

บทความวิจัย

**แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง\***

**Guidelines for Mediating Disputes Before Filing  
Administrative Cases**

จรรูวรรณ บุญไชย<sup>1</sup>

Jaruwan Boonchai<sup>2</sup>

กรมป่าไม้ เลขที่ 61 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900.

The Royal Forest Department, No. 61 Phaholyothin Road, Lat Yao  
Subdistrict, Chatuchak District, Bangkok 10900.

\* Corresponding author E-mail: i\_aom2304@outlook.co.th

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, พ.ศ. 2567

<sup>1</sup> นางจรรูวรรณ บุญไชย นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

<sup>2</sup> Mrs.Jaruwan Boonchai, Master of Laws student, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University.

ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา<sup>3</sup>

Pinyapat Tibwongsa<sup>4</sup>

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

เลขที่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University,

No. 9, Chaeng Watthana Road, Anusawari Sub-district,

Bang Khen District, Bangkok 10220

E-mail: pinyapat@pnru.ac.th

สิทธิกร ศักดิ์แสง<sup>5</sup>

Sittikorn Saksang<sup>6</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

เลขที่ 272 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100.

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University,

No. 272, Surat-Nasan Road, Khun Thale Sub-district, Mueang Surat Thani

District, Surat Thani Province 84100

E-mail: ssksan@gmail.com

---

วันที่รับบทความ : 26 กรกฎาคม 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 20 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ : 6 กันยายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 14 ธันวาคม 2567

---

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

<sup>4</sup> Assistant Professor Dr.Pinyapat Tibwongsa, Advisor.

<sup>5</sup> รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

<sup>6</sup> Associate Professor Sittikorn Saksang, Co-Advisor.

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา หาแนวทางใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร โดยศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา

ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง เพื่อช่วยลดปริมาณคดีในศาลประหยัดเวลา และประหยัดค่าใช้จ่าย ประเทศไทยจึงควรมีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเช่นเดียวกับต่างประเทศ โดยมีรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรแก้ไขมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง และให้ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. ....

**คำสำคัญ:** การใกล้เคียงข้อพิพาท, คดีปกครอง, ความสมัครใจ, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน่วยงานของรัฐ

### ABSTRACT

This research article aims to explore the methods of dispute mediation before filing administrative lawsuits through qualitative research using documentary analysis. The study compares Thai law with the legal systems of the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the United States.

The findings reveal that Thailand does not have mandatory laws regarding mediation before filing administrative lawsuits. However, in the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the United States, mediation before filing administrative lawsuits is implemented to reduce the volume of cases in courts, save time, and lower costs. Therefore, Thailand should adopt similar dispute mediation procedures before filing administrative lawsuits, tailored to the Thai social context.

The researcher recommends amending Section 66/1 of the Administrative Court Establishment and Procedure Act (No. 12) B.E. 2562 to grant the Administrative Court the authority to mediate disputes before filing administrative lawsuits. Additionally, it is proposed to draft regulations by the General Assembly of Judges in the Supreme Administrative Court concerning mediation procedures before filing administrative lawsuits.

**Keywords:** dispute mediation, administrative lawsuits, voluntariness, public officials, government agencies

## 1. ความนำ

คดีปกครอง หมายถึง คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักเทศกิจ, 2562) ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น คู่กรณีจะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนคดีที่รับเข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 8,233 คดี ปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 8,320 คดี ปี พ.ศ. 2564 มีจำนวน 7,621 คดี ปี พ.ศ. 2565 มีจำนวน 9,065 คดี และในปี พ.ศ. 2566 มีจำนวน 8,484 คดี (ศาลปกครอง, 2566) จากสถิติแสดงให้เห็นว่า ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนมาก และในแต่ละคดีเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง จะใช้เวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน ทำให้มีการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้มากขึ้น คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ีระหว่งกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีแล้วเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับในต่างประเทศ นอกจากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีปกครองแล้ว ยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองด้วย เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการบังคับให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง

คดีปกครองในคดีบางประเภท ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองทั้งก่อนและหลังฟ้องคดีปกครอง ในสหรัฐอเมริกาถึงแม้จะไม่มีศาลปกครอง แต่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครอง เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พบว่า ในประเทศไทย มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา แต่ไม่มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องในคดีปกครอง ผู้วิจัยจึงจะวิเคราะห์แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองว่ามีแนวคิดอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง นอกจากนี้ จะวิเคราะห์ความเหมาะสมของประเทศไทยในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เหมือนเช่นในต่างประเทศ และจะวิเคราะห์รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยว่าควรจะมีรูปแบบอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของไทย

## 2. ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) โดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีพิพาทระงับประเด็นข้อพิพาท แสวงหาทางเลือก พิจารณาทางเลือก และพยายามบรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่แสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดทั้งในส่วนเนื้อหาและผลอันเป็นการยุติข้อพิพาท และต้องไม่ให้คำแนะนำในผลยุติแห่งข้อพิพาท หรือกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหา แต่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือให้คู่กรณีได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน (นาตาชา วซินดิลก ผลพฤกษ์, 2557)

อย่างไรก็ตาม หากผู้ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทบางประการ ก็จะต้องจำกัดเพียงบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะถึงผลอันเป็นข้อยุติแห่งประเด็น ข้อพิพาทที่คู่กรณีอาจตกลงกันได้เท่านั้น มีข้อสังเกตว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) บางครั้งอาจใช้ในความหมายเดียวกันกับการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) แต่สำหรับผู้ที่ใช้ความหมายของสองคำแตกต่างกัน เพราะมีมุมมองต่อบทบาทของผู้ประนอมกับผู้ไกล่เกลี่ยที่แตกต่างกัน โดย

เห็นว่า ผู้ประνομจะมีบทบาทมากกว่าผู้ไกล่เกลี่ยในการช่วยเหลือให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงร่วมกัน เพราะว่าผู้ประνομแม้จะไม่มีบทบาทเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดคดีเช่นเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ย แต่ยังคงมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้กับคู่กรณีกำหนดประเด็นข้อพิพาท และพัฒนาทางเลือกในการยุติข้อพิพาทให้กับคู่กรณี อีกทั้ง ยังอาจมีบทบาทในการสนับสนุนให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยที่ผู้ประνομจะให้คำแนะนำในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี (นาตาชา วคินดิลก ผลพฤกษ์, 2557)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง หมายถึง การดำเนินกระบวนการทางเลือกก่อนเข้าสู่กระบวนการศาลปกครอง เพื่อให้คู่กรณีในคดีปกครองมีโอกาสเจรจาตกลงและระงับข้อพิพาท เป็นการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งจะเป็ผลดีที่ทำให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทที่มีต่อกันได้ด้วยความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้องตามกฎหมาย (ศาลปกครอง, 2566)

### 3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีปกครอง เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศ เนื่องจากช่วยลดความซับซ้อนในการดำเนินคดี ลดภาระของศาล และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างคู่กรณี แนวปฏิบัตินี้มีการประยุกต์ใช้อย่างหลากหลายในแต่ละประเทศ โดยมีลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมกับระบบกฎหมายและโครงสร้างทางปกครองของประเทศนั้น ๆ

#### 3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติ และระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติ จะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น ส่วนในระบบศาลปกครองพิเศษนั้นจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัย เช่น สภามหาวิทยาลัย แพทยสภา หรือ

บรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค และศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการให้การอนุญาตในการก่อสร้าง สัญญาทางปกครอง การดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ทางปกครอง การดำเนินการที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการทางสังคม หรือการให้เงินช่วยเหลือค่าที่พักอาศัย (อมรรัตน์ อำนวยเสนา, 2562)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเริ่มต้นโดยคู่กรณีหรือโดยศาล โดยปกติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองอาจมีทั้งก่อนหรือหลังฟ้องคดีปกครองก็ได้ โดยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครอง มีบัญญัติไว้ในมาตรา Article L. 213-5 วรรคท้าย ต่อมาได้มีการยกเลิกโดยข้อที่ 27 กฎกระทรวงหมายเลข 2021-1729 วันที่ 22 ธันวาคม 2564 (ค.ศ. 2021) เพื่อความเชื่อมั่นในสถาบันตุลาการ และมีการเพิ่มบทบัญญัติใน Section 4 : Médiation préalable obligatoire (V) ขึ้น โดยเพิ่มมาตรา Article L. 213-11 ถึง Article L. 213-14 เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองภาคบังคับขึ้นโดยเฉพาะ และมีกฎหมายหมายเลข 2022-433 วันที่ 25 มีนาคม 2565 (ค.ศ. 2022) ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยภาคบังคับล่วงหน้าที่ใช้บังคับกับข้อพิพาทด้านราชการและข้อพิพาททางสังคมบางประการ (Décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux) เพิ่มบทบัญญัติ R. 213-3-1, R. 213-10 ถึงมาตรา R. 213-13 ทำให้การไกล่เกลี่ยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ยทั่วไป และการไกล่เกลี่ยเชิงบังคับก่อนฟ้องคดี (La Médiation Préable Obligatoire, MPO) (CDG 81, 2023)

การไกล่เกลี่ยภาคบังคับล่วงหน้าที่กำหนดไว้ในมาตรา L. 213-11 ของ Code de justice administrative ใช้กับการอุทธรณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคัดค้านคำสั่งของฝ่ายบริหารในบางเรื่อง เช่น การปฏิเสธที่จะให้พนักงานตามสัญญาลาโดยไม่ได้รับค่าจ้างการ

ตัดสินใจด้านการบริหารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการคืนสถานะของข้าราชการเมื่อสิ้นสุดการ  
ลางาน เป็นต้น (French Republic, 2023)

ผู้ใกล้ชิดจะได้รับการแต่งตั้งโดยศูนย์การบริหารจัดการ (CDG) มีคุณสมบัติ  
และได้รับการฝึกอบรมในเทคนิคการใกล้ชิด โดยจะรักษาความลับและเป็นอิสระจาก  
อิทธิพลภายนอกใด ๆ (CDG 10, 2023) โดยผู้ใกล้ชิดจะมาจากการแต่งตั้งจากหน่วยงาน  
ที่รับผิดชอบ ผู้ใกล้ชิดอาจเป็นนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้ที่ขึ้นทะเบียนไว้ที่อยู่ในเขต  
อำนาจ โดยค่าใช้จ่ายในการใกล้ชิดฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ออกเท่านั้น (Landot & Associés,  
2022) โดยขั้นตอนการใกล้ชิดเชิงบังคับก่อนฟ้องคดีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้แย้ง  
คำตัดสินของฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องติดต่อผู้ใกล้ชิดภายใน 2 เดือน นับแต่ฝ่ายบริหาร  
มีคำสั่งปฏิเสธ หากมีการยื่นฟ้องต่อศาลก่อนการใกล้ชิด ศาลต้องส่งข้อพิพาทนั้นไปให้  
ผู้ใกล้ชิดก่อน การติดต่อผู้ใกล้ชิดอาจทำโดยคู่กรณีหรือตัวแทน (CDG, 2023) ตัวแทน  
จะต้องติดต่อผู้ใกล้ชิดทางไปรษณีย์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ พร้อมด้วยสำเนา  
คำตัดสินที่ได้แย้ง หรือสำเนาคำร้องขอที่เกี่ยวข้อง (พระราชกฤษฎีกาที่ 2022-433 ลงวันที่  
25 มีนาคม 2022 มาตรา 2)

### 3.2 การใกล้ชิดข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาล  
ปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสหพันธ์ หรือศาลปกครองสูงสุด  
(สรธร ธนโชติโกคิน, 2560)

การใกล้ชิดข้อพิพาทในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น  
ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ศาลปกครองสามารถ  
ใช้วิธีการใกล้ชิดข้อพิพาท โดยอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาและประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาคดีปกครองประกอบกัน ซึ่งได้ให้อำนาจศาลดำเนินการสอบสวนการใกล้ชิดโดย  
อาศัยหลักการดำเนินการสอบสวนวิธีพิจารณาความแพ่ง (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และบรรเจ็ด  
สิงคะเนติ, 2562)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีและภายหลังการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีความ มุ่งหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่านั้น แต่มุ่งที่จะให้คู่กรณีได้รับ ข้อตกลงที่ตรงกับความต้องการและมีความเป็นธรรม (Gerechtigkeit) (วรารัตน์ โคขุนทด, 2558) การไกล่เกลี่ยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นต้องเกิดจากความยินยอมของ คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย การไกล่เกลี่ยในศาลไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม แต่หากเป็นการไกล่เกลี่ยนอก ศาล จะมีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเงินค่าเดินทางให้ผู้ไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จจะทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หากไม่ประสบความสำเร็จคดีจะถูกส่งกลับไป ให้ผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาคดีต่อไป (Greger, 2011)

ศาลปกครองจะตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน (มาตรา 40 วรรค 1 VwGO) เช่น ข้อพิพาทในด้านกฎหมายคนเข้าเมือง ข้าราชการ คู่ครองข้อมูล หรือกฎหมาย ตำรวจ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนหรือการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ข้อพิพาท เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการฝึกอบรมหรือสวัสดิการที่อยู่อาศัย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการ ออกใบอนุญาตร้านค้า ภาษีเทศบาล เป็นต้น (Ministry of Justice North Rhine-Westphalia, 2023) การไกล่เกลี่ยในศาลผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในศาล ปกครองนั้น กฎหมายให้นำกระบวนการของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ โดยผู้ไกล่เกลี่ย จะต้องได้รับการแต่งตั้งตามข้อตกลงร่วมกันภายในหนึ่งสัปดาห์หลังจากที่ฝ่ายหนึ่งได้แจ้ง ให้อีกฝ่ายทราบถึงคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร (คำขอไกล่เกลี่ย) หากคู่กรณีไม่ตกลงเรื่อง คนกลางภายในระยะเวลาที่ สมาคมเนติบัณฑิตยสภาจะแต่งตั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของฝ่าย ที่ได้รับคำขอไกล่เกลี่ย หากทั้ง 2 ฝ่ายไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในระหว่างการไกล่เกลี่ย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ การยื่นฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตเฉพาะ เมื่อมีการนัดไกล่เกลี่ยอย่างน้อยหนึ่งครั้ง หรือผ่านไประยะเวลานานกว่า 2 เดือน นับตั้งแต่คู่กรณี ยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยอย่าง เท่าเทียมกัน เว้นแต่พวกเขาจะตกลงเป็นอย่างอื่น (La Kanzlei, 2020)

### 3.3 การใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ๆ ไม่มีการแยกศาลปกครองออกมาเหมือนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่

การใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับความนิยมในการนำมาใช้ในกรายุติข้อพิพาทอย่างแพร่หลาย ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ ทั้งนี้ นอกจากการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางแพ่งแล้ว ในสหรัฐอเมริกายังได้รับความนิยมในการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกด้วย ทั้งก่อนและภายหลังฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะและความมุ่งหมายของการใกล้เคียงพบว่า วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยเฉพาะการใกล้เคียงก่อนฟ้องจะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ดี เนื่องจากช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย อีกทั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีร่วมกันหาทางออกของความขัดแย้งด้วย ความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองของสหรัฐอเมริกาจึงนิยมนำวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในการจัดการ หรือระงับข้อพิพาททางปกครอง ก่อนจะมีการฟ้องคดีต่อไป (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสิทธิษฐา ดิษฐปาน, 2020)

สำหรับการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในสหรัฐอเมริกามีการนำมาใช้ใน ระดับรัฐบาลกลาง ในการระงับข้อพิพาททางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กองบัญชาการทหารช่างแห่งกองทัพกองอเมริกัน (U.S. Army Corps of Engineers) สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency) กระทรวงคมนาคมของสหรัฐอเมริกา (Department of Transportation) เป็นต้น ซึ่งในแต่ละหน่วยงาน จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใกล้เคียงข้อพิพาทให้มีความแตกต่างกันออกไป ต่อมา สำนักบัญชีทั่วไปแห่งชาติ ได้มีข้อกำหนดในกรณีข้อพิพาทที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางไม่สามารถใช้กระบวนการอื่นนอกจากกระบวนการทางศาล ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาท เว้นแต่จะมีกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง อนุญาตให้กระทำได้ จึงทำให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครองขึ้น

ในปี 1990 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ชื่อว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลางที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้พิจารณากระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะฟ้องคดี (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสิณิษฐา ดิษฐปาน, 2020)

หน่วยงานทางปกครองอาจจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและพัฒนากฎเกณฑ์ต่าง ๆ หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาว่า การกำหนดกฎที่เจราจาไว้ นั้นเป็นสาธารณประโยชน์ (5 U.S. Code § 563) หัวหน้าของแต่ละหน่วยงานจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อาวุโสให้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทของหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต้องจัดให้มีการฝึกอบรมเป็นประจำสำหรับผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานและพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายของหน่วยงาน การฝึกอบรมดังกล่าวครอบคลุมทฤษฎีและการปฏิบัติในการเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือเทคนิคที่เกี่ยวข้อง (Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Section 3)

ข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยได้นั้น จะเกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและการกำหนดสิทธิ สิทธิพิเศษ และภาระหน้าที่ของบุคคลทั่วไป ผ่านการสร้างกฎ การพิจารณาคดี การออกใบอนุญาต หรือการสอบสวน การไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคู่กรณียินยอมทั้งสองฝ่าย (5 U.S. Code § 572 (a)) กรณีห้ามใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย (5 U.S. Code § 572 (b))

1. ข้อพิพาทคดีปกครองซึ่งมีประเด็นพิพาทที่ต้องตัดสินตามแนวบรรทัดฐานอันเคยมีแนววินิจฉัยไว้ หรือมีแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมรับให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยในประเด็นพิพาท

2. ข้อพิพาทคดีปกครองที่มีประเด็นพิพาทสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิ่มเติมก่อนที่จะมีการวินิจฉัยในประเด็นพิพาทนั้น รวมทั้งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจนำไปสู่ข้อเสนอด้านนโยบายแก่หน่วยงานของรัฐได้

3. ข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของประเทศอันจะต้องคงไว้สำหรับนโยบายดังกล่าว หากมีแนวโน้มว่าการไกล่เกลี่ยไม่อาจรักษาไว้ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว การวินิจฉัยที่หลากหลายในประเด็นพิพาทเช่นนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้

4. ประเด็นพิพาทใดที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยต่อบุคคลหรือองค์กรที่มีได้เป็นคู่กรณีในการดำเนินการระงับข้อพิพาท

5. ประเด็นพิพาทใดที่จำเป็นต้องมีการบันทึกการดำเนินการระงับข้อพิพาทนั้น แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ไม่อาจจัดให้มีการบันทึกดังกล่าวได้ และ

6. ข้อพิพาทคดีปกครองใดที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องให้มีการดำเนินคดีทางศาล หากมีการอนุญาตให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นนั้นได้

ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นคนกลาง อาจเป็นเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาลกลางหรือบุคคลอื่นใดที่คู่กรณียอมรับในการดำเนินการระงับข้อพิพาท คนที่เป็นกลางจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างเป็นทางการหรือส่วนตัวเกี่ยวกับประเด็นที่มีการโต้แย้ง เว้นแต่ว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวจะได้รับการเปิดเผยอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ทุกฝ่ายและทุกฝ่ายตกลงว่าผู้ที่เป็นกลางอาจทำหน้าที่ได้ (5 U.S. Code § 573(a))

ในแต่ละรัฐของสหรัฐอเมริกา จะมีหน่วยงานกลางที่ดำเนินการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครอง เรียกว่า Office of Administrative Hearings (OAH) เช่น ในรัฐมินนิโซตา หากคู่กรณีต้องการผู้ไกล่เกลี่ยจะส่งแบบฟอร์มคำร้องขอไกล่เกลี่ยผ่าน eFiling เมื่อได้รับแบบฟอร์มคำร้องขอไกล่เกลี่ย OAH จะกำหนดหมายเลขคดีและผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดวันที่สำหรับการไกล่เกลี่ย อย่างน้อยเจ็ดวันก่อนการไกล่เกลี่ยตามกำหนดการทุกฝ่ายควรส่งคำแถลงการไกล่เกลี่ยที่เป็นความลับผ่าน eFile คำแถลงการณ์ไกล่เกลี่ยควรมีข้อมูลความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ ฝ่ายต่าง ๆ จะต้องปรากฏตัวด้วยตนเองในการไกล่เกลี่ยบุคคลภายนอกอาจเข้าร่วมทางโทรศัพท์ตามข้อตกลงของคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ (Minnesota Office of Administrative Hearings, 2023)

#### 4. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองของไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างมาก เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดภาระงานของศาลและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณี กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ด้วยความสมัครใจในรูปแบบที่ยืดหยุ่นและใช้เวลาไม่นาน โดยมีศาลปกครองเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก กระบวนการดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อเนื่องเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

##### 4.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครองของไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 กำหนดเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 ชื่อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” อยู่ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครองของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาในคดีปกครองผ่านการเจรจาประนีประนอม ลดความจำเป็นในการดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นในศาล กฎหมายฉบับนี้มุ่งหวังให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็ว ลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่าย และเปิดโอกาสให้คู่กรณีหาข้อยุติร่วมกันโดยสันติวิธี ทั้งนี้ เพื่อสร้างประโยชน์ต่อคู่กรณีและสังคมโดยรวมบทบัญญัติในส่วนนี้มี 12 มาตรา ได้แก่ มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจะมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาของศาล และศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจไกล่เกลี่ยในคดีที่ฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

2. กรณีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ การไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นได้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐ การละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และกรณีอื่น ๆ ตามที่กำหนดในระเบียบของศาลปกครองสูงสุด หากข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับเงินหรือ

ทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้คู่กรณีได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น

3. กรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ มีข้อยกเว้นที่ไม่อนุญาตให้ไกล่เกลี่ย เช่น ชัดต่อกฎหมายหรือมีข้อห้ามชัดแจ้ง กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือประโยชน์สาธารณะ มีผลกระทบต่อสถานะบุคคลหรือการบังคับใช้กฎหมาย อยู่นอกขอบเขตอำนาจของคู่กรณี เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองนี้ จะดำเนินการโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้น ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยไม่ได้มีรูปแบบ พิธีการ หรือขั้นตอนที่เคร่งครัด เพื่อช่วยให้คู่กรณีสามารถสื่อสารความต้องการ และข้อจำกัดของทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ และเปิดใจรับฟังซึ่งกันและกัน โดยมีระยะเวลาการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน และกระชับ คือ ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก คู่กรณีประสงค์จะขอให้ศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเวลาใดก็ได้ นับแต่มีการฟ้องคดี จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะตั้งสำนวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดี โดยจะดำเนินควบคู่ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะมีผลทำให้คดีปกครองที่มีการฟ้องคดีไว้ต้องหยุดดำเนินการ หรือล่าช้าออกไป เมื่อมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย โดยคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะร่วมกันทำบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามนั้น สำหรับกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จบางส่วน ศาลจะนำบันทึกข้อตกลงนั้น รวมพิพากษาไปพร้อมกัน คำพิพากษาในการไกล่เกลี่ยนั้น โดยปกติไม่สามารถอุทธรณ์ได้ เว้นแต่มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด (ศาลปกครอง, 2566)

## 4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองของไทย

ในประเทศไทยไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีเพียงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครอง ซึ่งจะแตกต่างจากในคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นที่มาในการศึกษาในเรื่องดังกล่าว

## 5. วิเคราะห์แนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

ในประเทศไทยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองภายหลังฟ้องเท่านั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 แต่ยังไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเหมือนเช่นในต่างประเทศ ซึ่งควรจะมีการวิเคราะห์ว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองมาใช้ในประเทศไทยจะมีความเหมาะสมหรือไม่ ผู้วิจัยจึงศึกษาวิเคราะห์ในประเด็น ดังนี้

### 5.1 แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะช่วยคู่กรณีระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยจะให้บุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลาง จะทำหน้าที่เพื่อหาแนวทางระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม ตรงความประสงค์ของคู่กรณีมากที่สุด โดยหลักทั่วไปแล้วการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบความสำเร็จต้องเป็นความสมัครใจของคู่กรณีที่จะเข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะพบได้ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง

ในอดีตการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะปรากฏแค่เฉพาะภายหลังฟ้องคดี ซึ่งจะปรากฏเฉพาะแต่ในศาลยุติธรรมเท่านั้น แต่เนื่องจากปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลแต่ละคดีมีระยะเวลาที่ยาวนาน จนทำให้แนวคิดเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเริ่มมีการนำมาบังคับใช้มากขึ้น เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นอีกวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นอีกช่องทางในการแบ่งเบาภาระชั้นศาล การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีจะมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องการอย่างผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อที่จะรวมไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมโดย

สันติวิธี สามารถลดขั้นตอน ภาระค่าใช้จ่าย และระยะเวลาในการดำเนินคดีได้ เพราะไม่จำเป็นต้องสืบพยาน หรือจัดเตรียมเอกสารในการสืบพยาน

นอกจากในศาลยุติธรรมแล้ว ศาลปกครองเองก็เริ่มมีแนวคิดในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยเช่นกัน จนมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ถึงแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะนำมาใช้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง แต่ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลก็ยังมีจำนวนที่มากอยู่ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีจึงเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทย โดยมีการออกพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เนื่องจากปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในคดีแพ่งประเทศไทยมีการนำมาตรการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาใช้บังคับหลายวิธีการ เพื่อเปิดช่องทางให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีให้มากที่สุด ซึ่งแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องก็เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดเป็นผู้ชนะแต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ และทั้งสองฝ่ายยังสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันได้ต่อไป อีกทั้งเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอีกด้วย

ส่วนคดีปกครองนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้บังคับ แต่ในต่างประเทศมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้บังคับในคดีปกครองด้วย

สำหรับในต่างประเทศทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองมาใช้ ซึ่งโดยภาพรวมแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดีปกครองนั้นจะเหมือนกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ที่มีแนวคิดเพื่อประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งคดีปกครองมีวิธีการที่ไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควรและดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอาศัยเอกสารเป็นสำคัญ คู่กรณีจึงไม่มีโอกาสหรือมีแต่เป็นโอกาสที่จำกัดในการแถลงถึงความประสงค์ของตนต่อศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีจะทำให้คู่กรณีได้เสนอความต้องการของตนก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการฟ้องคดี ทำให้คู่กรณีได้รับการเยียวยา

หากวิเคราะห์แนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองจะมีแนวคิดที่คล้ายกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครอง และจะมีแนวคิดเหมือนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่ง ซึ่งแนวคิดนี้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนี้ เพื่อประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้คู่กรณีได้เสนอความต้องการของตนได้อย่างตรงประเด็น เป็นการเยียวยาคู่กรณีได้มากที่สุด

## 5.2 ความเหมาะสมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย

คดีปกครอง เป็นคดีที่พิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่งที่เป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ก่อนฟ้องคดีจำเป็นมีการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมหลายอย่าง เพราะคู่กรณีอาจจะหน่วยงานของรัฐ และผลของคดีอาจจะกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยจะส่งผลต่อรัฐ แตกต่างจากในคดีแพ่งที่ข้อตกลงจะมีผลกระทบกับเอกชนเท่านั้น

เมื่อพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในประเทศไทย จะพบว่าในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น นับตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ที่ศาลปกครองได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ในศาลปกครองทุกศาลทั่วประเทศ พบว่ามีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 549 คดี ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ จำนวน 481 คดี คิดเป็นร้อยละ 87.61 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จทุกประเด็นหรือสำเร็จบางประเด็น จำนวน 269 คดี

ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ จำนวน 196 คดี และมีคดีอยู่ระหว่างกระบวนการ ไกล่เกลี่ย จำนวน 68 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2566) (ผู้จัดการออนไลน์, 2566)

จากสถิติแสดงให้เห็นว่า การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองหลังฟ้องคดีมีผลของการปฏิบัติที่ดี มีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ซึ่งส่งผลให้ไม่ต้องมีการพิจารณาคดีต่อไป ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และคู่กรณีได้รับผลการไกล่เกลี่ยที่ตนพอใจ เพราะในศาลปกครองไทยมีข้อจำกัดในการเยียวยาเป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคู่กรณีสามารถตกลงกันได้นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ในต่างประเทศทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองไว้โดยตรง และมีลักษณะเป็นเชิงบังคับให้คู่กรณีต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการเข้าสู่การฟ้องคดี ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีกฎหมายไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองบัญญัติไว้โดยตรง แต่ให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการไกล่เกลี่ยทางปกครองทั้งก่อนและหลังฟ้องคดีปกครอง ส่วนในสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่มีศาลปกครองโดยตรง แต่ในคดีปกครองมีการตรากฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทปกครองไว้ โดยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดีปกครอง

จากที่กล่าวมาแสดงว่า ในต่างประเทศมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครอง แสดงให้เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในต่างประเทศสามารถกระทำได้ ถึงแม้ว่าคดีปกครองจะมีข้อแตกต่างจากคดีแพ่งก็ตาม สำหรับในประเทศไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังฟ้องคดีปกครองไว้แล้วก็ตาม แต่จะต้องมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ไม่มีบุคคลภายนอกในการไกล่เกลี่ย ซึ่งจะทำคู่กรณีมีความกดดันหรือเกรงใจในการที่จะเสนอความต้องการของตนได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง การให้ตุลาการ

ศาลปกครองมาเป็นคนไกลเกลี่ยข้อพิพาท จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งควรจะให้เวลาแก่คดีที่ไม่สามารถไกลเกลี่ยได้ ทั้งนี้ หากมีแต่เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่ไกลเกลี่ยข้อพิพาทได้ การเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ยอาจมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกลเกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว การไกลเกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยประหยัดเวลาของทั้งคู่กรณี และศาลปกครอง จากการศึกษาในต่างประเทศ ผู้ที่ไกลเกลี่ยไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง ผู้ไกลเกลี่ยจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในคดีปกครอง ฉะนั้น การไกลเกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองจะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพราะไม่จำเป็นต้องรอตุลาการศาลปกครองเท่านั้น จะทำให้คู่กรณีได้รับการเยียวยาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ในคดีปกครองนั้น ก่อนคู่กรณีจะยื่นฟ้องต่อศาลจะมีขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หากเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองแล้ว มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้ต้องมีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือ วิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองประเภทนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือมีการดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนถึงแม้ว่าในประเทศไทยจะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองก็ตาม แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้น หรือเรียกได้ว่าเป็นคู่กรณี ซึ่งอาจจะมีการไกลเกลี่ยกันภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้เสียหายก่อนก็ได้ แต่การไกลเกลี่ยนั้นไม่ได้มีการไกลเกลี่ยจากผู้มีความเป็นกลาง หรือเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยแท้จริง แต่เป็นการไกลเกลี่ยที่อาจเรียกได้ว่าอีกฝ่ายเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้รับการเยียวยาที่แท้จริง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงไม่ได้เป็นการไกลเกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่แท้จริง ต่างจากการไกลเกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี

ปกครองในต่างประเทศที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นบุคคลภายนอกมีความเป็นกลาง ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่อย่างใด ซึ่งจะทำให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จได้ ผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายมีความพอใจ ผู้วิจัยเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

### 5.3 รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองที่ควรนำมาใช้ใน ประเทศไทย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และทำให้คู่กรณี ได้เสนอความต้องการของตนได้อย่างแท้จริง โดยควรจะต้องมีรูปแบบ ดังนี้

#### (1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากการศึกษาในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ปกครอง โดยส่วนใหญ่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครองจะเป็น หน่วยงานของรัฐ โดยอาจเป็นผู้พิพากษาหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อ ดูแลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายให้อำนาจในการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังฟ้องคดีปกครอง ในประเทศไทย จะอยู่ในอำนาจศาลปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีตุลาการศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นองค์คณะพิจารณาคดี ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีปกครองนั้น ควรจะให้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน

#### (2) ประเภทคดี

ในต่างประเทศการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้นจะทำได้ หลากหลายคดี เช่น สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในด้านกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมาย ข้าราชการ กฎหมายคุ้มครองข้อมูล เป็นต้น สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติจัด ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 และ มาตรา 66/3 บัญญัติประเภทคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองภายหลังฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2 กำหนดประเภทคดีไว้เพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ไม่ใช่ทุกประเภทคดี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยเห็นว่า ประเภทคดีปกครองที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้นั้น ควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/2

### (3) คุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า ในทุก ๆ ประเทศกำหนดคุณสมบัติผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ว่า ต้องมีความเป็นกลาง โดยมีทั้งตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย และบุคคลภายนอก ซึ่งอาจต้องขึ้นทะเบียน และผ่านอบรมตามที่ประเทศนั้น ๆ กำหนด สำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองนั้น ไม่ควรจะกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยเหมือนการไกล่เกลี่ยภายหลังฟ้องคดีปกครอง เพราะเป็นกรณีการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งจะสอดคล้องกับในต่างประเทศที่มีการให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องผ่านการอบรม ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความรู้ ความสามารถด้านกฎหมายปกครองเฉพาะ ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

### (4) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องในคดีปกครองในประเทศไทยนั้น ควรจะระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาปรับใช้ โดยต้องเริ่มต้นโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง โดยควรเป็นประเภทคดีตามที่

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ หากเป็นคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ศาลปกครองจำหน่ายคำร้อง หากเป็นคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้ศาลปกครองส่งหนังสือแจ้งคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งว่า ประสงค์จะเข้าร่วมไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากอีกฝ่ายหนึ่งประสงค์จะไกล่เกลี่ยให้ศาลปกครอง นัดประชุมคู่กรณี เพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับศาลปกครอง หากอีกฝ่ายไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยให้แจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายทราบ และจำหน่ายคำร้องดังกล่าว

#### (5) ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลังจากที่คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ก็ถือว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ หากตกลงกันไม่ได้ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีต่อไป สำหรับในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย นั้น หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ จะทำเป็นบันทึกข้อตกลงไว้ ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ย ต้องมีการปรึกษากับตุลาการศาลปกครองก่อน เพื่อให้แน่ใจว่าข้อตกลงดังกล่าวสามารถบังคับได้ เนื่องจากคดีปกครองแตกต่างจากคดีแพ่ง เพราะมีเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ เข้ามาเกี่ยวข้อง ผลการไกล่เกลี่ยจึงควรต้องผ่านการวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งก็คือ ตุลาการศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ศาลปกครองจำหน่ายคำร้อง เป็นสิทธิของคู่กรณีที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

### 6. บทส่งท้าย

ประเทศไทยไม่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง มีเฉพาะแต่ในคดีแพ่งและคดีอาญาตามพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี แต่จากการศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีปกครอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองเป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้ปริมาณคดีในศาลลดลง ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และได้ข้อตกลงที่ตรงตามความต้องการของทั้งสองฝ่าย ประเทศไทยจึงควรมหาแนวทางที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครองมาใช้ ในประเทศไทยเหมือนเช่นในต่างประเทศ เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการ

ยุติธรรมทางปกครองให้มีความทัดเทียมอารยประเทศ โดยควรมีรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เป็นดังนี้

“ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

ให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

2. ให้ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. ....

## Reference

- Administrative Court. (2023). *Annual Report*. Retrieved on December 12, 2023, from <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/10reportyear.html>
- Administrative Court. (2023). *Mediation of Disputes in Administrative Cases: A New Alternative for Dispute Resolution*. Retrieved on March 5, 2024, from [https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News\\_140922\\_150249.pdf](https://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/News/News_140922_150249.pdf)
- Administrative Dispute Resolution Act of 1996.
- Amornrat Ammatsettha and Banjerd Singkhaneti. (2019). The Appropriateness of Using Mediation to Resolve Administrative Disputes in Administrative Courts. *Academic Journal of Humanities and Social Sciences*, Nakhon Sawan Rajabhat University, 6(2), 305-319.
- Amornrat Ammatsettha and Sinitta Ditsapan. (2020). Guidelines for Developing the System of Mediation for Administrative Disputes Before Filing a Lawsuit: A Comparative Study of Mediation of Administrative Disputes Before Filing a Lawsuit in Thai and U.S. Legal Systems. *Journal of Politics, Administration, and Law*, 13(2), 303-319.
- Amornrat Ammatsettha. (2019). *The Appropriateness of Using Mediation to Resolve Administrative Disputes in Administrative Courts*. Master of Laws Thesis, National Institute of Development Administration.
- CDG 10. (2023). *Mandatory Prior Mediation (MPO)*. Retrieved October 11, 2023, from <https://www.cdg10.fr/missionsdaccompagnement/mediation/>
- CDG 81. (2023). *Mandatory prior mediation*. Retrieved November 3, 2023, from <https://www.cdg81.fr/M%C3%A9diation/51/>

- CDG. (2023). *Mediation in the territorial civil service*. Retrieved October 13, 2023, from [https://www.cdg40.fr/cdg\\_missions\\_mediation\\_prealable.php](https://www.cdg40.fr/cdg_missions_mediation_prealable.php)
- French Republic (2023). *Public service dispute: What does mandatory mediation entail?* Retrieved November 3, 2023, from <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34528>
- Greger. R. (2011). *Mediation in bavarian administrative jurisdiction*. Bavarian: Bavarian Ministry of the Interior
- La Kanzlei. (2020). *Out-of-Court dispute resolution through mediation*. Retrieved November 7, 2023, from <https://www.qivive.com/de/wissen/publikationen/aussergerichtliche-streitbeilegung-durchmediation>
- Landot & Associés. (2022). *Administrative mediation in France*. Retrieved October 13, 2023, from <https://www.landot-avocats.net/administrative-mediation>
- Manager Online. (2023). *Administrative Court Praises Mediation of Administrative Disputes, Resolving 481 Cases in Four Years. Campaigns for Simpler, Faster Alternatives*. Retrieved on July 26, 2024, from <https://mgronline.com/politics/detail/9660000082759>
- Minesota Office of Administrative Hearings. (2023). *Lawyers & litigants*. Retrieved November 8, 2023, from <https://mn.gov/oah/lawyers-and-litigants/mediation.jsp> 8/11/23
- Natasha Wasindilok Pholphuek. (2014). *Legal Issues Regarding Mediation of Administrative Disputes by the Administrative Court*. Master of Laws Thesis, Thammasat University.

- Sorrathorn Thanachotipokhin. (2017). *Research Report: Reform Guidelines for the Administrative Court System in Thailand*. Bangkok: Business Administration University.
- Sukhothai Thammathirat Open University. (2019). *Guide for Defending Administrative Lawsuits in Cases of Administrative Orders Under the Building Control Law*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Virat Virachaninphawun. (1999). *Thai Administrative Courts: A Comparative Analysis of Structure, Powers, and Personnel Management with Administrative Courts in the UK, France, and Germany*. Bangkok: Nititham.
- Wararat Kaikhunthod. (2015). *The Current Situation of Mediation of Disputes by German Administrative Courts and Settlement of Disputes Through Compromise Agreements in German Administrative Courts, Which Provide Binding Resolution*. Academic Publication, Research and Academic Department, Administrative Court Office.