

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง กรณีศึกษา
สัญญาสัมปทานการศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตของกระทรวง
สาธารณสุข¹

ฮาฟิต ดอเลาะ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 4 ส่วนที่ 2/1 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่มาตรา 66/1 จนถึงมาตรา 66/12 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวทำให้ทราบว่า การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอีกทางหนึ่งที่ศาลปกครองนำมาใช้ในปัจจุบันในการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ซึ่งเป็นวิธีการให้ข้อพิพาทเป็นอันระงับหรือยุติลงด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การพิพากษาคัดสินชี้ขาดอีกทั้ง การนำเอากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกยังสามารถพบเห็นได้ในอีกหลายประเทศที่นำมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางปกครอง เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น โดยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่กรณีที่ประสงค์ให้ข้อพิพาทยุติได้ด้วยวิธีการการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ภายใต้ความพึงพอใจของคู่กรณีเองและอยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากข้อพิพาทนั้นสามารถตกลงกันด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย รวมทั้งทำให้ข้อพิพาทยุติได้โดยเร็ว เนื่องจากการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการที่มีความเรียบง่ายและเคร่งครัดน้อยกว่าการพิจารณาพิพากษาคดี จึงสามารถให้ข้อพิพาทยุติในเวลาที่รวดเร็ว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง กรณีศึกษา สัญญาสัมปทานการศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รดทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การไต่ถามข้อพิพาทสัญญาทางปกครองยังมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาแรกผู้มีอำนาจในการเข้าร่วมกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทในประเด็นค่าตอบแทนหรือค่าเสียหาย หากคู่กรณียื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาทหรือ ยื่นหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาทต่อศาล โดยคู่กรณีอีกฝ่ายเจรจาโดยการขอปรับลดหรือชดเชยเงินในส่วน of ค่าเสียหายหรือค่าปรับตามสัญญา ถือเป็น การเจรจาไต่ถามข้อพิพาทที่แตกต่างในเนื้อหาสาระไปจากแบบของสัญญาทางปกครองเดิม ซึ่งการกำหนดความรับผิดชอบกรณีคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญาไม่ว่าเป็นในเรื่องของค่าปรับตามสัญญา หากเกิดการผิดสัญญา หรือแม้กระทั่งการกำหนดดอกเบี้ยหากไม่ชำระภายในระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐ กำหนด อันถือเป็นแบบของสัญญาที่กำหนดไว้ชัดเจน เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ได้ เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อประโยชน์ สาธารณะคงเป็นแต่เพียงผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายซึ่งเป็นตัวแทนรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ประกอบ ภารกิจเพื่อส่วนรวม กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงหรือไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด ในการตัดสินใจต่างๆ ในระหว่างการเข้าร่วมกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้ จึงไม่อาจเข้าเจรจาหรือ ตกลงดำเนินการหรือสละการดำเนินการใด ๆ กับฝ่ายเอกชนได้อย่างอิสระ ประกอบกับการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายมหาชนจะสามารถกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ เท่านั้น ดังนั้น หากเป็นข้อตกลงที่แตกต่างจากแบบของสัญญาทางปกครอง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำข้อตกลงดังกล่าวรายงานกระทรวงการคลัง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวพิจารณาอนุมัติ เห็นชอบในข้อตกลงที่หน่วยงานของรัฐคู่กรณีในคดีตกลงรับมาจากกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาคดีดังกล่าวล่าช้าไปอีกกว่าที่ควร โดยความล่าช้าดังกล่าวอาจทำให้เกิดความ ไม่ยุติธรรมได้ และยังทำให้ประสิทธิภาพของการระงับข้อพิพาททางเลือกในการไต่ถามข้อพิพาทเป็นไป ได้น้อยเท่าที่ควรและยังทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการไต่ถามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาท ทางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ปัญหาที่สองการพิจารณาข้อตกลงในการระงับข้อพิพาท

กรณีตามมาตรา 66/2 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ตามกฎหมายด้วยก็ได้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมาย และเมื่อหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการดำเนินการให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงาน ของรับ จึงทำให้การเข้าร่วมกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ผู้แทนหน่วยงานเกิดปัญหา เป็นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐผู้เข้าร่วมกระบวนการไต่ถามดังกล่าวไม่สามารถ

พิจารณาได้ว่า ข้อตกลงกรณีใดหน่วยงานของรัฐสามารถยอมรับได้และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายหรือประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ อีกทั้ง การที่ไม่กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ยังทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐในรับข้อตกหรือข้อเสนออีกด้วย กล่าวคือ เมื่อไม่ได้กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ทำให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระและกว้างจนเกินไป อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ หากคดีพิพาทเดียวกันแต่การรับข้อตกลงหรือข้อเสนอของหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐแตกต่างกัน ซึ่งการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐคู่กรณีเช่นนี้ ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดหลักความเสมอภาคที่บุคคลทุกคนควรจะได้รับข้อตกลงหรือข้อเสนอในระหว่างการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทนั้น ๆ ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไม่เกิดผลสำเร็จได้

ปัญหาที่สามผลของไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

รูปแบบของสัญญาสัญญาทางปกครอง โดยปกติมีลักษณะเป็นสัญญาหลัก และมักมีการกำหนดให้มีการทำสัญญาค้ำประกัน ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องฟ้องผู้ค้ำประกันเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับผู้ให้สัญญาด้วย หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดียอมรับกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผู้ค้ำแสดงความประสงค์ไม่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่คู่กรณีในคดีฝ่ายสัญญาหลักเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและยอมรับในข้อตกลงและมีการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกันจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาตามยอม ทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นอันระงับสิ้นไป ซึ่งการไกล่เกลี่ยผลสำเร็จนี้ผู้ค้ำประกันในฐานะผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ได้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยย่อมไม่ผูกพันในบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความอันเป็นสัญญาระงับข้อพิพาทที่ทำขึ้น ผู้ค้ำประกันจึงหลุดพ้นความรับผิดชอบจากมูลเหตุพิพาทดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่ผู้ค้ำประกันไม่มาศาลตามกำหนดนัดไกล่เกลี่ย ถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ในส่วนของผู้ค้ำประกันเป็นการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ การที่ศาลปกครองจะพิจารณาคดีสำหรับคู่กรณี (ผู้ค้ำประกัน) ที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงเห็นว่า ไม่สามารถพิจารณาคดีส่วนนี้ได้ เนื่องจากผู้ค้ำประกันไม่ได้มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ หรือไม่มีการตกลงรับความรับผิดชอบในสัญญาประนีประนอมยอมความแต่อย่างใด อีกทั้ง สัญญาหลักซึ่งเป็นสัญญาที่ผู้ค้ำประกันมีหน้าที่และความรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายนั้นก็ระงับสิ้นไปแล้ว ดังนั้น หากจะบังคับผู้ค้ำประกันตามสัญญาค้ำประกันเดิม หรือบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้ำประกันได้ และอาจทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ปัญหาที่สี่ระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เนื่องจากกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ศาลปกครองนำมาใช้กับคดีพิพาทในทางปกครอง โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 วรรคสอง กำหนดกรณีหากคู่กรณีมีความจำเป็นสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีนี้ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยการกำหนดให้ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าออกไปอีก เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบความสิ้นสุดของระยะเวลาที่ศาลสามารถอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้ หากเกิดความจำเป็นคู่กรณีสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาออกไปได้จำนวนเท่าใด ซึ่งการไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนี้จึงเกิดความไม่ชัดเจนของระยะเวลาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จึงทำให้การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีล่าช้าอีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาผู้มีอำนาจในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

สำหรับผู้มีอำนาจในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น เมื่อผู้มีอำนาจดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงหรือไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจต่างๆ ในระหว่างการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ จึงไม่อาจเข้าเจรจาหรือตกลงดำเนินการหรือสละการดำเนินการใด ๆ กับฝ่ายเอกชนได้อย่างอิสระ ดังนั้น การกำหนดตรากฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาข้อตกลงหรือข้อเสนอ หากเป็นข้อตกลงที่แตกต่างจากแบบของสัญญาทางปกครอง โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถพิจารณาข้อตกลงดังกล่าวในระหว่างพิจารณาได้เลย โดยไม่ต้องนำข้อตกลงดังกล่าวรายงานต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติเห็นชอบในข้อตกลงที่หน่วยงานของรัฐคู่กรณีในคดีตกลงรับมาจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวออกระเบียบให้ส่วนราชการถือปฏิบัติทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพ และทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น กระทรวงการคลังควรออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือปฏิบัติ หากคู่กรณีขอทำข้อตกลงโดยการขอยกเว้นค่าปรับตามสัญญาหรือขอยกเว้นดอกเบี้ย ซึ่งเป็นข้อตกลงที่แตกต่างจากแบบของสัญญาทางปกครอง โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าข้อตกลงดังกล่าวสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณีตามเจตนารมณ์ของของกฎหมายกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2) ปัญหาการพิจารณาข้อตกลงในการระงับข้อพิพาท

เมื่อเกิดข้อพิพาทในคดีปกครอง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาปกครอง หากเกิดประเด็นพิพาทเรื่องเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการดำเนินการให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงาน

ของรัฐผู้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวสามารถถือปฏิบัติในการพิจารณาข้อตกลงกรณีใดหน่วยงานของรัฐสามารถยอมรับได้และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย หรือประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานผู้มีอำนาจกระทรวงการคลังในการกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์การพิจารณาในการรับข้อเสนอหรือข้อตกลงในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งการกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว กระทรวงการคลังสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 66/2 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณี ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้ ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวควรกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยการกำหนดในลักษณะการผ่อนชำระหนี้ที่คู่กรณีในคดีต้องชดใช้ก็ได้ และกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐสามารถตกลงในบุคคลดังกล่าวผ่อนชำระหนี้เงินได้ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น กำหนดให้คู่กรณีชดใช้เงินในโอกาสแรกจำนวนครึ่งหนึ่งของมูลหนี้ที่ต้องชำระ ส่วนจำนวนเงินที่เหลือให้ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ตามระยะเวลาที่เหมาะสมกับจำนวนหนี้ที่ต้องชดใช้ เพื่อประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

3) ปัญหาผลของไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีของผู้ค้าประกัน หากผู้ค้าแสดงความประสงค์ไม่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่คู่กรณีในคดีฝ่ายสัญญาหลักเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและยอมรับในข้อตกลงและมีการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกันจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาตามยอม ดังนั้น เมื่อกรณีที่ผู้ค้าประกันไม่มาศาลตามกำหนดนัดไกล่เกลี่ย ถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ในส่วนของผู้ค้าประกันเป็นการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายกำหนดว่า “สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้” ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ “ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงคู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอ และคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์กรพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้ เว้นแต่ กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกัน”

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เพื่อเป็นไปตามหลักการประนีประนอมยอมความ กล่าวคือ หลักความสมัครใจของคู่กรณีและชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ค้าประกันในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลักไม่ได้มีการแสดงเจตนาที่จะให้ข้อพิพาทเป็นอันยุติด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

และไม่ได้มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ หรือไม่มีการตกลงรับความรับผิดชอบในสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเพื่อสอดคล้องหลักการประนีประนอมยอมความที่แท้จริง

4) ปัญหาระยะเวลาการสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีคู่กรณีในคดีมีความจำเป็น คู่กรณีสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีนี้ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ซึ่งการกำหนดให้ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าออกไปอีก เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 24 ไม่ได้กำหนดกรอบความสิ้นสุดของระยะเวลาที่ศาลสามารถอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้ว่า หากเกิดความจำเป็นคู่กรณีสามารถยื่นคำขอขยายระยะเวลาออกไปได้จำนวนเท่าใด ซึ่งการไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนี้จึงเกิดความไม่ชัดเจนของระยะเวลาของการดำเนินดังกล่าว จึงทำให้การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีล่าช้าอีกด้วย

ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 24 วรรคสอง แห่งประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พุทธศักราช 2562 โดยกำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปก็ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน”

เอกสารอ้างอิง

นาตาชา วสินดิolk, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง : จากประสบการณ์ของฝรั่งเศส เยอรมนี และ ออสเตรเลียสู่ศาลปกครองปกครองไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 12, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2555): หน้า 1.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 33, ตอน 2 (สิงหาคม 2562): 1.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพาทญา โดยศาลปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 33, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2546): 470.

วรารัตน์ ไคขุนทด, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” วารสารศาลปกครอง ปีที่ 11, ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2554): หน้า 55.

อมรรัตน์ อามาศเสนา, “ความเหมาะสมของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง ในศาลปกครอง,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562.