

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การไกล่เกลี่ยถือเป็นเครื่องมือสำคัญหรือตัวช่วยในการบริหารจัดการคดี เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ทำให้มีการเจรจา โดยมีคนกลางเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการประนีประนอมโดยการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยยังช่วยในการลดปริมาณคดีของศาลและเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเดินควบคู่ไปด้วยกัน เมื่อคดีเข้ามาอยู่ในศาลแล้ว คู่ความยังมีช่องทางยุติคดีหลากหลาย โดยไม่ต้องรอการตัดสินคดีอย่างเดียว ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต้องใช้ระยะเวลาและมีความซ้ำซ้อนค่อนข้างสูง

ทั้งนี้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงเหตุและผลความจำเป็น หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น และอาจนำไปสู่การแก้ไขเยียวยาหรือความเข้าใจกันมากขึ้น และจะนำมาซึ่งการยุติคดีได้ เช่น การถอนฟ้อง เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นต้นคิดระบบศาลคู่ไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ต่างก็นำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็ประสบความสำเร็จ แม้แต่ศาลยุติธรรมนั้นได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการไกล่เกลี่ยไว้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมาตรการไกล่เกลี่ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองได้หรือไม่ คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือสร้างคำจำกัดความขึ้นมาใหม่ในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาทในคดีปกครองไว้

5.1.2 ประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้ทุกอนุมาตราได้หรือไม่ กล่าวคือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการทะเลาะต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้เท่าที่อยู่ภายในขอบอำนาจของฝ่ายปกครองหรือไม่ประการใดเพื่อไม่กระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน

5.1.3 วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองควรจะกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และเหตุผลสำคัญที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองนั้นเพื่อต้องการให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้กระทำด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม และประหยัด คู่กรณีได้รับความพึงพอใจ

5.1.4 ผู้ที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง กล่าวคือ ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองนั้นจะเกิดขึ้นได้เมื่อคู่กรณีมีความประสงค์ยินยอมพร้อมใจกันให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาล ดังนั้นการไกล่เกลี่ยจึงสมควรเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง อีกทั้งต้องเป็นบุคคลผู้ที่มีความรอบรู้กฎหมายปกครองเพื่อให้เกิดความศรัทธาและน่าเชื่อถือ สามารถทำให้ข้อพิพาทของคู่กรณียุติลงด้วยการยอมรับของทั้งสองฝ่าย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

5.1.5 ผลในทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผลคือคู่กรณีสามารถจะตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยจะดำเนินการเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความได้หรือไม่ เพียงใดเพื่อให้เชื่อว่าศาลปกครองพิพากษาตามยอม และจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้รองรับการพิพากษาตามยอมนั้นก่อน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการไกล่เกลี่ยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วนั้น มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 ปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองได้หรือไม่

ปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองได้หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองยังไม่มีกำหนดค่านิยามและไม่มียกยัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องการไกล่เกลี่ยหรือ

ประนีประนอมยอมความ นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับการกำหนดคำนิยามและการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครอง ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยาม และการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครอง เห็นควรกำหนดคำนิยามหรือสร้างคำจำกัดความของคำว่า การไกล่เกลี่ยในคดีปกครองขึ้นมาใหม่ รวมถึงกำหนดวิธีการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาทในคดีปกครองไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้ในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองจะได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่เกิดความลักลั่นของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของศาลปกครองที่มีระบบการพิจารณาแบบไต่สวน มุ่งพิสูจน์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนประกอบกันเพื่อให้ข้อพิพาทของคู่กรณีได้ยุติลงบนความพอใจของทั้งสองฝ่าย โดยมีศาลเป็นผู้เชี่ยวชาญ

5.2.2 ประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้ทุกอนุมาตราได้หรือไม่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำการอื่นใด

โดยที่เมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือสั่งห้ามการกระทำนั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผลมาจากอำนาจผูกพันย่อมไม่อาจไกล่เกลี่ยได้ แต่หากเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจแล้วย่อมสามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าชอบเขตดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองมี ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎนั้น อาจไกล่เกลี่ยได้ยากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่การไกล่เกลี่ยกรณีนี้ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากกฎจะมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากกว่าคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งการออกกฎปกติแล้วจะมีกระบวนการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทำให้ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกกฎไม่อาจตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยลำพัง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การไกล่เกลี่ยในกรณีเรื่องเกี่ยวกับกฎจึงอาจยังไม่เหมาะสม และไม่สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นคดีที่

สามารถใกล้เคียงได้ เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่อย่างไร ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าคดีประเภทนี้เหมาะสมที่จะนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้เป็นอย่างยิ่งเพื่อให้คดีได้ยุติก่อนฟ้องเป็นคดีชั้นสู่ศาล

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งกรณีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงิน และคำขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหาย สามารถใกล้เคียงได้ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

คดีที่มีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงินนั้น อาจมีปัญหาว່ว่าไม่สามารถใกล้เคียงได้เนื่องจากเป็นเงินของรัฐ ซึ่งฝ่ายปกครองต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลังก่อน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่าศาลทั้งสองประเทศที่ได้นำมาเป็นกรณีศึกษานี้ต่างใช้การใกล้เคียงในเรื่องตัวเงินได้ เนื่องจากศาลเหล่านี้เห็นว่า หากฝ่ายปกครองที่เข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายในจำนวนเงินที่ศาลเห็นว่าไม่มากเกินไป หากคดีนั้นเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล ศาลก็สามารถพิพากษาไปตามที่ตกลงกันนั้นได้ เพราะถึงอย่างไรศาลก็ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินของฝ่ายปกครองเสมอ อีกทั้งข้อตกลงนั้นจะไม่ผูกพันศาลให้ต้องพิพากษาให้เป็นไปตามที่ยอมรับนั้นเสมอไป

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าคดีละเมิดที่มีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงินนั้นสามารถใกล้เคียงได้ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ซึ่งเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ชดใช้เงินให้แก่คู่กรณีแล้วก็สามารถไปไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ได้ต่อไป นอกจากนี้ในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เช่น การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นกรณีที่ศาลสามารถใกล้เคียงได้แน่นอน เพราะกฎหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อยู่แล้ว อีกทั้งยังกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินได้ หากยังไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น ส่วนกรณีที่มีคำขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

หรือควั่นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ก็สามารถใกล้เคียงได้เช่นกัน แต่ต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายและต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทตามมาตรา 9 (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากเป็นเรื่องคำตอบแทนและค่าเสียหายย่อมสามารถใกล้เคียงได้ด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีละเมิด แต่มีข้อจำกัดที่น้อยกว่าเนื่องจากจำนวนเงินที่เข้าสู่กระบวนการ ใกล้เคียงข้อพิพาทนั้นมีฐานมาจากสัญญาที่เกิดขึ้นด้วยใจสมัคร และคำตอบแทนหรือค่าเสียหายก็มีฐานอ้างอิงจากสัญญาเป็นสำคัญ แต่หากเป็นการใกล้เคียงในส่วนที่เป็นเนื้อหาของการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจะทำให้ยากกว่า เพราะจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของการใกล้เคียงข้อพิพาททำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญาในสัญญาทางปกครองให้มีเนื้อหาเป็นดังเช่นสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยฝ่ายปกครองยอมสละเอกสิทธิ์บางประการตามสัญญาทางปกครองด้วยแล้ว ย่อมไม่อาจใช้วิธีการใกล้เคียงในกรณีดังกล่าวได้เพราะถือเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของความเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของเนื้อหาของสัญญาดังกล่าวเป็นกรณีๆ ไป

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นสามารถใกล้เคียงได้ แต่จำกัดเฉพาะการนำมาใช้เพื่อยุติข้อพิพาทในเรื่องวิธีการเยียวยาความเสียหาย เช่น การเจรจาเพื่อตกลงถึงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่างๆ ในการเยียวยาความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มิใช่การใกล้เคียงในปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่

จากประเภทคดีพิพาทดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การใกล้เคียงเพื่อยุติข้อพิพาทนั้นสามารถนำมาใช้ในคดีปกครองของศาลปกครองได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้การใกล้เคียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดประเด็นแห่งคดีแล้ว ย่อมสามารถนำไปใช้ได้กับคดีปกครองทุกประเภทที่มีปัญหาข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนยุ่งยาก คดีที่มีคู่กรณีจำนวนมาก และคดีที่ต้องการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีต่อกันภายใต้หลักกฎหมายที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย

5.2.3 วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองควรจะกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถทำได้ทุกช่วงเวลาตั้งแต่ก่อนเริ่มฟ้องคดี ช่วงเริ่มต้นฟ้องคดี หรือช่วงเวลาใดๆ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละคดี ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างระยะเวลาที่ต้องการใช้ในการรวบรวมข้อมูลให้เพียงพอต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการปล่อยให้ระยะเวลานั้นล่วงเลยไป อย่างไรก็ตามผู้ไกล่เกลี่ยพึงตระหนักถึงประโยชน์ของการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ด้วย และหากผู้ไกล่เกลี่ยสามารถวางแผนการรวบรวมข้อมูลได้ดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะเกิดขึ้นได้เร็ว โอกาสที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จก็จะมีมากขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองควรจะกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และเหตุผลสำคัญที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองนั้นเพื่อต้องการให้การอำนวยความสะดวกได้กระทำด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม และประหยัด คู่กรณีได้รับความพึงพอใจ กล่าวคือ วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนในช่วงเวลาใดๆ ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา

5.2.4 ผู้ที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

โดยที่การไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีความแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งเนื่องจากคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือเอกชนกับรัฐบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันของสิทธิหน้าที่การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งสามารถทำได้ในขอบเขตที่กว้างมากครอบคลุมเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองหรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองจึงมีข้อจำกัดและสลับซับซ้อน บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยจึงต้องเป็นบุคคลที่เป็นกลาง อีกทั้งต้องเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้กฎหมายปกครอง เพื่อป้องกันมิให้การไกล่เกลี่ยกระทบต่อหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีใครเหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ได้ดีเท่ากับตุลาการศาลปกครอง แต่ตุลาการผู้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่ควรจะเป็นตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาคดีในเรื่องนั้น เพราะหากไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จและจำต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

ตามปกติ ตุลาการผู้ยื่นอาจไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาคดีนั้นอีกต่อไป โดยตุลาการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยอาจตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่โดยเฉพาะหรืออาจตั้งจากตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งมิใช่ตุลาการผู้แถลงคดีนั้นก็ได้ สำหรับชั้นศาลที่เหมาะสมที่จะทำการไกล่เกลี่ยคดีนั้นควรที่จะเป็นศาลที่เริ่มต้นพิจารณาคดีนั้นศาลแรก กล่าวคือ เมื่อเริ่มต้นฟ้องในศาลชั้นต้น ศาลที่ควรเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีนั้นก็คือศาลชั้นต้น ซึ่งหากมีกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลชั้นต้นแล้วไม่ประสบผลสำเร็จต้องถือว่าไม่เคยมีกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลชั้นต้นและเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีโดยศาลชั้นต้นจนมีคำพิพากษาแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยคดีในศาลปกครองสูงสุดเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากเนื่องจากคดีได้มีการชี้ขาดวินิจฉัยว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกไปแล้ว ทั้งนี้ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็เป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดควรมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยได้

5.2.5 ผลในทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เมื่อการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยอาจทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาตามยอมก็ได้ แต่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้รองรับการพิพากษาตามยอมนั้นก่อน โดยหากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่คู่กรณีตกลงกัน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่น รวมทั้งคดีสัญญาทางปกครองเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายตามที่คู่กรณีตกลงกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินหรือให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และการไกล่เกลี่ยในกรณีดังกล่าวนั้นประสบผลสำเร็จ และคู่กรณีได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลแล้ว หากคู่กรณีขอให้ศาลพิพากษาตามยอม ศาลจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามหลักกฎหมายปกครองของข้อตกลงดังกล่าวก่อนที่จะ

มาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

พิพากษาให้เป็นไปตามนั้น และหากต่อมาคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามขอมานั้น คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ และคำพิพากษตามขอมานั้นต้องกำหนดให้เป็นที่สุด ห้ามคู่กรณีอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความและในการพิพากษตามขอมเท่านั้นที่จะเข้าข้อยกเว้นให้อุทธรณ์ต่อไปได้ นอกจากนี้หากเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีอุทธรณ์บทจากผลของคำพิพากษตามขอมแล้ว บุคคลภายนอกคดีดังกล่าวย่อมสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม การพิพากษตามขอมกรณีคำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยปกติแล้วไม่อาจทำได้ เนื่องจากศาลไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้มีเนื้อความตามที่คู่กรณีตกลงกันได้ อันเป็นการขัดต่อมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้เท่านั้น การยุติคดีประเภทนี้จึงอาจทำได้โดยการถอนคำฟ้อง แต่มีข้อสังเกตว่าหากทำข้อตกลงเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความกัน เพื่อเยียวยาผลจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลจะต้องสั่งเพิกถอน หากมีข้อตกลงว่าจะยินยอมชดเชยค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเพียงใด และศาลปกครองได้ตรวจสอบแล้วไม่พบว่าข้อตกลงดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายหรือปัญหาความสงบเรียบร้อย ศาลปกครองก็อาจพิพากษตามที่ยอมกันนั้นได้ดังเช่นที่ได้มีการใช้ในศาลปกครองฝรั่งเศส

แม้การทำสัญญาประนีประนอมยอมความและขอให้ศาลพิพากษตามขอมนั้นยังอาจติดขัดในข้อกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ตกลงกันไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจขอถอนคำฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่หากได้มีการถอนคำฟ้องไปก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ตกลงกันไว้ ต่อมาภายหลังปรากฏว่าฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เช่นว่านั้น การถอนคำฟ้องในกรณีดังกล่าวย่อมไม่ตัดสิทธิคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องใหม่ได้โดยไม่เป็นฟ้องซ้ำ

ทั้งนี้ผลทางกฎหมายกรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จอาจเลือกดำเนินการได้ ดังนี้

(1) ในคดีที่คำขอหรือข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงร่วมกันให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ เป็นกรณีที่ศาลปกครองอาจออกคำสั่งบังคับได้โดยตรงตาม² มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยไม่มีการให้ไปดำเนินการแก้ไขหรือออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองฉบับใหม่อีก คู่กรณีก็สามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความและให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ ซึ่งเมื่อศาลได้พิจารณาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความและได้ความว่า ข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนและศีลธรรมอันดี ไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองรวมทั้งไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลก็สามารถที่จะมีคำพิพากษาตามยอมได้ และผลแห่งคำพิพากษามตามยอมนั้น หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษามตามยอมนั้นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะขอให้ศาลบังคับตามคำพิพากษาได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ และคำพิพากษามตามยอมของศาลดังกล่าวควรที่จะต้องมิบกพร่องกฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุด ต้องห้ามอุทธรณ์เว้นแต่กรณีจะเข้าข้อยกเว้น เช่น มีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉลหรือคำพิพากษามตามยอมนั้นละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือคำพิพากษามตามยอมนั้นมีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังเช่นบทบัญญัติของมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

แต่อย่างไรก็ดีหากคำพิพากษามตามยอมมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก คือ บุคคล เช่นว่านั้นย่อมสามารถร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ได้ตามบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) ในคดีที่ข้อตกลงของคู่กรณีเป็นการให้ฝ่ายปกครองจะต้องได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงและหรือออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใดที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้โดยตรงตามฝ่ายปกครองต้องไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามข้อตกลงประนีประนอมยอมความ หากศาลจะมีคำพิพากษามตามยอมก็จะเป็นการที่ศาลออกคำสั่งบังคับฝ่ายปกครองจะเกินเลย จากบทบัญญัติในมาตรา 72 ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ควรให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการตามข้อตกลงก่อน เมื่อดำเนินการแล้วผู้ฟ้องคดีก็สามารถถอนคำฟ้องนั้นต่อศาลได้

สำหรับการไกล่เกลี่ยที่ไม่ประสบผลสำเร็จ คดีจะถูกส่งกลับสู่กระบวนการพิจารณาปกติของศาล ส่วนพยานหลักฐานใดๆ ที่ใช้ในชั้นการไกล่เกลี่ยเห็นว่าจะนำมาใช้รับฟังในชั้นพิจารณาคดีของศาลได้ เว้นแต่คู่กรณีจะยินยอม

²มาตรา 72 และมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการไถ่เกลี้ยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ในปัจจุบันศาลปกครองจะยังไม่มีบทบัญญัติให้นำวิธีการไถ่เกลี้ยมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีปกครองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทบางกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว มีความเป็นไปได้และมีความเหมาะสมในการนำวิธีการไถ่เกลี้ยมาใช้ในคดีปกครองได้ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการไถ่เกลี้ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองนั้นยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่และแนวทางปฏิบัติของศาลปกครองเกี่ยวกับการไถ่เกลี้ยในคดีปกครองก็ยังไม่ชัดเจน ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงสมควรศึกษาเปรียบเทียบการใช้วิธีการไถ่เกลี้ยข้อพิพาทที่มีใช้ในศาลยุติธรรม และในศาลต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสที่ประเทศไทยได้ใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อที่จะได้นำหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาพัฒนาหรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับศาลปกครองต่อไป