

ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง
ในศาลปกครอง¹

The Appropriateness of Mediation in Resolving Administrative Disputes
in the Administrative Court

อมรรัตน์ อัมมาตเสนา² และ บรรเจิด สิงคะเนติ³
Amonrat Ammartsena and Bunjerd Singkaneti

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครอง โดยศึกษาว่าการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นเหมาะสมหรือไม่ หากนำมาใช้ควรจะมีขอบเขต หลักเกณฑ์และกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครองอย่างไร ทั้งนี้การกำหนดหลักเกณฑ์หรือกระบวนการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นดำเนินไปโดยถูกต้อง เหมาะสม รักษาไว้ซึ่งหลักการในทางกฎหมายมหาชน โดยมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมาย คือ การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลมาใช้ในคดีปกครองและขอบเขตของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ โดยเน้นวิเคราะห์และศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครอง การระงับข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง ร่วมกับการศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายต่างประเทศและประสบการณ์ของการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรม รวมถึงศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ในส่วนที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย และประเภทของคดีปกครองของไทย

อันเนื่องจากในปัจจุบัน การระงับข้อพิพาทหรือคดีที่เกิดขึ้นนั้น คู่กรณีมักเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคัดสิน ซึ่งเป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผลเป็นที่สุด แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนทำให้ใช้ระยะเวลานานและไม่อาจคาดเดาได้ว่าผลของการพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือไม่ ประกอบกับการที่รัฐขาดมาตรการกลั่นกรองคดี ทำให้มีคดีเข้าสู่ศาลในปริมาณที่มากจนเกินไป กลายเป็นภาระของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ซึ่งในศาลยุติธรรมนั้นได้มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาทที่เรียกว่า การไกล่เกลี่ยในศาลมาใช้เพื่อให้เกิด

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2561

² นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อีเมล amonrat.oungpao@gmail.com

Graduate student, Master of Laws (Public Law), School of Law, National Institute of Development Administration. Email: amonrat.oungpao@gmail.com

³ ศาสตราจารย์ ดร., ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อีเมล banjerd.s@gmail.com

Professor Dr., Faculty Director (doctor of laws program), School of Law, National Institute of Development Administration. Email: banjerd.s@gmail.com

การประนีประนอมยอมความ โดยเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว และได้ผลที่สร้างความพึงพอใจให้กับคู่ความ ขณะเดียวกันศาลปกครองก็ได้มีแนวคิดที่จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ระงับข้อพิพาทในศาลปกครอง แต่เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างจากในคดีแพ่งหรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความ และส่วนใหญ่ผู้ด้อยแห่งคดีมักเป็นประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้นการนำแนวทางการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองจึงมีประเด็นปัญหาว่า การระงับข้อพิพาททางเลือกตั้งกล่าว จะสามารถทำได้ภายใต้หลักนิติธรรมและสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับการปกป้องสิทธิของประชาชนได้หรือไม่

ต่อมา สำนักงานศาลปกครอง ได้มีการประกาศใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองไทย ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการดำเนินการไกล่เกลี่ย แต่ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า หลักเกณฑ์ วิธีการรวมทั้งเงื่อนไขในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเหมาะสมหรือไม่ และควรจะมีสาระสำคัญเช่นใด จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาคความล่าช้า และความไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีของศาลให้สอดคล้องและเหมาะสมกับหลักกฎหมายทางมหาชน เช่น หลักนิติรัฐ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ โดยผลการศึกษาพบว่า การที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองในศาลปกครอง ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของการกระทำทางปกครอง หลักการทางกฎหมายมหาชนและความเหมาะสมของคดีปกครองแต่ละประเภทด้วย จึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคคือ 1. การตรากฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองในศาลปกครองควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ยและข้อตกลงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้อยู่ภายใต้หลักการทางกฎหมายมหาชนควบคู่ไป 2. สำนักงานศาลปกครองควรดำเนินการออกระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายกลาง เพื่อทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครองเป็นระบบ สามารถควบคุมปริมาณคดีในการเข้าสู่ศาลและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความพร้อมทั้งประสานประโยชน์สาธารณะให้คงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ย, คดีปกครอง

Abstract

This research focuses on principles and theories of mediation in resolving administrative disputes in the administrative court and the appropriateness of using mediation in administrative proceedings. If the mediation is employed, what are scope, criteria and procedures that should be considered so that the mediation procedures are carried out correctly, appropriately and finally maintaining the principles of public law. The methodology employed includes the study of basic concepts, principles and theories on the administrative case, administrative resolution and mediation in administrative disputes, the analysis of comparative study and mediation usage in the Court of Justice and the insight into the Administrative Court and Administrative Court Procedure, (No 12) B.E. 2019 and type of administrative cases.

At present, the parties often choose to settle the disputes or litigation in the court for judicial decision. This practice is considered as the most accepted method. However, at the same time, the court proceedings are a process that is specifically prescribed by law, therefore, the procedures must be strictly practiced and usually take a long time. More importantly, the decisions are unpredictable; hence, the outcome of the judgment might not be satisfied by both parties. In addition, with the lack of state screening measures, it brings the excessive amount of cases to enter into the court, which is the burden of the entire justice system.

The Court of Justice has adopted a method of dispute resolution called mediation in the court to make a compromise for both parties. The mediation is convenient, fast and effective method that creates satisfaction for the parties. At the same time, the Administrative Court has the idea of using mediation methods to settle disputes in the Administrative Court. However, the administrative cases have different legal status from the civil cases or particular cases that fall under the jurisdiction of the Court of Justice, for instance, the inequality of the parties' legal status. Besides the issues in the administrative case is to examine the legality of administrative acts. Therefore, the question is that whether or not the implementation of the dispute resolution method by using mediation methods in the administrative case can be effectively practiced under the rule of law and serve as an engine of public interest protection while protecting the rights of people.

Subsequently, the Office of the Administrative Court has announced the Administrative Procedure Act (No. 12) BE 2562, which stipulates mediation rules for the Administrative Court. So far, it is unclear whether the rules, procedures, and conditions in the application of mediation procedures are appropriate and what should be the essence of this Act that could be able to resolve the delay and the lack of efficiency in judicial proceedings. The expected proceedings should be consistent and suitable for public law principles such as the rule of law and the principles of public benefit protection.

The findings reveals that the limitation on administration acts, the public law principles and the type of administrative cases are the three major concerns when using the mediation in the administrative case in the Administrative Court. Therefore, the suggestions are as follows. 1. The law on mediation in the administrative case should determine the role of the administrative judge on controlling the mediation process and the agreement of parties in accordance with the principles of public law. 2. The Office of the Administrative Court should issue regulations related to the use of mediation in resolving administrative disputes in the administrative court that

comply with the central law. Consequently, these will facilitate a systematic procedure in the administrative court, control the amount of cases in the court, and provide justice to both parties as well as sustain the public benefit effectively.

Keywords: Mediation, Administrative Case

ความสำคัญและปัญหาการวิจัย

“ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือการปฏิเสธความเป็นธรรม”(Justice Delayed is Justice Denied) (ไชยยศ วรรณศิริ, 2539) เป็นภาษิตทางกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายแล้ว หากการเยียวยาเป็นไปโดยล่าช้า ไม่ทันเวลาและล่าสมัย เท่ากับว่ามิได้มีการเยียวยา (กรมคุ้มครองสิทธิ, 2560) ภาษิตนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาตัดสินอย่างรวดเร็ว มุ่งประสงค์ขยับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมให้เร็วขึ้น (ทัชชกร มหาถลุง, 2561)

ในปัจจุบันเมื่อมีข้อพิพาทหรือคดีเกิดขึ้น คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย จะฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อพิพาท เป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผลที่แน่นอนและเป็นที่สุด เนื่องจากการเป็นพิจารณาพิพากษาคดีโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง (กมล พลวัน, 2546) แต่เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การดำเนินคดีในศาลต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน แต่ไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้วผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด (มนู รักวัฒนศิริกุล, ม.ป.ป.) ด้วยเหตุนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า รัฐจำต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณจำนวนมาก ส่งผลให้คู่กรณีหรือคู่พิพาทมีความขัดแย้งกันมากขึ้น ประกอบกับการที่รัฐขาดมาตรการกลั่นกรองคดี ทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลมากจนเกินไป เป็นภาระของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ทำให้ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งในศาลยุติธรรมนั้น ได้มีการนำวิธีการยุติข้อพิพาททางเลือก เรียกว่า การไกล่เกลี่ยในศาล มาใช้เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความซึ่งนิยมใช้ในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว โดยคู่ความสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือชนะ และคู่ความยังสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันได้ต่อไป (ชลิตา ศรีสง่า, 2552)

ขณะเดียวกัน ศาลปกครอง ได้มีแนวความคิดที่จะนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) มาใช้กับข้อพิพาททางปกครองพร้อมทั้งมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง (สำนักงานศาลปกครอง, 2558) แต่เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีสถานะทางกฎหมายของคู่พิพาทไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ (สิทธิกร ศักดิ์แสง และ อรทัย อินตะไชยวงศ์, 2560) ประกอบกับไม่นานมานี้ สำนักงานศาลปกครอง ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับอำนาจศาลปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้อย่างคร่าว ๆ แต่ก็ยังมีปัญหาว่าหลักเกณฑ์ และวิธีการรวมทั้งเงื่อนไขในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการคดีปกครองจะสามารถแก้ไขปัญหา

ความล่าช้า ความไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีของศาลให้สอดคล้องและเหมาะสมกับหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง ดังเช่น หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้หรือไม่ ดังนั้นการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลนั้น มีประเด็นที่สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก การนำวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลซึ่งใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในคดีแพ่งมาใช้กับคดีปกครองจะมีความเหมาะสมและจะสามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

ประการที่สอง ขอบเขตของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลมาใช้ในคดีปกครอง ควรจะมีกระบวนการ และผลทางกฎหมายอย่างไร เพื่อให้การนำวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลมาใช้ในการยุติข้อพิพาทในคดีปกครองเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและรักษาไว้ซึ่งหลักกฎหมายทางมหาชนอันเป็นหัวใจของการพิจารณาคดีปกครอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการพื้นฐาน และทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองของไทย โดยศึกษาและเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศเนเธอร์แลนด์

สมมติฐานการวิจัย

สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมนั้นมีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง แต่ปรากฏว่า เมื่อบุคคลได้รับความเสียหายฟ้องคดีปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะให้กระบวนการยุติธรรมได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม สำนักงานศาลปกครองจึงนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองบางประเภทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะทำให้การยุติข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครอง เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม ประหยัดเวลาและงบประมาณ รวมทั้งสามารถรักษาผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการอันแท้จริงของคู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ข้อความคิดพื้นฐานและทฤษฎีเกี่ยวกับคดีปกครอง เป็นข้อความคิดเกี่ยวกับกระทำทางปกครองคือฐานที่ก่อให้เกิดข้อพิพาททางปกครอง โดยการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองก็ตาม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) แต่การกระทำทางปกครองดังกล่าวนี้จะมีวัตถุประสงค์คือเพื่อให้การดำเนินการด้าน

บริการสาธารณะบรรลุเป้าหมาย (สมยศ เชื้อไทย, 2530) และเมื่อใดก็ตามที่การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองไปกระทบสิทธิของเอกชน ก่อให้เกิดความเสียหายหรือภาระหน้าที่แก่เอกชน เมื่อนั้นก็จะเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น และก่อให้เกิดสิทธิให้แก่เอกชนในการนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการแก้ไขการกระทำของตน หรือชดเชยค่าเสียหายหรือค่าเสียหายประโยชน์แก่เอกชน (R. CARRE de MALBERG, 1980)

2. ข้อความคิดพื้นฐานและทฤษฎีการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง เนื่องจากข้อพิพาททางปกครอง เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นวิธีหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยปรากฏการปรับใช้วิธีการดังกล่าวหลากหลายรูปแบบทั้งในระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลคู่ ระบบที่เขตอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและระบบที่ศาลปกครองเป็นพิเศษอิสระ (ประยูร กาญจนดุล, 2523) นอกจากการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยองค์กรศาลแล้ว นั้นคดีปกครองสามารถระงับได้ด้วยวิธีอื่น เช่น การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครอง (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2546) วิธีการดังกล่าวปรากฏในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองของหลายประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในศาลรวมถึงลดภาระงานของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี (Dame Hirzel, 1989) แต่อย่างไรก็ตามการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีไกล่เกลี่ยนั้นก็ยังมีข้อจำกัดหลัก ๆ สองประการ คือ ข้อจำกัดภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองจะกระทำใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยมาระงับข้อพิพาทในคดีปกครองจำเป็นต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเสมอ และในส่วนของการจำกัดภายใต้หลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นเกณฑ์ในการใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่ามีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือขอบวัตถุประสงค์หรือไม่ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดเบือน ดังนั้น ในการใช้วิธีใดมาระงับข้อพิพาททางปกครอง จำเป็นต้องคำนึงเสมอว่า การที่องค์กรฝ่ายปกครองเข้าไปเจรจาไกล่เกลี่ยกับเอกชนนั้น กระทำไปโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือไม่ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)

3. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย หมายถึงการพุดจาให้เกิดการตกลงกัน ประองตองกัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) โดยคำว่า การไกล่เกลี่ยทางกฎหมายหรือ Mediation มีความหมายถึงกระบวนการระงับหรือยุติข้อพิพาทด้วยความตกลงของคู่กรณีโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยคอยให้ความช่วยเหลือ แนะนำและเสนอแนวทางในการยุติข้อพิพาท (ภานุ รังสิตหัตถ์, ม.ป.ป.) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Frost Stephen, 2558) มีหลักการในการดำเนินการคือให้คู่ความทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ปรับปรุงและร่วมกันหาทางออกให้กับความขัดแย้ง โดยเน้นการประสานประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอย่างมีดุลยภาพและลงตัวมากที่สุด โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทปรากฏทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล โดยมักจะมีขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการแตกต่างกันไปในแต่ละศาล โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีที่พิพาทและบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยด้วย (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557)

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสารโดยรวม โดยค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองในศาล เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการหาข้อสรุปและแนวทางการเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

จะศึกษาเกี่ยวกับข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการระงับข้อพิพาท รวมถึงหลักการพื้นฐานของการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองในศาล ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศเนเธอร์แลนด์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของขอบเขตและข้อจำกัดของการนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองในศาลมาใช้ เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่ดี ชัดเจน และครบถ้วน สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและยังให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะ ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากความยุ่งยาก ซับซ้อนและใช้เวลานานของกระบวนการยุติธรรม

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาความหมายและหลักการแนวคิดของการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลปกครอง

การใกล้เคียงเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่นอกเหนือจากการพิพากษาคดีโดยศาล สำหรับในประเด็นการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง เป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดข้อยุติในประเด็นพิพาทของคู่กรณีที่มีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่าเอกชนและมีโอกาสในการเข้าถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ดีกว่าเอกชน ทั้งนี้ ในคดีปกครองนั้นมักมีการกระทำทางปกครองเป็นวัตถุแห่งคดี การใกล้เคียงในคดีปกครองจึงเป็นการใกล้เคียงในประเด็นของการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น การนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้เพื่อให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครอง ก็เป็นลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจทางปกครอง จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเสมอ เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน ที่กำหนดให้การกระทำทางปกครองทุกรูปแบบต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวเพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองชอบด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

2. ผลการศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลในประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมนั้น เกิดขึ้นกับศาลแทบทุกประเทศ และเพื่อลดปัญหาดังกล่าว ระบบกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ จึงนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้ เช่นเดียวกับในประเทศไทย ที่ได้มีการริเริ่มการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลเป็นครั้งแรกในศาลยุติธรรม โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้อำนาจผู้พิพากษาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความได้ การไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมได้ถูกใช้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม จนถูกใช้เป็นแนวทางและรูปแบบในการกำหนดวิธีการไกล่เกลี่ยให้กับศาลอื่น ๆ

ประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรมดังกล่าว ส่งผลต่อการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองไทย โดยได้มีแนวความคิดจะนำระบบการไกล่เกลี่ยคดีมาใช้ในการยุติข้อพิพาทในคดีปกครอง แต่เนื่องจากมีประเด็นปัญหาในเรื่องความลักษณะและวัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากในคดีของศาลยุติธรรม จึงทำให้ที่ผ่านมาตุลาการในศาลปกครองและนักวิชาการหลายท่านยังไม่เปิดรับแนวความคิดดังกล่าว แต่ถึงกระนั้นในทางปฏิบัติพบว่า ตุลาการศาลปกครองกลุ่มหนึ่งได้นำแนวความคิดในลักษณะการใช้วิธีไกล่เกลี่ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลโดยเรียกว่า “วิธีการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท” โดยเป็นการใช้อำนาจไต่สวน ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปที่กฎหมายรับรองเอาไว้ อย่างไรก็ตามการไต่สวนในลักษณะเช่นนี้อาจทำให้คดียุติลงได้ เพียงแต่มีความมุ่งหวังให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องออกไป ซึ่งมักทำให้เกิดความเข้าใจผิดในกลุ่มตุลาการศาลปกครองว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าว คือ การที่ศาลปกครองมีอำนาจในเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

3. ผลการศึกษากฎหมาย และหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลปกครองของต่างประเทศ ร่วมกับเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ และประสบการณ์ไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองของประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยในคดีปกครองโดยศาลปกครองของต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลตามกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน เพื่อที่สร้างความเข้าใจและเห็นมุมมองของต่างประเทศรวมถึงการค้นหาแนวทางใหม่ ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองของศาลปกครองไทยด้วย

3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่กล่าวได้ว่าได้ว่าเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนที่สำคัญประเทศ มีมุมมองต่อการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองว่า เป็นการระงับข้อพิพาทของคู่ความโดยให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองเข้ามาเป็นผู้ระงับข้อพิพาทให้ ซึ่งคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ในศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น โดยมักเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางปกครองในการดำเนินการอนุญาตในการก่อสร้าง หรือสัญญาทางปกครอง รวมไปถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการให้สวัสดิการที่เป็นประโยชน์ทาง

สังคมหรือการให้เงินช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงคดีปกครองในฝรั่งเศสห้ามมิให้มีการใกล้เคียงในคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎ

3.2 ข้อความคิดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครองของเยอรมนีนั้นในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ศาลปกครองสามารถใช้วิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองประกอบกัน ซึ่งได้ให้อำนาจศาลดำเนินการกระบวนการใกล้เคียงโดยอาศัยหลักการดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาที่ปรากฏกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยลักษณะของคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงของศาลปกครองของเยอรมนีได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน มีความต้องการของข้อเรียกร้องเป็นประโยชน์และเงินชดเชย แต่จะต้องไม่เป็นข้อพิพาทที่ได้มีความพยายามใกล้เคียงมาก่อนที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

ทั้งนี้ การใกล้เคียงคดีปกครองของเยอรมนีเป็นการใกล้เคียงที่ต้องกระทำโดยตุลาการผู้ใกล้เคียงที่จะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี และเป็นตุลาการที่คู่กรณีพิจารณาคัดเลือกร่วมกันจากบัญชีรายชื่อผู้ใกล้เคียงคดีของศาล

3.3 ข้อความคิดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์

กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของศาลในเนเธอร์แลนด์นั้น มีกฎหมายให้อำนาจศาลไว้ในบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินคดีก่อนเข้าสู่กระบวนการทางศาล โดยได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องนี้ไว้ว่า ในการพิจารณาคดีเบื้องต้น ศาลปกครองอาจเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมประชุมเพื่อพูดคุยและร่วมกันหาแนวทางในการระงับข้อพิพาทได้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดประเภทคดีปกครองที่สามารถทำใกล้เคียงข้อพิพาทได้ไว้อย่างชัดเจน แต่ก็พอจะอนุมานได้ว่า คดีปกครองของเนเธอร์แลนด์ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทได้ ตุลาการในคดีจะต้องเห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการหาทางออกให้กับข้อพิพาทนั้น และได้รับความสนใจจากคู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย

จากกระบวนการใกล้เคียงคดีปกครองในศาลของต่างประเทศข้างต้น จากการศึกษาพบว่า ทั้งสามประเทศ มีผลทางกฎหมายของการใกล้เคียงคดีปกครองที่ไปในแนวทางเดียวกันคือ หากการใกล้เคียงประสบผลสำเร็จ ผู้ฟ้องคดีอาจตกลงถอนคำฟ้องหรือคู่กรณีตกลงยุติข้อพิพาทแห่งคดีหรืออาจทำสัญญาประนีประนอมกันต่อหน้าศาลก็ได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีที่มีการใกล้เคียงไม่สำเร็จ คดีพิพาทนั้นก็จะถูกส่งกลับมาให้ตุลาการผู้มีอำนาจในคดีดำเนินการพิจารณาพิพากษาตามกระบวนการปกติของศาลต่อไป

3.4 แนวคิด และหลักกฎหมายในการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย

เพื่อให้การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของการนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้กับคดีปกครองของศาลนั้นสมบูรณ์ ในการศึกษาจึงต้องเปรียบเทียบการใกล้เคียงคดีของศาลยุติธรรมของไทยและเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับการใกล้เคียงคดีปกครองในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ซึ่งในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น ปัจจุบันประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับการพิจารณาคดีของ

ศาล ภายใต้หลักการใกล้เคียงข้อพิพาทรูปแบบใหม่ที่ศาลนำมาใช้ คือ ระบบแยกคน แยกห้อง แยกสำนวน ระบบแยกคน หมายถึง ผู้ใกล้เคียงกับผู้ตัดสินคดีต้องไม่ใช่คนเดียวกัน ระบบแยกห้อง หมายถึง จัดให้มีห้องใกล้เคียงข้อพิพาทแยกต่างหากจากห้องพิจารณาคดี และระบบแยกสำนวน คือ การตั้งสำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดี เนื่องจากคดีในศาลยุติธรรม เป็นคดีที่คู่ความทั้งสองฝ่ายมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน วัตถุประสงค์ของการใกล้เคียงก็เพื่อให้สามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว และรักษาความสัมพันธ์อันดีของคู่กรณี จึงทำให้รูปแบบการใกล้เคียงของศาลยุติธรรมสามารถดำเนินการใกล้เคียงได้โดยผู้พิพากษา หรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา เพียงแต่ต้องเป็นบุคคลที่คู่ความทั้งสองฝ่ายยินยอมให้เข้ามาเป็นผู้ใกล้เคียง โดยส่วนใหญ่แล้วคู่ความจะทำการเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ใกล้เคียงที่ศาลได้จัดทำไว้แล้วในเบื้องต้น ในส่วนของกระบวนการในการใกล้เคียงของศาลยุติธรรมจะให้ความสำคัญกับความสมัครใจของคู่กรณี และความพึงพอใจของคู่กรณีที่ได้รับจากการใกล้เคียงผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน

ซึ่งแตกต่างกับการใกล้เคียงคดีปกครองของศาลปกครอง ที่บัญญัติขั้นตอนและรูปแบบไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 โดยกำหนดคดีพิพาทที่สามารถใกล้เคียงได้ไว้ว่า คดีปกครองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้จะต้องเป็นคดีปกครอง ตามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (2) (3) (4) ประกอบด้วยคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองและมีวัตถุประสงค์เป็นเรื่องประโยชน์หรือค่าชดเชยเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากการละเมิด ความรับผิดชอบอื่นหรือในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น และห้ามมิให้ใกล้เคียงข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบต่อสถานะบุคคล เป็นต้น ทั้งนี้ การใกล้เคียงคดีปกครองในศาลนั้นจะต้องกระทำโดยผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทที่เป็นตุลาการศาลปกครองผู้ที่ไม่มีความที่รับผิดชอบสำนวนคดีนั้นโดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการประกอบกัน

จากผลการศึกษาทั้งในส่วนของกฎหมายต่างประเทศและของไทยนั้น สรุปได้ว่า ในการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในคดีปกครองในศาลปกครองไทยนั้น จะต้องพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ขององค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วนด้วยกัน คือ ด้านศาลปกครอง ด้านวิธีพิจารณาคดี ด้านหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง และด้านลักษณะของคดีที่ควรเข้าสู่การใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งทั้ง 4 ส่วนนี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการทำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง จะต้องคำนึงถึงขอบเขตและวิธีพิจารณา กล่าวคือ วิธีการใกล้เคียงจะสามารถนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง ไม่ได้จำกัดการใกล้เคียงคดีปกครอง เพียงไม่กี่ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 เท่านั้น เนื่องจากในการพิจารณาว่าคดีใดเหมาะสมที่จะนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในการระงับข้อพิพาทจะต้องพิจารณาถึงลักษณะ และวัตถุประสงค์ ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ซึ่งคดีที่มีลักษณะดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการพิจารณาพิพากษาจากศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง แต่อย่างไรก็ตามการ

ใกล้เคียงในคดีปกครองจะต้องพิจารณาและคอยระมัดระวังไม่ให้ขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย และจะต้องดำเนินการใกล้เคียงโดยตุลาการศาลปกครองตามขั้นตอน วิธีการที่มีความเหมาะสมสำหรับคดีปกครอง โดยหากการใกล้เคียงประสบความสำเร็จ คู่กรณีจะจัดทำข้อตกลงเพื่อให้ศาลพิพากษายอม แต่หากการใกล้เคียงไม่ประสบผลสำเร็จคู่กรณีก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

1. จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การใกล้เคียงคดีปกครองในศาลปกครองเพื่อให้คู่กรณีซึ่งมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันตกลงประนีประนอมกันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครอง ตลอดจนเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดให้แก่เอกชน (CHAPUS René, 2004) ดังเช่นที่กล่าวมา การใกล้เคียงคดีปกครองในศาลปกครองจึงจำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้หลักการทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญของการพิจารณาการกระทำทางปกครองและเป็นกรอบของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ส่งผลให้การจะนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องนำหลักการดังกล่าวมาเป็นกรอบในการดำเนินการด้วย (ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, 2556) ในด้านศาลปกครอง บทบาทของตุลาการที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางมีความสำคัญมาก เนื่องจากต้องคำนึงถึงดุลยภาพของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายคือรัฐกับเอกชน และต้องรักษาดุลยภาพของประโยชน์สาธารณะไปพร้อมกัน **ด้านวิธีพิจารณาคดี** การนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในศาลปกครอง นับเป็นการเพิ่มทางเลือกและอำนวยความสะดวกในด้านกระบวนการให้กับประชาชน แต่ในขณะเดียวกันคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ช่องทางการใกล้เคียงเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้าออกไป ดังนั้นเพื่อให้คงหลักการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพของคดีปกครอง (พัชมา จิตรมหีมา, 2560) จึงควรกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับคดีปกครอง และศาลควรมีมาตรการในการสั่งยุติคดีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคู่กรณีไม่ได้มีเจตนาที่จะใกล้เคียงเพื่อยุติคดีอย่างแท้จริง **ด้านองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นคู่กรณี** ในการเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงนั้นฝ่ายปกครองจะต้องพึงระวังและมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เพราะแม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะมีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ แต่ก็ไม่ได้มีอิสระจนถึงขนาดที่สามารถดำเนินการใด ๆ โดยละเลยซึ่งการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนไปได้ และ **ด้านลักษณะของคดีที่ควรเข้าสู่การใกล้เคียง** ควรเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจ และเป็นคดีที่มีเจตจำนงในการยุติคดีเป็นการเรียกร้องประโยชน์หรือเงินชดเชย หรือเป็นคดีที่มีความซับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมหรือการตัดสินใจของหลายฝ่าย ๆ แต่ทั้งนี้คดีพิพาทนั้นจะต้องไม่เป็นการใกล้เคียงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย (CHABANOL Daniel, 2004)

2. จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ขอบเขตการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง จำเป็นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของขอบเขตทั้ง 4 ด้าน อันประกอบด้วย ประเภทและลักษณะคดีที่สามารถดำเนินการใกล้เคียงได้ กระบวนการขั้นตอนของการใกล้เคียงที่

แตกต่างไปจากการไถ่เกลียดในศาลยุติธรรม รวมไปถึงผู้ที่ทำการไถ่เกลียดและผลทางกฎหมายของการไถ่เกลียดก็จะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) คดีปกครองที่สามารถทำการไถ่เกลียดได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีทั้งสิ้น 5 ประเภท กล่าวคือ คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ รวมถึงคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยคู่กรณีไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งประเภทคดีปกครองดังกล่าวที่สามารถนำวิธีการไถ่เกลียดมาใช้ระงับข้อพิพาทได้นั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะไม่เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการไถ่เกลียดดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นแก่ส่วนร่วม ทั้งนี้การไถ่เกลียดในคดีดังกล่าวข้างต้น จะต้องอยู่บนฐานที่ว่าหากดำเนินการไถ่เกลียดไปแล้ว การตกลงของคู่กรณีจะไม่ขัดกับกฎหมายที่ให้อำนาจหรือไม่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถกระทำการใด โดยใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจเท่านั้น เพราะหากเป็นการใช้อำนาจผูกพันตามกฎหมาย ข้อตกลงที่เกิดขึ้นในการไถ่เกลียดของฝ่ายปกครองก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วรารัตน์ โคขุนทด, 2554) นอกจากนี้ในการไถ่เกลียดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์หรือเงิน ควรจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านงบประมาณหรือกระทรวงการคลัง เข้าร่วมกระบวนการไถ่เกลียดนั้นด้วยเสมอ เพราะเงินตราดังกล่าว มิใช่ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองโดยแท้แถมเช่นเอกชน แต่เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในประเทศ (กรรณิการ์ สุทธิประสิทธิ์และคณะ, 2554)

2) กระบวนการไถ่เกลียดข้อพิพาทในคดีปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงการเข้าสู่การไถ่เกลียดคดีปกครอง โดยในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองเห็นว่าคดีปกครองนั้นมีเหตุแห่งคดีที่สามารถดำเนินการไถ่เกลียดได้ และคู่กรณียินยอม ให้ตุลาการศาลปกครองแนะนำวิธีการ และอธิบายให้คู่กรณีเข้าใจหลักการและสาระสำคัญของการไถ่เกลียดในคดีปกครอง รวมทั้งตรวจสอบให้แน่ใจว่าคู่กรณีสมัครใจไม่ได้ต้องการเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลียดเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า และหลังจากคู่กรณีและตุลาการศาลปกครองผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลียดเข้าสู่ขั้นตอนของการไถ่เกลียดข้อพิพาทในคดีปกครองแล้ว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายและตุลาการจะต้องซักซ้อมทำความเข้าใจ โดยตุลาการอาจรับฟังและให้คำแนะนำแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และชี้ให้เห็นข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางออก แต่ไม่จำเป็นต้องเสนอข้อยุติข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี ทั้งนี้ข้อตกลงของคู่กรณีที่เกิดขึ้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตุลาการผู้ไถ่เกลียด ก่อนที่ข้อตกลงจะเข้าสู่การรับรองให้มีผลตามกฎหมายต่อไป

3) ผู้ทำหน้าที่ไถ่เกลียด เป็นหัวใจสำคัญของการไถ่เกลียดในคดีปกครองในศาลปกครอง ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับพิจารณาคดีปกครองโดยวิธีหลัก ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับ นับถือและไว้วางใจจากคู่กรณีว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และ

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารราชการและหลักกฎหมายมหาชน (Boyron Sophie, n.d.) ดังนั้นในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการที่เข้ามาเสริมเพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองในศาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสม มีความเชี่ยวชาญ สามารถให้คำแนะนำ เจรจา ให้ความรู้แก่คู่กรณีเพื่อให้คู่กรณีสามารถทำความเข้าใจและหาทางออกร่วมกันได้ ซึ่งบุคคลที่มีความเหมาะสมจะทำหน้าที่ดังกล่าวคือ ตุลาการศาลปกครอง โดยไม่ได้จำกัดว่าตุลาการดังกล่าวเป็นองค์คณะพิจารณาคดีหรือตุลาการผู้แถลงหรือไม่ โดยให้เป็นไปตามที่อธิบดีศาลปกครองหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นชอบและมีคำสั่งแต่งตั้ง

4) ผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง มีด้วยกัน 2 รูปแบบ กล่าวคือ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จคู่กรณีสามารถตกลงกันโดยทำสัญญาประนีประนอมในศาลและขอให้ศาลพิพากษายอม ทั้งนี้ในการทำคำพิพากษายอมดังกล่าว ศาลปกครองจะต้องพิจารณาตรวจสอบว่าการทำสัญญาของคู่กรณีขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือไม่ หากขัดกับหลักการทางกฎหมายมหาชนหรือสร้างภาระหรือผลกระทบให้กับประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้ในกรณีที่สัญญาประนีประนอมดังกล่าวไปกระทบหรือสร้างความเสียหายให้กับบุคคลภายนอก บุคคลนั้นก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้พิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีปกครองนั้นเสียใหม่ก็ได้ (E-UROPEAN JUSTICE, 2017) ส่วนในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ประสบความสำเร็จ คู่กรณีจะต้องกลับเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาล โดยประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริง ศาลสามารถนำมาประกอบการพิจารณาได้ตามปกติ เนื่องจากไม่ขัดกับหลักการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และสามารถจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีและความยุติธรรมของศาลต่อไปได้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. การที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบหนึ่งมาใช้ โดยตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้นเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่อีกด้านหนึ่งให้แก่ตุลาการศาลปกครอง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ จึงควรมีการอบรม หรือเตรียมความพร้อมให้กับตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้สามารถดำเนินการในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การไกล่เกลี่ยคดีปกครองควรกำหนดระยะเวลาไกล่เกลี่ยไว้ให้ชัดเจน เช่น ในการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองฝรั่งเศส กำหนดให้ศาลใช้เวลาในการทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่เกิน 4 เดือน และในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามคำร้องขอของคู่กรณี จะต้องจำกัดให้คู่กรณีสามารถร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ยได้เพียงครั้งเดียว และจะต้องมีการระบุเหตุผลและความเห็นหรือความยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายประกอบด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยคดีเป็นหนทางแห่งการประวิงคดีและทำให้การพิจารณาคดีของศาลตามปกติได้รับผลกระทบหรือล่าช้าไปด้วย

3. เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองนั้นถือหลักการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว และประหยัด ดังนั้นในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองกฎหมายควรกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครองเป็นกระบวนการที่กระทำโดยไม่ได้คิด

ค่าใช้จ่าย คู่กรณีที่เป็นเอกชนสามารถเข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องจ้างทนายความมาต่อสู้กับรัฐ ซึ่งจะทำให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกของศาลให้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในอนาคตผู้วิจัยควรทำการวิจัยเพื่อตรวจสอบการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครอง โดยการตรวจสอบว่าวิธีการไกล่เกลี่ยเมื่อนำมาใช้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในศาลปกครองแล้ว ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย หรือคู่กรณีพบปัญหาในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงหรือไม่อย่างไร และควรที่จะมีมาตรการเสริมใดเพื่อที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กรณีการ สุทธิประสิทธิ์และคณะ. (2554). *โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ชลิตา ศรีสง่า. (2552). *ข้อจำกัดของกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งของศาลยุติธรรม* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2516). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 33(3), 470.
- ปาลิรัฐ ศรีวรรณพุกษ์. (2556). บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ประสพการณ์ของประเทศฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(3), 2-6.
- พัชมา จิตรมหิมา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ.2016*, เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ..., กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 1-20.
- ภาณุ รังสีสหัส. (ม.ป.ป). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. ใน *รวมบทความการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- วรพจน์ เวียงจันทร์. (2557). *การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี* (การอบรมหลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557), 7-13.
- วรารัตน์ ไคขุนทด. (2554). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 11(4), 54.

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

Boyron Sophie. (n.d.). The Rise of Mediation in Administrative law Dispute: Experiences from England, France, and Germany. *Public Law* (50th Anniversary Year), 329.

CHABANOL Daniel. (2004). Code de justice administrative. 2 èd., (paris le moniteur), 125.

E-UROPEAN JUSTICE. (2016). *Mediation in Member states*. Accessed December 30, 2018, From <https://e-justice.europa.eu>

Frost, Stephen. (n.d.). *Use of ADR in AAT GST Case*. Accessed April, 02, 2018, From <http://www.aat.gov.au/Publications/SpeechesAndPapers/AATMembers/docs/frostUseOfADRSeptember2100.rtf>.