

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประนีประนอมยอมความหรือให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายแพ่ง สำหรับคดีอาญาจะปรากฏตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดต่อส่วนตัวหรืออันความผิดยอมความกันได้ ซึ่งความผิดดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายจึงบัญญัติให้คู่ความสามารถตกลงยินยอมหรือยอมความกันได้ ซึ่งมีผลทำให้คดีอาญาระงับลง แต่สำหรับคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับการออกกฏคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฏคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควร หรือคดีเกี่ยวกับคู่สัญญาทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิพาทที่คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เหนือกว่าเอกชน โดยการก่อนิติสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของกฎหมายมหาชน นอกจากนั้นศาลปกครองยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดและคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยหลักแล้วคดีพิพาทในทางปกครองไม่อาจประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันได้ เนื่องจากคดีพิพาทในทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และคู่กรณีก็มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน แต่ปัจจุบันในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมัน ก็ได้มีการยอมรับหลักการให้มีการประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในคดีปกครองได้ ในคดีปกครองบางประเภทที่เป็นคดีไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับในคดีปกครองของไทย ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไว้ชัดเจนในเรื่อง ประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่มีบัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการให้มีการประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเรื่องละเมิดและความรับผิดชอบอื่นและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากลักษณะของคดีดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับคดีละเมิดและสัญญาในทางแพ่งมาก และการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ บังคับให้ชดใช้เงินส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการและคดีดังกล่าวไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งในคดีแพ่งมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 850 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ชัดเจนให้คู่กรณีหรือคู่ความสามารถประนีประนอมยอมความในคดีแพ่งกันได้ ในคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความกันได้ คู่ความสามารถยอมความกันได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสคู่กรณีสามารถประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองกันได้ ประเทศเยอรมันในคดีปกครองที่มีปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนยังหาข้อยุติไม่ได้ ในเรื่องเกี่ยวกับพฤติการณ์ทางข้อเท็จจริงหรือประเด็นข้อกฎหมายซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก คู่กรณีสามารถประนีประนอมยอมความได้เช่นกัน การไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการประนีประนอมยอมความและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีปกครองทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าคดีปกครองสามารถประนีประนอมยอมความหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันได้หรือไม่ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบตามมาหลายอย่าง เช่น ความล่าช้าในการพิจารณาคดีปกครอง การบริหารงานของรัฐหยุดชะงักไม่ต่อเนื่อง ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายยากแก่การเยียวยา เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคมเป็นภารกิจของกระทรวงมหาดไทย โดยมีกรมการปกครองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว และมีพนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนกลางระดับกรมและในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอ เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของกรมการปกครอง มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครองในที่ทำกรปกครองอำเภอหรือกิ่งอำเภอจะมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายปกครองของอำเภอและเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ

โดยมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยในระดับตำบล หมู่บ้าน ก็จะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านของตน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทั้งนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีปลัดอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาเฉพาะตำบลที่ปลัดอำเภอมีหน้าที่ประจำอยู่ ซึ่งเรียกว่า ปลัดอำเภอประจำตำบล

พนักงานฝ่ายปกครองในสวนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอและเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายและตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ดังนั้นตำแหน่งปลัดอำเภอจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในระดับต้นของกรมปกครองและถือเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ ซึ่งปลัดอำเภอถือเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งให้กับราษฎรในอำเภอ

ในส่วนปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าสรุปข้อมูลได้ ดังนี้กล่าวคือบทบาทของรัฐในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน รัฐมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางด้านการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การจับและการออกหมายจับ และการสั่งคดีอาญา กรณีความเห็นแย้งของพนักงานอัยการและการดำเนินคดีทางแพ่ง ได้แก่ การไกล่เกลี่ยความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ และการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบความแพ่งในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 อีกทั้งการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติ คือ ต้องมีบุคลิกภาพดี พุดจามีเหตุผล มีทัศนคติที่ดีต่อคู่กรณี ตระหนักให้หน้าที่คุณธรรมและความยุติธรรม ต้องมีความอดทนอดกลั้น อดทน สุขุมเยือกเย็น โดยพยายามเจรจาตามขั้นตอน หรือตามมาตรการที่กล่าวข้างต้นจึงจะสำเร็จได้ และปราศจากลำเอียง อคติ 4 ประการ คือ รัก โกรธ หลง กลัว อีกทั้งต้องมีความรู้ในข้อกฎหมายตามสมควร มีความรู้เรื่องสังคมจิตวิทยา ฐานะความเป็นอยู่ของคู่กรณี รู้จักใช้ความรู้ในเชิงรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ ประกอบกันตามควรแก่สถานการณ์ มีวาทศิลป์ และรู้จักใช้ปฏิภาณไหวพริบและกลยุทธ์

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่งข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทนั้น ควรจะต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายและถูกต้องตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการต้องเป็นไปตามขั้นตอนแนวทางของกฎหมายอย่างเหมาะสม อีกทั้ง ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

2) มาตรการบังคับเข้าสู่กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาท ควรสร้างความเข้าใจอันดีให้ประชาชนได้ทราบว่ากระบวนการยุติธรรมในระบบการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความนั้น มิได้เป็นการค้นหาว่าใครผิดใครถูก แต่เป็นการค้นหาถึงความพอใจของกลุ่มทั้งสองฝ่าย กฎ ระเบียบที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณา มีความเที่ยงธรรมและไม่ลำเอียง

3) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ย ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงคุณภาพ จริยธรรม และการมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ควรมีกระตุ้นให้รู้ถึงหน้าที่และปลูกจิตสำนึกให้มีความรับผิดชอบต่อการบริการต่อประชาชนอย่างมีระบบ สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เที่ยงธรรม และต่อเนื่อง สร้างศรัทธาให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่สุขสบายตามภารกิจของกรมการปกครองเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทย คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขในการใช้อำนาจตามกฎหมายต้องระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนการใช้อำนาจต้องตระหนักอยู่เสมอว่าจะต้องถูกตรวจสอบจากประชาชนอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นต้องยึดความถูกต้องเป็นหลัก และควรปรับทัศนคติให้มีจิตสำนึกในการให้บริการและกระตือรือร้นที่จะบริการแก่ประชาชน โดยถือเสมือนว่าประชาชนเป็นญาติสนิทของเราจะทำให้ดูแลประชาชนมีความเท่าเทียมกัน

4) กรมการปกครองควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์และอบรมให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับศูนย์อำนวยความสะดวก เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานสร้างความเข้าใจอันดีในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

5) กรมการปกครองควรมีการสร้างแรงจูงใจในการประนีประนอมข้อพิพาทให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยจัดให้มีค่าตอบแทนในการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

เมื่อมีข้อเสนอแนะว่าควรให้มีการประนีประนอมยอมความหรือ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แล้ว จึงควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบดังกล่าว เพื่อกำหนดรายละเอียดในการประนีประนอมยอมความและตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในศาลปกครอง สรุปดังนี้

(1) การประนีประนอมยอมความ

(1.1) การประนีประนอมยอมความนอกศาล โดยกำหนดให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) สามารถตกลงทำสัญญาระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความกันได้ และถือว่าข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวระงับสิ้นไป หากต่อมาคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่สัญญาฝ่ายที่ไม่พอใจสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นไปตามสัญญาการประนีประนอมดังกล่าวได้

(1.2) การประนีประนอมยอมความในศาล เกิดขึ้นกรณีมีข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว ต่อมาคู่กรณีได้ตกลงยินยอมกันจึงได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันขึ้น ทำให้ศาลจำเป็นต้องมีคำพิพากษาตามยอมหรือตามสัญญาประนีประนอมที่สร้างขึ้นใหม่ต่อหน้าศาล กรณีนี้หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดผิดสัญญาการประนีประนอมยอมความดังกล่าว คู่กรณีฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ออกบังคับได้ทันทีหรือกรณีมีการประนีประนอมยอมความแล้วมีการถอนฟ้อง ก็ยอมทำให้ข้อพิพาทระงับสิ้นไป

(2) การตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นที่ศาลปกครอง

ควรตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีดังกล่าว โดยมีผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แต่ต้องให้คู่กรณีตกลงสมัครใจเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ย และคุณสมบัติของผู้ที่จะไกล่เกลี่ยคดีปกครอง สำหรับบุคคลภายนอกจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองและมีประสบการณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งควรมีแนวทางในการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนี้

(2.1) มีห้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2.2) มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบประจำศูนย์ไกล่เกลี่ย

(2.3) สอบถามความสมัครใจของคู่กรณี

(2.4) กำหนดให้มีการไต่ถามเป็นขั้นตอนก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

(2.5) แต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาทในศาล ซึ่งอาจจะ เป็นบุคคลภายนอกหรือตุลาการศาลปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ศาลปกครองก็ได้

ในการไต่ถามข้อพิพาทในศาล ผลการไต่ถามข้อพิพาทอาจเป็นได้ 2 ทาง คือ การไต่ถามสำเร็จและไม่สำเร็จ หากการไต่ถามข้อพิพาทสำเร็จ คู่กรณีก็จะทำสัญญา ประนีประนอมยอมความกันขึ้นแล้วศาลจะมีคำพิพากษตามยอม หรือศาลอนุญาตให้ถอนฟ้อง ซึ่งมีผลคดีระงับไป แต่หากการไต่ถามไม่สำเร็จ ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป