

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 :

ศึกษาเฉพาะกรณีการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง¹

อรนิชา วงศ์เสรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เฉพาะกรณีการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองอย่างมีขอบเขต ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การไต่ถามข้อพิพาท คือ วิธีการระงับข้อพิพาทโดยให้บุคคลฝ่ายที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไต่ถามข้อพิพาทโดยมิได้ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด แต่เป็นการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพยายามหาข้อสรุปหรือหาทางแก้ไขปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีด้วยตนเองโดยมิให้ผู้ไต่ถามเป็นผู้ช่วยเหลือให้คู่กรณีหาข้อสรุปในปัญหาของตน นอกจากนี้ การไต่ถามข้อพิพาทเป็นหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่หลายประเทศต่างให้การยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ ทั้งความรวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหการบริหารจัดการคดีที่ค้างอยู่ในศาลได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นวิธีที่มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย

สำหรับในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลได้ คือ สัญญาทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บรรลุผล เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองส่วนใหญ่มักเกิดจากการตีความสัญญา การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา การยกเลิก การเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาทางแพ่งด้วยเหตุนี้จึงเริ่มมีการนำเอาวิธีการจัดการความขัดแย้งด้วยการระงับข้อพิพาทเลือกตลอดจนหลักของการระงับข้อพิพาททางแพ่งมาใช้กับข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง แต่โดยที่สัญญาทางปกครองนั้น คู่กรณีมักมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน การกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อีกทั้งยังต้องเป็นไป

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 : ศึกษาเฉพาะกรณีการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทถูกนำมาใช้ในคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสหรือเยอรมนี อันถือเป็นประเทศต้นแบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยก็มีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก คือ การไถ่เกลี่ยข้อพิพาท มาใช้กับคดีปกครองภายใต้ข้อจำกัดบางประการ ศาลปกครองไทยมีการส่งเสริมให้การระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไถ่เกลี่ยอย่างจริงจัง โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจไถ่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในคดีปกครอง

จากการศึกษาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เฉพาะกรณีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง ปรากฏว่า ข้อกฎหมายของระเบียบดังกล่าวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครอง โดยข้อ 12 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มีถ้อยคำในทำนองเดียวกับมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยคู่กรณีจะสามารถไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองได้ต่อเมื่อมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และศาลต้องมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วจึงจะสามารถนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยได้ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวรองรับให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองเฉพาะภายหลังฟ้องคดีเท่านั้น จากการศึกษาพบว่า คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองมีจำนวนมากขึ้นทุกปี ทั้งคดีที่ฟ้องใหม่เข้ามาก็มีปริมาณมากขึ้น เมื่อมีฟ้องใหม่มากขึ้น แต่คดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาไม่ได้ลดน้อยลงไป ทำให้เกิดปัญหาคดีค้างสะสม โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นประเภทคดีที่มีการขอไถ่เกลี่ยมากที่สุด และเห็นว่าเป็นคดีที่มีแนวโน้มไถ่เกลี่ยได้สำเร็จมากที่สุดเช่นกัน โดยที่ข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ มักมีปัญหากับจำนวนเงิน กล่าวคือ มักพิพาทกันเรื่องการผิดสัญญาและมีการคิดค่าปรับ หรือการไม่ยอมชำระค่าจ้างตามสัญญา หรือกรณีที่มีการแก้ไขสัญญาจนเอกชนรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขสัญญาดังกล่าวเกินควรกว่าที่ตกลงกันไว้ในสัญญาตอนแรก การขยายหรือไม่ขยายระยะเวลาตามสัญญาเนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเหตุใดๆ ซึ่งมีใช้ความผิดของฝ่ายเอกชน โดยหน่วยงานทางปกครองไม่ได้ลดหรือลดค่าปรับให้ หรือกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการที่คู่กรณีจะต้องชดใช้เงิน นอกจากนี้ ในบางกรณีคู่กรณีก็อาจจะไม่ได้มีการโต้แย้งว่าผู้ใดเป็นฝ่ายผิดสัญญา เพียงแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจมีปัญหาในทางการเงิน ไม่อาจชำระหนี้ตามสัญญาได้ภายในกำหนด เป็นต้น เห็นว่า เป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีมีโอกาสหรือสามารถที่จะไถ่เกลี่ยตกลงกันสำเร็จได้โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดี เนื่องจากสาเหตุของการเกิดข้อพิพาทดังกล่าวอาจเกิดจากการที่คู่กรณีบางฝ่ายมีความผิดขัดบางประการ ซึ่งหากตกลงไถ่เกลี่ยกันได้สำเร็จก็จะทำให้อุปสรรคและปัญหาเหล่านั้นหมดไป อีกทั้งเห็นว่า ข้อพิพาทลักษณะ

ดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่ไม่ซับซ้อนหรือต้องแสวงหาข้อเท็จจริงมากนัก เพียงแต่คู่กรณีอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน และต่างฝ่ายต่างไม่เข้าใจกัน เช่นนี้หากมีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเกิดความเข้าใจตรงกันได้ อุปสรรคหรือข้อพิพาทดังกล่าวก็จะถูกแก้ไขโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล อันจะสามารถช่วยลดปริมาณคดีที่จะนำมาสู่ศาลได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง ก่อนฟ้องได้สำเร็จก็จะไม่มีคดีขึ้นฟ้องต่อศาลอีก เพราะข้อพิพาทได้ระงับไปก่อนแล้ว นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังช่วยให้คู่กรณีสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันต่อไปได้อันถือเป็นประโยชน์ที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างหนึ่ง แต่กลับไม่มีกฎหมายรองรับให้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อทำการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้

ประการที่สอง ปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น” และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า “ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของผู้นั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้รับผิดชอบราชการศาล ซึ่งก็คือ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่ละแห่ง หรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งตุลาการที่รับราชการประจำในศาลปกครองแต่ละแห่งของตนเองเท่านั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยกรณีนี้กฎหมายให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง และมีการกำหนดไว้เพียงว่า การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะคดีสัญญาทางปกครองที่คู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน ทั้งมีเรื่องของประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง และข้อพิพาทบางลักษณะต้องอาศัยผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสัญญาโดยเฉพาะ การคัดเลือกตุลาการที่มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองจึงมีความสำคัญ จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจน เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดในการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ในศาลปกครองแห่งหนึ่ง มีตุลาการอยู่ 5 ท่าน เป็นตุลาการในองค์คณะ 3 ท่าน จึงเหลืออีก 2 ท่าน ที่สามารถทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องมีตุลาการผู้แถลงคดี 1 ท่าน หากให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยด้วย ต่อมาหากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คดีกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีปกติ เช่นนี้จะถือว่าผู้ไกล่เกลี่ยกลายเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีอันอาจส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมได้ ทั้งการที่ในศาลปกครองแห่งนั้นมีตุลาการจำนวนน้อยทำให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงคุณสมบัติ

ความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมดังที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งหากตุลาการผู้ไต่ถามคดีดังกล่าวถูกผู้กรณีคัดค้านหรือไม่มี
ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองโดยเฉพาะแล้ว จะทำให้การนำวิธีการ
ไต่ถามมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทไม่อาจอำนวยความสะดวกให้ผู้กรณีได้ จึงสมควรหาหนทางแก้ไขหรือ
ผ่อนคลายนโยบายดังกล่าว

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาและลักษณะของสัญญาทางปกครองที่ไต่ถาม ตามมาตรา 66/3
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดขอบเขตของการไต่ถาม
ข้อพิพาทเอาไว้ ซึ่งอาจเพิ่มลักษณะต้องห้ามได้โดยกำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง
สูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว
เป็นการกำหนดลักษณะข้อพิพาทที่ต้องห้ามไต่ถามเอาไว้โดยทั่วไป ซึ่งต้องนำมาปรับใช้พิจารณากับข้อเท็จจริง
ของคดีพิพาทที่เกิดขึ้นว่าเป็นคดีพิพาทประเภทใด เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากมีการไต่ถาม
ข้อพิพาทแล้วขัดถ่วงจากการไต่ถามข้อพิพาทกรณีดังกล่าวมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
เช่นนี้ก็ต้องห้ามมิให้ทำการไต่ถาม ในทางกลับกัน หากการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองมี
ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่นนี้ก็จะสามารถกระทำได้ ส่วนไต่ถาม
อย่างไรจึงจะไม่มีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะคงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป และการไต่ถาม
ข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองนั้น มีความแตกต่างจากการไต่ถามข้อพิพาทในสัญญาทางแพ่ง แต่ปัจจุบันยังไม่มี
กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะ นอกจากนิยามของคำว่า สัญญาทางปกครอง ที่ปรากฏ
ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นการบัญญัติ
ในลักษณะของการยกตัวอย่างของสัญญาทางปกครองเท่านั้นมิใช่การแบ่งประเภทของสัญญาทางปกครอง
เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถตีความว่าสัญญาลักษณะใด
เป็นสัญญาทางปกครองบ้าง ซึ่งอาจต้องพิจารณาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดด้วย ทั้งนี้ หลักการพื้นฐาน
ของการไต่ถามประการหนึ่ง คือ การไต่ถามบนพื้นฐานความสมัครใจหรือความยินยอมของผู้กรณี กล่าวคือ
จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การไต่ถามได้จะต้องได้รับความยินยอมและความสมัครใจของผู้กรณีทั้งสองฝ่าย ศาลไม่อาจ
บังคับให้ผู้กรณีมาทำการไต่ถามได้ เช่นนี้การที่หน่วยงานทางปกครองประสงค์หรือยินยอมเข้าสู่กระบวนการ
ไต่ถามข้อพิพาทนั้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการที่หน่วยงานทางปกครองต้องสละเอกสิทธิ์บางประการ
ของตนเพื่อทำการไต่ถามกับผู้กรณีอีกฝ่ายซึ่งเป็นเอกชน กล่าวคือ โดยทั่วไปในการทำสัญญาทางปกครอง
หน่วยงานทางปกครองย่อมมีเอกสิทธิ์บางประการเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชน เช่น เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญา
เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญา เป็นต้น ประกอบกับสัญญาทางปกครองถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะทำให้การจัดทำ
บริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองบรรลุผลได้ สัญญาทางปกครองส่วนใหญ่จึงมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการ
จัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน เมื่อนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในการไต่ถามข้อพิพาท

ในสัญญาทางปกครอง กรณีจึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาว่า ข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองลักษณะใดบ้างที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ ข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองอย่างไรบ้างที่มีลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ ไม่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยหรือไม่อาจให้มีการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งต้องพิจารณาและศึกษาเป็นกรณีๆ ไป โดยจากการศึกษาพบว่า ข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ ส่วนมากจะเป็นการตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงิน เช่น การงดหรือลดค่าปรับ หรือการยกเว้นไม่คิดดอกเบี้ย เป็นต้น ส่วนข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็มีจำนวนไม่น้อย โดยสาเหตุที่ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ มักมาจากการตกลงในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกันไม่สมดุล เช่น สัญญาสัมปทาน คู่กรณีฝ่ายเอกชนมักต้องการผลประโยชน์ฝ่ายตนในเชิงธุรกิจ ในขณะที่หน่วยงานทางปกครองก็ไม่อาจดำเนินการตามที่เอกชนมีข้อเสนอ เนื่องจากข้อเสนอบางประการของเอกชนจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ กล่าวคือ แม้จะเป็นข้อเสนอที่ไม่มีผลกระทบในทางเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ แต่กลับเป็นอุปสรรคแก่หน่วยงานทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นกรณีที่สัญญาสัมปทานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางปกครองอื่นที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองที่เป็นคู่สัญญาทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งเมื่อไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีแบบปกติ ทำให้การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวเป็นสาเหตุทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องล่าช้าออกไป อันขัดกับหลักการในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้

จากการศึกษาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มให้สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองโดยศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส และศาลยุติธรรมในประเทศไทยก็มีบทบัญญัติให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องได้เช่นกัน โดยเพิ่มเป็นข้อ 12 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ดังนี้

ข้อ 12 วรรคสอง เฉพาะแต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในเวลาใดๆ นับแต่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่สัญญาที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยยื่นคำร้องเป็นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีระงับคดีลงนับแต่วันที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือหากไม่มีหลักฐานการตกลงว่าจะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหนังสือก็ให้นับแต่วันที่มีการประชุมเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในครั้งแรก โดยจะเริ่มขึ้นใหม่นับแต่วันที่คู่กรณีฝ่ายใดหรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือผู้ไกล่เกลี่ยได้ประกาศสิ้นสุดการไกล่เกลี่ย

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องจากการไต่ถามก่อนฟ้องในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองมีสภาพบังคับได้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มผลการไต่ถามข้อพิพาทก่อนฟ้องในข้อพิพาทของสัญญาทางปกครองเอาไว้ในส่วนที่ 4 ซึ่งเป็นส่วนของผลการไต่ถามข้อพิพาท เอาไว้โดยเฉพาะด้วย โดยเห็นควรเพิ่มเป็นข้อ 31/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ดังนี้

ข้อ 31/1 กรณีที่มีการไต่ถามตามข้อ 12 วรรคสอง เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงหรือประนีประนอมกันได้ อาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความได้

2. ปัญหาผู้ไต่ถามข้อพิพาทของสัญญาทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการกำหนดหรือยกตัวอย่าง ลักษณะของการมีคุณสมบัติในการเป็นผู้ไต่ถามเช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน รวมถึง เช่นเดียวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังเห็นควรให้มีการทำบัญชีผู้ไต่ถาม เช่นเดียวกับศาลปกครองเยอรมันและหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่มีอำนาจไต่ถามในประเทศไทย และกำหนดให้สามารถส่งข้อพิพาททางปกครองไปไต่ถามยังศาลอื่นในทำนองเดียวกับข้อ 17 ของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถาม พ.ศ. 2554 โดยการแก้ไขข้อ 18 วรรคสอง และเพิ่มเติมวรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ดังนี้

ข้อ 18 วรรคสอง ในการแต่งตั้งผู้ไต่ถามข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเลือกผู้ไต่ถามที่จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำไว้ โดยให้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม ซึ่งพิจารณาจากการทำงานในอดีต หรือปัจจุบันของผู้นั้น เช่น เคยผ่านการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามหรือมีประสบการณ์ในการไต่ถามข้อพิพาทมาก่อน เป็นต้น

วรรคสาม กรณีจำเป็นหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการไต่ถาม ศาลปกครองแห่งหนึ่งอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองแห่งอื่นจัดให้มีการไต่ถามแทนก็ได้ โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลที่ได้รับการแต่งตั้ง

3. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาและลักษณะของสัญญาทางปกครองที่ไต่ถาม โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/3 บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของข้อพิพาทที่ไม่สามารถไต่ถามได้เอาไว้ 7 ประการ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า นอกจากต้องห้ามไต่ถามข้อพิพาทที่มีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะแล้ว มีกรณีที่เหมาะสมควรกำหนดเป็นลักษณะต้องห้ามที่ไม่ควรให้ไต่ถามได้ คือ อุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะด้วย โดยมาตรา 66/3 (8) บัญญัติให้การไต่ถามข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ยังมีได้มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามอื่นๆ เอาไว้แต่อย่างใด จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเป็นข้อ 11/1 ดังนี้

ข้อ 11/1 ข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามมาตรา 66/3 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ การไต่ถามข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- ทัศนีย์ ไชยแสน. “การไต่ถามข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี ศึกษากรณีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2564.
- นาตาชา วสินติก. “การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง : จากประสบการณ์ของฝรั่งเศส เยอรมนี และออสเตรเลียสู่ศาลปกครองไทย.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 12, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2555): 3.
- บุบผา อัครพิมาน. **สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย**. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- วรารัตน์ ไกลขุนทด. “การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง : สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 11, 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2554): 56.
- วิสสุดา คชกฤษ. “การไต่ถามข้อพิพาท ศึกษากรณีบุคคลภายนอกที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. **การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี**. รายงานการศึกษา, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2562.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. **พัฒนาการของการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2558.