

บทที่ 3

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย

การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในประเทศไทย ได้มีการริเริ่มการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลเป็นครั้งแรกในศาลยุติธรรม เนื่องจากมีข้อดี คือ สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าการนั่งพิจารณาตามปกติของศาล และสามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีและช่วยลดปริมาณคดีในศาลได้อย่างรวดเร็ว และยังพบในคดีอาญาอันยอมความได้ โดยใช้การไกล่เกลี่ยทั้งก่อนฟ้องคดีและภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ประเทศไทยนำวิธีการไกล่เกลี่ยคดีมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทมาเป็นเวลานานแล้ว จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไทยหลายฉบับ¹ และมีหลายองค์การที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ย หากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย มีดังนี้

- 1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19² มาตรา 20³ และมาตรา 20 ทวิ⁴

¹สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 116-117.

²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะไม่มีทนายความว่าต่างแก่ง่ายอยู่แล้วก็ดี อนึ่งถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไปนี้ ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง

³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ไม่ว่าจะพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้น

⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยจะให้มีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอม ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา

มาตรา 138⁵ มาตรา 193 วรรคสอง⁶

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 51⁷ มาตรา 148⁸ มาตรา 149

3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38⁹

มาตรา 138 ในคดีที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ในประเด็นแห่งคดีโดยมิได้มีการถอนคำฟ้องนั้น และข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันนั้น ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ให้ศาลจดยางานพิสดารแสดงข้อความแห่งข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความเหล่านั้นไว้ แล้วพิพากษาไปตามนั้น ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่ในเหตุต่อไปนี้

(1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล

(2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ ถ้าคู่ความตกลงกันเพียงแต่ให้เสนอคดีต่ออนุญาโตตุลาการ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ

มาตรา 193 ในคดีมีโนสารให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็วและออกหมายเรียกไปยังจำเลย ในหมายนั้นให้จดแจ้งประเด็นแห่งคดีและจำนวนทุนทรัพย์หรือราคาที่เกี่ยวข้อง และข้อความว่าให้จำเลยมาศาลเพื่อการไกล่เกลี่ยให้การ และสืบพยานในวันเดียวกัน และให้ศาลสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย

ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้นก่อน

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา 51 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 50 ให้พนักงานสงเคราะห์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ คือ

๑๓๑

๑๓๑

(4) เรียกคู่ความหรือบุคคลใดมาพบเพื่อไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทในคดีครอบครัว

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา 148 คดีครอบครัวที่มีข้อพิพาท ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลตั้งผู้ประนีประนอมคดีครอบครัว เพื่อไกล่เกลี่ยให้คู่ความในคดีครอบครัวได้ประนีประนอมกัน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการไกล่เกลี่ย และการรายงานผลให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

มาตรา 38 เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้รับความสัมพันธ์กันต่อไป

ในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้

- 4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552¹⁰
- 5) พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 มาตรา 14 (8)¹¹
- 6) พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562¹²
- 7) ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554
- 8) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ศาลปกครองไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Administrative Action Legality of the Administrative Actions) จึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน¹³

ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

¹⁰เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ

¹¹มาตรา 14 ให้คณะกรรมการกลางมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(8) ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านเกี่ยวกับความแย้ง เพื่อให้เกิด ความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม เมื่อได้ดำเนินการอย่างใดแล้ว ให้รายงานให้นายอำเภอทราบ

¹²กฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมีระบบและมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ไกล่เกลี่ยและการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพผู้ไกล่เกลี่ยและคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

¹³ศรัณยู โปธิรัชตางกูร. (2562). เอกสารประกอบการบรรยาย *ประสบการณ์ในการนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครอง และโครงการทดลองเพื่อนำวิธีการไกล่เกลี่ยตามแนวทางของสากลมาปรับใช้กับคดีปกครองของศาลปกครองสงขลา*. สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 27 พฤษภาคม 2562. หน้า 1.

สำหรับการนำการไต่ถามมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ยังถือเป็นเรื่องใหม่ แต่ด้วยพัฒนาการของข้อความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตามขอบเขตของกฎหมายมหาชนได้เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นและรัฐต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน ปัจจุบันการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถาม จึงถูกนำมาใช้เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย

ศาลปกครองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 และต่อมาศาลปกครองได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2562 ให้อำนาจศาลปกครองในการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อนำระบบการไต่ถามข้อพิพาทมาเป็นทางเลือกใหม่ให้กับคู่กรณีในการระงับข้อพิพาท

ดังนั้น เมื่อได้มีการศึกษาความทั่วไปของการไต่ถามข้อพิพาท เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาท ไว้ในบทที่ 2 แล้ว ในส่วนนี้จึงจะนำเสนอถึงเนื้อหาของ การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการศึกษาถึงระบบของการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลักของระบบกฎหมายไทย รวมทั้งความสัมพันธ์ หลักการไต่ถามข้อพิพาทกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับข้างต้น

3.1. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง

เนื่องจากข้อพิพาททางปกครอง เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเอกชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นวิธีหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีพิพาทคดี

กรอบข้อความคิดหรือกรอบประเด็นในทางวิชาการที่สำคัญและส่งผลต่อทัศนคติที่มีต่อการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง ได้แก่

ข้อความคิดที่ว่า การไต่ถามข้อพิพาท เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่โดยดั้งเดิม

แล้วนั้น เกิดขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน และเอกชนสามารถตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้อย่างเสรีด้วยหลักอิสระในทางแพ่ง (private autonomy) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (principle of freedom of contract) และ

ข้อความคิดว่าด้วยธรรมชาติในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ที่โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวในการกำหนดบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามและเพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทของกฎหมายปกครอง รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (The principle of legality of administrative action)

ข้อจำกัดภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้นั้น จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจไว้และจะกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การใช้วิธีการ โกล่เกลี่ยมาระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง จำเป็นต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเสมอ และในส่วนของข้อจำกัดภายใต้หลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นเกณฑ์ในการใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่ามีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือขอบวัตถุประสงค์หรือไม่เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดเบือน

การโกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ฉบับนี้มีเจตนารมณ์¹⁴ เพื่อให้คู่กรณีพิพาทกันมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการระงับข้อพิพาท และเป็นการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน ทำให้คู่กรณียุติข้อพิพาทด้วยความเรียบง่าย รวดเร็วและถูกต้องตามกฎหมาย เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีและส่งเสริมการอำนวยความสะดวกทางปกครองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

¹⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า “โดยที่การโกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่งสมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจโกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

“ยุติด้วยดี ถูกกฎหมาย เรียบง่าย ได้ผลเร็ว” คือ ความมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง อันจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ อย่างเป็นธรรม มีวิธีการที่เรียบง่าย ทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ตรงกับความต้องการที่แท้จริง ของคู่กรณี ใช้ผลบังคับทางกฎหมายได้จริงและยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ที่ดีของคู่กรณี และแม้ การไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทไม่สำเร็จ คดีก็ยังคงกลับไปเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาล ให้ศาลมีคำวินิจฉัยพิพากษาคัดสินคดีได้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการยุติข้อพิพาท ซึ่งตั้งแต่ใน อดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบหรือวิธีการของการยุติข้อพิพาทหลากหลายวิธีการและมีการปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพในการจัดการข้อพิพาทได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่แน่ชัดในปัจจุบันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มุ่งหมายถึงวิธีการยุติ ข้อพิพาทโดยบุคคลที่วางตัวเป็นกลาง ซึ่งไม่ได้มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะหรือเป็นผู้ตัดสิน แต่มี บทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถเข้าใจความต้องการกันและกัน แล้วยอมรับให้ข้อพิพาทยุติลงได้ด้วยความสมัครใจของคู่กรณีพิพาทเอง

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่นำมาใช้ในศาลปกครองไทยนั้น มีหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่สำคัญ 5 ประการ¹⁵ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย
- (2) หลักความสมัครใจของคู่กรณี
- (3) หลักความไว้วางใจของคู่กรณี
- (4) หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- (5) หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี

3.1.1 หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง จะต้องเข้าใจสาระสำคัญของหลักความชอบ ด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ในกฎหมายปกครอง ให้ถ่องแท้ว่ามีความหมายและขอบเขต อย่างไร การทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายให้ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

¹⁵บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2562). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง*. (เอกสารประกอบ โครงการสัมมนา แนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562). ระหว่างวันศุกร์ที่ 30 สิงหาคม – วันอาทิตย์ที่ 1 กันยายน 2562 ณ โรงแรมเฟลิกซ์ ริเวอร์ แคว รีสอร์ท อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางปกครอง หมายถึง การให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการให้สอดคล้องต่อกฎหมาย โดยไม่กระทำการในทางที่ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง (non-contradiction) ต่อกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ริเริ่มการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น การระงับข้อพิพาททางเลือกในบริบทของกฎหมายปกครอง ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ หรือใช้อ้างเป็นข้อยกเว้นที่จะทำให้ฝ่ายปกครองหลุดพ้นไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองแต่ประการใด หากแต่การดำเนินการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองยังคงต้องผูกพันอยู่กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมอ ดังนั้น ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁶

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองต้องดำเนินการในกรอบภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะปรากฏผลประการใด ผลของการระงับข้อพิพาทนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดและเป็นประเด็นที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยอมรับให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้หรือไม่ และในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย

ศาลปกครองได้จัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย¹⁷ ดังนี้

1) มีกฎหมายรับรองกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างชัดเจน ดังที่บัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562)

2) กำหนดหลักการรองรับให้ฝ่ายปกครองพร้อมที่จะเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณี ต้องได้รับความเห็นชอบก่อนที่จะเริ่มต้นดำเนินการไกล่เกลี่ยจากกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นหลักการรองรับที่จะให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้

3) การให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลบังคับทางกฎหมายโดยคำพิพากษาของศาล

¹⁶นรินทร์ อธิสาร. (2558). *การสร้างระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. เผยแพร่ในระบบ Intranet สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 7-9.

¹⁷บุญอนันต์ วรรณพามิชย์. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 15. หน้า 2.

เมื่อการไต่ถามข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไต่ถามข้อพิพาทสำเร็จเพียงบางส่วน ให้ศาลจกรายงานข้อตกลงนั้นแล้วพิจารณาประเด็นข้อพิพาทตามกระบวนการพิจารณาปกติของศาลต่อไป และนำคำพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้มารวมกัน

4) การมีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบของการไต่ถามข้อพิพาท เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในการไต่ถามคดีปกครองได้กำหนดไว้ในคดีที่มีลักษณะเป็นการต้องห้ามหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ หรือมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรืออยู่นอกเหนือสิทธิอำนาจหน้าที่ของคู่กรณี ต้องห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาท นอกจากนั้น หลักการไต่ถามข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายยังมีปรากฏในเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติซึ่งได้ระบุเอาไว้ว่า “สมควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย...”

5) การกำหนดกลไกถ่วงดุลเพื่อให้การไต่ถามข้อพิพาทเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ก่อนที่จะเริ่มต้นให้มีการไต่ถาม ได้มีการกำหนดให้ตุลาการตรวจสำนวนและคำขอ หากพบว่าเป็นคดีที่มีการไต่ถามได้ และไม่ได้อาศัยลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ให้แจ้งคู่กรณีทุกฝ่ายทราบเพื่อแสดงความยินยอมหรือตกลงให้มีการไต่ถามภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และองค์คณะเห็นสมควรให้มีการไต่ถามในห้องคณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาล¹⁸ พิจารณาต่อไป หากองค์คณะไม่เห็นสมควรให้มีการไต่ถามในห้องคณะมีคำสั่งไม่รับคำขอ

ลักษณะต้องห้ามของการไต่ถามข้อพิพาท

การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยหลักแล้วต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย การไต่ถามข้อพิพาทนอกขอบของหลักความชอบด้วยกฎหมายไม่อาจกระทำได้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 จึงได้บัญญัติ กรณีที่ห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทในกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือความสามารถของคู่กรณีและห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาทในกรณีที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายไว้ด้วยเพื่อความชัดเจนของหลักการดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณา

¹⁸“ผู้รับผิดชอบราชการศาล” หมายความว่า ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธาน ศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

ลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากการขัดหรือแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) ลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากสภาพของเรื่อง

ลักษณะต้องห้ามในข้อนี้พิจารณาจากสภาพของเรื่องเป็นสำคัญซึ่งได้แก่ กรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มุ่งหมายที่จะห้ามมิให้มีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะมีผลของการ โกล่เกลี่ยไปในทางใด หากเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วห้ามมิให้นำมา โกล่เกลี่ยในประเด็นนั้น

(2) ลักษณะต้องห้ามเมื่อพิจารณาจากผลกระทบ

ในกรณีที่มีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลกระทบในบางเรื่อง กฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ห้ามมิให้มีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคล

โดยหลักการแล้วสถานะของบุคคลเป็นพื้นฐานของความเป็นบุคคล กรณีจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและต้องรักษาพื้นฐานเช่นนั้นไว้ตามกฎหมายอย่างมั่นคง การเจรจาต่อรองหรือ ประนีประนอมจนถึงขนาดจะให้ผลเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับให้กระทำได้ ในระบบกฎหมายลักษณะต้องห้ามข้อนี้ในด้านหนึ่งจึงเป็นลักษณะต้องห้ามที่มีเหตุผลมาจากสภาพของเรื่อง

(2.2) กรณีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ในคดีปกครองย่อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หากกำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะไม่อาจจะเกลี่ยข้อพิพาทได้แล้ว กรณีจึงเท่ากับว่าคดีปกครองไม่อาจมีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในพระราชบัญญัตินี้จึงบัญญัติถึงข้อห้ามในกรณีนี้ ซึ่งให้พิจารณาจากผลกระทบและต้องเป็นกรณีที่มีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงจะเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้มีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2.3) กรณีที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

ผลของการพิจารณาตัดสินคดีหรือยุติข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นรวมทั้งวิธีการ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นย่อมมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายทั้งสิ้น การมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ใช่ความผิดปกติ โดยต้องพิจารณาว่าผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นผลกระทบในทางที่ถูกต้องหรือในทางที่ไม่ถูกต้องอย่างไร

(3) ลักษณะต้องห้ามอันมีเหตุผลมาจากลักษณะของการกระทำ

การกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองบางประเภท เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษต่างจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองทั่วไป เพราะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด และกระทำโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระบบการควบคุมตรวจสอบและการยุติข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเฉพาะเช่นกันและ โดยที่การกระทำในลักษณะดังกล่าว มุ่งเน้นที่การวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่โดยสภาพของการกระทำ จึงมิได้มุ่งเน้นให้มีการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยได้

(4) ลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ ตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนด

กรณีนี้บัญญัติไว้เพื่อรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้แล้วหากเป็นกรณีที่เหมาะสมบัญญัติไว้เป็นลักษณะต้องห้ามก็ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่จะกำหนดในระเบียบ

3.1.2. หลักความสมัครใจของกลุ่ม (Principle of Voluntary)¹⁹

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองยึดถือความสมัครใจของกลุ่มที่พิพาทกันเป็นสำคัญ เพราะในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เริ่มต้นจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ การที่ผู้ฟ้องคดีจะให้ข้อพิพาทที่ตนนำมาฟ้องต่อศาลยุติลงหรือระงับไป จึงย่อมยังคงเป็นเรื่องของความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีอีกเช่นกัน เพียงแต่เมื่อกลุ่มฝ่ายหนึ่งนำคดีมาฟ้องกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่งจนเกิดเป็นคดีพิพาทกันในศาลแล้ว การให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงหรือระงับไปจึงต้องประกอบด้วย ความประสงค์หรือความสมัครใจของกลุ่มพิพาทฝ่ายอื่นด้วยเช่นกัน

ในการไกล่เกลี่ยนั้นกลุ่มพิพาททุกฝ่ายจะต้องพร้อมและแสดงออกถึงการยินยอมในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย และกลุ่มพิพาทมีเสรีภาพในการที่จะถอนการไกล่เกลี่ยและออกจาก การไกล่เกลี่ยได้ทุกเมื่อ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายตน กรณีเป็นการสนับสนุนบรรยากาศในการเจรจาและความพร้อมในการที่จะร่วมมือกันเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาท

¹⁹บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2563). *หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง*. เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง (รุ่นที่ 4 และ รุ่นที่ 5). วันที่ 17 สิงหาคม 2563-31 สิงหาคม 2563 ณ ห้องสัมมนา อาคารศาลปกครอง. หน้า 11.

1) ความสมัครใจที่จะริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลักความสมัครใจของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ปรากฏให้เห็นในทุกส่วนของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่การริเริ่มที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง

โดยหลักแล้วตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หลักการที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความชัดเจนซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่จะได้ทราบและเข้าใจหลักการที่สำคัญตรงกัน

2) ความสมัครใจที่จะเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ต้องเริ่มต้นจากความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งความสมัครใจเช่นว่าต้องปราศจากการบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากกฎหมาย หรือจากศาล ซึ่งหากเกิดจากการบังคับแล้ว วัตถุประสงค์ที่มุ่งจะใช้วิธีไกล่เกลี่ยยอมเป็นประโยชน์เพียงในแง่จำนวนคดีที่ค้างในศาล แต่ไม่มีประโยชน์ในแง่การลดความเป็นปรปักษ์ระหว่างคู่กรณีแต่อย่างใดก็ตาม ในชั้นนี้มีข้อห้ามที่มีในองค์กรฝ่ายตุลาการจะเสนอทางเลือกให้แก่คู่กรณีแต่อย่างใด

3) ความสมัครใจที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

หากคู่กรณีสมัครใจที่จะไกล่เกลี่ยแล้ว หากต่อมาคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์หรือมีข้อขัดข้องในการไกล่เกลี่ยต่อไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะสิ้นสุดลง

4) ความสมัครใจที่จะยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ ไปในคราวเดียวกัน เป็นส่วนการที่ศาลยอมรับผลผูกพันที่สามารถแยกส่วนในการดำเนินการยุติข้อโต้แย้งที่เกิดจากกระบวนการที่ต่างกันได้

3.1.3 หลักการรักษาความลับหรือหลักความความไว้วางใจของคู่กรณี²⁰

หลักการรักษาความลับ การจะให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ ต้องเริ่มจากการที่คู่พิพาทเปิดใจที่จะแสดงออกถึงความต้องการของตนได้อย่างเต็มที่ รับฟังความต้องการหรือข้อจำกัดของคู่กรณีพิพาทฝ่ายอื่น และยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีหลักประกันว่าสิ่งต่าง ๆ ที่

²⁰บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 11

คู่กรณีได้เปิดเผยต่อกันในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่ถูกนำไปเปิดเผยในภายหลัง เนื่องจากมีมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งการรักษาความลับดังกล่าวย่อมเป็นการคุ้มครองกระบวนการพิจารณาของศาลที่เป็นกลางและปราศจากอคติในการพิจารณาข้อพิพาทด้วย

การยึดถือความไว้วางใจของคู่กรณีที่มีต่อกัน ความไว้วางใจถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการไกล่เกลี่ยที่จะต้องมีการคงอยู่ตลอดเวลา โดยคู่กรณีจะต้องเปิดใจและมีความไว้วางใจของคู่กรณีอีกฝ่าย และคู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องความสมัครใจในการเข้าร่วมแก้ปัญหา โดยไม่ถูกบังคับที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือไม่ หรือจะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยเมื่อใด

3.1.4 หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Principle of Impartiality)²¹

โดยทั่วไปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง หลักการดังกล่าวนี้จึงมีการนำมากำหนดเป็นหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองด้วยเช่นกัน คดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล และต่อการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองและการบริการสาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดิน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่จะนำมาใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการยุติข้อพิพาท จะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเป็นการดำเนินการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากคู่กรณีและสังคม และด้วยเหตุนี้ เพื่อให้คู่กรณีและสังคมมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในระยะเริ่มต้นของการนำเอาระบบนี้มาใช้ กฎหมายจึงบัญญัติให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นกลาง

3.1.5 หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี²²

การนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้มีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งว่า จะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลทำให้การพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะช่วยให้ข้อพิพาทมีโอกาสที่จะยุติลงและระงับไปได้ โดยไม่ถึงขั้นที่จะต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

นอกเหนือจากผลดีที่คู่กรณีที่พิพาทกันจะสามารถยุติข้อพิพาทกันได้แล้ว ยังมีผลในทางที่จะทำให้คดีที่ศาลต้องทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปมีจำนวนลดลง และทำให้สามารถทุ่มเทความรู้ความเชี่ยวชาญสำหรับการพิจารณาคดีที่ยังคงมีข้อพิพาทกันอยู่ได้มากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการแตกแยกข้อพิพาทซึ่งเป็นช่องทางในการระงับข้อพิพาทอีกช่องทางหนึ่งที่เพิ่มเติมขึ้น ก็จะต้องวางกลไกและกระบวนการดำเนินการที่ไม่ให้มีผลกระทบในทางเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

²¹บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 13.

²²บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 14.

เมื่อระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่นำมาใช้ยังไม่ใช้ระบบบังคับก่อนทำการพิจารณาพิพากษาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการพิจารณาพิพากษาคดีจึงสามารถดำเนินการไปในขณะเดียวกันได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การดำเนินการทั้งสองส่วนสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่การยุติข้อพิพาทได้ ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีหลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดีเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเห็นได้จากการกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาคดี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทั้งสองส่วนต้องสับสนปะปนกัน และกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่ให้มีผลเสียต่อการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและดำเนินการให้เสร็จ

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ฯ ได้กำหนดกลไกของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอาไว้ ซึ่งการจะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยประสงค์ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยภายในระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้ไม่กระทบต่อกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นหรือสิ้นสุดลงได้ โดยการที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีพิจารณาเห็นสมควร ดังนี้²³

ก) การส่งเสริมให้ฝ่ายปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้ตาม เพื่อให้เป็นดุลยพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณา

หากเห็นว่ามีความจำเป็นและสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายก่อนก็สามารถทำได้ แต่หากเห็นว่าในเรื่องนี้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ ศาลและหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีก็สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งจะส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

²³บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 13.

ข) การให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีระยะเวลาที่กระชับและชัดเจน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วและต้องไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง หรือมีผลเป็นการประวิงหรือเป็นอุปสรรคให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร โดยให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่เห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรมและการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็ว

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย จะเห็นได้ว่า ความสมัครใจหรือความยินยอมของคู่กรณีสำหรับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองมีอยู่อย่างจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดดังกล่าวเห็นว่าจะมีความเหมาะสม เนื่องจากตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยย่อมต้องศึกษาถึงสภาพข้อเท็จจริงที่จะทำการไกล่เกลี่ย พฤติกรรมของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ย และพฤติกรรมแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้ดำเนินการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

ค) การไม่ให้กระทบในทางเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดี

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจัดให้มีสำนวนและสารบบสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีและสารบบคดีของศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร หรือมีผลเป็นการประวิงหรือ เป็นอุปสรรคให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร หากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะโดยเร็ว

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง เมื่อมีองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวนี้ หากนำมาพิจารณาโดยเรียงลำดับความสำคัญสามารถแบ่งแยกได้²⁴ ดังนี้

²⁴ นรินทร์ อธิสาร. (2562). *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Basic Principles of Mediation)*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 31-33

1) หลักความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Freiwilligkeit)

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (ความยินยอม) ของคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้ การกำหนดบังคับให้คู่กรณีต้องไปดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดี นั้น โดยหลักแล้วย่อมไม่สามารถกระทำได้ ตามหลักความสมัครใจ ดังกล่าวนั้น ย่อมเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ความสมัครใจนี้ครอบคลุมไปถึงการทำข้อตกลงในตอนท้ายที่สุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Abschlussvereinbarung) ที่ต้องกระทำโดยเสรีปราศจากการบังคับ และหากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้การบังคับ คู่กรณีย่อมปิดกั้นและปฏิเสธการสื่อสารที่จะเกิดขึ้นในการไกล่เกลี่ย

นอกจากนั้น ความสมัครใจยังเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับความรับผิดชอบของคู่กรณีในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยอีกด้วย และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ปรากฏความสมัครใจของคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ไม่มีเครื่องมือที่จะบังคับคู่กรณีได้

ในส่วนของความสมัครใจหรือความยินยอมของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เห็นได้จากการที่คู่กรณีสามารถยุติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ การเลือกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การเชิญบุคคลที่สามให้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

ดังนั้น ความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยนั้น จึงถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐาน (Grund voraussetzung) สำหรับความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และยังเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเป็นการเพิ่มการยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีหาทางออกหรือการแก้ไขปัญหาร่วมกันอีกด้วย

2) หลักความรับผิดชอบของคู่กรณี (Selbst- Eigenverantwortlichkeit)

ด้วยข้อความคิดที่ว่าคู่กรณีเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและรับทราบข้อเท็จจริงมากที่สุดในเรื่องข้อพิพาทของตนเองว่าข้อพิพาทเกิดขึ้นได้อย่างไร คู่กรณีจึงต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าประเด็นข้อพิพาทหรือประโยชน์ใด ที่จะนำมาดำเนินการไกล่เกลี่ย ในกรณีนี้ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่มีเพียงบทบาทในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมมีบทบาทในการสร้างความสมดุลในการมีส่วนร่วมของคู่กรณีรวมถึงการนำเสนอ ผลประโยชน์ของคู่กรณีอย่างครบถ้วนให้เกิดขึ้นด้วยวิธีการหรือเทคนิคในการตั้งคำถามโดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากไม่แล้วหากการปฏิเสธหรือสมดุลของอำนาจของคู่กรณีมีขอบเขตที่มากเกินไปแล้วนั้น ข้อพิพาทดังกล่าว ย่อมไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของคู่กรณีนี้ นอกจากจะแสดงถึงความเป็นเจ้าของข้อพิพาท (Konflikteigentümer) ของคู่กรณี โดยไม่มีการส่งต่อไปยังบุคคลที่สาม หลักการนี้จึงเรียกร่องจาก

คู่กรณีให้มีบทบาทเชิงรุกในการริเริ่มนำข้อเท็จจริงเข้าสู่การดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและ รับผิดชอบซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงความรับผิดชอบของคู่กรณีตามหลักการข้อนี้ ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2 แบบ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงรุก (Die aktive Mediation) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงรับ (Die passive Mediation) โดยพิจารณาบทบาทและความรับผิดชอบของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า หากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ต้องการรับผิดชอบในทุกกรณีสำหรับผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและไม่อาจทำข้อเสนอแนะในขั้นตอนของการเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวย่อมอาจส่งผลเป็นการขัดต่อหลักความรับผิดชอบของคู่กรณีและหลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยได้ กรณีนี้ถือได้ว่า เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงรับ และยังรวมถึงการที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่เข้าไปแทรกแซงในการไกล่เกลี่ย แม้จะปรากฏกรณีที่จะเป็นผลเสียแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอีกด้วย

3) หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Neutralität)

ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหลักการที่มีความสำคัญที่สุดและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักการที่ยากที่สุดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท²⁵ ความเป็นกลางจะเป็นตัวชี้วัดการได้รับการยอมรับและการรับรองจากคู่กรณี การแสดงออกเรื่องความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ที่มีอิทธิพลส่งผลต่อการเจรจา และส่งผลต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในท้ายที่สุด ดังนั้น การดำเนินการของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นการดำเนินการเพื่อคู่กรณีทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทย่อมมีอิทธิพลโดยตรงเหนือการเจรจาและโดยอ้อมต่อผลของการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้นได้ด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ คือ โดยความเป็นอิสระ (Die Unabhängigkeit) จากคู่กรณี และโดยการกระทำของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่แสดงให้เห็นว่า กระทำไปเพื่อคู่กรณีทุกฝ่ายด้วยการตัดสินใจที่เป็นกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจสูญเสียความเป็นกลางในกรณี เช่น เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คู่กรณี หรือเมื่อมีการพูดคุยหรือประชุมฝ่ายเดียวกับคู่กรณี และคู่กรณีดังกล่าวได้เปิดเผยเหตุผลเบื้องหลังที่ไม่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

4) หลักการรักษาความลับ (Verschwiegenheit)

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย คู่กรณีจะต้องสามารถเปิดเผยถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญทั้งหมด และเปิดเผยถึงเหตุผลเบื้องหลังทั้งหลายเพื่อประโยชน์ในการยุติข้อพิพาทได้ โดยไม่จำต้องเกรงว่า

²⁵ นรินทร์ อธิสาร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 5.

สิ่งที่ได้กล่าวถึงหรือเปิดเผย ในการดำเนินการไต่สวนจะส่งผลร้ายต่อตนในภายหลัง ดังนั้น ข้อมูลที่เกิดขึ้นในการไต่สวนจึงต้องถูกเก็บรักษาไว้อย่างเคร่งครัดโดยหลักการรักษาความลับของการไต่สวนข้อพิพาท ทั้งนี้ คู่กรณีอาจตกลงกันถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการดังกล่าวได้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามเอาไว้อย่างชัดเจน

หลักการรักษาความลับนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการไต่สวนข้อพิพาทกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลในการนั่งพิจารณาคดีที่โดยหลักแล้วต้องกระทำโดยเปิดเผย (öffentlich) ซึ่งในการดำเนินคดีในศาล คู่กรณีย่อมดำเนินการกับข้อพิพาทของตนตรงเท่าที่เป็นการเพียงพอในการใช้การตีความกฎหมาย โดยผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ซ่อนอยู่หลังสถานะในทางกฎหมาย (Rechtsposition) ของตนไม่ได้รับการเปิดเผย ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่หรือแสดงถึงผลประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างเป็นอิสระและอย่างกว้างขวางกว่าในการดำเนินคดีในศาล การไต่สวนข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องมีความไว้วางใจของคู่กรณี โดยอาศัยการรักษาความลับ

5) หลักความครบถ้วนของข้อมูล (Informiertheit)

ในระหว่างการดำเนินการไต่สวน คู่กรณีจำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจทั้งในส่วนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนี้ คู่กรณีจะต้องรู้ถึงสิทธิของตนตามกฎหมายอันเป็นผลของการทำข้อตกลงในท้ายที่สุดของการไต่สวนด้วย กรณีจึงเป็นหน้าที่ของผู้ไต่สวนข้อพิพาทในการที่จะต้องสร้างสมดุลของการได้รับข้อมูลระหว่างคู่กรณีที่เกิดขึ้น และลดความแตกต่างของการได้รับข้อมูลของคู่กรณีให้น้อยลง การมีข้อมูลที่ครบถ้วนยอมทำให้คู่กรณีสามารถทราบถึงทางเลือกที่ดีที่สุด (BATNA) เพื่อที่จะสามารถเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบว่าหากการไต่สวนข้อพิพาทยุติลงโดยไม่สำเร็จแล้วจะส่งผลอย่างไรแก่ตนในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ คู่กรณีจะต้องทราบว่า สิทธิเรียกร้องของตนในท้ายที่สุดเมื่อมีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทร่วมกันแล้วนั้นถูกสละไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย การทราบถึงข้อมูลที่มีผลในทางกฎหมายดังกล่าวเข้า ย่อมส่งผลต่อการรักษาข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าว

หลักการพื้นฐานสำคัญของการไต่สวนข้อพิพาททั้ง 5 ประการข้างต้นนี้ เป็นหลักการที่ต้องยึดถือและมีอยู่เสมอในการไต่สวนข้อพิพาท หากปรากฏว่าในการดำเนินการไต่สวนไม่ว่าในขั้นตอนใดที่ดำเนินไปโดยการฝ่าฝืนหรือไม่รักษาไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการไต่สวนข้อพิพาทในท้ายที่สุดได้

ง) การให้การไต่สวนข้อพิพาทดำเนินไปโดยเรียบร้อย

ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือ

รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย อาจออกข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลนั้น

นอกจากหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 5 หลักการ²⁶ คือ 1.หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย 2.หลักความสมัครใจของคู่กรณี 3.หลักความไว้วางใจของคู่กรณี 4.หลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 5.หลักความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีและการบริหารจัดการคดี ที่กล่าวในตอนต้นแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกเหนือจากหลักการดังกล่าว²⁷ ดังนี้

(1) หลักความไม่เคร่งครัดในแบบพิธีของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่บนพื้นฐานของหลักความสมัครใจของคู่กรณีที่ประสงค์จะให้ข้อพิพาทที่มีต่อการยุติลง การกำหนดให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการที่เคร่งครัดทางกระบวนการและรูปแบบจึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อหลักความสมัครใจของคู่กรณีและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองที่ต้องการส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการยุติข้อพิพาท ด้วยเหตุนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงไม่ได้เน้นให้ต้องกระทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนอย่างเคร่งครัดจนเกินไป เช่น ไม่ได้บังคับเคร่งครัดให้การยื่นคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมีรายการเช่นใด ขอแต่เพียงให้มีเนื้อความเป็นที่เข้าใจได้ว่าจะมีความประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ได้บังคับเคร่งครัดว่าจะยื่นคำขอดังกล่าวจำเป็นต้องการทำเป็นคำร้องแยกต่างหากโดยอาจขอมาในคำคู่ความคำชี้แจงหรือคำแถลงใด ๆ ก็ได้ เป็นต้น

กรณีที่ต้องให้มีรูปแบบหรือขั้นตอนที่ต้องดำเนินการโดยเคร่งครัดเท่านั้น ที่กฎหมายจะกำหนดเอาไว้เช่น การกำหนดให้บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องแจ้งแนวทางขั้นตอนและหน้าที่ของคู่กรณีและบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านความชัดเจนของการดำเนินการหรือการเป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีตลอดจนการทำให้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมีมาตรฐานที่ชัดเจนและมีความโปร่งใส

(2) หลักความรวดเร็วและต่อเนื่อง

ลักษณะเด่นของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การจัดระบบเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่องซึ่งจะทำให้เกิด

²⁶บุญอนันต์ วรรณพณิชย์.อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 7.

²⁷บุญอนันต์ วรรณพณิชย์.อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 21

ผลดีในด้านการได้ข้อยุติที่รวดเร็วและไม่มีผลกระทบเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ดังนั้นจึงได้บัญญัติรองรับหลักการเช่นนี้เอาไว้เช่นเดียวกันกับการที่มีบทบัญญัติกำหนดให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องใดภายในกรอบเวลาที่ไม่ได้ทอดนานจนเกินไป กล่าวคือ ให้เริ่มได้นับแต่มีการฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีกรอบระยะเวลาของกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ชัดเจน ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ส่วนการขยายระยะเวลาให้กระทำได้ในลักษณะของข้อยกเว้นและหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการประวิงคดีก็เป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ยังเห็นได้จากบทบัญญัติในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในขั้นตอนต่างๆที่กำหนดให้กระทำโดยเร็วหรือให้คำนึงถึงการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็วรวมทั้งการกำหนดให้กระทำต่าง ๆ ที่กระทำในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจอุทธรณ์ได้

(3) ความถูกต้องชัดเจนในการกลั่นกรองเรื่องก่อนและหลังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะดำเนินการไปได้โดยราบรื่นและมีผลสำเร็จได้หรือไม่เพียงใดนั้น หลักการของกฎหมายในส่วนนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการกลั่นกรองเรื่องทั้งในช่วงก่อนเริ่มต้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและในช่วงภายหลังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (การกลั่นกรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท) ที่จะต้องให้มีความถูกต้องและชัดเจน โดยกำหนดให้ส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ทำหน้าที่ช่วยกันการกรองเรื่องเพื่อลดโอกาส หรือไม่ให้เกิดปัญหาว่าคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดปัญหาว่าเป็นคดีที่ไม่อาจจะไกล่เกลี่ยได้หรือปัญหาว่าเมื่อดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนปรากฏข้อตกลงของคู่กรณีแล้ว ศาลไม่อาจมีคำพิพากษตามยอมได้

(4) หลักการไม่อาจอุทธรณ์ได้ของการกระทำในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีการที่กฎหมายยอมรับให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดกลไกเพื่อส่งเสริมความร่วมมือของคู่กรณีในการระงับข้อพิพาทที่มีต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการคดีมากกว่าลักษณะของวิธีพิจารณาคดี และเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีการนำมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ การดำเนินการใดๆในส่วนนี้จึงแยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีและไม่ได้มุ่งมั่นในการให้สิทธิ์ตัดสินของบุคคลทำเองเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดี ด้วยเหตุนี้ หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงได้แก่การกำหนดให้การกระทำต่างๆของศาล ซึ่งกระทำลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการกระทำที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ (เว้นแต่คำพิพากษาของศาลซึ่งผู้พิพากษาในการไกล่เกลี่ยอาจมีข้อยกเว้นให้อุทธรณ์ได้ด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น)

3.2 ความเป็นมาของการไถ่เกลียดคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกลียดแต่เดิมมักจะถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง แต่สำหรับการนำการไถ่เกลียดมาใช้ในคดีปกครองที่คู่กรณีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน คือคู่กรณีเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเหนือกว่าเอกชนที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา การนำการไถ่เกลียดมาใช้จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยต้องคำนึงถึงหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักแล้วจึงไม่สามารถยินยอมให้มีการประนีประนอมยอมความหรือไถ่เกลียดข้อพิพาทได้²⁸ เนื่องจากมีประเด็นปัญหาในเรื่องของลักษณะและวัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากในคดีของศาลยุติธรรม จึงทำให้ที่ผ่านมา ตุลาการในศาลปกครองและนักวิชาการหลายท่านยังไม่เปิดรับแนวความคิดดังกล่าว

ด้วยข้อความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตามในขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่เปลี่ยนไป จากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจสั่งการและบังคับการฝ่ายเดียวต่อเอกชน มาเป็นรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยความร่วมมือ (cooperative Verwaltung) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Bürgerbeteiligung) มากขึ้น²⁹ จึงมีการนำการไถ่เกลียดมาใช้กับคดีปกครอง

เหตุที่ต้องมีการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไถ่เกลียดมาใช้ในศาลปกครองก็เนื่องมาจากนับแต่ศาลปกครองเปิดทำการมา มีคดีรอการพิจารณาอยู่ในศาลอยู่เป็นจำนวนมาก และคู่กรณีมีความต้องการที่จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แม้การเร่งรัดพิจารณาคดีของศาล อาจทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้บรรลุผลสูงสุด จึงมีการนำวิธีการไถ่เกลียดข้อพิพาทมาใช้ เนื่องจากการไถ่เกลียดคดีเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สำคัญ ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คู่กรณีสามารถตกลงระงับข้อพิพาท ด้วยความรู้สึที่ดีต่อกัน และเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณีทั้งยังเป็นการลดปริมาณคดีที่จะอุทธรณ์ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดให้น้อยลง

ศาลปกครองจึงมีความสนใจถึงความเป็นไปได้ในการนำการไถ่เกลียดข้อพิพาทเข้ามาใช้

²⁸ นาดาชา วศินดิถก ผลพฤกษ์. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลียดข้อพิพาททางปกครอง โดยศาลปกครอง*. นิตยสารกรมทนายคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 101-102.

²⁹ นรินทร์ อธิสาร. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16*. หน้า 2.

ในคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไต่สวนข้อพิพาทในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁰ และในขณะที่ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองบางท่านก็นำวิธีการที่คล้ายกับการไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ในบางโอกาส โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบวิธีพิจารณาที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีการดำเนินการเต็มรูปแบบในทางวิชาการตามหลักเกณฑ์การไต่สวน เป็นไปในลักษณะของ court compromise ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นคนกลางเพื่อให้คู่กรณีได้เจรจาทำความเข้าใจกัน ซึ่งนำไปสู่การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย และมีการยุติข้อพิพาทในที่สุด ทำให้คดีบางคดีสามารถยุติลงได้โดยรวดเร็ว³¹ โดยใช้ในลักษณะการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทเพื่อที่ไม่ต้องมีการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองนำวิธีการไต่สวนมาใช้³² เช่น คดีการถมดินเพื่อปรับปรุงสะพานข้ามแม่น้ำ คดีความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการขุดลอกคลองส่งน้ำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ การใช้การไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทดังกล่าวแม้จะช่วยให้อุบัติพิพาทยุติลง แต่ก็ไร้ซึ่งสภาพบังคับ³³ ทำให้ผลที่ได้ต้องอาศัยช่องทางที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้ตามกฎหมายที่บังคับ ในขณะที่นั่นซึ่งก็คือ การถอนฟ้องหรือจำหน่ายคดีเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป แต่ไม่สามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความและพิพากษาตามยอมได้

นอกจากนี้ ตุลาการบางท่านเห็นว่ายังไม่มีความให้อำนาจศาลปกครองในการไต่สวนข้อพิพาท จึงไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท และด้วยเหตุที่ตุลาการมีความเห็นแตกต่างเกี่ยวกับการใช้การไต่สวนข้อพิพาทจึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ทั้งนี้ ยังพบปัญหาการครหาความเป็นกลางของตุลาการที่เข้ามาดำเนินการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทและปัญหาบทบาทของตุลาการในการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาท โดยตุลาการบางท่านไต่สวนเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเข้ามาพบปะพูดคุยกันและสามารถแสดงถึงความต้องการและข้อมูลของตน เพื่อให้อีกฝ่ายรับทราบ และอาจเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเมื่อเข้าใจข้อมูลที่ถูกต้องตรงกันแล้ว เช่น ผู้ถูกฟ้องคดียอมเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเพราะเห็นว่าตนรับฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน

³⁰ วรรัตน์ ไคขุนทด. (2558). *สถานการณ์ปัจจุบันของการไต่สวนข้อพิพาทโดยศาลปกครองเยอรมันและการระงับข้อพิพาทโดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลปกครองเยอรมัน อันเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างมีผลผูกพัน*. เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1.

³¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 125.

³² ไพรัช โดสวัตต์ดี. (ม.ป.ป). *การไต่สวนข้อพิพาทในศาลปกครอง Mediation in the Administrative Court*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

³³ นาดาชา วสินดิกล ผลพฤษ. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28*. หน้า 66-67.

หรือฝ่ายผู้ฟ้องคดียอมถอนฟ้องเพราะเข้าใจเหตุผลในการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเป็นลักษณะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในขณะที่ตุลาการบางท่านอาจใช้โอกาสในการไต่สวนเอกสารและพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง และเสนอแนะทางออกให้แก่คู่กรณี โดยมุ่งประสงค์ให้คดียุติไปด้วยการถอนฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อันเป็นบทบาทในลักษณะประนีประนอมข้อพิพาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการไต่สวนเพื่อยุติข้อพิพาทของตุลาการศาลปกครองแต่เดิมจึงมีความแตกต่างกันตามลักษณะคดีและมุมมองของตุลาการ ซึ่งเหตุเช่นว่านี้ที่อาจทำให้เกิดข้อสงสัยในบทบาทของศาลจากมุมมองของบุคคลภายนอกหรือคู่ความในคดี จากปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง และแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งออกคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางที่เป็นเอกภาพในการบริหารคดีปกครองต่อไป

ศาลปกครองจึงมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีการเพิ่มเติมส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 27 ธันวาคม 2561 ซึ่งต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับดังกล่าว ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2562 จนกระทั่งในวันที่ 30 เมษายน 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป³⁴ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเอียดต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด คดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

³⁴บุญอนันต์ วรรณพามิชย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 5.

3.2.1 การไกล่เกลี่ยคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2562

ในปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 การมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ มีเนื้อหาสาระสำคัญหลักเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งมุ่งหมายให้ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะส่วนของ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี” ที่ดำเนินการโดยศาลปกครองเท่านั้น ถือได้ว่าเป็นผลของพัฒนาการและการศึกษาในทางวิชาการของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่ได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554³⁵ ในส่วนของระบบ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี” นั้น ไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้แต่อย่างใด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 กำหนดให้เพิ่มบทบัญญัติส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12) ด้วยบทบัญญัติ 12 มาตรา ดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีโดยศาลปกครองได้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยแล้วอย่างเป็นทางการ ต่อมาในวันที่ 30 สิงหาคม 2562 ได้มีการประกาศ “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562” ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยมีบทบัญญัติไว้ 34 ข้อ มีเนื้อหากำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตของข้อพิพาทที่อาจให้มีการไกล่เกลี่ยไว้ ก็เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำหน้าที่เป็นทางเลือกของการยุติข้อพิพาทได้อย่างแท้จริงและเหมาะสม ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12)

³⁵กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (2555). รายงานโครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: พี.เพรส. หน้า 10.

พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติหลักการเอาไว้ 3 ส่วน³⁶ คือ 1. หลักการให้ข้อพิพาทในเขตอำนาจศาลของศาลใดเป็นอำนาจของศาลชั้นนั้นในการดำเนินการไกล่เกลี่ย 2. หลักการเกี่ยวกับลักษณะของคดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยได้ และ 3. หลักการเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในส่วนนี้จึงขอนำเสนอถึงเนื้อหาสาระสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง หลังการฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามลำดับ ดังนี้

3.2.2 อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครอง

คดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองได้นั้น ตามหลักการของกฎหมายกำหนดหลักการให้ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นการดำเนินการโดยศาลชั้นเดียว และให้คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นใดเป็นคดีที่อาจมีการไกล่เกลี่ยได้ในศาลชั้นนั้น นั้นหมายถึงในกรณีของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวและการไกล่เกลี่ยนี้ไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีและไม่รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง

ดังเห็นได้จากมาตรา 66/1³⁷ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวได้ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีดังกล่าวก็ต้องดำเนินการไปภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเช่นกัน และเจาะจงเฉพาะคดีซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมุ่งหมายถึงคดีที่ไม่ใช่คดีอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 11 (4) และเป็นคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ส่วนคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น มุ่งหมายถึงคดีใดๆที่มีการเสนอเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดตามมาตรา 11(1) เพราะลักษณะของคดีพิพาท ดังกล่าวโดยหลักการมีลักษณะเป็นคดีอุทธรณ์ประเภทหนึ่งเช่นกัน โดยเป็น

³⁶บุญอนันต์ วรรณพานิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 15.

³⁷มาตรา 66/1 ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จึงได้นำไปบัญญัติไว้ใน มาตรา 66/3 (6) และ (7) โดยกำหนดให้กรณีดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการไต่กลับคดีปกครองได้ เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาแล้ว จึงไม่สมควรที่จะให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมกัน

หลักการให้ข้อพิพาทในเขตอำนาจของศาลชั้นใด เป็นอำนาจของศาลชั้นนั้นในการดำเนินการไต่กลับ ซึ่งมุ่งหมายให้การไต่กลับดำเนินการไปแล้วเสร็จโดยเร็ว ดังจะเห็นได้จากการกำหนดหลักการไม่ให้มีการอุทธรณ์ บรรดาการกระทำใด ๆ ที่กระทำการในการไต่กลับข้อพิพาทโดยมาตรา 66/7³⁸ ได้นำมาบัญญัติรับรองเอาไว้

3.2.3 ประเภทคดีปกครองที่มีการไต่กลับได้

ลักษณะของข้อพิพาทหรือคดีปกครองที่อาจมีการไต่กลับได้นั้น ในทางทฤษฎีและแนวทางวิชาการ ไม่มีข้อจำกัดว่าคดีประเภทใดอาจจะไต่กลับได้หรือคดีประเภทใดไม่อาจไต่กลับได้ เพราะตราบท่าที่ผลของการไต่กลับ อยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมายและทำให้ข้อพิพาทยุติลง การไต่กลับข้อพิพาทก็อาจกระทำได้ทั้งสิ้น³⁹

³⁸ มาตรา 66/7 แนวทาง ความเห็นชอบ คำสั่ง หรือการดำเนินการใด บรรดาซึ่งกระทำการในการไต่กลับข้อพิพาทโดยประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่กลับข้อพิพาทองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวกับการไต่กลับข้อพิพาท ไม่อาจอุทธรณ์ได้

³⁹ ในทางทฤษฎีและในทางวิชาการ ไม่มีข้อจำกัดว่า คดีประเภทใดอาจไต่กลับได้หรือไม่อาจไต่กลับได้ เพราะตราบท่าที่ผลของการไต่กลับข้อพิพาทอยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมายและทำให้ข้อพิพาทยุติลง เดิมร่างกฎหมายของศาลปกครองที่เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการ นั้น ก็ได้จำกัดประเภทคดีที่สามารถไต่กลับข้อพิพาทไว้ ซึ่งหมายถึง อาจมีการไต่กลับข้อพิพาทได้ในคดีปกครองทุกประเภท แต่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะพิเศษ เห็นว่า การไต่กลับข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นเรื่องใหม่และอาจมีผลกระทบทั้งต่อการเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิหน้าที่ของบุคคลและต่อการบริการสาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดิน การไต่กลับข้อพิพาทจึงสมควรให้กระทำได้ในคดีปกครองบางประเภทเท่านั้น

ในชั้นแรกของการพิจารณาร่าง คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงเห็นควรให้มีการไต่กลับข้อพิพาทได้ในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) ในส่วนที่เป็นคดีในเขตอำนาจ ของศาลปกครองชั้นต้น สำหรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้มีการไต่กลับข้อพิพาทในคดีฟ้องตรง แต่ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้เข้าใจและมองเห็นว่า อาจมีคดีพิพาทประเภท อื่น ๆ ที่สามารถให้มีการไต่กลับ

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการไต่สวนข้อพิพาทคดีปกครองได้ เพียง 4 ประเภทเท่านั้น ตามมาตรา 66/2⁴⁰ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีลักษณะดังกล่าวไต่สวนเกี่ยวกับคดีละเมิดหรือสัญญาในทางแพ่ง และการบังคับให้ชดเชยเงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการและหากคู่กรณีตกลงกันที่จะระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย เมื่อพึงพอใจทั้งสองฝ่าย การกระทำดังกล่าวย่อมไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทได้แต่เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)⁴¹ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ

ข้อพิพาทได้ และเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการพิจารณากำหนดประเภทคดี จึงเห็นควรกำหนดเพิ่มเติมให้รวมไปถึงคดีพิพาทอื่นตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณากำหนด

⁴⁰ มาตรา 66/2 ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้

⁴¹ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร

ความรับผิดชอบอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เท่านั้น⁴² โดยไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ ชอบกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการให้อำนาจศาลปกครองไต่ถามข้อพิพาท คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณี หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือล่าช้าต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติเป็นข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะ ปัญหาเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งข้อพิพาทประเภทดังกล่าวจำนวนหนึ่งมักจะเป็นข้อพิพาทที่ เกิดขึ้นในชุมชน หรือปัญหาจากบ้านใกล้เรือนเคียงกันเอง โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนจะฟ้อง หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น กรณีเช่นนี้หากสามารถยุติข้อพิพาท ด้วยวิธีการไต่ถามไต่สวนได้ย่อมจะเป็นผลดีต่อการรักษาความสัมพันธ์ระยะยาวและทำให้ข้อพิพาทยุติ ลงได้รวดเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย ยกตัวอย่างข้อพิพาทที่เกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เข้าสู่การพิจารณา คดีของศาลปกครองที่ผ่านมา เช่น ปัญหากลิ่นเหม็นของชีวมูหรือน้ำเสียจากการเลี้ยงหมู

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴²ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ได้พิจารณาเห็นว่า การไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทใน คดีปกครองเป็นเรื่องใหม่และอาจมีผลกระทบทั้งต่อการเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิหน้าที่ของบุคคลและต่อ การบริการสาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดิน การไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทจึงสมควรให้กระทำในคดีปกครอง บางประเภทเท่านั้น ในชั้นแรกของการพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงเห็นสมควรให้มีการไต่ถามไต่สวน ข้อพิพาทได้ในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(2) (3) และ (4) ในส่วนที่เป็นคดีในเขตอำนาจของศาลปกครอง ชั้นต้น สำหรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้มีการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทได้ในคดีฟ้องตรง แต่ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เข้าใจและมองเห็นว่าอาจมีคดีพิพาทประเภทอื่นๆที่สามารถให้มีการไต่ถามไต่สวน ข้อพิพาทได้เช่นกันและเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการพิจารณากำหนดประเภทคดีให้มีความสอดคล้องกับ สภาพปัญหาของข้อพิพาท ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเวลาต่อมาจึงเห็นควรกำหนดเพิ่มเติม ให้รวมไปถึงคดีพิพาทอื่นตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณากำหนดในระเบียบขึ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1624/2559)⁴³ ปัญหาเสียงดังจากการประกอบกิจการของเพื่อนบ้าน อันเกิดจากการเคาะและเชื่อมโลหะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 627/2561)⁴⁴

คดีพิพาทที่หยิบยกมานั้นเป็นกรณีที่สามารถใช้วิธีระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย เพื่อให้เรื่องยุติได้รวดเร็วขึ้น ทั้งยังประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และยังช่วยรักษาความสัมพันธ์ของคู่กรณีด้วย หรือยกตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นที่ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำพิพากษาคัดสินคดีแล้ว ที่มีลักษณะที่อาจใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น กระแสไฟฟ้ารั่วจนเป็นเหตุให้ช่างถึงแก่ความตาย

⁴³(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1624/2559) โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนได้ร้องเรียนต่อนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่เหตุรำคาญก็ยังคงมีอยู่ ผู้ได้รับความเดือนร้อนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะมีการดำเนินการระงับเหตุแล้ว แต่ก็เป็นการดำเนินการเพียงบางส่วน กรณีจึงยังถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พิพากษาให้ดำเนินการระงับเหตุดังกล่าวโดยให้มีการประกอบกิจการอย่างถูกสุขลักษณะภายใน 30 วัน

⁴⁴(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 627/2561) โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนมาโดยตลอดและต่อเนื่อง และแม้ว่าเสียงดังยังคงมีอยู่ แต่เมื่อผลการตรวจวัดระดับเสียงของแหล่งกำเนิดที่บ้านของผู้ฟ้องคดี หรือระดับเสียง ณ สถานที่ที่มีการรบกวนมีค่าไม่เกิน 10 เดซิเบลเอ ซึ่งถือว่าไม่เป็นเสียงรบกวนที่มีมลพิษทางเสียงต่อสุขภาพ จึงไม่เป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายการสาธารณสุข

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2063/2559)⁴⁵ ความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 263/2562)⁴⁶

อย่างไรก็ตาม แม้มีการกำหนดประเภทคดีพิพาททางปกครองที่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ย เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น เป็นคดีที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่มิได้หมายความว่าคดีประเภทดังกล่าวทุกคดีจะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ จะมีการพิจารณาว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเข้าลักษณะต้องห้ามการไกล่เกลี่ยหรือไม่ เช่น หากคดีประเภทดังกล่าวข้างต้นมีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือต่อประโยชน์สาธารณะย่อมเข้าลักษณะข้อห้ามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.2.4 คดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ย พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ 8 ลักษณะ ซึ่งปรากฏในมาตรา

⁴⁵(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2063/2559) คดีนี้เกิดเหตุกระแสไฟฟ้ารั่วบริเวณแคมป์ช้างและกระแสไฟฟ้าได้ดูดช้างเสียชีวิตในขณะที่จะเดินไปให้บริการนักท่องเที่ยว เจ้าของช้างจึงฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เสไฟฟ้าต้นที่เกิดเหตุเป็นเสไฟฟ้าต้นแรกในเขตแคมป์ช้าง ที่ต่อมาจากเสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เสไฟฟ้าต้นนี้จึงมีทั้งอุปกรณ์ส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและของแคมป์ช้าง แม้เสไฟฟ้างดังกล่าวจะตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินของแคมป์ช้าง แต่ก็อยู่ติดกับทางสาธารณะและอยู่ใกล้กับเสไฟฟ้าต้นที่อยู่ในความครอบครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมสามารถเห็นถึงความชำรุดที่เกิดขึ้นได้ การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมิได้บำรุงรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้างดังกล่าวที่มีลักษณะชำรุดและโคนเสามีกิ่งไม้และรากไม้เกี่ยวพันจำนวนมาก จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของช้างร่วมกับแคมป์ช้าง

⁴⁶(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 263/2562) คดีนี้กรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการน้ำและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยพิบัติจากเหตุอุทกภัย โดยบริหารจัดการน้ำในเขื่อน ไม่ให้เพิ่มปริมาณสูงขึ้นเพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อน อันส่งผลให้น้ำท่วมโรงสีของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรมชลประทานปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม กรมชลประทานต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ต้องรับภาระความเสียหายมากเกินกว่าปกติ อันถือเป็นการรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการกระทำในการบริหารจัดการน้ำของเจ้าหน้าที่กรมชลประทานจึงต้องชดเชยความเสียหายเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำ โดยหักส่วนความเสียหายที่เกิดจากเหตุภัยพิบัติธรรมชาติออกกึ่งหนึ่ง

66/3⁴⁷ ได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การไกล่เกลี่ยที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิอำนาจหน้าที่หรือความสามารถของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คดีเหล่านี้ถือเป็นคดีที่ไม่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งศาลปกครองมิได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)⁴⁸ เนื่องจากการพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ

⁴⁷มาตรา 66/3 ห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
- (4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
- (5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือ ความสามารถของคู่กรณี
- (6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1)
- (7) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด
- (8) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

⁴⁸มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ การกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างการให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดไม่สามารถดำเนินในลักษณะการไต่ถามข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้ เพราะกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของ ฝ่ายปกครองซึ่งไม่ควรจะมีการเจรจาต่อรองกันได้ อีกทั้งการพิจารณาดังกล่าวเป็นการตีความ กฎหมายซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยการเจรจาของคู่กรณี แต่เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่ จะต้องตีความว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

และยังมีกำหนดไว้ในมาตรา 66/11 วรรคหนึ่ง (2)⁴⁹ ในเรื่องห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษา ตามการไต่ถามข้อพิพาท ที่อ้างว่าขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน นอกจากนั้น เพื่อกำหนดกรอบของการไต่ถามข้อพิพาทให้เป็นไปตามหลักความชอบ ด้วยกฎหมายยังมีปรากฏในเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติฯ ซึ่งได้ระบุเอาไว้ว่า “สมควร เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองภายใต้หลักความชอบ ด้วยกฎหมาย...” อีกด้วย

3.2.5 กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล และในคดีนั้นคู่กรณีมีความประสงค์ให้ไต่ถามข้อพิพาท เพื่อ มิให้การดำเนินกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทและการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสองส่วนต้องสับสน ปะปนกันให้แยกการพิจารณา และกำหนดให้การไต่ถามข้อพิพาทจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ให้มีผลเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดี และให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถูกกำหนดไว้ในข้อ 9⁵⁰ และข้อ 11⁵¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

⁴⁹ มาตรา 66/11 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไต่ถามข้อพิพาทใน ประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10 เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งล่อลวง

(2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาท

การอุทธรณ์คำพิพากษาของการไต่ถามข้อพิพาท ให้ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาภายในกำหนด สามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา

⁵⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 9 การไต่ถามข้อพิพาทต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จ โดยเร็ว และต้องไม่ให้มีผลเสียหายต่อ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง หรือมีผลเป็นการประวิงหรือเป็นอุปสรรคให้การพิจารณาพิพากษาคดี ต้องล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร

3.2.6 การเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁵²

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก่อนเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องมีกระบวนการกลั่นกรองเรื่องก่อนจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า คดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นคดีที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และเป็นกรณีที่ไม่มียกยั้งต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ในการพิจารณาคำขอไกล่เกลี่ยจะแบ่งผู้พิจารณาเป็น 3 ขั้นตอน ตามที่ปรากฏในระเบียบฯ ข้อ 32⁵³ และข้อ 33⁵⁴ ดังนี้

กลไกแรก ตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นกลไกแรกที่ตรวจสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว

การที่ต้องเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้วด้วยนั้นมีข้อสมควรทำความเข้าใจว่ามีเหตุมาจากกรณีที่ในชั้นท้ายสุดของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยมีผลสำเร็จ หลักการของกฎหมายได้กำหนดให้ศาลปกครองออกคำพิพากษาตามยอม ดังนั้น กรณีที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยได้และผลของการไกล่เกลี่ยจึงต้องสัมพันธ์กับอำนาจศาลในการมีคำพิพากษาตามยอม

⁵¹ข้อ 11 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจัดให้มีสำนวนและสารบบสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีและสารบบคดีของศาล

⁵²เทียนเงิน อุดระชัย .(2562). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.* เผยแพร่ทาง Intranet สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.หน้า 5.

⁵³ข้อ 32 ในห้องคัดณะพิจารณาผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี หากองค์กรเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหนีคดี หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ในห้องคัดณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์กรเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีถูกต้องตามวรรคหนึ่ง และเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ในห้องคัดณะ จดรายงานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาท ที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

⁵⁴ ข้อ 33 ในกรณีที่องค์กรเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีไม่ถูกต้องตามข้อ 32 วรรคหนึ่ง ในห้องคัดณะส่งบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่

เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งแล้ว ความยังคงปรากฏแก่องค์กรณะว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวไม่ถูกต้องตามข้อ 32 วรรคหนึ่ง ในห้องคัดณะดำเนินการตามข้อ 32 วรรคสอง หรือข้อ 34 แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ซึ่งต้องกระทำภายในกรอบของอำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72⁵⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ทราบความประสงค์ของคู่กรณีทุกฝ่าย (ข้อ 13⁵⁶ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

กลไกที่สอง ในส่วนขององค์คณะ จะเป็นกลไกในลำดับถัดไปและเป็นกลไกที่สำคัญในการให้มีการไต่ถามข้อพิพาท เพราะนอกจากจะเป็นผู้ทำการพิจารณาค้นกรองแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้องค์คณะเป็นกลไกที่มีอำนาจตัดสินใจในทางที่จะให้มีการไต่ถามหรือไม่ให้มีการไต่ถามต่อไป ในชั้นการพิจารณาค้นกรองขององค์คณะจะเพิ่มการตรวจสอบความประสงค์ของคู่กรณีที่ต้องให้ได้ความว่ามีคู่กรณีที่พิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายตกลงหรือยอมให้มีการไต่ถาม

⁵⁵มาตรา 72 ในการพิพากษาศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้น กระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้อง เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่า จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการ ประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าว มีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

⁵⁶ข้อ 13 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 12 แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไต่ถามข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไต่ถามข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน แจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ 12 ทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์ แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไต่ถามข้อพิพาทหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อล่วงพ้น ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ข้อพิพาท และจะเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นกรณีที่เหมาะสมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล (ข้อ 14⁵⁷ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ) โดยหากองค์กรคณะกลั่นกรองและเห็นว่าไม่อาจให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือองค์กรคณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรคณะที่จะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ข้อ 14 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

กลไกที่สาม ผู้รับผิดชอบราชการศาล สำหรับผู้รับผิดชอบราชการศาลนั้นเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งในระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยในชั้นการไกล่เกลี่ยเรื่องก่อนให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเป็นผู้มีอำนาจเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น (ข้อ 15⁵⁸ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

หลังจากที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้นแล้วกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงถือว่าได้เริ่มต้นนับแต่นั้น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น

เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเริ่มต้นขึ้นตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้เตรียมแนวทางและขั้นตอนซึ่งอาจศึกษาได้จากสำนวนคดีเท่าที่จำเป็น โดยต้อง

⁵⁷ข้อ 14 ให้องค์กรคณะตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมีคู่กรณีพิพาทกันมากกว่าหนึ่งฝ่ายได้แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และองค์กรคณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้องค์กรคณะเสนอผู้รับผิดชอบราชการศาล เพื่อพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์กรคณะเห็นว่าคดีที่ขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ หรือเป็นคดีที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายอื่น แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือองค์กรคณะไม่เห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้องค์กรคณะมีคำสั่งไม่รับคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

⁵⁸ข้อ 15 เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วว่า เป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่เหมาะสมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนคดีนั้น ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแยกต่างหากจากสำนวนคดีนั้น

ขออนุญาตตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจดูสำนวนคดีนั้น (ข้อ 25⁵⁹ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ) หรือให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นตลอดจนข้อเสนองานของคู่กรณีต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ข้อ 25 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

3.2.7 ผู้ริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการริเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สามารถเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ใน 2 กรณี กฎหมายกำหนดให้การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองริเริ่มได้โดยทั้งคู่กรณีหรือโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง⁶⁰ คือ กรณีแรก คู่กรณีมีคำขอต่อศาลให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และกรณีที่สอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีแรก คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา 66/9 (1) (2) หรือ (3)⁶¹ มาตรา 66/10⁶² และมาตรา 66/11 (1) หรือ (3)⁶³ รวมทั้งเหตุผลในการตรากฎหมายที่ได้รับไว้

⁵⁹ข้อ 25 เพื่อประโยชน์ในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จะทำให้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปโดยเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจร้องขอต่อตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่ออนุญาตให้ตรวจดูสำนวนคดีนั้น ได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสนอข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนองานของตนในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ในการนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทก็ได้⁶⁰ มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้น ได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการผู้นั้น

⁶¹มาตรา 66/9 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลงเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

ว่า “...เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี...” เพื่อให้หลักการที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความชัดเจนซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่จะได้ทราบและเข้าใจหลักการที่สำคัญตรงกัน ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 จึงได้นำเอาหลักการสำคัญมาบัญญัติไว้ใน หมวด 1 บททั่วไป ข้อ 7⁶⁴ โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการโดยยึดถือความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณีที่มีต่อกัน ดังนั้น คู่กรณีพิพาทจะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยและระบุถึงความต้องการและประโยชน์ของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริงได้ หากคู่กรณีเห็นว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นดำเนินการไปโดยความไว้วางใจว่า ข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะไม่ถูกนำไปใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยศาลต่อไป หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ดังนั้น ในการเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยคู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ในการรักษาความลับ โดยสามารถยื่นคำขอในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะที่รับผิดชอบพิจารณาพิพากษานั้นเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลชั้นต้นแล้วแต่กรณีเห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ แต่สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ศาลดำเนินการระงับ

(1) มีการถอนคำฟ้องโดยศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นจากสารบบความโดยเหตุอื่น

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 66/10

(3) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

⁶²มาตรา 66/10 ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยุติการฟ้องคดีในส่วนที่ตกลงไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ไปในคราวเดียวกัน

⁶³มาตรา 66/11 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10 เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล

(2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การอุทธรณ์คำพิพากษาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา

⁶⁴ข้อ 7 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการโดยยึดถือความสมัครใจและความไว้วางใจของคู่กรณีที่มีต่อกัน

พิจารณาตามปกติต่อไป เห็นได้ว่า กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกจากความยินยอมของ คู่กรณี คือ การได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี

คู่กรณีที่สนใจสามารถเริ่มให้มีการไต่เถียงโดยยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือ ศาลปกครองสูงสุดได้ นับแต่มีการฟ้องคดีจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง อาจเกิดขึ้นได้ใน ลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำขอ

กรณีนี้หมายถึงคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้นที่ยื่นคำขอ โดยอาจเป็นคู่กรณีคนเดียวหรือ คู่กรณีหลายคนที่เป็นฝ่ายเดียวกันร่วมกันยื่นคำขอ เช่น ผู้ฟ้องคดีคนเดียวยื่นคำขอหรือผู้ฟ้องคดี หลายคนร่วมกันยื่นคำขอโดยคู่กรณีฝ่ายอื่นไม่ได้ยื่นคำขอ

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำขอ และยื่นหลักฐานแสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่น

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำขอ แต่คู่กรณีอื่นซึ่งอาจเป็นคู่กรณีฝ่ายเดียวกันหรือเป็นคู่กรณี ฝ่ายอื่น ไม่ได้ยื่นคำขอด้วย เพียงแต่ได้มีหลักฐานแสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นนั้น ซึ่งหลักฐานแสดงความตกลงหรือยินยอมดังกล่าวจะมีประโยชน์ในการพิจารณาให้มีการไต่เถียง ข้อพิพาทต่อไปในลักษณะที่ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีเรานั้นยืนยันความตกลงหรือยินยอมดังกล่าว

คู่กรณีที่พิพาทกันยื่นคำขอร่วมกัน

คู่กรณีมากกว่าฝ่ายหนึ่งและเป็นคู่กรณีที่พิพาทกันได้ยื่นคำขอร่วมกันต่อศาล ซึ่งในกรณี เช่นนี้ ศาลไม่จำเป็นต้องขอให้คู่กรณีเหล่านั้นยืนยันหรือแจ้งความประสงค์ว่าจะตกลงเรายินยอมให้มีการไต่เถียงข้อพิพาทได้อีกหรือไม่

คู่กรณีที่พิพาทการยื่นคำขอร่วมกันและยื่นหลักฐานแสดงความตกลงเลยยินยอมของ คู่กรณีอื่น

คู่กรณีที่พิพาทกันยื่นคำขอร่วมกัน แต่ยังมีคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอ แต่ปรากฏ เพียงหลักฐานแสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นเท่านั้น ซึ่งในขั้นตอนต่อไปศาล ต้องสอบถามความประสงค์ของคู่กรณีดังกล่าวว่ายืนยันความประสงค์ตามหลักฐานนั้นหรือไม่ รวมทั้งสอบถามความประสงค์ของคู่กรณีที่เหลือ

สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้เข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาท

การไต่เถียงข้อพิพาททางปกครองอาจมีกรณีที่คู่กรณีรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายไม่ได้ เข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาทในคดีดังกล่าว ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีที่มีความประสงค์ เข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาทดังกล่าว สามารถเข้าร่วมการไต่เถียงข้อพิพาทได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่องค์คณะเห็นสมควร และกรณีที่คู่กรณีนั้นมีหนังสือแสดงความประสงค์เข้าร่วม

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาล ตามข้อ 17⁶⁵ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

กรณีที่สอง การริเริ่มโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลชั้นต้นแล้วแต่กรณี จะต้องให้ความเห็นชอบด้วยอีกทั้งยังต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลจึงจะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้ โดยให้นำหลักการริเริ่มขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคู่กรณีมาใช้โดยอนุโลมตามบทบัญญัติมาตรา 66/4 วรรคสอง⁶⁶ และข้อ 16⁶⁷ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ๆ

เมื่อเตรียมแนวทางและขั้นตอนแล้วตุลาการศาลปกครองผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้กำหนดแนวทางขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่ตนเห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 66/5⁶⁸ และข้อ 9⁶⁹ ข้อ 24⁷⁰ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ๆ สำหรับการกำหนด

⁶⁵ ข้อ 17 ในกรณีที่องค์คณะเห็นสมควร หรือในกรณีที่คู่กรณีที่ยังไม่ได้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความประสงค์จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดำเนินการอยู่นั้น ให้คู่กรณีดังกล่าวเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เมื่อได้มีหนังสือแสดงความประสงค์ต่อศาล

⁶⁶ มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการผู้นั้น

⁶⁷ ข้อ 16 ในกรณีที่องค์คณะเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท องค์คณะอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นได้ ในการนี้ ให้นำความในข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁶⁸ มาตรา 66/5 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร

ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นและจะต้องมีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เสร็จโดยเร็วภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น โดยไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร หากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะโดยเร็ว ตามข้อ 34⁷¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ

จากกรณีข้างต้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครองในที่นี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั่นคือ หลักความยินยอมของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคู่กรณีจะยินยอมพร้อมใจตกลงกันในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในคดีนั้น จะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เพราะกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม คือ การได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (ผู้รับผิดชอบราชการศาล) แล้วแต่กรณีอีกชั้นหนึ่ง

3.2.8 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประเภทการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ซึ่งอนุญาตให้เฉพาะตุลาการศาลปกครองเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีเช่นนี้ย่อมแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลโดยทั่วไป ที่อาจอนุญาตให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรืออาจให้เจ้าหน้าที่ของศาลที่ผ่านการอบรมด้านการไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นข้อพิพาทมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงมีความเหมาะสม

⁶⁹ข้อ 9 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและให้เสร็จโดยเร็ว และต้องไม่ให้มีผลเสียหายต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง หรือมีผลเป็นการประวิงหรือ เป็นอุปสรรคให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร

⁷⁰ข้อ 24 ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็นธรรมและการระงับข้อพิพาทได้ด้วยความรวดเร็ว

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

⁷¹ข้อ 34 ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะ โดยเร็ว

3.2.9 การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองไทยปรากฏอยู่ในมาตรา 66/4 วรรคสาม⁷² และ ข้อ 4⁷³ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในสำนวนคดีนั้น ๆ เป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีปกครอง เห็นได้ว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เกิดขึ้น เพราะโดยหลักการแล้วการดำเนินการไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการโดยบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง⁷⁴ อันเป็นหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาล⁷⁵ เห็นชอบให้มีการไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้รับผิดชอบราชการศาลจะแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งอาจเป็นตุลาการคนหนึ่งหรือหลายคนให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้น โดยคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการของผู้นั้นเป็นสำคัญ โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้อง

⁷²มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการผู้นั้น

⁷³ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

๑ล๑

๑ล๑

“ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

๑ล๑

๑ล๑

⁷⁴นรินทร์ อธิสาร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 24.

⁷⁵ผู้รับผิดชอบราชการศาลตามระเบียบนี้ หมายถึงประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดีนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย ซึ่งจะไม่มีรูปแบบ พิธีการหรือขั้นตอนที่เคร่งครัดจนเกินไป เพื่อช่วยให้ คู่กรณีสามารถสื่อสารความต้องการและข้อจำกัดของทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่และเปิดใจรับฟัง ซึ่งกันและกัน ตามข้อ 18⁷⁶ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

กรณีการเลือกหรือการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมหรือความสมัครใจของคู่กรณีแต่อย่างใดหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ไม่ได้ใช้หลักความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ กรณีดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อความสมัครใจของคู่กรณีในการยอมรับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ด้วยหลักความสมัครใจนี้ ตุลาการศาลปกครองผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก็ย่อมสามารถปฏิเสธการได้รับการแต่งตั้งได้ อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจแก้ไขปัญหาคดีด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจ การบริหารจัดการคดี และการฝึกอบรมตุลาการศาลปกครองผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

3.2.10 คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย

มาตรา 66/6⁷⁷ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา 66/4⁷⁸ วรรคสาม ยังบัญญัติว่าผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง แล้วจะต้องเป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้นด้วย

⁷⁶ข้อ 18 ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนหนึ่งหรือหลายคน ให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นได้

ในการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมของผู้นั้น

⁷⁷มาตรา 66/6 ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตน เป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับแก่การคัดค้านและการถอนตัวของ ตุลาการศาลปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยอนุโลม

⁷⁸มาตรา 66/4 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ ถ้าองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรและประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นชอบให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ระหว่างคู่กรณีนั้นได้ สำหรับคู่กรณีที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลอาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็ได้

นอกจากนี้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ๆ ยังได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ เพื่อเป็นการยืนยันหลักความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอีกด้วยเช่นกัน โดยข้อ 10 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้นำมากำหนดเป็นหลักการไว้ในหมวด 1 บททั่วไป ให้ศาลดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เกิดความลำเอียง ซึ่งการนำมาบัญญัติเป็นหลักการในข้อ 10 มีความหมายว่า นอกเหนือจากตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ศาลก็ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางและปราศจากอคติด้วยเช่นกัน ทั้งในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และผู้รับผิดชอบราชการศาล และในข้อ 8⁷⁹ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ๆ ยังแสดงให้เห็นถึงหลักการข้อนี้ด้วยว่า การรักษาบทบาทหน้าที่ที่เป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ได้นั้น นอกจากการส่งเสริมให้คู่กรณีร่วมมือกันในการหาข้อยุติ โดยไม่มีการชี้นำหรือตัดสินใจแทนคู่กรณีแล้ว ไม่ว่าจะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปรปักษ์ของคู่กรณี อีกทั้งยังมีการกำหนดเรื่องการคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอาไว้ด้วย ในหมวด 2 ส่วนที่ 2 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ๆ เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความเป็นกลางของผู้ที่ทำการพิจารณาอีกด้วยเช่นกัน

สำหรับการรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 66/8⁸⁰ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ที่บัญญัติให้มีการคุ้มครองไม่ให้

เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคู่กรณียินยอมให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการผู้นั้น

⁷⁹ ข้อ 8 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปรปักษ์ระหว่างคู่กรณี

⁸⁰ มาตรา 66/8 ห้ามมิให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตุลาการศาลปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือนบุคคลอื่นใด นำเรื่อง ดังต่อไปนี้ ไปเปิดเผยหรืออ้างอิงหรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ

(1) ความประสงค์หรือความยินยอมของคู่กรณีในการขอเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(2) ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เปิดเผยหรืออ้างอิงข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง ทั้งนี้ ห้ามมิให้อนุญาตตุลาการ ศาล⁸¹ หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลอื่นได้รับฟังหรือนำข้อเท็จจริงจากการฝ่าฝืนข้อห้ามการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ไปใช้ประโยชน์ด้วย จึงทำให้โดยสภาพไม่อาจนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยไปใช้ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้

ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ในข้อ 27⁸² และข้อ 28⁸³ ที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อหน้าคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกฝ่าย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งอยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนั้นให้คู่กรณีอื่นที่มีได้ร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งนั้นทราบด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ

(3) การยอมรับหรือข้อความที่กระทำโดยคู่กรณีในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(4) ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(5) เอกสารที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นนอกจากข้อมูลตามวรรคหนึ่งอาจเปิดเผยหรืออ้างอิงได้ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

พยานหลักฐานใดที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากเป็นพยานหลักฐานที่ นำสืบได้อยู่แล้วในกระบวนการอนุญาตตุลาการ กระบวนพิจารณาของศาล หรือการดำเนินการอื่นใด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายย่อมไม่ ต้องห้ามตามความในวรรคหนึ่ง

ห้ามมิให้อนุญาตตุลาการ ศาล หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลอื่นได้รับฟังหรือนำข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการฝ่าฝืนมาตรานี้ไปใช้ประโยชน์

⁸¹ศาลในที่นี้หมายถึง ศาลทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลอื่นๆ

⁸²ข้อ 27 ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น คู่กรณีนั้นอาจให้ตัวแทนหรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจความตกลงร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนได้

เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจอนุญาตให้ตัวแทน นายความ ที่ปรึกษาของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทด้วยก็ได้

⁸³ข้อ 28 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อหน้าคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททุกฝ่าย เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งอยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในช่วงเวลาหนึ่งเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นนั้นให้คู่กรณีอื่นที่มีได้ร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งนั้นทราบด้วย

การไต่ถามข้อพิพาทอื่นที่นอกเหนือจากข้อมูลตามข้างต้น อาจจะมีการเปิดเผยหรือใช้อ้างอิงได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงพยานหลักฐานใดที่ใช้ในการไต่ถามข้อพิพาท หากพยานหลักฐานนั้นสามารถนำสืบได้อยู่แล้วในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนพิจารณาของศาลหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมายพยานหลักฐานดังกล่าวก็สามารถเปิดเผยหรือใช้อ้างอิงได้

เกณฑ์ในการรักษาความลับดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นข้อห้ามเพื่อมุ่งหมายในการรักษาความลับในการไต่ถามข้อพิพาท ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาทสามารถแสดงความประสงค์ความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่และยังช่วยให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทสามารถดำเนินการไต่ถามได้อย่างเป็นกลางอีกด้วย

ภารกิจของตุลาการผู้ไต่ถาม^{๕๔}

แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะกำหนดให้ตุลาการผู้ไต่ถามจะต้องไม่เป็นตุลาการที่มีหน้าที่ในสำนวนคดีนั้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่คู่กรณีว่าข้อมูลต่าง ๆ หรืออารมณ์ความรู้สึกระหว่างกัน ที่เกิดขึ้นในกระบวนการไต่ถามจะไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางหรือให้เกิดความมีอคติในการพิจารณาพิพากษาของศาลในภายหลัง หากผู้ไต่ถามไม่สำเร็จแต่คู่กรณีก็ยอมคาดหมายว่าตุลาการผู้ไต่ถามเองก็จะต้องมีความเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้ไต่ถามจึงจำเป็นต้องวางตนอย่างระมัดระวังในทุกขั้นตอนของการไต่ถาม เนื่องจากการวางตนที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้คู่กรณีเกิดความเคลือบแคลงใจในความเป็นกลางของตุลาการผู้ไต่ถามได้

ความเป็นกลางของตุลาการผู้ไต่ถาม อาจแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

1) ความเป็นกลางส่วนบุคคล

ตุลาการผู้ไต่ถามจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับใด ๆ กับข้อพิพาทในคดีหรือต้องไม่ได้รับผลกระทบเป็นการส่วนตัวโดยตรงหรือต้องไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากข้อพิพาทนั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ตุลาการผู้ไต่ถามมีอคติต่อคู่กรณีหรือมีอคติต่อวัตถุแห่งข้อพิพาทหรือมีอคติต่อทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาสำหรับข้อพิพาทนั้น ๆ

2) ความเป็นกลางในด้านการพิจารณา

ตุลาการผู้ไต่ถามจะต้องตระหนักรู้ว่าตนกำลังปฏิบัติหน้าที่เพื่อคู่กรณีทุกฝ่าย ดังนั้น การวางแผนการไต่ถามและการดำเนินการไต่ถามจะต้องแสดงออกให้คู่กรณีทุกฝ่ายเห็นถึงความเป็นกลาง โดยไม่แสดงความใกล้ชิดชอบพอหรือเป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และ

^{๕๔}ศรัณยู โปธิรัชตางกูร. (2562). การไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองไทย: ประสพการณ์และสถานการณ์ปัจจุบัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 19 (3), กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 17-20.

การมีสถานการณ์ที่ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเข้าไปดำเนินการใด ๆ กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงก็จะต้องอธิบายให้คู่กรณีทุกฝ่ายเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของตนในสถานการณ์เช่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้เจตนาที่ดีและเป็นกลางถูกเข้าใจผิดหรือถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริง

นอกเหนือจากการวางตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยก็จะต้องตระหนักถึงภารกิจอันเป็นบทบาทที่แท้จริงของตนในการไกล่เกลี่ยด้วย การปฏิบัติหน้าที่และการวางตนของตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁸⁵ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น โดยตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจถูกคัดค้านและสามารถถอนตัวได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ภารกิจของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย อาจพิจารณาแยกได้เป็น 4 ประการ คือ

1) การสร้างความไว้วางใจ

ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างบรรยากาศที่สบายและปราศจากความตึงเครียดให้แก่คู่กรณี เพื่อที่คู่กรณีจะได้ไม่รู้สึกรู้ว่าตนกำลังต่อสู้อยู่กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมุ่งที่จะสร้างความไว้วางใจระหว่างคู่กรณี อันจะทำให้คู่กรณีมีความต้องการที่จะร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีอย่างเพียงพอที่จะบอกเล่าความต้องการที่แท้จริงและประโยชน์ที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายประสงค์จะได้รับอันเป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังของการใช้สิทธิทางศาลในคดีนั้น ๆ ด้วย

2) การเพิ่มความสามารถในการเจรจาของคู่กรณี

ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องพยายามสนับสนุนให้คู่กรณีเจรจาพูดคุยกัน โดยนอกจากจะมีความมุ่งหมายที่จะให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ทราบข้อมูลหรือเกิดความเข้าใจข้อเท็จจริงที่เท่าเทียมกันแล้ว ก็ยังจะต้องพยายามส่งเสริมให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีความสามารถในการเจรจาเรื่องผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาทางเลือกที่เป็นธรรมระหว่างกันด้วย

3) การมีบทบาทในการเร่งเร้า

⁸⁵ เทียนเงิน อุตระชัย . อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 52. หน้า 4.

ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจำเป็นจะต้องมีบทบาทเป็นผู้เร่งเร้าคู่กรณีให้มีการพูดคุยเพิ่มขึ้น และเร่งเร้าให้มีการพูดคุยในแง่มุมใหม่ ๆ ที่คู่กรณียังไม่เคยหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหรือยังไม่เคยคิดไปถึง อีกทั้งยังต้องเร่งเร้าให้คู่กรณีสามารถแลกเปลี่ยนมุมมองระหว่างกัน และในบางกรณีจะต้องเป็นผู้ทำลายสถานการณ์ที่คู่กรณีปิดกั้น ไม่ยอมเปิดเผยความคิด ความรู้สึก หรือไม่ยอมสื่อสารระหว่างกันอีกด้วย

4) การดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาท

ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายและจะต้องไม่นำเสนอทางออกให้แก่คู่กรณี แต่มีหน้าที่ระมัดระวังให้กฎเกณฑ์ที่คู่กรณีจะทำการตกลงกันนั้นมีความสมดุล เพื่อให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบโดยไม่เป็นธรรม หรือมีโอกาสที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ในภายหลัง อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องระวังมิให้คู่กรณีเกิดข้อพิพาทเพิ่มขึ้นในระหว่างการไกล่เกลี่ยอีกด้วย

3.2.11 หน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การไกล่เกลี่ยในศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ คือ การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะการวางตนเป็นกลาง และการแสดงบทบาทในการไกล่เกลี่ยอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความไว้วางใจและเพิ่มความสามารถในการเจรจาแก่คู่กรณี ตลอดจนดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาท เพื่อประโยชน์ความเป็นธรรมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ภารกิจของผู้ไกล่เกลี่ย⁸⁶ ได้แก่ ความรับผิดชอบในการดำเนินการไกล่เกลี่ยซึ่งได้รับมอบหมายจากคู่กรณีพิพาท ในการที่จะคำนึงถึงการดำเนินการออกแบบไกล่เกลี่ยและการกำหนดกรอบเงื่อนไขและการดำเนินการไกล่เกลี่ย โครงสร้างและการติดต่อสื่อสารระหว่างคู่กรณีพิพาท นอกจากนี้ยังรวมถึงการติดต่อสื่อสารโดยตรงและโดยอ้อมระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีพิพาท ยิ่งไปกว่านั้นผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความพยายามในการที่จะกล่าวถึงอดีตและคำถามเกี่ยวกับความรับผิดชอบให้น้อยที่สุดและเน้นถึงความเป็นปัจจุบัน และความตกลงที่คำนึงถึงอนาคตและสามารถยอมรับได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องปล่อยให้คู่กรณีพิพาทเป็นผู้แสวงหาทางออกด้วยตนเองและต้องรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจและมีหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความลับ

ก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีสาระสำคัญที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องแจ้งคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทราบ ดังนี้

ก) แนวทางขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ย

⁸⁶ไพรัช โดสวัสถ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 10.

องค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 66/9(4))⁸⁷ ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะโดยเร็ว (ข้อ 34 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ)

ข) สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี

ก่อนเริ่มทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแจ้งคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (ข้อ 26 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ)

ค) บทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติ (มาตรา 66/6วรรคหนึ่ง และข้อ 19⁸⁸ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิกิริยาระหว่างคู่กรณี (ข้อ 8 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ)

โดยหลักที่การไกล่เกลี่ยต้องกระทำต่อหน้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องการไกล่เกลี่ยทุกฝ่าย มุ่งหมายให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจกันในส่วนของคุณ์และมุ่งหมายให้เกิดความเชื่อมั่นต่อความเป็นกลางและความโปร่งใสของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยเฉพาะต่อหน้าคู่กรณีเพียงบางฝ่ายหรือบางคน อาจกระทำได้ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย

⁸⁷ มาตรา 66/9 บัญญัติว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(4) องค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้น ไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

๑.ล๑

๑.ล๑

⁸⁸ ข้อ 19 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

การคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/6 วรรคสอง ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อพิพาทเท่านั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่ง อยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในช่วงเวลาหนึ่งเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึงการดำเนินการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นว่านั้นให้คู่กรณีอื่นที่มีได้ร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งนั้นทราบด้วย (ข้อ 28 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ) สำหรับหลักที่ให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทต้องร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองนั้น การจะให้บุคคลอื่นร่วมกันไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทแทน เป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่น และผู้ที่เป็นตัวแทนหรือผู้แทนนั้นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและมีอำนาจทำความตกลงได้ (ข้อ 27 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

ในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำเป็นต้องได้รับความเห็นรายงานข้อมูลข้อเท็จจริงหรือ การวิเคราะห์ประเมินผลเพื่อประกอบการพิจารณาไกล่เกลี่ยอาจมีการขอให้บุคคลภายนอกที่เป็น ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการให้ก็ได้ (ข้อ 29⁸⁹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ)

3.3 การดำเนินการและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

3.3.1 ระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ย

กฎหมายกำหนดให้การริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกระทำได้นับแต่มีการฟ้องคดี จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ฯ และ ข้อ 12⁹⁰ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ) โดยในกรณีนี้เป็นระยะเวลาที่กำหนดรองรับสิทธิใน การริเริ่มที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังนั้น การขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเริ่มได้พร้อม กันกับการฟ้องคดีเป็นต้นไป ส่วนกรณีดังกล่าวจะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ นั้น เป็นอีก

⁸⁹ ข้อ 29 เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการทำความเข้าใจ รายงานข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการวิเคราะห์ประเมินผลเพื่อประกอบการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ โดยความตกลงยินยอมของคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในกรณีที่มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่มีค่าใช้จ่าย ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อ พิพาทจัดให้มีการดำเนินการเช่นว่านั้นได้ ต่อเมื่อคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตกลงที่จะรับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว

⁹⁰ ข้อ 12 ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีที่จะประสงค์ให้มีการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยยื่นคำขอต่อศาลนั้น เพื่อให้มีการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทได้ ในกรณีนี้ คู่กรณีอาจยื่นคำขอร่วมกันกับคู่กรณีอื่นที่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือยื่น หลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมของคู่กรณีอื่นที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลด้วย ก็ได้

ประเด็นหนึ่งซึ่งต้องเป็นกรณีศาลรับไว้พิจารณาแล้ว (ข้อ 13 วรรคหนึ่ง⁹¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ)

ในการกำหนดระยะเวลาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เนื่องจากตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้กำหนดแนวทางการไกล่เกลี่ย ย่อมทราบถึงข้อเท็จจริงและประเด็นที่จะทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงทำให้ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวได้ดีกว่าบุคคลอื่น ตามมาตรา 66/5⁹² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

3.3.2 แบบของคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁹³

กฎหมายไม่ได้กำหนดเจาะจงไว้เป็นการเฉพาะว่าคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องกระทำโดยรูปแบบใด แต่กรณีก็พึงเข้าใจได้ว่าคำขอดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือหรือมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานเป็นหนังสือ ไม่ว่าจะในรูปแบบหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความประสงค์ของคู่กรณี

3.3.3 สถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องกระทำในศาลนั้นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงว่ามีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันจริงหรือไม่ และกระทำในสถานที่ที่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น กรณีที่อาจมีเหตุสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานที่อื่น เช่น ในสถานที่ที่เกิดเหตุพิพาทกัน กรณีนี้ก็อาจให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลพิจารณาเห็นชอบให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสถานที่อื่นเป็นครั้งไปก็ได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 23⁹⁴ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

⁹¹ข้อ 13 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 12 แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบสำนวนและคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เป็นกรณีที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน แจ้งคู่กรณีอื่นที่ไม่ได้ร่วมกันยื่นคำขอตามข้อ 12 ทราบ และให้แจ้งความประสงค์หรือยืนยันความประสงค์ แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือที่แสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

⁹²มาตรา 66/5 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด โดยต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นล่าช้าออกไปโดยไม่สมควร

⁹³บุญอนันต์ วรรณพานิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 25.

⁹⁴ข้อ 23 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการในศาลนั้น เว้นแต่กรณีมีเหตุสมควร ผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจเห็นชอบให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งใดดำเนินการในสถานที่อื่นก็ได้

3.3.4 การคัดค้านและการถอนตัว

บทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านและถอนตัวของผู้ไถ่เกลี่ย ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 66/6 วรรคสอง⁹⁵ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 19 วรรคสอง⁹⁶ ว่าการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น สามารถมีการคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไถ่เกลี่ยได้ โดยให้นำความในมาตรา 63⁹⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดถึงการคัดค้านตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีมาใช้บังคับกับกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม

ขั้นตอนของการคัดค้านผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เมื่อมีเหตุที่ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทอาจถูกคัดค้านได้ กฎหมายกำหนดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทอาจหนังสือยกข้อคัดค้านขึ้นยื่นต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล ได้ ทั้งนี้ ต้องมีการยกข้อคัดค้านดังกล่าวก่อนกระบวนกรไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง แต่ต้องไม่เกินกว่า 7 วัน นับแต่วันที่คู่กรณีนั้นทราบถึงเหตุที่จะคัดค้าน ผู้รับผิดชอบราชการศาลมีหน้าที่แจ้งการคัดค้านต่อผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาททราบ และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลชี้ขาดเกี่ยวกับคำคัดค้านนั้น โดยเร็ว คำชี้ขาดของผู้รับผิดชอบราชการศาลให้เป็นที่สุด หรือผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทยื่นคำบอกกล่าวต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล โดยแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านได้ แล้วขอถอนตัวออกจากกรไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีนั้นก็ได้ โดยการที่ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามเหตุแห่งการคัดค้านนั้น

⁹⁵มาตรา 66/6 ตุลาการศาลปกครองผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตน เป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับแก่การคัดค้านและการถอนตัวของ ตุลาการศาลปกครองผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยอนุโลม

⁹⁶ข้อ 19 ผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

การคัดค้านและการถอนตัวของผู้ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/6 วรรคสอง ให้นำความในมาตรา 63 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁹⁷มาตรา 63 ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม การขอถอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านที่ได้กระทำไปแล้ว

เมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาลเห็นว่า ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ ไม่ว่าจะโดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยกเหตุขึ้นคัดค้าน หรือโดยการบอกกล่าวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสั่งให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลงและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนนั้นแทน ทั้งนี้ ตามข้อ 20⁹⁸ ข้อ 21⁹⁹ และข้อ 22¹⁰⁰ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

3.3.5 การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีการเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วกฎหมายได้กำหนด กรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง ไว้ในมาตรา 66/9¹⁰¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ว่าเหตุที่จะทำให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงอาจแยกออกเป็น 2 กลุ่มกล่าวคือ

1) เหตุที่มาจากเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณี

⁹⁸ข้อ 20 เมื่อมีเหตุที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจถูกคัดค้านได้ คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจยกข้อคัดค้านขึ้นอ้างโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลได้ ไม่ว่าจะเวลาใด ๆ ก่อนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่คู่กรณีนั้นทราบถึงเหตุที่จะคัดค้าน

ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแจ้งการคัดค้านต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบ และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลชี้ขาดเกี่ยวกับคำคัดค้านนั้น โดยเร็ว คำชี้ขาดของผู้รับผิดชอบราชการศาลให้เป็นที่สุด

⁹⁹ข้อ 21 เมื่อมีเหตุที่จะคัดค้านเกิดขึ้นแก่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใด ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเองจะยื่นคำบอกกล่าวต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้าน แล้วขอถอนตัว ออกจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีนั้นก็ได้ การที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามเหตุแห่งการคัดค้านนั้น

¹⁰⁰ข้อ 22 เมื่อความปรากฏแก่ผู้รับผิดชอบราชการศาลว่าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคนใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ ไม่ว่าจะโดยคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยกเหตุขึ้นคัดค้านหรือโดยการบอกกล่าวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสั่งให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง และแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในสำนวนนั้นแทน

¹⁰¹มาตรา 66/9 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีการถอนคำฟ้องโดยศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้ หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นจากสารบบความโดยเหตุอื่น
- (2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จในประเด็นแห่งคดีทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10
- (3) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป
- (4) องค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เมื่อตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เหตุในกลุ่มนี้ซึ่งมีที่มาจากเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณีมี 3 กรณี ได้แก่

ก) มีการถอนคำฟ้องและศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง

ข) คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทกันได้โดยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน

ค) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป (ตามหลักความยินยอมในการไกล่เกลี่ย)

2) เหตุที่นอกเหนือเจตนาหรือความประสงค์ของคู่กรณี

ก) ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความ โดยเหตุอื่น

ข) องค์คณะมีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง

3.3.6. การพิพากษาตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจปรากฏผลได้ 3 ลักษณะ¹⁰² โดยกำหนดผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำเร็จทั้งกรณีที่ทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน หรือในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ศาลปกครองจะต้องพิพากษาไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น แต่ถ้าในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจกรายงานข้อตกลงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนที่ตกลงกันได้แล้วให้ศาลพิจารณาพิพากษาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป โดยจะต้องนำมารวมพิพากษาเข้ากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ได้มีผลทำให้การดำเนินคดีปกครองที่มีการฟ้องคดีไว้แล้วต้องระงับหรือล่าช้าออกไป เนื่องจากศาลปกครองได้มีการตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างหากจากสำนวนคดี โดยดำเนินการควบคู่ไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งไม่มีผลทำให้คดีปกครองที่มีการยื่นฟ้องไว้ต้องหยุดดำเนินการหรือล่าช้าออกไป

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด

กรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีประสบความสำเร็จ โดยทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ศาลจะยังไม่มีคำพิพากษาในส่วนดังกล่าว ในกรณีนี้ศาลจะต้องจกรายงานแสดงข้อความของข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้และให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมา

¹⁰² เทียนเงิน อุตระชัย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 52. หน้า 4.

รวมพิพาทกับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปพร้อมกันในท้ายที่สุดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 66/10¹⁰³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผลการไต่ถามข้อพิพาทเพิ่มเติม ดังนี้

ในกรณีนี้ คู่กรณีที่เข้าร่วมการไต่ถามข้อพิพาท จะต้องเป็นผู้ร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเองโดยทำเป็นหนังสือ และต้องลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไต่ถามข้อพิพาท ให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทเป็นผู้เริ่มทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความให้เพียงแต่คู่กรณีอาจตกลงกันให้มีผู้ไต่ถามข้อพิพาทช่วยเหลือในการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความก็ได้ ตามข้อ 31¹⁰⁴ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ.2562

หลังจากนั้นผู้ไต่ถามข้อพิพาทจะรายงานผลการจัดเก็บข้อพิพาทต่อองค์คณะซึ่งองค์คณะต้องทำหน้าที่กลั่นกรองผลการจัดเรียงข้อพิพาทโดยต้องตรวจว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือมีเหตุที่อาจทำให้การอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอมต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 66/11 (1) และ (2) ซึ่งได้แก่ การตรวจดูว่าเป็นกรณีที่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งน้อย หรือผลของการไต่ถามข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ตามข้อ 32¹⁰⁵ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ หากถูกต้องแล้วกรณีเช่นนี้ให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

¹⁰³มาตรา 66/10 ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไต่ถามข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาทเหล่านั้นไว้แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพาทกับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

¹⁰⁴ข้อ 31 ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด หรือบางส่วน ให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไต่ถามข้อพิพาทร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นหนังสือโดยลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไต่ถามข้อพิพาท

บันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจตกลงกัน ให้ผู้ไต่ถามข้อพิพาทเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำก็ได้

¹⁰⁵ข้อ 32 ให้องค์คณะพิจารณาผลการไต่ถามข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไต่ถามข้อพิพาท หรือมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งน้อย หรือผลการไต่ถามข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน

กรณีนี้มีลักษณะทำนองเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดเพียงแต่ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ องค์คณะจะต้องจรรยาบรรณแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แล้วให้พิจารณาประเด็นที่ยังพิพาทกันซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้ต่อไปและเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวเสร็จสิ้นจึงนำมารวมพิพากษาไปในคราวเดียวกัน ตามข้อ 32 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ

หากองค์คณะเห็นว่า ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีนั้น มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน องค์คณะต้องส่งบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่ และหากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วยังปรากฏแก่องค์คณะว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวไม่ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง องค์คณะต้องพิจารณาว่า

1) ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีถูกต้องและเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน องค์คณะต้องจรรยาบรรณแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แล้วพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน หรือ

2) เป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีนี้

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีถูกต้องตามวรรคหนึ่ง และเป็นกรณีที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้องค์คณะจรรยาบรรณแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาท ที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

องค์คณะย่อมพิจารณามีคำสั่งให้การไต่ถามผู้ต้องหาที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ในชั้นการกลั่นกรองผลของการไต่ถามผู้ต้องหาโดยขณะนั้น อาจปรากฏกรณีที่องค์คณะเห็นว่าเหตุที่ทำให้ไม่อาจมีคำพิพากษาตามยอมหรือยอมรับผลการไต่ถามผู้ต้องหาโดยการจดยุติการไต่ถามผู้ต้องหาของที่ประชุมใหญ่ได้กำหนดกระบวนการที่ให้องค์คณะบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความในส่วนที่ไม่ถูกต้องนั้นไปให้ผู้ไต่ถามผู้หาดำเนินการในส่วนนั้นเสียใหม่ ตามข้อ 33 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ

หากมีการดำเนินการให้ถูกต้องแล้วให้องค์คณะดำเนินการต่อไป ตามกรณีไต่ถามผู้ต้องหาสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหากยังไม่ถูกต้องก็ให้ดำเนินการไต่ถามผู้หาสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน เฉพาะในส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น หรือหากไม่ถูกต้องทั้งหมดก็ให้องค์คณะมีคำสั่งให้การไต่ถามผู้หาที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 วรรคสอง ประกอบกับข้อ 34¹⁰⁷ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ฯ

การไต่ถามผู้หาที่ไม่สำเร็จ

หากการไต่ถามผู้หาที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ตุลาการผู้ไต่ถามผู้หาจะต้องรายงานต่อองค์คณะ ซึ่งองค์คณะจะมีคำสั่งให้การไต่ถามผู้หาที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาในคดีปกครอง

3.3.7 การอุทธรณ์โต้แย้งของคู่กรณี

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดมิให้อุทธรณ์แนวทางความเห็นชอบ คำสั่ง หรือการดำเนินการทั้งหมดที่กระทำลงในระหว่างการไต่ถามผู้หา โดยประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่ถามผู้หา องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามผู้หา การกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นข้อกำหนดเพื่อไม่ให้มีคดีชั้นศาลเพิ่มขึ้นในศาลปกครองสูงสุดต่อไป

¹⁰⁶ข้อ 33 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าผลการไต่ถามผู้หาตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณีไม่ถูกต้องตามข้อ 32 วรรคหนึ่ง ให้องค์คณะส่งบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไต่ถามผู้หาเพื่อดำเนินการไต่ถามผู้หาในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่

เมื่อผู้ไต่ถามผู้หาได้ดำเนินการไต่ถามผู้หาตามวรรคหนึ่งแล้ว ความยังคงปรากฏแก่องค์คณะว่าผลการไต่ถามผู้หาดังกล่าวไม่ถูกต้องตามข้อ 32 วรรคหนึ่ง ให้องค์คณะดำเนินการตามข้อ 32 วรรคสอง หรือข้อ 34 แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

¹⁰⁷ข้อ 34 ในกรณีที่ผู้ไต่ถามผู้หาเห็นว่าผลการไต่ถามผู้หาต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืน หรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไต่ถามผู้หาให้ผู้ไต่ถามผู้หา รายงานองค์คณะโดยเร็ว

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท กำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามอุทธรณ์ในกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท ๒ 2 กรณี คือ

1) ข้อห้ามอุทธรณ์โต้แย้งบรรดาการกระทำซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่ถามข้อพิพาท องค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาท ตามมาตรา 66/7¹⁰⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ

2) ข้อห้ามอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งพิพากษาตามการไต่ถามข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้น ไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่กรณีที่มีข้อกล่าวอ้างว่า

(1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล

(2) คำพิพากษานั้นละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(3) คำพิพากษานั้น มิได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาท การอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 66/11¹⁰⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อห้ามในการอุทธรณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 66/11 ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของการไต่ถามข้อพิพาทซึ่งตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญคือหลักความยินยอมของคู่กรณี เมื่อคู่กรณีบรรลุข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาทกันด้วยความยินยอมที่แท้จริงของตนแล้ว กรณีย่อมไม่สมเหตุผลที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองที่พิพากษาตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาทได้อีก เพราะหากคู่กรณี

¹⁰⁸ มาตรา 66/7 แนวทาง ความเห็นชอบ คำสั่ง หรือการดำเนินการใด บรรดาซึ่งกระทำลงในการไต่ถามข้อพิพาท โดยประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไต่ถามข้อพิพาทองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทไม่อาจอุทธรณ์ได้

¹⁰⁹ มาตรา 66/11 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาตามการไต่ถามข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้น ไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10 เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล

(2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามิได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไต่ถามข้อพิพาท

การอุทธรณ์คำพิพากษาของการไต่ถามข้อพิพาท ให้ยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษาภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษา

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงในการไถ่เกลียดข้อพิพาทแล้ว คู่กรณีฝ่ายนั้นย่อมสามารถปฏิเสธข้อตกลงดังกล่าวได้นั่นเอง

ในส่วนของการห้ามในการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 66/7 ข้างต้น นั้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการไถ่เกลียดข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดีโดยศาลปกครอง ว่า การไถ่เกลียดข้อพิพาทดังกล่าวเป็นมาตรการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มุ่งหมายให้มีการดำเนินการไถ่เกลียดและระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว โดยไม่กระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ดังนั้น หากกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ได้ถึงการกระทำของบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 66/7 กรณีย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ ได้

สำหรับการร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่นั้นมิได้มีการกำหนดไว้ โดยจะต้องพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 75¹¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาการปกครอง พ.ศ.2542 ที่กำหนดกรณีที่จะร้องขอพิจารณาคดีใหม่ไว้เป็นสำคัญ

เมื่อได้ศึกษาการไถ่เกลียดคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาการปกครอง พ.ศ.2542 ของศาลปกครองไทย พบว่าในส่วนของผู้ไถ่เกลียดไม่ได้มี

¹¹⁰มาตรา 75 ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด คดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรือ อาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วม ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดี ไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก ไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอหรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

การกำหนด บุคคลภายนอกให้เข้าร่วมการดำเนินกระบวนการใกล้เคียงในศาลปกครองไทยได้
เช่นต่างประเทศ จึงจะทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผู้ใกล้เคียงในบทต่อไป