การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

MEDIATION ON DISPUTE: STUDY IN CASE OF THE THIRD PARTY MEDIATOR OF DISPUTE IN THE ADMINISTRATIVE CASE

วิสสุดา คชกฤษ
สำนักงานศาลปกครอง 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
Vissuda Kotchakris
The Administrative Courts of Thailand 120 Moo 3 Chaeng Wattana Rd.Laksi, Bangkok 10210
E-mail : vissuda.kot@gmail.com

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) นั้น ได้มีการกำหนดให้ตุลาการศาลปกครอง ที่ไม่ได้รับผิดชอบสำนวนคดีทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่การกำหนดตัวผู้ไกล่เกลี่ยดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งอาจทำให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้บุคคลภายนอก ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และคุณสมบัติ ของการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นบุคคลภายนอก

จากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นต้นแบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย มีการกำหนดให้มีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้บุคคลภายนอกสามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการคัดเลือกของศาลปกครอง และมีการกำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งยังมีการกำหนดค่าตอบแทน โดยบัญญัติไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน

29 พฤศจิกายน 2563/ 21 ธันวาคม 2563/ 21 ธันวาคม 2563
29 November 2020/ 21 December 2520/ 21 December 2520

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวนั้น เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจแก่คู่กรณีในการร้องขอต่อศาลปกครองหรือให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองได้ และควรบัญญัติกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นมาตรฐานในการคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ ศาลปกครองควรมีการจัดอบรม และจัดเก็บข้อมูลของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนการไกล่เกลี่ยให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นบุคคลภายนอกให้มีความชัดเจน ซึ่งจะช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล และช่วยให้คู่กรณีได้รับความสะดวกและรวดเร็วในการใช้สิทธิทางศาลอันจะส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองบรรลุผลสำเร็จโดยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ย บุคคลภายนอก

Abstract

The objective of this thesis is to study the legal measure for mediation of dispute of the Administrative Court where the third person acts as the mediator of the administrative case after the promulgation of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) and after the issuance of the Rule of the General Meeting of Judges of the Supreme Administrative Court on the Mediation of Disputes in Administrative Case B.E. 2562 (2019). Based on the afore-mentioned Act and Rule, the Administrative Court has the power on the mediation of dispute. In regard to the mediator, the afore-mentioned Act and Rule stipulates that the Administrative Judge (who is not responsible for the case le) can act as the mediator. In case the Administrative Judge can act as the mediator, as a result, the Administrative Judge shall have more burden, duty and responsibility, and the efciency of administration of administrative case may decrease. Accordingly, it should be appropriate if the third person acts as the mediator of the administrative case. However, the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) and the Rule of the General Meeting of Judges of the Supreme Administrative Court on the Mediation of Disputes in Administrative Case B.E. 2562 (2019) has no provision regarding the power and duty, rule, process and qualication of the mediator who is the third person.

Based on the study, it is found that French Republic and Federal Republic of Germany (who are the model of procedure of the hearing of administrative case of Thailand) permit the third person to act as the mediator of the administrative case. French Republic permits the mediator of dispute by the selection of the Administrative Court. Moreover, French Republic has the provision of laws clearly stipulate the qualication of selection including the remuneration of such mediator.

From this study, that it is appropriate to amend the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) that the parties of administrative case have power to le their request to the Administrative Court or to authorize the Administrative Court to appoint the third person to act as the mediator of the administrative case. In addition, there should be promulgation of law to stipulate the qualication of the mediator as the standard in the selection of the third person who acts as the mediator of dispute. In this connection, the Administrative Court should hold the training and should store the data of the mediator of dispute of the administrative case. In addition, the remuneration of mediator (who is the third person) should be clearly xed. The mediator (who is the third person) will help reduce the number of cases which are led to the Administrative Court. Moreover, it is convenient and speedy for the parties of administrative case to exercise their right in Administrative Court. As a result, the procedure on the administrative dispute mediation will be successful with more efciency and effectiveness.

Keywords： Dispute in the administrative case, Mediator, Third person

บทนำ

แต่เดิมในการพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศไทยอยู่เขตอำนาจศาลยุติธรรม โดยใช้กระบวนพิจารณาทั้งกระบวนพิจารณาแบบไต่สวน และกระบวนพิจารณาแบบกล่าวหา ต่อมามีแนวคิดที่ว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนมีความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการพิจารณาคดี อันเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ในเรื่องการใช้อำนาจอันเกิดจากภารกิจของรัฐหรือการให้บริการสาธารณะ จึงจำต้องมีศาลที่มีบทบาทสำคัญทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และเรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความยุติธรรมและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน โดยยึดข้อเท็จจริงในคดีและข้อกฎหมายเป็นสำคัญ จึงกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเรียกว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาและการทำคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ ภายใต้เงื่อนไขคำฟ้องและ

คำขอที่ปรากฏต่อศาล ทำให้บางครั้งคำพิพากษาของศาลอาจไม่สามารถแก้ปัญหาที่ตรงกับความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและอาจไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งในการพิจารณาคดีแบบมีข้อพิพาท อาจทำให้ระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีต้องใช้เวลายาวนานออกไป ส่งผลให้คดียังคงค้างการพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก คู่กรณีจึงเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายและไม่ได้รับการบริการด้านการอำนวยความยุติธรรมที่ดี และการฟ้องคดีปกครองที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้เงินการนำคดีมาฟ้องก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นผลให้เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งจำนวนตุลาการที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอกับปริมาณงานคดี จึงจำเป็นต้องมีการนำเอาวิธีการอื่นมาใช้ในคดีปกครอง เพื่อที่จะช่วยให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และได้ผลตรงความต้องการของคู่กรณีแต่ละฝ่าย การยุติข้อพิพาทด้วยการนำคดีมาฟ้องศาลมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ศาลปกครองพบว่าคดีพิพาทบางคดี คู่กรณีมีความเข้าใจในข้อเท็จจริงบางอย่างคลาดเคลื่อนกันไป ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อเท็จจริงนั้นได้อย่างถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจไม่นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลปกครองจึงพยายามหาวิธีในการแก้ไขปัญหาภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ศาลปกครองได้มีการศึกษาเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือก เพื่อนำมาใช้กับคดีปกครองโดยเริ่มสนใจศึกษาการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งเป็นที่นิยมก่อนในสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย และต่อมาได้รับการยอมรับในสหภาพยุโรป[1]

การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR)[2] คือการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันของคู่กรณีหรือค้นหาทางออกที่ดีที่สุดในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินคดีของศาลเพียงอย่างเดียว จากการศึกษาพบว่าประเภทของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่นิยมนำมาใช้มากที่สุดคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยเป็นการระงับข้อพิพาทที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ มีโครงสร้างที่เป็นขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน คู่กรณีแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างกันด้วยตนเอง และกระทำโดยสมัครใจ ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง โดยมีบุคคลที่สามที่มีอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งบุคคลที่สามนี้จะไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทและเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด รวดเร็วและเกิดผลดีในระยะยาว

ก่อนที่จะนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองก็มีประสบการณ์ในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีในขั้นตอน

---

[1] สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2558) 3-10.

[2] ธนัชพร กังสังข์, "การระงับข้อพิพาทออนไลน์สำหรับข้อพิพาททางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค" (2561) 8:2 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 94, 94-98.*

การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถือได้ว่าการไต่สวนที่มีวัตถุประสงค์เช่นนี้ คือการไกล่เกลี่ยในระหว่างการไต่สวนนั่นเอง[3] เนื่องจากในระหว่างการไต่สวนหากตุลาการศาลปกครองพบว่า ความขัดแย้งของคู่กรณีในคดีเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันในเรื่องของปัญหาข้อกฎหมายหรือเรื่องของปัญหาข้อเท็จจริง ศาลอาจให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ชี้แจงและทำความเข้าใจในเรื่องนั้นในกรณีเช่นนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะกำหนดบทบาทของตนให้เป็นคนกลาง โดยการซักถามให้คู่กรณีมีโอกาสเสนอความเห็นของตนในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งการที่ตุลาการศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยในระหว่างการไต่สวนก็เพื่อทำให้คดีพิพาทยุติลงได้โดยเร็ว ได้รับความพึงพอใจของคู่กรณีร่วมกันทั้งสองฝ่าย แต่การกระทำเช่นนี้ตุลาการศาลปกครองจะต้องใช้ความระมัดระวังเลือกคดีที่มีความเหมาะสมมาไกล่เกลี่ย เนื่องจากไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ทุกคดี และยังไม่อาจถือได้ว่าตุลาการศาลปกครองสามารถดำเนินการดังกล่าวได้เต็มรูปแบบ ซึ่งหากตุลาการศาลปกครองดำเนินการเกินกว่าบทบาทของคนกลาง ก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นในความไม่มีอคติของตุลาการได้

เมื่อการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เปิดช่องให้มีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้แล้ว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมทางปกครองด้วยวิธีการทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการตามปกติของศาล ทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย จากการพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 66/4 และข้อ 4 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ในส่วนคนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งหลักของการไกล่เกลี่ยนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และต้องรักษาความลับของคู่กรณี การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองจึงถือว่ามีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วยนั้น จะสามารถทำให้ปริมาณคดีที่มีอยู่ในศาลปกครองลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วได้หรือไม่ เนื่องจากตุลาการในศาลปกครองมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีและแต่ละคนมีปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบค่อนข้างสูง

---

[3] ศรัณยู โพธิรัชตางกูร. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย ประสบการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน” (2562) 19:3.*วารสารวิชาการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง* 1, 1-5.

การกำหนดให้ตุลาการไกล่เกลี่ยคดีปกครองจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้คดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองแทนตุลาการศาลปกครอง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินคดี โดยลำดับแรกจะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และศึกษาถึงการกำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลไทยเป็นลำดับสุดท้าย ทั้งนี้ เพื่อค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองว่าสมควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคุณสมบัติการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย กำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร หากมีการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกจะมีความเหมาะสมและจะสามารถนำบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้หรือไม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย
2. วิจัยและศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายไทย
4. วิเคราะห์ปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยของระบบกฎหมายไทย เพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
5. ค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

สมมติฐานของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีสมมติฐานการศึกษาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดให้มีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง แต่หากพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีดำเนินการในการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายต่างประเทศ กำหนดให้มีการเลือกบุคคลภายนอกศาลที่มิใช่ตุลาการศาลปกครอง เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้น หากมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ตามกฎหมายไทยตามแบบอย่างของกฎหมายต่างประเทศได้ จะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินคดีปกครอง โดยช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนพิจารณาให้สามารถดำเนินคดีไปได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้โดยไม่ล่าช้า และยังเป็นการลดภาระของตุลาการศาลปกครองอีกด้วย

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศโดยศึกษากรณีกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษากฎหมาย เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง และผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในทางคดีของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคดีปกครอง ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลภายนอกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีต่อศาลปกครอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองและผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

2. สามารถอธิบายแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายไทย

4. ทำให้วิเคราะห์ถึงปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยของระบบกฎหมายไทย โดยสามารถค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5. ได้ข้อสรุปและข้อเสนอจากการวิเคราะห์ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

วิธีดำเนินงานวิจัย

การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากงานวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ บทบัญญัติกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หนังสือของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งการค้นคว้าจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเตอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

---

[5] น้ำแท้ มีบุญสล้าง, “หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (2557) 33:3 *วารสารธรรมศาสตร์* 53, 53-72.

สรุปผลวิจัย

ก่อนที่จะนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อเห็นว่าคู่กรณีอาจตกลงกันได้ ศาลปกครองจะใช้วิธีการไต่สวนคู่กรณี แต่ไม่อาจทำได้ทุกคดี และมีความเสี่ยงที่จะทำให้คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางของตุลาการศาลปกครอง ภายหลังศาลปกครองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562) และออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการฟ้องคดีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองบางประเภทได้ ในการสร้างระบบการไกล่เกลี่ยดังกล่าว ถือเป็นการสร้างทางเลือกที่เพิ่มขึ้นให้แก่คู่กรณีในการยุติข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยเจตนารมณ์ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อต้องการให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง และเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ด้วยความสมัครใจของคู่กรณีและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การกำหนดดังกล่าวย่อมส่งผลให้ตุลาการศาลปกครองรับภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น แม้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองไว้ แต่ก็ยังมีข้อสงสัยว่าการบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองเท่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จะมีผลทำให้คดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ในศาลเสร็จสิ้นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่ ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศไทยยังอยู่ในช่วงระยะเวลาเริ่มต้น แต่เมื่อแนวความคิดการพิจารณาคดีปกครองประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาหลักการจากกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในส่วนของ “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” เพื่อนำมาพัฒนาปรับใช้กับศาลปกครองของไทย สรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส หากเป็นการไกล่เกลี่ยภายหลังการฟ้องคดี สาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจมอบอำนาจให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งหรือคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ โดยการร้องขอของคู่กรณีหรือศาลแต่งตั้งเอง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลในการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากเป็นการไกล่เกลี่ยภายหลังการฟ้องคดี กฎหมายให้อำนาจเฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ส่วนการกำหนดให้บุคคลภายนอกไกล่เกลี่ยคดีพบเฉพาะแต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลทั้งก่อนฟ้องคดีหรือหลังการฟ้องคดี สำหรับของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 พบว่า ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทศาลปกครองไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพียงแต่อย่างเดียว โดยไม่ได้มีมาตราใดที่บัญญัติให้ศาลคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

จากการศึกษามาในวิจัยนี้นั้นอาจสรุปได้ว่า การนำระบบวิธีการไกล่เกลี่ย ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยของทั้งสองประเทศมาปรับใช้กับศาลปกครองไทยจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของศาลมากยิ่งขึ้น ส่วนประเทศที่เหมาะสมที่จะนำระบบผู้ไกล่เกลี่ยมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพดังกล่าว คือ ระบบผู้ไกล่เกลี่ยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ปัจจุบันในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ศาลปกครองไทยจะกำหนดผู้ไกล่เกลี่ยคดีเช่นเดียวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ได้ใช้วิธีการพิจารณาพิพากษาคดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบสาธารณรัฐฝรั่งเศสย่อมนำมาใช้เป็นแบบอย่างของประเทศไทยได้และสอดคล้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เป็นลักษณะการไกล่เกลี่ยภายหลังจากการฟ้องคดี เพื่อให้คู่กรณีในข้อพิพาททางปกครองสามารถที่จะมี “ทางเลือก” ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกัน อันจะเป็นการสร้างสันติและความสงบเรียบร้อยในทางกฎหมายให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริงต่อไป

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เนื่องจากการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งและการไกล่เกลี่ยยังคงเป็นเรื่องใหม่สำหรับศาลปกครองไทย ดังนี้ด้วยเหตุนี้จึงมีประเด็นอันควรพิจารณาสืบเนื่องต่อไปอีกถึงประเด็นปัญหาอันเกี่ยวกับความเหมาะสมและบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขการดำเนินการของบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดประเด็นปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน คดีปกครองจึงอยู่ภายใต้หลักนิติสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายปกครองจึงมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรณีต่าง ๆ ทางกฎหมาย โดยไม่จำต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้อง แต่การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญ แต่สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นคนกลางในการทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนะแนวทาง และหาทางออกที่คู่พิพาทน่าจะยอมรับและพึงพอใจ หากตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความกัน

จากการศึกษาผู้ไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลภายนอกศาลก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยนั้นมีข้อดี คือ ลดลักษณะอย่างเป็นทางการของศาล ช่วยให้คู่กรณีลดความประหม่า เกรงกลัว กล้าเปิดเผยข้อมูล สร้างบรรยากาศที่เป็นมิตรระหว่างคู่กรณี ทำให้คู่กรณีมีแนวโน้มที่จะเปิดเผยความจริงใจหรือพูดคุยกันได้มากกว่าการให้ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย อันอาจทำให้การเจรจาประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถช่วยป้องกันภาพลักษณ์ความเป็นกลางของตุลาการ รวมทั้ง บุคคลภายนอกมีประสบการณ์ในด้านอาชีพ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่าตุลาการ ผู้ที่มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีและเหตุผลที่สำคัญของการกำหนดให้มีบุคคลภายนอกไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือช่วยแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครอง ทำให้ตุลาการสามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลได้โดยเร็ว สำหรับข้อเสียของการกำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบุคคลภายนอกคู่กรณีพิพาทอาจยังคงมีความลังเลไม่มั่นใจในศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากประสบการณ์ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นสิ่งสำคัญที่สร้างความน่าเชื่อถือให้แก่คู่กรณี ดังนั้น คู่กรณีอาจเกิดความสงสัยในความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในคดีของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

กรณีมีประเด็นปัญหาที่จะหาแนวทางการแก้ไขต่อไปอีกคือปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลภายนอกทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง จากการศึกษาในวิจัยนี้พบว่าศาลปกครองไทยมิได้มีการบัญญัติให้อำนาจศาลในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้ จากการพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งฉบับ พบว่ามาตรา 66/4 บัญญัติให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้ปริมาณคดีที่ยังคงค้างการพิจารณาในศาลปกครองไม่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วดังที่ต้องการ ในส่วนนี้เมื่อได้ทำการศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยคดีปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ระบบกฎหมายเยอรมัน อาจสรุปได้ว่า ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พบว่า มีบัญญัติกฎหมายให้อำนาจในการคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนนี้สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพิ่มเติม ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการรายละเอียดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการควรกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อให้การจัดการบริหารคดีของศาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ช่วยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณีได้อย่างรวดเร็วเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย

ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากผู้ไกล่เกลี่ยถือเป็นคนกลางที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นผู้ช่วยให้การเจรจาไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มที่จะยุติลงได้ ดังนั้น ในการไกล่เกลี่ยจึงต้องการผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้และทักษะในการเจรจาไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ทักษะความสามารถในการสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือ ทักษะความสามารถในการฟังและแสดงความสนใจ ทักษะความสามารถในการแสดงออกซึ่งความเป็นกลาง และทักษะความสามารถในการประสานประโยชน์มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการเจรจาไกล่เกลี่ยมีความรู้ความสามารถในการควบคุมสถานการณ์หรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างมืออาชีพ

จากการศึกษากฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของต่างประเทศได้มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ยไว้ สรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดหน้าที่ทางจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง (Le code de justice administrative) และกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในข้อพิพาททางปกครอง (CHARTE THIQUE DES MEDIATEURS DANS LES LITIGES ADMINISTRATIFS) สำหรับสาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz – MediationsG) ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้บุคคลภายนอกมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ศาลปกครองควรมีการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุ การศึกษา ความประพฤติ เป็นต้น และควรร่วมกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อสร้างนักไกล่เกลี่ยคดีปกครองมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและความเชี่ยวชาญด้านอื่นเพื่อผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกว่า การให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่บุคลากรภายในศาลเข้ามาไกล่เกลี่ยคดีปกครอง จะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนอย่างไร ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่บุคคลภายนอก หากผลการไกล่เกลี่ยเสร็จสิ้นแล้ว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน บุคคลภายนอกย่อมได้รับค่าตอบแทนจากการทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดค่าตอบแทน กรณีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นบุคคลภายนอก ตุลาการอาจกำหนดค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนให้กับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยกำหนดค่าตอบแทนอาจคำนวณตามชั่วโมงการทำงาน และให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมกันชำระค่าตอบแทนดังกล่าว หรือในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดร้องขอต่อศาลในการขอยกเว้นค่าตอบแทนดังกล่าว ศาลอาจให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ร้องขอได้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นบุคคลภายนอก ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 จึงมีข้อเสนอแนะถึงแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ควรนำแนวความคิด เทคนิค และประสบการณ์ของศาลปกครองต่างประเทศที่มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะคู่กรณีแต่งตั้งเองหรือศาลเป็นผู้แต่งตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองของไทยก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในทางปฏิบัติ เพื่อที่จะนำหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาพัฒนาหรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับศาลปกครองเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองต่อไป

2. เห็นควรเพิ่มเติมมาตรา 66/4 วรรคสี่และวรรคห้า ดังนี้ *“เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่ได้รับมอบหมายจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเห็นชอบแล้วแต่กรณี ศาลอาจรับรองโดยคัดเลือกบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญข้อพิพาท และความเหมาะสมของบุคคลภายนอก*

หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

3. ให้นำมาตรา 66/6 หลักความเป็นกลาง มาตรา 66/8 หลักการรักษาความลับ มาตรา 66/2 ในเรื่องคดีที่อยู่ในอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง มาตรา 66/3 ข้อห้ามในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/9 การสิ้นสุดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมาตรา 66/11 เหตุในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งพิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ใช้บังคับกับบุคคลภายนอกผู้ไกล่เกลี่ยด้วย

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพิ่มเติม หมวด 3 โดยกำหนดว่า *“หมวด 3 ทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ส่วนที่ 1 การขึ้นทะเบียนข้อ 35 ผู้ขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้*

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายขึ้นไป

(3) ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ศาลปกครองกำหนด

(4) เป็นบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ผ่านการฝึกอบรมภาคปฏิบัติในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยและเหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

(5) ไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(7) ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกถอดถอนให้พ้นจากบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย

5. ควรเพิ่มเติมมาตรา 66/4 วรรคหก ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน ดังนี้

“ถ้ามีการกำหนดค่าตอบแทนและจำนวนเงินค่าตอบแทนการดำเนินการของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนดังกล่าว”

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า อาจใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายของผู้ประนีประนอมตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 สำนักงานศาลยุติธรรม[4] เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ยคดีของศาลยุติธรรมในประเทศไทย และหากการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกประสบความสำเร็จ ศาลปกครองควรกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นวิชาชีพและมีค่าตอบแทนที่สูงขึ้น เพื่อที่จะเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยมากขึ้น

6. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดว่า *“หมวด 3 ทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ส่วนที่ 1 การขึ้นทะเบียน ข้อ 36 ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยโดยให้คำนึงถึงความจำเป็นของแต่ละศาล*

กรอบอัตราผู้ไกล่เกลี่ยที่แต่ละศาลเสนอขอให้ขึ้นทะเบียนตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามประกาศสำนักงานศาลปกครอง

บุคคลภายนอกที่ขึ้นทะเบียนต่อศาลปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่ได้ผ่านการฝึกอบรมทั้งทางด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติตามหลักสูตรที่ศาลปกครองกำหนด”

---

[4] อุดม งามเมืองสกุล, วิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ, “กฎหมายการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทภาคประชาชน” (2563) 49:2 *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 297, 297-315.

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

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พบว่า แม้การไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกที่มิใช่ตุลาการจะยังคงมีข้อเสียหลายประการซึ่งอาจจะทำให้คู่กรณีเกิดความไม่เชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของบุคคลภายนอก ประกอบกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ก็นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยบุคคลภายนอกได้ จะเป็นประโยชน์และจะเกิดผลดีต่อภาคประชาชน การไกล่เกลี่ยโดยบุคคลภายนอกจะทำให้บรรยากาศของการพูดคุยเป็นกันเอง ช่วยให้ประชาชนลดความเกรงกลัวต่อบรรยากาศของศาล กล้าที่จะมาใช้บริการของศาลมากขึ้นเมื่อตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนกล้าจะเปิดเผยความในใจทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการคดีของศาล ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ทำให้ปริมาณคดีที่ยังคงรอการพิจารณาคดีในศาลเสร็จสิ้นไปได้โดยเร็ว โดยในระยะแรกเริ่มอาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ของศาลที่จะให้การสนับสนุนการทำงานของผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอก ซึ่งรวมถึงเสริมสร้างความรู้ทั้งทางด้านการดำเนินคดีในศาลที่จำเป็นและความรู้ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างสม่ำเสมอให้แก่บุคคลภายนอก ควบคุมดูแลผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งทางด้านคุณภาพและจริยธรรม ให้การใช้ผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกบรรลุถึงเป้าหมายของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานของศาลปกครองต่อไป

บรรณานุกรม

กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, *เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เอกสารชุดความรู้ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562* (กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2563).

ณัฏฐพล สกุลเมฆา, *ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมัน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560).

ธนัชพร กังสังข์, "การระงับข้อพิพาทออนไลน์สำหรับข้อพิพาททางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค" (2561) 19:3 *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.*

นาตาชา วศินดิลก ผลพฤกษ์, *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

บุญตา ส. ผาบมีชัย, *กระบวนการว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, *หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง.เอกสารประกอบการบรรยาย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2563).

พัชฌา จิตรมหึมา, *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016. เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ....* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560).

เพียงพิศ ผลตาล, *การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549).

รัตนลักษณ์ นาถนิติธาดา, *การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

ศรัณยู โพธิรัชตางกูร, "การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองไทย:ประสบการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน" (2562) 19:3 *วารสารวิชาการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.*

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2558).

อนันต์ จันทรโอภากร, *ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท: การเจรจา การไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

อุดม งามเมืองสกุล, วิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ, "กฎหมายการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทภาคประชาชน" (2563) 49:2 *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*

Chistopher W. Moore., *The Medication Process Practice Strategies for Resolving* (U.S.A.: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996).

Dwight Golann and Jay Folberg, *Mediation: The Role of Advocate and Neutral* 2nd Edition (New York: Aspen Publishers, 2011).