

กฎหมายและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

Laws and Procedures for Mediating Administrative Disputes

เอกพล วงศ์เสรี¹

Ekkaphon Wongsaree

Received: September 03, 2025

Revised: November 05, 2025

Accepted: November 13, 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกรวมถึงกฎหมายและวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ด้วยการศึกษาเอกสาร เช่น กฎหมายปกครองงานวิชาการ และข่าวสารสำนักงานศาลปกครอง ผลการศึกษา พบว่า 1) การระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นวิธีการที่หลากหลายในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาทนอกเหนือจากการฟ้องคดี ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ซึ่งได้เพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 โดยเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองที่มีความเรียบง่าย ยุติข้อพิพาทได้เร็ว มีอัตราความสำเร็จสูง ส่วนใหญ่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองกลางมีคดีไกล่เกลี่ยรับเข้ามากที่สุด และ 3) วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมีข้อจำกัด ได้แก่ ประเภทคดี ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ขั้นตอนและวิธีการ รวมถึงความรู้ความเข้าใจของคู่กรณี ข้อเสนอแนะ 1) ให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้กว้างขวางขึ้น 2) ให้มีผู้ไกล่เกลี่ย นอกจาก

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต; Phuket Rajabhat University

Corresponding author, e-mail: ekkaphon.w@pkr.ac.th

ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการยื่นฟ้อง และ 4) จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ย, การระงับข้อพิพาททางเลือก, คดีปกครอง

Abstract

This article aimed to examine the concepts and methods of alternative dispute resolution, including the laws and procedures for mediating administrative disputes. The study was conducted through documentary research, drawing on sources such as administrative law, academic literature, and information from the Office of the Administrative Courts. The findings indicated that: (1) alternative dispute resolution comprised various methods for resolving conflicts and disputes outside the litigation process, including negotiation, mediation, and arbitration. (2) The mediation of administrative disputes was governed by the Administrative Court Establishment and Administrative Court Procedure Act (No. 12) B.E. 2562 (2019), which added Part 2/1 on mediation, Sections 66/1 to 66/12. Mediation served as an alternative mechanism for resolving administrative disputes that was simple, expedited the settlement of cases, and demonstrated a high success rate. Most mediated cases involved administrative contracts, and the Central Administrative Court received the highest number of mediation cases. (3) The mediation of administrative disputes, however, had several limitations, including restrictions on the types of cases eligible for mediation, the qualifications of mediators, procedural requirements, and the parties' understanding of the mediation process. The recommendations suggested that: (1) the Administrative Courts' authority to mediate

administrative disputes should be expanded; (2) mediators other than administrative judges should be appointed; (3) pre-filing mediation should be encouraged; and (4) an Administrative Dispute Mediation Center should be established to enhance knowledge and understanding among government officials and the public.

Keywords: Mediation, Alternative Dispute Resolution, Administrative Cases

บทนำ

ก่อนที่ศาลปกครองจะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง การระงับข้อพิพาททำได้เพียงผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น ซึ่งมีความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่าย รวมถึงเกิดความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงได้นำแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ได้เพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ และข้อห้ามบางประการ หลักเกณฑ์การยื่นคำขอไกล่เกลี่ยหลังฟ้อง ระยะเวลา ขั้นตอน และหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งห้ามอุทธรณ์คำสั่งในการไกล่เกลี่ย และห้ามเปิดเผยข้อมูลในการไกล่เกลี่ย เพื่อให้กระบวนการเป็นไปอย่างเป็นธรรม (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562, 2562) และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ยั่งยืนด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562, 2562) อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในปัจจุบัน มีช่องว่างทางความรู้หรือปัญหาเชิงปฏิบัติ เช่น ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ทุกประเภทคดี ผู้ทำ

หน้าที่ไกล่เกลี่ยจำกัดเฉพาะตุลาการศาลปกครอง ขั้นตอนและวิธีการไกล่เกลี่ยไม่รวมการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีรวมถึงความรู้ความเข้าใจของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวคิดและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ทำการศึกษาแนวคิดและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งเปรียบเทียบความแตกต่างของวิธีการต่าง ๆ ในเรื่องผู้เกี่ยวข้อง บทบาทบุคคลที่สาม ผลลัพธ์ ความยืดหยุ่น ผลผูกพันในทางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายและเวลา และการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี 2) กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทำการศึกษาแนวคิดทางกฎหมาย ระบบการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ กฎหมายปกครองของไทย และสรุปวิเคราะห์ และ 3) วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทำการศึกษาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ทฤษฎีระบบ (Systems Theory) เป็นกรอบการวิเคราะห์ (Analytical Framework) ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรค และเสนอแนะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน และการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

แนวคิดและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก

การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) เป็นกุญแจสู่ความสำเร็จในเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันสูงซึ่งต้องการความสามารถในการแก้ไขข้อขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ การระงับข้อพิพาททางเลือก หมายถึง วิธีการที่หลากหลายในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาทนอกเหนือจากการฟ้องคดี (Goss, 1995) จึงเป็นกระบวนการตัดสินใจที่คู่กรณีหรือผู้ที่อาจจะเป็นคู่กรณีสามารถเลือกที่จะยุติข้อพิพาทของตนได้ โดยวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ไขข้อขัดแย้งที่ไม่ต้องขึ้นศาล (Khanal, 2024) การระงับข้อพิพาททางเลือกมีข้อดีหลายประการเมื่อเทียบกับการฟ้องร้องในศาล เช่น 1) ลดค่าใช้จ่ายและเวลาในกระบวนการระงับข้อพิพาท 2) ได้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจระหว่างคู่กรณีหลังการระงับข้อพิพาท 3) การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่

โต้แย้งเมื่อการยุติข้อพิพาทสิ้นสุดลง และ 4) การหลีกเลี่ยงข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้มีการส่งเสริมการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ และในเวทีระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน (Eshetu & Getu, 2009) การระงับข้อพิพาททางเลือกมีกระบวนการที่หลากหลายที่คู่กรณีอาจใช้วิธีการที่หลากหลาย ได้แก่ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

การเจรจา (Negotiation) เป็นกระบวนการต่อรองโดยความยินยอมของคู่กรณีซึ่งพยายามบรรลุข้อตกลงในเรื่องที่โต้แย้งหรืออาจมีข้อโต้แย้ง การเจรจามีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม โดยส่งเสริมการสื่อสาร สร้างความไว้วางใจ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ทักษะการเจรจาต่อรองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแก้ไขความขัดแย้งและการบรรลุผลลัพธ์ที่ประสบความสำเร็จ (Isaac, 2024; Eshetu & Getu, 2009) การเจรจาอ้างถึงสถานการณ์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ เช่น สถานการณ์ที่ทั้งสองฝ่ายพยายามหาทางออกที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้สำหรับความขัดแย้งที่ซับซ้อน (Lewicki, Saunders & Barry, 2016) การเจรจาต่อรองยังมีข้อได้เปรียบเหนือการอนุญาโตตุลาการอยู่บ้าง อนุญาโตตุลาการมักไม่สามารถหาทางออกที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีตกอยู่ในอันตรายยิ่งไปกว่านั้น การอนุญาโตตุลาการมักมีค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงสูง (Carnevale & Pruitt, 2003)

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มุ่งเน้นทักษะการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สามซึ่งเป็นกลาง ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ช่วยเหลือคู่กรณีในการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และพยายามช่วยให้คู่กรณีบรรลุข้อยุติที่ตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีหน้าที่ตัดสินประเด็นข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยไม่ใช่กระบวนการบังคับให้เกิดการประนีประนอม ข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายจะได้รับการเคารพ และคู่กรณีจะปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ไขข้อพิพาทได้ก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำดังกล่าวมีความสมเหตุสมผล (Eshetu & Getu, 2009; Goss, 1995) การไกล่เกลี่ยมีการใช้ในหลายวัฒนธรรม เช่น ชาวจีนโบราณเชื่อว่าการไกล่เกลี่ยดีกว่าการฟ้องร้อง ส่วนสังคมแอฟริกันใช้การปรึกษาหารือระหว่างชนเผ่า เพื่อแก้ไขข้อพิพาทในชุมชน และชาวสุเมเรียนได้พัฒนาข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทเรื่องที่ดิน การไกล่เกลี่ยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นกลไกสำคัญในความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรม ในปัจจุบัน พบได้ในขอบเขตที่

หลากหลาย เช่น ความขัดแย้งในละแวกบ้าน การฟ้องร้องทางแพ่งและอาญา ข้อพิพาทในครอบครัว และการหย่าร้างข้อพิพาทในที่สาธารณะ การวางแผนและกำหนดสถานที่ด้านสิ่งแวดล้อม และการตัดสินใจในองค์กร (Carnevale & Pruitt, 2003; Goss, 1995) จากรายงานสถานการณ์การระงับข้อพิพาททางเลือกประเทศไทย ประจำปี 2566 พบว่า ศาลปกครอง มีจำนวนคดีเข้ามา 32 คดี จำนวนคดีแล้วเสร็จ 21 คดี จำแนกเป็นสำเร็จ 8 คดี ไม่สำเร็จ 12 คดี และถอนฟ้อง 1 คดี ฐานแห่งข้อเรียกร้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น และคดีพิพาทอื่น ๆ ระยะเวลาในการดำเนินการ 113 วันต่อคดี (สถาบันอนุญาโตตุลาการ, 2566)

การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการที่คณะอนุญาโตตุลาการอื่นใด นอกเหนือจากศาลตัดสินข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ภายใต้อำนาจที่ได้รับตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ (Eshetu & Getu, 2009) การอนุญาโตตุลาการเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกนอกศาล หรือการระงับข้อพิพาทโดยไม่ได้ให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน แต่ให้บุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระที่มักเรียกว่า อนุญาโตตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทเข้ามาเป็นผู้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวและกำหนดให้คู่กรณีผูกพันต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว คล้ายคลึงกับการระงับข้อพิพาทโดยศาล เพียงแค่ไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยศาล โดยอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลที่สาม อาจเป็นบุคคลเดียวหรือหลายบุคคล และคู่กรณีอาจตกลงให้มีการอนุญาโตตุลาการกับข้อพิพาทที่ยังไม่เกิด (จัดทำล่วงหน้า) ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว ตลอดจนข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล (สถาบันอนุญาโตตุลาการ, 2568) จากรายงานสถานการณ์การระงับข้อพิพาททางเลือกประเทศไทย ประจำปี 2566 พบว่า มีสถิติคดีอนุญาโตตุลาการศาลปกครองกลาง รวมทั้งหมด 20 คดี (สถาบันอนุญาโตตุลาการ, 2566)

ตาราง 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเจรจา การไกล่เกลี่ย และอนุญาโตตุลาการ

ลักษณะ	การเจรจา (Negotiation)	การไกล่เกลี่ย (Mediation)	การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
ผู้เกี่ยวข้อง	คู่กรณีเจรจาตนเอง	คู่กรณี และผู้ไกล่เกลี่ย (บุคคลที่สามที่เป็นกลาง)	คู่กรณี และอนุญาโตตุลาการ (ทำหน้าที่ตัดสิน)
บทบาทบุคคลที่สาม	ไม่มี	เสนอแนวทาง อำนวยความสะดวก แต่ไม่ชี้ขาด	ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาท
ผลลัพธ์	ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณี	ขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันของคู่กรณี	คำชี้ขาดมีผลผูกพันตามกฎหมาย
ความยืดหยุ่น	สูงมาก (ขึ้นอยู่กับคู่กรณี)	ค่อนข้างสูง (มีคนกลางช่วย)	มีความจำกัด (ขึ้นอยู่กับคำชี้ขาด)
ผลผูกพันในทางกฎหมาย	ไม่มีผลผูกพัน เว้นแต่ทำเป็นสัญญา	ไม่มีผลผูกพัน เว้นแต่ทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร	มีผลผูกพันตามกฎหมาย
ค่าใช้จ่ายและเวลา	ต่ำที่สุด	ปานกลาง	สูงกว่า (แต่เร็วกว่าไปศาล)
การรักษาความสัมพันธ์ของคู่กรณี	ดี เพราะคู่กรณีร่วมกันตัดสินใจ	ดี เพราะมีคนกลางช่วย	อาจกระทบ เพราะมีการชี้ขาดแพ้ชนะ

กฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

แนวคิดทางกฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นทางเลือกของการระงับข้อพิพาททางปกครองที่มีความเรียบง่ายและยุติข้อพิพาทได้เร็ว ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง จึงได้เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562, 2562) เพื่อ

อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น สำนักงานศาลปกครองจึงได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ที่รองรับการดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ใช้งาน ทั้งในส่วนของผู้กรณีในคดีปกครองที่ต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสามารถยื่นคำขอต่าง ๆ ผ่านระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ (e-Litigation Portal) ได้ ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ทุกที่ทุกเวลา รวมทั้งพัฒนาระบบฯ เพื่อรองรับกระบวนการของตุลาการเจ้าของสำนวน ผู้บริหารศาลปกครอง ตุลาการภายในองค์กรคณะ ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานคดีปกครอง (สำนักงานศาลปกครอง, 2567)

ระบบการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ 1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทั้งในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน แต่การไกล่เกลี่ยถือเป็นอำนาจดุลพินิจของตุลาการ ในปัจจุบันกระบวนการไกล่เกลี่ยอาจจำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ แบบสมัครใจ และแบบบังคับ โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบย่อย ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ริเริ่มโดยศาล และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดี 2) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน แต่ตุลาการศาลปกครองนิยมนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทอย่างแพร่หลาย เพื่อช่วยให้การดำเนินคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ศาลปกครองบางแห่งตีความว่าเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในศาล แต่ศาลปกครองอีกหลายแห่งตีความว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการ 3) ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย เป็นประเทศแรกที่มีกฎหมายบัญญัติการไกล่เกลี่ยทางแพ่งไว้ มีการกำหนดคุณสมบัติและฝึกอบรมวิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้ขึ้นทะเบียน ตุลาการศาลปกครองนำรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือที่มีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือคดีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (เชาวณี ผิวจันทร์, 2567; เชาวณี ขววิสิฐ, 2566)

กฎหมายปกครองของประเทศไทยที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 ได้เพิ่มเติม ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมี อำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาล ปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด สำหรับคดีที่ศาล ปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ย ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดี พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ศาลปกครองได้กำหนดข้อพิพาทที่ห้ามมิให้มีการ ไกล่เกลี่ยไว้ 8 ประการ ได้แก่ 1) ฝ่าฝืนหรือต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมาย 2) เกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน 3) กระทบต่อสถานะของบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ 4) มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย 5) อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ของคู่กรณี 6) เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11(1) 7) เกี่ยวกับคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด 8) มีลักษณะอื่น ตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด สำหรับการยื่นคำขอไกล่เกลี่ย คู่กรณีอาจร่วมกัน หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นและคู่กรณีอีกฝ่ายยินยอมได้ ตั้งแต่วันฟ้องคดีจนถึงวัน สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ยต้องเสร็จโดยเร็วตามเวลา ที่กำหนด ผู้ไกล่เกลี่ยต้องวาง ตนเป็นกลาง ไม่มีอคติ และห้ามเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยสำเร็จทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าสำเร็จบางส่วน ศาลจะบันทึกข้อตกลงไว้และ พิจารณาข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป เพื่อพิพากษารวมกันในคราวเดียว (พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562, 2562) นอกจากนี้ ระเบียบของที่

ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562 ได้กำหนดหลักการไต่สวนข้อพิพาท การไต่สวนข้อพิพาทต้องดำเนินการแยกจากการพิจารณาาคี คู่กรณีอาจยื่นคำขอต่อศาล ตั้งแต่ยื่นฟ้องจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลแต่งตั้งตุลาการผู้ไต่สวนโดยพิจารณาความรู้และความเหมาะสม ผู้ไต่สวนต้องวางตนเป็นกลาง กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไต่สวนไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไต่สวนข้อพิพาทครั้งแรก (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562, 2562)

สรุปวิเคราะห์ กฎหมายการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครองเปิดโอกาสให้คู่กรณีรับข้อพิพาทได้โดยความสมัครใจนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความไว้วางใจ ความเป็นกลาง และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี ศาลปกครองไทยสามารถนำประสบการณ์จากศาลปกครองต่างประเทศมาปรับใช้ได้ เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจศาลไต่สวนโดยใช้ดุลพินิจ มีการไต่สวนข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดี เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางเข้ามาไต่สวน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดแต่ได้ใช้การไต่สวนอย่างแพร่หลาย ทำให้การดำเนินคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี และประเทศสาธารณรัฐออสเตรียนำการไต่สวนทางแพ่งมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมและประโยชน์สาธารณะ มีการฝึกอบรมวิชาชีพและขึ้นทะเบียนผู้ไต่สวน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระของศาล ซึ่งทำให้การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองยุติด้วยดี ถูกกฎหมาย เรียบง่าย และได้ผลเร็ว

วิธีการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง

วิธีการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง ทำการศึกษาระบบการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นกรอบการวิเคราะห์ (Analytical Framework) มุ่งเน้นไปที่ระบบที่เชื่อมโยงกัน พึ่งพากัน และมีพลวัต (Montuori, 2011) จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นระบบในความหมายของทฤษฎีระบบทั่วไป หน่วยงานยุติธรรมทางอาญามีการจัดระบบตามลำดับ ผลลัพธ์จากหน่วยงานหนึ่ง

คือ ข้อมูลป้อนเข้าของอีกหน่วยงานหนึ่ง (Thomas, Eugene, Paul-Philippe, 2005) นอกจากนี้ การวิจัยเรื่อง แนวทางการสร้างความคุ้มกันในเด็กและเยาวชน ต่อการป้องกันจากการตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรมและเป็นผู้กระทำผิดในสังคม กรณีศึกษาโครงการโรงเรียนยุติธรรมอุปถัมภ์ โดยใช้ ทฤษฎีระบบในการวิเคราะห์ ปัจจัยนำเข้า คือ การวิเคราะห์และสำรวจสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ เด็กและเยาวชน กระบวนการ คือ การกำหนดแนวทางเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวก และ ผลลัพธ์ คือ เด็กและเยาวชนมีภูมิคุ้มกันที่ดี สามารถป้องกันตนเองจากอาชญากรรมได้ (กรวรรณ คำกรเกตุ, 2563)

เมื่อนำทฤษฎีระบบมาใช้ในการวิเคราะห์ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นดังนี้

ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ ประเภทคดีพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ประกอบด้วย 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) คดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ 4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลา การในศาลปกครองสูงสุด (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562, 2562)

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง (Process) จำแนกได้เป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้ 1) คู่กรณีอาจยื่นคำขอไกล่เกลี่ยต่อศาลตั้งแต่เริ่มฟ้องจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง 2) ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำขอ หากคดีไม่มีลักษณะต้องห้าม และไกล่เกลี่ยได้ จะให้คู่กรณีอีก ฝ่ายยืนยันความประสงค์เป็นหนังสือ และเสนอองค์คณะพิจารณา 3) องค์คณะพิจารณา หาก เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ย จะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาลเพื่อดำเนินการต่อ แต่หากไม่ เห็นสมควรจะมีคำสั่งไม่รับคำขอ 4) ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ย จะตั้งผู้ไกล่ เกลี่ย และแยกสำนวนไกล่เกลี่ยออกจากสำนวนคดี (แยกคน แยกสำนวน แยกห้อง) 5) องค์คณะ อาจารย์เริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยได้เอง 6) คู่กรณีที่ยังไม่ได้เข้าร่วม หากมีความประสงค์เข้าร่วม ต้องทำ

หนังสือแสดงความประสงค์ต่อศาล (สำนักงานศาลปกครอง, 2567; ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562, 2562)

ผลสำเร็จของการไต่ถาม (Output) จำแนกได้เป็น 1) การไต่ถามสำเร็จ คู่กรณีทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือต่อหน้าผู้ไต่ถาม และให้องค์คณะพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่มีลักษณะต้องห้ามให้องค์คณะพิพากษาไปตามนั้น แต่หากไม่ถูกต้องให้ไต่ถามใหม่ในส่วนที่มีปัญหา 2) การไต่ถามไม่สำเร็จ เช่น ไม่เป็นประโยชน์แก่คดี เป็นการประวิงคดี หรือขัดต่อหลักการไต่ถามให้ผู้ไต่ถามรายงานองค์คณะโดยเร็ว (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562, 2562) สำนักงานศาลปกครองได้เปิดเผยผลการดำเนินงานด้านการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2562-2567) พบว่า มีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 792 คดี ไต่ถามแล้วเสร็จ จำนวน 737 คดี คิดเป็นร้อยละ 93.05 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถาม โดยเป็นคดีที่ไต่ถามสำเร็จทุกประเด็นหรือสำเร็จบางประเด็น จำนวน 449 คดี ไต่ถามไม่สำเร็จ จำนวน 269 คดี และการไต่ถามยุติลง เนื่องจากคดีหลักสิ้นสุด จำนวน 19 คดี และมีคดีอยู่ระหว่างกระบวนการไต่ถาม จำนวน 55 คดี ประเภทคดีที่มีการขอไต่ถามมากที่สุด คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จำนวน 353 คดี รองลงมา เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จำนวน 280 คดี คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น 139 คดี สำหรับศาลปกครองที่มีคดีไต่ถามรับเข้า มากที่สุด คือ ศาลปกครองกลาง จำนวน 206 คดี ไต่ถามแล้วเสร็จ 196 คดี รองลงมาเป็นศาลปกครองอุบลราชธานี จำนวน 192 คดี และไต่ถามแล้วเสร็จ จำนวน 192 คดี (ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2567) (สำนักงานศาลปกครอง, 2567) สะท้อนให้เห็นว่า สัญญาทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้บ่อย แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน เช่น สัญญาสัมปทาน การจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค มักเกิดปัญหา เช่น การผิดสัญญา การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือการเลิกสัญญาโดยไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีที่ต้องการไต่ถามมากที่สุด เพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางธุรกิจและลดความเสียหายของทั้งสองฝ่าย ส่วนการ

ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าสะท้อนปัญหาการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ มีขั้นตอนซับซ้อน และทำให้ล่าช้าในการให้บริการสาธารณะ สำหรับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น สะท้อนให้เห็นกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การไกล่เกลี่ยช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเร็วขึ้น ผลสำเร็จจากการไกล่เกลี่ยดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อประชาชน หน่วยงานทางปกครอง และศาลปกครอง โดยช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย สร้างความยุติธรรมที่ยืดหยุ่น รักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ส่งเสริมประสิทธิภาพของรัฐ และลดภาระของศาลปกครอง

สภาพแวดล้อม (Environment) บรรยากาศที่ไม่เป็นทางการ (Informal) หลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ในกรอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย 2) หลักความสมัครใจของคู่กรณี (Principle of Voluntary) เมื่อการฟ้องคดีขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ฟ้อง การยุติหรือระงับข้อพิพาทก็เป็นไปตามความประสงค์เช่นกัน 3) หลักความไว้วางใจของคู่กรณี (Rules of Confidentiality) การยุติข้อพิพาทต้องเริ่มจากคู่กรณีเปิดใจ แสดงความต้องการ และข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย 4) หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Principle of Impartiality) ต้องดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลาง เพราะคดีปกครองกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล การใช้อำนาจ การดำเนินกิจการทางปกครอง และการบริการสาธารณะ 5) หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี (Principle of Judicial Efficiency) ช่วยให้ข้อพิพาทยุติลงได้โดยไม่ต้องมีการพิจารณาคดีต่อ (ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์, 2567)

ตัวอย่างการนำไปใช้ กรณีเหตุเดือดร้อนรำคาญจากกิจการร้านค้าใกล้บ้าน เช่น อู่ซ่อมรถ ร้านอาหาร หอพัก ส่งเสียงดัง กลิ่นเหม็น และปล่อยน้ำเสีย ซึ่งทั้งสามกิจการได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้นายสมชายเป็นอย่างมาก นายสมชายร้องเรียนปัญหาต่อนายกเทศมนตรี แต่ไม่ได้รับการแก้ไข จึงฟ้องนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลปกครอง เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณา ทั้งสองฝ่ายตกลงเข้าสู่การไกล่เกลี่ย โดยมีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผลคือคู่กรณีทำสัญญาประนีประนอมยอมความร่วมกัน คดีจึงยุติลงอย่างรวดเร็ว เป็นประโยชน์แก่ทั้งสอง

ฝ่าย และเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยให้การอำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพและไม่ล่าช้า (ศาลปกครอง, 2568)

เมื่อวิเคราะห์ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ทฤษฎีระบบเป็นกรอบการวิเคราะห์ จุดเด่น คือ สภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นทางการ เอื้อต่อการไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ ส่วนข้อจำกัด คือ กระบวนการ โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น และไม่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ และปัจจัยนำเข้าที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ทุกประเภทคดี

ข้อเสนอแนะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

การใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง มีข้อดี ได้แก่ 1) เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ และมีอัตราความสำเร็จสูง 2) การแก้ไขปัญหาโดยคู่กรณีเองทำให้ผลลัพธ์สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละฝ่าย 3) การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและบรรลุผลได้เร็วกว่าการเจรจาระหว่างคู่กรณีโดยตรง 4) สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย เวลา เงิน และอารมณ์ความรู้สึกได้ด้วยการยุติข้อพิพาทโดยเร็ว 5) ผู้ไกล่เกลี่ยมีความเชี่ยวชาญในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ 6) มุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์และข้อกังวลพื้นฐานของคู่กรณี แทนที่จะมุ่งเน้นไปที่สิทธิและแนวทางแก้ไขทางกฎหมายของคู่กรณี 7) คู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถควบคุมข้อพิพาท ออกแบบข้อตกลงและตกลงที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น 8) การไกล่เกลี่ยจะดำเนินการอย่างเป็นส่วนตัว และรายละเอียดของข้อพิพาทไม่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ 9) กระบวนการเป็นความลับปราศจากอคติ ไม่นำไปเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดี คู่กรณีจึงมีอิสระในการพัฒนาแนวคิดการยุติข้อพิพาทที่สร้างสรรค์ 10) การไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นกระบวนการที่ราบรื่นและก้าวหน้า 11) บรรยายภาพที่ไม่เป็นทางการเอื้อต่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจเกี่ยวกับสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการในข้อตกลง 12) การไกล่เกลี่ยสร้างการยอมรับ และเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีได้ 13) คู่กรณีมีโอกาสดังเดิมที่ในการแสดงความคิดเห็นและระบายความรู้สึกด้านลบของข้อพิพาท อาจยุติข้อพิพาททั้งหมดหรือเฉพาะประเด็นก็ได้ 14) กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยสมัครใจ และสามารถออกจากกระบวนการได้ตลอดเวลา 15) การไกล่เกลี่ยช่วยลดปริมาณคดีของศาล 16) ส่งเสริมหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ (Goss, 1995; อุกฤษณ์

ตันตริบูรณ์, 2558) ข้อจำกัด มีดังนี้ 1) ทุกฝ่ายในข้อพิพาทต้องตกลงที่จะเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ ไม่สามารถบังคับได้ 2) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณี หากมีความไม่สมดุลของอำนาจ อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง 3) การไกล่เกลี่ยไม่ได้ก่อให้เกิดข้อตกลงอย่างเป็นทางการ แต่สามารถสร้างพื้นฐานสำหรับข้อตกลง 4) การไกล่เกลี่ยสามารถเป็นช่องทางในการได้รับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่กรณีอีกฝ่าย 5) การไกล่เกลี่ยหากไม่สำเร็จ อาจทำให้เกิดความล่าช้า 6) การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยไม่ได้เป็นแบบอย่างสำหรับการแก้ไขข้อพิพาทอื่น ๆ 7) ความยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการ การไกล่เกลี่ยอาจไม่สามารถปกป้องสิทธิของประชาชนได้อย่างเพียงพอ 8) หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาต้องไปฟ้องร้องให้ศาลบังคับ 9) ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นกลาง ไม่สามารถให้คำแนะนำที่เป็นส่วนตัวแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ 10) ข้อพิพาทบางประเภทไม่เหมาะสมแก่การไกล่เกลี่ย เช่น การตีความ หรือวางหลักกฎหมาย (Goss, 1995; อุกฤษฏ์ตันตริบูรณ์, 2558)

ปัญหาและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่ไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคดีหลักที่มีปริมาณเข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองมากที่สุดแต่เป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ 2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองกำหนดไว้เฉพาะผู้ที่เป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น 3) ปัญหาด้านกระบวนการ และขั้นตอนวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองนั้น คู่กรณีจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน แล้วคู่กรณีสมัครใจร่วมกันที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจะต้องเป็นข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ 4) ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจ หน่วยงานทางปกครองไม่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ รวมถึงปัญหาการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน (เชาวณี ผิวจันทร์, 2567; เชาวณี ขววิสิฐ, 2566)

ข้อเสนอแนะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง มีดังนี้ 1) การเปิดโอกาสให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้



ประชาชนได้รับความยุติธรรมทางปกครองที่รวดเร็วขึ้น ลดภาระของศาลและหน่วยงานทางปกครอง และสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน 2) ผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ได้รับมอบหมาย หรือ บุคคลภายนอกซึ่งผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) เข้าอบรมวิชาชีพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองและขึ้นทะเบียนตามที่สำนักงานศาลปกครองกำหนด อาจเป็นบุคคลทั่วไป นักกฎหมาย นักวิชาชีพ หรือนิติกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐออสเตรียที่มีการฝึกอบรมวิชาชีพและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดี 3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยคู่กรณีสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อหาทางออกที่ยุติข้อพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย และช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เปิดโอกาสให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบบังคับก่อนฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐและสวัสดิการสังคม 4) จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ส่วนการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความมั่นใจในการใช้ดุลพินิจไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของทางราชการ เพราะเกรงว่าจะทำให้รัฐต้องเสียหาย และอาจต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่งผลให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการตัดสินใจ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นของกระบวนการไกล่เกลี่ยกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะต้องพึงระวังความไม่เท่าเทียมกันในการไกล่เกลี่ย ประชาชนอาจเสียเปรียบหน่วยงานทางปกครองที่มีทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญมากกว่า การไกล่เกลี่ยต้องอยู่บนพื้นฐานหลักนิติธรรมจะได้ไม่กระทบสิทธิของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่พิพาทกับหน่วยงานทางปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมี

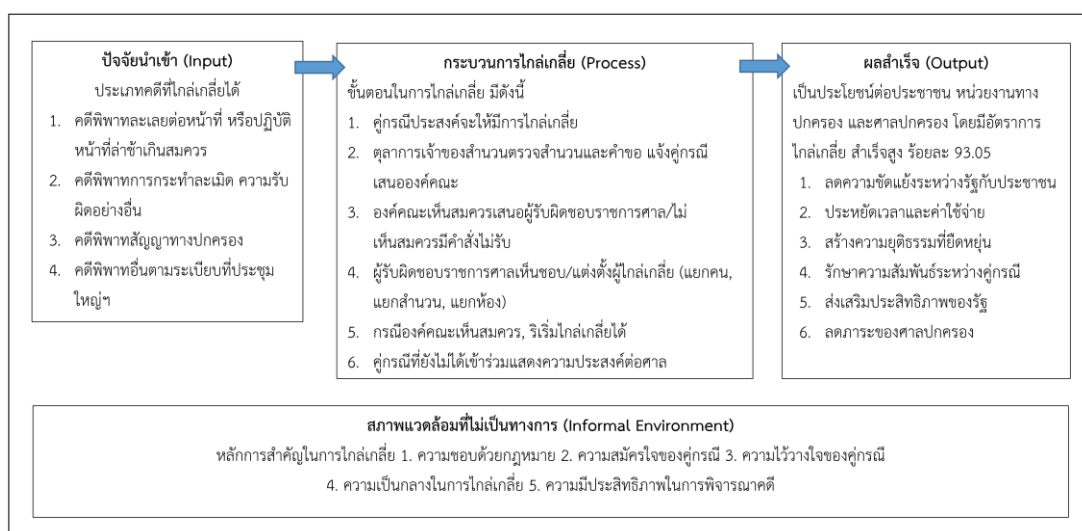
ความเป็นกลาง โปร่งใส และมีมาตรฐาน รวมทั้งกำหนดให้ข้อตกลงต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนมีผลใช้บังคับ

สรุปผล

การใกล้ชิดซื้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562 มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการใกล้ชิดซื้อพิพาทในคดีปกครองพ.ศ.2562 เป็นกลไกการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายความสมัครใจ ความไว้วางใจ ความเป็นกลาง และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดี ส่วนใหญ่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองกลางมีคดีใกล้ชิดรับเข้ามากที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัด เช่น ไม่สามารถใกล้ชิดได้ทุกประเภท ผู้ทำหน้าที่ใกล้ชิดต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองหรือผู้ใกล้ชิดภายนอกที่มีคุณสมบัติและความเป็นกลาง ปราศจากอคติมีส่วนร่วมในการใกล้ชิดก่อนฟ้องคดี รวมถึงควรจัดตั้งศูนย์ใกล้ชิดซื้อพิพาทคดีปกครองเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และสร้างความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นของใกล้ชิดกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ

องค์ความรู้ใหม่

เมื่อวิเคราะห์การใกล้ชิดซื้อพิพาทในคดีปกครอง ด้วยทฤษฎีระบบ (System Theory) เป็นดังนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

เอกสารอ้างอิง

- กรวรรณ คำกรเกิด. (2563). *แนวทางการสร้างความคุ้มกันในเด็กและเยาวชนต่อการป้องกันจากการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมและเป็นผู้กระทำผิดในสังคม กรณีศึกษาโครงการโรงเรียนยุติธรรมอุปถัมภ์*. [ดุชนิพนธ์ศิลปศาสตรดุชนิพนธ์บัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/3956>
- เขาวณี ขววิสิฐ. (2566). *ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย*. [ดุชนิพนธ์ปริญญาดุชนิพนธ์บัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. Thammasat University Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:314907
- เขาวณี ผิวจันท์. (2567). *ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครองไทย*. *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 8(1), 93-110. <https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2024.7>

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 56 ก, หน้า 247-252.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใน คดีปกครอง พ.ศ.2562. (2562, 30 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 94 ก, หน้า 9-15.

ศาลปกครอง. (2568). *สื่อความรู้คดีปกครอง ตอน เหตุเดือดร้อนรำคาญจากกิจการร้านค้าใกล้บ้าน ยุติลงได้ด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. https://www.admincourt.go.th/adminCourt/site/08doc_detail.php?ids=28242

ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์. (2567ก). *Infographic การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เรื่อง 5 หลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*.

ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์. (2567ข). *กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นอย่างไร*. <https://aclib.admincourt.go.th/article/659cc2ae30dc8>

สถาบันอนุญาโตตุลาการ. (2566). *รายงานสถานการณ์การระงับข้อพิพาททางเลือกประเทศไทย ประจำปี 2566*.

สถาบันอนุญาโตตุลาการ. (2568). *การอนุญาโตตุลาการ*. <https://thac.or.th/th/arbitration>

สำนักงานศาลปกครอง. (2567). *ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 53/2567 ศาลปกครองเผยสถิติ 5 ปี “ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง” แล้วเสร็จ 737 คดี พร้อมเร่งพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน*.

อุกฤษฏ์ ตันตรีบุรณ. (2558). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีสัญญาทางปกครองโดยศาลปกครอง*. [การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช] STOU IR at Sukhothai Thammathirat Open University. <https://ir.stou.ac.th/bitstream/123456789/8029/1/fulltext.pdf>

Carnevale, P. J. & Pruitt, D. G. (2003). Negotiation and Mediation. *Annual Review of Psychology*, 43(1), 531-582. https://www.researchgate.net/publication/234837390_Negotiation_and_Mediation

- Eshetu, T. & Getu, M. (2009). *Alternative Dispute Resolution*. The Justice and Legal System Research Institute.
- Goss, J. (1995). Alternative Dispute Resolution. *Alberta Law Review*, 34(1), 1-33. <https://aclib.admincourt.go.th/article/66f285ab62a7f>
- Isaac, B. (2024). Negotiation: A critical issue in the twenty-first century, In Ikonne, Ogadinma. & Dura, Fidelia A. (Eds.). *Intergroup relations in the 21st century: Nature and dynamics*. https://www.researchgate.net/publication/380291988_Negotiation_A_critical_issue_in_the_twenty-first_century
- Khanal, B. P. (2024). Alternative Dispute Resolution: Historical, Customary Practices & Legal Aspects of Nepal. *International Journal for Multidisciplinary Research*, 6(5), 1-12.
- Lewicki, R. J., Saunders, D. M. & Barry, B. (2016). *Negotiation*. (7th ed.). McGraw-Hill Education.
- Montuori, A. (2011). Systems Approach. pp.414-421 in *Encyclopedia of Creativity*. (2nd ed.). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-375038-9.00212-0>
- Thomas J. B., Eugene A. P. & Paul-Philippe P. (2005). General systems theory and criminal justice, *Journal of Criminal Justice*, 33(3), 203-211. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2005.02.001>