

### การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ

#### 3.1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การระงับข้อพิพาททางปกครองอาจกระทำได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา แต่นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองยังอาจระงับหรือเยียวยาได้โดยวิธีอื่นอีก กล่าวคือ ข้อพิพาททางปกครองอาจระงับได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง หรือหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองก็อาจระงับได้โดยไม่ต้องรอให้ศาลปกครองพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครอง โดยมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง บัญญัติว่า “รัฐอาจออกรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือความรับผิดชอบนอกจากสัญญาของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน สามารถที่จะเสนอให้มีกระบวนการดำเนินการก่อนไปสู่อนุญาโตตุลาการหรือศาลได้ โดยอาจเป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือโดยการไกล่เกลี่ย”<sup>1</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอโดยนักวิชาการ และศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ก็รับความคิดเห็นดังกล่าวมาศึกษาปฏิบัติ รวมทั้งแนะนำให้ประชาชนรู้จักวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครอง ซึ่งสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีในศาลปกครองได้ นอกจากนี้ประชาชนจะรู้จักวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เหมาะสมแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองที่นับวันจะมีคดีมากยิ่งขึ้นด้วย การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีและพิพากษาโดยศาลปกครอง ได้แก่

---

<sup>1</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 33 เล่ม 3 (กันยายน 2546), หน้า 479.

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (transaction) และการไกล่เกลี่ยทางปกครอง (conciliation)<sup>2</sup>

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

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

2. การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป (recours hiérarchique) เป็นการอุทธรณ์ตามสายบังคับบัญชาซึ่งเป็นการควบคุมภายใน (endo-contrôle) บุคคลสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้พิจารณาคำสั่งนั้นใหม่ โดยอาจขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง ขอให้เพิกถอน หรือขอให้ยกเลิกคำสั่งเดิม การอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงเป็นการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ขัดแย้งเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองโดยปริยายได้<sup>4</sup> และเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่า ซึ่งไม่รวมถึงกรณีคำสั่งของรัฐมนตรี หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (autorité administrative indépendante) ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งที่ขัดแย้งของฝ่ายปกครองในระดับล่างนั้น การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งและ

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 479.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 480-482.

<sup>4</sup> คำสั่งทางปกครองโดยปริยาย (décision implicite) เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองใดๆ ตามที่มีผู้ยื่นคำขอ ถ้าเวลาผ่านไปเป็นระยะเวลาเกินกว่า 4 เดือน กฎหมายให้ถือว่าเป็นการออกคำสั่งปฏิเสธ คำสั่งปฏิเสธดังกล่าวจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย

การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งทดแทนกันได้ และอุทธรณ์ได้เสมอแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ และการอุทธรณ์นั้นอาจยกเหตุได้ทั้งเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมทางปกครอง (opportunité administrative)

3. การอุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแล (recours de tutelle) เป็นการควบคุมภายนอก (exo-contrôle) ในกรณีที่ไม่มียุทธวิธีต่อผู้บังคับบัญชา ประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมฝ่ายปกครอง และการเคารพกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญปี 1982 บุคคลมีสิทธิที่จะร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ส่งคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาให้ศาลปกครองพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับ

ส่วนการประนีประนอมยอมความทางปกครอง เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครอง โดยเป็นการตกลงกันโดยตรงระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่ที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณีโดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แก่กันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไป ซึ่งการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความทางปกครองนั้น กฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา และนิยมใช้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยนำเอาข้อความที่เป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนดองค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ซึ่งอาจเป็นการประนีประนอมยอมความกันในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หรือเป็นกรณีที่ยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลดังนี้คือ ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี สัญญาประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง แต่ถ้ายังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอม

ความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจา ประนีประนอมยอมความทางปกครองไปแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา<sup>5</sup>

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เป็นการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็น คนกลางช่วยเหลือคู่กรณีเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีข้อสังเกตว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองและการประนีประนอมยอมความทางปกครอง มีลักษณะที่คล้ายกันคือ เป็นการเจรจาตกลงกันระหว่างคู่กรณีเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท แต่แตกต่างกันตรงที่การไกล่เกลี่ยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีมีความเข้าใจ กันและตกลงกันสำเร็จได้ง่ายขึ้น

ในหัวข้อนี้จะเน้นศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่น นอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทษาโดยศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งสามารถกระทำได้ ทั้งก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วและคดีอยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะ มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครอง ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองจะช่วยให้ คดีเสร็จไปจากศาลโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองในการพิจารณาพิพาทษา คดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอาจเป็นการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรอื่น หรือโดยศาลปกครอง ก็ได้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

---

<sup>5</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, หน้า 482-483.

### 3.1.1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรอื่น

#### 3.1.1.1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดย Le Médiateur<sup>6</sup>

Le Médiateur หรือผู้ไกล่เกลี่ย เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลาง ช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับทางราชการ โดยได้แนวความคิดมาจาก Ombudsman ของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และ The Parliamentary Commissioner for Administration ของประเทศอังกฤษ Le Médiateur มีหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนของราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นใด ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ พร้อมทั้งเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ไม่อาจเยียวยาได้โดยวิธีการตามปกติทั้งในทางบริหารและในทางศาล โดยมีข้อจำกัดว่า Le Médiateur ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น และไม่อาจเข้าแทรกแซงในเรื่องที่มีการฟ้องคดีอยู่ในศาล รวมทั้งไม่อาจรื้อฟื้นเรื่องที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วได้

คำร้องเรียนที่ Le Médiateur จะรับไว้พิจารณาได้นั้น จะต้องเป็นคำร้องเรียนโดยบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ฯลฯ โดยยื่นคำร้องเรียนผ่านทางสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณากลับกรอกในเบื้องต้นว่าคำร้องเรียนดังกล่าวมีมูลหรือไม่ และสมาชิกรัฐสภานั้นสามารถช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้หรือไม่ ในกรณีที่ต้องมีการส่งเรื่องร้องเรียนต่อไปยัง Le Médiateur เมื่อ Le Médiateur ได้รับคำร้องเรียนผ่านทางสมาชิกรัฐสภาแล้ว Le Médiateur ก็มีอำนาจที่จะขอเอกสารหรือข้อมูลต่างๆ จากทางราชการได้ เว้นแต่ในเรื่องที่เป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ

Le Médiateur ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้โดยตรง หากเห็นว่าคำร้องเรียนมีมูล ก็จะทำข้อเสนอแนะที่ตนเองเห็นว่าจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้ส่งไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรืออาจเสนอแนะวิธีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นด้วยก็ได้ และ Le Médiateur จะทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา ซึ่งข้อเสนอแนะที่ผ่านมาของ Le Médiateur ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและรัฐสภา โดยการ

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "Le Médiateur (Ombudsman ของฝรั่งเศส) จะอยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลปกครองหรือไม่", ข่าวกฎหมาย, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 1 (เมษายน 2530), หน้า 270 – 274.

ตรากฎหมายหลายฉบับตามข้อเสนอแนะดังกล่าว เช่น เรื่องสิทธิของราษฎรในการขออุทธรณ์ของทางราชการ และหลักเกณฑ์ที่ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองจะต้องแสดงผลไว้ด้วย เป็นต้น

### 3.1.1.2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองบางแห่งอาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เช่น รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค ซึ่งได้แก่ การไฟฟ้าและการรถไฟ เป็นต้น จะจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของตนกับผู้ใช้บริการ หรือกรณีกระทรวงศึกษาธิการที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างข้าราชการกับผู้ที่มาติดต่อราชการ นอกจากนี้ ได้มีการหาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระทรวงการคลังเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างกระทรวงการคลังกับผู้เสียภาษี เพื่อลดจำนวนคดีไม่ให้ขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากเกินไปอีกด้วย<sup>7</sup>

### 3.1.1.3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการเฉพาะ<sup>8</sup>

การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาพัสดุ (marché publics) ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย (les comités consultatifs de règlement amiable (CCRA)) ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุ ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยระดับชาติจะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางของรัฐและองค์การมหาชนต่างๆ ของรัฐ ส่วนคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาท

<sup>7</sup> Jean MASSOT, “การบรรยายพิเศษ เรื่อง การประนีประนอมยอมความและอนุญาโตตุลาการในเรื่องทางปกครอง (มีได้หรือไม่ เพียงใด) กับการดำเนินการโต้แย้งคัดค้านภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (มกราคม - เมษายน 2545), หน้า 19.

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เข้มชัย ชุตินวงศ์ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ กฤษณ์ วสินนท์ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, โดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 155.

แบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาพัสดุในระดับท้องถิ่นของรัฐ และสัญญาพัสดุของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชนของท้องถิ่น

คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยมีลักษณะเป็นไตรภาคี กล่าวคือ ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองเป็นประธานคณะกรรมการ<sup>9</sup> และมีตัวแทนในสัดส่วนที่เท่ากันจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย จึงเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นหลักประกันเรื่องความรู้ความสามารถในการระงับข้อพิพาททางสัญญา โดยมีกระบวนการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งเจ้าของสำนวน และการนัดพิจารณาเพื่อหาข้อสรุป การไกล่เกลี่ยโดยวิธีการดังกล่าวนี้ มีผลทำให้ลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้เป็นจำนวนมาก และขณะเดียวกันก็เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อระงับข้อพิพาทแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย ยังมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ จำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาพัสดุเท่านั้น ไม่รวมถึงสัญญาทางปกครองประเภทอื่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการดังกล่าว มีกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นทางการ ในขณะที่คำตัดสินกลับไม่มีผลบังคับต่อคู่กรณี

### 3.1.2. การไกล่เกลี่ยคดีพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

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

<sup>9</sup> Jean MASSOT, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, หน้า 18.

<sup>10</sup> เฟิงอ๋าง, หน้า 18-19.

### 3.1.2.1. อำนาจของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีโดยศาลปกครองนั้น สามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา L.211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 (Code de justice administrative) <sup>11</sup> ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้” บทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจากมาตรา L.3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel) ซึ่งถูกเพิ่มเติมโดยมาตรา 22 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 มกราคม 1986 ตามมติของสมาชิกรัฐสภา

แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้อำนาจศาลปกครองทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองไว้แต่ประการใด การอธิบายถึงรายละเอียดดังกล่าวจึงมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองและตำราของนักวิชาการกฎหมายปกครอง โดยตำราวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาสตราจารย์ Chapus <sup>12</sup> อธิบายว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ในระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมิได้ห้ามคู่กรณีเข้ามาแทรกแซงในคดี กล่าวคือ ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะให้ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีก็สามารถทำได้โดยการร้องขอต่อศาล ซึ่งศาลก็จะดำเนินการให้จนมีผลเกิดขึ้นมาให้เป็นที่น่าพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ การที่คู่กรณีจะร้องขอให้ศาลปกครองไกล่เกลี่ยคดีได้ คู่กรณีจะต้องมีเจตนาบริสุทธิ์ที่ต้องการให้คดียุติลง มิได้เกิดจากการที่คู่กรณีฉ้อฉล

---

<sup>11</sup> ในปี 2000 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับศาลปกครองทั้งหมดมาไว้ที่เดียวกัน เช่น ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 และรัฐกำหนดว่าด้วยสภาแห่งรัฐ ปี 1946 (Ordonnance No 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d’Etat) เข้าไว้ด้วยกัน อำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น เดิมอยู่ในมาตรา L. 3 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ปี 1973 ได้เปลี่ยนเป็นมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 โดยมีข้อความเช่นเดียวกัน

<sup>12</sup> CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 11éd., Domat droit public, (Paris, Montchrestien, 2004), p.906-912.

การไต่ถามคดีโดยศาลปกครองตามมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 นั้น ทำได้เฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสภาแห่งรัฐไม่สามารถทำการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจไว้ดังเช่นกรณีศาลปกครองชั้นต้น หากกฎหมายประสงค์จะให้สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำการไต่ถามข้อพิพาทได้แล้ว ก็ชอบที่จะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น สภาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่สามารถทำการไต่ถามข้อพิพาทได้<sup>13</sup>

นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ในการไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นเป็นดุลพินิจของศาล มิใช่เรื่องบังคับ หากแต่เป็นทางเลือกของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะทำการไต่ถามคดีหรือไม่ก็ได้ โดยในการมีดุลพินิจของศาล ศาลจะต้องพิจารณาว่าจะเกิดผลดี ผลเสียแก่คดีอย่างไร หากไต่ถามแล้วรูปคดีจะเป็นเช่นไร เพราะฐานของคดีปกครองเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ<sup>14</sup> ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นไม่จำเป็นต้องไต่ถามข้อพิพาทในทุกคดีที่คู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจปฏิเสธคำขอของคู่กรณีที่ขอให้ศาลไต่ถามคดีก็ได้ และคำสั่งปฏิเสธการไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ รวมทั้งไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนได้<sup>15</sup>

### 3.1.2.2. ประเภทของคดีปกครองที่ทำการไต่ถาม

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ในคดี Dadillion ลงวันที่ 22 มีนาคม 1995 สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า ห้ามศาลปกครองชั้นต้นไต่ถามคดีที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีอำนาจไต่ถามคดีปกครอง 4 ประเภท ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ แต่จะไปไต่ถามคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ไม่ได้<sup>16</sup> โดยอำนาจไต่ถามของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา L. 211-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ปี 2000 รวมถึงศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษอื่นๆ ด้วย เช่น กรณีของศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มีนาคม 1995, *Revue française de droit administratif*, 11 (3) พฤษภาคม-มิถุนายน 1995, p.628.

<sup>14</sup> CHAPUS René, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 12*, หน้า 909-910.

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน 1989.

<sup>16</sup> CHABANOL Daniel, Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel annoté et commenté, 5 éd, (Paris, Le moniteur, 1998), p.53.

พิจารณาเกี่ยวกับค่าเสียหายอันเกิดจากสงครามและเงินตอบแทนทหารทุพพลภาพ ซึ่งตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาคดีผิดพลาด การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจะต้องฟ้องกับคณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นชำนาญพิเศษ และองค์กรเหล่านี้สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้<sup>17</sup>

### 3.1.2.3. ผลของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนคู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันได้แล้ว คดีพิพาทก็จะยุติลงต่อหน้าศาลได้ ดังนี้<sup>18</sup>

- (1) คู่กรณีสามารถที่จะยื่นข้อตกลงต่อศาล และขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากไม่จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาคดีอีกต่อไป
- (2) ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้อง เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว
- (3) คู่กรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความและมีคำขอร่วมกันให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ หรือมีคำพิพากษาตามเนื้อหาที่คู่กรณีได้เจรจาตกลงกันไว้

ในกรณีทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความ นิยมทำกันในคดีละเมิด คดีความรับผิดอย่างอื่น และคดีสัญญาทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความได้เช่นกัน หากแต่เป็นการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความเพื่อเยียวยาปัญหาอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนไปโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง คู่กรณีก็อาจทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความว่าจะชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งที่ผิดพลาดนั้นแค่ไหน เพียงใด เช่นนี้ก็ทำได้เหมือนกัน ในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องตรวจสอบว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็ไม่อาจพิพากษาตามยอมตาม

<sup>17</sup> CHAPUS René, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 12*, หน้า 908-909.

<sup>18</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, หน้า 484-485.

ข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>19</sup> ยกตัวอย่างเช่น ข้อตกลงที่คูกรณีทำขึ้นจะต้องไม่ขัดกับหลักที่ว่าห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีอนุญาตไต่ตุลาการ หลักที่ว่าข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยไม่ได้รับการเห็นชอบหรืออนุญาตจากผู้มีอำนาจเสียก่อนถือเป็นโมฆะ หรือหลักที่ว่าห้ามมิให้มีการลงโทษให้บุคคล (ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน) ต้องจ่ายเงินที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องจ่าย<sup>20</sup>

### 3.2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในประเทศเยอรมัน นอกจากการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติของศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาททางปกครองอาจจะรับลงได้โดยการทำสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาสงบข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งอาจเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาสงบข้อพิพาททางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรืออาจเป็นสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาสงบข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาลก็ได้

#### 3.2.1. สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาสงบข้อพิพาททางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

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

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาสงบข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งได้ตกลงกันทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริง (Sachverhalt) หรือข้อกฎหมาย (Rechtslage) ที่มี

<sup>19</sup> CHABANOL Daniel, *Code de justice administrative*, 2 éd, (Paris, Le moniteur, 2004), p.125.

<sup>20</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณเจติ สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 194.

ผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทางปกครอง เพราะข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นมีความไม่แน่นอนหรือยังหาข้อยุติไม่ได้ และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้น หรือการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นจะทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก<sup>21</sup> เนื้อหาของสัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประนีประนอมยอมความ<sup>22</sup> ตัวอย่างของสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครอง เช่น สัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการเวนคืนทรัพย์สิน เป็นต้น<sup>23</sup>

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความไม่แน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และมีการตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณีที่มีข้อพิพาท (das gegenseitige Nachgeben aller Beteiligten)<sup>24</sup> และการเกิดขึ้นของสัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองมีผลเป็นการขจัดไปซึ่งความไม่แน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย<sup>25</sup> ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจทำสัญญาประนีประนอมกับผู้ขอรับคำสั่งทางปกครองเพื่อยุติปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้ ถ้าหากเป็นการยุติวิธีที่จะหาข้อเท็จจริง หรือการค้นหาข้อเท็จจริงนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากหรือใช้เวลานาน โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันยอมรับในการที่ไม่อาจค้นหาข้อเท็จจริงได้ หรือยอมรับในความไม่กระจ่างชัดในข้อกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับเรื่องดังกล่าว ซึ่งส่วนมากเป็นปัญหาของบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจน ในทางปฏิบัติคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจยอมรับการ

<sup>21</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (มกราคม – เมษายน 2545), หน้า 68.

<sup>22</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 เล่ม 2 (มิถุนายน 2542), หน้า 270.

<sup>23</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, หน้า 68.

<sup>24</sup> Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, § 55, Rdnr.2; Stelkens /Bonk/Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, § 55, Rdnr.4. อ้างใน มานิตย์ วงศ์เสรี, “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (มกราคม – เมษายน 2545), หน้า 69.

<sup>25</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, หน้า 69.

ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาโดยทันทีจากฝ่ายปกครอง แทนที่จะเสียเวลายาวนานในการแสวงหาความจริงให้ปรากฏ<sup>26</sup> อย่างไรก็ตาม ความไม่ชัดเจนแน่นอนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายต้องเห็นพ้องต้องกันระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย มิใช่เกิดจากความสงสัยฝ่ายเดียวหรือกรณีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน<sup>27</sup>

นอกจากนั้น สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองยังมีวัตถุประสงค์เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดมีกระบวนการฟ้องร้องกันในศาลปกครอง อีกทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายของฝ่ายปกครอง ตลอดจนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่สัญญาอีกด้วย<sup>28</sup>

### 3.2.2. สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นศาล

ในการพิจารณาคดี ศาลปกครองอาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมกันเพื่อยุติคดีปกครองนั้นได้<sup>29</sup> ซึ่งการประนีประนอมยอมความในคดีปกครอง ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) มาตรา 106 บัญญัติว่า “ในการระงับข้อโต้แย้งทางกฎหมายทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน คู่กรณีสามารถตกลงประนีประนอมกันได้โดยวิธีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยศาลหรือโดยผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายหรือโดยการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตราบเท่าที่คู่กรณีที่มีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถปฏิบัติการในเรื่องหรือวัตถุแห่งการประนีประนอม (Gegenstand des Vergleichs) นั้นได้

<sup>26</sup> Henneke, Knack VwVfG Komm., พิมพ์ครั้งที่ 7, ค.ศ. 2000, vor § 54 Rn.8 ff. อ้างใน เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, สำนักงานศาลปกครอง, 2547, หน้า 233-234.

<sup>27</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “สัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, สำนักงานศาลปกครอง, 2547, หน้า 234.

<sup>28</sup> Salzwedel, Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages S.129. อ้างใน มานิตย์ วงศ์เสรี, “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (มกราคม – เมษายน 2545), หน้า 69.

<sup>29</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27, หน้า 234.

การประนีประนอมโดยศาลสามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ โดยการทำที่คู่กรณีตกลงยอมรับต่อหน้าศาลซึ่งข้อเสนอแนะในรูปแบบของมติที่จัดทำโดยศาล โดยหัวหน้าองค์คณะหรือโดยตุลาการเจ้าของสำนวน”<sup>30</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 3.2.2.1. หลักเกณฑ์การประนีประนอมในชั้นศาล

มาตรา 106 VwGO อนุญาตให้คู่ความในคดี ประนีประนอมยอมความกันได้เท่าที่คู่ความในคดีสามารถจะประนีประนอมยอมความกันได้ในเรื่องนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คู่ความจะประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ต่อเมื่อคู่ความแต่ละฝ่ายมีความสามารถในการปฏิบัติการหรือจัดการในเรื่องของวัตถุหรือสารัตถะแห่งข้อพิพาทนั้นได้ และคู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างก็ตกลงเห็นชอบด้วยกับการประนีประนอมดังกล่าว<sup>31</sup> ซึ่งในคดีปกครอง หากประเด็นที่มีการฟ้องคดีเป็นประเด็นที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถประนีประนอมยอมความได้ แต่การประนีประนอมยอมความดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย

ข้อจำกัดของการประนีประนอมยอมความย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของคำฟ้อง หากเป็นคดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และคดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) ย่อมไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการประนีประนอมยอมความแต่อย่างใด ส่วนคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) กิติ หรือคดีฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) กิติ การประนีประนอมยอมความอาจกระทำได้เท่าที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้ว

---

<sup>30</sup> Article 106 (VwGO) Court Settlements

In order to dispose of a dispute either wholly or partially, parties may reach a settlement, to the extent that they are able to order the subject matter of the settlement, which is to be recorded with the court or with the commissioned or requested judge. A court settlement may also be reached by means of the parties accepting a proposal made by the court, the presiding judge or the reporting judge in the form of a ruling; acceptance is to be lodged in writing with the court.

<sup>31</sup> มานิตย์ วงศ์เสวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, หน้า 61.

นั้นได้ หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามที่ได้มีการร้องขอ นั้นได้ โดยการกระทำดังกล่าวนั้นไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจดุลพินิจที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้<sup>32</sup>

การประนีประนอมยอมความจะมีผลก็ต่อเมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายได้แสดงเจตนาที่จะ ยุติข้อพิพาท ส่วนรูปแบบของการประนีประนอมยอมความจะต้องเป็นการตกลงกันในศาลหรืออาจ เป็นการตกลงกันต่อหน้าผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือต่อผู้พิพากษาที่เป็นตัวแทนขององค์คณะ หรือผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนั้น และมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องอ่านให้คู่ความฟัง หากคู่ความได้ตกลงกันแต่ยังมีได้ทำการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กรณีนี้ยังไม่ทำให้คดี สิ้นสุดลง ทั้งนี้ การประนีประนอมยอมความทำให้คดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาลิ้นสุดลงโดยที่ ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำวินิจฉัย และหากเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยแล้ว แต่คำวินิจฉัยยังไม่มีผล บังคับหรือยังไม่ถึงที่สุด คำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะมีผลอีกต่อไป<sup>33</sup>

### 3.2.2.2. ความสมบูรณ์ของการประนีประนอมในชั้นศาล

สัญญาประนีประนอมหรือสัญญาระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นศาลมีลักษณะ พิเศษ คือ เป็นทั้งการกระทำในกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องวิธีสบัญญัติ และเป็นสัญญาทาง ปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาในทางสารบัญญัติด้วย<sup>34</sup> ดังนั้น การพิจารณาถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของ กระบวนการประนีประนอมจึงต้องพิจารณาทั้งในเรื่องหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา (Grundsätze des Prozeßrechts) และในส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นเนื้อหาในการ เกิดขึ้นของสัญญา (Vertragsschluß) ซึ่งก็คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองนั่นเอง เนื่องจากการประนีประนอมในศาลตามมาตรา 106 VwGO เป็นการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง<sup>35</sup>

<sup>32</sup> เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 20*, หน้า 475.

<sup>33</sup> *เพ็ญอ่าง*, หน้า 333.

<sup>34</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 22*, หน้า 271.

<sup>35</sup> Loos, Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, S.47-48. อ้างถึงใน มานิตย์ วงศ์เสรี, "ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1*, (มกราคม - เมษายน 2545), หน้า 61-62.

การพิจารณาเรื่องกระบวนการประนีประนอมในแง่ของกระบวนการทางวิธีพิจารณา จะต้องพิจารณาในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ เช่น เรื่องของความสามารถในการเข้ามาเป็นคู่กรณีหรือ ความมีส่วนได้เสียในคดี (Beteiligungsfähigkeit) เรื่องความสามารถในการดำเนินคดี (Prozeßfähigkeit) ตลอดจนเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นตัวแทนของคู่กรณี ส่วนการพิจารณา ในแง่ขององค์ประกอบความถูกต้องสมบูรณ์ทางบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Materiell-rechliche Wirksamkeitsvoraussetzung) หรือการพิจารณาในเรื่องของสัญญาทางปกครองนั้น ก็จะต้อง พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 54 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG)<sup>36</sup> เป็นต้นไป

---

<sup>36</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976

“มาตรา 54 การก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับไปซึ่งนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน สามารถกระทำได้ในรูปแบบของสัญญา (สัญญาทางปกครอง) ตราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติแห่ง กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่รัฐสามารถ จะทำสัญญาทางปกครองกับบุคคลใดๆ ซึ่งจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้”