

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลปกครองไทย¹

ศุภณัฐ สร้อยสุวรรณ²

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทพบว่า การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหนึ่งในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีความสำคัญและได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ทั้งในระยะก่อนฟ้องคดีและภายหลังการฟ้องคดีต่อศาล โดยเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถตกลงยุติข้อพิพาทกันได้โดยสมัครใจผ่านการมีส่วนร่วมของบุคคลที่สามซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจาและหาข้อยุติร่วมกัน อันเป็นแนวทางที่ส่งเสริมการลดความขัดแย้ง ลดความตึงเครียดระหว่างคู่กรณี และช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเมื่อเทียบกับกระบวนการพิจารณาโดยศาลต่อมา แนวคิดและกลไกของการไถ่เกลี่ยได้มีการพัฒนาและขยายขอบเขตการประยุกต์ใช้จากข้อพิพาทในทางแพ่งหรือพาณิชย์ ไปสู่ข้อพิพาทในลักษณะกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมักเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง โดยประเทศต่าง ๆ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมกระบวนการไถ่เกลี่ยในคดีปกครอง และมีการพัฒนานโยบายและรูปแบบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารรัฐกิจที่ยึดหลักนิติธรรมและความยุติธรรมที่เข้าถึงได้ในประเทศไทย ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตุลาการแรกทีริเริ่มนำกระบวนการไถ่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาท ก่อนที่ศาลปกครองจะนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของข้อพิพาททางปกครอง โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายและแนวทางการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศไทย เปรียบเทียบกับระบบของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี พบว่าประเทศไทยแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายรองรับการไถ่เกลี่ยไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2562 แต่ยังคงมีข้อจำกัดและปัญหาหลายประการดังนี้

ปัญหาประการแรกเกี่ยวกับประเภทคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไถ่เกลี่ยได้ตามมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการไถ่เกลี่ยได้เฉพาะในคดี 4 ประเภท ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลปกครองไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการออกระเบียบกำหนดเพิ่มเติมในส่วนนี้แม้คดีทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวจะถูกบัญญัติไว้เป็นประเภทคดีที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้โดยชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติข้อเท็จจริงในแต่ละคดีย่อมมีลักษณะแตกต่างกันทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่า ทุกคดีที่อยู่ในประเภทดังกล่าวจะสามารถไกล่เกลี่ยได้หรือเหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยในทุกกรณีในทางกลับกันคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 แม้จะเป็นประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาโดยตรง แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้โดยเฉพาะทั้งนี้ โดยลักษณะของคดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองหลักนิติธรรมอย่างไรก็ดี หากพิจารณาลงลึกในกรณีข้อพิพาทเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีเหตุจากการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจดำเนินการได้ภายในกรอบที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจมีลักษณะที่เหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ โดยเฉพาะในกรณีที่การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็นการละเมิดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยตรงในส่วนของเปรียบเทียบกับระบบของต่างประเทศ พบว่าประเทศเยอรมนีไม่มีข้อจำกัดตายตัวเกี่ยวกับประเภทของคดีปกครองที่จะนำมาไกล่เกลี่ยได้ กล่าวคือ ศาลปกครองสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ในทุกประเภทของข้อพิพาททางปกครอง รวมถึงข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจ และประเทศฝรั่งเศสคู่กรณีสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ในแทบทุกกรณี เว้นแต่เป็นกรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับสิ่งที่อยู่นอกเหนือสิทธิหรืออำนาจของคู่กรณีในการตกลงร่วมกัน

ปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/4 วรรคสามและข้อ 18 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น โดยอาจเป็นตุลาการเพียงคนเดียวหรือหลายคนร่วมกันทำหน้าที่ก็ได้ แต่ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือข้าราชการอื่นในศาลปกครองทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้เมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักของตุลาการศาลปกครองซึ่งนอกจากจะต้องทำหน้าที่เป็นตุลาการในองค์คณะแล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการผู้แถลงคดีด้วย อีกทั้งในปัจจุบันยังมีปริมาณคดีที่ฟ้องต่อศาลและคดีค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก การที่กฎหมายกำหนดให้เฉพาะตุลาการเท่านั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ย่อมอาจเป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและอาจกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีโดยรวมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการไกล่

เกลี้ยของประเทศฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ทั้งตุลาการและบุคคลภายนอกสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ โดยคำนึงถึงลักษณะข้อพิพาทและความสมัครใจของคู่กรณีเป็นหลัก ในส่วนของศาลยุติธรรมไทยก็มีแนวทางที่เปิดกว้างเช่นเดียวกัน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นองค์คณะผู้พิพากษา ผู้พิพากษาในองค์คณะคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้ หรืออาจเป็นข้าราชการของศาลยุติธรรม หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับหลักความสมัครใจและเพื่อให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

ปัญหาประการที่สามเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยตามข้อ 24 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีอำนาจกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่เห็นสมควร โดยต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรม และความจำเป็นในการระงับข้อพิพาทโดยเร็วขณะที่วรรคสองของข้อเดียวกันบัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นผู้รับผิดชอบราชการศาลสามารถอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปได้ตามที่เห็นสมควรอย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการขยายไว้อย่างชัดเจนทั้งในแง่จำนวนครั้งที่สามารถขยายได้ หรือระยะเวลาของการขยายแต่ละครั้ง ส่งผลให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยอาจล่าช้ากว่ากระบวนการพิจารณาคดีโดยปกติจากการศึกษารูปแบบและขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง พบว่า การไกล่เกลี่ยจะมีการตั้งสำนวนคดีแยกต่างหากจากสำนวนคดีหลักที่อยู่ระหว่างการพิจารณา โดยจะดำเนินการควบคู่กันไป หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ไม่ว่าจะในประเด็นทั้งหมดหรือบางส่วน ศาลจะนำผลของการตกลงนั้นเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะตุลาการเพื่อมีคำพิพากษาตามยอมในส่วนที่มีการตกลงกันได้แม้กฎหมายจะกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยไว้ไม่เกิน 90 วันจากวันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรกก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาร่วมกับอำนาจในการขยายระยะเวลาของผู้รับผิดชอบราชการศาลตามวรรคสองแล้วกลับไม่มีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนว่าสามารถขยายได้กี่ครั้ง และแต่ละครั้งจะใช้ระยะเวลาเท่าใด จึงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์สำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่มุ่งหมายให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปโดยเร็ว มีประสิทธิภาพ และลดภาระของกระบวนการพิจารณาโดยศาล

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลศาลปกครองไทย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

ปัญหาประการแรกเกี่ยวกับประเภทของคดีปกครองไกล่เกลี่ยได้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้เป็นคดีพิพาทอีกประเภทหนึ่งที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของศาล ที่จะพิจารณาว่าคดีประเภทนี้ในเรื่องใดจะสามารถไกล่เกลี่ยได้ หรือไกล่เกลี่ยไม่ได้ในชั้นที่มีคู่กรณียื่นคำขอไกล่เกลี่ยต่อศาล

โดย มาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ได้ให้อำนาจศาลปกครองไต่ถามคดีข้อพิพาทได้ไว้ ดังนี้

"ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามคดีข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด"

โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เป็นคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยในบางกรณีมีข้อเท็จจริงและลักษณะข้อพิพาทที่เหมาะสมแก่การไต่ถามคดีอาทิเช่น กรณีที่เป็นผลมาจากการใช้ดุลพินิจที่ยังสามารถเจรจา ปรับเปลี่ยน หรือแก้ไขคำสั่งได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย หากเปิดโอกาสให้คดีประเภทนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่ถามคดีได้เพิ่มเติม ก็จะเป็นการส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีมากยิ่งขึ้น

หากการไต่ถามคดีประสบผลสำเร็จ ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อระบบศาลและคู่กรณี โดยเฉพาะการช่วยลดจำนวนคดีในศาล ป้องกันความล่าช้า และประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่ความ อีกทั้งยังช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมประเภทคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี ให้เป็น "คดีพิพาทอื่น" ตามมาตรา 66/2 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยให้เพิ่มเติมดังนี้

หมวด 1/1 คดีพิพาทอื่นที่ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามคดี

ข้อ 11/1 คดีพิพาทอื่นที่ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามคดีตามมาตรา 66/2 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองซึ่งต้องไม่เป็นการไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ในส่วนของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 66/4 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็นว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น อาจแต่งตั้งให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง หรือบุคคลภายนอก ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยร่วมกับตุลาการ หรือทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยโดยลำพังก็ได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของบุคคลนั้นด้วย”

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเปิดช่องให้มีผู้ไกล่เกลี่ยนอกจากตุลาการศาลปกครอง แต่ในทางปฏิบัติยังคงจำกัดอำนาจไว้เฉพาะตุลาการเป็นหลัก การขยายขอบเขตให้สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกหรือข้าราชการอื่นในฝ่ายศาลมาทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน จะช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีความหลากหลาย ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับหลักความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณีซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีบางฝ่ายไม่ประสงค์ให้ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยคดีโดยตรง ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ก็จะสามารถเลือกบุคคลอื่นที่ตนไว้วางใจได้

ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นได้ทั้งตุลาการ ข้าราชการฝ่ายศาล หรือบุคคลภายนอกโดยอาจดำเนินการร่วมกันหรือแยกกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีและความเหมาะสม ซึ่งในระยะเริ่มต้นอาจกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยร่วมหลายคน เช่น ตุลาการศาลปกครองร่วมกับข้าราชการศาล หรือตุลาการศาลปกครองร่วมกับบุคคลภายนอก หรือแม้แต่บุคคลภายนอกล้วนก็สามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

(2) ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลภายนอกผู้ศึกษามีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า ศาลปกครองควรมีการตราระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ตลอดจนวิธีการสรรหา การขึ้นทะเบียน และการควบคุมมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีความน่าเชื่อถือ เป็นกลาง และสามารถสร้างความไว้วางใจแก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สามเกี่ยวกับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย ในปัจจุบันข้อ 24 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีอำนาจกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยได้ไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก

และเปิดช่องให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้ในกรณีมีเหตุจำเป็น แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการขยายไว้โดยชัดเจน

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองของข้อ 24 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร”

แก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนเป็นว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ไม่อาจดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง”

โดยข้อเสนอแนะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรอบระยะเวลาในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทมีความชัดเจนและแน่นอนยิ่งขึ้น อันจะช่วยสร้างความมั่นใจแก่คู่กรณีว่าการเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทจะไม่ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร โดยเฉพาะในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ และต้องกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาปกติของศาล ทั้งนี้ เนื่องจากการไต่ถามข้อพิพาทเป็นกลไกทางเลือกที่มีจุดเด่นในด้านความรวดเร็ว ความประหยัด และความยืดหยุ่นการกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างเหมาะสมจึงถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการส่งเสริมให้กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทบรรลุผลและได้รับความไว้วางใจจากคู่กรณีมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

โชติช่วง ท้าววงศ์. รวมบทความการไต่ถามข้อพิพาทและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548.
 วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540.