

บทคัดย่อ

การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้รับการยอมรับว่าได้ผลที่แน่นอนและเป็นที่สุด แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา และไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้ว ผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด โดยอาจมีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้ นอกจากนี้ การดำเนินคดีในศาลซึ่งใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ยังก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากปริมาณคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลมีเป็นจำนวนมาก การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันจึงถูกนำมาใช้กับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลโดยเร็ว และข้อพิพาทยุติลงโดยเป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation)

การไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันนิยมใช้ในการระงับคดีพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน มีอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย แต่ในคดีพิพาททางปกครองซึ่งคู่กรณีมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง การไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันจะสามารถนำมาใช้ในการระงับคดีพิพาททางปกครองได้หรือไม่ และภายในขอบเขตเพียงใด

จากการศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม พบว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน

ศาลปกครองจึงไม่สามารถไถ่เกลี้ยคดีปกครองได้ อย่างไรก็ตาม หากจะนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกลี้ยมาใช้กับคดีปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจไถ่เกลี้ยคดีปกครองได้นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดของกระบวนการไถ่เกลี้ยในประเด็นต่างๆ ด้วย อันได้แก่ หลักในการไถ่เกลี้ยคดีปกครอง ประเภทของคดีปกครองที่ไถ่เกลี้ยได้ บทบาทของศาลปกครองในการไถ่เกลี้ยคดีปกครอง และผลในทางกฎหมายของการไถ่เกลี้ยคดีปกครอง

จากการพิจารณารายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว ผู้เขียนได้เสนอแนวทางว่า ควรมีการยกร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจของศาลปกครองในการไถ่เกลี้ยคดีปกครอง กำหนดอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิพากษตามยอม รวมทั้ง กำหนดให้คำพิพากษตามยอมเป็นที่สุด ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในเนื้อหาของคำพิพากษา แต่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและในการพิพากษตามยอม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้อำนาจไถ่เกลี้ยคดีของศาลปกครองไทย