท็จจริงบางอย่างคลาดเคลื่อนกันไป ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อเท็จจริงนั้นได้อย่างถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจไม่นำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองจึงพยายามหาวิธีในการแก้ไขปัญหายุ่งยากได้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ศาลปกครองได้มีการศึกษาเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกเพื่อนำมาใช้กับคดีปกครอง โดยเริ่มสนใจศึกษาการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งเป็นที่นิยมก่อนในสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย และต่อมาได้รับการยอมรับในสหภาพยุโรป²

การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR)³ คือการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันของคู่กรณีหรือค้นหาทางออกที่ดีที่สุดในการยุติข้อพิพาท (To settle a conflict) ที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินคดีของศาลเพียงอย่างเดียวที่ใช้ระยะเวลานานกว่า และการอำนวยความสะดวกของศาลต้องยึดปัญหาข้อกฎหมาย (Question of Law) และปัญหาข้อเท็จจริง (Question of Fact) เป็นสำคัญ และสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ภายในกรอบคำบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ บางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี หรืออาจไม่ใช่การแก้ไขปัญหาก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณี

การระงับข้อพิพาททางเลือกของศาลในต่างประเทศนั้น มีหลากหลายรูปแบบและวิธีการ โดยจะถูกใช้ควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดี (Trial and Adjudication) ตามปกติ ซึ่งคู่กรณีจะเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวด้วยความสมัครใจและจะยุติข้อพิพาทลงได้ก็ต่อเมื่อเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย แม้ว่า การระงับข้อพิพาททางเลือกอาจกระทำได้ทั้งภายนอกศาลและภายในศาลก็ตาม แต่ในกรณีที่กระทำโดยศาล ศาลย่อมมีโอกาสและมีหน้าที่ดูแลให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าประเภทของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่

² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ.2543 ถึง พ.ศ.2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3-10.

³ ไพรัช โดสสวัสดิ์. (2558). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง*. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง). หน้า 1.

นิยมนำมาใช้มากที่สุดคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยเป็นการระงับข้อพิพาทที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ มีโครงสร้างที่เป็นขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน คู่กรณีแก้ไขข้อพิพาทระหว่างกันด้วยตนเอง และกระทำโดยสมัครใจ ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง โดยมีบุคคลที่สามที่มีอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งบุคคลที่สามนี้จะไม่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทและเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) จึงเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง ทำให้เกิดการแก้ไขข้อพิพาทที่ตรงจุด รวดเร็วและเกิดผลดีในระยะยาว⁴

ก่อนที่จะนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองก็มีประสบการณ์ในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีในขั้นตอนการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถือได้ว่าการไต่สวนที่มีวัตถุประสงค์เช่นนี้ คือการไกล่เกลี่ยในระหว่างการไต่สวนนั่นเอง⁵ เนื่องจากในระหว่างการไต่สวนหากตุลาการศาลปกครองพบว่า ความขัดแย้งของคู่กรณีในคดีเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน ในเรื่องของปัญหาข้อกฎหมายหรือเรื่องของปัญหาข้อเท็จจริง ศาลอาจให้อีกฝ่ายได้ชี้แจงและทำความเข้าใจในเรื่องนั้นในกรณีเช่นนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะกำหนดบทบาทของตนให้เป็นคนกลาง โดยการชักถามให้คู่กรณีมีโอกาสเสนอความเห็นของตนในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งการที่ตุลาการศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยในระหว่างการไต่สวน ก็เพื่อทำให้คดีพิพาทยุติลงได้โดยเร็ว ได้รับความพึงพอใจของคู่กรณีร่วมกันทั้งสองฝ่าย แต่การกระทำเช่นนี้ตุลาการศาลปกครองจะต้องใช้ความระมัดระวังเลือกคดีที่มีความเหมาะสมมาไกล่เกลี่ย เนื่องจากไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ทุกคดี และยังไม่อาจถือได้ว่าตุลาการศาลปกครองสามารถดำเนินการดังกล่าวได้เต็มรูปแบบ ซึ่งหากตุลาการศาลปกครองดำเนินการเกินกว่าบทบาทของคนกลาง ก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นในความไม่มีอคติของตุลาการได้

วันที่ 30 เมษายน 2562 ศาลปกครองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

⁴ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2558). “ศาลปกครอง” กับแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR). หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2558

⁵ศรัณยู โปธิรัชตางกูร. (2562). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ประสบการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 19 (3), หน้า 1-5.

ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 247 วันที่ 30 เมษายน 2562 และมีผลใช้บังคับ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป และออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 94 ก หน้า 9 วันที่ 30 สิงหาคม 2562 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2562 ซึ่งให้อำนาจศาลปกครองในการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อนำระบบการไต่ถามข้อพิพาทมาเป็นทางเลือกใหม่ให้กับคู่กรณีในการระงับข้อพิพาท เชื่อว่าจะเป็นผลดีทำให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทที่มีต่อกันได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้การไต่ถามเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเจตนารมณ์ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เพื่อต้องการให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง จึงสมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

เมื่อการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เปิดช่องให้มีการไต่ถามคดีปกครองได้แล้ว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมทางปกครองด้วยวิธีการทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการตามปกติของศาล ทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย แต่โดยที่การไต่ถามคดีทางปกครองมีความแตกต่างจากการไต่ถามคดีทางแพ่ง เนื่องจากคดีแพ่งเป็นการไต่ถามบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันของคู่กรณี จึงสามารถทำได้ในขอบเขตที่กว้างกว่าคดีปกครองซึ่งคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การไต่ถามคดีปกครองจึงมีข้อจำกัดและมีความสลับซับซ้อน การคัดเลือกบุคคลที่มาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไต่ถามคดีปกครองจึงมีความสำคัญ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนคนกลางที่ทำหน้าที่ไต่ถาม ซึ่งเรียกว่า “ผู้ไต่ถาม” ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถาม

ตามมาตรา 66/4⁶ ซึ่งหลักของการไต่ถามคดีนั้น ผู้ไต่ถามคดีต้องมีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และต้องรักษาความลับของคู่กรณี การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามคดีปกครองจึงถือว่ามีเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามคดีด้วยนั้น จะสามารถทำให้ปริมาณคดีที่มีอยู่ในศาลปกครองลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วได้หรือไม่ เนื่องจากตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีและแต่ละคนมีปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบค่อนข้างสูง การกำหนดให้ตุลาการไต่ถามคดีปกครองจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้การไต่ถามคดีไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้คดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ในการไต่ถามคดีปกครองแทนตุลาการศาลปกครอง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินคดี กรณีจึงเป็นปัญหาว่า การกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไต่ถามคดี สมควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคุณสมบัติการเป็นผู้ไต่ถามคดี กำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร หากมีการไต่ถามคดีโดยบุคคลภายนอกจะมีความเหมาะสมและจะสามารถนำบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามคดีปกครองได้หรือไม่

⁶ มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไต่ถามคดีข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่ที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามคดีข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าการไต่เถียงข้อพิพาทของต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ไต่เถียงข้อพิพาทมีการกำหนดแนวคิด หลักการทางกฎหมายไว้อย่างไร เพื่อให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้นและนำมาเป็นแนวทางของศาลปกครองไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการไต่เถียงข้อพิพาท และผู้ทำหน้าที่ไต่เถียง
2. วิจัยและศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการไต่เถียงข้อพิพาทของระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการไต่เถียงข้อพิพาทและผู้มีอำนาจไต่เถียงในระบบกฎหมายไทย
4. วิเคราะห์ปัญหาผู้ไต่เถียงของระบบกฎหมายไทย เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
5. ค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์ผู้ทำหน้าที่ไต่เถียงข้อพิพาทในศาล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับแล้ว ไม่ปรากฏมีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดให้มีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไต่เถียงในคดีปกครอง แต่หากพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีดำเนินการในการไต่เถียงตามกฎหมายฝรั่งเศส Code de Justice Administrative กำหนดให้มีการเลือกบุคคลภายนอกศาลที่มีชื่อตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่เถียงข้อพิพาททางปกครอง และมาตรา L. 213-2 บัญญัติให้ผู้ไต่เถียงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงภายใต้หลักความเป็นกลาง และดำเนินการไต่เถียงภายใต้หลักการรักษาความลับ ดังนั้น หากมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไต่เถียงตามกฎหมายไทยตามแบบอย่างของกฎหมายฝรั่งเศสได้ อาจก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินคดีปกครอง โดยอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้สามารถดำเนินคดีไปได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้โดยไม่ล่าช้า และยังเป็นการลดภาระของตุลาการศาลปกครองอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากประเด็นทางกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงเห็นควรที่จะทำการศึกษาในกรณีอันเกี่ยวกับการกำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้าทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ซึ่งจะนำมาสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากงานวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งการค้นคว้าจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศโดยศึกษากรณีกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในทางคดีแพ่งของกฎหมายไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคดีปกครอง ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลภายนอกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีต่อศาลปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองและผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย
2. สามารถอธิบายแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายไทย
4. ทำให้วิเคราะห์ถึงปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยของระบบกฎหมายไทย โดยสามารถค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
5. ได้ข้อสรุปและข้อเสนอจากการวิเคราะห์ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล