



การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ กฎหมายต่างประเทศและไทย*

PRE-LITIGATION MEDIATION OF DISPUTE REGARDING ADMINISTRATIVE CONTRACT : A COMPARATIVE STUDY OF FOREIGN LEGAL FRAMEWORKS AND THAI

จรรยาพร เหมรังสี^{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

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 20 รูป/คน รวมถึงการสนทนากลุ่มเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 รูป/คน วิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) ได้ส่งเสริมเพื่อสร้างกลไกให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ ปรากฏว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์ ต่างมีกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีทั้งสิ้น ซึ่งในแต่ละประเทศได้มีการกำหนดประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นหนึ่งในประเภทคดีที่ทั้ง 6 ประเทศสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีที่แตกต่างกันออกไป แต่เมื่อเทียบกับกฎหมายไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 ให้อำนาจศาลปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ เฉพาะหลังฟ้องคดีเท่านั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทย

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี, สัญญาทางปกครอง, การไกล่เกลี่ยตามกฎหมายต่างประเทศ, การไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

Abstract

Objectives of research article: This research examines the legal framework governing pre-litigation dispute mediation concerning administrative contracts before administrative courts in selected foreign jurisdictions and Thailand. The study employs a qualitative research methodology through the study and analysis of documentary sources, together with data collected from in-depth interviews with 20 key informants and a focus group discussion involving 9 experts. The data were analyzed using descriptive analysis. The findings indicate that Section 258 (D)(1) of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, concerning the judicial process, promotes the establishment of mechanisms to facilitate prompt and effective access to justice for the public. A comparative examination of the laws of six foreign jurisdictions- namely, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the United States of America, the Republic of Austria, England, and the Netherlands-reveals that all six jurisdictions have enacted legal provisions authorizing or providing mechanisms for pre-litigation dispute mediation. Each jurisdiction specifies the categories of cases eligible for pre-litigation mediation, and disputes arising from administrative contracts constitute one of the categories of disputes eligible for such mediation in all six jurisdictions. Nevertheless, the rules, procedures, and conditions governing pre-litigation dispute mediation differ from one jurisdiction to another. By contrast, under the current legal framework of Thailand, Sections 66/1 to 66/12 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 empower the Administrative Court to mediate disputes arising from administrative contracts only after an action has been brought before the Court. Accordingly, this research examines the legal frameworks governing pre-litigation dispute mediation concerning administrative contracts in foreign jurisdictions, with a view to developing the Thai legal framework governing pre-litigation dispute mediation in relation to administrative contracts.

Keywords: Pre-litigation Dispute Mediation, Administrative contract, Mediation under Foreign Legal Systems, Mediation of Administrative Cases

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) ได้ระบุถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเข้าถึงได้ง่าย การปฏิรูปดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนากลไกทางเลือกในการระงับข้อพิพาท การลดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกระบวนการยุติธรรม หลักการปฏิรูปดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างของระบบกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ โดยเฉพาะปัญหาจำนวนคดีล้นศาล การใช้เวลานานในการพิจารณาคดี และการขาดกลไกที่ยืดหยุ่นในการแก้ไขข้อพิพาทที่ซับซ้อน การปฏิรูปจึงมุ่งสู่การสร้างระบบที่สมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดประเภทของข้อพิพาทที่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) - (6) ในจำนวนนี้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งสัญญาทางปกครองเป็นสัญญา



ที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองโดยกฎหมาย เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสัญญาทางปกครองโดยสภาพ คือ สัญญาทางปกครองที่มีข้อตกลงให้รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองถือเป็นประเภทคดีที่มีสัดส่วนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองค่อนข้างมาก ล้วนเป็นคดีสำคัญและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2567) อีกทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมักมีลักษณะซับซ้อน เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงทางเทคนิคและการตีความกฎหมายที่หลากหลาย การพิจารณาคดีประเภทนี้ต้องใช้เวลานาน และมักส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการของภาครัฐ ปัญหาต่าง ๆ ซ้ำให้เห็นถึงความจำเป็นในการหาทางเลือกที่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหลังฟ้องคดีได้ แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีในปัจจุบันมีปัญหาในหลายด้าน และกระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องนั้นส่งผลเพียงทำให้คดีเสร็จการพิจารณาได้เร็วขึ้นเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องการลดจำนวนคดีที่ยื่นฟ้องต่อปกครองได้ ประกอบกับกระบวนการไกล่เกลี่ยที่สมบูรณ์จะต้องมีทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดี ดังนั้น การขาดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีส่งผลให้ศาลปกครองต้องรับภาระคดีความที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสะสมคดีค้างพิจารณาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการพิจารณาคดี เมื่อตุลาการต้องรับภาระงานมากเกินไป การพิจารณาคดีก็จะมีผลล่าช้า ประชาชนจะได้รับความยุติธรรมที่ล่าช้าตามมา นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องใช้เวลาและบุคลากรในการพิจารณาคดีที่อาจสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่นที่รวดเร็วและประหยัดกว่า

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยจะศึกษา 5 ประเด็นหลัก คือ นิยามความหมายของการไกล่เกลี่ย ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ผู้ไกล่เกลี่ย กระบวนการขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย เพื่อนำมาพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีดำเนินการวิจัย โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) จาก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทุติยภูมิ จากบทความ หนังสือ และงานวิชาการต่าง ๆ

กลุ่มเป้าหมาย/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่มเฉพาะ มีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย ตุลาการศาลปกครอง จำนวน 2 คน พนักงานอัยการ จำนวน 3 คน พนักงานคดีปกครอง จำนวน 4 คน ทนายความ จำนวน 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการเจ้าหน้าที่ของรัฐ 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 และนายความ จำนวน 2 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

มีขั้นตอนดำเนินการแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ระยะที่สอง นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารในระยะที่หนึ่งมาวิเคราะห์ และนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์ผ่านการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 20 รูป/คน หลังจากนั้นทำการสรุปข้อมูลและนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ผ่านการสนทนากลุ่มเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 รูป/คน เมื่อได้ข้อมูลผ่านกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครองในประเทศไทย

ผลการวิจัย

1. การไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไต่สวนข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) การไต่สวนข้อพิพาทไม่ได้ถูกจำกัดไว้สำหรับข้อพิพาททางปกครองประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ กระบวนการไต่สวนข้อพิพาทจึงสามารถนำมาใช้ได้กับข้อพิพาททางปกครองทุกประเภท (วิศรุต คิตติ, 2564) โดยผู้ไต่สวนจะไม่ใช้ตุลาการศาลปกครอง แต่จะมีผู้ไต่สวนที่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แม้ไม่มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไต่สวนประจำศาล แต่มีกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมสำหรับผู้ไต่สวนในข้อพิพาททางปกครอง เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดหลักการสำคัญรับประกันคุณภาพของผู้ไต่สวนและกระบวนการไต่สวนข้อพิพาท (เฉพาะกรณีของผู้ไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยศาลเท่านั้น) อีกทั้ง ยังมีประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไต่สวนข้อพิพาท นอกจากนี้ สมาคมผู้ไต่สวนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะได้จัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมทั้งกรณีทั่วไป และกรณีพิเศษเพื่อเพิ่มความเชี่ยวชาญด้านการไต่สวนข้อพิพาทให้แก่หน่วยงานสมาชิกที่ได้ขึ้นทะเบียนกับชมรมผู้ไต่สวนข้อพิพาทให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการไต่สวนข้อพิพาทเฉพาะทาง (อภิญญา แก้วกำเนิด, 2566)

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีการกำหนดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนข้อพิพาทที่แน่นอน แต่สาระสำคัญจะต้องเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในประมวลจริยธรรมแห่งชาติของผู้ไต่สวนข้อพิพาท อีกทั้ง ในกรณีที่ผู้ไต่สวนได้รับการแต่งตั้งโดยศาล ผู้ไต่สวนจะต้องดำเนินการตามที่กฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ไต่สวนข้อพิพาทในข้อพิพาททางปกครองได้กำหนดด้วย การไต่สวนข้อพิพาทจะต้องอยู่ภายใต้หลักการของการรักษาความลับ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนไม่สามารถเปิดเผยต่อบุคคลภายนอก และไม่อาจนำไปใช้ในการพิจารณาคดีของศาลหรืออนุญาโตตุลาการได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากคู่กรณี นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่มีเหตุเกี่ยวกับความสงบ



เรียบร้อยของสาธารณะ หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือกรณีที่มีเหตุอันเกี่ยวข้องกับร่างกาย หรือจิตใจของประชาชน รวมทั้งในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือเนื้อหาของข้อตกลงของการไกล่เกลี่ยเป็น สิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการ กรณีเหล่านี้สามารถเปิดเผยได้ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2562)

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ข้อตกลงซึ่งคู่กรณีได้ทำร่วมกันภายใต้กระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของคู่กรณี และเพื่อให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สามารถบังคับได้จริงในทุกกรณี คู่กรณีสามารถนำผลของข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปให้ศาลรับรอง เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมาย โดยในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษายอมและสั่งให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีผลบังคับ ผลบังคับดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน ฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (MediationsG) ลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถไกล่ เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทที่ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐอันกระทบกับประชาชน ทั้งในกระบวนการ พิจารณาเรื่องทางปกครองทั่วไป เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง เป็นต้น และกระบวนการ พิจารณาเรื่องทางปกครองเฉพาะ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับโครงการ ก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคทั้งหลาย หรือกรณีที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (วันรัฐ งามนิยม, 2555) โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดและได้ใบรับรองการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) ซึ่งรายละเอียดของหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาชีพการเป็น ผู้ไกล่เกลี่ยขั้นสูงให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการรับรอง อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยไม่จำเป็นต้องผ่านการอบรมข้างต้นก็ได้ การผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองข้างต้น เป็นเพียงทางเลือกให้คู่กรณีได้ไว้วางใจในคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยเท่านั้น

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยมีหลายวิธีขึ้นอยู่กับว่าผู้ไกล่เกลี่ยจะนำวิธีการใดไปปรับใช้กับข้อพิพาท และขึ้นอยู่กับลักษณะ ของข้อพิพาทในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ผู้ไกล่เกลี่ยและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ ในการรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะดำเนินการปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไป ตามข้อตกลงดังกล่าว หรือกรณีที่เป็นต่อการพิจารณานโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ต้องหลีกเลี่ยง ความเสี่ยงที่เกิดกับความไม่ยุติธรรมของเด็ก หรือเพื่อป้องกันอันตรายอย่างร้ายแรงที่มีต่อร่างกายหรือจิตใจของ ประชาชน และข้อเท็จจริงที่สามารถรู้ได้โดยทั่วไป กรณีเหล่านี้สามารถเปิดเผยได้ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2562) (รัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย มาตรา 4) องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่ เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีมีหลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สมาชิกรัฐสภายุโรป ประธานหอการค้า หนายความ เป็นต้น

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ โดยหลัก คู่กรณีจะทำข้อตกลงระหว่างกัน ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของสัญญาประนีประนอมยอมความหรือสัญญาอื่นใดตามแต่ คู่กรณีประสงค์ และผูกพันกันตามสัญญานั้น หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือกระทำความผิดสัญญา คู่กรณีสามารถฟ้องบังคับให้ดำเนินการตามสัญญาเป็นคดีต่อศาลได้

1.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การดำเนินการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การกำหนดสิทธิ เอกสิทธิ์ และหน้าที่ของบุคคล ผ่านการดำเนินการโดยใช้วิธีการต่าง ๆ รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สหรัฐอเมริกาไม่มีระบบการขึ้นทะเบียนรับรองผู้ไกล่เกลี่ย ดังนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลาง หรืออาจเป็นบุคคลอื่นใดก็ได้ โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับจากคูกรณี ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการระงับข้อพิพาทและให้แต่ละหน่วยงานจัดให้มีการฝึกอบรม ส่วนองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี นอกจากที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนำการระงับข้อพิพาทเชิงทางเลือกไปใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองภายในหน่วยงานของรัฐนั้นได้เอง (Travis McDade, 2562)

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหรัฐอเมริกา ไม่มีรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจน แต่จะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่แต่ละหน่วยงานจะกำหนดรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีจะมีความคล้ายคลึงกับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ส่วนการรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ยนั้น ข้อมูลใด ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องรักษาไว้เป็นความลับ เว้นแต่หากศาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม และเพื่อไม่ให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดต่อกฎหมาย หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดภัยอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน ศาลมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลได้ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2562)

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี โดยปกติทั่วไปหากทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผลสำเร็จจะนิยมทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วมีการลงนามของคูกรณีทั้ง 2 ฝ่าย การบังคับตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นไปตามหลักสัญญาโดยทั่วไป ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล ทั้งนี้ รายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานต่าง ๆ กำหนด (เทียนเงิน อุดระชัย, 2562)

1.4. สาธารณรัฐออสเตรีย

สาธารณรัฐออสเตรียมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่ง (Civil Law Mediation Act หรือ Zivilrechts-Mediations-Gesetz–ZivMediatG) ลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยหลักข้อพิพาททุกประเภทที่คูกรณีมีสิทธิตกลงกันได้ (Settleable Disputes) ถือว่าสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตาม ZivMediatG ได้ รวมถึงข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ด้วย ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ถือเป็นข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ โดยถือเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่งทั่วไป (Lexology, 2562) นอกจากนั้น ข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและโครงการสาธารณะ พระราชบัญญัติ UVP-G 2000 บัญญัติไว้ชัดเจนให้สามารถระงับกระบวนการพิจารณาตัดสินสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนที่คดีจะถูกส่งไปยังศาลปกครองได้ และข้อพิพาทในสาขาเฉพาะ ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน ข้อพิพาทด้านแรงงาน ข้อพิพาทด้านครอบครัว และข้อพิพาทระหว่างสมาชิกของกลุ่มวิชาชีพที่มีจรรยาบรรณบังคับ เช่น ทนายความ สถาปนิก แพทย์ ซึ่งในบางกรณีกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีจึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐออสเตรียนั้น ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ตายตัวไว้ในกฎหมาย แต่ได้วางหลักการพื้นฐานสำคัญที่ผู้ไกล่เกลี่ยต้องยึดถือ โดย ZivMediatG กำหนดกรอบกระบวนการโดยสรุป คือ การเริ่มต้นกระบวนการ คูกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้โดยสมัครใจ ก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ต่อมาคือ



การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยปกติผู้ไกล่เกลี่ยจะได้รับการแต่งตั้งโดยคู่กรณีร่วมกัน หากใช้กระบวนการภายใต้ Vienna International Arbitral Centre (VIAC) สถาบันจะช่วยเสนอรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมตามคำร้องขอของคู่กรณี และการดำเนินกระบวนการ ผู้ไกล่เกลี่ยมีอำนาจกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดย ZivMediatG กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องชี้แจงให้คู่กรณีทราบเกี่ยวกับสาระสำคัญและผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ย ดำเนินการอย่างสุจริต เป็นการส่วนตัวโดยตรง เป็นกลางต่อคู่กรณีทุกฝ่าย และหากมีความต้องการคำปรึกษาทางกฎหมาย ผู้ไกล่เกลี่ยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือผู้ไกล่เกลี่ยประกาศว่าจะไม่ดำเนินการต่อหรือเมื่อบรรลุข้อตกลง (Bundesrecht konsolidiert, 2568)

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จ เมื่อคู่กรณีบรรลุข้อตกลง ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่จัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรตามคำร้องขอของคู่กรณี โดยข้อตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันคู่กรณีทางสัญญา อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยโดยตรงไม่สามารถบังคับคดีได้ในศาล เว้นแต่จะนำไปทำให้อยู่ในรูปแบบของสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาลแพ่ง หรือทำเป็นนิติกรรมสาธารณะต่อหน้านายความ จึงจะมีสภาพบังคับตามกฎหมาย ส่วนกรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คู่กรณียังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามปกติ และข้อมูลที่เปิดเผยในกระบวนการไกล่เกลี่ยจะได้รับการคุ้มครองความลับ

1.5. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี ที่ไม่มีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศ ข้อพิพาททางปกครองถูกพิจารณาผ่านกระบวนการ Judicial Review ในแผนกคดีปกครอง (Administrative Court) ของ High Court โดยสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องได้ตาม Pre-Action Protocol for Judicial Review ซึ่งกำหนดขั้นตอนที่คู่กรณีต้องปฏิบัติก่อนฟ้องคดีปกครองอย่างเป็นระบบ แม้ไม่มีแนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครองในฐานะประเภทสัญญาเฉพาะที่มีในระบบกฎหมายมหาชนแยกออกจากสัญญาเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐทำสัญญากับเอกชน เช่น สัญญาก่อสร้างถนน สัญญาจัดซื้อยา สัญญาให้บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือสัญญาจัดบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวโดยหลักเป็น contract governed by ordinary contract law แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม การทำสัญญาของรัฐมิได้หมายความว่าปราศจากกฎหมายมหาชน เพราะก่อนที่จะเกิดสัญญาและในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย public procurement และหลักกฎหมายปกครอง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ดังนั้น ในประเทศอังกฤษจึงใช้คำว่า สัญญาภาครัฐ หรือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญา โดยผู้ไกล่เกลี่ยตามนิยามใน Pre-Action Protocol คือ บุคคลที่สามที่เป็นกลางและเป็นอิสระที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการเจรจา โดยไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท (Ministry of Justice (UK), 2564) วิชาชีพผู้ไกล่เกลี่ยในอังกฤษไม่ใช่วิชาชีพสงวน แต่มีระบบกำกับดูแลกึ่งสมัครใจผ่านองค์กรวิชาชีพ Civil Mediation Council (CMC)

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษ ตาม Pre-Action Protocol for Judicial Review มี 5 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 การพิจารณา ADR (ADR Consideration) ข้อ 9 แห่ง Pre-Action Protocol for Judicial Review กำหนดว่า ศาลถือว่าการฟ้องคดีต้องเป็นทางเลือกสุดท้าย ขั้นที่ 2 หนังสือแจ้งก่อนฟ้อง ผู้จะฟ้องต้องส่งหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐระบุประเด็นข้อพิพาท คำสั่งที่โต้แย้ง แนวทางแก้ไขที่ต้องการ และข้อเสนอ ADR เพื่อระงับหรือจำกัดขอบเขตข้อพิพาทเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดี ขั้นที่ 3 หน่วยงานของรัฐต้องตอบภายใน 14 วัน โดยอาจยอมรับข้อเรียกร้องทั้งหมด บางส่วน หรือปฏิเสธพร้อมเหตุผล ขั้นที่ 4 ผลของการไม่ปฏิบัติตาม และขั้นที่ 5 การพักคดีเพื่อไกล่เกลี่ย

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จข้อตกลงมีผลผูกพันทางสัญญา และบังคับได้ตามกฎหมายสัญญาทั่วไป หากทำในระหว่างพักคดีสามารถทำเป็น Consent Order หรือ Tomlin Order เพื่อให้ศาลรับรองและบังคับคดีได้โดยตรง แต่หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คู่กรณีฟ้องคดีได้ตามปกติ

1.6. ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยมีพระราชบัญญัติกฎหมายปกครองทั่วไป (Algemene wet bestuursrecht-Awb) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ.1994 การไกล่เกลี่ยและแนวทางไม่เป็นทางการในประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ได้กับข้อพิพาททางปกครองเกือบทุกประเภท ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองสามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ โดยมีโครงสร้างทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ คือ โครงสร้างระบบของประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ทฤษฎีสัญญาสองชั้น กล่าวคือ สัญญาที่รัฐเป็นคู่สัญญา โดยหลักอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่งและอยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่งไม่ใช่ศาลปกครอง เว้นแต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น การตัดสินใจให้เงินอุดหนุนจึงจะเข้าสู่ระบบ Bezwaar-Beroep ของ Awb ดังนั้นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐส่วนใหญ่จึงไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้เต็มรูปแบบตามกฎหมายแพ่ง เพราะเป็นสิทธิที่คู่กรณีจำหน่ายได้ (Eversheds Sutherland, 2568) และกรณีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสัญญา หากข้อพิพาทเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เช่น การเพิกถอนเงินอุดหนุนตามสัญญาอุดหนุน ต้องผ่าน Bezwaarprocedure ก่อนฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในขั้นนี้การไกล่เกลี่ยและแนวทางไม่เป็นทางการสามารถใช้ได้เต็มที่ตามแนวทาง PCMO และถือเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีโดยแท้ เพราะเกิดขึ้นก่อนคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง (Ministerie van BZK, 2568) โดยผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติกฎหมายปกครองทั่วไป หมายถึง ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ ผ่านการทดสอบและขึ้นทะเบียนในทะเบียน MfN (MfN-register) ซึ่งบริหารโดย Stichting Kwaliteit Mediators (SKM คือ มูลนิธิคุณภาพผู้ไกล่เกลี่ย) โดยชื่อ MfN -registermediator เป็นตำแหน่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Title) ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นอิสระ เป็นกลาง และปฏิบัติตามจรรยาบรรณและระเบียบวิธีที่กำหนด

ส่วนกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศเนเธอร์แลนด์ มี 4 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 การติดต่อไม่เป็นทางการ เมื่อหน่วยงานได้รับคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมทักษะการไกล่เกลี่ยจะโทรศัพท์ติดต่อประชาชนโดยเร็ว ขั้นที่ 2 การเสนอไกล่เกลี่ยเต็มรูปแบบ หากแนวทางไม่เป็นทางการไม่สำเร็จหรือความขัดแย้งบานปลายเกินกว่าเจ้าหน้าที่จะจัดการเอง คู่กรณีสามารถตกลงแต่งตั้ง MfN-registermediator ภายนอกที่เป็นกลาง ประชาชนมีสิทธิเสนอการไกล่เกลี่ยต่อหน่วยงานได้เสมอ ขั้นที่ 3 การทำสัญญาไกล่เกลี่ยโดยทั่วไปไม่เกิน 3 เดือน และขั้นที่ 4 การดำเนินการและสิ้นสุด ทุกฝ่ายเข้าร่วมการประชุม

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี กรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จ ข้อตกลงจะให้เป็นสัญญาระงับข้อพิพาท ตามมาตรา 7:900 – 7:906 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่กรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ คำคัดค้านกลับเข้าสู่ Bezwaarprocedure ตามปกติ และประชาชนยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 6 สัปดาห์หลังมีคำวินิจฉัยคำคัดค้าน โดยข้อมูลจากการไกล่เกลี่ยไม่อาจนำไปใช้ในคดีที่ฟ้องได้

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีมาใช้ในศาลปกครองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมในส่วนที่ 2/1 ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 และมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย แยกพิจารณาแต่ละประเด็นดังนี้



ลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66/2 กำหนดให้เพียง 4 ประเภทคดีเท่านั้นที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีได้ โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองถูกจัดให้เป็นประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหลังฟ้องคดีได้

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท บุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ จะต้องเป็น “ตุลาการศาลปกครอง” ซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ๆ โดยตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 66/6 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ข้อ 19 ได้วางหลักความเป็นกลางของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย โดยกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องวางตนเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยอาจถูกคัดค้านและสามารถถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยได้

กระบวนการในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี บุคคลที่สามารถเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยได้มี 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก ริเริ่มโดยคู่กรณี สามารถริเริ่มได้โดยคู่กรณีที่มีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอาจยื่นคำขอรวมกัน หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลปกครองเพื่อจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่กรณีนี้ในขั้นตอนก่อนดำเนินการไกล่เกลี่ยศาลจำเป็นต้องสอบถามความประสงค์ของคู่กรณีอีกฝ่ายเสียก่อน หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ก็ไม่สามารถบังคับได้ และกลุ่มที่สอง ริเริ่มโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควร แต่ถึงอย่างไร แม้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเห็นสมควรก็ต้องให้คู่กรณีแสดงความตกลงหรือยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองหลังฟ้องคดี

กรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผลสำเร็จ และทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด โดยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องการไกล่เกลี่ยจะต้องร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และให้ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพร้อมบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวต่อองค์คณะที่มีหน้าที่กลั่นกรองผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อพิจารณา หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามในความถูกต้องของกฎหมาย ให้องค์คณะมีคำพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความตามที่คู่กรณีได้ตกลงกันนั้นโดยเร็ว

กรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีนี้ให้องค์คณะจดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่วนที่ตกลงกันได้ และให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ต่อไป เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วจึงนำไปรวมพิพากษาเข้ากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ก่อนหน้านี้ไปในคราวเดียวกัน

กรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเห็นว่าหากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์แก่คดี ไม่ว่าจะเป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรายงานองค์คณะทราบโดยเร็ว เมื่อองค์คณะได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว และพบว่ามีการปฏิบัติตามที่รายงานจริง ให้องค์คณะพิจารณามีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เป็นผลให้คู่กรณีต้องกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ

ดังนั้น เห็นว่ากฎหมายต่างประเทศทั้ง ๖ ประเทศที่ศึกษามีกฎหมายให้อำนาจศาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของแต่ละประเทศสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ ส่วนประเภทคดี ในกรณีของฝรั่งเศสไม่จำกัดประเภทคดี หมายความว่าคดีปกครองทุกประเภทสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ ส่วนประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์

แม้มีการจำกัดประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่คดีประเภทสัญญาทางปกครองเป็นประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ แม้ว่าจากการศึกษาจะมีบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ไม่มีแนวคิดเรื่องการแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง แต่ก็มีกำหนดไว้ชัดเจนว่าสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาก่อสร้าง สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาทางปกครองของประเทศไทยสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ ส่วนประเด็นผู้ไกล่เกลี่ย จากการศึกษารายละเอียดของกฎหมายต่างประเทศทั้ง 6 ประเทศข้างต้นปรากฏว่า ผู้ไกล่เกลี่ยไม่ใช่ตุลาการหรือศาล แต่ให้บุคคลภายนอกที่ผ่านการฝึกอบรมการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือในบางประเทศก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไกล่เกลี่ย หรือแม้กระทั่งทนายความ โดยกฎหมายในแต่ละประเทศค่อนข้างเปิดกว้างเกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสถาบันที่ฝึกอบรมและรับรองคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ตามหลักที่ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยต้องเกิดจากความสมัครใจและยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ยของทุกประเทศที่ศึกษาจึงมีหลักเกณฑ์เป็นแนวทางเดียวกันคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะเกิดขึ้นได้ต้องเกิดจากความสมัครใจและยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ และในส่วนผลของการไกล่เกลี่ยทุกประเทศที่ศึกษาล้วนแต่กำหนดผลไว้ทั้งกรณีที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จและไม่สำเร็จ โดยหากไกล่เกลี่ยสำเร็จ มักให้คู่กรณีทำข้อตกลงกันหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกัน โดยบางประเทศอาจกำหนดให้ศาลรับรองผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นก่อน หากศาลรับรองและต่อมาคู่กรณีผิดสัญญาประนีประนอมยอมความก็สามารถบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้ ส่วนกรณีไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จทุกประเทศกำหนดไว้เหมือนกันว่าคู่กรณีสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ตามปกติ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทย ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

อภิปรายผล

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์ ทั้ง 6 ประเทศมีกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อธิบายได้ดังนี้

1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้ถูกจำกัดไว้สำหรับข้อพิพาททางปกครองประเภทหนึ่งประเภทใด โดยเฉพาะ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงสามารถนำมาใช้ได้กับข้อพิพาททางปกครองทุกประเภท รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (MediationsG) ลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทที่ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐอันกระทบกับประชาชน ทั้งในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองทั่วไป เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง เป็นต้น และกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเฉพาะ ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคทั้งหลาย หรือกรณีที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

1.3 สหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางปกครอง ค.ศ. 1996 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับ



การดำเนินการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การกำหนดสิทธิ เอกสิทธิ์ และหน้าที่ของบุคคล

1.4 สาธารณรัฐออสเตรีย มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่ง (Civil Law Mediation Act หรือ Zivilrechts-Mediations-Gesetz–ZivMediatG) ลักษณะของข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ ข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยหลักการข้อพิพาททุกประเภทที่คู่กรณีมีสิทธิตกลงกันได้ (Settleable Disputes) ถือว่าสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตาม ZivMediatG ได้ รวมถึงข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ด้วย ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ถือเป็นข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ โดยถือเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่งทั่วไป

1.5 ประเทศอังกฤษ ข้อพิพาททางปกครองถูกพิจารณาผ่านกระบวนการ Judicial Review ในแผนกคดีปกครอง (Administrative Court) ของ High Court โดยสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ตาม Pre-Action Protocol for Judicial Review แม้ประเทศอังกฤษไม่มีแนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครอง (administrative contract) ในฐานะประเภทสัญญาเฉพาะที่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกจากสัญญาเอกชน ในประเทศอังกฤษจึงใช้คำว่า สัญญาภาครัฐ (public contract) หรือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญา ซึ่งสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้

1.6 ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ โดยมีพระราชบัญญัติกฎหมายปกครองทั่วไป (Algemene wet bestuursrecht–Awb) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ. 1994 การไกล่เกลี่ยและแนวทางไม่เป็นทางการในประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ได้กับข้อพิพาททางปกครองเกือบทุกประเภท ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็สามารถไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีได้

สอดคล้องกับงานวิจัยของ เชาวณี ขววิสิฐ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษาวิจัย 3 ข้อ คือข้อ 1 เป็นการศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ข้อ 2 เป็นการศึกษารูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐออสเตรีย และข้อ 3 เป็นการศึกษาแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยผลการศึกษาเป็นแนวทางเดียวกันว่ากฎหมายต่างประเทศมีกฎหมายให้อำนาจศาลสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีได้ แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าว (เชาวณี ขววิสิฐ, 2566)

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของประเทศไทย

ประเทศไทยปัจจุบันศาลปกครองได้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีมาใช้ในศาลปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมในส่วนที่ 2/1 ตั้งแต่มาตรา 66/1 ถึง มาตรา 66/12 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังฟ้องคดีได้มีเพียงคดี 4 ประเภทเท่านั้น กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามประเภทคดีข้างต้นเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนฟ้องคดี

สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ได้ศึกษาเรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี” ผลการวิจัยพบว่า เสนอให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี และสร้างระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีให้เกิดการบูรณาการระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2562)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในศาลปกครอง

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศจำนวน 6 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์ ต่างมีกฎหมายให้อำนาจศาลหรือองค์กรต่าง ๆ มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ โดยในแต่ละประเทศต่างกำหนดนิยามความหมายของการไกล่เกลี่ย ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และผลของการไกล่เกลี่ยไว้ ซึ่งจะมีการกำหนดไว้ทั้งกรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จและไม่สำเร็จ แต่กรณีของการไกล่เกลี่ยสำเร็จทุกประเทศที่ศึกษาจะให้คู่กรณีทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความและหากไม่ปฏิบัติตามก็สามารถจัดให้มีการบังคับตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิดในการจัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี คือ ต้องการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้เฉพาะหลังฟ้องคดีเท่านั้น ไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนับเป็นหนึ่งในประเภทคดีที่มีความสำคัญของระบบศาลปกครองไทยและเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมาก หากต้องการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 66/1 และจัดทำร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง พ.ศ.... เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว

เอกสารอ้างอิง

- เชาวณี ขววิสิฐ. (2566). ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในประเทศไทย. ใน ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เทียนเงิน อุดระชัย. (2562). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี: กรณีศึกษาประเทศอเมริกา. ใน รายงานการวิจัย. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.



- วันรัฐ งามนิม. (2555). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน. ใน รายงานการศึกษา. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- วิศรุต คิตติ. (2564). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. (2567). รายงานประจำปีงบประมาณ 2567 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์ จำกัด (มหาชน).
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2562). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนฟ้องคดี. ใน รายงานการวิจัย. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- อภิญญา แก้วกานิต. (2566). การประกาศใช้กฎหมายนำร่องให้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองแบบบังคับมาทดลองใช้สำหรับคดีบางประเภทในหลักกฎหมายมหาชนจากคำพิพากษาและข่าวกฎหมายต่างประเทศ เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและวิชาการ.
- Bundesrecht konsolidiert. (2568). Zivilrechts-Mediations-Gesetz 17. Retrieved September 3, 2026, from <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002753&Artikel=&Paragraf=17&Anlage=&Uebergangsrecht=>
- Eversheds Sutherland. (2568). Netherlands– Global Guide to Alternative Dispute Resolution. Retrieved September 30, 2026, from <https://ezine.eversheds-sutherland.com/global-guide-to-alternative-dispute-resolution/netherlands>
- Lexology. (2562). Mediation in Austria. Retrieved April 28, 2026, from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cd3bda60-3042-4f6c-b9fc-2469d7fecb98>
- Ministerie van BZK. (2568). Juridische handreiking informele aanpak. Retrieved September 30, 2026, from <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2011D38227>
- Ministry of Justice (UK). (2564). Pre-Action Protocol for Judicial Review, Civil Procedure Rules. Retrieved September 30, 2026, from https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/protocol/prot_jrv
- Travis McDade. (2562). Administrative Dispute Resolution Act (1990). Retrieved September 1, 2026, from <https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/administrative-dispute-resolution-act-1990>