

## การไถ่เกี้ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง



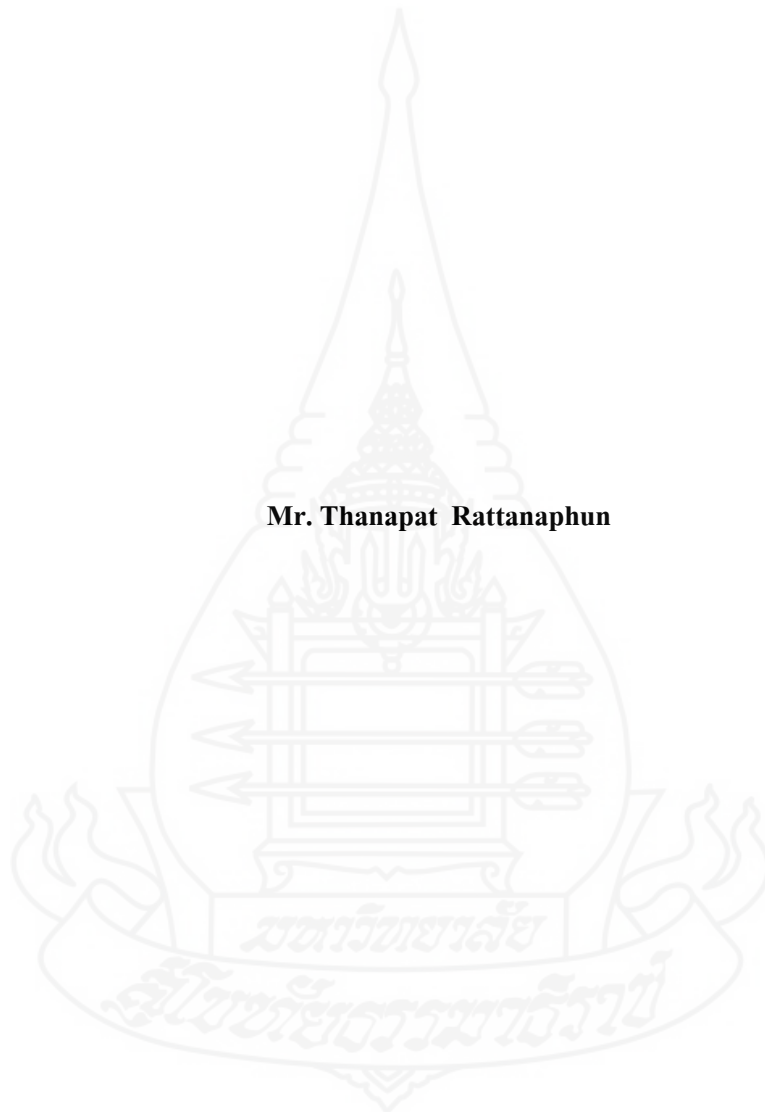
นายธนภัทร รัตนพันธ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2556

# **Administrative Mediation in Administrative Court**

**Mr. Thanapat Rattanaphun**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง  
ชื่อและนามสกุล นายชนภัทร รัตนพันธ์  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)



(อาจารย์เชียรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ผู้ศึกษา นายชนภัทร รัตนพันธ์ รหัสนักศึกษา 2554001806 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ปีการศึกษา 2556

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและหลักการของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง ตลอดจนเสนอแนะเพิ่มเติม ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกระแสหลัก

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง และการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หนังสือ บทความ งานวิจัย วารสาร สื่อสารสนเทศ อิเล็กทรอนิกส์และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไต่ถามคดีพิพาททางปกครอง เพื่อให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองไว้ ศาลปกครองจึงไม่อาจไต่ถามข้อพิพาททางปกครองได้ ซึ่งจากการศึกษาผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางว่า ควรมีการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง เพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งเป็นแนวคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกระแสหลัก ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และประเภทของคดีที่ไต่ถามได้ อำนาจและขอบเขตของศาลปกครอง ในการพิพากษาตามยอม และกำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด ห้ามมิให้อุทธรณ์ในเนื้อหาของคำพิพากษา รวมทั้งมาตรการรองรับในการบังคับคดี ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นเครื่องมือและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย

คำสำคัญ การไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง ศาลปกครอง



**Independent Study title:** Administrative Mediation in Administrative Court

**Author :** Mr. Thanapat Rattanaphun; **ID :** 2554001806; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. Kamolchai Rattanasakalwong, Professor; **Academic year:** 2013

### **Abstract**

This independent study on administrative mediation in Administrative Court aims to study concepts, theories, definitions and principles of administrative mediation in Administrative Court, problems related to administrative mediation, and also suggest the improvement guidelines of jurisprudences in accordance with the Act Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) and Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E. 2543 (2000) to bring about clarity and agreement in implementation of alternative dispute resolution along with the conventional administrative justice system.

This independent research is a qualitative research collecting data from provisions of laws concerning administrative mediation and providing alternative justice procedure which the State have to provide for the citizens, books, articles, researches, journals, electronic media and other relevant documents.

It was found that the model countries where the Administrative Court exist for administrative dispute especially France and Germany provide the court power to mediate administrative disputes. In Thailand, the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542, did not authorize Administrative Court to consider administrative disputes. Therefore, the Administrative Court has not power to mediate administrative disputes. The author suggests that there should be administrative mediation resolution and compromises that are used together with the conventional administrative justice system. Therefore, provisions should be added to the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542, and protocols of the General Assembly of Judges in Administrative Court on administrative case consideration. Principles and types of cases, power and the scope of Administrative Court should be determined. Administrative Court's decisions should be final and not subject to appeal. There should also be enforcement measures that will be used as tools and methods of administrative dispute resolution.

**Keywords:** administrative mediation, Administrative Court

## กิตติกรรมประกาศ

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการในการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระเป็นอย่างสูง ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา แนวคิดทางวิชาการ รวมทั้งตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการเรียบเรียงจัดทำการศึกษาอิสระฉบับนี้ จนสำเร็จได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ร่วมเป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ได้เมตตาให้ความรู้ แนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาอิสระฉบับนี้จนถูกต้องมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียน รวมถึงเจ้าของผลงานเขียนในหนังสือ วารสาร บทความในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอิสระฉบับนี้ทุกท่านที่ผู้เขียนได้ศึกษา ค้นคว้า ตลอดจนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการซึ่งเป็นประโยชน์ในการเรียบเรียงการศึกษาอิสระฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดนี้มอบเป็นกตเวทิตูณแด่ บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้วางรากฐาน การศึกษาอันเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตให้กับผู้เขียน และผู้แต่งตำราและบทความต่าง ๆ ที่ผู้เขียนใช้ในการศึกษาค้นคว้า ตลอดทั้ง พี่ ๆ เพื่อน ๆ ข้าราชการศาลปกครอง โดยเฉพาะเพื่อน ๆ พนักงานคดีปกครอง รุ่นที่ 13 ทุกท่านที่ร่วมให้ความรู้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียน จนกระทั่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลาย ผู้เขียนขอน้อมรับและกราบขอภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ธนภัทร รัตนพันธ์

มิถุนายน 2557

## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....  | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....   | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ .....  | ฉ    |
| บทที่ 1 บทนำ .....   | 1    |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่องที่วิจัย .....   | 1    |
| 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....   | 5    |
| 3. วิธีดำเนินการศึกษา .....  | 5    |
| 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....   | 6    |
| บทที่ 2 ความหมายและประเภทคดีปกครอง ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี<br>เกี่ยวข้องกับการไต่เถียงคดีปกครอง .....                 | 7    |
| 1. ความหมายและประเภทของคดีปกครอง .....   | 8    |
| 2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการไต่เถียงข้อพิพาทในคดีปกครอง .....  | 18   |
| 2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....  | 19   |
| 2.1.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....   | 19   |
| 2.1.2 เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....  | 20   |
| 2.1.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย .....   | 20   |
| 2.1.4 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ .....   | 21   |
| 2.1.5 ขอบเขตอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง .....   | 22   |
| 2.2 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ .....   | 24   |
| 2.2.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ .....   | 25   |
| 2.2.2 ความหมายของหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ .....  | 26   |
| 2.2.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการตรวจสอบความชอบ<br>ด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ..... | 27   |

## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย.....   | 28   |
| 2.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเจรจา.....  | 28   |
| 2.3.2 ทฤษฎีการแข่งขัน.....   | 28   |
| 2.3.3 ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา.....  | 28   |
| 2.4 ความหมายและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 29   |
| 2.4.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 29   |
| 2.4.2 หลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....   | 34   |
| 2.4.3 ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 35   |
| 2.4.4 บทบาท หน้าที่ และจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 36   |
| 2.4.5 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 38   |
| 2.4.6 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.....  | 38   |
| บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของไทยและของต่างประเทศ.....                                       | 40   |
| 1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....  | 40   |
| 1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรอื่น.....   | 43   |
| 1.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดย Le Mediateur.....  | 43   |
| 1.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยหน่วยงานทางปกครอง.....  | 44   |
| 1.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการเฉพาะ.....  | 44   |
| 1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง.....  | 45   |
| 1.2.1 อำนาจของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง.....   | 46   |
| 1.2.2 ประเภทของคดีปกครองที่ทำการไกล่เกลี่ย.....  | 47   |
| 1.2.3 ผลของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง.....   | 47   |
| 2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....  | 50   |
| 2.1 สัญญาประนีประนอมยอมความหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง<br>ในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง..... | 50   |
| 2.2 สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง<br>ในกระบวนการพิจารณาชั้นศาล.....                          | 52   |
| 2.2.1 หลักเกณฑ์การประนีประนอมในชั้นศาล.....  | 52   |
| 2.2.2 ความสมบูรณ์ของการประนีประนอมในชั้นศาล.....   | 53   |

สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| 3. การไถ่เก็ลยข้อพิพาทในประเทศไทย.....   | 54   |
| 3.1 การไถ่เก็ลยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม.....   | 54   |
| 3.2 ประเภทของคดีที่ทำการไถ่เก็ลย.....  | 57   |
| 3.2.1 การไถ่เก็ลยคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....  | 57   |
| 3.2.2 การไถ่เก็ลยคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน<br>และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.....                                   | 58   |
| 3.2.3 การไถ่เก็ลยคดีครอบครัวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชน<br>และครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534.....            | 60   |
| 3.2.4 การไถ่เก็ลยคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ<br>ตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ<br>พ.ศ. 2540..... | 61   |
| 3.2.5 การไถ่เก็ลยคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....  | 61   |
| 3.3 ผลของการไถ่เก็ลยการไถ่เก็ลยคดีปกครอง.....  | 62   |
| 3.3.1 การไถ่เก็ลยประสบความสำเร็จ.....  | 62   |
| 3.3.2 การไถ่เก็ลยไม่ประสบความสำเร็จ.....   | 63   |
| บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาททางปกครอง.....   | 64   |
| 1. หลักในการไถ่เก็ลยข้อพิพาทในคดีปกครอง.....   | 67   |
| 1.1 พิจารณาในด้านคู่กรณีฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....   | 67   |
| 1.2 พิจารณาในด้านศาลปกครอง.....  | 68   |
| 2. ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ไถ่เก็ลยได้.....   | 69   |
| 3. บทบาทของศาลปกครองในการไถ่เก็ลยคดีปกครอง.....  | 79   |
| 3.1 ลำดับชั้นของศาลปกครองที่มีอำนาจในการไถ่เก็ลย คดีปกครอง.....  | 79   |
| 3.2 ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ไถ่เก็ลยคดีปกครอง.....  | 79   |
| 4. ผลในทางกฎหมายของการไถ่เก็ลยข้อพิพาทในคดีปกครอง.....   | 80   |
| 4.1 กรณีไถ่เก็ลยสำเร็จ.....  | 80   |
| 4.2 กรณีไถ่เก็ลยไม่สำเร็จหรือสำเร็จเพียงบางส่วน.....   | 82   |

สารบัญ (ต่อ)

|                                  | หน้า |
|----------------------------------|------|
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 83   |
| 1. บทสรุป.....                   | 83   |
| 2. ข้อเสนอแนะ.....               | 90   |
| บรรณานุกรม.....                  | 94   |
| ประวัติผู้ศึกษา.....             | 99   |



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นเวลากว่าทศวรรษแล้วที่ศาลปกครอง สถาบันตุลาการหลักของประเทศที่ได้ทำหน้าที่หลักในการใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้กับสังคมไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีในคดีปกครอง โดยการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือการดำเนินกิจกรรมทางการปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งศาลปกครองมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม มีอิสระ และเป็นกลางโดยใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่อาจจะมีปัญหาและอุปสรรคทางด้านคดีความ ในการให้ความช่วยเหลือคู่กรณีที่ไม่สะดวกหรือเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ดีเท่าที่ควร หรือไม่สอดคล้องตามแนวทางการบริหารงานยุติธรรมในแต่ละยุค ซึ่งในแต่ละยุคความยุติธรรมต้องมุ่งเน้นให้สอดคล้องต่อความต้องการสูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ และในการให้บริการประชาชนต้องสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นกระบวนการยุติทางเลือกมาใช้ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ได้รับความเที่ยงธรรมเป็นกลาง และให้ได้รับความยุติธรรมที่รวดเร็วและเสมอภาค (The rule of law) ในการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น ทั้งเป็นการเปิดโอกาสทางกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) อีกทางเลือกหนึ่ง เพื่อเป็นการตรวจสอบและประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้มาขอรับบริการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อการบริหารราชการ รวมทั้งประกันความถูกต้องและเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่พิพาท โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) เพื่อสร้างประสิทธิภาพ (Process perspective) คุณภาพทางบริการ (People perspective) และเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน (Policy perspective)



กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นตุลาการ ตามภาคีตกลงหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือการปฏิเสธความยุติธรรม” “Justice delay is justice denied” ที่เล็งเห็นว่า ผู้ที่อยู่ในภาวะเป็นคดีความทุกฝ่ายย่อมต้องการได้รับความเป็นธรรมในเวลาอันรวดเร็ว รัฐซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนด้วยการหามาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อลดภาระการดำเนินคดีของประชาชน และเป็นมาตรการที่จะทำให้อคติความเสร็จสิ้นไป โดยความรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีกระบวนการยุติธรรมตามปกติ รัฐจึงต้องจัดให้มี “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” โดยหลักการของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนในการที่เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ปัจจุบันศาลปกครองยังไม่ได้มีการนำกระบวนการยุติธรรมแนวนี้มาใช้ อันเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาลตามปกตินั้นต้องมีค่าใช้จ่ายในการนำคดีขึ้นสู่ศาล และที่สำคัญต้องใช้เวลามากในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม ทั้งมีข้อยุ่งยากในเรื่องความสลับซับซ้อนของกระบวนการตามกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ยิ่งในปัจจุบันรัฐต้องแบกรับภาระในการจัดสรรงบประมาณไปกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาล เพื่อบริการให้แก่ประชาชน โดยเมื่อประชาชนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อขอความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของศาล ทำให้มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก และคงค้างพิจารณาในศาล ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต้องใช้เวลาที่ยาวนานกว่าที่ศาลจะได้มีคำพิพากษาเสร็จในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงอาจทำให้คู่กรณีหรือประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างแท้จริง เพราะความล่าช้าที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในความเดือดร้อนและเรียกร้องหาความยุติธรรม โดยการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญ และมุ่งหวังว่าทุกคนมีสิทธิเรียกร้องความยุติธรรมได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ดังนั้น ในการเรียกหาความยุติธรรมนั้น “ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง” หลักการนี้ตั้งอยู่บนสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและสิทธิอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่มีความมุ่งประสงค์เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น เพราะถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายพร้อมกับความหวังว่าจะได้รับการเยียวยา จึงจำเป็นต้องมีการ ไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความในชั้นศาล เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน ในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว อีกทางเลือกหนึ่ง ควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น สิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ทำอย่างไรให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นระงับไป ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทในปัจจุบันมีอยู่มากมายหลายวิธี วิธีหนึ่งที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทมาช้านานแล้ว คือการฟ้องร้องต่อศาล (Litigation) เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคัดสินคดี ซึ่งได้รับการยอมรับว่าได้ผลแน่นอนและเป็นที่สุดโดยคำพิพากษา เพราะเป็นการ

พิจารณาโดยบุคคลที่สามที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลยังมีผลบังคับผูกพันคู่ความให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะ อาจมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องความล่าช้าในการพิจารณา ปัญหาปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมาก ปัญหาความไม่พร้อมของบุคลากรในระบบ หรือปัญหาค่าใช้จ่าย ฯลฯ และไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้ว ผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด โดยต้องมีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้ หรือหากคู่ความฝ่ายใดยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลสูง และกว่าที่ศาลสูงจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด หรือกว่าจะมีการบังคับคดี คู่ความก็จะต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก และอาจไม่ทันต่อความเสียหายของคู่ความที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งหากมีมาตรการที่ช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวแตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล หรือแบ่งเบาภาระคดีของศาล ซึ่งนอกจากการพัฒนากระบวนการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแล้ว กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเยียวยาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เนื่องจากวิธีการนี้จะเน้นการส่งเสริมให้คู่ความได้มีโอกาสเจรจา และหาข้อยุติพิพาทร่วมกัน ทำให้บางคดีที่ไม่ควรเข้าสู่ระบบ เพราะอาจส่งผลให้ต้องสูญเสียเวลา บุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบศาลที่เป็นทางการเพื่อพัฒนาการไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้น โดยแนวคิดการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลนั้น ปัจจุบันศาลในหลาย ๆ ประเทศได้นำไปใช้กันเป็นจำนวนมาก ด้วยขั้นตอนที่ไม่สลับซับซ้อน ทำให้การอำนวยความสะดวกสามารถทำได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แล้วยังมีส่วนในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ความไว้ต่อไป และยุติข้อพิพาทลงโดยเป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (win-win Situation) ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justices) ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการเปลี่ยนมุมมองต่อกระบวนการยุติธรรมแบบเดิม ในปัจจุบันกฎหมายได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลได้ ในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญา ซึ่งในคดีแพ่งนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันมีพื้นฐานอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ซึ่งคู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน มีอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย รวมทั้งหลักวิธีพิจารณาความในคดีแพ่ง

เป็นหลักเรื่องการเจรจาระหว่างคู่ความ ซึ่งคู่ความมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน การไต่ถามคดีพิพาททางแพ่งเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันนั้น จึงสามารถกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนการไต่ถามคดีเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญานั้นจะเป็นการไต่ถามคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ โดยไม่มีการกำหนดช่องทางไว้อย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติคู่ความสามารถใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 35 และมาตรา 39) ได้แก่ การยอมความหรือถอนฟ้องก่อนคดีถึงที่สิ้นสุด ซึ่งเมื่อดำเนินการดังกล่าวไปแล้ว คู่พิพาทก็จะเสียสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล แต่สำหรับในคดีพิพาททางปกครองนั้นคู่กรณีมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำของฝ่ายปกครองก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจึงจะสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ อีกทั้ง การกระทำดังกล่าวยังต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง จึงมีข้อพิจารณาว่าการไต่ถามคดีพิพาทในศาลปกครองเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันนั้นสามารถนำมาใช้ระงับข้อพิพาทปกครองได้หรือไม่ และภายในขอบเขตเพียงใด นั้น หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวล (The Civil Law System) และเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะแตกต่างหากจากศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไต่ถามคดีพิพาททางปกครองเพื่อให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครอง ในการไต่ถามคดีพิพาททางปกครอง เพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน ศาลปกครองจึงไม่อาจไต่ถามคดีพิพาททางปกครองได้ เหตุผลน่าจะมาจากยังไม่มี ความชัดเจนทางกฎหมายและแนวคิดว่าจะสามารถทำได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด อีกทั้งในทางปฏิบัติยังมีปัญหาข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังนั้น หากจะนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามมาใช้กับคดีปกครองโดยให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามคดีได้ นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดของกระบวนการไต่ถามคดี หลักเกณฑ์ของการไต่ถามคดีโดยทั่วไป หลักพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามคดีปกครอง ประเภทของคดีปกครองที่ไต่ถามคดีได้ บทบาทของศาลปกครองในการไต่ถามคดีปกครอง ผลในทางกฎหมายของการไต่ถามคดีปกครอง รวมทั้งแนวทางการไต่ถามคดีปกครองของศาลปกครองในต่างประเทศ เพื่อให้เกิด

ความชัดเจนและสอดคล้องกับกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และแนวทางสากลที่มีแนวโน้มในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้มากขึ้น ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครอง เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันเป็นประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาททางปกครองด้วยการไต่ถามข้อพิพาทให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อนำมาใช้ควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณี พร้อมกับการประสานประโยชน์ของทางราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีควบคู่ยั่งยืนสืบไป

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษา ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การไต่ถามข้อพิพาทประนีประนอมยอมความข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาลปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมายและหลักการของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง โดยศึกษาเปรียบเทียบของไทยและต่างประเทศ

2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับการไต่ถามคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงประเภทความที่สามารถทำการไต่ถามข้อพิพาทได้ การอุทธรณ์ และการบังคับคดี

## 3. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต (internet) และวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อกฎหมาย ทฤษฎีอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

4.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

4.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีปกครองของไทยและต่างประเทศ

4.3 ทำให้ทราบถึงปัญหา ในการบังคับคดีในระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเภทความที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ การอุทธรณ์ และการบังคับคดี

4.4 ทำให้ทราบถึงบทสรุป ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง

4.5 ผลการศึกษานี้สามารถเป็นองค์ความรู้ (Body of knowledge) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งข้อพิพาททางปกครองให้มีประสิทธิภาพและลดปริมาณคดีของศาลปกครอง โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเข้ามาช่วยให้คดีเสร็จไปโดยเร็ว



## บทที่ 2

# ความหมายประเภทคดีปกครอง ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวข้องกับการไต่ถ้อยคดีปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองนั้น โดยทัศนคติของนักวิชาการมีความหลากหลายแตกต่างกันไป รวมทั้งแนวความคิดหนึ่งเชื่อว่าการพัฒนาทางการเมืองการปกครองจะต้องเริ่มจากการจัดระเบียบทางกฎหมายและระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพพร้อมด้วย ภายใต้ทัศนคตินี้ การพัฒนาระบบบริหารจะส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของความคิดที่เป็นเหตุเป็นผล โดยต้องยึดมั่นในกฎหมาย และส่งเสริมความสามารถและความชำนาญเฉพาะตัวบุคคล ซึ่งถือเป็นการพัฒนาการเมืองแบบหนึ่ง ส่วนกระบวนการไต่ถ้อยข้อพิพาท ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการเชิงกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลต่อไปถึงการพัฒนาการเมืองด้วยเช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยความเป็นจริงของประเทศไทยในขณะนี้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจหลัก กล่าวคือ ภายใต้หลักกนิตรัฐ อำนาจอธิปไตยแบ่งวิธีนำไปใช้ 3 ทาง กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือการตรากฎหมายเพื่อเป็นกรอบให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่หลัก คือ การบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยอยู่ภายใต้กฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และองค์กรของรัฐฝ่ายที่สาม คือฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งในคดีพิพาททางปกครองนั้นคู่กรณีมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันและการกระทำของฝ่ายปกครองก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจึงจะสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ อีกทั้ง การกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย จึงมีข้อพิจารณาว่าการไต่ถ้อยข้อพิพาทในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันสามารถนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้หรือไม่ และภายในขอบเขตใด เพียงนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจึงเสนอเกี่ยวกับความหมาย ประเภทของคดีปกครอง ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถ้อยคดีปกครองตามลำดับ ดังนี้

## 1. ความหมายและประเภทของคดีปกครอง

ความหมายทั่วไปของคดีปกครอง

ศาสตราจารย์ Leon Moureau ให้ความเห็นว่า คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกัน อันเกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง<sup>1</sup> โดยศาสตราจารย์ Moureau พอใจนิยามนี้มากกว่านิยามที่เห็นว่าคดีปกครอง คือ ข้อพิพาท (litiges) หรือข้อโต้เถียงกัน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เพราะความหมายแรกนั้น ได้ผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activite administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ย่อมไม่อาจเกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ศาสตราจารย์ Moureau ให้อีกนั้น นักกฎหมายฝรั่งเศสยังถือว่าเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะโดยปกติกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล การฟ้องคดีต่อศาล และเป็นเรื่องของศาลปกครอง<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ J-M. Auby และ R. Drago ได้กล่าวไว้ว่า คดีปกครองหมายถึง ข้อพิพาท (litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองสาธารณะ ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท<sup>3</sup>

ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายคดีปกครองว่า หมายถึง กรณีต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการกระทำในทางปกครอง<sup>4</sup>

ศาสตราจารย์ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงลักษณะคดีปกครองไว้ว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้

<sup>1</sup> Leon Moureau, *Notion et specificite du contentieux administrative*, Melanges Jean DABIN, Tome I, (paris, 1963), p.180 อ้างใน ประสาท พงษ์สุวรรณ, *วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครอง การพิจารณาคดี และการบังคับคดี*, เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ ๒, (สำนักงานศาลปกครอง 2547), หน้า 2

<sup>2</sup> Bernard PACTEAU, *contentieux administrative*, 5 ed, paris, P.U.F., 1999 อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ, *วิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครอง การพิจารณาคดี และการบังคับคดี*, เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ ๒, (สำนักงานศาลปกครอง 2547), หน้า 2

<sup>3</sup> AUBY J-M et DRAGO R., *Traite de contentieux administratif*, t.1., ๒ L.G.D.J., 2ed. (paris 1975), pages 9-0 อ้างใน โภคิน พลกุล, เอกสารบรรยายวิชา น.71 ปัญหาขั้นสูงในกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2/2528, หน้า 17,

<sup>4</sup> ประยูร กาญจนกุล, “คดีปกครอง”, *อุลพท*, ปีที่ 27 เล่ม 15 (กันยายน-ตุลาคม 2523), หน้า 9.



อำนาจทางปกครองกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และต้องเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง<sup>5</sup>

แต่หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มิได้บัญญัติถึงความหมายของคดีปกครองไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้ทราบความหมายของคดีปกครอง คือ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยสุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ดังนั้น จากคำจำกัดความของคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายโดยทั่วไปของคดีปกครองได้ ดังนี้

<sup>5</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ลักษณะและประเภทคดีปกครอง, เอกสารการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง รุ่นที่ 5, (สำนักงานศาลปกครอง 2544), หน้า 1033 - 1040.

<sup>6</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## (1) ความหมายของคดีปกครองโดยใช้เกณฑ์คู่กรณีในการพิจารณา

คดีปกครอง หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง

## (2) ความหมายของคดีปกครองโดยใช้เกณฑ์การใช้อำนาจในการพิจารณา

คดีปกครอง หมายถึง คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางมหาชน หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

แต่ภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>7</sup> ได้บัญญัติความหมายของคำว่า คดีปกครองไว้ตามนัยมาตรา 223 วรรคหนึ่งว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น หลังจากที่ศาลปกครองได้เปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยได้ให้ความหมาย คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>8</sup> ว่าเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>8</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน

การดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด และต่อมาเมื่อตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้น ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยได้ให้ความหมาย คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล<sup>9</sup> ว่าเป็นคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่น ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

เมื่อศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จึงแบ่งลักษณะคดีปกครองได้ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาตอนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อ ซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ก็ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

ลักษณะคดีตามข้อ 1. นี้ได้แก่ คดีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) นั้นเองและคดีดังกล่าว มาตรา 72 (1) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมักเรียกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง

<sup>9</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 17 มกราคม 2557, ข้อ 2.

หรือสั่งห้ามการกระทำ แต่การที่ศาลปกครองจะเพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองได้ก็ เพราะเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ ชอบด้วยกฎหมายนั้นหากจำแนกตามมาตรา 9 (1) แล้ว มีอยู่ด้วยกัน 10 ประการ คือ

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมี ฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ในเรื่องใบอนุญาตสถาน บริการ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอน ใบอนุญาตเป็นของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดใน จังหวัดอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำ กว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีทำนองนี้ก็ ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เหตุในกรณีนี้ ความจริงแล้วอาจรวม เป็นเหตุเดียวกับเหตุประการแรกได้เพราะต่างก็เป็นเรื่องของความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนมิให้ต้องตีความความหมายของความ บกพร่องในเรื่องอำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าจำกัดหรือขยายครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง กฎหมายจึงกำหนดให้มีกรณีการกระทำ “นอกเหนืออำนาจหน้าที่” อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหมายถึงว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมาย อยู่แล้ว และมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่ได้กระทำการไป นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมี อำนาจจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การ บริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็น การออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้มี ผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่า เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่ เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การ

กระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น

(4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ก็คือเช่น กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ ดังนั้น หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือ หรือขอความเห็น ดังนั้น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านั้น ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

(5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วบางครั้งฝ่ายปกครองจะต้องปรับวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรือดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ จึงมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น โดยคำนึงถึงว่าวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่มากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำ “โดยไม่สุจริต” นั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาที่มีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตนั้นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมิวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ได้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่ง



ของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาโดยตลอด

(8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มีความหมายว่า การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีขั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็น ภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่า จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่า จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจ เป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเอง

2. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียน

เรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณาบังคับระเบียบหรือไม่ภายใน 3 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คดีลักษณะดังกล่าวนี้ได้แก่คดีที่กล่าวในมาตรา 9 (2) ซึ่งตามมาตรา 72 (2) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

3. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกี่ยวเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และต้องเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หมายความร่วมมือการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามกฎหมาย เช่น คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินของกรมทางหลวง วินิจฉัยว่า เป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 คดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตรเพื่อดำเนินการขุดลอกคลองของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท วินิจฉัยว่า เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบทของหน่วยงานดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่ว ๆ ดังเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคนไข้ ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ข้อพิพาทนั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากมิได้เกิดจากการใช้อำนาจ หรือความเสียหายอันเกิดจากการระเบิดระหว่างการขนย้ายวัตถุระเบิดเพื่อไปทำลายในสถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของทหาร วินิจฉัยว่า แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลายเป็นเพียงการปฏิบัติภารกิจทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือพนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาด ทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต้อง



ฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทที่ (3) นี้ มีข้อสังเกตที่น่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว เป็นต้น

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนี้ มีข้อพึงพิจารณาด้วยว่ากฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคดีความรับผิดทางละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น อันหมายถึง หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เช่น คดีฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ็ดริ้วชดใช้ค่าเสียหายจากการฉุดพันสารจำกัดวัชพืชในหมู่บ้านอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนอุ่นของผู้ฟ้องคดี หรือกรณีฟ้องขอให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมกรณีสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเก็บรักษาวัตถุกัมมันตภาพรังสี เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม (3) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (3) นั่นเอง ซึ่งมาตรา 72 (3) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

4. คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองมีข้อพิจารณาดังนี้ ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาลักษณะที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น

หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะ เช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาล

ปกครอง เช่น สัญญาการใช้ไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวง วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาเช่าซื้ออาคารระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเอกชน เป็นต้น

ลักษณะคดีตาม (4) นี้ได้แก่กรณีตามมาตรา 9 (4) นั้นเอง และมาตรา 72 (3) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา

5. คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้ กรมเจ้าท่าฟ้องศาล เพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

ลักษณะตาม (5) นี้ได้แก่คดีตามมาตรา 9 (5) และ (6) นั้นเอง และศาลมีอำนาจตามมาตรา 72 (3) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือตามมาตรา 72 (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

อนึ่ง การฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) หรือมาตรา 9 (2) พร้อมกับเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดตามมาตรา 9(3) ไปด้วย ย่อมทำได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลจะมีอำนาจพิพากษาทั้งตามมาตรา 72 (1) หรือมาตรา 72 (2) และมาตรา 72 (3)

รวมทั้งมีคดี 3 ประเภทที่กฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษสังกัดศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว มีคดีบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติให้ศาล

ปกครองสูงสุดคดีปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลชั้นต้นแล้วยังมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง 4 ประเภทด้วย คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ขณะนี้ที่ประชุมใหญ่ฯ ยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จึงต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น เพราะเป็นคดีตามมาตรา 9 (1) อยู่แล้ว และเมื่อใดที่มีประกาศกำหนดของที่ประชุมใหญ่ฯ ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 (1) อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 (1)

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้ก็เป็นคดีลักษณะเดียวกับคดีตามมาตรา 9 (1) นั่นเอง แต่ด้วยความสำคัญของกฎดังกล่าวจึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง อำนาจของศาลในการพิพากษาคดีจะเป็นไปตามมาตรา 72 (1)

(3) ลักษณะคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

อนึ่ง คดีตาม (1) และ (2) ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 (3) ไปพร้อมกันได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็จะมีอำนาจพิพากษาเช่นเดียวกับศาลชั้นต้น ดังที่กล่าวมาแล้ว

## 2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการไต่ถ้อยคดีปกครอง

การไต่ถ้อยคดีปกครองเป็นการเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่ความในคดีปกครองโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งคู่ความในคดีปกครองอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยอาจเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ และอย่างที่ได้อธิบายมาแล้วว่า คดีปกครองทุกประเภทต้องมีการกระทำทางปกครองเป็นฐานอยู่เสมอ มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงมาจากการกระทำทางปกครองประเภทต่าง ๆ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ๆ อยากรู้ก็ตาม หากคู่กรณีไม่รอนศาลมีคำพิพากษา แต่เจรจา

ประนีประนอมยอมความกันก่อน โดยมีศาลปกครองเป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ย ข้อตกลงระหว่างคู่ความที่เกิดขึ้นจากการเจรจาประนีประนอมยอมความดังกล่าวจะมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้เป็นที่พอใจของคู่ความทั้งสองฝ่าย ข้อตกลงดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองบางประการ ดังนั้น การที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความในคดีปกครองแล้วนำข้อตกลงดังกล่าวมาให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาตามยอมจึงต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของหลักการกระทำทางปกครองดังกล่าวที่เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การไกล่เกลี่ยคดีปกครองด้วย ดังนี้

### 2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในที่นี่จะขอกกล่าวถึงเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น

#### 2.1.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม<sup>10</sup>

จากความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวข้างต้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง<sup>11</sup> ซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ ก็ได้แต่โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะต้อง

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 67-68.

<sup>11</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), หน้า 77.

กระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดแล้ว การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่ยกเว้นของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ หรือกระทำการนอกเหนือไปจากขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การกระทำดังกล่าวก็จะเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหมดสิ้นไป

### 2.1.2 เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อยสองอย่าง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ<sup>12</sup> นอกจากนี้ การพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ยังต้องพิจารณาจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองอีกด้วย

#### 2.1.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ในสองลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ ซึ่งความหมายของกฎหมายในที่นี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี<sup>13</sup> คือ

กรณีที่หนึ่ง กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ โดยกฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทน

<sup>12</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), หน้า 80.

<sup>13</sup> เกสสุตา มุสิกะปาน, “การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546, หน้า 37 - 38.



ของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด ส่วนกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ก็อาจให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้เช่นกัน แต่กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ แท้ที่จริงก็คือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง และจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง โดยปกติแล้วจึงได้แก่ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับ เช่น พระราชบัญญัติ

กรณีที่สอง กฎหมายที่เป็นขอบเขตของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำต่าง ๆ นอกจากจะหมายถึง กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันได้แก่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแล้วยังรวมถึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั้นจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี หรือหลักกฎหมายทั่วไป และรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์เองด้วย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 2.1.4 *หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ*

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการกระทำ การนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การดำเนินการใด ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจรองรับการกระทำดังกล่าวเสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะพบว่า โดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ได้ตามใจปรารถนา การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป (La liberte est la regle, la restriction l' exception) องค์กรของรัฐฝ่าย

ปกครองจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีเดียวเท่านั้น นั่นคือในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง<sup>14</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็มีได้กำหนดผลทางกฎหมายในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดผลทางกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นนิติบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน ซึ่งในระบบกฎหมายไทยการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจตกเป็นโมฆะ คือ ไม่มีผลผูกพันใด ๆ ทางกฎหมาย หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น<sup>15</sup>

### 2.1.5 ขอบเขตอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นกำหนดขึ้น เพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักการดังกล่าวองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และในขณะเดียวกัน กฎหมายนั้นก็กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงต้องพิจารณาจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง<sup>16</sup> ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ<sup>17</sup> กล่าวคือกฎหมายมิได้กำหนดทางเลือกให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจกระทำการ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็น

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), หน้า 67-68.

<sup>15</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), หน้า 25 - 26.

<sup>16</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง", วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 17.

<sup>17</sup> กมลชัย รัตนสกาวงค์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 257.



องค์ประกอบส่วนเหตุของบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น ในกรณีที่ชายและหญิงยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบทุกประการแล้ว นายทะเบียนครอบครัวย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าว หากนายทะเบียนครอบครัวปฏิเสธไม่จดทะเบียน การปฏิเสธของนายทะเบียนย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แท้จริงแล้วอำนาจผูกพันที่กล่าวมานี้ก็คือหน้าที่ (duty) ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติกันเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด

2) อำนาจดุลพินิจ (*Discretionary Power*) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเปิดช่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวอาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่าง และการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น<sup>18</sup> หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า องค์กรฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองสมควรที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากจะออกคำสั่งทางปกครอง เนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวควรเป็นเช่นไร<sup>19</sup> ซึ่งอำนาจดุลพินิจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ดุลพินิจวินิจฉัย และดุลพินิจตัดสินใจ

ก. ดุลพินิจวินิจฉัย เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับองค์ประกอบส่วนเหตุของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เป็นถ้อยคำหรือข้อความที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าบางประการและวิญญูชนอาจเห็นแตกต่างกันได้ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในกรอบความหมายของถ้อยคำหรือข้อความนั้นหรือไม่ เช่น “สภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ” “สภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน” โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นสามารถปรับเข้ากับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ข. ดุลพินิจตัดสินใจ เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการเลือกผลในทางกฎหมายเมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว กล่าวคือ องค์กรของรัฐ

<sup>18</sup> กมลชัย รัตนสวากาววงศ์, “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน”, บทบัญญัติ, เล่มที่ 42 ตอน 3 (กันยายน 2529), หน้า 51.

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540, หน้า 89

ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้ว่า จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และหากฝ่ายปกครองตัดสินใจว่าจะดำเนินการ ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใด มาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เช่น กรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากตัดสินใจที่จะออกคำสั่งทางปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจเลือกวิธีดำเนินการ ได้อีกว่าจะออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตคราวละไม่เกิน 30 วัน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจก็เพื่อที่จะให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาสั่งการโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (ratio legis) ประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความยุติธรรมเฉพาะกรณี แต่การใช้อำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น บางกรณีก็ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดเป็นอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้ว อำนาจกระทำการขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะเป็นการใช้อำนาจแบบผสม กล่าวคือ ในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจซึ่งมีอยู่หลายขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บางขั้นตอนขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ และบางขั้นตอนมีอำนาจผูกพัน ดังนั้น ในการพิจารณาขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจในขั้นตอนใด<sup>20</sup>

## 2.2 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทำให้ทราบว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้ในการกระทำนั้น ๆ และองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในกระบวนการของการ ใกล้เคียงคดีปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองเจรจา ประนีประนอมยอมความกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อระงับข้อพิพาทจนสำเร็จและเกิดเป็นข้อตกลงขึ้นแล้วข้อตกลงดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองไม่อาจจะเจรจาทำข้อตกลงในเรื่องที่ตนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีอำนาจตาม

<sup>20</sup> เกสสุดา มุสิกะปาน, “การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546, หน้า 37 - 38.

กฎหมายแต่มีใ้ได้อยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้ นอกจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว ยังมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองอีกประการหนึ่งที่จะจำกัดขอบเขตในการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

### 2.2.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมก็เพื่อให้สังคมนั้นตอบสนองต่อความต้องการในสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของตน ในส่วนที่การดำเนินการของเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ เพราะเป็นเรื่องที่ใหญ่เกินกว่าที่เอกชนคนใดคนหนึ่งจะกระทำได้ เช่น ความต้องการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ หรือเพราะเหตุที่เป็นเรื่องที่มีลักษณะพิเศษไม่เป็นผลประโยชน์แก่บุคคลใดเลย ซึ่งทำให้ไม่มีผู้ใครรับที่จะเข้ามาจัดการในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนจึงตกเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ และความต้องการพื้นฐานของประชาชนเหล่านี้ คือ ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ

ความหมายตาม Black's Law Dictionary<sup>21</sup> Public Interest หรือประโยชน์สาธารณะ หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวมอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ทำให้สิทธิหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระทบ แต่ไม่ได้หมายถึงสิ่งใดก็ตามที่มีความหมายอย่างแคบเพียงแค่ความสงสัยใคร่รู้หรือเป็นแค่เพียงผลประโยชน์ของท้องถิ่นใดซึ่งถูกระทบจากเรื่องราวที่พิพาทอยู่เท่านั้น ประโยชน์สาธารณะนับเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยรวมในกิจการของรัฐบาลระดับท้องถิ่น มลรัฐ หรือระดับชาติ

ขุนประเสริฐ สุขมาตรา ให้ความหมายของประโยชน์มหาชนว่า หมายถึง ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน มิใช่เป็นประโยชน์ของคนใด โดยเฉพาะเจาะจง บางคนจึงต้องยอมสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเท่ากับเป็นการเสียประโยชน์ทางหนึ่ง แต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง<sup>22</sup>

<sup>21</sup> พันวิษณ์ โรจนตันติ, “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 4-5.

<sup>22</sup> ขุนประเสริฐ สุขมาตรา, กฎหมายปกครอง, (คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480), หน้า 75.

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้นิยามของคำว่าประโยชน์สาธารณะว่าประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่<sup>23</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะว่า หมายถึง ความต้องการอันร่วมกันของราษฎรที่ต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ความกินดีอยู่ดีทั้งในทางกายและในทางจิตใจของราษฎรแต่ละคน ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในสังคม ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการของราษฎรแต่ละคนที่ตรงกัน จึงถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ<sup>24</sup>

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ดังกล่าวมิได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้ประโยชน์สาธารณะยังเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคม ทั้งในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานทั้งหลาย แต่ทั้งนี้ มิใช่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์สาธารณะดังกล่าว เพียงแต่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมเท่านั้น ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน

### 2.2.2 ความหมายของหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการในทางกฎหมายที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลในสังคมโดยส่วนใหญ่ หรือเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว หรือได้รับประโยชน์จากกิจการที่รัฐดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกคนในสังคม เพียงแต่ต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ในสังคม และไม่ได้เป็นไปเพื่อความต้องการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำกิจการนั้น ๆ หรือเป็นการจงใจเพื่อประโยชน์ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงความต้องการของคน

<sup>23</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม), 2538), หน้า 333.

<sup>24</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540), หน้า 21.

ในสังคมที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เช่น ในอดีต การเดินทางโดยใช้รถลากเป็นยานพาหนะก็ต้องการถนนที่ทำด้วยดินก็เพียงพอ แต่ต่อมาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป จากการใช้รถลากเป็นพาหนะในการเดินทางก็เปลี่ยนมาเป็นรถยนต์ รถไฟ ถนนดินเหล่านั้นก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการสร้างถนนลาดยาง ทางรถไฟ หรือถนนคอนกรีตขึ้นมาแทน ดังนั้น หากรัฐเพิกเฉยไม่ตอบรับกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปก็อาจกลายเป็นว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณชนได้ ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งต่อมา รัฐออกพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ออกมายกเลิก เนื่องจากความเหมาะสมและข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น<sup>25</sup>

หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสามารถอธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยการกระทำทั้งหลายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์ โดยไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ แต่ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้นอาจเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยก็ได้ แต่ฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้ว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร เช่น กรณีของการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนเกษตรกรที่ปลูกยางพารา เพื่อกำหนดทิศทางเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศ ย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากนาย ก. ได้รับเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้ กรณีย่อมไม่ทำให้การเงินอุดหนุนเกษตรกรกลายเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลแต่อย่างใด

<sup>25</sup> พันวิษณ์ โรจนตันติ, “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 7 - 8.



### 2.2.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

เนื่องจากหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกำหนดให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกผูกพันอยู่กับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นตัวแปรที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอยู่ตลอดเวลา ว่าการกระทำของตนเองนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงมีการนำเอาประโยชน์สาธารณะมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบถึงการกระทำของฝ่ายปกครองว่าสมกับวัตถุประสงค์หรือไม่

ประโยชน์สาธารณะในฐานะที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์หรือการใช้อำนาจโดยบิดผันไป (détournement de pouvoir) ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองก็เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบไม่ให้การกระทำทางปกครองออกนอกกรอบของประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ หากการใช้อำนาจมหาชนตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองเพิกเฉยต่อหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการใกล้เคียง

การศึกษาถึงทฤษฎีนี้ว่ามีความสำคัญยิ่งสำหรับเป็นพื้นฐานในการเข้าใจถึงธรรมชาติของมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ ซึ่งทฤษฎีเกี่ยวกับการใกล้เคียงเพื่อยุติข้อพิพาทนั้นมีดังนี้

#### 2.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการเจรจา

ในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติที่เกิดขึ้นนั้น มีทฤษฎีเกี่ยวกับการเจรจาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ที่อธิบายถึงขั้นตอนการเจรจา ได้แก่ ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive theory) และทฤษฎีการแก้ไข ปัญหา (Problem-Solving theory) ซึ่งทั้งสองทฤษฎีประกอบด้วยขั้นตอนและองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่จะให้เข้าถึงการเจรจา และช่วยให้นักกฎหมายเข้าใจธรรมชาติของกระบวนการเจรจา ที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

#### 2.3.2 ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive theory)



นักกฎหมายและนักศึกษากฎหมายส่วนใหญ่ตลอดจนสาธารณชนเห็นว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพนั้นได้แก่ นักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรมหรือวัตถุประสงค์ได้

### 2.3.3 ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem-Solving theory)

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหากล่าวได้ว่า ผู้เข้าร่วมเจรจามีผลประโยชน์ร่วมกันบางประการถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพื่อทำข้อตกลงด้วยใจสมัคร ภายใต้ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาที่ขัดแย้งที่เป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ลักษณะของทฤษฎีการแก้ไขปัญหา นักกฎหมายทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะในข้อตกลงที่ตนได้เปรียบ

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละประเด็นปัญหาย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะตัวประเด็นปัญหาหรือนักกฎหมายหรือตัวคู่กรณีเองก็ตาม ซึ่งกรณีนักกฎหมายหรือตัวคู่กรณีมักจะอยู่บนทฤษฎีแข่งขันทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ตัวเองได้รับประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะทำได้ และอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียหรือได้ประโยชน์น้อยกว่าตน ฉะนั้นคนกลางที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยนับว่าเป็นผู้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องค้นหาความพึงพอใจที่แตกต่างกันของคู่กรณี ทั้งนี้อาจใช้ทฤษฎีการแข่งขันผสมกับทฤษฎีการแก้ไขปัญหา ในการจัดความขัดแย้งและยุติข้อพิพาท

## 2.4 ความหมายและหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

### 2.4.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม ย่อมเป็นธรรมดาที่จะเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น เนื่องจากมีความเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเป็นไปโดยสงบสุข มนุษย์จึงต้องหาวิธีการที่จะยุติข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งวิธีการยุติข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก คือ การฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทไปตามกฎหมายอันเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับว่ามีความยุติธรรม แต่เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลใช้ระยะเวลายาวนาน เสียค่าใช้จ่ายมาก และกระบวนการชั้นตอนที่ยุ่งยาก ในปัจจุบันจึงมีการหาวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นนอกจากวิธีการทางศาล (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) ซึ่งมีด้วยกันหลายวิธี แต่วิธีการระงับข้อพิพาทที่สำคัญและแพร่หลายมีดังนี้

1) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการระงับข้อพิพาทโดยคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสมัครใจที่จะมาพูดคุยปรับความเข้าใจกัน และพยายามหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยวิธีนี้เป็นวิธีการที่ทำได้โดยง่ายที่สุด คือ สามารถทำที่ไหนเมื่อใดก็ได้ที่คู่กรณีสะดวก และเสียค่าใช้จ่ายน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีระงับข้อพิพาทอื่น

นอกจากนั้น ยังรักษาความลับของคู่กรณี ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากไม่มีบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการเจรจาต่อรอง

2) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันระงับข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการที่ทั้งสองฝ่ายตั้งขึ้น ซึ่งอนุญาโตตุลาการจะต้องประกอบด้วยบุคคลภายนอกหนึ่งคนหรือหลายคนที่คู่กรณีเลือกและแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ<sup>26</sup> ซึ่งโดยปกติคู่กรณีจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทและมีความเที่ยงธรรมมาทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นไปโดยรวดเร็ว ตรงตามความเป็นจริง และถูกต้องตามหลักวิชา ทางปฏิบัติ และปกติประเพณีในเรื่องนั้น เมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาด (Arbitral award) ประการใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที หากไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดต่อไป ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีความสะดวกรวดเร็วมากกว่าการฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาทั่วไป เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้การตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้น กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่า มีกรณีใดบ้าง ซึ่งกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้คำชี้ขาดอาจถูกปฏิเสธการบังคับก่อนข้างมืออย่างจำกัดเพียงไม่กี่กรณี<sup>27</sup>

การระงับข้อพิพาท โดยอนุญาโตตุลาการ แบ่งออกเป็น การอนุญาโตตุลาการในศาลและการอนุญาโตตุลาการนอกศาล การอนุญาโตตุลาการในศาลเป็นกรณีที่ได้มีการนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลชั้นต้นและคดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว แต่คู่กรณีต่างเห็นฟ้องและตกลงกันเสนอข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งหมดให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดโดยยื่นคำร้องขอต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ขัดต่อกฎหมายก็จะอนุญาตให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้น ซึ่งในการตั้งอนุญาโตตุลาการที่ดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการที่ดี ให้เป็นไปตามที่คู่กรณีตกลงกัน ภายใต้การควบคุมและช่วยเหลือของศาล ส่วนการอนุญาโตตุลาการนอกศาล เป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีประสงค์จะเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด โดยไม่ประสงค์จะนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีต่อศาล ซึ่ง

<sup>26</sup> ัญญา มุนจินดา, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี", บทบัญญัติ, เล่มที่ 60 ตอน 4, (ธันวาคม 2547), หน้า 24.

<sup>27</sup> สรวิศ สิมปรังยี, อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท, (กรุงเทพมหานคร ช นิติรัฐ, 2545), หน้า 7 - 8.

คู่กรณีอาจตกลงกันไว้ล่วงหน้าก่อนข้อพิพาทเกิดหรืออาจตกลงกันเมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วก็ได้ โดยแยกเป็น

ก. การอนุญาโตตุลาการที่คู่กรณีดำเนินการเองหรือการอนุญาโตตุลาการแบบเฉพาะกิจ (ad hoc Arbitration) เป็นกรณีที่คู่กรณีตกลงจะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการกันเอง ตั้งแต่การตั้งอนุญาโตตุลาการ การกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทรวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับข้อพิพาท แต่หากคู่กรณีมิได้ตกลงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาไว้ หรือกำหนดวิธีพิจารณาไว้แต่บางเรื่องไม่อยู่ในความตกลง ก็เป็นดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการที่จะดำเนินการ แต่ต้องให้ความยุติธรรมและโอกาสแก่คู่กรณีในการเข้าร่วมพิจารณา

ข. การอนุญาโตตุลาการที่ดำเนินการโดยสถาบันอนุญาโตตุลาการ (Institutional Arbitration) เป็นกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะระงับข้อพิพาทโดยใช้บริการสถาบันอนุญาโตตุลาการ ซึ่งสถาบันอนุญาโตตุลาการแต่ละแห่งจะมีบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางด้านต่าง ๆ และยินดีทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการไว้ให้คู่กรณีเลือก รวมทั้งมีข้อบังคับให้คู่กรณีเลือกใช้กับการอนุญาโตตุลาการของตน นอกจากนั้น ยังมีเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีที่ใช้บริการ เพื่อให้การอนุญาโตตุลาการดำเนินไปได้ด้วยดี<sup>28</sup>

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation หรือ Mediation) เป็นการระงับข้อพิพาทโดยให้บุคคลฝ่ายที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดอย่างผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความยุ่งยากน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยากาศของการไกล่เกลี่ยมีความเป็นกันเองมากกว่า ทำให้รักษาสัมพันธภาพของคู่กรณีไว้ได้มากและมีความรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในศาล ในบทยี่ได้ศึกษาถึงความหมาย หลักการ และกระบวนการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศไทย

ในภาษาอังกฤษมีการใช้คำศัพท์อยู่ 2 คำ คือ คำว่า “Conciliation” หมายถึง การประนอมข้อพิพาท และคำว่า “Mediation” หมายถึง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งคำศัพท์ทั้งสองคำนั้นมีความหมายไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเป็นคนกลางในการช่วยเหลือให้การตกลงเจรจาบรรลุผล แต่ในทางทฤษฎีของบางประเทศ การประนอมข้อพิพาทจะแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตรงที่บทบาทการทำหน้าที่ของคนกลางที่เรียกว่า

<sup>28</sup> พรพิมล บุญทวีเวช, “ข้อกำหนดว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง”, วิทยานพนธ์ มหาวชิราวุธ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 58 - 60.

“ผู้ประนีประนอม” (Conciliator) จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน โดยอาจรวมถึงบทบาทในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการร่างสัญญาประนีประนอมความกันด้วย และถือว่าการประนีประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>29</sup> สำหรับคำว่า Conciliation นั้น มาจากภาษาละติน “Conciliare” หมายถึง การเข้ามาใกล้กัน กล่าวคือ ทำให้ข้อขัดแย้งหมดไปหรือทำให้ผู้ที่เห็นแตกต่างกันหรือผลประโยชน์ขัดแย้งกันเกิดความพอใจ<sup>30</sup> นอกจากนี้ ในต่างประเทศได้ให้คำนิยามของคำว่าไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ดังต่อไปนี้

Black’s Law Dictionary ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า

(1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้

(2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี และหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข (ส่วนใหญ่มักใช้กับการระงับข้อพิพาทแรงงาน)

และให้คำนิยามของคำว่า Mediation ไว้ว่า วิธีการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพัน โดยเกี่ยวข้องกับคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่พยายามจะช่วยคู่กรณีพิพาทหาทางออกที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน

J. Folberg และ A. Taylor (Mediation : Comparative Guide to Resolving Conflicts Without Litigation (San Francisco : Jossey-Bass Inc., 1984) ให้คำนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า เป็นกระบวนการที่คู่กรณี โดยความช่วยเหลือของคนกลาง แยกแยะประเด็นข้อขัดแย้งอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกต่าง ๆ และสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยความยินยอมพร้อมใจและสนองตอบความต้องการของทั้งสองฝ่าย<sup>31</sup>

Lon Fuller (Mediation – Its Forms and Functions) ได้กล่าวถึง การไกล่เกลี่ยว่าคุณสมบัติที่สำคัญของการไกล่เกลี่ย คือ ความสามารถที่จะชักจูงให้คู่กรณีหันหน้าเข้าหากัน ทั้งนี้ ไม่ใช่เป็นการกำหนดคกฏเกณฑ์ให้กระทำ แต่เป็นการช่วยเหลือให้คู่กรณีมีกรอบแนวคิดใหม่ร่วมกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย กรอบแนวคิดซึ่งจะชักนำให้เกิดทัศนคติและความรู้สึกต่อกันและกันในทิศทางใหม่

ส่วนในภาษาไทยได้มีการให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยไว้ ดังนี้

<sup>29</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร, 2547), หน้า 12.

<sup>30</sup> วรรณชัย บุญบำรุง, หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), หน้า 19.

<sup>31</sup> ัญญา มุนจินดา, เรื่องเดิม, หน้า 24.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามของคำว่า “ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า พุดจาให้ปรองดองกัน พุดจาให้ตกลงกัน คุยได้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน

อีกทั้งยังมีผู้ที่ให้คำนิยามของคำว่า “ไกล่เกลี่ย” ไว้ดังต่อไปนี้

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธปฏิบัติของบุคคลที่สามเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงกัน ผู้ไกล่เกลี่ยจะเข้ามาร่วมเจรจาและหาทางออกในปัญหาข้อพิพาทนั้น การไกล่เกลี่ยเป็นการเจรจา โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางและไม่มีลักษณะบังคับ คู่กรณีมีเสรีภาพเต็มที่ในการระงับข้อพิพาทหรือไม่ระงับตามทางออกที่ผู้ไกล่เกลี่ยเสนอก็ได้ และสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยก็มีเสรีภาพที่จะเสนอการไกล่เกลี่ยของเขาต่อไป หรือจะหยุดการไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้เช่นกัน การไกล่เกลี่ยจะต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ<sup>32</sup>

โดยสรุป การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามมาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยเป็นผลผลิตประการหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรอง แต่ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง กระบวนการดังกล่าวมีประโยชน์ในการช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันจากกรณีที่มีข้อพิพาทกันนั้นได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกระตุ้นให้คู่กรณีตกลงกันได้ง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่กรณี กล่าวคือ ไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทเหมือนดังอนุญาโตตุลาการหรือผู้พิพากษา โดยเพียงสามารถแปลข้อความ แนะนำ เสนอแนะ ล่อใจ เกลี้ยกล่อม หรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทให้แก่คู่ความเท่านั้น เป้าหมายของการไกล่เกลี่ยโดยทั่วไปไม่ใช่เพื่อที่จะชี้แนะข้อตกลงให้แก่คู่กรณี แต่ก่อนไปในทางที่จะช่วยทำให้การเจรจาต่อรองง่ายเข้าและทำความสะดวกให้แก่การติดต่อเจรจาระหว่างคู่กรณี จนกระทั่งได้รับข้อตกลงร่วมกัน หรือมองเห็นทางออกของปัญหาที่เดิมเป็นทางตัน ผู้ไกล่เกลี่ยคือผู้ที่พยายามนำทางให้คู่กรณีเพื่อที่พวกเขาจะได้พบกับทางออกของปัญหาที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย<sup>33</sup>

การไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ เพราะในการเจรจาต่อรองของคู่ความที่กระทำกันเองนั้นมักจะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงอันทำให้คู่ความไม่ได้เจรจาตรงตามประเด็นปัญหาที่พิพาทหรือไม่อาจหันหน้าเข้าเจรจากันได้เลย การ

<sup>32</sup> ชวติ พิสุทธิพันธ์, “วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติของหาประชาชาติ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518, หน้า 8.

<sup>33</sup> กานู รังสีสหัส, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร), หน้า 3.



แก้ปัญหาอุปสรรคของการเจรจาตกลงกันเองที่เหมาะสม ก็คือการมีคนกลางเข้าไปไกล่เกลี่ย ด้วยการช่วยเหลือให้คู่ความได้เข้าใจในปัญหาที่พิพาท กำหนดแนวทางการเจรจาต่อรอง ลดทิฐิและอารมณ์โกรธของคู่ความ กับชี้แนะแนวทางให้คู่ความเห็นถึงทางออกเพื่อระงับข้อพิพาทด้วย<sup>34</sup>

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง วิธีการระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนะแนวทางและหาทางออกให้กับคู่พิพาท เพื่อตกลงประนีประนอมยอมความกัน<sup>35</sup>

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือแนะนำให้การเจรจาต่อรองของคู่กรณีประสบความสำเร็จ เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน โดยแนวทางทั่วไปของการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นอยู่บนปรัชญาของการไกล่เกลี่ยคือ มุ่งที่จะให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับความพอใจจากผลของการไกล่เกลี่ย หรือเรียกว่าชนะทั้งคู่ (win-win) อันจะทำให้ข้อพิพาทหมดสิ้นไป แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นหรือคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังคงมีอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจที่จะแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าว

#### 2.4.2 หลักการของการไกล่เกลี่ยพิพาท

การไกล่เกลี่ยพิพาทมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยพิพาทต้องมีคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปและมีคนกลางเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาของคู่กรณี ที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ซึ่งแตกต่างจากการเจรจาต่อรองที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องตกลงเจรจากันเองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้าร่วมในการเจรจา

2) คู่กรณีสมัครใจเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ย บุคคลที่สามที่จะเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้น ก่อนที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการไกล่เกลี่ยควรให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดงความยินยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและลงชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ

3) หน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยช่วยเหลือ แนะนำ และชี้แนะหาหนทางในการแก้ไขปัญหให้กับคู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีตกลงเจรจาระงับข้อพิพาทกันได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ ความเห็นและคำแนะนำของผู้ไกล่

<sup>34</sup> โชติช่วง ท้าววงศ์, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล“รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร), หน้า 45.

<sup>35</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 11.



เกลี้ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม การที่คู่กรณีจะตกลงระงับข้อพิพาทกันได้หรือไม่เป็นการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

4) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่คู่กรณียินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่บุคคลที่สามที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และควรเป็นบุคคลที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับและให้ความเคารพนับถือจึงยินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลหรือของสถาบันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในศาลหรือสถาบันนั้น ๆ

5) การเจรจาของคู่ความในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผูกพันทางสังคมและความรู้สึกของมนุษย์ยิ่งกว่าการโต้แย้งตามหลักตรรกศาสตร์<sup>36</sup> และพยายามเจรจาให้บรรลุถึงข้อตกลงที่เป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation)<sup>37</sup>

6) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คู่ความก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความและให้ศาลพิพากษาตามยอม หรืออาจถอนฟ้องก็ได้ หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คู่กรณีก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามลักษณะที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบความสำเร็จ คู่กรณีอาจต้องไปใช้วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ หรือการดำเนินคดีในศาล

#### 2.4.3 ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถกระทำได้นับตั้งแต่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยที่คู่กรณียังมีได้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล และสามารถกระทำได้แม้ข้อพิพาทนั้นได้ถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงอาจแบ่งออกได้เป็นประเภท ดังนี้

##### 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นหรือศาลที่สูงกว่าก็ได้ โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการให้ ซึ่งคู่ความ

<sup>36</sup> ปัทมา เฝ้าสังข์ทอง, “การแก้ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัว: ศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยกรณีหย่า”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 46.

<sup>37</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือการจัดระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล, (กรุงเทพมหานคร, 2549), หน้า 7.

อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตั้งแต่เริ่มต้นฟ้องคดี หรือในเวลาใด ๆ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เมื่อคู่ความตกลงกันให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือศาลเห็นควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยคดี ทั้งก่อนวันที่ศาลนัดชี้สองสถานหรือนับสืบพยาน หรือหลังวันนัดดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ คู่ความที่ประสงค์จะขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจติดต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาลนั้น ๆ ได้ และเมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง หากคู่ความตกลงกันได้ก็อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และขอให้ศาลพิพากษาตามยอม หรือคู่ความอาจถอนฟ้องก็ได้ ซึ่งจะทำให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระงับสิ้นไป แต่ในกรณีที่ไมอาจตกลงกันได้ ก็จะต้องส่งสำนวนคดีคืนสู่การพิจารณาของศาลตามปกติ

## 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล หรืออาจเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้ว แต่คู่ความดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเอง โดยศาลมิได้เป็นผู้ดำเนินการให้ ซึ่งคู่กรณีจะตกลงให้บุคคลที่สามเข้ามาเป็นคนกลางช่วยเหลือในการระงับข้อพิพาท โดยอาจดำเนินการเจรจาตกลงกันเองหรือมอบข้อพิพาทให้สำนักงานหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ก็ได้ เช่น ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ก็ได้ และหากในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลประสบผลสำเร็จ โดยทั่วไปคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมและผูกพันตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นใหม่ หากเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล ถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และคู่ความดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยกันเองนอกศาล ก็สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความมาให้ศาลพิพากษาตามยอมหรืออาจถอนฟ้องก็ได้ ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลที่ไม่ประสบผลสำเร็จนั้น คู่กรณีอาจต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

### 2.4.4 บทบาท หน้าที่ และจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

#### บทบาทและหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>38</sup>

(1) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจัดเตรียมสถานที่ไกล่เกลี่ยให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการเจรจา

<sup>38</sup> สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย, (กรุงเทพมหานคร, 2547), หน้า 10.

(2) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดการไกล่เกลี่ยโดยอธิบายให้คู่ความรับทราบว่าผู้ไกล่เกลี่ยเพียงเป็นคนกลางที่มาช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายคืนดีต่อกัน โดยนำคู่ความทั้งสองฝ่ายมาเจรจาและสื่อสารต่อกัน และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

(3) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่ความ โดยอาจจะเป็นคำพูดและการกระทำก็ได้ โดยแนะนำตัวเองและคู่ความทุกฝ่ายให้รู้จักกัน เพื่อให้คู่ความผ่อนคลายความเครียด ทำให้คู่ความยอมเผยข้อข้องใจที่จะทำให้เกิดตกลงกันได้

(4) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ของคู่พิพาท เพื่อให้การเจรจาคืบหน้าต่อไป และช่วยให้คู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจากัน

(5) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องฟังคู่พิพาท และรับรู้ว่าคู่พิพาทเข้าใจข้อมูลที่อีกฝ่ายได้พูดและขจัดข้อยุ่งยากที่ขัดขวางการเจรจา และแปลความในเรื่องที่เจรจาให้แก่คู่ความและทำให้คู่ความอีกฝ่ายเข้าใจในสิ่งที่อีกฝ่ายพูด

(6) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจับประเด็นให้ได้ว่า คู่พิพาทแต่ละฝ่ายต้องการเจรจาในปัญหาใดบ้าง รวมทั้งจัดลำดับการเจรจา และแปลความในเรื่องที่เจรจาให้แก่คู่ความและทำให้คู่ความอีกฝ่ายเข้าใจในสิ่งที่อีกฝ่ายพูด

(7) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องทำให้คู่ความมองเห็นได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลาง และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเจรจาให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเท่า ๆ กัน

(8) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้อำนาจแก่คู่พิพาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย และควรแจ้งให้คู่พิพาททราบว่าคู่พิพาทเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจทุกอย่างตลอดเวลาของการไกล่เกลี่ย

(9) ไกล่เกลี่ยจะต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดว่าข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกนั้นสามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามที่คู่พิพาทต้องการหรือไม่

#### จรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>39</sup>

(1) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเคารพและสนับสนุนให้คู่พิพาทตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานของการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล เพื่อตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจ รวมทั้งต้องละเว้นไม่ออกคำสั่งหรือคำตัดสินใด ๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทและทางเลือกในการตกลงระงับข้อพิพาท ตลอดจนถึงต้องไม่พยายามโน้มน้าวหรือบังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือให้การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ย

<sup>39</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท, เรื่องเดิม, หน้า 60 - 64.

(2) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ไม่ปล่อยให้อิทธิพลของบุคคลภายนอกมากดดันให้เสียความเป็นกลาง แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าไม่มีความเป็นกลางจะต้องเปิดเผยสิ่งที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางนั้น และถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

(3) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดเผยความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นและระหว่างไกล่เกลี่ยจะต้องไม่รับทำงานใด ๆ ของคู่พิพาท รวมทั้ง จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ให้กับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายหลังการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยด้วย

(4) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยไว้เป็นความลับ

#### 2.4.5 ประโยชน์ของไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>40</sup>

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยในศาลหรือการไกล่เกลี่ยนอกศาลก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ เป็นการลดข้อขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากข้อพิพาทเมื่อเกิดขึ้นแล้ว และหากไม่ระงับก็จะขยายวงกว้างและสร้างความแตกแยก ถ้าระงับเหตุเบื้องต้น โดยหาทางให้คู่กรณีหันหน้ามาพูดคุย ประนีประนอมกันก็จะทำให้ความขัดแย้งจบลงได้และมีมิตรภาพยังคงมีอยู่ต่อไป

2) ประโยชน์ที่คู่ความจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องเสียเวลาไปศาล หากตกลงกันได้คู่ความต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้ได้รับความยุติธรรม ทั้งยังถือว่าได้รับชัยชนะทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับครอบครัวก็อาจทำให้สัมพันธ์ภาพของคู่พิพาทกลับคืนเหมือนเดิม

3) ประโยชน์ที่ศาลจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ คดีความเสร็จสิ้นไปโดยเร็วทำให้ปริมาณคดีของศาลลดลง อีกทั้งยังลดปริมาณงานของศาลอุทธรณ์และฎีกา และชั้นบังคับคดีอีกด้วย

4) ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า เป็นต้น และเศรษฐกิจไม่หยุดชะงักเพราะคดีไม่ติดค้างอยู่ในศาลเป็นเวลานาน เช่น บางคดีอาจมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคู่พิพาทระหว่างพิจารณาทำให้ฝ่ายที่ถูกยึดหรืออายัดไม่สามารถประกอบกิจการได้

#### 2.4.6 ผลของการไกล่เกลี่ย

<sup>40</sup> โชติช่วง ท้าววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 62 - 63.

หากการไต่ถามได้ประสบความสำเร็จ เมื่อคู่พิพาทสามารถตกลงยุติข้อพิพาทกันได้ระหว่างการพิจารณาของศาล คู่พิพาทมีสองทางเลือก คือ

1) การทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยไม่ถอนฟ้อง หากศาลเห็นว่าสัญญาประนีประนอมไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ศาลก็จะพิพากษาตามยอม และคำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอม เว้นแต่ เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล เมื่อคำพิพากษาถูกกล่าวอ้างละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเมื่อคำพิพากษาถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมในศาลนั้น สามารถทำได้เฉพาะในคดีแพ่ง ส่วนคดีอาญานั้น หากคู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายหรือโจทก์อาจถอนฟ้องหรือถอนคำร้องทุกข์ ซึ่งจะทำให้สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

2) นอกจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลและให้ศาลพิพากษาตามยอมแล้ว คู่พิพาทฝ่ายโจทก์อาจถอนฟ้องคดีออกจากสารบบความก็ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 175 ซึ่งศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่ แบ่งออกเป็น 2 กรณี

(1) จำเลยยังไม่ยื่นคำให้การ ศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องเสมอ จะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตไม่ได้

(2) จำเลยยื่นคำให้การแล้ว โดยหลักศาลจะต้องฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดก่อนเพื่อประกอบดุลพินิจของศาล แต่ในกรณีที่มีข้อตกลงหรือประนีประนอมยอมความในศาล ศาลจะต้องอนุญาตให้ถอนฟ้องเสมอ เหมือนกรณีที่โจทก์ถอนฟ้องก่อนที่จำเลยยื่นคำให้การ

เมื่อพิจารณาทางเลือกกรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ข้างต้นแล้วจึงเห็นได้ว่า การทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล หากฝ่ายจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอม อีกฝ่ายหนึ่งสามารถบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องใหม่ แต่การถอนฟ้อง หากฝ่ายจำเลยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ประนีประนอมยอมความกัน อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่ ภายในอายุความนับแต่วันที่สิทธิเรียกร้องเกิดขึ้น โดยการฟ้องคดีครั้งก่อนไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ทำให้เสียเวลากับค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีและบังคับคดี ดังนั้น การพิจารณาทางเลือกกรณีที่คู่พิพาทสามารถเจรจาตกลงกันได้ จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายโจทก์ฝ่ายเดียว

หากการไต่ถามไม่ประสบความสำเร็จ คดีจะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ กรณีที่ศูนย์ไต่ถามของแต่ละศาลเป็นผู้ดำเนินการ ศูนย์ไต่ถามจะส่งสำนวนกลับสู่ผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป



### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวกับการไต่ถ้อยคดีปกครองของไทย และของต่างประเทศ

#### 1. การไต่ถ้อยคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การระงับข้อพิพาททางปกครองอาจกระทำได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา แต่นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองยังอาจระงับหรือเยียวยาได้โดยวิธีการอื่นอีก กล่าวคือ ข้อพิพาททางปกครองอาจระงับได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง หรือหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองก็อาจระงับได้โดยไม่ต้องรอให้ศาลปกครองพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งการไต่ถ้อยข้อพิพาททางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นที่ถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก นอกจากการฟ้องคดีและการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง โดยมาตรา 13 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง บัญญัติว่า “รัฐอาจออกรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือความรับผิดชอบอื่นนอกจากสัญญาของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน สามารถที่จะเสนอให้มีกระบวนการดำเนินการก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือศาลได้โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือโดยการไต่ถ้อย”<sup>45</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอโดยนักวิชาการ และศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ก็ได้รับความผิดดังกล่าวมาศึกษาปฏิบัติ รวมทั้งแนะนำให้ประชาชนรู้จักวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครอง ซึ่งสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีในศาลปกครองได้ นอกจากนี้ประชาชนจะรู้จักวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เหมาะสมแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองที่นับวันจะมีคดีมากยิ่งขึ้นด้วย การระงับ

<sup>45</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง”. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 33 เล่ม 3 (กันยายน 2546), หน้า 479.



ข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครอง ได้แก่ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (transaction) และการไกล่เกลี่ยทางปกครอง (conciliation)<sup>46</sup>

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งข้อพิพาททางปกครองอาจจะรับลงได้ในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์หรือร้องเรียนในฝ่ายปกครองปัจจุบัน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และการอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล<sup>47</sup>

1. การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง (recours gracieux) ถือเป็น การควบคุมตัวเอง (auto – controle) ของฝ่ายปกครอง โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอต่อฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองเสียใหม่ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (modifier) หรือการเพิกถอน (retirer) คำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนจะมีผลย้อนหลังเสมือนหนึ่งว่าคำสั่งนี้ไม่ได้มีมาเลย หรือการยกเลิก (abroger) ซึ่งเป็นการยกเลิกผลที่จะมีต่อไปในอนาคต แต่มีผลสมบูรณ์มาจนถึงขณะยกเลิก

2. การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป (recours hierarchique) เป็นการอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการควบคุมภายใน (endo-controle) บุคคลสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้พิจารณาคำสั่งนั้นใหม่ โดยอาจขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง ขอให้เพิกถอน หรือขอให้ยกเลิกคำสั่งเดิม การอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ขัดแย้งเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองโดยปริยายได้ และเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ซึ่งไม่รวมถึงกรณีคำสั่งของรัฐมนตรีหรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (autorite administrative independante) ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ขัดแย้งของฝ่ายปกครองในระดับล่างนั้น การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งและการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งทดแทนกันได้ และอุทธรณ์ได้เสมอแม้ไม่มีกฎหมายรองรับและการอุทธรณ์นั้นอาจยกเหตุได้ทั้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมทางปกครอง (opportunité administrative)

<sup>46</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 479.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 480 - 483.

3. การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล (recours de tuteile) เป็นการควบคุมภายนอก (exo-controlle) ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมฝ่ายปกครอง และการเคารพกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 บุคคลมีสิทธิที่จะร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ส่งคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาให้ศาลปกครองพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับ

ส่วนการประนีประนอมยอมความทางปกครอง เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครอง โดยเป็นการตกลงกันโดยตรงระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่ที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แกกันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไป ซึ่งการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความทางปกครองนั้น กฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา และนิยมใช้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยนำเอาข้อความที่เป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนดองค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ซึ่งอาจเป็นการประนีประนอมยอมความกันในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หรือเป็นกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลดังนี้คือ ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี สัญญาประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลงแต่ถ้ายังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้ง หรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา<sup>48</sup>

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เป็นการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่

<sup>48</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 482 - 483.

เป็นคนกลางช่วยเหลือคู่กรณี เพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายมีข้อสังเกตว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองและการประนีประนอมยอมความทางปกครองมีลักษณะที่คล้ายกันคือ เป็นการเจรจาตกลงกันระหว่างคู่กรณีเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท แต่แตกต่างกันตรงที่การไกล่เกลี่ยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณี มีความเข้าใจกันและตกลงกันสำเร็จได้ง่ายขึ้น

โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครอง ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง จะช่วยให้คดีเสร็จไปจากศาลโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอาจเป็นการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรอื่น หรือโดยศาลปกครองก็ได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรอื่น

#### 1.1.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดย *Le Mediateur*<sup>49</sup>

*Le Mediateur* หรือผู้ไกล่เกลี่ย เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับทางราชการ โดยมีแนวความคิดมาจาก Ombudsman ของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และ The Parilmentary Commissioner for Admisistration ของประเทศอังกฤษ *Le Mediateur* มีหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนของราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นใด ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ พร้อมทั้งเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ไม่อาจเยียวยาได้โดยวิธีการตามปกติ ทั้งในทางบริหารและในทางศาล โดยมีข้อจำกัดว่า *Le Mediateur* ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและองค์กรต่างๆ เหล่านั้น และไม่อาจเข้าแทรกแซงในเรื่องที่มีการฟ้องคดีอยู่ในศาล รวมทั้งไม่อาจรื้อฟื้นเรื่องที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วได้

คำร้องเรียนที่ *Le Mediateur* จะรับไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นคำร้องเรียนโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ฯลฯ โดยยื่น

<sup>49</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “Le Mediateur (Ombudsman ของฝรั่งเศส) จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลปกครองหรือไม่”, ข่าวกฎหมาย, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 1 (เมษายน), หน้า 270 - 274.

คำร้องเรียนผ่านทางสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาก่อนในเบื้องต้นว่าคำร้องเรียนดังกล่าว มีมูลหรือไม่ และสมาชิกรัฐสภานั้นสามารถช่วยแก้ไขปัญหานั้นเองได้หรือไม่ ในกรณีที่ต้องมีการส่งเรื่องร้องเรียนต่อไปยัง Le Mediateur เมื่อ Le Mediateur ได้รับคำร้องเรียนผ่านทางสมาชิกรัฐสภาแล้ว Le Mediateur ก็มีอำนาจที่ขอเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ จากทางราชการได้ เว้นแต่ในเรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ

Le Mediateur ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้โดยตรง หากเห็นว่าคำร้องเรียนมีมูล ก็จะทำข้อเสนอแนะที่ตนเองเห็นว่าจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้ส่งไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรืออาจเสนอแนะวิธีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นด้วยก็ได้ และข้อพิพาททางปกครอง จะทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา ซึ่งข้อเสนอแนะที่ผ่านของข้อพิพาททางปกครอง Le Mediateur ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและรัฐสภา โดยการตรากฎหมายหลายฉบับตามข้อเสนอแนะดังกล่าว เช่น เรื่องสิทธิของราษฎรในการขอลูกเอกสารของทางราชการ และหลักเกณฑ์ที่ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองจะต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย เป็นต้น

### 1.1.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองบางแห่งอาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค ซึ่งได้แก่ การไฟฟ้าและการรถไฟ เป็นต้น จะจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของตนกับผู้ใช้บริการ หรือกรณีกระทรวงศึกษาธิการที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างข้าราชการกับผู้ที่มาติดต่อราชการ นอกจากนั้น ได้มีการหาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระทรวงการคลัง เพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างกระทรวงการคลังกับผู้เสียภาษีเพื่อลดจำนวนคดีไม่ให้ขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากเกินไปอีกด้วย<sup>50</sup>

### 1.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการเฉพาะ<sup>51</sup>

การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาพัสดุ (marche publics) ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า

<sup>50</sup> Jean MASSOT, “การบรรยายพิเศษ เรื่อง การปะนีประนอมยอมความและอนุญาโตตุลาการในเรื่องทางปกครอง (มีได้หรือไม่ เพียงใด) กับการดำเนินการโต้แย้งคัดค้านภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2545), หน้า 19.

<sup>51</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน เข็มชัย ชูติวงศ์ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ กฤษณ์ วสินนท์ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 155.

คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย (les comites consultatifs de reglement amiable (CCRA) ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุ ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยระดับชาติจะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางของรัฐและองค์การมหาชนต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุในระดับท้องถิ่นของรัฐ และสัญญาพัสดุของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนของท้องถิ่น

คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยมีลักษณะเป็นไตรภาคี กล่าวคือ ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองเป็นประธานคณะกรรมการ<sup>52</sup> และมีตัวแทนในสัดส่วนที่เท่ากันจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย จึงเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นหลักประกันเรื่องความรู้ความสามารถในการระงับข้อพิพาททางสัญญา โดยมีกระบวนการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งเจ้าของสำนวน และการนัดพิจารณาเพื่อหาข้อสรุป การไกล่เกลี่ยโดยวิธีการดังกล่าวนี้ มีผลทำให้ลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้เป็นจำนวนมาก และขณะเดียวกันก็เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย<sup>53</sup> อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย ยังมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ จำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาพัสดุเท่านั้น ไม่รวมถึงสัญญาทางปกครองประเภทอื่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการดังกล่าวมีกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นทางการ ในขณะที่คำตัดสินกลับไม่มีผลบังคับต่อคู่กรณี

## 1.2 การไกล่เกลี่ยคดีพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

เมื่อมีการนำข้อพิพาททางปกครองไปยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้ว คดีปกครองดังกล่าวอาจยุติลงได้โดยกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในคดีและข้อกฎหมายแล้วจึงมีคำพิพากษา ซึ่งอาจใช้ระยะเวลายาวนานกว่าคดีจะสิ้นสุด อย่างไรก็ตาม คดีปกครองอาจยุติลงได้โดยวิธีอื่นซึ่งไม่ใช่การพิพากษาคดีตามปกติของศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันได้ ทำให้คู่กรณีได้ทราบผลของคดีโดยเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้ง เป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลปกครองที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น

<sup>52</sup> Jean MASSOT, เรื่องเดิม, หน้า 18

<sup>53</sup> Jean MASSOT, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19



### 1.2.1 อำนาจของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีโดยศาลปกครองนั้น สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 (Code de justice daminstrative) ได้ บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้” บทบัญญัติดังกล่าวที่มีมาจาก มาตรา L.3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 (Code des tribunaux adminstratifs et des cours administratives d’appel) ซึ่งถูกเพิ่มเติม โดย มาตรา 22 แห่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 6 มกราคม 1986 ตามบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา

แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้อำนาจศาล ปกครองทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไว้แต่ประการใด การอธิบายถึง รายละเอียดดังกล่าวจึงมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองและตำราของนักวิชาการกฎหมาย ปกครอง โดยตำราวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาสตราจารย์ Chapus อธิบายว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลปกครองแล้ว ในระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมิได้ห้ามคู่กรณีเข้ามา แทรกแซงในคดี กล่าวคือ ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะให้ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีก็สามารถทำได้ โดยการร้องขอต่อศาล ซึ่งศาลก็จะดำเนินการให้จนมีผลเกิดขึ้นมาให้เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสอง ฝ่าย ทั้งนี้ การที่คู่กรณีจะร้องขอให้ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีได้ คู่กรณีจะต้องมีเจตนาบริสุทธิ์ที่ ต้องการให้คดียุติลง มิได้เกิดจากการที่คู่กรณีฉ้อฉล

การไกล่เกลี่ยคดีโดยศาลปกครองตามมาตรา L.211-4 แห่งประมวล กฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 นั้นมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติถึง อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (la conciliation)<sup>54</sup> ทำได้เฉพาะในศาลปกครอง ชั้นต้นเท่านั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสภาแห่งรัฐไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททาง ปกครองได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจไว้ดังเช่นกรณีศาลปกครองชั้นต้น หากกฎหมายประสงค์จะให้สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองชั้นต้นอุทธรณ์ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แล้ว ก็ชอบที่จะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น สภาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่ สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

<sup>54</sup> รัตน์ลักษณ์ นานนิตธาตา, “การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง”, วิทยานิพนธ์หมบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 71



นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ในการไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นเป็นดุลพินิจของศาลมิใช่เรื่องบังคับ หากแต่เป็นทางเลือกของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะทำการไต่ถามคดีหรือไม่ก็ได้ โดยในการมีดุลพินิจของศาล ศาลจะต้องพิจารณาว่าจะเกิดผลดี ผลเสียแก่คดีอย่างไร หากไต่ถามแล้วรูปคดีจะเป็นเช่นไร เพราะฐานของคดีปกครองเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นไม่จำเป็นต้องไต่ถามข้อพิพาทในทุกคดีที่คู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจปฏิเสธคำขอของคู่กรณีที่ขอให้ศาลไต่ถามคดีก็ได้ และคำสั่งปฏิเสธการไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ รวมทั้งไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนได้

### 1.2.2 ประเภทของคดีปกครองที่ทำการไต่ถาม

ตามคำพิพากษาฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Dadillion ลงวันที่ 22 มีนาคม 1995 สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า ห้ามศาลปกครองชั้นต้นไต่ถามคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจากคำพิพากษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจไต่ถามคดีปกครอง 4 ประเภท ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ แต่จะไปไต่ถามคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไม่ได้ โดยอำนาจไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 รวมถึงศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษอื่น ๆ ด้วย เช่น กรณีของศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเกิดจากสงครามและเงินตอบแทนทหารทุพพลภาพ ซึ่งตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาคดีผิดพลาด การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องฟ้องกับคณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษ และองค์กรเหล่านี้สามารถใช้วิธีการไต่ถามได้

### 1.2.3 ผลของการไต่ถามคดีปกครอง

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นไต่ถามข้อพิพาทจนคู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันได้แล้ว คดีพิพาทก็จะยุติลงต่อหน้าศาลได้ ดังนี้<sup>55</sup>

- (1) คู่กรณีสามารถที่จะยื่นข้อตกลงต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากไม่จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาคดีอีกต่อไป
- (2) ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว
- (3) คู่กรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ หรือมีคำพิพากษตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันไว้

<sup>55</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 484 - 485.

ในกรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความ นิยมทำกันในคดีละเมิด คดีความรับผิดชอบอื่น และคดีสัญญาทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความได้เช่นกัน หากแต่เป็นการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความเพื่อเยียวยาปัญหาอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนไปโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง คู่กรณีก็อาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความว่าจะชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งที่ผิดพลาดนั้นแค่ไหน เพียงใด เช่นนี้ก็ทำได้เหมือนกัน ในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องตรวจสอบว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็ไม่อาจพิพากษาตามยอมตามข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อตกลงที่คู่กรณีทำขึ้นจะต้องไม่ขัดกับหลักที่ว่าห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีอนุญาโตตุลาการ หลักที่ว่าข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยไม่ได้รับการเห็นชอบหรืออนุญาตจากผู้มีอำนาจเสียก่อนถือเป็นโมฆะ หรือหลักที่ว่าห้ามมิให้มีการลงโทษให้บุคคล (ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน) ต้องจ่ายเงินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องจ่าย<sup>56</sup>

นอกจากนี้ในส่วนบทบาทของตุลาการศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>57</sup> มาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองยังได้บัญญัติอำนาจของศาลปกครองในการข้อพิพาทโดยไกล่เกลี่ย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในรูปแบบศาล (ตามความในมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลปกครองถือเป็นการที่ผันแปรไปตามสถานการณ์และดุลพินิจของศาล ในทางปฏิบัติพบว่า การไกล่เกลี่ยในรูปแบบศาลปรากฏตั้งแต่ปี ค.ศ.1953 แต่เนื่องมาจากสาเหตุการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น ตุลาการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้รับฟังพยานหลักฐาน และทำหน้าที่ตัดสินคดี มิใช่บทบาทในลักษณะผู้ประสานผลประโยชน์โดยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมระหว่างคู่ความ ทำให้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองไม่ได้รับความนิยมนเท่าที่ควรในช่วงแรก การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในช่วงแรกนั้น จะเป็นไปได้โดยมีลักษณะที่เป็นการระงับข้อพิพาท ซึ่งตุลาการศาลปกครองไม่ได้มีบทบาท

<sup>56</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณเจ็ด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง เปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549) หน้า 194.

<sup>57</sup> วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน) 2556 หน้า 6

เกี่ยวข้องกับโดยตรงแต่เป็นการเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางอ้อมในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งสภาการณั้ดังกล่าวส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะทำงานของสภาแห่งรัฐ เพื่อศึกษาการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่สวนในปี ค.ศ.1998 คณะทำงานได้นำเสนอ ปัญหา แนวคิด และข้อขัดข้องในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการ โดยการไต่สวน โดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งได้จำแนกข้อพิพาทอันเป็นวัตถุแห่งการไต่สวนเป็น 2 ลักษณะ อันมีผลให้การพิจารณาถึงบทบาทของตุลาการในการไต่สวน และการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการไต่สวนเป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น

ประเภทของข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการระงับข้อพิพาทแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับ (les litiges en serie) และข้อพิพาทโดยแท้ (les litiges ponctuels) ในทางปฏิบัติพบว่า การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่สวนโดยศาลที่ประสบความสำเร็จมักเป็นข้อพิพาทโดยแท้ ทั้งนี้ “ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับ” นั้นหมายถึง ข้อพิพาทจากความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากงานโยธาสาธารณะ กล่าวคือ ความเดือดร้อนเสียหายที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงที่ได้รับจากการก่อสร้างสาธารณูปโภคอันเนื่องมาจากการขยายพื้นที่ชุมชนเมือง หรือความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการก่อสร้างสาธารณะ เป็นต้น ส่วน “ข้อพิพาทโดยแท้” นั้น มีข้อพิจารณาที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ข้อพิพาทในลักษณะนี้เป็นข้อพิพาทที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก และยังไม่อาจคาดเดาได้ ข้อพิพาทประเภทนี้เป็นข้อพิพาทที่มีความหลากหลายและเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของวิพิจารณาคดี เช่นการระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการสิ้นสุดสภาพการทำงานของผู้อำนวยการภาค หรือกรณีพิพาทอันเนื่องมาจากการจัดทำที่จอดรถในเมือง Cannes เป็นต้น

2. บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่สวนในฐานะประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการ<sup>58</sup>

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่สวนในฐานะประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการถือเป็นการระงับข้อพิพาททางปกครองนอกศาลประเภทหนึ่งซึ่งตุลาการศาลปกครองเข้าไปมีบทบาทในฐานะประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งมีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

(1) การไต่สวนข้อพิพาท โดยการไต่สวนสาธารณะ (l' enquete public) บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการไต่สวนข้อพิพาทโดยการไต่สวนสาธารณะนั้น คือ บทบาทของอธิการบดีศาลปกครองชั้นต้น (le president de tribunal administrative) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะและแต่งตั้งผู้แถลงการณ์ในการไต่สวนสาธารณะ (le commissaire d' enqueteur) ซึ่งเป็นบุคคลมิใช่ตุลาการและมีความเป็นอิสระอย่างยิ่งในการแสดงความคิดเห็น การ

<sup>58</sup> วารสารวิชาการศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า 12.

ใกล้เคียงวิธีนี้จะนำไปเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนก่อนหน้าที่จะมีการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง เช่น พบในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อศึกษาผลกระทบที่ได้รับจากการก่อสร้าง

(2) การใกล้เคียงข้อพิพาทโดยคณะกรรมการให้ความเห็นแนะนำตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นไปในลักษณะที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องมีตุลาการศาลปกครองเป็นประธานหรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว ตัวอย่างของคณะกรรมการฯ รูปแบบนี้ได้แก่ คณะกรรมการระดับจังหวัดในข้อพิพาททางภาษี (les commissions departementales des impots) ตามความในมาตรา 1651 แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร (le code d'impot) ประกอบกับรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ซึ่งมีตุลาการศาลปกครองเป็นประธานและมีการพิจารณาในเชิงการให้ความเห็น (l'avis consultative) เท่านั้น

(3) การใกล้เคียงข้อพิพาทโดยการตั้งคณะกรรมการเฉพาะหน่วยงานนั้นมีความหมายถึงการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อระงับข้อพิพาทประเภท “ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นลำดับ” โดยจะมีการดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีตุลาการศาลปกครองเป็นประธานและเป็นคณะกรรมการโดยทันที เช่นการระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการก่อสร้างรถราง (le tramway) ที่เมือง Nantes และเมือง Nice

## 2. การใกล้เคียงคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศเยอรมัน นอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติของศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองอาจระงับลงได้โดยการทำสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งอาจเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรืออาจเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาลก็ได้

### 2.1 สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ข้อพิพาททางปกครองอาจระงับลงได้โดยการทำสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง (Vergleichsvertrag) ตามมาตรา 55 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz หรือ VwVfG)

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งได้ตกลงกันทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริง (Sachvehalt) หรือข้อกฎหมาย (Rechtslage) ที่มีผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทางปกครอง เพราะข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นมีความไม่แน่นอนหรือยังหาข้อยุติไม่ได้ และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้น หรือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นจะทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก<sup>59</sup> เนื้อหาของสัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประนีประนอมยอมความ<sup>60</sup> ตัวอย่างของสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง เช่น สัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการเวนคืนทรัพย์สิน เป็นต้น<sup>61</sup>

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และมีการตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณีที่มีข้อพิพาท (das gegenseitige Nachgeben aller Beteiligten) และการเกิดขึ้นของสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองมีผลเป็นการขจัดไปซึ่งความไม่แน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย<sup>62</sup> ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจทำสัญญาประนีประนอมกับผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อยุติปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้ ถ้าหากเป็นการยุติข้อพิพาทที่หาข้อเท็จจริง หรือการค้นหาข้อเท็จจริงนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากหรือใช้เวลานาน โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันยอมรับในการที่ไม่อาจค้นหาข้อเท็จจริงได้ หรือยอมรับในความไม่กระจ่างชัดในข้อกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับเรื่องดังกล่าว ซึ่งส่วนมากเป็นปัญหาของบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจน ในทางปฏิบัติคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจยอมรับการปฏิบัติราชการระงับตามสัญญาโดยทันทีจากฝ่ายปกครอง แทนที่จะเสียเวลายาวนานในการแสวงหาความจริงให้ปรากฏ อย่างไรก็ตามความไม่ชัดเจนแน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายต้องเห็นพ้องด้วยกันระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย มิใช่เกิดจากความสงสัยฝ่ายเดียวหรือกรณีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน<sup>63</sup>

<sup>59</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2545), หน้า 68.

<sup>60</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 เล่ม 2 (มิถุนายน 2542), หน้า 270.

<sup>61</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, เรื่องเดิม, หน้า 68.

<sup>62</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, เรื่องเดิม, หน้า 69.

<sup>63</sup> เทียนศรี วงศ์เสรี, “สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, สำนักงานศาลปกครอง, 2547, หน้า 234.



นอกจากนั้น สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาฉบับข้อพิพาททางปกครองยังมีวัตถุประสงค์เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้อำนาจการฟ้องร้องกันในศาลปกครอง อีกทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายของฝ่ายปกครอง ตลอดจนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่สัญญาอีกด้วย<sup>64</sup>

## 2.2 สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาฉบับข้อพิพาททางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นศาล

ในการพิจารณาคดี ศาลปกครองอาจใกล้เคียงให้คู่ความประนีประนอมกัน เพื่อยุติคดีปกครองนั้นได้<sup>65</sup> ซึ่งการประนีประนอมยอมความในคดีปกครอง ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา 106 บัญญัติว่า “ในการระงับข้อโต้แย้งทางกฎหมายทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน คู่กรณีสามารถตกลงประนีประนอมกันได้โดยวิธีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร โดยศาลหรือโดยผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายหรือโดยการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตราบเท่าที่คู่กรณีที่มีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถปฏิบัติการในเรื่องหรือวัตถุแห่งการประนีประนอม (Gegenstand des Vergleichs) นั้นได้

การประนีประนอมโดยศาลสามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ โดยการที่คู่กรณีตกลงยอมรับต่อหน้าศาล ซึ่งข้อเสนอแนะในรูปแบบของมติที่จัดทำโดยศาล โดยหัวหน้าอัยการคณะ หรือโดยตุลาการเจ้าของสำนวน

### 2.2.1 หลักเกณฑ์การประนีประนอมในชั้นศาล

มาตรา 106 VwGO อนุญาตให้คู่ความในคดี ประนีประนอมยอมความกันได้เท่าที่คู่ความในคดีสามารถจะประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ต่อเมื่อคู่ความแต่ละฝ่ายมีความสามารถในการปฏิบัติการหรือจัดการในเรื่องของวัตถุหรือสาระแห่งข้อพิพาทนั้นได้ และคู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างก็ตกลงเห็นชอบด้วยกับการประนีประนอมดังกล่าว ซึ่งในคดีปกครอง หากประเด็นที่มีการฟ้องคดีเป็นประเด็นที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองย่อมสามารถประนีประนอมยอมความได้ แต่การประนีประนอมยอมความดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย

ข้อจำกัดของการประนีประนอมยอมความขึ้นอยู่กับลักษณะของคำฟ้อง หากเป็นคดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) ย่อมไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความแต่อย่างใด ส่วนคดีฟ้อง

<sup>64</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, เรื่องเดิม, หน้า 69

<sup>65</sup> เทัญศรี วงศ์เสรี, เรื่องเดิม, หน้า 234.



โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ก็ดี หรือคดีฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ก็ดี การประนีประนอมยอมความอาจกระทำได้เท่าที่องค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วนั้นได้ หรือองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามที่ได้มีการร้องขอนั้นได้ โดยการกระทำดังกล่าวนี้ไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจดุลพินิจที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้<sup>66</sup>

การประนีประนอมยอมความจะมีผลก็ต่อเมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายได้แสดงเจตนาที่จะยุติข้อพิพาท ส่วนรูปแบบของการประนีประนอมยอมความจะต้องเป็นการตกลงกันในศาลหรืออาจเป็นการตกลงกันต่อหน้าผู้พิพากษานายเดียวหรือต่อผู้พิพากษาที่เป็นตัวแทนขององค์คณะหรือผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนั้น และมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องอ่านให้คู่ความฟัง หากคู่ความได้ตกลงกันแต่ยังมิได้ทำการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กรณีนี้ยังไม่ทำให้คดีสิ้นสุดลง ทั้งนี้ การประนีประนอมยอมความทำให้คดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีสิ้นสุดลงโดยที่ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำวินิจฉัย และหากเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยแล้ว แต่คำวินิจฉัยยังไม่มีผลบังคับหรือยังไม่ถึงที่สุด คำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะไม่มีผลอีกต่อไป<sup>67</sup>

### 2.2.2 ความสมบูรณ์ของการประนีประนอมในชั้นศาล

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาลมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นทั้งการกระทำในกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องวิสัยบัญญัติ และเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาในทางสารบัญญัติด้วย<sup>68</sup> ดังนั้น การพิจารณาถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการประนีประนอมจึงต้องพิจารณาทั้งในเรื่องหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา (Grundsätze des Prozeßrechts) และในส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นเนื้อหาในการเกิดขึ้นของสัญญา (Vertragsschluß) ซึ่งก็คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองนั่นเอง เนื่องจากการประนีประนอมในศาลตามมาตรา 106 VwGO เป็นการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง

การพิจารณาเรื่องกระบวนการประนีประนอมในแง่ของกระบวนการทางวิธีพิจารณาจะต้องพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น เรื่องขอความสามารถในการเข้ามาเป็นคู่กรณีหรือความมีส่วนได้เสียในคดี (Beteiligungsfähigkeit) เรื่องความสามารถในการดำเนินคดี

<sup>66</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณเจติ สิงคะเนติ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 475.

<sup>67</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณเจติ สิงคะเนติ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 333

<sup>68</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, เรื่องเดิม, หน้า 271.

(Prozeßfähigkeit) ตลอดจนเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นตัวแทนของคู่กรณี ส่วนการพิจารณาในแง่ขององค์ประกอบความถูกต้องสมบูรณ์ทางบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Materiell-rechtliche Wirksamkeitsvoraussetzung) หรือการพิจารณาในเรื่องของสัญญาทางปกครองนั้น ก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 54 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG)<sup>69</sup> เป็นต้นไป

### 3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทย

ในปัจจุบัน กฎหมายได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวโดยสามารถเข้าสู่กระบวนการได้ทั้งในช่วงก่อนหรือหลังมีการนำข้อพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาล และหากตกลงกันได้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถทำให้ผลลัพธ์ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมีผลผูกพันทางกฎหมาย

#### 3.1 หลักในการไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19, 20 และ 20 ทวิ ได้กำหนดแนวทางการไกล่เกลี่ยคดีในศาลของผู้พิพากษาไว้ โดยผู้พิพากษามีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยคู่ความในระหว่างการพิจารณาคดีได้ ไม่ว่าจะการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดก็ตาม แต่การไกล่เกลี่ยในห้องพิจารณาคดีก่อนข้างที่จะประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ศาลยุติธรรมจึงจัดสร้างระบบการประนอมข้อพิพาททางแพ่งในศาลขึ้นเพื่อให้คู่ความใช้เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีปกติในศาลด้วยการพัฒนาการไกล่เกลี่ยซึ่งกระทำโดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณา ให้แยกออกมาตั้งเป็นระบบใหม่ซึ่งเรียกโดยทั่วไปว่า “ระบบไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล” ซึ่งเป็นระบบที่ยังคงยึดถืออำนาจการไกล่เกลี่ยของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ได้พัฒนาปรับปรุงระเบียบวิธีการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติอยู่ในห้องพิจารณา มาเป็นระบบใหม่อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น โดยมีระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ เป็นคำสั่งของศาลออกมารองรับระบบการไกล่เกลี่ยนั้น โดยระเบียบและแนวปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นการลดขั้นตอนหรือระเบียบวิธีการที่เคยปฏิบัติในห้องพิจารณาลงมา จนกระทั่งคู่ความมีความรู้สึดีกว่าการไกล่เกลี่ย

<sup>69</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976

ข้อพิพาทในศาลเป็นเสมือนการเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหาทางยุติข้อพิพาท โดยมีผู้พิพากษาเป็น  
คนกลางช่วยดำเนินการให้<sup>70</sup>

การไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรมมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1. บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย  
ข้อพิพาท

(1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจ  
สั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้นๆ  
จะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ดี อนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจ  
ยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป นี้ ก็ให้ศาลสั่ง  
ให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง”

การพิจารณาคดีแพ่ง เมื่อตัวความแต่งตั้งทนายความให้ว่าต่างแยกต่างแล้ว  
ตัวความไม่จำเป็นต้องไปศาลเลย เพราะทนายความย่อมมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนตัว  
ความได้ทุกอย่าง อย่างไรก็ตาม บางครั้งอาจมีเหตุจำเป็นที่ตัวความจะต้องไปศาลเพื่อให้การ  
พิจารณาคดีมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น อาจเกิดการตกลงหรือประนีประนอมยอมความ  
กันได้ อันจะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ข้อเท็จจริงบางเรื่องทนายความอาจไม่สามารถที่จะรู้ได้ มี  
แต่ตัวความเท่านั้นที่จะทราบ นอกจากนั้น ตัวความยังถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดี  
บทบัญญัติมาตรา 19 จึงให้อำนาจศาลในการสั่งให้ตัวความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมาศาล  
ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงกันในข้อพิพาท เนื่องจากคดีแพ่งเป็น  
การพิพาทกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย คู่ความจึงอาจตกลงประนีประนอมยอมความกัน  
ได้เสมอ การให้โอกาสตัวความมาพบปะและทำความเข้าใจกัน จึงเป็นช่องทางให้คู่ความได้เจรจา  
กัน โดยศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ย หาโอกาสที่คู่ความจะตกลงกันได้ย่อมมีมากขึ้น  
และง่ายกว่าที่จะปล่อยให้คู่ความไปเจรจาตกลงกันเอง<sup>71</sup> ซึ่งอำนาจของศาลในการสั่งให้คู่ความมา  
ศาลด้วยตนเองนี้ หมายถึง การสั่งคู่ความเท่านั้น ไม่ได้หมายรวมถึงพยานหรือบุคคลภายนอกแม้ว่า  
พยานหรือบุคคลภายนอกจะมีส่วนร่วมในคดีก็ตาม<sup>72</sup>

<sup>70</sup> โชติช่วง ทพวงศ์, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล, รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทและ  
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 2, ( กรุงเทพมหานคร ), หน้า 45.

<sup>71</sup> โชติช่วง ทพวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 49.

<sup>72</sup> ธานินทร์ กรีวิเชียร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 2, ( กรุงเทพมหานคร :  
สหกรณ์ออมทรัพย์ กระทรวงยุติธรรม จำกัด, 2521 ), หน้า 367

(2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้น”

บทบัญญัติมาตรา 20 เป็นบทบัญญัติ ที่ต่อเนื่องมาจากมาตรา 19 กล่าวคือ เมื่อศาลออกหมายเรียกตัวความมาศาลตามมาตรา 19 และด้วยความทั้งสองฝ่ายมาศาลตามหมายเรียกแล้วศาลก็มีอำนาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยศาลเป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ย หากคู่ความทั้งสองฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันแล้วก็อาจตกลงกันได้<sup>73</sup> ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดช่วงเวลาที่ทำให้ศาลไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลอาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ไม่ว่าเวลาใด ๆ ในระหว่างพิจารณาและไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วเพียงใดก็ตาม แต่ช่วงเวลาที่เหมาะสมแก่การไกล่เกลี่ยมากที่สุด คือในวันชี้สองสถานหรือวันนัดสืบพยานนัดแรก เนื่องจากเป็นกระบวนการเริ่มแรกที่ยังไม่มีการสืบพยาน โอกาสที่คู่กรณีจะตกลงกันได้ย่อมมีมาก หากสืบพยานไปบ้างแล้ว พยานของฝ่ายใดเบิกความได้เปรียบและเห็นว่าฝ่ายตนมีโอกาสชนะก็อาจไม่ยอมไกล่เกลี่ยด้วย

(3) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง ดังนั้น โดยหลักจะต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่บทบัญญัติมาตรา 20 ทวิ ได้กำหนดให้อำนาจศาลที่จะทำการไกล่เกลี่ยเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือทุกฝ่ายโดยจะมีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดวิธีการแยกไกล่เกลี่ยอันเป็นวิธีการสำคัญที่เปิดโอกาสให้คู่ความได้พูดเปิดเผยความต้องการที่แท้จริงหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงบางประการที่ไม่ประสงค์ให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งรู้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบ หรือคู่ความได้พูดคุยกันเองตามลำพัง โดยไม่มีทนายความ

<sup>73</sup> โชติช่วง ท้าววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 50.

อยู่ด้วย ดังนั้น การแยกไกล่เกลี่ยจึงอาจเป็นกรณีแยกไกล่เกลี่ยคู่ความเฉพาะฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลยทีละฝ่าย หรือแยกไกล่เกลี่ยเฉพาะตัวความโดยไม่มีทนายความอยู่ด้วย<sup>74</sup>

นอกจากศาลจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเองแล้ว ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นบุคคลภายนอกเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยก็ได้ซึ่งเป็นการวางแผนให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการพิจารณาที่กฎหมายต้องการให้เกิดความสำเร็จได้อย่างเต็มที่ เพราะข้อพิพาทที่ตกลงกันด้วยการประนีประนอมจะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุดสำหรับผู้ที่มีข้อพิพาทกัน<sup>75</sup>

### 3.2 ประเภทของคดีที่ไกล่เกลี่ย

คดีที่อาจเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ย ได้แก่ คดีแพ่ง โดยอาจแยกได้เป็นคดีแพ่งทั่วไปที่ศาลแพ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดี คดีแรงงาน คดีครอบครัวของศาลเยาวชนและครอบครัวคดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และคดีอาญาที่ยอมความได้ หรือคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องกันเอง เป็นต้น

#### 3.2.1 การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>76</sup>

การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งมีฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นสองรูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ยโดยองค์คณะผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณาคดี และการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาล โดยผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 โดยคดีสามารถเข้าสู่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หลายวิธี เช่น การสอบถามความสมัครใจของกลุ่มความ การกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นขั้นตอนก่อนการสืบพยาน และการกลั่นกรองคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยแต่ละศาลอาจใช้วิธีการแตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละวิธีรายละเอียด ดังนี้

1) วิธีการสอบถามความสมัครใจของกลุ่มความสามารถทำได้ตั้งแต่มีการยื่นคำคู่ความหรือในวันนัดครั้งแรกที่คู่ความมาศาล หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ ศาลจะสืบพยานและพิพากษาคดีต่อไป ข้อดีของวิธีการนี้ คือ โอกาสที่จะไกล่เกลี่ยสำเร็จมีมาก เนื่องจากคู่ความมีความประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ย

<sup>74</sup> โชติช่วง ท้าววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 50.

<sup>75</sup> อุคม เฟื่องฟูง, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545) หน้า 145.

<sup>76</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 10-11.



2) วิธีการกำหนดให้การไถ่เกลียดเป็นขั้นตอนก่อนสืบพยาน ศาลจะออกหมายนัดไถ่เกลียดโดยไม่สอบถามคู่ความก่อน หากคู่ความแจ้งว่าไม่ประสงค์จะไถ่เกลียด ศาลก็ไม่บังคับให้คู่ความไถ่เกลียดกัน ข้อดี คือ ทำให้คดีเข้าสู่ระบบการไถ่เกลียดมาก ส่วนข้อเสีย คือ หากคู่ความไม่ประสงค์จะไถ่เกลียดอาจไม่ได้ความร่วมมือโดยไม่มาศาลในวันนัดไถ่เกลียด หรือหากคู่ความมาศาลโอกาสที่จะไถ่เกลียดสำเร็จก็น้อย ดังนั้น วิธีการนี้เหมาะสมสำหรับคดีที่มีแนวโน้มการไถ่เกลียดสำเร็จสูง เช่น คดีเกี่ยวกับข้อพิพาททางการเงิน คดีทนายไม่สูง หรือคดีไม่มีข้อยุ่งยาก เป็นต้น

3) การกั้นกรองคดีที่เข้าสู่การไถ่เกลียด ศาลจะมีหนังสือเชิญชวนคู่ความให้แสดงความประสงค์เกี่ยวกับการไถ่เกลียด โดยมีทางเลือกสองทาง ทางแรก คือ คู่ความประสงค์ที่จะเข้าสู่การไถ่เกลียด ส่วนทางที่สอง คือ คู่ความยังไม่ตัดสินใจเข้าสู่การไถ่เกลียด แต่จะต้องติดต่อกับศูนย์ไถ่เกลียดข้อพิพาทประจำศาล โดยเจ้าหน้าที่จะอธิบายถึงประโยชน์ของการไถ่เกลียดและสอบถามข้อมูลจากคู่ความ หากคู่ความเห็นว่าความสำคัญและตัดสินใจเข้าสู่การไถ่เกลียด ศูนย์ไถ่เกลียดก็จะดำเนินการจัดคดีเข้าสู่การไถ่เกลียด หากคู่ความไม่ประสงค์จะไถ่เกลียดหรือเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไถ่เกลียดเห็นว่าคดีไม่ควรเข้าสู่ระบบไถ่เกลียด ก็จะนำคดีเข้าสู่ระบบการพิจารณาสืบพยานต่อไป

### 3.2.2 การไถ่เกลียดคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแรงงานนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงานกำหนดให้การพิจารณาคดีเริ่มต้นโดยศาลไถ่เกลียดให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน หากคู่ความตกลงกันไม่ได้ก็ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติ<sup>77</sup> คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมุ่งคุ้มครองของลูกจ้างจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้าง<sup>78</sup> ซึ่งมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นคดีที่สืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนดให้ลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริง หากเห็นว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนดก็ให้มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง หาก

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522, มาตรา 38.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522, มาตรา 8.



เห็นว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ก็ให้มีคำสั่งและแจ้งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบ<sup>79</sup> ซึ่งหากนายจ้างและลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลแรงงาน<sup>80</sup> เป็นคดีตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (4) ที่กล่าวข้างต้น แต่จะเห็นได้ว่า คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งจึงเป็นคดีปกครองแต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนด

เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลแรงงานแล้ว ศาลจะเริ่มต้นพิจารณาคดีโดยการไต่ถามข้อเท็จจริงให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน โดยในขั้นตอนการไต่ถามข้อเท็จจริงที่นายจ้างหรือลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ในทางปฏิบัติศาลจะคำนึงถึงความพอใจของนายจ้างและลูกจ้างเป็นหลัก โดยพยายามไต่ถามข้อเท็จจริงให้นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันในจำนวนเงินที่ทั้งสองฝ่ายพอใจซึ่งอาจแตกต่างไปจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยมิได้พิจารณาว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ มีการรับฟังข้อเท็จจริงในการสอบสวนผิดพลาดหรือไม่ กำหนดจำนวนเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งในการไต่ถามข้อเท็จจริงฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น แม้พนักงานตรวจแรงงานจะเป็นคู่ความในคดี แต่ก็ไม่ได้มีบทบาทในการตกลงประนีประนอมกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด การตกลงกันเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่มีข้อพิพาทแรงงานต่อกัน พนักงานตรวจแรงงานเป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เข้ามาช่วยเหลือลูกจ้างให้มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างมากขึ้นเท่านั้น ในกรณีที่การไต่ถามข้อเท็จจริงสิ้นสุดลงโดยนายจ้างกับลูกจ้างตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ หากเป็นกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างเป็นโจทก์ฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยเพียงคนเดียว ก็จะต้องถอนคำฟ้องโดยมีการจ่ายเงินตามที่ตกลงกันให้แก่ลูกจ้างทันทีและศาลก็จะจดลงรายงานกระบวนการพิจารณาไว้ แต่หากเป็นกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างเป็นโจทก์ฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยที่ 1 และฟ้องนายจ้างหรือลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่งเป็นจำเลยที่ 2 ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลก็จะพิพากษาตามยอมให้เนื่องจากมีคู่กรณีที่แท้จริงเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีด้วย โดยมิได้มีการกล่าวถึงคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานแต่อย่างใด ซึ่งทั้งกรณีที่โจทก์ถอนคำฟ้องหรือศาลพิพากษาตามยอม พนักงานตรวจแรงงานก็จะนำรายงานกระบวนการพิจารณาหรือคำพิพากษาตามยอมแล้วแต่กรณีแนบท้ายคำสั่งของตนเองไว้ว่ามีการตกลงกันได้แล้วระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกรณีพิพาทดังกล่าว ส่วนในกรณีที่นายจ้างกับลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลก็ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามปกติ อย่างไรก็ตาม การไต่ถามข้อเท็จจริงที่

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541,มาตรา 123

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541,มาตรา 125

นายจ้างหรือลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ควรจะเป็นการไต่เถียงให้ นายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งเป็น โจทก์ได้ตกลงประนีประนอมกับพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นจำเลย โดยมีวัตถุประสงค์ให้พนักงานตรวจแรงงานแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตน โดยศาลจะต้อง ควบคุมและตรวจสอบให้การไต่เถียงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย



### 3.2.3 การไกล่เกลี่ยคดีครอบครัวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534

การไกล่เกลี่ยคดีครอบครัวนั้นจะต้องคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 108 โดยศาลจะต้องคำนึงถึงหลักการเพื่อประกอบดุลพินิจในการไกล่เกลี่ยคดีครอบครัว ดังต่อไปนี้

1) การสงวนและคุ้มครองสถานภาพของการสมรสในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของชายและหญิงที่สมัครใจเข้ามาอยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยา หากไม่อาจรักษาสถานภาพของการสมรสได้ก็ให้การหย่าเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเสียหายน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพและอนาคตของบุตรเป็นสำคัญ

2) การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ครอบครัวนั้นต้องรับผิดชอบในการดูแลให้การศึกษาแก่บุตรผู้เยาว์

3) การคุ้มครองสิทธิของบุตรและส่งเสริมสวัสดิภาพของบุตร คือ สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมเยียนจากอีกฝ่ายหนึ่ง โดยได้อยู่ร่วมกับอีกฝ่ายหนึ่งตามโอกาสที่ควรจะได้<sup>81</sup>

4) ห้ามมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสามีภริยาให้ปรองดองกันและปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันเองและบุตร

ในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีหย่า ในขั้นตอนแรก ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่ความกลับคืนดีกัน (Reconciliation) หมายถึง การส่งเสริมและแนะนำ โดยมีจุดมุ่งหมายให้คู่สมรสที่บาดหมางกันกลับมาคืนดีกันอีกครั้ง แต่กรณีที่ศาลไม่ควรไกล่เกลี่ยให้คู่ความกลับคืนดีกันคือ กรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาให้หย่า เนื่องจากถูกอีกฝ่ายหนึ่งทำร้ายหรือหมิ่นประมาทอย่างร้ายแรง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1516 (3) กรณีที่คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่า เนื่องจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทิ้งร้างอีกฝ่ายหนึ่งเกินกว่าหนึ่งปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1516 (4) หรือกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าเนื่องจากสมัครใจแยกกันอยู่เพราะเหตุที่ไม่อาจอยู่ร่วมกัน โดยปกติสุขตลอดมาเกินสามปีหรือแยกกันอยู่ตามคำสั่งศาลเกินสามปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1516 (4/2) หากไม่สามารถให้คู่กรณีกลับคืนดีกันได้ ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกัน (Conciliation) ตามหลักที่ว่าหากไม่สามารถรักษาสถานภาพของการสมรสได้ ก็ให้การหย่าเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเสียหายน้อยที่สุด

<sup>81</sup> ปัทมา เฝ้าสังข์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 203.

### 3.2.4 การไกล่เกลี่ยคดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2540

ตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2540 หมวด 3 ข้อ 27 กำหนดว่า ภายใต้บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 183 และ 183 ทวิ ก่อนมีการสืบพยานศาลอาจตั้งให้คู่ความทุกฝ่ายมาศาล เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดี เช่น ไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความหรือนำวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้

กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลทรัพย์สิน ปฏิบัติเช่นเดียวกับศาลอื่น โดยไม่ว่ากระบวนการพิจารณาดำเนินไปแล้วเพียงใด ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน อธิบดี หรือรองอธิบดี ด้วยความสมัครใจของคู่ความทุกฝ่ายอาจสั่งให้ส่งคดีเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยได้<sup>82</sup> แต่หากผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน อธิบดี หรือรองอธิบดีเห็นว่าการไกล่เกลี่ยอาจทำให้การดำเนินคดีล่าช้าหรือหยุดชะงัก ก็อาจให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกับการไกล่เกลี่ยก็ได้<sup>83</sup>

คดีที่เข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยแล้ว ให้ตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยแยกต่างหากจากสำนวนหลัก<sup>84</sup> และกระบวนการไกล่เกลี่ยให้ดำเนินการเป็นการลับ โดยไม่มีการบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยไว้ ทั้งในรูปแบบลายลักษณ์อักษรหรือในรูปแบบของการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เว้นแต่คู่ความจะตกลงให้มีการบันทึกได้<sup>85</sup>

กรณีที่คู่ความไม่สามารถตกลงกันได้ หากคู่ความทุกฝ่ายตกลงนำข้อตกลงใดหรือการประนีประนอมในประเด็นข้อใดที่รับกันได้ไปใช้ในชั้นพิจารณา ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจดไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาตามความประสงค์ของคู่ความ<sup>86</sup> และให้เจ้าหน้าที่เก็บสำนวนที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ไปทำลายภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีคำสั่งส่งสำนวนหลักคืน<sup>87</sup>

### 3.2.5 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความผิดอาญานั้นมีทั้งความผิดอันยอมความได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ ความผิดอันยอมความได้ เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องก็จะระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

<sup>82</sup> ระเบียบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2545, ข้อ 13.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 14.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 23.

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 26.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 30.

กรณีศาลจะทำการไต่ถามคดีในคดีอาญาจะมีเฉพาะคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ทั้งกรณีที่ยุติคดีด้วยตนเอง และกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี หากสามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายก็จะถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี จึงขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับแนวทางการไต่ถามคดีของศาลอาญากรุงเทพใต้ ดังนี้

ศาลอาญากรุงเทพใต้ได้จัดตั้งศูนย์ไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทขึ้น โดยคดีที่จะเข้าสู่ศูนย์ไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทมี 6 ประเภท<sup>88</sup> คือ

1. คดีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องตนเอง
2. คดีความผิดต่อส่วนตัว
3. คดีที่ผู้เสียหายร้องขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 44/1

4. คดีที่เกี่ยวข้องทางญาติ
5. คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท
6. คดีที่ศาลเห็นสมควร

กระบวนการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามคดีฯ ไม่กระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาและอำนาจในการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทของศาล แต่ให้คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มความที่เกี่ยวข้องในคดีและความเป็นธรรมเป็นสำคัญ เอกสารและข้อเท็จจริงที่ปรากฏในชั้นไต่ถามคดีถือเป็นความลับ กลุ่มความจะขอคัดถ่ายหรืออ้างในชั้นพิจารณาไม่ได้<sup>89</sup>

กระบวนการไต่ถามคดีข้อพิพาทจะสิ้นสุดลงเมื่อคดีสามารถตกลงกันได้ หรือศาลมีคำสั่งให้ยุติการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาท หรืออธิบดีหรือรองอธิบดีมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคืนเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป หรือผู้ทรงคุณวุฒิในการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทเห็นว่าคดีไม่สามารถยุติได้ด้วยวิธีการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาท หรือกลุ่มความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาท หรือกลุ่มความสามารถระงับข้อพิพาทกันได้โดยวิธีอื่น

### 3.3 ผลของไต่ถามคดี

#### 3.3.1 การไต่ถามคดีประสบความสำเร็จ

เมื่อคู่พิพาทสามารถตกลงยุติข้อพิพาทกันได้ระหว่างการพิจารณาของศาล คู่พิพาทมีสองทางเลือก คือ

<sup>88</sup> ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2549, ข้อ 14.

<sup>89</sup> ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2549, ข้อ 18.



1) การทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยไม่ต้องถอนฟ้อง หากศาลเห็นว่าสัญญาประนีประนอมไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ศาลก็จะพิพากษาตามยอม และคำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด ห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอม เว้นแต่ เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล เมื่อคำพิพากษาถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเมื่อคำพิพากษาถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 แต่อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลนั้น สามารถทำได้เฉพาะในคดีแพ่ง ส่วนคดีอาญานั้น หากคู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ ฝ่ายผู้เสียหายหรือโจทก์อาจถอนฟ้องหรือถอนคำร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ซึ่งจะทำให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

2) นอกจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลและให้ศาลพิพากษาตามยอมแล้ว คู่พิพาทฝ่ายโจทก์อาจถอนฟ้องคดีออกจากสารบบความก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 175 ซึ่งศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่ แบ่งออกเป็น 2 กรณี

(1) กรณีที่จำเลยยังไม่ยื่นคำให้การ ศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องเสมอ จะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตไม่ได้

(2) กรณีที่จำเลยยื่นคำให้การแล้ว โดยหลักศาลจะต้องฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดก่อนเพื่อประกอบดุลพินิจของศาล แต่ในกรณีที่มีข้อตกลงหรือประนีประนอมยอมความในศาล ศาลจะต้องอนุญาตให้ถอนฟ้องเสมอ เหมือนกรณีที่โจทก์ถอนฟ้องก่อนที่ยื่นคำให้การ เมื่อพิจารณาทางเลือกกรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าวิธีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล หากฝ่ายจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอม อีกฝ่ายหนึ่งสามารถบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องใหม่ แต่การถอนฟ้อง หากฝ่ายจำเลยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ประนีประนอมยอมความกันนั้น อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่ ภายในอายุความนับแต่วันที่สิทธิเรียกร้องเกิดขึ้น โดยการฟ้องคดีครั้งก่อนไม่ทำให้อายุความสูญุดลง ทำให้เสียเวลากับค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีและบังคับคดี ดังนั้น การพิจารณาทางเลือกกรณีที่คู่พิพาทสามารถเจรจาตกลงกันได้จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายโจทก์ฝ่ายเดียว

### 3.3.2 การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ

คดีจะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ กรณีที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยของแต่ละศาลเป็นผู้ดำเนินการ ศูนย์ไกล่เกลี่ยจะส่งสำนวนกลับสู่ผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง

การยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ยุติธรรมที่สุด หรือเป็นการระงับข้อพิพาทที่แท้จริง เนื่องจากเป็นการตัดสิน โดยคู่พิพาทเองต่างพอใจในข้อตกลง และเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความและกระบวนการพิจารณาของศาลในขณะเดียวกัน เพราะการไกล่เกลี่ยนอกจากจะเป็นผลให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปได้โดยความรวดเร็ว และประหยัดแล้วยังมีส่วนในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ความไว้ต่อไปได้ เนื่องจากปัจจุบันมีปริมาณของคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากขึ้น ทำให้กระบวนการทางศาลประสบปัญหา ไม่สามารถจะพิจารณาพิพากษาให้เสร็จได้ในเวลาอันสมควร เนื่องจากขาดกำลังบุคลากรที่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีข้อยุ่งยากในเรื่องความสลับซับซ้อนของกระบวนการตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยื่นฟ้อง การยื่นคำให้การ หรือการแสวงหาพยานหลักฐาน เป็นต้น การนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญที่ศาลต้องนำมาปรับใช้เพื่อเยียวยาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ถึงแม้การฟ้องร้องคดีต่อศาลจะเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผลแน่นอนและเป็นที่สุด เนื่องจากเป็นการพิจารณาโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลยังมีผลบังคับผูกพันคู่ความให้ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ทำให้การดำเนินคดีในศาลใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา และไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้ว ผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด โดยต้องมีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้ หรือหากคู่ความฝ่ายใดยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลสูง และกว่าที่ศาลสูงจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด หรือกว่าจะมีการบังคับคดี คู่ความก็จะต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก และอาจไม่ทันต่อความเสียหายของคู่ความที่ถูกกระทบสิทธิ เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาททางปกครองให้ทันทั่วถึง และยุติข้อพิพาทให้ระงับโดยเร็ว ศาลยุติธรรมจึงนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เพื่อยุติข้อพิพาทลงไปด้วยเป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่ายไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation)

การประนีประนอมยอมความสำหรับวงการกฎหมายสากลนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ ในหลายประเทศได้จัดให้มีการประนีประนอมยอมความเกิดขึ้นซึ่งก็สามารถนำไปใช้ลดปริมาณคดีที่

ค้างพิจารณาอยู่ในศาลได้เป็นอย่างดี แต่สำหรับประเทศไทยการไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรมนั้น มีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19, 20 และ 21 ซึ่งกำหนดแนวทางและให้อำนาจศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมในทุกชั้นศาล ไม่ว่าการพิจารณาในคดีนั้นจะได้ดำเนินการไปแล้วเพียงใดก็ตาม โดยคดีที่ไกล่เกลี่ยมีทั้งคดีแพ่งทั่วไป คดีแรงงาน คดีครอบครัว คดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ ในคดีแพ่งคู่ความอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วให้ศาลพิพากษาตามยอมหรือโจทก์ถอนคำฟ้องก็ได้ ส่วนในคดีอาญา ผู้เสียหายหรือโจทก์อาจถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องก็จะระงับ กรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ คดีก็จะกลับเข้าสู่การพิจารณาตามปกติของศาล<sup>90</sup> เนื่องจากคดีแพ่งมีพื้นฐานอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ที่คู่ความมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันและมีอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ หลักวิธีพิจารณาความในคดีแพ่งก็เป็นหลักเรื่องการเจรจาระหว่างคู่ความ โดยคู่ความมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเพื่อให้คู่ความเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกันจึงสามารถทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญานั้นจะเป็นการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้<sup>91</sup> แต่การไกล่เกลี่ยคดีอาญายังไม่เป็นการแพร่หลายเท่าที่ควร เหตุผลน่าจะมาจากยังไม่มี ความชัดเจนทางกฎหมายและแนวคิดว่าจะสามารถทำได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

การนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครอง (Administrative Court Annexed Conciliation) จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญที่ศาลปกครองต้องนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทนอกจากการพิจารณาคดีที่ขึ้นสู่ศาล โดยปกติ ซึ่งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคดี แต่ในกรณีที่ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาท ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับข้อพิพาททางแพ่ง กล่าวคือ คู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันและการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองอันทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง อีกทั้ง ข้อพิพาททางปกครองยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่

<sup>90</sup> รัตน์ลักษณ์ นานนิตธาตา, อ้างแล้ว เชนงรรถที่ 54, หน้า 79

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 80

ต้องรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยจะสามารถนำมาใช้กับคดีปกครองได้หรือไม่ เพียงใด นั้น หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จะพบว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เพื่อให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ โดยคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมนั้น ต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกระทำการหรือจัดการในเรื่องนั้น ๆ และไม่ขัดต่อกับบทบัญญัติหรือหลักการของกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>92</sup> และในการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นหลายคดีศาลปกครองก็สามารถทำการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้

สำหรับประเทศไทยนั้น ในขณะที่มีการร่างระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีการเสนอให้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยคู่กรณีให้ตกลงกัน และเมื่อมีการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความกันให้ศาลพิพากษาตามยอมได้ แต่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นผู้พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวเห็นว่ายังไม่สมควรกำหนดไว้ในขณะนั้น<sup>93</sup> ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง เพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน ศาลปกครองจึงไม่สามารถไกล่เกลี่ยคดีพิพาททางปกครองได้ แต่ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากเป็นกรณีที่คู่กรณีอาจตกลงประนีประนอมยอมความกันเอง แล้วผู้ฟ้องคดีมาขอถอนคำฟ้องตามข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดียอมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องหรือยอมชำระเงิน หรือปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ซึ่งเป็นผลทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขแล้ว ศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป อย่างไรก็ตาม หากจะนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้นั้น จะสามารถทำได้หรือไม่ และมีความเหมาะสมเพียงใด จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 80

<sup>93</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ,อ้างแล้ว เชนอร์รถที่ 45, หน้า 486-487

## 1. หลักในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีตุลาการศาลปกครองเป็นคนกลางช่วยเหลือ แนะนำ ให้คู่กรณีในคดีปกครองเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกัน และเนื่องจากคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทุกประเภทมีรากฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองก็เพื่อให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกัน จึงมีเนื้อหาหมุ่งที่จะให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไขการกระทำทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยให้เกิดผลเป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมกันนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง และเป็นกรอบกำหนดให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะคู่กรณีและศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย จึงต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานดังกล่าวด้วย ในส่วนการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณา<sup>94</sup> ดังนี้

### 1.1 พิจารณาในด้านคู่กรณีฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

โดยที่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำการในเรื่องนั้นๆ และจะต้องกระทำการไปภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ด้วย ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีทั้งที่เป็นอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ในกรณีที่เรื่องที่จะไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองย่อมมีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติและตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจจึงสามารถกระทำได้ เนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองของตนเองได้ โดยอยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจที่กฎหมายกำหนด ในทางตรงกันข้าม หากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันที่จะต้องกระทำการ โดยกฎหมายมิได้กำหนดทางเลือกให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจกระทำการแล้ว องค์กร

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 81



เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองของตนเองได้ คดีปกครองดังกล่าวจึงไม่อาจไต่เถียงให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตกลงประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในเรื่องที่ตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือในเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจที่กฎหมายกำหนด การตกลงประนีประนอมยอมความขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตกลงประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ให้อำนาจนอกจากฝ่ายปกครองจะสามารถตกลงประนีประนอมยอมความภายในกรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องคำนึงด้วยว่า การตกลงประนีประนอมยอมความในเรื่องดังกล่าวของตนเองนั้นอยู่นอกกรอบประโยชน์สาธารณะ หรือไม่ เนื่องจากตามหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการในทางกฎหมายที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ดังนั้น การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตกลงประนีประนอมยอมความโดยมีผลให้เอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีได้รับประโยชน์แต่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ส่วนรวมได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์และขัดกับหลักการพื้นฐานดังกล่าว อันจะทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 1.2 พิจารณาในด้านศาลปกครอง

การไต่เถียงคดีปกครองโดยมีตุลาการศาลปกครองเป็นกลางที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และหาทางออกให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้น เนื่องจากคดีพิพาททางปกครองซึ่งมีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไต่เถียงคดีปกครองดังกล่าวจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางปกครอง

การให้คำแนะนำและการชี้แนะแนวทางในการยุติข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงต้องช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และหาทางออกที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องให้คำแนะนำและเสนอแนะแนวทางในเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ นอกจากนั้น คำแนะนำและการเสนอแนะแนวทางของศาลปกครองในการไต่เถียงยังต้องเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมไม่ให้การกระทำทางปกครองออกนอกรอบของประโยชน์สาธารณะ แต่

อย่างไรก็ตาม คำแนะนำหรือการเสนอแนะแนวทางของศาลปกครองให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกัน เพื่อยุติข้อพิพาท ก็ไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังมีอิสระในการตัดสินใจแก้ไขข้อพิพาทได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองด้วย

## 2. ประเภทของคดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยได้โดยศาลปกครอง

ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยหลักการแล้ว ศาลปกครองและคู่ความฝ่ายของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นรากฐานของคดีปกครอง ในการพิจารณาถึงประเภทของคดีปกครองที่ศาลปกครองสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงความหมายของคดีปกครองไว้ ซึ่งในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาถึงประเภทของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>95</sup>

เช่น กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ<sup>96</sup> คดีฟ้องว่านายกเทศมนตรีประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ<sup>97</sup> คดีฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งและมอบหมายหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>98</sup> คดีฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองสั่งจ่าย

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2551.

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.407/2551.

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78/2549.

บำเหน็จโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>99</sup> คดีฟ้องว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยทุจริต ขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว<sup>100</sup> ข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้าน<sup>101</sup> คดีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่พลวงและห้ามมิให้หน่วยงานทางปกครองเข้าเกี่ยวข้องหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางหรือรบกวนการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี<sup>102</sup> คดีฟ้องว่าการเสนอผู้คดีของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อที่ประชุมสภาเทศบาลเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>103</sup> คดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้เลิกดำเนินกิจการ โรงเรียนและใบอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน<sup>104</sup> คดีฟ้องว่าคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง<sup>105</sup> คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นนักศึกษาแพทย์<sup>106</sup> คดีฟ้องว่าเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดสุรินทร์ ตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีตำบลแก้ง แอนที่สั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณก่อสร้างทั้งหมด<sup>107</sup> คดีที่ฟ้องข้อพิพาทเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541<sup>108</sup> เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือสั่งห้ามการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องเพิกถอนกฏนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การ

<sup>99</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.330/2551.

<sup>100</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.249/2552.

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.371/2546.

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.21/2549.

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 468/2546.

<sup>104</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2549.

<sup>105</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 335/2548

<sup>106</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 294/2548

<sup>107</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 461/2551.

<sup>108</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 88/2549.

ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อย ฝ่ายปกครองจึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกกฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎจึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้าง การไต่ถามคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎเพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อความบางตอนในกฎ จึงสามารถกระทำได้ แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎนั้น รวมทั้งต้องไม่เป็นการทำให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนได้รับประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวแล้วกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากการออกกฎมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาถ้อยแถลง กฎบางอย่างอาจออกโดยคณะกรรมการหรือหากเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนที่กฎจะออกมาใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎจึงต้องใช้กระบวนการและขั้นตอนแบบเดียวกันกับที่ใช้ในการออกกฎ คู่กรณีฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกกฎย่อมไม่อาจตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยลำพังตนเองในทางปฏิบัติการไต่ถามคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎจึงมีขั้นตอนที่ซับซ้อนพอสมควร

สำหรับการไต่ถามคดีปกครองที่เป็นคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและฟ้องขอให้สั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองและแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองและการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำไปโดยอาศัยอำนาจประเภทใด กล่าวคือ หากอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายปกครองเป็นอำนาจผูกพัน ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีสิทธิเลือกหรือตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนเองตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้องได้เลย แต่หากเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายปกครองเป็นอำนาจดุลพินิจแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองและการกระทำของตนเองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตดุลพินิจที่ตนเองมีด้วย

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>109</sup>

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องว่าแม้กรมโรงงานอุตสาหกรรมผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการเพื่อให้มีการระงับหรือแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการของบริษัท ป. จำกัด ที่ระบบป้องกันเสียงของบริษัทยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากเสียงดังเกินมาตรฐานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมกำหนดแล้วก็ตาม แต่เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ก็เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องสั่งให้ระงับการกระทำ แก้ไข ปรับปรุงหรือปฏิบัติให้

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

ถูกต้องตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ.2535 เมื่อยังไม่ได้ดำเนินการ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุม ดูแลและป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ<sup>110</sup> คดีฟ้องเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขแนวเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย<sup>111</sup> คดีที่ฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>112</sup> คดีฟ้องว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ละเลยไม่ดำเนินการกับเจ้าของอาคารดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ติดกับที่ดินที่ดัดแปลงได้ร้องเรียนไว้<sup>113</sup> คดีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย ซึ่งก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง<sup>114</sup> คดีฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้รถโดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐาน และกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ<sup>115</sup> กรณีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้มีการระบายน้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงสุกรและเพาะเลี้ยงลูกไร ลงสู่ทางน้ำสาธารณะเป็นเหตุให้น้ำเสียเอ่อท่วมจนไม่สามารถทำการเกษตรได้<sup>116</sup> และคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคาจ้างกำจัดขยะมูลฝอย แต่กรุงเทพมหานครไม่จัดให้มีการลงนามในสัญญา กลับมีหนังสือขอขยายเวลายื่นออกไปหลายครั้ง เป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า<sup>117</sup> เป็นต้น

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินกว่าที่

<sup>110</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.513/2551

<sup>111</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2552

<sup>112</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 496/2547

<sup>113</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.118/2549

<sup>114</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547.

<sup>115</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1763-1766/2549.

<sup>116</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 894/2549.

<sup>117</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2547



ควรจะเป็น การฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ซึ่งเห็นได้ว่า คดีปกครองประเภทนี้ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีฐานในทางกฎหมายรองรับการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว การไต่สวนเพื่อไต่สวนคดีเพื่อให้ฝ่ายปกครองและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งประนีประนอมยอมความกัน จึงสามารถกระทำได้ เนื่องจากสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยในกระบวนการไต่สวนคดีดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจตกลงที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ หรือฝ่ายปกครองอาจตกลงที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>118</sup>

เช่น คดีที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางหลวงปิดกั้นลำรางสาธารณประโยชน์ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่สร้างสะพานหรือฝังท่อระบายน้ำในบริเวณที่เป็นลำรางสาธารณประโยชน์ ทำให้ลำรางสาธารณประโยชน์ไม่สามารถไหลผ่านได้ตามธรรมชาติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากน้ำท่วม<sup>119</sup> คดีฟ้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทของข้าราชการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการ<sup>120</sup> คดีฟ้องว่ากรุงเทพมหานครก่อสร้างสะพานข้ามคลองเพื่อประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินฝั่งตรงข้ามกับหมู่บ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียความสงบสุข ความปลอดภัยและเป็นส่วนตัวของหมู่บ้านที่เคยมีมาแต่เดิม<sup>121</sup> คดีที่ฟ้องว่าพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาจดทะเบียนโดยรอบคอบ การที่ไม่ตรวจบัตรประจำตัวข้าราชการต้นฉบับของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย<sup>122</sup> คดีที่ฟ้องกองทัพเรือว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการปรับปรุงระบบการ

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).

<sup>119</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 149/2550

<sup>120</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2549

<sup>121</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2549.

<sup>122</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.140/2549

แลกเปลี่ยนเงินตรา<sup>123</sup> คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินของกรมทางหลวง วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535<sup>124</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่ได้หมายความว่า รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไป ดังเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคนไข้ ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ข้อพิพาทนั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากมิได้เกิดจากการใช้อำนาจ<sup>125</sup> หรือความเสียหายอันเกิดจากการกระเบิดระหว่างการขนย้ายวัตถุระเบิดเพื่อไปทำลายในสถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของทหาร วินิจฉัยว่า แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลายเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง<sup>126</sup> คดีฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ็ดริ้วชดใช้ค่าเสียหายจากการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืชในหมู่บ้านอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดี<sup>127</sup> หรือกรณีฟ้องขอให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมกรณีสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเก็บรักษาวัตถุกัมมันตภาพรังสี<sup>128</sup> หรือคดีที่ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากปล่อยให้มีกรรณำขยะมาทิ้งในที่พิพาทเป็นเหตุให้น้ำในลำธารสาธารณะเน่าเสียทำให้เป็ดและปลาของผู้ฟ้องคดีตายและมีการรื้อถอน โรงเรือนเลี้ยงเป็ดและขุดตัดดินในที่พิพาท การฟ้องขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดใช้ค่าเสียหายจากการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด โดยไม่ควบคุมดูแลจนเกิดปัญหาด้านการจราจร สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภคและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี<sup>129</sup> เป็นต้น

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควร คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดประเภทนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>123</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 8/46

<sup>124</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545. (ที่ประชุมใหญ่)

<sup>125</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2550 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54622547, 68/2544, 70/2544, 213/2545, 250/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545.

<sup>126</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2548

<sup>127</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1510/2547.

<sup>128</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545.

<sup>129</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1314/2547.

แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในส่วนที่เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงิน การไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีตกลงกันในเรื่องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนั้นอาจมีปัญหา เนื่องจากเงินที่จะนำมาชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นเงินของรัฐ การที่ฝ่ายปกครองจะไปต่อรองกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองจึงควรต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินของรัฐเสียก่อน ซึ่งตรงกันข้ามกับในคดีแพ่งที่เงินนำมาชดใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินของเอกชนคู่กรณี ซึ่งมีเสรีภาพในการตัดสินใจต่อรองเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเช่นไรก็ได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้

สำหรับในกรณีที่เป็นคดีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ตามหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยไม่กระทำการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายปกครองตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งว่าจะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเยียวยาผลแห่งการกระทำละเมิด จึงต้องคำนึงถึงด้วยว่า การตกลงดังกล่าวของฝ่ายปกครองจะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ อีกทั้ง จะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิเช่นนั้นแล้ว การกระทำของฝ่ายปกครองก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>130</sup> โดยอาจเป็นกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือมีการจ่ายเงินค่าทดแทนแล้วแต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น จะมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง

<sup>130</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.555/2551

เวนคืนเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมให้ แต่หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินได้ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อุทธรณ์ได้ การใกล้เคียงเพื่อให้คู่กรณีตกลงกันเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมนั้นจึงเป็นเรื่องที่สามารถทำได้

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>131</sup>

เช่น คดีฟ้องโต้แย้งข้อกำหนดในสัญญาการเป็นนักศึกษา เพื่อศึกษาวิชาเกษตรศาสตร์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับมหาวิทยาลัยมหิดล<sup>132</sup> คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ<sup>133</sup> หรือสัญญาก่อสร้างปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์สวนสาธารณะ<sup>134</sup> คดีฟ้องเกี่ยวกับการสร้างอาคารวิทยบริการ คณะเกษตรศาสตร์ นครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีศรีวิชัย เมื่อมีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ จึงเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง<sup>135</sup> คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลองไผ่ระหว่างผู้ฟ้องคดี ผู้รับจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักใหญ่ ผู้ว่าจ้างมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค<sup>136</sup> กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทำป่าไม้ชายเลน ซึ่งเอกชนเป็นคู่สัญญากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ชำระหนี้ค่าเปิดป่า ค่ารังวัดเขตสัมปทาน<sup>137</sup> คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ของบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) เป็นสัญญาสัมปทาน<sup>138</sup> คดีฟ้องเกี่ยวกับสัญญาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น จังหวัดชุมพร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร กับบริษัท เซ้าเทิร์น อันดามัน จำกัด ในสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่น เป็นสัญญาสัมปทานที่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>139</sup> คดีพิพาทเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายจากการชำรุดบดบกร่องในงานที่จ้างตามสัญญาว่าจ้างปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำ ณ ถนนดำรงมุกดาของเทศบาลเมืองมุกดาหาร<sup>140</sup> หรือสัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัด

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

<sup>132</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2551

<sup>133</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.32/2546

<sup>134</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548.

<sup>135</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.432/2551

<sup>136</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.16/25547

<sup>137</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.130/2546.

<sup>138</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.349/2549

<sup>139</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2546.

<sup>140</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2551

น้ำเสียเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ<sup>141</sup> หรือสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินซึ่งจะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเป็นสัญญาทางปกครอง<sup>142</sup> เป็นต้น

ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดคำอธิบายไว้แล้ว จะเห็นได้ว่า “สัญญาทางปกครอง” เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง อาจแยกออกเป็นข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ และข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งเป็นการเรียกร้องในตัวเงิน การไต่เถียงให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนตกลงกันเพื่อยุติข้อพิพาทกรณีดังกล่าว หากเป็นข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าเสียหาย ซึ่งไม่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมสามารถไต่เถียงให้คู่กรณีตกลงกันจนเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายได้ แต่สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ การไต่เถียงให้คู่กรณีตกลงกันจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครอง และเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความคุ้มครองและรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม หรือหากการไต่เถียงข้อพิพาทสัญญาทางปกครองทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญาในสัญญาทางปกครองดังกล่าวจนมีเนื้อหาเหมือนสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยฝ่ายปกครองยอมสละเอกสิทธิ์บางประการตามสัญญาทางปกครองนั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้เนื่องจากถือเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของความเป็นสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ หากพิจารณาว่าสัญญาทางปกครองเป็นเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในสัญญาเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว ซึ่งเอกสิทธิ์เหล่านี้มีที่มาจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับและจากการกำหนดไว้ในข้อตกลงในสัญญา ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญาได้ฝ่ายเดียวไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน จึงไม่จำเป็นต้องนำหลักการไต่เถียงมาใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวเนื้อหาของสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกัน

5. คดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ<sup>143</sup> ได้แก่ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการ

<sup>141</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 704/2548.

<sup>142</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 22/2545.

<sup>143</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6)



กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั่นเอง

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา 118 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้ กรมเจ้าท่าฟ้องศาล เพื่อบังคับให้ผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว<sup>144</sup> หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>145</sup> หรือมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>146</sup> ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน เป็นต้น

ซึ่งคดีปกครองอื่น ๆ นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น สามารถใกล้เคียงได้ แต่จำกัดเฉพาะการนำมาใช้เพื่อยุติข้อพิพาทในเรื่องวิธีการเยียวยาความเสียหาย เช่น การเจรจาเพื่อตกลงถึงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ในการเยียวยาความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยาความเสียหายอันเป็นผลมาจากกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มิใช่การใกล้เคียงในปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่

จากที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่า คดีปกครองทั้ง 5 ประเภท สามารถใกล้เคียงได้ แต่สามารถกระทำได้เพียงเท่าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการหรือทำการในเรื่องนั้น ๆ โดยต้องไม่เป็นการกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงคดีปกครองก็เป็นดุลพินิจของศาลปกครอง ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีปกครองทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีดุลพินิจที่จะดำเนินการใกล้เคียงหรือไม่ใกล้เคียง โดยให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติจนศาลมีคำพิพากษาก็ได้

<sup>144</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.242/2550

<sup>145</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 42

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 70

### 3. บทบาทของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง<sup>147</sup>

#### 3.1 ลำดับชั้นของศาลปกครองที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ในปัจจุบัน ศาลปกครองไทยมี 2 ลำดับชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยเมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว วัตถุประสงค์ที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องพิจารณาพิพากษา คือการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้น นอกจากคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการพิจารณาและความถูกต้องของข้อเท็จจริง หรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบความชอบด้วยกระบวนการพิจารณาและความถูกต้องของข้อเท็จจริงแล้วศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในศาลปกครองสูงสุด ก็คือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกัน อันเป็นการไกล่เกลี่ยที่ตัววัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระหว่างคู่กรณีระงับไป ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองจึงทำได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งวัตถุประสงค์เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น แต่การไกล่เกลี่ยในศาลปกครองสูงสุดนั้นสามารถทำได้เฉพาะคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ส่วนคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยสภาพของเรื่องแล้วเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาชี้ขาดคดีแล้วว่าฝ่ายใดถูก ฝ่ายใดผิด ก็เป็นการยากที่คู่กรณีจะยอมไกล่เกลี่ยกันในชั้นศาลปกครองสูงสุด

#### 3.2 ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือ และหาทางออกให้แก่คู่กรณีเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงมีบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่สามฝ่าย ได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีอีกสองฝ่าย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากคู่ความทั้งสองฝ่ายว่ามีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

รวมทั้งเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง และมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คู่ความจึงมอบคดีพิพาททางปกครองให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ดังนั้น ในการไต่เถียงคดีปกครอง เพื่อช่วยให้คู่กรณีหาทางออกในการยุติข้อพิพาทที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป โดยยังอยู่ภายในกรอบของหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายมหาชน จึงควรให้ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่เถียงข้อพิพาททางปกครอง

#### 4. ผลในทางกฎหมายของการไต่เถียงคดีปกครอง<sup>148</sup>

ตามหลักกฎหมายเอกชนนั้น ผลของการไต่เถียงคดีในมี 2 กรณี คือ กรณีการไต่เถียงคดีประสบความสำเร็จและกรณีการไต่เถียงไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในกรณีที่การไต่เถียงประสบความสำเร็จ คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลแล้วขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอม หรืออาจขอถอนฟ้องก็ได้ ส่วนกรณีการไต่เถียงไม่ประสบความสำเร็จ คดีก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ

สำหรับคดีปกครองนั้น เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักการพื้นฐานทางกฎหมายแตกต่างไปจากระบบกฎหมายเอกชน จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลในทางกฎหมายของการไต่เถียงคดีปกครอง ดังนี้

##### 4.1 กรณีที่การไต่เถียงคดีปกครองประสบความสำเร็จ

กรณีที่การไต่เถียงคดีปกครองประสบความสำเร็จ และคู่กรณีได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลแล้ว หากคู่กรณีขอให้ศาลพิพากษาตามยอม ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยศาลปกครองต้องตรวจสอบว่า ข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่คู่กรณีนำมาให้ศาลพิพากษาตามยอมนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการตกลงกันโดยขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการแก่ฝ่ายปกครองหรือไม่ หรือเป็นการตกลงกันโดยมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อตกลงประนีประนอมยอมความ ไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองแล้ว ศาลปกครองจึงสามารถที่จะพิพากษาตามยอมได้ และเมื่อมีการพิพากษาตามยอมแล้ว หากต่อมาคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอม คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีกันใหม่

<sup>148</sup> รัตนลักษณ์ นาดนิตราดา, เรื่องเดิม, หน้า 90

สำหรับผลภายหลังการพิพากษาตามยอม ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 กำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในระบบกฎหมายเอกชนข้อตกลงที่ศาลพิพากษาตามยอมนั้นเกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่มีเสรีภาพในการตัดสินใจ เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเลือกวิธียุติข้อพิพาทที่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายแล้ว จึงไม่สามารถอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลที่มีเนื้อหาตามที่ตนเองเป็นผู้กำหนดให้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด ซึ่งให้อุทธรณ์คัดค้านได้ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความและในการพิพากษาตามยอม นอกจากนั้น การกำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุดยังช่วยให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระงับสิ้นไปโดยไม่เกิดข้อพิพาทต่อกันอีก ในคดีปกครองก็เช่นเดียวกัน หากให้ศาลปกครองพิพากษาตามยอมได้ คำพิพากษาก็เกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยหลักจึงไม่สมควรให้คู่กรณีในคดียื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาที่มีเนื้อหาที่ตนเองเป็นผู้กำหนดได้ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความและในการพิพากษาตามยอม ซึ่งควรที่จะให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาเช่นเดียวกับคดีแพ่งโดยอาศัยเหตุดังกล่าวได้

เนื่องจากคดีปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง หากมีกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีอุทธรณ์อุทธรณ์จากผลของคำพิพากษาตามยอม บุคคลภายนอกคดีดังกล่าวสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรืออาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่จากการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอมก็ได้

นอกจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ศาลพิพากษาตามยอมแล้ว คู่กรณีอาจตกลงกันให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็จะขอถอนคำฟ้องให้ ซึ่งการถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนคำฟ้องในคดีปกครองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการถอนคำฟ้องไปก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ตกลงกันไว้ และต่อมาภายหลังปรากฏว่าฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเช่นว่านั้น การถอนคำฟ้องในกรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องใหม่ได้โดยไม่เป็นฟ้องซ้ำ

#### 4.2 กรณีที่การไถ่เกลี่ยคดีปกครองไม่ประสบความสำเร็จ

กรณีที่การไถ่เกลี่ยคดีปกครองไม่ประสบความสำเร็จ โดยสภาพแล้ว คดีย่อมจะกลับเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาลปกครอง เช่นเดียวกับกรณีที่การไถ่เกลี่ยคดีแพ่งไม่ประสบความสำเร็จ





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ปัจจุบันนี้ ด้วยสภาพสังคมมนุษย์ที่มีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากมายในทุก ๆ ด้าน การแก้ไขความขัดแย้งหรือข้อพิพาท โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือบังคับ หรืออาศัยกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเป็นสำคัญ อาจไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุที่ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้น ไม่ว่าจะเป็ข้อพิพาททางปกครองหรือไม่ หากมีขึ้นในชุมชนหรือสังคมใดแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาได้มากมาย ปัญหาดังกล่าวหากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาอย่างทันที่อาจลุกลามใหญ่โตจนกลายสภาพไปสู่ความรุนแรงในชุมชนหรือสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองแล้วอาจมีประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาเกี่ยวข้อง การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองโดยนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ในชั้นศาลจึงมีความเหมาะสมกับภาวะการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เนื่องจากสามารถช่วยบริหารระบบยุติธรรมทางปกครองให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์สร้างความปรองดองให้กับคู่ความได้กลับมาอยู่ในฐานะความสัมพันธ์ที่มีมาต่อกันดังเดิม อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่สามารถดูแลเยียวยาสิทธิของฝ่ายผู้เสียหาย ขณะเดียวกันก็เป็นการให้โอกาสผู้กระทำความเสียหายได้ทบทวนการกระทำของตนอีกครั้งหนึ่ง อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย แม้การยุติข้อพิพาทโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลจะเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับและเป็นผลให้ข้อพิพาทนั้นถูกระงับไปอย่างแน่นอน โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุด แต่เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามขั้นตอนและวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดคดี หรือแม้ศาลจะมีคำพิพากษาแล้ว คดีก็อาจยังไม่ยุติ หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลสูง และกว่าที่ศาลสูงจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด หรือกว่าจะมีการบังคับคดี คู่ความก็จะต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก และอาจไม่ทันต่อความเสียหายของคู่ความที่ถูกกระทบสิทธิ เพื่อแก้ไขปัญหาคข้อพิพาททางปกครองให้ทันที่ และยุติข้อพิพาทให้ระงับโดยเร็ว ประกอบกับลักษณะเฉพาะของข้อพิพาททางปกครองที่มีอาจสนองตอบได้ด้วยการนำข้อพิพาททางปกครอง

ขึ้นสู่การพิจารณาดีของศาล ดังนั้น การปรับปรุงและพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางปกครองโดยการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ในชั้นศาลจึงเป็นมาตรการเสริมในระบบงานยุติธรรมทางปกครองปกติตามกระบวนการของกฎหมาย จึงมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน อีกทั้งสามารถช่วยให้ระบบบริหารระบบยุติธรรมทางปกครองให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครอง

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนั้นถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justices) ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการเปลี่ยนมุมมองต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองแบบเดิม โดยมีบุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือ แนะนำและหาหนทางให้การเจรจาต่อรองของคู่กรณีประสบความสำเร็จ เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน โดยคู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation) อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณีและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคดีของศาล ทำให้ข้อพิพาทที่มีอยู่หมดสิ้นไปด้วยความรวดเร็ว แต่ความเห็นหรือคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังคงมีอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทด้วยตนเอง และเมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง หากคู่ความตกลงกันได้ก็อาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันและขอให้ศาลพิพากษาตามยอม หรืออาจถอนฟ้องก็ได้ แต่ในกรณีที่คู่ความไม่อาจตกลงกันได้ก็จะต้องส่งสำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลตามปกติ หรือถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลได้

การไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันนั้นประเทศไทยเริ่มมีการนำมาใช้ในชั้นศาล เช่น ในคดีแพ่ง ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยโดยมีพื้นฐานอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ซึ่งคู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน มีอิสระในการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย รวมทั้งหลักวิธีพิจารณาความในคดีแพ่งเป็นหลักเรื่องการเจรจาระหว่างคู่ความ ซึ่งคู่ความมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน จึงสามารถกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญานั้นจะเป็นการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

อย่างไรก็ตาม ลักษณะคดีพิพาทที่เป็นคดีปกครอง สถานะของคู่ความในทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งหลักการกระทำของฝ่ายปกครองก็จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองที่ทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ

ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง นอกจากนี้ คดีพิพาทปกครองยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและประชาชนจำนวนมาก ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม การนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครอง จะสามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด นั้น หากพิจารณาบทบัญญัติ แห่งกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็น ต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม เห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของ ทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่ความตกลง ประนีประนอมยอมความกันได้ โดยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองกำหนดให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาว่าจะ ไกล่เกลี่ยหรือไม่ไกล่เกลี่ยก็ได้ และอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองนี้เป็นอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น โดยศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครอง 5 ประเภท ที่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองได้ แต่จะไกล่เกลี่ยคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไม่ได้ โดยอำนาจไกล่เกลี่ยของศาลปกครองชั้นต้นนั้น รวมถึงศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษอื่น ๆ ด้วย เช่น กรณีของศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการ ที่พิจารณาเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเกิดจากสงครามและเงินตอบแทนทหารทุพพลภาพ หรือ คณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาคดี ผิดพลาด และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นไกล่เกลี่ยคดีพิพาทจนคู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความ กันได้แล้ว คู่กรณีอาจยื่นข้อตกลงต่อศาลและขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ หรืออาจ ขอลอนคำฟ้อง หรือคู่กรณีอาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลมี คำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ก็ได้ ในกรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความ เพื่อให้ศาลพิพากษาตามยอม นิยมทำกันในคดีละเมิด คดีความรับผิดอย่างอื่น และคดีสัญญา ทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถทำข้อตกลงประนีประนอมยอม ความได้เช่นกัน หากแต่เป็นการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความเพื่อเยียวยาปัญหาอันเกิดจาก การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนไปโดยศาล หรือโดยฝ่ายปกครอง คู่กรณีก็อาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความว่าจะชดใช้ค่าเสียหายจาก การออกคำสั่งที่ผิดพลานั้น โดยศาลปกครองชั้นต้นจะต้องตรวจสอบว่าข้อตกลงประนีประนอม ยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็ไม่อาจพิพากษาตามยอมตามข้อตกลงประนีประนอมยอม ความที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ สำหรับในประเทศเยอรมัน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กำหนดให้ศาลปกครองใกล้เคียงให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันในคดีปกครองได้เท่าที่ คู่ความแต่ละฝ่ายมีความสามารถในการปฏิบัติการหรือจัดการในเรื่องของวัตถุหรือสารัตถะแห่ง ข้อพิพาทนั้นได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ซึ่งรูปแบบของการ ประนีประนอมยอมความจะต้องเป็นการตกลงกันในศาลหรืออาจเป็นการตกลงกันต่อหน้า ผู้พิพากษา และมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรจึงจะทำให้คดีสิ้นสุดลง โดยถือเป็นสัญญา ประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาล ในส่วนของกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศไทยนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองใกล้เคียงข้อพิพาท ทางปกครองเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน ศาลปกครองไว้ จึงไม่สามารถใกล้เคียงคดีปกครองได้

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์การ ใกล้เคียงข้อพิพาท ลักษณะของคดีปกครอง และหลักการพื้นฐานทางกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการในการใกล้เคียงคดี ข้อพิพาทอื่น ๆ ของไทย รวมถึงการใกล้เคียงคดีปกครองของต่างประเทศแล้ว พบว่าการ ใกล้เคียงคดีปกครองโดยศาลปกครองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปโดยมีขอบเขตหรือข้อจำกัดในการ ใกล้เคียง ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การ ใกล้เคียงคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณี ประนีประนอมยอมความกันจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของ การกระทำทางปกครองที่จะเป็นกรอบกำหนดให้การ ใกล้เคียงคดีปกครองเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย การ ใกล้เคียงให้คู่กรณีในคดีปกครองตกลงประนีประนอมยอมความกันจึงสามารถ กระทำได้เท่าที่คู่กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการหรือกระทำการในเรื่องนั้น ๆ และจะต้องไม่เป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องคุ้มครองและ รักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม ดังนั้น หลักในการ ใกล้เคียงคดีปกครองหากพิจารณาในด้านคู่กรณี ฝ่ายองค์กรทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว องค์กรทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องตกลงประนีประนอมในเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจของตนตามที่กฎหมาย กำหนด รวมทั้งต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวมให้ต้องเสียหาย นอกจากนั้น หากพิจารณาในด้านศาลปกครองในฐานะที่เป็นผู้ ใกล้เคียง ศาลปกครองจะต้องให้ คำแนะนำหรือหาทางออกในการยุติข้อพิพาทที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และเป็นการรักษาประโยชน์ของส่วนรวมไว้เช่นกัน

หากพิจารณาแยกเป็นประเภทของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า

ในคดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ปกติแล้วเมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือสั่งห้ามการกระทำนั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผลมาจากอำนาจผูกพันย่อมไม่อาจโต้เถียงได้ แต่หากเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจแล้วย่อมสามารถโต้เถียงได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าของเขตดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองมี ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎเพื่อให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎดังกล่าวนั้นอาจมีขั้นตอนที่ซับซ้อนในการโต้เถียงคดีฟ้องเพิกถอนกฎ เนื่องจากการออกกฎมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณากลับกรอง หรือมีบุคคลได้รับผลกระทบจากกฎจำนวนมาก กฎบางอย่างอาจออกโดยคณะกรรมการหรือหากเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนที่กฎจะออกมาใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎจึงต้องใช้กระบวนการและขั้นตอนแบบเดียวกันกับที่ใช้ในการออกกฎ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการโต้เถียงโดยร่วมกันกับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือกลุ่มของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเรื่องเดียวกัน การโต้เถียงกรณีกฎนี้จึงยังมีข้อจำกัดเนื่องจากกฎจะมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากกว่าคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งการออกกฎปกติแล้วจะมีกระบวนการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทำให้ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกกฎไม่อาจตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยลำพัง การโต้เถียงในกรณีกฎจึงยังมีข้อจำกัดบางประการ

คดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นั้น เป็นคดีที่สามารถโต้เถียงได้ เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

คดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงิน และคำขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย การโต้เถียงสามารถกระทำได้ แต่ในกรณีที่คดีมีคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงิน อาจมีข้อจำกัดบางประการเนื่องจากเป็นเงินของรัฐ ซึ่งฝ่ายปกครองต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลังก่อนจึงไม่สามารถโต้เถียงได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าหากฝ่ายปกครองที่เข้าสู่กระบวนการโต้เถียงได้ตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายในจำนวนเงินที่ศาลเห็นตามสมควร หรือเป็นจำนวนไม่มากเกินไป หากคดีนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล ศาลก็สามารถพิพากษาไปตามที่ตกลงกันนั้นได้ เพราะถึงอย่างไรศาลก็ต้องตรวจสอบความชอบ



ด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินของฝ่ายปกครองเสมอ อีกทั้งข้อตกลงนั้น จะไม่ผูกพันศาลให้ต้องพิพากษาให้เป็นไปตามที่ยอมรับนั้นเสมอไป ดังนั้น คดีละเมิดที่มีคำขอให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงินนั้นสามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความรับผิดชอบ อย่างอื่น เช่นการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนคืออสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นกรณีที่สามารถตกลงกัน ในเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนและเงินค่าทดแทนการเวนคืน ส่วนกรณีที่ตกลงกันให้ ฝ่ายปกครองกระทำการหรือเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาผลแห่งการกระทำละเมิด นั้น การไกล่เกลี่ย สามารถกระทำได้โดยต้องเป็นการตกลงกระทำการหรือเว้นกระทำการในเรื่องที่ไม่ขัดต่อ กฎหมายและไม่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม

คดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าเสียหายย่อมสามารถไกล่เกลี่ยได้เช่นเดียวกับ กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด แต่มีข้อจำกัดที่น้อยกว่า เนื่องจากจำนวนเงินที่เข้าสู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีฐานมาจากสัญญาที่เกิดขึ้นด้วยใจสมัคร และค่าตอบแทน หรือค่าเสียหายก็มีฐานอ้างอิงจากสัญญาเป็นสำคัญ หากเป็นการไกล่เกลี่ยในส่วนที่เป็นเนื้อหา ในการจัดทำบริการสาธารณะ การไกล่เกลี่ยสามารถกระทำได้โดยต้องไม่กระทบต่อประโยชน์ สาธารณะ อันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครองฉบับนั้น ๆ และหากผลของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทสัญญาทางปกครองทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญาในสัญญาทางปกครอง จนมีเนื้อหาเป็นเหมือนสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป หรือฝ่ายปกครองยอมสละเอกสิทธิ์บางประการ ตามสัญญาทางปกครองนั้น ย่อมไม่อาจไกล่เกลี่ยในกรณีดังกล่าวได้ เพราะถือเป็นการกระทบ ต่อสาระสำคัญของความเป็นสัญญาทางปกครองและอาจอยู่นอกกรอบประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ หากพิจารณาว่าสัญญาทางปกครองเป็นเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในสัญญาเหนือกว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว ซึ่งเอกสิทธิ์เหล่านี้มีที่มาจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับและ จากการกำหนดไว้ในข้อตกลงในสัญญา ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญาได้ฝ่ายเดียว ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน จึงไม่จำเป็นต้องนำหลักการไกล่เกลี่ยมาใช้ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวเนื้อหาของสัญญาทางปกครอง

คดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ ละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น สามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่จำกัดเฉพาะการนำมาใช้เพื่อยุติข้อพิพาท ในเรื่องวิธีการเยียวยาความเสียหาย เช่น การเจรจาเพื่อตกลงถึงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ในการ เยียวยาความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยาความเสียหายอันเป็นผลมาจากกระทำที่ฝ่าฝืน กฎหมาย มิใช่การไกล่เกลี่ยในปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่

นอกจากนั้น การไต่ถามคดีปกครองควรให้ดำเนินการได้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยมีตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถาม แต่การไต่ถามในศาลปกครองสูงสุดนั้นให้สามารถทำได้เฉพาะคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 ส่วนคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้นจะตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการพิจารณา และความถูกต้องของข้อเท็จจริงหรือไม่ รวมทั้งโดยสภาพของเรื่องแล้วเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาชี้ขาดคดีแล้วว่าฝ่ายใดถูก ฝ่ายใดผิด ก็เป็นการยากที่คู่กรณีจะยอมไต่ถามกันในระดับศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการไต่ถามคดีปกครองถือเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะดำเนินการไต่ถามหรือไม่ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ซึ่งหากศาลปกครองดำเนินการไต่ถามให้ตามที่คู่กรณีร้องขอ จนกระทั่งคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วขอให้ศาลพิพากษาตามยอม หากต่อมามีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอมก็สามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ ซึ่งการพิพากษาตามยอมและการออกหมายบังคับคดีสามารถกระทำได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการไต่ถามคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการทะเลาะหรือล่าช้า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่น หรือสัญญาทางปกครอง เป็นต้น เนื่องจากอยู่ในขอบเขตอำนาจกำหนดคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่สำหรับคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความคุ้มครองและรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม ย่อมไม่สามารถไต่ถามได้ หรือในสัญญาทางปกครองเป็นการให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำหลักการไต่ถามมาใช้ในกรณีสัญญาทางปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว

สำหรับการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอมนั้น เมื่อคำพิพากษาตามยอมเกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คู่กรณีในคดีจึงไม่อาจยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาที่มีเนื้อหาตามที่ตนเองเป็นผู้กำหนดให้ จึงกำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด เว้นแต่ในเรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและในการพิพากษาตามยอม นอกจากนี้ หากมีกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีถูกระทบจากผลของคำพิพากษาตามยอม บุคคลภายนอกคดีดังกล่าวสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรืออาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่จากการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษามาขอมก็ได้อะไรก็ตาม นอกจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ศาลพิพากษามาขอมแล้วคู่กรณีอาจตกลงกันให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงถอนคำฟ้องให้ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่หากมีการถอนคำฟ้องไปก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ตกลงกันไว้ และต่อมาฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เช่นว่านั้น การถอนคำฟ้องในกรณีดังกล่าวนี้ ก็ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องใหม่ได้โดยไม่เป็นฟ้องซ้ำ ส่วนในกรณีที่การไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่ประสบผลสำเร็จ คดีดังกล่าวขอมกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง แต่พยานหลักฐานใด ๆ ที่ใช้ในชั้นการไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถนำมาใช้รับฟังในชั้นพิจารณาของศาลได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางสำหรับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมา ดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้มีบทกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขึ้น โดยกำหนดให้ปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันได้ ในเรื่องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครองสูงสุดนั้น ให้สามารถทำได้เฉพาะคดีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด โดยการไกล่เกลี่ยนั้นศาลเห็นเองว่าคดีนั้นเหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณียินยอม หรือตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายเห็นฟ้องด้วย โดยมีขอบเขตหรือข้อจำกัดให้ไกล่เกลี่ยได้เท่าที่คู่กรณีสามารถปฏิบัติการในเรื่องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ และจะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนี้ หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจำนวนมากจากข้อพิพาททางปกครอง ควรเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงเดียวกัน สามารถขอเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่ผู้เสียหายอื่นได้เริ่มกระบวนการไว้แล้ว โดยการกำหนดเวลาที่จะสามารถขอเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการอยู่ได้ โดยการกำหนดให้ข้อพิพาทใด ๆ ที่กระทบต่อผู้เสียหายจำนวนมาก และคู่พิพาทได้นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองแล้ว ให้มีประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายสามารถยื่นคำร้องขอเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยภายในเวลาที่กำหนดขึ้นหลังประกาศ หรือหากเลยเวลาตามที่ประกาศแล้ว ก็ไม่สามารถเข้าร่วมได้อีก เนื่องจากจะเป็นการรบกวนกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ดำเนินอยู่ให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยเร็ว

## 2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเภทของคดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยได้

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดประเภทของคดีปกครองที่จะต้องจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้น เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิพากษาตามชอบได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความของคู่กรณีเป็นไปได้โดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้พิพากษาตามชอบได้ ในกรณีที่เป็นการไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่เป็นคดีฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องละเลยหรือล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในส่วนพิพาทเกี่ยวกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติตามสัญญา หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งเป็นการเรียกร้องในตัวเงิน แต่มีข้อยกเว้นสำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความคุ้มครองและรักษาไว้เพื่อประชาชน โดยรวม หรือหากมีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองเป็นผลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญาดังกล่าวจนมีเนื้อหาเหมือนสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยฝ่ายปกครองยอมสละเอกสิทธิ์บางประการตามสัญญาทางปกครองยอมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากถือเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของความเป็นสัญญาทางปกครองและอาจอยู่นอกกรอบประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเมื่อพิจารณาความเป็นเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในสัญญาทางปกครองเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญาได้ฝ่ายเดียวไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน จึงไม่จำเป็นต้องนำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาทางปกครองดังกล่าว

### 2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง และมีอำนาจในการพิพากษาตามยอมได้เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความของกลุ่มเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจได้ส่วนตามมาตรา 55 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดี พ.ศ. 2543 หรือออกระเบียบการไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยให้เจ้าหน้าที่ศาลระดับสูงเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ให้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องเฉพาะทาง มาเป็นเจ้าหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย เพื่อเป็นแนวทางการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา และสภาพสังคมอย่างแท้จริง

### 2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลในทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิพากษาตามยอมได้หากศาลไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนคู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันได้แล้ว หรือหากคู่กรณีอาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ แต่ทั้งนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อตกลงดังกล่าวก่อนว่าไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดการหรือกระทำการแก่ฝ่ายปกครองในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก่อนที่จะพิพากษาให้เป็นไปตามนั้น หรืออาจขอลอนคำฟ้องก็ได้สำหรับกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จหรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไกล่เกลี่ย คดีก็จะกลับเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามปกติ แต่พยานหลักฐานใด ๆ ที่ใช้ในชั้นการไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถนำมาใช้รับฟังในชั้นพิจารณาของศาลได้ เว้นแต่ คู่กรณีจะยินยอม

### 2.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคำพิพากษาตามยอม กรณีของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุด เมื่อคำพิพากษาตามยอมเกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่ในเรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความหรือในการพิพากษาตามยอมหากมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าขัดต่อบทบัญญัติ



แห่งกฎหมายและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ คดีดังกล่าวย่อมกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองตามปกติ

นอกจากนั้น หากมีกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีถูกระทบจากผลของคำพิพากษามาโดยบุคคลภายนอกคดีดังกล่าวสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรืออาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่จากการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษามาโดยบุคคลภายนอกคดีดังกล่าว

## 2.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด สามารถจะขอให้ออกคำสั่งบังคับได้หากคู่กรณีอีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้ทำการไกล่เกลี่ยให้แก่คู่กรณี ออกมารองรับการปฏิบัตินี้ โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ และคำพิพากษามาโดยบุคคลภายนอกคดีดังกล่าว ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในเนื้อหาของคำพิพากษา แต่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและในการพิพากษามาโดยบุคคลภายนอกคดีดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและนโยบายดังกล่าวของศาลปกครองด้วย ซึ่งการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองนั้นสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยได้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเฉพาะภายในศาลปกครอง เช่น โดยการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจจะออกเป็นคำแนะนำในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ หรือออกระเบียบเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง หรือปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขึ้นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานและเป็นไปในแนวเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยไว้ อันจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเป็นการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองให้เป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางปกครองต่อไป

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรป  
ศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
\_\_\_\_\_. (กันยายน 2529). “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์  
สาธารณรัฐเยอรมัน” บทบัณฑิตย. เล่มที่ 42 ตอน 3
- เกสสุดา มุสิกะปาน. (2546) “การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”. วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา. (2480) กฎหมายปกครอง. : คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์  
คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการ  
บริหารงานบุคคล ลงวันที่ 17 มกราคม 2557
- คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29  
มิถุนายน 2554
- ชวดี พิสุทธิพันธ์. (2518) “วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติของหาประชาชาติ”. วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “Le Mediateur (Ombudsman ของฝรั่งเศสจะอยู่ในอำนาจการควบคุมของศาล  
ปกครองหรือไม่”. กฎหมายปกครอง. เล่ม 6
- โชติช่วง ทัพวงศ์. การไต่เถียงข้อพิพาทในศาล “รวมบทความการไต่เถียงและประนอม  
ข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”. พิมพ์ครั้งที่ 2  
กรุงเทพมหานคร  
\_\_\_\_\_. รวมบทความการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
- ณัฐชา มุนจินดา. (ธันวาคม 2547) “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี”.  
บทบัณฑิตย. เล่มที่ 60 ตอน 4
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2521) คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพมหานคร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538) กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

- \_\_\_\_\_ . เข็มชัย ชุตินวงศ์ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ กฤษณ์ วลีนนท์ บรรเจิด สิงคะเนติ.  
รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.  
สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2533) “ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง”. วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประยูร กาญจนกุล (2523) “คดีปกครอง”, ดุลพหุ, ปีที่ 27 เล่ม 15 (กันยายน-ตุลาคม), 9-21
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ (กันยายน 2546). “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการ  
ฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง”. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 33 เล่ม 3
- \_\_\_\_\_ . (2547) เอกสารประกอบคำบรรยายหลักสูตร ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง  
สำหรับบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง (ที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง) รุ่นที่ 2,  
สำนักงานศาลปกครอง
- ปัทมา เผ่าสังข์ทอง. (2544) “การแก้ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัว: ศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ย  
กรณีหย่า”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พรพิมล บุญทวีเวช. (2547) “ข้อกำหนดว่าด้วยการอนุญาตตุลาการในสัญญาทางปกครอง”.  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- พันวิวัฒน์ โรจนตันติ. (2545) “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน  
ในการตรากฎหมาย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2547). “สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”. รวมบทความทางวิชาการ  
เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ. สำนักงานศาลปกครอง
- ภาณุ รังสีหัทส. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. “รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและ  
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
- โกคิน พลลกุล เอกสารบรรยายวิชา น. 741 ปัญหาชั้นสูงในกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครอง  
ในฝรั่งเศส คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2/2528  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- มานิตย์ วงศ์เสรี. (มกราคม-เมษายน 2545). “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1* : 69
- ระเบียบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2545
- ระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2549
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976
- รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา.(2551) “การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง”.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน \_\_\_\_\_.(มิถุนายน 2542). “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” *วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2* \_\_\_\_\_ . ลักษณะและประเภทคดีปกครอง, เอกสารการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง รุ่นที่ 5. สำนักงานศาลปกครอง \_\_\_\_\_.(2540) *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2540) *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน \_\_\_\_\_.(2543) *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง. ( 2548) *หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*.กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน) 2556 หน้า 6
- สรวิศ สิมปริงยี (2545) *อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท* กรุงเทพมหานคร : ช นิติรัฐ
- สำนักงานศาลปกครองวารสารวิชาการศาลปกครอง 2556 ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน)
- สำนักกระงับข้อพิพาท (2547) สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน. กรุงเทพมหานคร



สำนักกระงับข้อพิพาท (2547)สำนักงานศาลยุติธรรม,คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย.

กรุงเทพมหานคร

สำนักกระงับข้อพิพาท (2549) สำนักงานศาลยุติธรรม,คู่มือการจัดระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล.

กรุงเทพมหานคร

สำนักกระงับข้อพิพาท. (2547)สำนักงานศาลยุติธรรม,คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน.

กรุงเทพมหานคร

อุดม เฟื่องฟูง. (2545) คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1.;

กรุงเทพมหานคร. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง

วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. สำนักงานศาลปกครอง

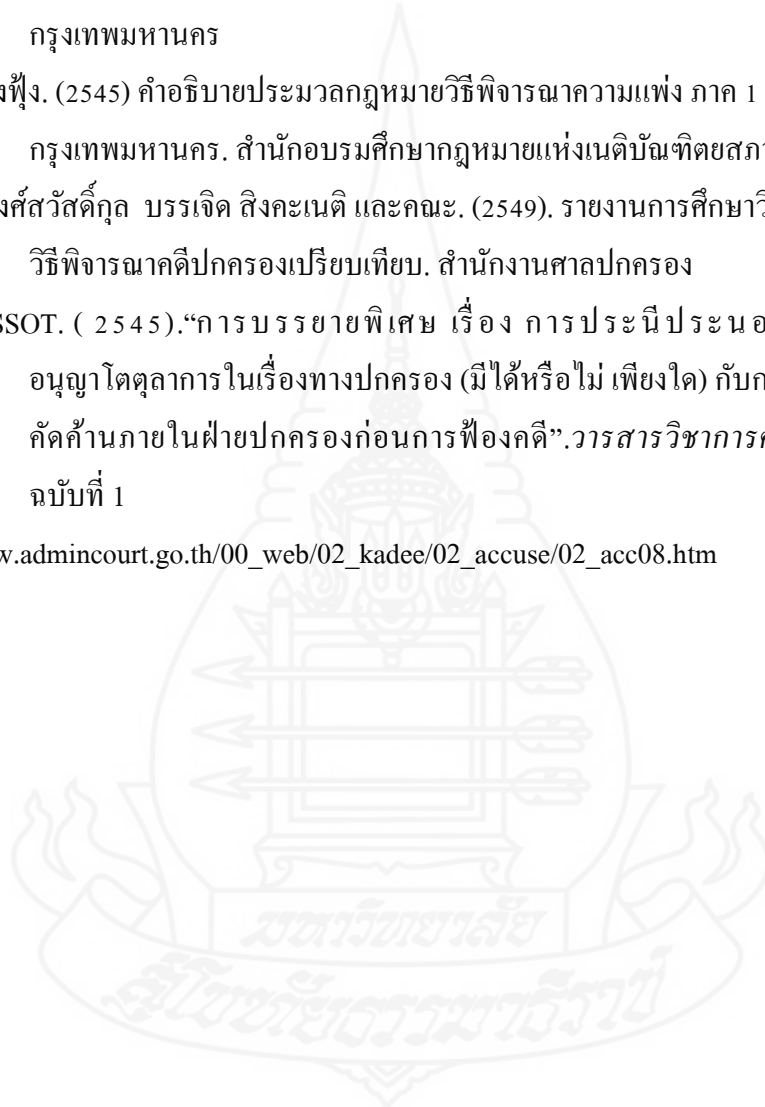
Jean MASSOT. ( 2 5 4 5 ).“การบรรยายพิเศษ เรื่อง การประนีประนอมยอมความและ

อนุญาโตตุลาการในเรื่องทางปกครอง (มีได้หรือไม่ เพียงใด) กับการดำเนินการโต้แย้ง

คดีด้านภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี”.วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 2

ฉบับที่ 1

[http://www.admincourt.go.th/00\\_web/02\\_kadee/02\\_accuse/02\\_acc08.htm](http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_accuse/02_acc08.htm)



## ประวัติผู้ศึกษา

|                  |   |
|------------------|---|
| ชื่อ             | นายธนภัทร รัตนพันธ์   |
| วัน เดือน ปีเกิด | 5 ธันวาคม 2525  |
| สถานที่เกิด      | อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี   |
| ประวัติการศึกษา  | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547<br>เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา |
| สถานที่ทำงาน     | สำนักงานศาลปกครองกลาง กรุงเทพมหานคร   |
| ตำแหน่ง          | พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  |

