

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในกระบวนการ พิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองในบทที่ 2 และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศในบทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากหลักการพื้นฐานของคดีปกครองหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองอันมีลักษณะพิเศษ ดังที่ได้กล่าวในบทที่ผ่านมาอาจเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจะนำมาตรการไกล่เกลี่ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ เป็นที่ทราบดีว่าปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>1</sup> วิธีพิจารณาความของศาลมีขั้นตอนกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานส่งผลให้เกิดคดีค้างพิจารณาในศาลทุกศาลทวีมากขึ้นทุกวัน ศาลยุติธรรมของไทยจึงนำการไกล่เกลี่ยคดีมาใช้ในคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีครอบครัว คดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงคดีอาญาบางประเภทเพื่อแก้ไขปัญหาคความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาคดี อีกทั้งการไกล่เกลี่ยคดีสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีของคู่กรณีไว้ได้ ประหยัดและทำให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความคดีแพ่งเป็นการไกล่เกลี่ยภายในบริบทของกฎหมายเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันจึงสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้บนพื้นฐานความพึงพอใจของคู่ความตรงเท่าที่ข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในคดีปกครองคู่กรณีฝ่ายเอกชนมีสถานะและอำนาจทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกับฝ่ายปกครอง ในขณะที่ฝ่ายเอกชนรักษาประโยชน์ส่วนของตน แต่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้

---

<sup>1</sup>สถิติคดีปกครอง ปี (2559) ศูนย์ข้อมูลบริหารยุติธรรมศาสตร์ สำนักบริหารยุติธรรมศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง: นับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครอง มีคดีเข้าสู่การพิจารณาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 จำนวน 125,760 คดี  
มาตรา 20 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาทนั้น

โดยอิสระเสรีเช่นเอกชน การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>3</sup> หลักความได้สัดส่วนในการจัดดุลยภาพของประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ การไต่เถียงประนีประนอมยอมความคดีปกครองจึงมีข้อจำกัดดังกล่าว แต่ข้อจำกัดนั้นก็มิใช่เหตุที่ไม่อาจไต่เถียงคดีปกครองแต่อย่างใด ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศก็บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการไต่เถียงคดีได้

สำหรับประเทศไทยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ตุลาการในการไต่เถียงคดี ตุลาการจึงไม่สามารถไต่เถียงคดีปกครองได้ หนึ่งที่คดีหลายคดีและหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทในเรื่องการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>4</sup> (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือยอมรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หลายคดีอาจสามารถยุติข้อพิพาทโดยการไต่เถียงประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณีซึ่งสามารถยุติข้อพิพาทในลักษณะ (Win - Win Situation) คู่กรณีจึงพอใจทุกฝ่ายไม่มีใครแพ้และประหยัดทั้งเงินและเวลาซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา รวมทั้งหาสาเหตุของปัญหาในการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการไต่เถียงไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยปรากฏประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการนำวิธีการไต่เถียงมาใช้ในศาลปกครองได้หรือไม่

การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีต่อศาลเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป เนื่องจากเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง แต่การดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้

<sup>3</sup> พรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 14.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (4)

บางกรณีต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นเหตุให้คำพิพากษาไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว การนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน อาจทำคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และข้อพิพาทยุติลงโดยเป็นที่พอใจระหว่างคู่กรณี แม้การไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกลับนิยมใช้ในการระงับคดีพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่ความมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ต่างจากคดีพิพาททางปกครอง ที่คู่กรณีมีสถานะทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันก็ตาม แต่ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแตกต่างหากจากศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันได้ อีกทั้งตามระบบกฎหมายไทยก็ได้ยอมรับให้นำการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลได้ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน<sup>4</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร<sup>5</sup> เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า สมควรนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองเพื่อให้ศาลสามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว และข้อพิพาทยุติลงโดยเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 บัญญัติว่า“เมื่อ โจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกันเพื่อทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป ในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินการพิจารณาต่อไป”

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 24 และมาตรา 25 บัญญัติว่า

มาตรา 24 วรรคหนึ่ง “เมื่อศาลสั่งรับคำฟ้องแล้ว ให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนดนัดเพื่อการไกล่เกลี่ย ให้การ และสืบพยานในวันเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ศาลส่งสำเนาคำฟ้องหรือสำเนาบันทึกคำฟ้องให้จำเลย และสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย”

มาตรา 25 วรรคหนึ่ง “ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้วให้เจ้าพนักงานคดีหรือบุคคลที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความตกลงกันทำการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อน ในการไกล่เกลี่ย ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควร ผู้ไกล่เกลี่ยจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้”

#### 4.2 ประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้ทุกอนุมาตราหรือไม่

โดยที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และประการที่สองเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากกรณี

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว (กฎและคำสั่ง)ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

5. คดีพิพาททางปกครองอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6)

จากกรณีทั้ง 5 ประเภทข้างต้น มีปัญหาว่า ศาลจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้ทุกอนุฯหรือไม่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) <sup>7</sup>คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีพิพาทประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับ

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎ โดยที่กฎเป็นบทบัญญัติที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินกิจการทางปกครองให้บรรลุผลเป็นบทบัญญัติ ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ขอบเขตจึงค่อนข้างกว้าง ประกอบกับกระบวนการขั้นตอนในการ พิจารณาออกกฎส่วนมากจะผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการหรือคณะบุคคล ซึ่งหากจะแก้ไข เปลี่ยนแปลงย่อมต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบในคณะบุคคลที่ออกกฎนั้นๆ คู่กรณีฝ่ายปกครอง ผู้ออกกฎจึงไม่อาจตกลงประนีประนอมกับคู่กรณีอีกฝ่ายโดยลำพังได้ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎ จึงมีข้อยุ่งยากในการไกล่เกลี่ย

ส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีที่ฟ้องขอให้สั่งห้ามการ กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองและหรือการกระทำ ทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทในคดีเป็นอำนาจดุลพินิจ<sup>9</sup>หรืออำนาจผูกพัน<sup>10</sup> หากเป็นอำนาจผูกพันฝ่าย ปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีก็ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทได้ แต่ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตาม ความเหมาะสม แต่การใช้ดุลพินิจแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ต้องไม่เอื้อประโยชน์แก่คู่กรณีฝ่ายเดียวแล้ว กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ตัวอย่างคดีตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ย เช่น

คดีหมายเลขแดงที่ 206/2551 ศาลปกครองกลาง<sup>10</sup> เป็นการฟ้องคดีระหว่างบริษัท สยามสหบริการ จำกัด(มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้าง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงพร้อมอาคารบริการภายในเขตสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอำเภอ ดลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร และยื่นแบบแปลนการก่อสร้างอาคารบริการจำนวน 7 หลังภายในสถานี

<sup>9</sup>อำนาจดุลพินิจ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้เปิดช่อง ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวอาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่าง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะตัดสินใจ อย่างไร การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

<sup>10</sup>อำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมี ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ

<sup>10</sup>พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 141

บริการน้ำมันเชื้อเพลิงต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา สำนักการโยธา กรุงเทพมหานครได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า อาคารที่ยื่นแจ้งขออนุญาต ใวนั้นเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ข้อ 31 และให้ดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ ต่อมาถูกฟ้องคดีให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนหนังสือให้ผู้ฟ้องคดียื่นแก้ไขแบบแปลนอาคาร และได้ขอวิธีการชั่วคราวศาลจึงนัดไต่สวนคู่กรณีเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และได้ไต่ถ้อยคำคู่กรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่าคดีนี้เป็นกรณีที่สามารถเปลี่ยนแปลงการอนุญาตขอใช้ประเภทอาคารได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอแก้ไขแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบอนุมัติและได้ออกใบรับรองการก่อสร้างอาคาร คัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มาถอนฟ้องคดีนี้ เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

จากคดีตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า การที่ศาลได้นัดคู่กรณีไต่สวน (ไต่ถ้อยคำ) ข้อพิพาท ทำให้ทราบถึงสาเหตุข้อพิพาทว่า เป็นเรื่องพิพาทที่สามารถแก้ไขได้ โดยที่คดีไม่ต้องดำเนินการถึงขั้นมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้เกิดการเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายสูง หลังจากมีการไต่ถ้อยคำแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มายื่นคำขอตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแนะนำ และสามารถก่อสร้างเป็นสถานบริการน้ำมันตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ผิดกฎหมาย เหตุเคือครือนราคาของของผู้ฟ้องคดีจึงหมดสิ้นไป

(2)<sup>11</sup> คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรคำฟ้องประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิบัติตามเรื่องอำนาจหน้าที่ตามข้อพิพาท การเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกันย่อมสามารถทำได้เพราะการไต่ถ้อยคำให้คู่กรณีฝ่ายปกครองทำหน้าที่ตามคำขอสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองที่ฟ้องเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต้องการให้คงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันภายหลังการยุติข้อพิพาท การใช้กระบวนการทางศาลอาจทำลายความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันได้ กรณีดังกล่าวจึงควรที่จะใช้วิธีการไต่ถ้อยคำข้อพิพาท

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

ตัวอย่างคดี<sup>12</sup>ตามมาตรา 9 (2) : ละเลย (การประกอบกิจการและเหตุเดือดร้อนรำคาญ)แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ โดยใช้วิธีการใกล้เคียง เช่น

คดีหมายเลขแดงที่ ส. 3/2556 ศาลปกครองพิษณุโลก<sup>13</sup> เป็นการฟ้องคดีระหว่าง ผู้ฟ้องคดี กับ นายอำเภอตะพานหิน องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุม และผู้ใหญ่บ้าน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อาศัยอยู่ ตำบลวังหลุม จังหวัดพิจิตร มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากชาวบ้านในตำบลวังหลุม อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร ได้จัดงานอุปสมบท ซึ่งผู้จัดงานได้เปิดเครื่องเสียงและเครื่องขยายเสียง ส่งเสียงดังรบกวนผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ใกล้สถานที่จัดงาน ผู้ฟ้องคดีเกรงว่าจะเกิดเหตุเดือดร้อนเช่นนี้อีก จึงมีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุม แต่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุมกลับมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอตะพานหิน หลังจากนั้น นายอำเภอตะพานหิน ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้กำชับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของนายอำเภอตะพานหิน แล้ว รวมทั้งได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุมและผู้ใหญ่บ้าน ให้แจ้งผู้จัดงานมหรสพขออนุญาตการใช้เสียงทุกครั้งที่มีการจัดงานมหรสพแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของนายอำเภอตะพานหิน มิได้ก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการป้องกันเหตุเดือดร้อนในอนาคตได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าต่อไปในครั้งหน้า นายอำเภอตะพานหินมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องควบคุมหรือติดตามการใช้เครื่องขยายเสียงหลังเวลา 22.00 นาฬิกา ต้องลดความดังของเสียงลง หากมีการฝ่าฝืนให้มีอำนาจยุติการใช้เครื่องขยายเสียงทันที และให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลุมออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงภายในเขตพื้นที่

ศาลได้นัดไต่สวนคู่กรณีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญของผู้ฟ้องคดี และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของสังคมในชุมชนโดยคู่กรณีเข้าใจซึ่งกันและกัน ภายหลังจากผู้ใหญ่บ้านหรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องรับปากจะควบคุมหรือติดตามการใช้เครื่องขยายเสียงให้ลดความดังของเสียงลงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีกับให้หันลำโพงไปเสียจากบ้านของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มาถอนฟ้องศาลจึงให้จำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความ

จากคดีตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า การที่ศาลได้นัดคู่กรณีไต่สวน (ใกล้เคียง) ข้อพิพาททำให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ด้วยความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ลดความดังของ

<sup>12</sup>มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>13</sup>พัฒนาการของการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง หน้า 155.

เสียงลง ซึ่งทำให้คู่กรณีพอใจทั้งสองฝ่ายทำให้คดีนี้จบลงโดยศาลไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงขั้นมีคำพิพากษา

(3) คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือมีคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>14</sup> แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยคำฟ้องคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในส่วนของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองสามารถที่จะเจรจาต่อรองกับคู่กรณีได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบทางการเงินของราชการ เนื่องจากเงินที่จะชดใช้เป็นเงินของรัฐ การเจรจาตกลงฝ่ายปกครองต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินของรัฐก่อน ส่วนการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดนั้น การไต่ถ้อยคดีต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและประโยชน์สาธารณะ

ข. ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่คดีประเภทนี้เป็นคดีฟ้องเรียกค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ทำโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจจึงสามารถที่จะเจรจาต่อรองประนีประนอมยอมความกันได้ แต่การตกลงประนีประนอมยอมความก็ต้องอยู่ภายในหลักเกณฑ์การพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 21, 22 และ 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และหรือบทกฎหมายเวนคืนในเรื่องอื่นๆ

ตัวอย่างคดีตามมาตรา 9 (3) : ความรับผิดอย่างอื่น (การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ โดยใช้วิธีการไต่ถ้อย เช่น

<sup>14</sup>มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



คดีหมายเลขแดงที่ 566/2556<sup>15</sup> เป็นการฟ้องคดีระหว่าง ผู้ฟ้องคดี กับ การรถไฟฟ้าชนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การรถไฟฟ้าชนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกับพวก ได้ทำการทุบอาคาร 2 คูหาที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีบน โฉนดที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าส่วนของอาคารที่ถูกทุบมิได้อยู่ในบริเวณที่ได้กำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะเวนคืน กรณีจึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดเว้นการรื้อถอนอาคารทั้งสองคูหาในส่วนที่ไม่ได้เวนคืน

ศาลจึงนัดไต่สวนคู่กรณีเกี่ยวกับคำขอ โดยผู้ถูกฟ้องคดี (การรถไฟฟ้าชนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกับพวก) กับบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ดำเนินการการบูรณะปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างแทนผู้ถูกฟ้องคดีกับพวก ได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงการบูรณะปรับปรุงสิ่งก่อสร้างลักษณะอาคารพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องจึงไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป

จากคดีตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า การที่ศาลได้นัดคู่กรณีไต่สวน (ไกล่เกลี่ย) ข้อพิพาททำให้คู่กรณีสามารถตกลงการได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ยินยอมที่จะทำการบูรณะปรับปรุงสิ่งก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีซึ่งทำให้คู่กรณีพอใจทั้งสองฝ่าย ทำให้คดีนี้เสร็จสิ้นลงโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาจากศาล

(4) <sup>16</sup> คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้นิยามไว้ว่า สัญญาทางปกครองหมายถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีซึ่งอาจแบ่งได้ 2 ส่วน คือ ในส่วนของการได้จัดทำบริการสาธารณะการให้จัดทำสิ่งสาธารณูปโภค การให้สัมปทานหรือให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการจะเจรจาไกล่เกลี่ยกันในส่วนนี้จะต้องอยู่ภายในกรอบขอบเขตของประโยชน์สาธารณะและต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>15</sup>สำนักงานศาลปกครอง. พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 165.

<sup>16</sup>มาตรา 9 วรรค (4) หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คือ หลักความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ และ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับ ค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายนั้น ฝ่ายปกครองสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกับคู่กรณีได้ภายในขอบเขต ของกฎหมาย

ตัวอย่างคดีตามมาตรา 9 (4) : (สัญญากับทางราชการ)<sup>17</sup>แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ย เช่น

คดีหมายเลขแดงที่ 526/2552 เป็นการฟ้องคดีระหว่างกรมการแพทย์ ผู้ฟ้องคดี กับ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้รับทุน รัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาพยาบาลศาสตร์ ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี สำเร็จการศึกษา ได้รับราชการเป็น พนักงานของรัฐ ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 3 โรงพยาบาลราชวิถี และขอลาออกจากราชการ เพื่อประกอบอาชีพส่วนตัวและศึกษาต่อ ผู้ฟ้องคดี (กรมการแพทย์) อนุญาตให้ลาออกจากราชการ เมื่อคิดเป็นระยะเวลาการปฏิบัติราชการรวม 518 วัน ยังปฏิบัติราชการขาดไปอีก 943 วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องชดใช้ทุนรวมค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินผิดสัญญารับทุน แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน (ชดใช้เงินทุน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลจึงนัดไต่สวนคู่กรณี ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจะชดใช้เงินตามคำฟ้องพร้อมดอกเบี้ย ฝิดนัด โดยจะขอผ่อนชำระตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการทำสัญญาและการชดใช้เงิน กรณีสืบทุน ลาศึกษา ฝิดกอบรม ปฏิบัติการวิจัยและปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2528

จากกรณีตัวอย่างคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะเห็นว่า การที่ศาลได้นัดคู่กรณี ไต่สวน (ไกล่เกลี่ย) ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุน ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงชดใช้เงินตาม คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยได้ทำสัญญารับสภาพหนี้กรณีผิดสัญญารับทุน และขอผ่อนชำระต่อ ผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้คดีนี้เมื่อมีการไกล่เกลี่ย คดีก็เป็นอันจบสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงถอนฟ้องคดี ข้อพิพาท สามารถแก้ไขได้ ไม่ต้องดำเนินการถึงขั้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

จากตัวอย่างคดีดังกล่าวข้างต้น เป็นคดีที่ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล ครบทั้งสี่ขั้นตอน กล่าวคือผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องทำคำให้การแก้ฟ้อง และผู้ฟ้องคดีไม่ต้องคัดค้าน คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี และที่สุดคือ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ต้องทำคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งทั้งสี่ขั้นตอน ดังกล่าวจะต้องใช้ระยะเวลาานานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา ดังนั้นถ้ามีการไกล่เกลี่ยตั้งแต่เริ่มฟ้องคดี ก็จะทำให้คดีเสร็จเร็ว คดีไม่รกรศาล เสียค่าใช้จ่ายน้อย

<sup>17</sup> สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 171.

จึงอาจสรุปได้ว่าคดีปกครองทั้ง 4 ประเภท สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้เท่าที่อยู่ภายในขอบอำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่กระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

### 4.3 วิธีการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองควรจะกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

โดยที่สถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองและปริมาณคดีค้างการพิจารณาสะสมที่เพิ่มขึ้นทุกปี<sup>18</sup> ประกอบกับศาลปกครองต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการพิพากษาคดีให้สามารถอำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้รวดเร็ว เป็นธรรม และประหยัดนั้น ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ศาลปกครองควรจะพัฒนานำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดี เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาท โดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลและเพื่อจำกัดประเด็นแห่งคดี ศาลปกครองย่อมมีความชอบธรรมที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เป็นฐานการใช้อำนาจตุลาการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดๆ ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา แต่ศาลก็อาจกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นก่อนฟ้องคดีได้เช่นกัน กล่าวคือ ควรใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นคดี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับคู่กรณีต้องยินยอมพร้อมใจด้วย แต่ไม่ว่าจะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในช่วงเวลาใด หลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องทำด้วยความสมัครใจ และคู่กรณีสามารถออกจากกระบวนการไกล่เกลี่ยได้ทุกเวลา เพราะหากคู่กรณีสมัครใจแล้วยอมทำให้คู่กรณียินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย และฝ่ายปกครองที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยควรเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ หรือสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง

### 4.4 ผู้ที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

โดยที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในขณะเดียวกัน เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกจากจะเป็นผล

<sup>18</sup>สำนักบริหารยุทธศาสตร์. (2560). สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2559. สำนักบริหารยุทธศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลบริหารยุทธศาสตร์. หน้า 1.

ให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยความรวดเร็ว<sup>19</sup> และประหยัดแล้ว ยังเป็นผลให้ข้อพิพาทระงับลงด้วยความพอใจของกลุ่มความ อันมีส่วนในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีของกลุ่มความด้วย ประกอบกับข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลให้ปริมาณคดีที่ค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาสูงขึ้นเป็นลำดับ การไกล่เกลี่ยจึงเป็นทางเลือกที่สำคัญที่ศาลปกครองสมควรนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล การส่งเสริมให้มีการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐาน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่สะดวก รวดเร็ว และทำให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้รับความพอใจ องค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยให้บังเกิดผลสำเร็จนั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย แนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ย ลักษณะเฉพาะของข้อพิพาท ลักษณะของคู่พิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยข้อหนึ่งซึ่งจะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยได้รับความน่าเชื่อถือและส่งเสริมให้คู่พิพาทที่จะใช้การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท คือ การรักษาความลับ อย่างไรก็ตาม หลักการรักษาความลับที่ไม่มีข้อจำกัดที่ชัดเจนอาจนำมาซึ่งการส่งเสริมให้มีการใช้หลักการดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมได้รับผลกระทบ ดังนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างหลักการรักษาความลับในการไกล่เกลี่ยกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยการกำหนดข้อยกเว้นหลักเรื่องการรักษาความลับอันเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้มีความชัดเจน

#### 4.5 ผลในทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองหากไม่ประสบผลสำเร็จ คู่กรณีก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ แต่ถ้าหากการไกล่เกลี่ยสำเร็จผลทางกฎหมายอาจเลือกดำเนินการได้ดังนี้

(1) ในคดีที่คำขอก็ดี ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงร่วมกันให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ก็ดี เป็นกรณีที่ศาลปกครองอาจออกคำสั่งบังคับได้โดยตรงตาม มาตรา 72<sup>20</sup>วรรคหนึ่ง

<sup>19</sup> การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 12 ( 3), หน้า 46.

<sup>20</sup> มาตรา 72 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างใด อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยไม่มีการให้ไปดำเนินการแก้ไขหรือออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองฉบับใหม่อีก คู่กรณีสามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความและให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ ซึ่งเมื่อศาลได้พิจารณาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความและได้ความว่า ข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนและศีลธรรมอันดี ไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองรวมทั้งไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลก็สามารถที่จะมีคำพิพากษาตามยอมได้ และผลแห่งคำพิพากษามายอมรับนั้น หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษามายอมรับนั้นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะขอให้ศาลบังคับตามคำพิพากษาได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ นอกจากนี้ คำพิพากษามายอมรับของศาลดังกล่าวควรที่จะต้องมียกกฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุดต้องห้ามอุทธรณ์เว้นแต่กรณีจะเข้าข้อยกเว้น เช่น มีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉลหรือคำพิพากษามายอมรับนั้นละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำพิพากษามายอมรับนั้นมิได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังเช่นบทบัญญัติของมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ดี หากคำพิพากษามายอมรับมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก บุคคลเช่นว่านั้นย่อมสามารถร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ได้ตามบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) ในคดีที่ข้อตกลงของคู่กรณีเป็นการให้ฝ่ายปกครองจะต้องได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงและหรือออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใดที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้โดยตรงโดยฝ่ายปกครองต้องไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามข้อตกลง

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประนีประนอมยอมความ หากศาลจะมีคำพิพากษาตามยอมก็จะเป็นการที่ศาลออกคำบังคับฝ่ายปกครองจะเกินอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับ จากบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ควรให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการตามข้อตกลงก่อน เมื่อดำเนินการแล้วผู้ฟ้องคดีก็สามารถถอนคำฟ้องนั้นต่อศาลได้

จากการศึกษาการใช้วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ย ซึ่งได้ศึกษาจากประสบการณ์จากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี พบว่าคดีปกครองยอมเป็นคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีปกครองยังมีข้อที่ต้องพึงระวังในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยอยู่บางประการ หากต้องการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองของไทยนั้น อาจทำได้ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

#### 4.5.1 วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสม

วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมีหลายรูปแบบ เช่น การไกล่เกลี่ย การเจรจาต่อรอง จากมาตรการไกล่เกลี่ยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองคดีแต่ละประเภทอาจใช้วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบที่แตกต่างกัน หรือศาลอาจพัฒนาผสมผสานรูปแบบวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิธีพิจารณาของศาลเองก็ได้ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า วิธีระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเหมาะสมกับศาลปกครองของไทย เนื่องจากเป็นวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกที่นิยมมากที่สุดวิธีหนึ่งและมีลักษณะเด่นตรงที่ช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการผ่อนปรนให้แก่กัน โดยมีตุลาการที่เป็นกลางเป็นผู้ช่วยให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ ดังที่ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี ได้มีการนำมาใช้แล้ว

#### 4.5.2 ผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา

ผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในการไกล่เกลี่ยโดยทั่วไปมักเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยมักใช้ผู้ไกล่เกลี่ยเพียงคนเดียว ซึ่งจากการศึกษาประสบการณ์ของทั้งสองประเทศ พบว่า การไกล่เกลี่ยในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายชีวิตลอร์อย่างในฝรั่งเศสและเยอรมนี ผู้ไกล่เกลี่ยก็คือตุลาการศาลปกครองชั้นต้น สำหรับศาลปกครองไทยแล้วผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจเป็นตุลาการศาลปกครอง แต่ที่สำคัญก็คือบุคคลดังกล่าวต้องได้รับการอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย รวมทั้งมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย และมีความมุ่งมั่นที่จะใช้การไกล่เกลี่ยเป็นช่องทางในการยุติข้อพิพาททางปกครองด้วย นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างแนวปฏิบัติการใช้การไกล่เกลี่ยที่ละเอียดชัดเจน ผู้ศึกษาเสนอให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยศาลเป็นหลัก

#### 4.5.3 ขั้นตอนและวิธีพิจารณา

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 243 แล้ว พบว่า ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการไต่ถามได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มรับคำฟ้องไว้พิจารณาจนกระทั่งก่อนมีคำพิพากษา เพราะตุลาการศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องให้ครบทั้งสี่ขั้นตอนก่อน<sup>21</sup> โดยทั่วไปการไต่ถามควรใช้ในชั้นก่อนการพิจารณาคดีหรือถ้าพิจารณาไปบ้างแล้ว ก็ควรอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการฟ้องคดี ผู้ศึกษาเห็นว่า ช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการไต่ถามก็คือ ภายหลังจากที่ศาลสั่งรับฟ้องแล้ว แต่ก่อนจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยศาลอาจเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้ามาพบอย่างไม่เป็นทางการเพื่อสอบถามถึงปัญหาหรือข้อขัดข้อง รวมถึงอุปสรรคอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ศาลอาจเรียกคู่กรณีเข้ามาไต่ถามภายหลังจากจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วก็ได้ แต่ไม่ควรช้ากว่านี้ เพราะประโยชน์ที่สำคัญของการไต่ถามก็คือ เพื่อช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาล

#### 4.5.4 ประเภทคดีที่เหมาะสมในการใช้วิธีการไต่ถาม

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะคดีปกครองที่ฟ้องมายังศาลปกครองไทย อาจแบ่งได้ 9 ประเภทคดี ได้แก่ คดีเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลฯ คดีเกี่ยวกับการเวนคืนฯ คดีเกี่ยวกับการพัสดุฯ คดีเกี่ยวกับที่ดินฯ คดีเกี่ยวกับการปกครองฯ คดีเกี่ยวกับกิจการคมนาคมฯ คดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคารฯ คดีเกี่ยวกับการศึกษาฯ และเรื่องอื่นๆ<sup>22</sup>ซึ่งในจำนวนนี้คดีที่เหมาะสมในการใช้การไต่ถามที่สำคัญก็คือ คดีเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งเป็นประเภทคดีที่เหมาะสมในการไต่ถาม นอกจากนี้ในคดีประเภทอื่นๆ ก็อาจใช้กระบวนการไต่ถามได้ หากมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า

(2) คดีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน เพราะการไต่ถามแม้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ช่วยจำกัดประเด็นแห่งคดีให้แคบเข้ามา จึงช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลโดยรวมลงได้

<sup>21</sup>มาตรา 55 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51

<sup>22</sup>ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 จาก สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2551. (2552). ศูนย์ข้อมูลการบริหาร สำนักนโยบายและแผน สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 33.

(3) คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องเงิน กล่าวคือ เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดี (เอกชน) ต้องการให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทนในกรณีละเมิด หรือใช้เงินตามสัญญาและความรับผิดชอบอื่น

(4) คดีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่แท้จริงให้ฝ่ายปกครองกระทำการบางอย่าง เช่น ต้องการให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิพิพาทออกมาขอโทษต่อการกระทำนั้นๆ ยิ่งกว่าการเรียกร้องค่าทดแทน อันเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือการเยียวยาโดยหน่วยงานทางปกครองจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลที่ตรงตามความประสงค์ยิ่งกว่า

(5) คดีที่มีคนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง คดีที่มีลักษณะห้าประการดังกล่าวข้างต้นเป็นคดีที่เหมาะสมในการไต่สวน

#### 4.5.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการไต่สวน

สำหรับศาลปกครองที่มีวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนซึ่งใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งคดีส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องใช้ทนายความ และในคดีที่มีทุนทรัพย์ ศาลอาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ การดำเนินคดีในศาลปกครองจึงมีความประหยัดและรวดเร็วในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองในแต่ละปีมีจำนวนมาก ประกอบกับมีคดีที่ค้างพิจารณาอยู่อีกจำนวนหนึ่งทำให้การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลปกครองเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่งเพราะจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระยะยาว

#### 4.5.6 โอกาสและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยของศาลปกครอง

ปัจจัยที่มีผลสำคัญต่อ โอกาสและความสำเร็จในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองไทยที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

##### (1) ตุลาการศาลปกครอง

ถ้าผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่มีความมุ่งมั่น ไม่เชื่อถือ หรือไม่มั่นใจในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองแล้ว ย่อมเป็นไปได้เลยที่การไกล่เกลี่ยจะประสบผลสำเร็จ

##### (2) ความพร้อมของตุลาการ

หากผู้บริหารศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง และตุลาการศาลปกครอง ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการไกล่เกลี่ยยอมเปิดใจรับเอาการไกล่เกลี่ยไว้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดีแล้ว ปัจจัยต่อมาที่ต้องพิจารณาก็คือ ความพร้อมของบุคลากรสำนักงานศาลปกครอง ต้องจัดให้มีการฝึกอบรมทั้งต่อตุลาการที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีในชั้นระหว่าง



พิจารณาคดี นอกจากนี้ ในการจัดการไกล่เกลี่ยโดยตุลาการศาลปกครอง ต้องเป็นการให้บริการที่ไม่คิดค่าใช้จ่ายกับคู่กรณีเพิ่มเติม เพราะจะเป็นการสร้างภาระแก่คู่กรณีเกินควร และอาจทำให้คู่กรณีไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอันทำให้การไกล่เกลี่ยล้มเหลวในที่สุด

(3) ความพร้อมของสถานที่

ศาลปกครองต้องจัดเตรียมสถานที่ที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย โดยอาจใช้ห้องใต้สวนในกรณีที่ตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และหากจัดให้มีการไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนการพิจารณาคดี สำนักงานศาลปกครองก็ต้องจัดเตรียมห้องเป็นพิเศษสำหรับการไกล่เกลี่ยในชั้นนี้ด้วย