

## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่ถ้อยคดีปกครอง

#### 2.1 ข้อความคิดเบื้องต้น

กฎหมายปกครองซึ่งถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่โดยปกติแล้วรัฐมีอำนาจเหนือกว่านั้น จึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานในกฎหมายแพ่งอันเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ทฤษฎีและหลักการต่างๆ เช่นกัน เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหรือการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานของรัฐหรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครอง คือ ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ<sup>1</sup> เป็นสำคัญ ด้วยเหตุดังกล่าวหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนแล้ว เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงถือเป็นคดีปกครอง อันหมายถึง กรณีต่างๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งคือการกระทำทางปกครอง<sup>2</sup> ซึ่งการกระทำทางปกครอง นั้น ก็หมายความว่า การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั่นเอง

ดังนั้น คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันรัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน

แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ารัฐจะมีอำนาจกระทำการใดๆ โดยไม่มีขอบเขต โดยใช้ข้ออ้างว่ากระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เสมอไป แต่การกระทำของรัฐนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบ

<sup>1</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 71.

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 14.

ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเสมอ เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>3</sup>

การที่ผู้อยู่ใต้การปกครองจะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ที่ผ่านมาก็จะมีการตรวจสอบและการเรียกร้องความเสียหายหรือดำเนินคดีในทางอาญาเท่านั้น แม้ต่อมาศาลปกครองจะได้ก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยในขณะที่ประชาชนยังไม่กล้าที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีฝ่ายปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า หากในท้ายที่สุดเมื่อมีการฟ้องคดีปกครองเกิดขึ้น และฝ่ายประชาชนเป็นฝ่ายชนะคดี ผลข้างเคียงที่จะตามมาอันอาจจะกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในเรื่องอื่น เช่นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะไม่ได้รับการบริการที่ดีหรือไม่เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ซึ่งย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น การระงับไปแห่งคดีหรือระงับความเดือดร้อนเสียหายของฝ่ายผู้ฟ้องคดี หากได้มีการสิ้นสุดด้วยวิธีการระงับข้อพิพาท ย่อมเป็นผลดีแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแน่นอน มากกว่าการรอผลคำพิพากษาในคดีปกครองซึ่งปัจจุบันก็มีเป็นจำนวนมาก

การระงับข้อพิพาทในปัจจุบันมีหลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีที่นิยมกันมากมี 2 ประเภท ประเภทแรกคือ การดำเนินคดีในศาลซึ่งถือว่าเป็นการระงับข้อพิพาทกระแสหลัก ส่วนประเภทที่สองคือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution; ADR) ซึ่งมีหลายวิธีที่พัฒนามาจากประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>4</sup>

สาเหตุที่วิธีการ ADR ได้รับความนิยมน้อยแต่หลายเพิ่มมากขึ้นในหลายปีที่ผ่านมาเป็นผลมาจากการที่บริษัทห้างร้านต่างๆ รวมถึงศาลเกิดความรู้สึกไม่พอใจที่จะต้องสูญเสียทั้งเงิน เวลา รวมทั้งความรู้สึกจากการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

ดังนั้น วิธีการ ADR จึงได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็น “ทางเลือก” ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางแพ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น และที่สำคัญคือ วิธีการนี้จะไม่มีการนำขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาความที่สลับซับซ้อนหรือยุ่งยากเหมือนกับของศาลมาใช้โดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้ว แนวทางการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการทางศาลมีหลายแนวทางที่ต่างประเทศได้นำมาใช้หลักๆ ที่เป็นสากลและทั่วโลกยอมรับนำมาใช้ในการระงับข้อขัดแย้งมีอยู่ 3 แนวทาง คือ

<sup>3</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2, หน้า 14.

<sup>4</sup> การระงับข้อพิพาททางเลือก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.adrgroup.co.uk/resolving-dispute/what-is-adr.htm>.

1) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการระงับข้อขัดแย้งที่คู่กรณีดำเนินการตกลงกันเอง โดยที่ไม่ต้องอาศัยคนกลางเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ย การเจรจาต่อรองมีหลักการที่สำคัญคือคู่กรณีแต่ละฝ่ายต้องมีการประเมินความต้องการของฝ่ายตรงข้ามเสมอเพื่อให้สามารถเจรจาทกลงกัน

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นกระบวนการระงับข้อขัดแย้งที่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คู่กรณีเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะคอยชี้แนะ โน้มน้าว ชักจูงให้คู่กรณีหาหนทางตกลงกันได้ด้วยดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการสำคัญคือ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงขึ้นอยู่กับคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีสิทธิที่จะบังคับความเห็นของตนให้คู่กรณียอมรับและคนกลางที่จะเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้แทนขององค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยระงับข้อพิพาท

3) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นการตกลงเพื่อยุติข้อพิพาทโดยคนกลาง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับเลือกหรือได้รับการแต่งตั้งจากคู่พิพาท คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีผลเป็นการยุติข้อพิพาทและคู่กรณีจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดนั้น

แม้การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีที่สะดวก รวดเร็วในการแก้ไขปัญหา แต่การไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยความสามารถ ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญในการไกล่เกลี่ยของคู่พิพาทในการเจรจา ประกอบกับคู่พิพาทจะต้องเจรจาโดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลมากกว่าการใช้อารมณ์ความรู้สึก เมื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่พิพาทไม่ประสบผลสำเร็จอันอาจสืบเนื่องมาจากคู่พิพาทไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ ในการไกล่เกลี่ยมากเพียงพอหรือคู่พิพาทมีความบาดหมางกันจนไม่สามารถพูดคุยกันบนพื้นฐานของเหตุและผลได้ ไม่มีฝ่ายใดเริ่มการเจรจาก่อน ความไม่เชื่อถือหรือความไม่ไว้วางใจต่อกัน การไม่รู้ถึงวิธีการแก้ปัญหา รวมไปถึงการไม่รู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่พิพาทกัน การมีคนกลางเข้ามาช่วยคู่พิพาทในการเจรจา จึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้คู่พิพาทสามารถเจรจากันโดยผ่านคนกลางดังกล่าวได้ คนกลางดังกล่าวเรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่คอยสนับสนุนและช่วยเหลือกระบวนการเจรจาต่อรองของคู่พิพาทให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นการเจรจาต่อรองอย่างหนึ่ง ซึ่งการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณี โดยมีคนกลางเข้ามาจัดสถานที่ให้พูดคุยกัน (Good Offices) หรือเข้าร่วมในการเข้าพูดคุยกัน (Mediation) เพื่อหาข้อยุติเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอม และจัดทำข้อตกลงประนีประนอม การไกล่เกลี่ยจึงเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สะดวก รวดเร็ว ไม่เป็นทางการและเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะขอศึกษาเฉพาะเรื่องการไกล่เกลี่ยเท่านั้น

## 2.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการไกล่เกลี่ย

หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แบ่งออกเป็น 5 ประการ

### 2.2.1 หลักความสมัครใจ

ในการไกล่เกลี่ยนั้นคู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องพร้อมและแสดงออกถึงการยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย และคู่กรณีมีเสรีภาพในการที่จะถอนตัวออกจากไกล่เกลี่ยได้ทุกเมื่อ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายตน หลักการนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการเจรจาและมีความพร้อมในการที่จะร่วมกันดำเนินการระงับข้อพิพาท

### 2.2.2 หลักการมีข้อมูลที่ครบถ้วน

คู่กรณีจะต้องได้รับข้อมูลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท โดยไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากเฉพาะบุคคลที่มีข้อมูลครบถ้วนเท่านั้นที่จะอยู่ในสถานะที่จะสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้อย่างเป็นธรรมและสามารถแสวงหาทางออกและการระงับข้อพิพาทและประนีประนอมรับถึงข้อเสนอของคู่กรณีอีกฝ่ายได้ ในการนี้คู่กรณีจะถูกเรียกร้องให้แสดงและอธิบายถึงประโยชน์ของตนให้ครอบคลุมครบถ้วน

### 2.2.3 หลักความไว้วางใจ

การที่คู่กรณีจะสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะเปิดเผยและระบุถึงความต้องการและประโยชน์ที่แท้จริงของตนได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีมีความไว้วางใจว่าข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะไม่ถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาคดีโดยศาลต่อไป หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ซึ่งอาจทำให้ตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบได้ ดังนั้น ในกระบวนการไกล่เกลี่ยคู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ในการรักษาความลับด้วย

### 2.2.4 หลักการเปิดกว้างในผลลัพธ์

คู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจะต้องไม่ยึดติดกับผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหา หรือการยุติข้อพิพาทประการใดประการหนึ่ง หากแต่จะต้องเปิดกว้างถึงความหลากหลายในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น

### 2.2.5 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา

สัญญาต้องได้รับการปฏิบัติ เมื่อกระทำไปแล้วทำให้มีการผูกพันระหว่างคู่สัญญา เมื่อมีการตกลงยุติข้อพิพาทหลังการไกล่เกลี่ยแล้ว จึงตกลงเข้าทำสัญญา หากคู่สัญญาตกลงเข้าทำสัญญากันด้วยความสมัครใจและข้อสัญญานั้นๆ ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คู่สัญญาจะต้องผูกพันตามข้อสัญญาอย่างเคร่งครัด

## 2.3 แนวความคิดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สาม ซึ่งเรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือ แนะนำ และหาหนทางให้การเจรจาต่อรองของคู่กรณีประสบความสำเร็จ เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน โดยคู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันที่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation)<sup>5</sup> อันจะทำให้ข้อพิพาทที่มีอยู่หมดสิ้นไป แต่ความเห็นหรือคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณี ให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังคงมีอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจที่จะแก้ไขข้อพิพาทด้วยตนเอง

### 2.3.1 การไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรม

การไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรมนั้น มีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 และ มาตรา 21 ซึ่งกำหนดแนวทางและอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีในศาลของผู้พิพากษาไว้ โดยคดีที่ไกล่เกลี่ยมีทั้งคดีแพ่งทั่วไป คดีแรงงาน คดีครอบครัว คดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ ในคดีแพ่งคู่ความอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วให้ศาลพิพากษาตามยอมหรือโจทก์ถอนคำฟ้องก็ได้ ส่วนในคดีอาญา ผู้เสียหายหรือโจทก์อาจถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี สิทธิในคดีอาญามาฟ้องก็ระงับ กรณีการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ คดีก็จะกลับเข้าสู่การพิจารณาตามปกติของศาล

### 2.3.2 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“การไกล่เกลี่ย” (Mediation) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า “พูดจาปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน”<sup>6</sup> นอกจากนี้ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “ไกล่เกลี่ย” หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สาม (Third Party) ซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำ เสนอแนะ ในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท<sup>7</sup>

<sup>5</sup> สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2549). *คู่มือการจัดระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 7.

<sup>6</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, (2538). (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์ หน้า 123.

<sup>7</sup> ศาลแพ่ง. (2539). *เทคนิคการไกล่เกลี่ยในศาล*. กรุงเทพฯ : บริษัท อทศยา. หน้า 15.

จากนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีคนกลางเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีหรือคู่ความเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอม

ส่วนการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีพิพาทได้ ทั้งนี้ โดยจะมีการมอบหมายให้บุคคลที่สามซึ่งเรียกว่า “Conciliator” เข้ามาทำหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว

บุคคลผู้เป็น Conciliator จะมีหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีพิพาทให้มีการพูดคุยสนทนาหรือติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการแก้ไขความเข้าใจผิดที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีพิพาท การรับมือและจัดการกับอารมณ์รุนแรงของคู่กรณีพิพาท และการสร้างให้เกิดความเชื่อใจระหว่างกันขึ้น ทั้งนี้ เพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทสามารถกระทำได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับใจแก่คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่าย

เนื่องจากวิธีการประนอมข้อพิพาทมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การช่วยให้คู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายเกิดความรู้สึกที่เป็นมิตรที่ดีต่อกัน เพื่อให้เกิดการเปิดใจเรียนรู้และความเชื่อมั่นระหว่างกันขึ้น ดังนั้น จึงมักจะมีการนำวิธีการประนอมข้อพิพาทไปใช้ร่วมกับวิธีการ ADR ประเภทอื่น เช่น วิธีการไกล่เกลี่ยด้วยเสมอ

จากคำนิยามความหมายดังกล่าวจึงพอจะสรุปองค์ประกอบที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยได้ดังนี้

2.3.2.1 การไกล่เกลี่ยต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่กรณีทุกฝ่ายที่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และความสมัครใจนั้นจะต้องคงดำรงอยู่ตลอดห้วงระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย กล่าวคือ ถ้าหากเริ่มต้นคู่กรณีสมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ในระหว่างการเจรจาต่อรองไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเปลี่ยนใจไม่ประสงค์ที่จะเจรจาไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้ ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นต้องสิ้นสุดลง

2.3.2.2 ต้องมีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งเป็นบุคคลที่สามทำหน้าที่คนกลางในการช่วยเหลือ สนับสนุน ชี้แนะ แนะนำ เกลี่ยกล่อม คู่กรณีพิพาทให้เกิดการเจรจาต่อรองผ่อนปรนกัน ให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในการระงับข้อพิพาทข้อพิพาท โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทเช่นกรณีอนุญาโตตุลาการ แต่จะทำหน้าที่เพียงผู้ช่วยเหลือแนะนำให้แก่คู่กรณีมากกว่า ทั้งนี้ความเห็นหรือคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังคงมีอิสระในการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาข้อพิพาทด้วยตนเอง

2.3.2.3 ต่างฝ่ายต่างผ่อนปรนให้กันและกันบนพื้นฐานความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย จึงเป็นวิธียุติข้อพิพาทที่ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือชนะได้เปรียบหรือเสียเปรียบ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถานะที่คู่กรณีทุกฝ่ายชนะด้วยกัน

2.3.2.4 การไกล่เกลี่ยจะไม่มี การพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อชี้ถูกชี้ผิดในข้อพิพาทของคู่กรณี แต่จะมุ่งค้นหาความต้องการที่แท้จริงจากคู่กรณีว่าต้องการให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างไรบ้าง และการปฏิบัติระดับใดที่แต่ละฝ่ายจะยอมรับได้เป็นสำคัญ

### 2.3.3 ลักษณะที่สำคัญของการไกล่เกลี่ย

ลักษณะสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มี 4 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง การยอมรับความเห็นที่แตกต่างกันของคู่กรณี<sup>8</sup> ข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีนั้นเกิดขึ้นจากความเห็นในทางอัตวิสัยที่แตกต่างกันของคู่กรณีที่มีต่อวัตถุแห่งข้อพิพาท ในการไกล่เกลี่ยความเห็นในทางอัตวิสัยดังกล่าวจะได้รับการยอมรับและนำไปพิจารณาร่วมกับการดำเนินการและการแสวงหาการแก้ไขข้อขัดแย้ง

ลักษณะที่สอง การคำนึงถึงการแบ่งผลประโยชน์ที่เป็นธรรม กระบวนการไกล่เกลี่ยมีลักษณะที่สำคัญจะนำเอาผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของคู่กรณีมาพิจารณาและต้องคำนึงถึงเสมอระหว่างการระงับข้อพิพาทดังกล่าว ในกรณีนี้ได้แก่การมุ่งไปถึงผลในท้ายที่สุดที่คู่กรณีในแต่ละฝ่ายมีความพึงพอใจ

ลักษณะที่สาม การระงับข้อพิพาทที่คำนึงถึงอนาคต<sup>9</sup> การระงับข้อพิพาทที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อพิพาทแต่เพียงประการเดียวนั้นนำไปสู่การเน้นย้ำถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ในการไกล่เกลี่ยนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ไม่ให้ความสำคัญถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในอดีต หากแต่ต้องพยายามแสวงหาการระงับข้อพิพาทในปัจจุบันและคำนึงถึงความสัมพันธ์ในอนาคต

ลักษณะที่สี่ การสนับสนุนความรับผิดชอบตนเองของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยมีความแตกต่างกับการประนอมข้อพิพาทหรืออนุญาโตตุลาการและการพิจารณาคดีโดยศาล ตรงที่คู่กรณีจะมีความรับผิดชอบในการเจรจาเกี่ยวกับปัญหาที่มีความซับซ้อน โดยคู่กรณีจะเปรียบเสมือนนายของกระบวนการพิจารณาและมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง ความเป็นอิสระในวิธีพิจารณาดังกล่าวนี้นำไปสู่การเพิ่มความพึงพอใจและการยอมรับถึงผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยด้วยในท้ายที่สุด

<sup>8</sup> พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558 : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 24.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.

### 2.3.4 รูปแบบของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไปมี 2 รูปแบบ คือ การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล และการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล<sup>10</sup>

#### 2.3.4.1 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่มีการพิจารณาคดีเข้าสู่ศาลแล้ว และคดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยมีผู้ไถ่เกลี่ยเป็นผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ศาลซึ่งได้รับการฝึกอบรมด้านการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททำหน้าที่เป็นผู้ไถ่เกลี่ยเองก็ได้ ในกรณีที่มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี ผลของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ปกติแล้วคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน และศาลจะมีคำพิพากษา/คำสั่งไปตามที่ยอมนั้น หรือหากตกลงกันได้เพียงบางส่วน คดีก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล และศาลก็จะสืบพยานหลักฐานและมีคำพิพากษา/คำสั่งเฉพาะในประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น

#### 2.3.4.2 การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล หรือหากได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลแล้ว คู่กรณีก็ยังสามารถดำเนินการให้มีการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองนอกศาลได้ เพราะการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นทำโดยองค์กรอื่นภายนอกศาล ซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับการพิจารณาคดีของศาล และองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ไถ่เกลี่ยนั้นอาจเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ หากการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ ส่วนใหญ่แล้ว คู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามสัญญา และเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล คู่กรณีก็สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมาฟ้องขอให้ศาลบังคับตามสัญญาได้ แต่หากได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันในศาลแล้วและคู่กรณีได้ไถ่เกลี่ยกันนอกศาล คู่กรณีก็สามารถนำข้อสัญญาที่ตกลงกันนั้นมาให้ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามที่ยอมกันก็ได้

### 2.3.5 ข้อดีและข้อเสียของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

การใช้การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในการจำกัดหรือยุติข้อพิพาทนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ อีกทั้งยังนิยมนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งกับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลและการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล และนิยมนำไปใช้ในคดีหลายๆ ประเภท แต่การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยังคงมีข้อจำกัดบางประการ ปราบกฏตามข้อดีและข้อเสียของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำคัญดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> นาดาชาวศินดิถก. (2555). *การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 33.

### 2.3.5.1 ข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) ประหยัดค่าใช้จ่าย<sup>11</sup>: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล และศาลบางแห่งอาจให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายก็ได้ นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการไม่นานยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินคดี เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าป่วยการทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมาย ค่าดำเนินการในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในชั้นบังคับคดีด้วย และหากผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดียุติไปด้วยการประนีประนอมยอมความหรือถอนคำฟ้อง ก็จะได้รับค่าธรรมเนียมศาลคืนอีกด้วย

(2) สะดวก : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ไม่มีแบบพิธี และสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยในสถานที่ใดก็ได้ตามความเหมาะสม

(3) รวดเร็ว : ปกติแล้ว การพิจารณาคดีโดยศาลจะใช้เวลาานนับปีหรืออาจนานหลายปี หากรวมระยะเวลาในการพิจารณาคดีตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งศาลปกครองสูงสุด แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้เวลาอันน้อยกว่ามากในการแสวงหาข้อยุติแห่งคดี และแม้ว่าคู่กรณีจะไม่สามารถตกลงกันได้ แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้ระยะเวลาไม่นานนัก จึงทำให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้โดยเร็ว คู่กรณีจึงไม่สามารถใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเครื่องมือในการประวิงการพิจารณาคดีให้ล่าช้าออกไป

(4) ความยืดหยุ่น : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจใช้เพื่อยุติข้อพิพาททั้งหมด หรือจำกัดเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งแห่งคดีก็ได้ โดยส่วนที่ไม่ได้ข้อยุติหรือไม่ได้เป็นประเด็นที่นำมาไกล่เกลี่ยก็จะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลต่อไป

(5) ความเชี่ยวชาญของผู้ไกล่เกลี่ย : การไกล่เกลี่ยโดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ และดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้ประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย จึงช่วยให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(6) การยอมรับของคู่กรณี : เมื่อคู่กรณีได้ตกลงร่วมกันถึงข้อยุติแห่งคดีแล้ว คู่กรณีจะมีแนวโน้มยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยิ่งกว่าผลจากคำพิพากษาที่เกิดจากการชี้ขาดของศาล ซึ่งในหลายๆ กรณีจำเป็นต้องมีการบังคับคดีต่อไป

<sup>11</sup>ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2548). ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. *รวมบทความไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนีประนอมข้อพิพาท และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี : เพชรรุ่งการพิมพ์. หน้า 113-115.

(7) ผลยุติแห่งคดีที่เป็นที่พึงพอใจแก่คู่กรณี<sup>12</sup> : ผลยุติที่ได้จากกระบวนการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นข้อยุติที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกัน จึงสร้างความพึงพอใจให้กับคู่กรณียิ่งกว่าผลแห่งคำพิพากษาของศาลที่ต้องมีการชี้ขาด อันเป็นการสร้างความรู้สึกรู้สึกแพ้หรือชนะในผลแห่งคดี

(8) ผลยุติแห่งคดีที่เหมาะสมกับคู่กรณี : ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดจากการร่วมเจรจากันระหว่างคู่กรณีทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นโอกาสให้คู่กรณีได้แสวงหาข้อยุติที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของข้อพิพาทในกรณีของตน โดยคู่กรณีอาจตกลงกันอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

(9) ผลยุติแห่งคดีที่คาดหมายได้และอยู่ภายใต้ความควบคุมของคู่กรณี : คู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถแสวงหาข้อตกลงอันเป็นการควบคุมผลแห่งกรณีพิพาทได้เอง อีกทั้งยังเลือกที่จะผูกพันในข้อตกลงอันเป็นผลแห่งกรณีพิพาทนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนของผลที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล

(10) ผลยุติแห่งคดีที่สามารถปฏิบัติได้จริง : ข้อตกลงที่ได้จากกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นข้อตกลงที่คู่กรณีสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือขั้นตอนใดๆ เพื่อให้เกิดผลเป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงได้จริง

(11) การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีในระยะยาวหรือการยุติความสัมพันธ์กันด้วยดี : กระบวนการยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้คู่กรณียังคงสามารถรักษาความสัมพันธ์กันต่อไป ในขณะที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลที่ต้องมีฝ่ายหนึ่งแพ้และฝ่ายหนึ่งชนะเป็นกระบวนการยุติข้อพิพาทที่ยากต่อการรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวเอาไว้ คู่กรณีจึงยังคงสามารถอยู่ร่วมกันในชุมชน หรือทำธุรกิจร่วมกัน ตลอดจนสามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจนแล้วเสร็จ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย นอกจากนี้หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการยุติความสัมพันธ์กันระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยังช่วยให้การยุติความสัมพันธ์นั้นเป็นไปด้วยดีอีกด้วย

(12) สิทธิในการดำเนินคดีในศาล : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาคดีหลัก ดังนั้น คู่กรณียังคงมีสิทธินำคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลได้

(13) ลดปริมาณคดีของศาล : กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ก็จะไม่เป็นคดีเข้าสู่ศาล ส่วนกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล จะช่วยลดปริมาณคดีค้างการพิจารณาและช่วยให้ตุลาการมีเวลาในการพิจารณาคดีที่มีข้อกฎหมายยุ่งยากหรือมีประเด็นข้อพิพาทที่ซับซ้อน โดยประเด็นข้อเท็จจริงส่วนใหญ่จะยุติไปด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

<sup>12</sup> นาทาชา วสินติก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10, หน้า 33.

(14) ส่งเสริมหลักนิติธรรม<sup>13</sup> : การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทหลักนั้น บางครั้งอาจไม่สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพเต็มที่ด้วยข้อจำกัดบางประการ การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทแบบทางเลือกประเภทหนึ่งมาใช้ในศาลจึงถือเป็นช่องทางเสริมให้ระบบการทำงานของศาลสามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้หลักนิติธรรมเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

#### 2.3.5.2 ข้อเสียของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>14</sup>

(1) ความไม่มีผลผูกพัน : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นจากความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเมื่อเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว ต่อมาไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยอีกต่อไป จะมีผลทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่มีผลผูกพันดังเช่นคำบังคับของศาล ดังนั้นถ้าต้องการให้คดีมีผลบังคับก็ไม่เหมาะกับการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย

(2) ข้อตกลงเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล : เมื่อคู่กรณีตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้ว หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาจะมีผลทำให้ต้องไปฟ้องร้องขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงไม่สามารถขอให้บังคับคดีได้ทันที ดังเช่นคำพิพากษาของศาล หรือการพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล

(3) ต้องเป็นคนกลาง : ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นคนกลาง ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จึงไม่สามารถให้คำแนะนำเป็นส่วนตัวต่อคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้

#### 2.3.6 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>15</sup>

##### 2.3.6.1 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อคู่กรณี

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณี อีกทั้งการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นความลับและมีลักษณะยืดหยุ่นจะช่วยให้คู่กรณีมีทางเลือกที่เพิ่มขึ้นเพราะแม้ว่าข้อพิพาทของตนไม่สามารถระงับไปด้วย

<sup>13</sup> องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์ . (ม.ป.ป.). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*.

<sup>14</sup> ประัชญา อยู่ประเสริฐ. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 11. หน้า 122.

<sup>15</sup> โชติช่วง ท้าววงศ์. (2548). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ. หน้า 63.

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่คู่กรณียังคงมีสิทธินำคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลได้ โดยข้อเท็จจริงที่เปิดเผยในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่ถูกนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาล เว้นแต่คู่กรณีจะยินยอม และหากคู่กรณียินยอม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจำกัดประเด็นแห่งคดีช่วยให้ศาลพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีผลต่อจิตใจของคู่กรณีเพราะจะไม่มีฝ่ายใดแพ้ฝ่ายใดชนะ แต่คู่กรณีต่างชนะด้วยกันทั้งคู่ จึงเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถรักษาสัมพันธภาพต่อกันในระยะยาวได้ และข้อยุติที่ได้จะสร้างความพึงพอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นข้อตกลงที่คู่กรณีต่างยินยอมผูกพัน ทำให้ข้อยุตินั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและเป็นการยุติข้อพิพาทอย่างสิ้นเชิง

### 2.3.6.2 ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลย่อมช่วยให้คดีความสามารถยุติไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะศาลไม่ต้องเสียเวลาไปกับการพิจารณาคดีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ส่งผลให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลลดลง ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณคดีในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด รวมถึงชั้นบังคับคดีที่ลดลงตามไปด้วย และแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการยุติข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ศาลก็ยังคงได้ประโยชน์จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากคู่กรณียินยอมให้นำข้อมูลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นการจำกัดประเด็นแห่งคดีและช่วยให้ศาลพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็ว และนำเวลาส่วนที่เหลือไปใช้ในการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยุ่ยากซับซ้อน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นประโยชน์ทั้งต่อการเพิ่มคุณภาพในการพิจารณาคดีของศาล ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจโดยการช่วยลดต้นทุนต่อคดี และประโยชน์ในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่กรณีและประชาชนด้วย

## 2.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม

2.4.1 คดีแพ่งทั่วไป<sup>16</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้นจะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ตาม อนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่ากรณีที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไปนี้ ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง มาตรา 20 บัญญัติว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใดให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอม

<sup>16</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

ความกันในเรื่องที่พิพาทนั้น และมาตรา 20 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 และ 4 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอศาลจะสั่งให้ดำเนินเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยให้มีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอม ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา โดยความเห็นของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสาม เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในคดีแพ่งกฎหมายเปิดกว้างให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการสั่งให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายซึ่งแม้จะได้แต่งตั้งทนายความไว้ว่าต่างแก่ต่างแทนแล้ว ก็ดีต้องมาศาลด้วยตนเอง ถ้าหากศาลเห็นว่าคดีนั้นอาจจะประนีประนอมยอมความกันได้ และการที่ศาลจะไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันศาลก็จะสามารถดำเนินการได้ตลอดระยะเวลาการพิจารณาคดี และในการไกล่เกลี่ยของศาล ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ช่วยในการไกล่เกลี่ยได้ รวมทั้งในกรณีที่ศาลเห็นว่าทนายความของคู่ความอาจเป็นอุปสรรคต่อการประนีประนอม ศาลก็อาจทำการไกล่เกลี่ยลับหลังทนายความของคู่ความก็ได้ รูปแบบของการไกล่เกลี่ยศาลอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยองค์คณะผู้พิพากษาในห้องพิจารณาคดีหรืออาจส่งสำนวนคดีให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาลนั้นๆ เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้

**2.4.2 คดีแรงงาน**<sup>17</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 บัญญัติว่า “เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไปในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควรศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้วแต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป “ในการไกล่เกลี่ยคดีแรงงานศาลจะคำนึงถึงความพอใจของนายจ้างและลูกจ้างเป็นหลัก ซึ่งในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันได้ หากเป็นกรณีที่นายจ้าง

<sup>17</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

หรือลูกจ้างเป็นโจทก์ก็ฟ้องพนักงานตรวจแรงงาน ก็จะมีการถอนฟ้องมีการจ่ายเงินตามที่ตกลงกัน ให้แก่ลูกจ้างและศาลจะจกรายงานกระบวนการพิจารณาไว้ แต่หากเป็นกรณีที่ลูกจ้างฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยที่ 1 และฟ้องนายจ้างเป็นจำเลยที่ 2 ด้วย ศาลจะพิพากษาตามยอมโดยมิต้องมีการกล่าวถึงคำสั่งของจำเลยที่ 1 แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนในกรณีที่ไม้อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ศาลก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปตามปกติ

2.4.3 คดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ข้อกำหนด คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2540 หมวด 3 ข้อ 27 กำหนดว่า “ภายใต้ บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 183 และ 183 ทวิ ก่อนมีการสืบพยานศาล อาจสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายมาศาล เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดี เช่น โกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการ ประนีประนอมยอมความหรือนำวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้” ข้อ 13 กำหนดว่า “กระบวนการ โกล่เกลี่ยในศาลทรัพย์สินทางปัญญาปฏิบัติเช่นเดียวกับศาลอื่น โดยไม่ว่ากระบวนการพิจารณา ดำเนินไปแล้วเพียงใด ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน อธิบดีหรือรองอธิบดี ด้วยความสมัครใจของ คู่ความ ทุกฝ่ายอาจสั่งให้ส่งคดีเข้าสู่ระบบโกล่เกลี่ยได้” ข้อ 9 กำหนดว่า “แต่หากผู้พิพากษาเจ้าของ สำนวน อธิบดีหรือรองอธิบดีเห็นว่าการโกล่เกลี่ยอาจทำให้การดำเนินคดีล่าช้าหรือหยุดชะงัก ก็อาจ ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกับการโกล่เกลี่ยได้” ข้อ 14

2.4.4 คดีอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ได้จัดตั้งศูนย์โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทขึ้น โดยระเบียบว่าด้วยแนวปฏิบัติในการ โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลอาญากรุงเทพใต้ พ.ศ. 2549 ข้อ 14 กำหนดคดีที่จะเข้าสู่ศูนย์โกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไว้ 6 ประเภท คือ

- (1) คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องตนเอง
- (2) คดีความผิดต่อส่วนตัว
- (3) คดีที่ผู้เสียหายร้องขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 (คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้บังคับจำเลยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน)

- (4) คดีที่เกี่ยวข้องพันทางญาติ
- (5) คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท
- (6) คดีที่ศาลเห็นสมควร

โดยสรุปผลของการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม หากการโกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ คู่กรณีสามารถเลือกการยุติข้อพิพาทได้ 2 ทาง คือ

- (1) ในคดีแพ่ง คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยไม่ต้องถอนฟ้อง ถ้าศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าสัญญาประนีประนอมยอมความไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายก็จะ

พิพาทตามยอมคดีเป็นที่สุด ต้องห้ามมิให้คู่กรณีอุทธรณ์ เว้นแต่กรณีที่มีการอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือสัญญาประนีประนอมยอมความขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ หรือคู่กรณีอาจเลือกช่องทางโดยใช้วิธีถอนคำฟ้องก็ได้

(2) ในคดีอาญา ถ้ามิใช่คดีความผิดต่อส่วนตัวคู่กรณีต้องใช้วิธีการถอนฟ้อง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวคู่กรณีอาจใช้วิธีการถอนฟ้องหรือยอมความก็ได้ ซึ่งจะมีผลให้สิทธิในการฟ้องคดีระงับไป<sup>18</sup> ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ซึ่งในเรื่องการถอนฟ้องหรือยอมความคดีอาญานั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 35 บัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้วให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้นจะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้านให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องคดีนั้นเสีย”

## 2.5 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีศาลปกครองเป็นศูนย์กลางช่วยเหลือและแนะนำ ให้คู่กรณีในคดีปกครองเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกัน เนื่องจากคดีปกครองทุกประเภทมีรากฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไกล่เกลี่ย คดีปกครอง เพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันจึงมีเนื้อหาที่มุ่งที่จะทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข การกระทำทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยให้เกิดผลเป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองบางประการอันจะเป็นกรอบกำหนดให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายดังนี้

### 2.5.1 หลักในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปโดยมีขอบเขตหรือข้อจำกัดในการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันจึงต้องอยู่

<sup>18</sup>มาตรา 35 และมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ภายใต้หลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองที่จะเป็นกรอบกำหนดให้การไต่สวนคดีปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การไต่สวนคดีปกครองให้คู่กรณีในคดีปกครองตกลงประนีประนอมยอมความกันจึงสามารถกระทำได้เท่าที่คู่กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการหรือกระทำการในเรื่องนั้นๆ และจะต้องไม่เป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องคุ้มครองและรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม ดังนั้น หลักในการไต่สวนคดีปกครองหากพิจารณาในด้านคู่กรณีฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตกลงประนีประนอมในเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจ<sup>19</sup> ของตนตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือทำให้ส่วนรวมต้องเสียหาย นอกจากนี้หากพิจารณาในด้านศาลปกครองในฐานะที่เป็นผู้ไต่สวน ศาลปกครองจะต้องให้คำแนะนำหรือหาทางออกในการยุติข้อพิพาทที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองและเป็นการรักษาประโยชน์ของส่วนรวมไว้เช่นกัน

## 2.5.2 ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 2.5.2.1 วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวน<sup>20</sup>

ระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาที่ได้มีการยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้นคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนี้ เอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการไต่สวนคดีปกครองนั้น คู่ความฝ่ายปกครองจะมีความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหาเหมือนเช่นในวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ที่คู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้วเอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก

<sup>19</sup> อำพน เจริญชินทร์. (2550). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : นิติธรรม. หน้า 65.

<sup>20</sup> ข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่เป็นความลับของทางราชการคุ้มครองอยู่ และฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใหญ่และมีอำนาจมากอาจทำให้การแสวงหาพยานหลักฐาน โดยเอกชนผู้มาฟ้องคดีทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย การใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับการสืบพยานของเอกชนสองฝ่ายที่กฎหมายถือว่ามีความเสมอภาคกันมาใช้กับคดีในกฎหมายมหาชนที่รัฐและฝ่ายปกครองมีฐานะเหนือกว่าเอกชน จึงไม่ต้องด้วยสภาพของคดีปกครองในกฎหมายมหาชนที่ศาลมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวก็คือ วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนนั่นเอง

อาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาในคดีแพ่งอันมีลักษณะเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของศาล กล่าวคือ วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ศาลเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการแสวงหาข้อเท็จจริง (การนำสืบพยานหลักฐาน) โดยคู่ความมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานมานำสืบและมีภาระในการกล่าวอ้างและพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น ในขณะที่วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนนี้ ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีเสียเอง กล่าวคือ ศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น โดยจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น แต่ศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย

นอกจากระบบไต่สวนจะมีสาระสำคัญอยู่ที่ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความแล้ว ระบบไต่สวนยังเป็นระบบที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาในคดีแพ่ง ซึ่งคู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางการดำเนินคดี แม้กระทั่งการกำหนดว่าพยานหลักฐานใดที่ตนจะใช้ในการพิสูจน์ความจริงแห่งคดี ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินการตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่สำหรับระบบไต่สวนนั้นศาลจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาลทั้งสิ้น โดยคู่ความไม่มีสิทธิคัดค้านเลย

จะเห็นได้ว่า ระบบไต่สวนซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นวิธีพิจารณาที่ศาลหรือตุลาการมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการ

ควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสอง ฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>21</sup> ซึ่งเป็นการเน้นว่าศาลปกครองไทยก็นำหลักการไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบดังกล่าวก็ยังได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามระบบไต่สวนอีกด้วย<sup>22</sup> ทั้งนี้ บทบาทในการรวบรวมและแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นจะเน้นไปที่ตุลาการเจ้าของสำนวน โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย<sup>23</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้ใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนนั่นเอง

#### 2.5.2.2 เป็นวิธีพิจารณาที่เน้นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็คือกระบวนการพิจารณาโดยส่วนใหญ่จะกระทำในรูปของลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองมักจะเป็นเรื่องที่ได้แย้งกันที่เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพราะลายลักษณ์อักษรถือเป็นวิธีการตามปกติของฝ่ายปกครองในการแสดงเจตนาต่างๆ ตลอดจนสาเหตุของการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการ

<sup>21</sup> ข้อ 5 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>22</sup> มาตรา 55 วรรคสาม มาตรา 57 วรรคหนึ่ง และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ข้อ 50 ข้อ 50 ข้อ 54 ข้อ 55 และข้อ 56 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

<sup>23</sup> มาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ซักถามและซักค้านของคู่กรณี โดยทนายความต่อหน้าศาลดังเช่นวิธีพิจารณาในทางแพ่งอาจมีปัญหา ซึ่งการทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารฉบับเดียว ดังนั้นในการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ให้โอกาส คู่กรณีจัดทำ ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม โดยคู่กรณีจะถกเถียงกัน ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ มาในขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งสิ้น ขั้นตอนดังกล่าว นอกจากนั้น ศาลยังสามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้จากพยานหลักฐานที่พยานหรือหน่วยงานส่งมา ตลอดจนรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญอีกด้วย หากมีจะเห็นได้ว่าโดยปกติวิธีพิจารณาคดีปกครองจะไม่มี การสืบพยานบุคคลหรือดำเนินการโต้แย้งต่อคู่คดีด้วยวาจา ระหว่าง คู่กรณี แต่ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ต้อง เป็นกรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ มิใช่ใช้วิธีดังกล่าวมาจนเกินความจำเป็น สำหรับการนั่งพิจารณาคดี ของศาล ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีมีสิทธิเสนอคำแถลงด้วยวาจาได้ โดยจะต้องไม่เป็นการเสนอ คำขอใหม่ หรือเสนอข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างใหม่ นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้ว ในสำนวนคดี

2.5.2.3 เป็นวิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดง พยานหลักฐาน ได้อย่างเต็มที่

หลักการดังกล่าวก็คือหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถูกนำมาใช้ใน วิธีพิจารณาคดีทุกประเภท โดยมีความหมายว่า คู่ความในคดีย่อมมีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐาน ทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากใน บางครั้งศาลอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอย่างไม่สมบูรณ์หรืออาจ ไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากศาลได้ทราบข้อเท็จจริงนั้น ก็อาจทำให้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่จะวินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการ เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่บุคคลทุกคนย่อมมี เหตุผลของตนเอง ศาลจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือโต้แย้งของ แต่ละฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงแสดงความเห็นของตนและแสดงพยานหลักฐาน ประกอบข้ออ้างของตนเพื่อโต้แย้งข้ออ้างที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ตลอดจนมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐาน ที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนคดี

จากลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จะเห็น ได้ว่า หลักการที่ศาลปกครองได้มีกฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันหมายถึง การที่ตุลาการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่ถูกจำกัดอำนาจ กล่าวคือ ศาลมี อำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น

นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือ คำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้ หรือตามที่ศาลเห็นสมควร ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม ซึ่งเป็นไปตามนัยข้อ 5<sup>24</sup> ประกอบข้อ 50<sup>25</sup> ของระเบียบ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงทำให้ ศาลปกครองสามารถนำหลักการได้สวนมาใช้กับวิธีการไต่สวนหรือพิพาทได้อย่างเหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ของคู่กรณีให้ข้อพิพาทได้ระงับหรือยุติโดยง่ายขึ้น นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดี ที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและการเปิด โอกาสให้คู่กรณี ได้ทราบข้อเท็จจริงก็เป็นหลักสำคัญ ที่เชื่อมโยงและสนับสนุนให้การไต่สวนข้อพิพาท

### 2.5.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง

ในการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองนั้น เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีเข้ามาสู่ ศาลปกครองแล้ว ขั้นตอนแรกตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องทำการตรวจเรื่องเขตอำนาจศาลตาม มาตรา 8<sup>26</sup> ประกอบมาตรา 10<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>24</sup> ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบในนี้

ในกรณีที่กฎหมาย หรือระเบียบตามวรรคหนึ่ง มิได้กำหนดเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลัก กฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>25</sup> ข้อ 50 ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลอาจ แสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจาก พยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการ แสวงหาข้อเท็จจริง เช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้ หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็น ผู้ซักถาม

<sup>26</sup> มาตรา 8 ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียงโดยมีเขตตลอดท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัด สมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

พ.ศ. 2542 และเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9<sup>28</sup> ที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาในเรื่องต่างๆ ที่เป็นคดีพิพาท มาตรา 42 เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีในเรื่องอายุความตามมาตรา 49<sup>29</sup> มาตรา 52<sup>30</sup> และสุดท้ายของการตรวจเงื่อนไขของการ

---

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลาง ตามวรรคสองและวรรคสาม จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคให้กระทำโดยพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคจะเปิดทำการเมื่อใดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

<sup>27</sup> ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

<sup>28</sup> ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้นुकคตต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

<sup>29</sup> การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ฟ้องคดีคืออำนาจการออกคำบังคับของศาลตามมาตรา 72<sup>31</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ภายหลังจากการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขของการฟ้องคดีซึ่งเป็นการตรวจคำฟ้องเสร็จสิ้นและเมื่อเป็นคดีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้แล้ว กล่าวคือเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมที่ได้มาจากคู่กรณี ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนนี้ จะเรียกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนนี้ศาลจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาตามปกติ จะมีกำหนดระยะเวลาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล หรือภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งขั้นตอนทั้ง 4 ขั้นตอนนี้ คู่กรณีอาจมีคำขอขยายระยะเวลาได้ตามข้อ 42 ถึงข้อ 49 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนที่ 2 เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม เช่น จากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ตามข้อ 50 ของระเบียบ

---

ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>30</sup> การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

<sup>31</sup> ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้การกระทำหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ที่ประชุมใหญ่ฯ นอกจากนี้ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ ตามข้อ 51 รวมถึงการออกไปตรวจสอบสถานที่หรือการเดินทางเผชิญสืบได้ ตามข้อ 56 ของระเบียบเดียวกัน จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนในการดำเนินคดีปกครองเมื่อคดีเข้าสู่ศาลแล้วจะต้องใช้ระยะเวลามากพอสมควรในแต่ละขั้นตอน ก่อนที่จะถึงขั้นตอนสรุปสำนวนคดี ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีแต่ละคดีเป็นอย่างมาก

ดังนั้น จึงเห็นสมควรนำวิธีการระงับทางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยนำมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้คดีที่ค้างการพิจารณาลดลงได้ โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย คดีที่ไม่ยุ่งยาก ชับซ้อน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงไม่มากนัก เพื่อให้การพิจารณาคดีเสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของประชาชนและส่วนรวมได้ทันการณ์อย่างเป็นรูปธรรมที่สุด อย่างไรก็ตาม การจะนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น สิ่งที่ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก เมื่อนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ คือ การพิจารณาว่าคดีพิพาทนั้นมีแนวโน้มว่าเมื่อไกล่เกลี่ยแล้วคดีพิพาทจะยุติลงในเวลาอันสั้น ไม่ยืดเยื้อ ทำให้ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และมีประโยชน์กว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาล นอกจากนี้ยังมีบริบทอื่นๆ ที่ควรนำมาพิจารณาประกอบด้วย อาทิเช่น คู่กรณีในคดีพิพาทนั้นมีความสัมพันธ์กันเป็นเวลานาน และต้องการหรือยังจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันไว้ ทั้งนี้ การระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยนี้ ในต่างประเทศก็ได้มีการนำมาใช้ในหลายๆ ประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวในบทต่อไป