

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่
หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
Mediation in administrative disputes: Government officials
neglected their duties or unduly delayed

อัครวรรษ ภูธนันจิโรจน์¹

¹โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Akarawat Puthananjirorn¹

¹School of Law and Politics, Suan Dusit University

wannaruedi@gmail.com

รับบทความ : 8 มกราคม 2569 แก้ไขบทความ : 23 มกราคม 2569 ตอบรับบทความ : 2 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และศึกษารูปแบบ ขั้นตอน วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกรณีดังกล่าว รวมถึงเสนอแนะแนวทางเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงหลักการและเชิงปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีความสำคัญต่อระบบยุติธรรมไทย โดยดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ทุกขั้นตอนของคดี ตั้งแต่เริ่มฟ้องคดีจนถึงก่อนเสร็จสิ้นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง กระบวนการดังกล่าวมีขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของคดี การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างอิสระ ตลอดจนการจัดทำและรับรองข้อตกลงให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยสามารถช่วยลดความขัดแย้ง ลดภาระงานของศาล ลดระยะเวลาในการพิจารณาคดีและเอื้อให้เกิดการยุติข้อพิพาทอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม อีกทั้งยังส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อจำกัดบางประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในการคัดเลือกคดีเข้าสู่กระบวนการ ความพร้อมของบุคลากร และการรับรู้ของคู่กรณีเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพของกระบวนการยังไม่เต็มศักยภาพ

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, กฎหมายปกครอง, เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่, การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ



Abstract

This research aims to examine the principles and concepts related to administrative dispute mediation, specifically in cases where state officials neglect their duties or perform their duties with unreasonable delay. It analyzes the institutional design, procedural framework, and operational mechanisms of mediation in such disputes. The study also proposes reforms aimed at strengthening the effectiveness of mediation within Thailand's administrative justice system.

The findings demonstrate that administrative mediation, as regulated under the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (No. 12) B.E. 2562 (2019), Sections 66/1–66/12, constitutes a formalized ADR mechanism within the administrative court system. The law authorizes courts to initiate mediation at any stage of proceedings prior to the completion of fact-finding. The procedural structure includes case screening, appointment of neutral mediators, facilitation of party participation under conditions of voluntariness and equality, and formal endorsement of settlement agreements with binding legal effect. Empirical and doctrinal analysis suggests that mediation enhances procedural efficiency by reducing litigation time, alleviating judicial caseloads, and lowering dispute-related costs. It also advances procedural fairness by promoting participation, voice, and consensual outcomes. In disputes characterized by power asymmetry between the state and individuals, mediation may mitigate adversarial dynamics and foster cooperative problem-solving. However, several structural and operational constraints remain. These include unclear criteria for case referral, uneven institutional capacity, and limited awareness among litigants regarding mediation as an effective ADR pathway. Such limitations restrict the full institutionalization of mediation within the administrative justice framework.

Keywords: Mediation of administrative disputes, Administrative law, Neglect of duty by state officials, Unreasonable delay in duty performance

บทนำ

ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัด และภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้อง กับหลักนิติรัฐ หากฝ่ายปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่สมควร ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าว หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำ ของฝ่ายปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542)



โดยทั่วไปเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือคดีคู่กรณีมักเลือกใช้กระบวนการพิจารณาตัดสินโดยศาล ซึ่งถือเป็นกลไกการระงับข้อพิพาทที่ได้รับการยอมรับว่ามีความแน่นอนและเป็นที่สุด เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ผลของคำพิพากษายังมีผลผูกพันให้คู่ความต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาตัดสินในศาลมักใช้เวลานาน ต้องอาศัยทรัพยากรของรัฐทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และขั้นตอนตามกฎหมายที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรม และไม่อาจรับประกันได้ว่าผลของคดีจะสร้างความพึงพอใจแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ การที่รัฐยังขาดมาตรการการกลั่นกรองคดีก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้มีจำนวนคดีเข้าสู่ศาลมากเกินไป เกิดภาวะคดีล้นศาล (case backlog) ซึ่งกลายเป็นภาระต่อระบบยุติธรรมโดยรวม การพิจารณาตัดสินที่ล่าช้าทำให้คู่กรณีรอคอยผลคดีเป็นเวลานานก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ และไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยศาลปกครองได้มีแนวความคิดในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาตัดสินทางปกครอง โดยเฉพาะ “การไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท” ซึ่งถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง (สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, 2558, หน้า 3-15) ทั้งนี้ การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของประชาชน เนื่องจากคู่กรณีในคดีปกครองมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น (ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558) ในอดีตกฎหมายไทยยังมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจดังกล่าวแตกต่างจากระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ เพื่อส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและลดภาระของศาลยุติธรรม ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ปัจจุบันศาลปกครองได้กำหนดให้มี “กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง” ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้ด้วยความสมัครใจ ภายใต้หลักความเป็นธรรมและความรวดเร็วโดยตุลาการศาลปกครองที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนวนคดี ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยมีกำหนดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยครั้งแรก และศาลมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 4 ประเภท ได้แก่ (1) คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (2) คดีละเมิดทางปกครอง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ (4) คดีพิพาทอื่นตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด (สำนักงานศาลปกครอง, 2566)

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



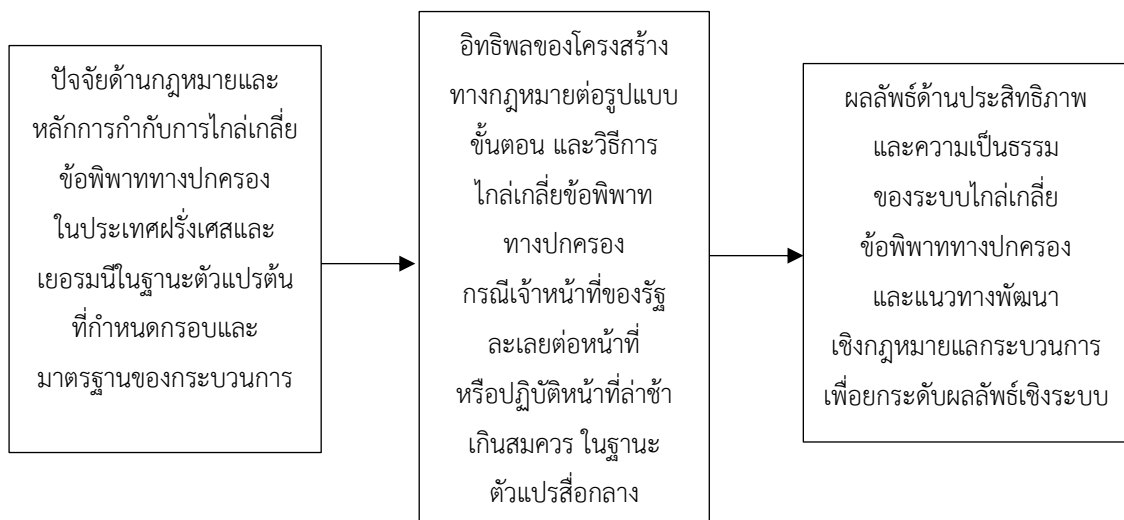
3) เพื่อเสนอแนะแนวทางเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดให้ความสำคัญกับตัวแปรด้านกฎหมายซึ่งประกอบด้วย บทบัญญัติที่กำหนดฐานอำนาจของศาลหรือหน่วยงานในการไกล่เกลี่ย ขอบเขตประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการได้ สถานะทางกฎหมายของข้อตกลงไกล่เกลี่ย หลักความสมัครใจ หลักความเป็นกลาง และกลไกการรับรองหรือบังคับตามข้อตกลง ปัจจัยเหล่านี้ถือเป็น “ตัวแปรต้น” ที่สร้างกรอบและเงื่อนไขเชิงสถาบันของกระบวนการ หากกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และกำหนดกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม ย่อมเอื้อต่อการดำเนินกระบวนการที่มีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้

ในขั้นที่สอง กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ทำหน้าที่เป็น “ตัวแปรสื่อกลาง” ที่ถ่ายทอดอิทธิพลของโครงสร้างทางกฎหมายไปสู่ผลลัพธ์ของระบบ โดยเฉพาะในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีความไม่สมดุลเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน คุณภาพของกระบวนการจะพิจารณาจากองค์ประกอบ เช่น ความชัดเจนของขั้นตอน ระยะเวลาการดำเนินการ บทบาทและความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี และความสามารถในการลดความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง หากกระบวนการได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสมตามกรอบกฎหมายที่ดี ย่อมเพิ่มโอกาสในการบรรลุข้อตกลงที่เป็นธรรมและยั่งยืน

ในขั้นสุดท้าย ผลลัพธ์ของระบบไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็น “ตัวแปรตาม” จะปรากฏในสองมิติหลัก ได้แก่ (1) มิติด้านประสิทธิภาพ เช่น การลดระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท การลดปริมาณคดีค้าง และการประหยัดทรัพยากรของรัฐ และ (2) มิติด้านความเป็นธรรม เช่น การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การสร้างความสมดุลระหว่างคู่กรณี และการเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรมทางปกครอง กรอบแนวคิดนี้จึงอธิบายว่า เมื่อโครงสร้างทางกฎหมายมีความเหมาะสม จะส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยมีคุณภาพ และกระบวนการที่มีคุณภาพจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีทั้งประสิทธิภาพและความเป็นธรรม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทร่วมกันเจรจาเพื่อหาข้อยุติด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แนะนำ และสนับสนุนการสื่อสาร โดยไม่ใช้อำนาจบังคับหรือชี้ขาด จุดมุ่งหมายสำคัญคือการสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ลดความเป็นปฏิปักษ์ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดภาระของศาล และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557) แนวคิดการไกล่เกลี่ยตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นผลจากโครงสร้างทางสังคมและความไม่สมดุลของอำนาจ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม ที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหาย การฟื้นฟูความสัมพันธ์ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของข้อพิพาททางปกครอง การไกล่เกลี่ยจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างพื้นที่กลางให้คู่กรณีมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ผ่านกระบวนการภายใต้หลักธรรมาภิบาล ตั้งแต่การเตรียมการ การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง การแสวงหาทางออกร่วมกัน ไปจนถึงการจัดทำข้อตกลงขั้นสุดท้าย ซึ่งไม่เพียงช่วยยุติข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน (ตะวัน มานะกุล, 2556)

ระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล จากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ต่าง ๆ รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวคิด และ ข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ศึกษาได้มีการตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ในการศึกษครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและคำตอบที่เป็นจริง ครบคลุม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมุ่งเน้นการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึกผ่านมุมมอง และประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยวิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกอย่างชัดเจน ได้แก่ (1) เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือ มีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา (2) ดำรงตำแหน่งหรือมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย และ (3) สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกที่สะท้อนมิติที่หลากหลายของปรากฏการณ์ ที่ศึกษา ซึ่งวิธีการเก็บข้อมูลมีดังนี้

1) ศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเอง ซึ่งแบบสัมภาษณ์สร้างขึ้นจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่มุ่งจะตอบปัญหาตามวัตถุประสงค์ และการอาศัยข้อมูลอ้างอิงจากเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์นั้น จะเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ตอบคำถามนั้นสามารถแสดง



ทัศนคติของตนต่อประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ โดยทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง ดังนี้

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับ	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
1	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการ	1
2	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านตุลาการศาลปกครอง	2
3	ผู้ที่เคยเป็นคู่กรณีการใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร	2
รวม		5

ทั้งนี้ ในการสัมภาษณ์แต่ละประเด็นคำถามนั้น ผู้ศึกษาได้มีการจัดบันทึกคำพูด ถ้อยคำต่าง ๆ ของผู้ถูกสัมภาษณ์ และนำมาขยายความตามประเด็นคำถามที่ต้องการ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการโดยใช้ประเด็นแนวคำถามกว้าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเป้าหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดในทุก ๆ ประเด็นคำถาม ดังนั้น วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจึงทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงทัศนคติของผู้ถูกสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้ง มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และนำคำถามที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนทุกประเด็น

2) ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารรายงานการศึกษาวิจัยซึ่งมีผู้ศึกษาไว้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้า (triangulation) โดยเป็นการใช้แหล่งข้อมูลหลายแหล่ง เช่น การสัมภาษณ์ การสังเกต การวิเคราะห์เอกสาร เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายและครอบคลุมทุกประเด็น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้นั้น มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก คือ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร ทำการสรุปประเด็นที่น่าสนใจไว้เพื่อนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตั้งคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร

ขั้นตอนที่สอง คือ การนำเอาประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารมาตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ได้กล่าวไว้ในตอนต้น จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยทำการจัดกลุ่มคำตอบที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อนำไปวิเคราะห์หาเหตุใดบุคคลนั้น ๆ จึงมีคำตอบเช่นนี้

ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จากสองขั้นตอนข้างต้น มาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งโดยใช้กรอบทฤษฎีที่ได้วางไว้ข้างต้นมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ที่ผู้ศึกษาต้องการจะศึกษา และจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้นมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอข้อคิดเห็นของผู้ศึกษาเองด้วย การนำเสนอข้อมูลนั้นจะการใช้การบรรยาย (พรรณนา) ทั้งในส่วนของการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ การวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการอภิปรายผลการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งและมีรายละเอียดที่ชัดเจน

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการระงับความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่เปิดโอกาสให้คู่พิพาทร่วมกันเจรจาเพื่อหาข้อยุติด้วยความสมัครใจ โดยมีบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวก แนะนำ และสนับสนุนการสื่อสาร โดยไม่ใช้อำนาจบังคับหรือชี้ขาด จุดมุ่งหมายสำคัญคือการสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ลดความเป็นปฏิปักษ์ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ลดภาระของศาล และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (วรพจน์ เวียงจันทร์, 2557) แนวคิดการไกล่เกลี่ยตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นผลจากโครงสร้างทางสังคมและความไม่สมดุลของอำนาจ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดอาชญาวิทยาแนวสันติวิธี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม ที่มุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหาย การฟื้นฟูความสัมพันธ์ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของข้อพิพาททางปกครอง การไกล่เกลี่ยจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างพื้นที่กลางให้คู่กรณีมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ผ่านกระบวนการที่เป็นระบบและโปร่งใส ตั้งแต่การเตรียมการ การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง การแสวงหาทางออกร่วมกัน ไปจนถึงการจัดทำข้อตกลงขั้นสุดท้าย ซึ่งไม่เพียงช่วยยุติข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน (ตะวัน มานะกุล, 2556)

อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐต้องปฏิบัติตามภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2556) โดยภารกิจของฝ่ายปกครองครอบคลุมทั้งการวางข้อบังคับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการจัดเตรียมหรือจัดหาบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การละเลยต่อหน้าที่หมายถึงการที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหมายถึง การดำเนินการที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเกินกว่าปกติ ทั้งสองกรณีถือเป็นการบกพร่องในการใช้อำนาจทางปกครอง อันกระทบต่อประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ และอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2533) ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อขอความคุ้มครองได้ โดยการพิจารณาว่าฝ่ายปกครองละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น ต้องอาศัยการตีความหน้าที่ตามกฎหมาย ขอบเขตของอำนาจ ดุลพินิจ ระยะเวลา และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของไทย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งร่วมกันวางกรอบกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีละเลยต่อหน้าที่ คดีละเมิดของหน่วยงานรัฐ และคดีสัญญาทางปกครอง โดยยึดหลักความสมัครใจ ความเป็นกลาง ความรวดเร็ว และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กฎหมายได้กำหนดขอบเขตคดีที่สามารถและไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ขั้นตอนการริเริ่มและดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ย การแต่งตั้งและบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย การรักษาความลับของข้อมูล ตลอดจนผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จหรือไม่สำเร็จ โดยหากการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ศาลอาจมีคำพิพากษาตามข้อตกลงของคู่กรณี และจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ทั้งหมดนี้สะท้อนบทบาท



ของการไกล่เกลี่ยในฐานะกลไกทางกฎหมายที่ช่วยระงับข้อพิพาททางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ ลดภาระการพิจารณาคดี และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศ

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศส เป็นส่วนหนึ่งที่ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการศึกษา เนื่องด้วยประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและโครงสร้างศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรมอย่างชัดเจน โดยมีศาลปกครองชั้นต้นเป็นกลไกหลักในการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามบทบัญญัติแห่ง Code de justice administrative (พัชมา จิตรมหิมา, 2560) ซึ่งรับรองการไกล่เกลี่ยในฐานะกระบวนการทางเลือกที่อาศัยความสมัครใจ ความเป็นกลาง และการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่กับประโยชน์ของคู่กรณี การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลังการยื่นฟ้องคดี โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาทางปกครอง คดีละเมิด และคดีความรับผิดทางปกครอง (นาตาชา วซินดิลก ผลพฤกษ์, 2557) ทั้งนี้ อำนาจการไกล่เกลี่ยจำกัดอยู่เฉพาะศาลปกครองชั้นต้น และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าคดีมีความเหมาะสมหรือไม่ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยอาจเป็นตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นกลาง โดยกระบวนการมุ่งเน้นความรวดเร็ว การรักษาความลับ และความสุจริตของคู่กรณี ผลของการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จอาจนำไปสู่การถอนฟ้อง การจำหน่ายคดี หรือคำพิพากษาตามยอม ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยศาล (ประสพ พงษ์สุรณ, 2546) แนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองของฝรั่งเศสเป็นกลไกสำคัญในการยุติข้อพิพาทอย่างสันติ ลดภาระศาล และเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐและธรรมาภิบาล (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2549)

ในกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศเยอรมันจัดได้ว่าเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้มีการพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิภายใต้หลักนิติรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งมีโครงสร้างศาลแยกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยแม้การพิจารณาคดีด้วยคำพิพากษาจะเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่เยอรมนียอมรับว่าการตัดสินเชิงตุลาการเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการสร้างความยอมรับในทางสังคม จึงได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) ขึ้นเป็นกลไกเสริมเพื่อยุติข้อพิพาททางปกครองอย่างสันติ (กฤษณะ ช่างกล่อม, 2556) โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ คดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อน คดีผังเมือง สิ่งแวดล้อม สัญญาทางปกครอง และคดีที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะรองรับโดยตรง แต่ศาลปกครองสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดี โดยมีตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งต้องเป็นบุคคลที่เป็นกลางและไม่อยู่ในองค์คณะที่พิจารณาคดี ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจและสร้างสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับเอกชน กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะสมัครใจ ยืดหยุ่น และมุ่งสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ส่งผลให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้ผ่านการถอนคำฟ้อง การตกลงยุติคดีร่วมกัน หรือการทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาล (วรรัตน์ ไคขุนทด, 2554) อันช่วยลดภาระศาล เสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และสะท้อนบทบาทของศาลปกครองเยอรมันในฐานะกลไกแห่งการประสานความยุติธรรมระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างยั่งยืน



บทสรุป

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นถึงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยไปสู่ทิศทางที่เน้นการแก้ไขปัญหาอย่างสันติและรวดเร็วมากกว่าการรอผลคำพิพากษาเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมหาชน โดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คู่กรณีในคดีปกครองมักมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชนหรือเอกชน ที่เป็นผู้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ความไม่สมดุลนี้ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องออกแบบมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควบคู่กับการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ที่การเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สาม ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สร้างบรรยากาศการสื่อสารที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา และสร้างสรรค์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลักการที่ต้องยึดถือประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่กำหนดให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเสมอ หลักความสมัครใจ ที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตัดสินใจโดยไม่ถูกบังคับ หลักความไว้วางใจที่สร้างเงื่อนไขให้คู่กรณีกล้าเปิดเผยข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างเต็มที่ หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้กระบวนการได้รับความเชื่อมั่น และหลักความมีประสิทธิภาพ ที่ช่วยลดภาระของศาลและประหยัดเวลาในการดำเนินคดีทางปกครอง

ในเชิงเปรียบเทียบ จากการศึกษา ได้นำกรณีของเยอรมนีและฝรั่งเศสมาวิเคราะห์ โดยเยอรมนีมีกฎหมาย Mediationsgesetz ที่รับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกมาทำหน้าที่ได้ และเน้นแนวทาง “win-win solution” ที่สร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย ส่วนฝรั่งเศสนั้น ได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พร้อมคู่มือปฏิบัติของสภาแห่งรัฐและหน่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะด้าน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทลุกลามสู่การดำเนินคดี การนำแนวปฏิบัติเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทไทย อาจช่วยเสริมความยืดหยุ่นและความน่าเชื่อถือให้กับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองได้

ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในไทย ตามที่ปรากฏในมาตรา 66/1 – 66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เริ่มต้นจากการที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระบุข้อเท็จจริง เหตุแห่งการละเลยหรือความล่าช้า พร้อมพยานหลักฐานประกอบ ศาลจะพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หากเหมาะสม ศาลจะทำการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านและไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี เพื่อดำเนินการเจรจาให้ทั้งสองฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางแก้ไขที่ตนยอมรับได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยเสนอทางเลือกที่เป็นกลาง เช่น การกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน การปรับปรุงขั้นตอนเพื่อลดความล่าช้า หรือการบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ร้อง เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลจะบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และมีคำพิพากษายอม ซึ่งส่งผลผูกพันตามกฎหมาย และหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถขอให้ศาลบังคับคดีได้ทันที



อภิปราย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้เห็นถึงการพัฒนาระบบยุติธรรมทางปกครองของไทยไปสู่ทิศทางที่เน้นการแก้ไขปัญหาอย่างสันติและรวดเร็วมากกว่าการรอผลคำพิพากษาเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมหาชน โดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คู่กรณีในคดีปกครองมักมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชนหรือเอกชน ที่เป็นผู้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ความไม่สมดุลนี้ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องออกแบบมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควบคู่กับการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยหลักสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ที่การเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สาม ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สร้างบรรยากาศการสื่อสารที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา และสร้างสรรค์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลักการที่ต้องยึดถือประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่กำหนดให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเสมอ หลักความสมัครใจ ที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตัดสินใจโดยไม่ถูกบังคับ หลักความไว้วางใจที่สร้างเงื่อนไขให้คู่กรณีกล้าเปิดเผยข้อเท็จจริงและความต้องการอย่างเต็มที่ หลักความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้กระบวนการได้รับความเชื่อมั่น และหลักความมีประสิทธิภาพ ที่ช่วยลดภาระของศาลและประหยัดเวลาในการดำเนินคดีทางปกครอง

ในเชิงเปรียบเทียบ จากการศึกษา ได้นำกรณีของเยอรมนีและฝรั่งเศสมาวิเคราะห์ โดยเยอรมนีมีกฎหมาย Mediationsgesetz ที่รับรองการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้ผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกมาทำหน้าที่ได้ และเน้นแนวทาง “win-win solution” ที่สร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย ส่วนฝรั่งเศสนั้น ได้พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี พร้อมคู่มือปฏิบัติของสภาแห่งรัฐและหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะด้าน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทลุกลามสู่การดำเนินคดี การนำแนวปฏิบัติเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทไทย อาจช่วยเสริมความยืดหยุ่นและความน่าเชื่อถือให้กับระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลปกครองได้

ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในไทย ตามที่ปรากฏในมาตรา 66/1 – 66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เริ่มต้นจากการที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระบุข้อเท็จจริง เหตุแห่งการละเลยหรือความล่าช้า พร้อมพยานหลักฐานประกอบ ศาลจะพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หากเหมาะสม ศาลจะทำการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านและไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี เพื่อดำเนินการเจรจาให้ทั้งสองฝ่ายเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และแนวทางแก้ไขที่ตนยอมรับได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยเสนอทางเลือกที่เป็นกลาง เช่น การกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน การปรับปรุงขั้นตอนเพื่อลดความล่าช้า หรือการบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ร้อง เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลจะบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และมีคำพิพากษายอม ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมาย และหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถขอให้ศาลบังคับคดีได้ทันที

จากการวิเคราะห์ พบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกลไกที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพราะช่วยให้ข้อพิพาทสามารถหาทางออกได้รวดเร็ว ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากกว่าการรอคำพิพากษา ซึ่งมักใช้เวลานาน โดยเฉพาะในคดีล่าช้าเกินสมควรที่ประชาชนต้องการเพียงให้หน่วยงานดำเนินการให้แล้วเสร็จ มากกว่าการได้รับ



ค่าเสียหาย นอกจากนี้ การใกล้ชิดยังเปิดพื้นที่ให้คู่กรณีสื่อสารกันโดยตรง ลดความตึงเครียด และทำให้หน่วยงานรัฐมีโอกาสชี้แจงเหตุผลหรือข้อจำกัดของกระบวนการได้อย่างชัดเจน ซึ่งช่วยลดความเข้าใจผิดและเพิ่มความไว้วางใจในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการใกล้ชิดขึ้นอยู่กับความชัดเจนในข้อเท็จจริง ความพร้อมของหน่วยงานรัฐ และความสามารถของผู้ใกล้ชิดในการประเมินประเด็นทางกฎหมายและข้อเท็จจริงประกอบกัน หากคดีมีข้อเท็จจริงไม่แน่นอน ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือหน่วยงานส่งผู้แทนที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ การใกล้ชิดอาจไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการใกล้ชิดยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ทั้งจากความไม่เข้าใจของประชาชน ความลังเลของเจ้าหน้าที่รัฐในการเจรจาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน ความซับซ้อนของคดีบางประเภท รวมถึงการขาดแนวปฏิบัติกลางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการตัดสินใจ นอกจากนี้ ระบบสนับสนุนด้านโครงสร้าง เช่น หน่วยงานผู้ใกล้ชิดเฉพาะทางกฎหมายรองรับ และผู้ใกล้ชิดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ยังเป็นสิ่งที่ไทยจำเป็นต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้กระบวนการใกล้ชิดมีมาตรฐาน โปร่งใส และน่าเชื่อถือมากขึ้น ประสบการณ์จากต่างประเทศยังสะท้อนว่าการมีผู้ใกล้ชิดมืออาชีพ แนวปฏิบัติที่เป็นระบบ และช่องทางใกล้ชิดที่หลากหลาย เช่น การใกล้ชิดออนไลน์หรือก่อนฟ้องคดี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระศาลได้อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การพัฒนากระบวนการใกล้ชิดต้องดำเนินไปทั้งด้านความรู้ของคู่กรณี มาตรฐานของผู้ใกล้ชิด และการสนับสนุนจากระบบกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการนี้เป็นกลไกที่เข้าถึงได้จริงและสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเลยหน้าที่ของหน่วยงานรัฐได้อย่างแท้จริง ดังจะได้นำเสนอเชิงการอภิปรายผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการใกล้ชิดข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การใกล้ชิดข้อพิพาททางปกครองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การกระทำทางปกครองของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนกระทบสิทธิของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทซึ่งต้องการวิธีการระงับที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การใกล้ชิดข้อพิพาทจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีหาทางออกด้วยความสมัครใจ แทนที่จะรอเพียงคำพิพากษาของศาลซึ่งใช้เวลานานและตึงเครียดมากกว่า โดยหลักการสำคัญที่กำกับกระบวนการใกล้ชิดข้อพิพาทประกอบด้วย

- 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ผลของการใกล้ชิดต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายเสมอ แม้คู่กรณีจะยินยอมตกลงอย่างไร ข้อตกลงนั้นไม่สามารถขัดต่อกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะได้
- 2) หลักความสมัครใจ (Principle of Voluntary) คู่กรณีต้องยินยอมเข้าสู่การใกล้ชิดโดยเสรี ไม่มี การบังคับ การยุติข้อพิพาทจึงเป็นผลจากความพอใจร่วมกัน
- 3) หลักความไว้วางใจ (Rules of Confidentiality) การเจรจาต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและปลอดภัย ข้อมูลหรือข้อเสนอที่เกิดขึ้นในการใกล้ชิดจะไม่ถูกนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในศาล เพื่อให้คู่กรณีแสดงออกอย่างเต็มที่
- 4) หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ผู้ใกล้ชิดต้องปราศจากอคติและไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ากระบวนการเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย



5) หลักความมีประสิทธิภาพ (Principle of Judicial Efficiency) การไกล่เกลี่ยช่วยลดภาระของศาลลดจำนวนคดีที่ต้องพิจารณา และเปิดโอกาสให้ศาลมุ่งจัดการกับคดีที่ซับซ้อนมากกว่า

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี และฝรั่งเศส มีแนวคิดสำคัญดังนี้ เยอรมนีถือเป็นประเทศที่พัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอย่างจริงจัง โดยมีรากฐานจากกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง หรือ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 106 ให้อำนาจศาลสามารถเสนอแนวทางการยุติข้อพิพาท รวมถึงการใช้การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือก ต่อมา เยอรมนีได้ตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย (Mediationsgesetz) ค.ศ. 2012 ซึ่งกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติสำคัญคือ ความเป็นกลาง และ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยอาจเป็นผู้พิพากษาที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง หรือ บุคคลภายนอกที่ผ่านการอบรมด้านการไกล่เกลี่ย ลักษณะสำคัญของแนวคิดเยอรมนี คือ การมุ่งหาทางออกแบบ win-win solution ที่คู่กรณีสามารถยอมรับร่วมกันได้ โดยเฉพาะคดีที่เปิดช่องให้มีการประนีประนอม เช่น คดีผังเมือง คดีเวนคืนที่ดิน คดีสิ่งแวดล้อม คดีภาษีท้องถิ่น และคดีสัญญาทางปกครอง นักวิชาการเยอรมัน เช่น Gärditz (2018) มองว่าการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองเยอรมนีเป็น “กลไกสันติภาพเชิงโครงสร้าง” ที่ช่วยลดความขัดแย้งในระยะยาว และเสริมสร้างภาพลักษณ์ของรัฐในฐานะ “พันธมิตรทางกฎหมาย” ไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจเหนือประชาชน ในส่วนของฝรั่งเศสนั้น พัฒนาการไกล่เกลี่ยภายใต้แนวคิดว่าการระงับข้อพิพาทแบบไม่ใช้การฟ้องร้อง (Non-contentious resolution) โดยมีการปฏิรูปสำคัญผ่านกฎหมายหมายเลข 2016-1547 ว่าด้วย “การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในศตวรรษที่ 21” (Justice du XXI^e siècle) สิ่งที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้ง Médiateur administratif (ผู้ไกล่เกลี่ยทางปกครอง) ซึ่งเป็นกลไกเชิงป้องกันข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน โดยแยกย่อยไปตามภาคส่วน เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยด้านการศึกษา ผู้ไกล่เกลี่ยด้านสุขภาพ หรือ ผู้ไกล่เกลี่ยในระบบบำนาญของข้าราชการ

ในเชิงปฏิบัติ ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถแนะนำให้ผู้กรณีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนมีการพิจารณาคดี โดยใช้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงยุติธรรม หรือ ใช้ศูนย์ไกล่เกลี่ยในพื้นที่ที่มีคดีจำนวนมาก จุดแข็งอีกประการ คือ คู่มือการไกล่เกลี่ยศาลปกครอง จัดทำโดย Conseil d'État ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเป็นระบบช่วยให้การไกล่เกลี่ยมีมาตรฐานและลดจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง ถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ที่มีความสำคัญมากในระบบศาลปกครองของไทย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งสร้างความเสียหายต่อสิทธิของประชาชนและทำลายความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ผลการศึกษารูปแบบกระบวนการนี้มีทั้ง รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ที่ชัดเจนและเป็นระบบดังนี้

1) รูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยมีรากฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะมาตรา 66/1-66/12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งก่อนและระหว่างพิจารณาคดี โดยรูปแบบหลัก คือ การไกล่เกลี่ยในศาล (Judicial



Mediation) โดยตุลาการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ผลที่เกิดขึ้นสามารถบังคับตามกฎหมายได้หากคู่กรณีตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ ยังมีรูปแบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี (Pre-litigation Mediation) ซึ่งแม้ยังไม่แพร่หลาย แต่ถือเป็นแนวทางสำคัญ ในการลดภาระศาลและแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นทาง สำหรับรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง สะท้อนถึง ความพยายามของรัฐไทยในการจัดกลไกที่สร้างความยืดหยุ่นและประหยัดเวลา อย่างไรก็ตาม การจำกัดการ ไกล่เกลี่ยไว้ในศาลเป็นศูนย์กลาง อาจทำให้การเข้าถึงสิทธิของประชาชนยังไม่กว้างเท่าที่ควร และควรพัฒนาไปสู่ การเปิดโอกาสให้มีผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกหรือในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า

2) ขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมีกระบวนการที่เป็นระบบ ได้แก่ การยื่นคำร้อง การตรวจสอบความ เหมาะสม การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การเจรจา การทำบันทึกข้อตกลง และการติดตามผล ซึ่งในแต่ละขั้นตอนถูก ออกแบบให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดการไกล่เกลี่ยเป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิค แต่เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของคู่กรณี เช่น การที่ศาลตรวจสอบเบื้องต้นว่าคดีนั้นสามารถไกล่เกลี่ย ได้หรือไม่ หรือการกำหนดให้บันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีผลผูกพัน สำหรับขั้นตอนที่ชัดเจนนี้ ช่วยสร้าง ความมั่นใจให้คู่กรณีว่ากระบวนการโปร่งใสและตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติยังพบความล่าช้าในหลายขั้นตอน โดยเฉพาะการตรวจสอบความเหมาะสมและการเจรจาที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของฝ่ายรัฐ หากเจ้าหน้าที่ขาดความ ร่วมมือ การไกล่เกลี่ยก็อาจไม่บรรลุผล นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชน บางส่วนรู้สึกว่าการไกล่เกลี่ยไม่ได้แตกต่างจากการดำเนินคดีตามปกติเท่าใดนัก

3) วิธีการดำเนินกระบวนการ

วิธีการไกล่เกลี่ยเน้นการเจรจาโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นกลางอำนวยความสะดวก คู่กรณีมีอิสระในการ เสนอแนวทางแก้ไข และสามารถหาข้อยุติร่วมกันโดยไม่ถูกบังคับ โดยลักษณะสำคัญของวิธีการนี้ ได้แก่ (1) ความสมัครใจของคู่กรณี (2) ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย (3) ความยืดหยุ่นของแนวทางแก้ไข และ (4) การคุ้มครองความลับในการเจรจา สิ่งเหล่านี้ ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยแตกต่างจากการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งเน้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด สำหรับวิธีการไกล่เกลี่ยสะท้อนแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ กับประชาชนเป็นกระบวนการที่ไม่เพียงมุ่งหาคำตอบทางกฎหมาย แต่ยังคำนึงถึงความพึงพอใจและผลประโยชน์ ร่วมกันของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของวิธีการนี้ขึ้นอยู่กับทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นหลัก หากผู้ไกล่เกลี่ย มีแต่ความรู้ทางกฎหมายแต่ขาดทักษะด้านการสื่อสารหรือการจัดการความขัดแย้ง ผลที่ได้อาจไม่สามารถสร้างความ พึงพอใจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน กล่าวได้ว่ารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทย ได้สร้างกลไกที่มีกรอบกฎหมายชัดเจนและขั้นตอนที่เป็นระบบ ซึ่งช่วยเสริมสร้างหลักประกันสิทธิและเสรี ของประชาชนและลดภาระของศาล แต่ยังมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและวิถีปฏิบัติ เช่น การขาดรูปแบบการ ไกล่เกลี่ยนอกศาล การขาดกรอบเวลาที่แน่นอน และทักษะผู้ไกล่เกลี่ยที่ยังไม่รอบด้าน ดังนั้น การพัฒนาในอนาคต ควรมุ่งไปที่การเพิ่มรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่หลากหลาย กำหนดขั้นตอนที่กระชับและชัดเจน และยกระดับผู้ไกล่เกลี่ย ให้มีทั้งความรู้ด้านกฎหมาย และ soft skills เพื่อให้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และ เป็นธรรมอย่างแท้จริง



วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการเสริมประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง นับเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐกับสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ ดังนั้น การเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ยจึงไม่เพียงเป็นการแก้ปัญหาเชิงคดี แต่ยังเป็นการสร้างกลไกป้องกันข้อพิพาทและยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐในระยะยาว แนวทางแรกที่สำคัญ คือ การพัฒนากรอบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนและทันสมัย กฎหมายที่มีอยู่ควรถูกปรับปรุงให้รองรับการไกล่เกลี่ยได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อลดความล่าช้า การบัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีในบางกรณี รวมถึงการกำหนดมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงที่มีความเข้มแข็ง เพื่อให้ผลการไกล่เกลี่ยสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง แนวทางต่อมา คือ การเสริมสร้างศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากความสำเร็จของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นหลัก ไม่เพียงแต่ต้องมีความรู้ด้านกฎหมายปกครอง แต่ยังมีทักษะการสื่อสาร การฟังอย่างลึกซึ้ง และการบริหารความขัดแย้งในเชิงจิตวิทยา การจัดหลักสูตรอบรมและการสร้างมาตรฐานการรับรองผู้ไกล่เกลี่ยจะช่วยทำให้กระบวนการนี้มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีมากยิ่งขึ้น อีกแนวทางหนึ่งที่ควรดำเนินการ คือ การสร้างกลไกติดตามผลและบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยไม่เพียงเป็นเอกสารที่ไร้ผลในทางปฏิบัติ ควรมีระบบติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมาตรการในการร้องเรียนหรือเร่งรัดหากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง นอกจากนี้ การให้อำนาจศาลในการสั่งบังคับใช้ข้อตกลงอย่างรวดเร็วก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น นอกจากมิติทางกฎหมายและกระบวนการแล้วยังควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังไม่รู้ว่ามีสิทธิใช้การไกล่เกลี่ยเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิของตน การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสมัยใหม่ การจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่าย และการเปิดช่องทางยื่นคำร้องผ่านระบบออนไลน์ จะช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ท้ายที่สุด ควรมีการปรับวัฒนธรรมองค์กรในภาครัฐให้เปิดกว้าง โปร่งใส และยอมรับการแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่มองว่าการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยเป็นการยอมรับความผิดพลาดแต่ควรมองว่าเป็นโอกาสในการแก้ไขข้อบกพร่องและฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประชาชน การนำแนวคิดธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อประชาชน มาเป็นฐานคิด จะทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่เพียงกลไกทางกฎหมาย แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐโดยรวม

ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1.1) ปรับปรุงกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ กรอบเวลา และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างชัดเจน เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและลดความล่าช้าของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



1.2) กำหนดระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี (Pre-litigation Mediation) ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติล่าช้า เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ต้นทาง ลดภาระศาล และเพิ่มโอกาสในการระงับข้อพิพาทโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ

1.3) เสริมมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงไกล่เกลี่ย ให้มีผลผูกพันในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยปรับให้ข้อตกลงมีสถานะเทียบเท่าคำสั่งศาลในบางกรณี เพื่อประกันว่าหน่วยงานรัฐจะปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด

1.4) จัดทำแนวปฏิบัติกลางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเรื่องค่าชดเชยหรือประเด็นทางการเงิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างมั่นใจ ลดความเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบภายหลัง และสร้างมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

1.5) พัฒนารอบนโยบายด้านการไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะแนวคิดการระงับข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ เพื่อยกระดับระบบกฎหมายไทยให้สามารถรับมือกับข้อพิพาทที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น

2) ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1) พัฒนาระบบ E-Mediation อย่างเป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยได้สะดวก รวดเร็ว และลดภาระด้านเวลาและค่าใช้จ่าย โดยควรมีระบบยืนยันตัวตน การจัดเก็บข้อมูล และระบบบันทึกผลการเจรจาที่ได้มาตรฐาน

2.2) จัดทำคู่มือมาตรฐานกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดขั้นตอน รูปแบบการพิจารณา และแนวทางการกำหนดกรอบเวลาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกศาล

2.3) จัดตั้งระบบติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงไกล่เกลี่ย ผ่านคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง พร้อมรายงานผลความคืบหน้าเป็นระยะ เพื่อประกันว่าหน่วยงานรัฐดำเนินการตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วน

2.4) พัฒนาศักยภาพผู้ไกล่เกลี่ยอย่างรอบด้าน โดยจัดอบรมทั้งด้านกฎหมาย เทคนิคการสื่อสาร ทักษะการจัดการความขัดแย้ง และทักษะด้านจิตวิทยา เพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการได้อย่างมืออาชีพและเป็นกลาง

2.5) จัดระบบการรับรองผู้ไกล่เกลี่ย (Accreditation) เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ และจรรยาบรรณผู้ไกล่เกลี่ยให้ชัดเจน เพิ่มความเชื่อมั่นแก่คู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการ

2.6) เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง หรือสาธารณสุข โดยเฉพาะคดีที่มีประเด็นข้อเท็จจริงซับซ้อนและต้องการความรู้เชิงลึก

2.7) ขยายการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผ่านสื่อออนไลน์ กิจกรรมเผยแพร่ความรู้ในชุมชน หรือคู่มือประชาชน เพื่อเพิ่มความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

2.8) จัดระบบ One-stop Service สำหรับการยื่นคำร้องและข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นระบบ

2.9) เปิดช่องทางให้ประชาชนประเมินผลและเสนอความคิดเห็นต่อกระบวนการไกล่เกลี่ย และนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กระบวนการตอบสนองความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- กฤษณะ ช่างกล่อม. (2556). **การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหาระบบความยุติธรรมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2558). **การพัฒนาสำนักงานศาลปกครองสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง**. ดุษฎีนิพนธ์
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ตะวัน มานะกุล. (2556). **กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย**. รายงานการวิจัยประกอบโครงการสำรวจ
องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. น. 19.
- นาตาชา วตินดิolk ผลพุกษ์. (2557). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาล
ปกครอง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2549). **คดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับ
สำนักงานศาลปกครอง
- บุญนันต์ วรรณพานิชย์. (2533). **หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย**. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2546). **การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาล
ปกครอง**. **วารสารนิติศาสตร์**, 33(3), 470-487.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก, หน้า 1-6.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**
เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก, หน้า 1-34.
- พัชมา จิตรมทิมา. (2560). **แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่
ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative)
ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส**. เอกสารเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ เวียงจันทร์. (2557). **การไกล่เกลี่ยสมานฉันท์ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม:
ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี**. รายงานการอบรมหลักสูตร
ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, สำนักงาน
ศาลยุติธรรม.
- วรรัตน์ ไชขุนทด. (2554). **การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง: สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**. **วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง**, 11(4), 56-59.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). **ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา** (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า. (น. 5-6).
- สำนักงานศาลปกครอง. (2566). **แนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง**. สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). **การศึกษาการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้กับ
ข้อพิพาททางปกครอง**. สำนักงานศาลปกครอง.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2556). **ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง**. เอกสารประกอบการเรียนการสอน
วิชา 41712 กฎหมายปกครองชั้นสูง สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

