

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง*

THE DEVELOPMENT OF LAWS ON PRE-LITIGATION MEDIATION OF DISPUTE REGARDING ADMINISTRATIVE CONTRACT IN ADMINISTRATIVE COURT

จรรยาพร เหมรังษี^{1*}, โกเมศ ขวัญเมือง¹, พระสิทธินิติธาดา (ชลัช พรหมะวัน)²

Jaruayporn Hemrangsee^{1*}, Gomes Kwanmuang¹, Phrasitthinitithada (Chalat Phrommawan)²

¹หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระนครศรีอยุธยา ประเทศไทย

¹Doctor of Laws Program in Laws, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, Thailand

²หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระนครศรีอยุธยา ประเทศไทย

²Doctor of Philosophy in Laws, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, Thailand

*Corresponding author E-mail: Jaruayporn13607@gmail.com

*Tel: 065-949-4887

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 2) เพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญจำนวน 20 รูป/คน รวมถึงการสนทนากลุ่มเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 รูป/คน และนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์นำเสนอผลแบบพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง พบว่า เนื่องด้วยคดีของศาลปกครองค่อนข้างใช้ระยะเวลาพิจารณาคดีที่ยาวนานโดยเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งระยะเวลาที่ยาวนานทำให้เกิดความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ แม้ในปัจจุบันคู่กรณีสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีได้ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งเรื่อง ความยากในการเข้าถึง ค่าใช้จ่าย และเวลา ซึ่งขัดกับหลักการที่ต้องการให้กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถเข้าถึงง่าย 2) เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66/1 และจัดทำร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง พ.ศ..... เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง, คดีปกครอง, สัญญาทางปกครอง, การระงับข้อพิพาทเชิงทางเลือก, ศาลปกครอง



Abstract

Objectives of this dissertation were: 1) To examine the problems and obstacles relating to litigation proceedings and post - filing dispute mediation in administrative contract disputes before the Administrative Courts. 2) To propose amendments of the laws concerning pre-litigation mediation of administrative contract disputes in the Administrative Courts, conducted by the qualitative research methodology comprising documentary research through the study and analysis of relevant legal documents and materials, together with in - depth interviews to collect data from 20 key informants in addition, a focus group discussion was conducted with 9 participants who were experts. The collected data were analyzed using descriptive interpretation. Findings were as follows: 1) Substantial problems and obstacles existed in relation to litigation proceedings and post - filing mediation of administrative contract disputes before the Administrative Courts. It has been observed that proceedings before the Administrative Court generally require a considerable period of time to reach final disposition, particularly in disputes concerning administrative contracts. The prolonged duration of the dispute resolution process may result in irreparable harm. Although the parties are currently able to engage in mediation after litigation has been initiated, such post-filing mediation remains subject to several limitations, particularly in terms of accessibility, cost, and time. These limitations are inconsistent with the fundamental principle that mediation should be readily accessible to all parties. 2) Consistent with the principle of legality, be empowered to conduct pre - litigation mediation in administrative contract disputes. Accordingly, amendments to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 were recommended. The researcher also proposed a Draft Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Pre-Litigation Mediation of Administrative Contract Disputes, B.E., to establish the rules and procedures governing such mediation. These measures would enhance the efficiency of case management within the Administrative court system.

Keywords: Pre-Litigation Mediation, Administrative Case, Administrative Contract, Alternative Dispute Resolution (ADR), Administrative Court

บทนำ

การพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้เน้นการสร้างกลไกทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการไกล่เกลี่ย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดี (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และ บรรเจิด สิงคนดี, 2562) สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐในการแก้ไขปัญหาคอขวดของระบบกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ โดยเฉพาะปัญหาจำนวนคดีล้นศาล การใช้เวลานานในการพิจารณาคดี และการขาดกลไกที่ยืดหยุ่นในการแก้ไขข้อพิพาทที่ซับซ้อน การปฏิรูปจึงมุ่งสู่การสร้างระบบที่สมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ศาลปกครองของประเทศไทยก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (คลองธรรม ธรรมรัฐ, 2559) ในปัจจุบันศาลปกครองได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาศาลปกครอง ระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) (สำนักงานศาลปกครอง, 2562) หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของแผนแม่บท คือ การพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ย และการประนีประนอมยอมความ

โดยตระหนักว่ากระบวนการเหล่านี้สามารถช่วยลดภาระคดีความ เพิ่มความพึงพอใจของคู่ความ และสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืน แผนแม่บทจึงกำหนดให้มีการศึกษาและพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมกับลักษณะและประเภทของคดีปกครอง

เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองหลายประเภทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) - (6) ในจำนวนนี้มีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาคดีประเภทสัญญาทางปกครองต้องใช้เวลานาน และมักส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของภาครัฐ ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ศาลปกครองได้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องมาใช้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท บัญญัติไว้ตั้งแต่ มาตรา 66/1 - มาตรา 66/12 อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยหลังฟ้องยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้วภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12), 2562) ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยภายหลังยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เนื่องด้วยกระบวนการฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะส่งผลให้คู่สัญญาเกิดความไม่ปรองดองกัน ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ย หลังฟ้องสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงอาจไม่ใช่แนวทางการแก้ปัญหาสำหรับคดีประเภทนี้ที่ดีที่สุด เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นจุดเริ่มต้นของการเกิดสัญญาทางปกครองเกิดจากการตกลงกัน ดังนั้น การแก้ปัญหาของคดีประเภทนี้ แนวทางที่ดีที่สุดคือการตกลงกันแก้ปัญหา โดยการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้เร็วที่สุด และควรเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นก่อนฟ้องคดี เพราะก่อนฟ้องคดีความสัมพันธ์ของคู่สัญญา อาจอยู่ในช่วงเวลาที่สามารถตกลงกันได้

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีความยืดเยื้อส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ในหลายมิติ ได้แก่ ความล่าช้าในการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ การลดลงของความเชื่อมั่นของนักลงทุนภาคเอกชน และการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนในรูปของความไม่แน่นอนทางธุรกิจ การเพิ่มขึ้นของต้นทุนการดำเนินงาน และการลดลงของความสนใจในการเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ ปัญหาเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการหากลไก ทางเลือกที่สามารถแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การขาดกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องส่งผลให้ศาลปกครองต้องรับภาระคดีความที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสะสมคดีค้างพิจารณาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการพิจารณาคดี ตุลาการต้องรับภาระงานมากเกินไป ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคดี

จากสถิติของศาลปกครองที่จำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดีจะเห็นได้ว่าคดีบางส่วนจบได้เร็ว ภายใน 1 ปี แต่ก็ยังเป็นเพียงคดีส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถเสร็จการพิจารณาได้ภายใน 1 ปี ส่วนใหญ่แล้วคดีปกครอง จะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนานกว่าจะระงับข้อพิพาทได้ ซึ่งไม่ตรงต่อความต้องการของ ประชาชนและไม่ตรงกับแผนแม่บทการพัฒนาศาลปกครองทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการคดีปกครอง ด้านที่ 2 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม ด้านที่ 3 การพัฒนาศาลปกครอง อัจฉริยะ ด้านที่ 4 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กรสู่ความเป็นเลิศ และด้านที่ 5 การยกระดับ ความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม โดยเฉพาะด้านที่ 1 ที่ต้องการให้คดีปกครอง สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครอง ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำงานวิจัยนี้ ขึ้นเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง ในการแก้ไขปัญหาหลายประการ ทั้งการลดภาระคดี การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารโครงการภาครัฐ และการสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชน



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง
2. เพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีวิธีดำเนินการวิจัย โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ จาก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลปกครอง ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี และข้อมูลทุติยภูมิ จากบทความ หนังสือ และงานวิชาการ มีขั้นตอนดำเนินการแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่หนึ่ง การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 และระยะที่สอง นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารในระยะที่หนึ่งมาวิเคราะห์เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์และนำเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่มเฉพาะ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดต่างเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและเรื่องสัญญาทางปกครอง มีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากตุลาการศาลปกครอง จำนวน 2 คน พนักงานอัยการ จำนวน 3 คน พนักงานคดีปกครอง จำนวน 4 คน ทนายความ จำนวน 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พระภิกษุ จำนวน 4 รูป/คน และประชาชนทั่วไป จำนวน 3 คน รวมทั้งหมด จำนวน 20 รูป/คน
2. ผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 9 รูป/คน ประกอบด้วย อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พระภิกษุ จำนวน 5 รูป/คน ผู้พิพากษา จำนวน 2 คน และทนายความ จำนวน 2 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. จัดระเบียบข้อมูล (data organizing) ได้แก่ การนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเชิงเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา
2. การแสดงข้อมูล (data display) ได้แก่ การนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดสนทนากลุ่มเฉพาะ ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic induction) โดยนำข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี
3. การหาข้อสรุป ได้แก่ การตีความหมายและตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย ใช้การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล
4. สรุปผลการวิจัย และนำเสนอผลการวิจัย ซึ่งเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

1.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีความยืดเยื้อ ทำให้เกิดการสะสมคดีค้างพิจารณาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการพิจารณาคดี ตุลาการต้องรับภาระงานมากเกินไป ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องใช้เวลาและบุคลากรในการพิจารณาคดีที่อาจสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่นที่รวดเร็วและประหยัดกว่า

อีกทั้งอาจมีผลกระทบต่อภาครัฐ เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ยืดเยื้อทำให้โครงการต้องหยุดชะงักหรือดำเนินการไม่ได้ตามแผน ส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาประเทศ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งค่าทนายความ ค่าผู้เชี่ยวชาญ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนทางอ้อมจากการที่บุคลากรของหน่วยงานของรัฐต้องใช้เวลาในการดำเนินคดีแทนที่จะทำงานด้านอื่น ๆ โดยภาคเอกชนเองก็ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินคดี ทั้งนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นเรื่องของการทำสัญญาซึ่งมักเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของประเทศ ซึ่งถือเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบในวงกว้างของประเทศ

เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนาน โดยระยะเวลาที่ศาลปกครองใช้ในการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จแต่ละคดี ในจำนวนคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองชั้นต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 8,671 คดี (สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2565) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีคดีที่รับผิดชอบในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด จำนวน 23,735 คดี โดยในจำนวนคดีดังกล่าวเป็นคดีรับเข้าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จำนวน 7,951 คดี และคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 15,784 คดี (สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2566) และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 มีคดีที่รับผิดชอบในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด จำนวน 15,077 คดี โดยในจำนวนคดีดังกล่าวเป็นคดีรับเข้าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จำนวน 4,435 คดี และคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จำนวน 10,642 คดี (สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2567) จากสถิติของศาลปกครองที่จำแนกตามระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดี เห็นได้ว่าคดีบางส่วนจบได้เร็วภายใน 1 ปี แต่ก็ยังเป็นเพียงคดีส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถเสร็จการพิจารณาได้ภายใน 1 ปี ส่วนใหญ่แล้วคดีปกครองจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนานกว่าจะระงับข้อพิพาทได้

เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยหลักตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) - (6) ซึ่งสามารถจำแนกประเภทคดีได้หลายประเภทด้วยกัน โดยคดีประเภทสัญญาทางปกครองถือเป็นคดีที่มีจำนวนไม่น้อยที่ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จากสถิติคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้น จำแนกตามประเภทคดีที่ฟ้องมากที่สุดจำนวน 5 ลำดับนั้น คดีประเภทสัญญาทางปกครองเป็นประเภทคดีที่มีการรับเข้าสู่ศาลปกครองชั้นต้นเป็นลำดับที่สอง กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คดีประเภทการพัสดุ สัญญาทางปกครอง มีคดีรับเข้าจำนวน 1,595 คดี คิดเป็นร้อยละ 17.44 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 คดีประเภทการพัสดุ สัญญาทางปกครอง มีคดีรับเข้าจำนวน 1,322 คดี คิดเป็นร้อยละ 16.45 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 คดีประเภทการพัสดุ สัญญาทางปกครอง มีคดีรับเข้าจำนวน 1,459 คดี คิดเป็น ร้อยละ 16.60 ดังนั้น หากสามารถบริหารจัดการให้คดีประเภทสัญญาทางปกครองเสร็จสิ้นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ก็จะสามารถช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้



โดยหากมีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องมาใช้บังคับในการระงับข้อพิพาท การบริหารจัดการคดีก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาคดีที่ไม่แน่นอน และต้นทุนในการไกล่เกลี่ยต่ำกว่าการดำเนินคดีอย่างมาก จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญพบว่า สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ประมาณร้อยละ 60 - 80 % เมื่อเปรียบเทียบกับการให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทจนถึงที่สุด และการไกล่เกลี่ยช่วยรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐและเอกชน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เน้นการหาทางออกร่วมกันมากกว่าการต่อสู้กันในศาล

นอกจากข้อมูลที่ผู้วิจัยวิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 20 รูป/คน โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง ประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครอง พนักงานอัยการ พนักงานคดีปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พระภิกษุ ทนายความ และประชาชน ด้วยคำถามที่ว่า ท่านคิดว่าในปัจจุบันการดำเนินคดีในศาลปกครองโดยเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง เพราะเหตุใด จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถสรุปคำตอบได้คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า คดีประเภทสัญญาทางปกครอง เป็นคดีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงที่ใช้พยานหลักฐานส่วนใหญ่เป็นพยานเอกสารค่อนข้างมาก จึงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีค่อนข้างยาวนาน เมื่อเกิดความล่าช้าขึ้น ผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจต้องรับภาระดอกเบี้ย ค่าเสียหายเพิ่มขึ้น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจำนวนมาก ความยุติธรรมจึงเกิดขึ้นได้ช้าตามไปด้วย ซึ่งตามหลักการแล้วความยุติธรรมต้องเกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วเพื่อให้สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่รัฐหรือเอกชนได้อย่างทันทั่วทั้ง

1.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดี

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การดำเนินคดีในศาลปกครองมีเพียงการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น คดีปกครองทุกประเภทไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ย แต่ในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 โดยแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีขึ้นเป็นครั้งแรกเพิ่มเติมหมวดที่ 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ 2/1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาตรา 66/1 - มาตรา 66/12 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อีกทางหนึ่ง และในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ.2562 ซึ่งศาลปกครองได้มีการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองทุกศาลทั่วประเทศ พบว่า มีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 792 คดี ไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ จำนวน 737 คดี คิดเป็นร้อยละ 93.05 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จทุกประเด็นหรือสำเร็จบางประเด็น จำนวน 449 คดี ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ จำนวน 269 คดี และการไกล่เกลี่ยยุติลงเนื่องจากคดีหลักสิ้นสุด จำนวน 19 คดี และมีคดีที่อยู่ระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ย จำนวน 55 คดี โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประเภทคดีที่มีการขอไกล่เกลี่ยมากที่สุด คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (สำนักงานศาลปกครอง, 2567) จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองถือเป็นกระบวนการที่สามารถทำให้คดีปกครองเสร็จการพิจารณาคดีได้จำนวนไม่น้อย สามารถทำให้คดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองยุติได้โดยเร็ว ส่งผลให้คดีของศาลปกครองลดน้อยลง สามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามข้อมูลที่กำลังมาข้างต้นเป็นการนำเสนอเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีที่เกิดขึ้นจริงในศาลปกครองทั่วประเทศ โดยอ้างอิงสถิติข้อมูลของศาลปกครอง แต่เนื่องด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีศึกษาเจาะจงเฉพาะประเภทคดีสัญญาทางปกครองยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เห็นได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะจงจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 20 รูป/คน จากคำถามที่ว่า ท่านคิดว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง เพราะเหตุใด ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่เข้าถึงได้ยาก เพราะจะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อน ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายขึ้นทั้งค่าขึ้นศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เมื่อกระบวนการเข้าถึงยากจึงส่งผลให้ประชาชนที่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้จริง อีกทั้ง เมื่อมีการฟ้องคดีก็จะมีบุคคลเข้ามามีส่วนได้เสียในคดีมาก การตกลงกันในกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องจึงอาจเป็นไปได้ยากตามไปด้วย

2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

เนื่องด้วยในปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองประเภทสัญญาทางปกครองมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยได้เฉพาะหลังฟ้องคดีเท่านั้น โดยในปี 2562 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่ 2/1 ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 รวมทั้งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 สำหรับประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีได้ มี 4 ประเภท โดยหนึ่งในสี่ประเภทนั้น คือ คดีประเภทสัญญาทางปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66/2) แต่ในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีที่มีข้อพิพาททางปกครองหากมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสียก่อน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 วางหลักว่า จะสามารถไกล่เกลี่ยได้เฉพาะภายหลังจากที่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายในศาลปกครองไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกมารองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เพื่อให้คู่กรณีผู้ซึ่งมีปัญหาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถเลือกใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในช่วงเวลา ก่อนฟ้องคดีได้ อาจถือได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองยังไม่สมบูรณ์เต็มรูปแบบ และระบบการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สนองรับนโยบายของศาลปกครอง

โดยหลักแล้วปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือประเด็นข้อพิพาท ควรมีลักษณะประเด็นข้อพิพาทไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป และควรมีลักษณะที่อยู่ในขอบเขตที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ โดยไม่มีผลกระทบทั้งต่อบุคคลที่อยู่นอกกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยลักษณะมักเป็นข้อพิพาทที่มีกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายชัดเจนระหว่างรัฐกับเอกชน จึงเอื้อต่อการกำหนดประเด็นข้อพิพาทให้แคบและไม่ซับซ้อนเกินไป เมื่อประเด็นไม่ต้องอาศัยการตีความข้อกฎหมายที่ลึกซึ้งมาก การไกล่เกลี่ยจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว อีกทั้งข้อพิพาทลักษณะนี้มักเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ซึ่งคู่กรณีสามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขหรือหาข้อยุติร่วมกันได้ การไกล่เกลี่ยจึงเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายรักษาผลประโยชน์ร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่ยาวนาน ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะจัดให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดี



ทั้งนี้ เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาหลักธรรมเพื่อบูรณาการกับแนวคิดที่จะพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น พบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหลักการเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เกี่ยวกับเหตุผลและความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอสาระสำคัญหรือหลักเกณฑ์ที่ควรมีในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถเข้าถึงง่าย ลดค่าใช้จ่าย และคู่กรณีได้รับความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว ดังนี้

หลังจากที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ หลักธรรม และเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญโดยการเลือกแบบเจาะจง และการสนทนากลุ่มเฉพาะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เกี่ยวกับเหตุผลและความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอสาระสำคัญหรือหลักเกณฑ์ที่ควรมีในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถเข้าถึงง่าย ลดค่าใช้จ่าย และคู่กรณีได้รับความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว ดังนี้

1. การเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องมาจากความสมัครใจของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องการให้ข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เนื่องด้วยตามหลักพื้นฐานสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องยึดถือและตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ความสมัครใจ” หรือ “ความยินยอม” ของคู่กรณี นอกจากนั้นความสมัครใจของคู่กรณีจะต้องมีอยู่ตลอดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งการดำเนินการสิ้นสุด คู่กรณีมีสิทธิในการถอนตัวออกจากการไกล่เกลี่ยได้ตลอดเวลาที่มีการดำเนินการไกล่เกลี่ย อันเป็นผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลง

2. ประเภทของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้ เนื่องจากประเภทคดีที่สมควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากที่สุด คือ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) งานวิจัยฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นโดยเจาะจงวิเคราะห์เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

3. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างยิ่ง โดยมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาความพึงพอใจและทราบจุดประสานประโยชน์ร่วมกันของคู่กรณีอย่างมีดุลยภาพและเกิดความพึงพอใจระหว่างคู่กรณีให้ได้มากที่สุด เห็นว่า ควรให้มีการจัดทำบัญชีผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีความชำนาญ และต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยตรง และเพื่อลดปริมาณงานของตุลาการศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. สภาพบังคับของการไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยสามารถยุติลงได้ไม่ว่ายุติลงได้ทั้งหมดหรือยุติลงได้บางประเด็น และได้มีการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หากต่อมาคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถบังคับตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดี เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีสภาพบังคับได้ตามกฎหมาย และเพื่อให้แนวคิดที่นำการระงับข้อพิพาทเชิงทางเลือกมาใช้เพื่อลดปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลใช้ได้จริง

อภิปรายผล

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

กรณีสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่มีความยืดเยื้อ ตุลาการต้องรับภาระงานมากเกินไป ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องใช้เวลาและบุคลากรในการพิจารณาคดีที่อาจสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่นที่รวดเร็วและประหยัดกว่า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 20 รูป/คน ผู้วิจัยได้สรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีไว้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานก่อนฟ้องคดี คดีประเภทสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่มีเอกสารเป็นหลักในการดำเนินคดี เอกสารนั้นมีที่มาจากหลายแหล่ง การเรียกผู้ครอบครองเอกสารมาแต่ละคนเพื่อให้ส่งมอบพยานเอกสารจึงไม่ใช่เรื่องง่าย และต้องใช้เวลา ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการฟ้องคดีก่อนศาลมีคำสั่งรับฟ้อง เนื่องด้วยรูปแบบการฟ้องคดีของศาลปกครองต้องการให้ประชาชนทั่วไปสามารถฟ้องคดีด้วยตนเองได้ จึงไม่ได้กำหนดรูปแบบของคำฟ้องไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองซึ่งมีระบบการพิจารณาในระบบไต่สวนจะทำหน้าที่ในการให้คู่กรณีเสนอข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นสาระสำคัญ จนกว่าจะได้สาระสำคัญครบถ้วน ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี คดีประเภทสัญญาทางปกครองเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงเยอะ การพิจารณาคดีค่อนข้างซับซ้อน และประกอบกับศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง การพิจารณาส่วนต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ อันอาจทำให้คดีล่าช้า เมื่อพิจารณาประกอบหลักที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือการปฏิเสธความยุติธรรม ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีควรได้รับโอกาสที่จะเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสมกับการแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทได้ดีที่สุด

กรณีสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดีนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/4 กำหนดให้คู่กรณีสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้นับแต่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากทั้งค่าขึ้นศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกมากมายก่อนจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ทั้งที่ตามหลักการแล้วกระบวนการไกล่เกลี่ยควรเข้าถึงง่าย และนอกจากนี้กระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีอาจไม่จูงใจให้คู่กรณีเข้าร่วมมากเท่าที่ควร เพราะเมื่อมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้ว แรงจูงใจในการเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยอาจน้อยลงเพราะมีความบาดหมางเกิดขึ้นจากกระบวนการฟ้องร้องแล้ว ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะจงจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำนวน 20 รูป/คน ก็สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่เข้าถึงได้ยาก ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายขึ้นทั้งค่าขึ้นศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีเข้าถึงยาก ส่งผลให้ประชาชนที่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้จริง

2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เป็นการเพิ่มทางเลือกหรือเพิ่มโอกาสให้แก่คู่กรณีที่มีความประสงค์จะเจรจาไกล่เกลี่ย ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทเชิงทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางออกร่วมกันได้ ตั้งแต่ในช่วงเวลาก่อนฟ้องคดีต่อศาล การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจึงจำต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ (ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์,



2568) จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งต้องมีกฎหมายให้อำนาจอันตรงกับหลักที่ว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2543) ดังนั้น การจะให้ศาลปกครองมีอำนาจในการไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจเพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ของศาลปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 พร้อมทั้งจัดทำร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพื่อให้อำนาจศาลปกครองในการไต่สวนข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนฟ้องคดีได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินการตามโครงการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง : เสวนาทางวิชาการเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความพร้อมในการนำระบบไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการไต่สวนก่อนฟ้องเป็นสิ่งที่สำคัญ ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองอาจไม่มีความพร้อมเรื่องอัตราค่าจ้าง แต่หากต่อไปกำหนดให้งานไต่สวนข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีเป็นภารกิจของสำนักงานศาลปกครอง ก็จะสามารถพัฒนากระบวนการดังกล่าวได้ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2565) และงานวิจัยของ อมรรัตน์ อำมาตเสนา, สนิษฐา ดิษฐปาน ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการไต่สวนข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี : ศึกษาเปรียบเทียบการไต่สวนข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทยและอเมริกา (อมรรัตน์ อำมาตเสนา และ สนิษฐา ดิษฐปาน, 2563) และงานวิจัยของ วิสสุต คิตติ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การไต่สวนข้อพิพาทแบบบังคับก่อนการฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส (วิสสุต คิตติ, 2564) ผลการวิจัยทั้งสองเรื่องพบว่า ประเทศไทยควรออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาททางปกครอง นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการไต่สวนข้อพิพาททางปกครองของประเทศไทยในอนาคต อันจะช่วยลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลปกครองและลดค่าใช้จ่ายของประชาชนในการดำเนินคดีด้วย

องค์ความรู้ใหม่

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากงานวิจัย โดยนำเสนอการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง



ภาพที่ 1 การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

แผนภาพดังกล่าวแสดงองค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยในรูปแบบของโมเดล อธิบายว่า การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง เมื่อใช้หลักอธิรณสมณวิธี ประการที่ 7 คือ ตินวัตถการวินัย มาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ย เนื่องจากหลักตินวัตถการวินัยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้การระงับข้อพิพาทโดยการหาทางออกร่วมกัน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างบุคคลที่เป็นความกัน ทั้งเพื่อให้เกิดความพึงพอใจกับทุกคน หลักตินวัตถการวินัยจึงมีความสอดคล้องกับการระงับข้อพิพาทเชิงทางเลือกอย่างกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นอย่างมาก ประกอบกับเมื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ผลลัพธ์เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ควรเริ่มจากความสมัครใจของคู่กรณีที่มีความประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลปกครองได้

2. ประเภทของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้ งานวิจัยนี้เจาะจงเฉพาะคดีประเภทสัญญาทางปกครอง

3. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศาลปกครองควรจัดทำบัญชีผู้ไกล่เกลี่ยขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพ และลดภาระงานของตุลาการศาลปกครอง

4. สภาพบังคับของการไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ให้ทำเป็นบันทึกข้อตกลง และศาลรับรอง บันทึกข้อตกลงดังกล่าวหากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากภายหลังมีการผิดบันทึกข้อตกลงก็สามารถบังคับคดีตามบันทึกข้อตกลงนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

ภายหลังที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจะได้ผลลัพธ์ใหม่ คือ เกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่งผล คือ ไม่มีค่าใช้จ่าย เข้าถึงกระบวนการได้ง่าย ช่วยลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลปกครอง และสร้างแรงจูงใจให้ไกล่เกลี่ยสำเร็จ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาหรือข้อจำกัดของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีได้ โดยโมเดลนี้ชี้ให้เห็นว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีส่งผลดีต่อระบบการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับข้อพิพาทประเภทสัญญาทางปกครองได้อย่างแท้จริง

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนับเป็นหนึ่งประเภทคดีที่มีความสำคัญของระบบศาลปกครองไทย และเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมาก เนื่องจากเป็นคดีที่มีความซับซ้อนสูงและมักเกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ส่งผลให้การดำเนินคดีมีความยืดเยื้อและใช้ระยะเวลานานกว่าคดีประเภทอื่น โดยผลกระทบจากความล่าช้าดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงในกระบวนการยุติธรรม แต่ยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ไม่ว่าในด้านภาครัฐหรือเอกชนการดำเนินคดีที่ยืดเยื้อส่งผลให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าทนายความ ค่าผู้เชี่ยวชาญ และค่าใช้จ่ายทางกระบวนการอื่น ๆ รวมถึงต้นทุนแฝงจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้เวลาในการดำเนินคดีแทนการปฏิบัติหน้าที่หลัก ขณะที่ภาคเอกชนเองก็ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูงเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากสถิติของศาลปกครองพบว่า ปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลยังคงอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง และมีสัดส่วนของคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณามากกว่าคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จในแต่ละปีอย่างมีนัยสำคัญ แม้ในปัจจุบันจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปี พ.ศ.2562 โดยเพิ่มเติมในส่วนที่ 2/1 มาตรา 66/1 - มาตรา 66/12 ให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดีได้ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ทั้งกระบวนการที่เข้าถึงยาก คู่กรณีต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายหลายประการ ที่สำคัญ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วทำให้คู่กรณีเกิดความบาดหมางใจกัน จึงอาจส่งผลต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีได้ กรณีเพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่มี



ค่าใช้จ่าย เข้าถึงง่าย สร้างแรงจูงใจให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จ และเป็นกระบวนการที่ลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1 เพื่อให้อำนาจศาลปกครองสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ พร้อมทั้งผู้วิจัยได้จัดทำร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เอกสารอ้างอิง

- คลองธรรม ธรรมรัฐ. (2559). ศาลปกครอง : ความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง. เรียกใช้เมื่อ 12 กันยายน 2568 จาก <https://multi.dopa.go.th/sass/news/cate2/view13>
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12). (2562). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก หน้า 1-21 (30 เมษายน 2562).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิศรุต คิตติ. (2564). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบบังคับก่อนการฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 21 (2), 79-111.
- ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์. (2568). Infographic การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เรื่อง 5 หลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. เรียกใช้เมื่อ 2 ตุลาคม 2568 จาก <https://aclub.admincourt.go.th/article/66f285ab62a7f>
- สำนักงานศาลปกครอง. (2562). แผนแม่บทศาลปกครอง ระยะ 20 ปี. เรียกใช้เมื่อ 2 ตุลาคม 2568 จาก <https://aclub.admincourt.go.th/product/preview/6981b1ecd3501>
- _____. (2567). สถิติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง. เรียกใช้เมื่อ 12 เมษายน 2569 จาก <https://www.facebook.com/admincourt/photos/%EF%B8%8F-ข่าวศาลปกครอง-%EF%B8%8F-%EF%B8%8F-ศาลปกครองเผยสถิติ-5-ปี-ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง-แล้วเสร็จ/904981268321929/>
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. (2565). รายงานประจำปีงบประมาณ 2565 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน).
- _____. (2566). รายงานประจำปีงบประมาณ 2566 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน).
- _____. (2567). รายงานประจำปีงบประมาณ 2567 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน).
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2565). การดำเนินการตามโครงการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: เสวนาทางวิชาการเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความพร้อมในการนำระบบไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง. ใน รายงานการวิจัย. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- อมรรัตน์ อำมาตเสนา และ บรรเจิด สิงคนติ. (2562). ความเหมาะสมของการนำวิธีไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองในศาลปกครอง. วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 6(2), 305-319.

อมรรัตน์ อำมาตเสนา และสินิษฐา ดิษฐปาน. (2563). แนวทางการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี: ศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีในระบบกฎหมายไทยและอเมริกา. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 13 (2), 303-319.