

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครอง : ข้อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการ
ในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย

Mediation in Administrative Disputes : A Comparative Analysis
of Principles and Practices in English and Thai Legal Systems

กฤตยา ชีรนนันท์*

รับบทความเมื่อ 24 มีนาคม 2568

แก้ไขบทความเมื่อ 25 กรกฎาคม 2568

ตอบรับบทความเมื่อ 28 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปี พ.ศ. 2562 พร้อมทั้งออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับ ส่งผลให้คู่กรณีในคดีปกครองสามารถเลือกที่จะยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนการพิจารณาคดีของศาลได้ อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในบริบทของข้อพิพาททางปกครองถือเป็นเรื่องที่ยังค่อนข้างใหม่ในประเทศไทย จึงอาจยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจนนักว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะส่งเสริมการระงับข้อพิพาททางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างไร บทความนี้จึงมุ่งศึกษาเปรียบเทียบและนำเสนอประสบการณ์การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษ** ซึ่งได้ส่งเสริมให้คู่กรณีนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองมาเป็นเวลากว่า 20 ปี เพื่อให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษมีหลักเกณฑ์อย่างไร สามารถนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เป็นประโยชน์แก่คู่กรณีอย่างไร และมีแง่มุมใดที่น่าสนใจและแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย อันจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยและส่งเสริมให้คู่กรณีพิจารณานำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้มากยิ่งขึ้นกับข้อพิพาททางปกครอง

คำสำคัญ : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, การระงับข้อพิพาททางเลือก, ข้อพิพาททางปกครอง, กฎหมายอังกฤษ

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

** ประเทศอังกฤษในบทความนี้ ไม่ได้หมายถึงสหราชอาณาจักร แต่หมายถึงเฉพาะอังกฤษที่เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือเท่านั้น



Abstract

The amendment of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) in 2019, along with the subsequent promulgation of the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Dispute Mediation B.E. 2562 (2019), allows parties to an administrative case to settle the dispute through mediation instead of a court trial. Given that mediation in the context of administrative disputes is relatively new in the Thai legal system, it may not yet be entirely clear how mediation can effectively and efficiently assist the resolution of administrative disputes. This article, therefore, intends to comparatively study administrative dispute mediation in the English legal system and demonstrate the experiences of England** which has encouraged parties to use mediation to resolve administrative disputes for more than 20 years. In doing so, this article seeks to determine the practices and principles of administrative dispute mediation in the English legal system, whether mediation can be used to effectively resolve administrative disputes involving the exercise of administrative power, how it benefits the parties, and the key differences as well as interesting aspects between administrative dispute mediation in the English and the Thai legal systems. This will be beneficial for the development of administrative dispute mediation in Thailand and will ultimately promote the greater use of mediation to resolve administrative disputes.

Keywords : Mediation, Alternative Dispute Resolution, Administrative Disputes, English Law

** England in this article does not refer to the United Kingdom, but specifically to England as a part of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

1. ความเบื้องต้น

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก (alternative dispute resolution : ADR) ที่มีการนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในข้อพิพาททางแพ่ง เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีความเรียบง่าย ไม่ยุ่งยาก และสามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการพิจารณาคดีของศาล แต่สำหรับข้อพิพาททางปกครองนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นเรื่องที่ยังค่อนข้างใหม่ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่เพิ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ซึ่งทำให้สามารถนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีพิพาททางปกครองได้ โดยสาเหตุหนึ่งที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในการระงับข้อพิพาททางปกครอง คือ จำนวนคดีปกครองที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาค้างคั่งตามมาจากการพิจารณาคดีที่ล่าช้า¹ ด้วยจุดเด่นในเรื่องความเรียบง่ายและความสะดวกรวดเร็ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจที่จะช่วยให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีของศาล สำหรับในอังกฤษ การระงับข้อพิพาททางเลือกซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นสิ่งที่ศาลได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองมากกว่า 20 ปี² โดยเมื่อปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง (Pre-action Protocol for Judicial Review) ได้มีการกำหนดให้คู่กรณีในข้อพิพาททางปกครองต้องพิจารณานำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ก่อนการฟ้องคดีปกครองต่อศาล³ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหนึ่งในวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวเห็นว่า สามารถนำมาใช้กับข้อพิพาททางปกครองได้⁴ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาว่า ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น การระงับข้อพิพาททางเลือกในข้อพิพาททางปกครองเป็นอย่างไร และการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับข้อพิพาททางปกครองมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาลในประเทศไทย เพื่อพิจารณาว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษมีแง่มุมใดที่น่าสนใจและจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย

¹ David Marrani and Youseph Farah, “ADR in the Administrative Law : A Perspective from the United Kingdom,” in Dacian C Dragos and Bogdana Neamtu, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, (Springer, 2013), p. 259.

² R (Cowl) v Plymouth City Council (Practice Note) [2001] EWCA Civ 1935; [2002] 1 WLR 803.

³ Para 9 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

⁴ Para 10 of Pre-action Protocol for Judicial Review.



2. คดีปกครองกับการระงับข้อพิพาททางเลือก

คดีปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล (judicial review) เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย⁵ ซึ่งเป็นการที่ศาลพิจารณาตรวจสอบว่า กระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยไม่พิจารณาถึงความเหมาะสมหรือเนื้อหาของคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าว⁶ อย่างไรก็ตาม ศาลในอังกฤษได้เน้นย้ำว่า การดำเนินคดีปกครองควรเป็นมาตรการหรือหนทางสุดท้าย (last resort) ที่จะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีไม่อาจระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่นได้แล้ว ซึ่งการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่นนี้มีความหมายครอบคลุมตั้งแต่การเจรจาตกลงกันระหว่างคู่กรณี การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง การร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมไปถึงการระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย⁷

แนวคิดที่สนับสนุนให้นำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ นั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Procedure Rules) ของอังกฤษ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว โดยข้อ 1.4(2)(e) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดให้ศาลมีหน้าที่ส่งเสริมให้คู่กรณีใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกเมื่อศาลเห็นว่า การระงับข้อพิพาททางเลือกเหมาะสมกับคดีพิพาทดังกล่าว นอกจากนี้ ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง (Pre-action Protocol for Judicial Review)⁸ ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดแนวปฏิบัติหรือขั้นตอนที่คู่กรณีต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีปกครอง⁹ ยังได้กำหนดให้คู่กรณีพิจารณาว่ามีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่นที่เหมาะสมกว่าการพิจารณาคดีโดยศาลหรือไม่ โดยเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลอาจตรวจสอบว่าคู่กรณีได้ดำเนินการ

⁵ Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 7th edn : 2012, Oxford University Press, pp. 251-252.

⁶ Ministry of Justice, *Judicial Review and Courts Bill Fact Sheet (Judicial Review)*, p. 1, [Online], retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078050/judicial-review-courts-bill-fact-sheet.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567.

⁷ Paras 5, 9 and 10 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

⁸ ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดี (Pre-action Protocol) เป็นเอกสารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการก่อนที่คู่กรณีจะยื่นฟ้องคดีแพ่งแต่ละประเภทต่อศาล (Para 1 of Practice Direction – Pre-action Conduct and Protocols)

โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นขั้นตอนที่ปรากฏอยู่ในระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีแพ่งทุกประเภทรวมถึงคดีปกครอง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) (Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Mediation and Judicial Review : An empirical research study*, 2009, The Public Law Project, pp. 4-5.)

⁹ Para 2 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

ดังกล่าวก่อนการฟ้องคดีหรือไม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐานว่า คู่กรณีได้มีการพิจารณาถึงการรับข้อพิพาทในรูปแบบอื่นแล้ว ซึ่งหากศาลพบว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ใช้การรับข้อพิพาททางเลือกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็อาจส่งผลต่อการกำหนดค่าชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายนั้นได้¹⁰ เนื่องจากโดยหลักทั่วไป กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีได้¹¹ แต่การที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง อาจเป็นเหตุที่ศาลจะนำมาพิจารณาและมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นไม่ได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ แม้จะเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีก็ตาม¹² โดยในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีคดีปกครองใดที่ศาลนำเหตุดังกล่าวมาพิจารณาไม่กำหนดค่าชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี¹³ แต่เป็นกรณีที่สามารถพบได้ทั่วไปในคดีแพ่งประเภทอื่น เช่น คดี *Dunnet v Railtrack PLC*¹⁴ ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทรถไฟจากการที่รถไฟของบริษัทดังกล่าวชนม้าของผู้ฟ้องคดีจนถึงแก่ความตายและศาลพิพากษาให้บริษัทรถไฟผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ศาลไม่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากศาลเห็นว่า การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการรับข้อพิพาทดังกล่าวและเสนอให้คู่กรณีดำเนินการไกล่เกลี่ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับปฏิเสธโดยไม่มีเหตุอันสมควร

กรณีใดที่จะถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธไม่ใช้การรับข้อพิพาททางเลือกโดยมีเหตุอันสมควร ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี โดยในคดี *Halsey v Milton Keynes General NHS Trust*¹⁵ ศาลได้วางหลักไว้ว่าการพิจารณาว่าคู่กรณีมีเหตุอันสมควรหรือไม่ในการปฏิเสธไม่ใช้การรับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งในคดีนี้คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีปัจจัยที่ศาลต้องพิจารณา 6 ประการ ได้แก่¹⁶

1) ลักษณะของข้อพิพาทดังกล่าวเหมาะที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ โดยศาลเห็นว่าส่วนใหญ่แล้วแทบไม่มีคดีใดที่ไม่เหมาะที่จะใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่เป็นคดีที่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นข้อกฎหมาย เป็นคดีที่ต้องมีการตัดสินเพื่อเป็นบรรทัดฐาน หรือเป็นคดีที่ต้องมีการกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี เป็นต้น

¹⁰ Paras 9 and 12 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

¹¹ Rule 44.2(2)(a) of Civil Procedure Rules.

¹² Rule 44.2(5)(a) of Civil Procedure Rules.

¹³ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Mediation in Judicial Review : A practical handbook for lawyers*, 2011, The Public Law Project, p. 7.

¹⁴ *Dunnet v Railtrack PLC* [2002] EWCA Civ 303.

¹⁵ *Halsey v Milton Keynes General NHS Trust* [2004] EWCA Civ 576.

¹⁶ *Ibid*, pp. [17]-[28].



2) คดีมีมูลหรือไม่ โดยหลักแล้วการที่คู่กรณีเชื่อว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีมีความชัดเจนเพียงพอว่าตนจะเป็นฝ่ายชนะคดี ไม่ใช่เหตุอันสมควรที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ใช้การระงับข้อพิพาททางเลือก¹⁷ แต่ศาลในคดีนี้เห็นว่า การพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่อาจนำมาพิจารณาได้ เนื่องจากในบางกรณีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะฝ่ายผู้ฟ้องคดีอาจเสนอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งที่คดีของตนไม่มีมูลและยอมเป็นฝ่ายแพ้คดีหากมีการพิจารณาคดีโดยศาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่กล้าปฏิเสธการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะเกรงว่าศาลจะเห็นว่าเป็นการปฏิเสธโดยไม่มีเหตุอันสมควร

3) มีความพยายามในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นแล้วหรือไม่ กล่าวคือ คู่กรณีได้ดำเนินการตามที่ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดี กำหนดแล้วหรือไม่ โดยศาลในคดีนี้ได้กล่าวถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าเป็นวิธีการที่มักช่วยให้สามารถระงับข้อพิพาทได้สำเร็จในกรณีที่คู่กรณีไม่อาจระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นได้แล้ว

4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการดำเนินคดีหรือไม่ หากค่าใช้จ่ายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมเป็นเหตุอันสมควรที่คู่กรณีจะปฏิเสธไม่ใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำให้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีล่าช้าออกไปหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้มักเกิดจากการที่มีการเสนอให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ล่าช้าเกินไป

6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากเพียงใด โดยในกรณีนี้คู่กรณีที่เสนอให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นฝ่ายที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นถึงความเป็นไปได้ที่คู่กรณีจะสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เป็นผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ศาลในคดี *Halsey v Milton Keynes General NHS Trust* ยังได้ย้ำว่าศาลไม่อาจบังคับให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ศาลทำได้เพียงกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีไม่ได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีหากคู่กรณีดังกล่าวเป็นฝ่ายที่ปฏิเสธไม่ยอมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยไม่มีเหตุอันสมควร และยังได้วางหลักว่า คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ว่า คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีปฏิเสธการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยไม่มีเหตุอันสมควร¹⁸ เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีเป็นฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์จากการไม่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี หากศาลเห็นว่าเป็นการปฏิเสธการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยไม่มีเหตุอันสมควร

¹⁷ *Hurst v Leeming* [2001] EWHC 1051 (Ch); [2003] 1 Lloyd's Rep 379.

¹⁸ *Halsey v Milton Keynes General NHS Trust* [2004] EWCA Civ 576; Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra* note 13, p. 6.

การระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครองอาจเกิดขึ้นได้ตลอดระยะเวลาที่ข้อพิพาทยังคงอยู่ ไม่ได้จำกัดว่าต้องดำเนินการก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง เท่านั้น โดยเพื่อให้เห็นภาพว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกจะสามารถนำมาใช้กับคดีปกครองได้อย่างไร ในขั้นตอนใด จึงควรทำความเข้าใจก่อนว่าการดำเนินคดีปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษมีขั้นตอนอย่างไร

การดำเนินคดีปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษมีขั้นตอนหลักทั้งหมด 6 ขั้นตอน¹⁹ ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้

1) ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสือก่อนการฟ้องคดี (letter before claim) ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ขั้นตอนแรกนี้เป็นการดำเนินการก่อนยื่นฟ้องคดีตามที่ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง กำหนด โดยการส่งหนังสือดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายทราบถึงประเด็นข้อพิพาท รวมถึงแนวทางการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดี²⁰

2) ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือตอบกลับ ซึ่งโดยทั่วไปควรตอบกลับภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากผู้ฟ้องคดี²¹ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีต่อข้อพิพาทดังกล่าว เช่น เห็นด้วยกับผู้ฟ้องคดีและตกลงที่จะดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือไม่เห็นด้วยกับผู้ฟ้องคดี และอธิบายให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าคดีของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูลอย่างไร²²

3) ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล หากการดำเนินการก่อนฟ้องคดีข้างต้นไม่อาจระงับข้อพิพาทได้

4) ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำชี้แจง

5) การพิจารณาอนุญาตโดยศาล (permission stage) การดำเนินคดีปกครองในอังกฤษต้องได้รับอนุญาตจากศาล ซึ่งขั้นตอนนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการตรวจคำฟ้อง แต่ในกรณีนี้ ศาลจะพิจารณาจากเอกสารของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ไม่ใช่เพียงแค่คำฟ้องเท่านั้น โดยเป็นการพิจารณาทั้งในประเด็นว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ และคดีมีมูลหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปในชั้นการนั่งพิจารณาคดีหรือไม่²³

¹⁹ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 17.

²⁰ Para 14 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

²¹ Para 20 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

²² Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 17.

²³ Courts and Tribunals Judiciary, *The Administrative Court Judicial Review Guide 2024*, pp. 61-62, [Online], retrieved from https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/09/24.85_HMCTS_Administrative_Court_Guide_WEB1.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567.



6) การนั่งพิจารณาคดี (substantive hearing) ในวันนั่งพิจารณาคดี ศาลจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งแสดงหลักฐานเพิ่มเติม และเมื่อการนั่งพิจารณาคดีเสร็จสิ้น ศาลอาจมีคำพิพากษาด้วยวาจาในวันเดียวกันหรือจัดทำคำพิพากษาเป็นลายลักษณ์อักษรในภายหลัง²⁴

จากขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองข้างต้นจะเห็นได้ว่า การระงับข้อพิพาททางเลือกหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีโอกาสเกิดขึ้นได้ใน 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) ก่อนการฟ้องคดี

ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง ช่วยให้ข้อพิพาททางปกครองระงับไปในขั้นนี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการมีหนังสือโต้ตอบระหว่างคู่กรณีทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งอาจนำไปสู่การตกลงระงับข้อพิพาทได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองยินยอมตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับคำอธิบายของฝ่ายปกครองว่าคดีไม่มีมูลและตัดสินใจไม่ดำเนินคดีต่อ หรือคู่กรณีตกลงที่จะหาทางระงับข้อพิพาทร่วมกันโดยใช้การระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีจะนำมาใช้ในขั้นนี้โดยหลัก คือ การเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณี²⁵ อย่างไรก็ตาม สำหรับการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจเกิดขึ้นได้ยากในขั้นนี้ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น²⁶ สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีโดยพลัน และต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น²⁷ ซึ่งการที่คู่กรณีตกลงใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกไม่เป็นเหตุให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด²⁸ การยื่นฟ้องคดีก่อนที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงอาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่า นอกจากนั้น โดยส่วนใหญ่ในขั้นก่อนการฟ้องคดีประเด็นข้อพิพาทอาจยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายปกครองเห็นว่า ข้อพิพาทที่แท้จริงคืออะไรหรืออาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีไม่มีมูลซึ่งมีแนวโน้มที่ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีทำให้ฝ่ายปกครองมักเลือกที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือเจรจาเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแล้ว²⁹

2) หลังจากยื่นคำฟ้อง แต่อยู่ระหว่างการพิจารณาอนุญาตของศาล

เมื่อได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาสที่จะพิจารณานำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ได้มากขึ้น เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ส่วนฝ่ายปกครองผู้ถูกฟ้องคดีนั้น หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีมีมูลและได้พยายามเจรจากับผู้ฟ้องคดีโดยตรงแล้วแต่ไม่อาจหาข้อยุติได้ ฝ่ายปกครองก็มีแนวโน้มที่จะตกลงไกล่เกลี่ยในขั้นนี้ ในขณะเดียวกัน หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า

²⁴ *Ibid*, pp. 79 and 83.

²⁵ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 20.

²⁶ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 28.

²⁷ Rule 54.5(1) of Civil Procedure Rules.

²⁸ Para 9 of Pre-action Protocol for Judicial Review.

²⁹ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 21.

คดีไม่มีมูล การเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยยอมไม่อาจเกิดขึ้นในชั้นนี้ได้เช่นเดียวกับในชั้นก่อนการฟ้องคดี³⁰ อย่างไรก็ดี ช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องจนถึงวันที่ศาลพิจารณาว่าจะมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ โดยทั่วไปจะใช้เวลาค่อนข้างสั้น จึงอาจทำให้คู่กรณีไม่มีโอกาสที่จะนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในชั้นนี้ได้มากนัก³¹ แต่หากคู่กรณีตัดสินใจใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกหลังจากที่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็สามารถมีคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้งดการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวในระหว่างที่คู่กรณีดำเนินการดังกล่าวได้³²

3) หลังจากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดี

ช่วงเวลานี้ถือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่จะเสนอให้นำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ เนื่องจากในชั้นนี้เป็นที่แน่ชัดแล้วว่าศาลเห็นว่าคดีมีมูล ฝ่ายปกครองย่อมมีแรงจูงใจมากขึ้นที่จะเข้าเจรจาหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยจากสถิติพบว่าคดีปกครองที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีต่อไปจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งได้สิ้นสุดลงไปในชั้นนี้โดยการระงับข้อพิพาททางเลือก ซึ่งโดยหลักยังคงเป็นการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีได้พยายามเจรจากันแล้วแต่ไม่เป็นผล³³

ทั้งนี้ แม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจะสิ้นสุดลงและศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว คู่กรณียังสามารถนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ได้ หากคู่กรณีเห็นว่าการพิพากษาคดีของศาลไม่อาจระงับข้อพิพาทได้อย่างสิ้นเชิง ซึ่งมักมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดในเรื่องคำบังคับหรือมาตรการเยียวยาที่ศาลมีอำนาจกำหนดให้ได้ตามกฎหมาย³⁴ กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของฝ่ายปกครอง

³⁰ *Ibid*, pp. 22-23.

³¹ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 28.

³² Rule 26.5 of Civil Procedure Rules.

³³ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 23.

³⁴ มาตรการเยียวยา (remedies) หรือคำบังคับที่ศาลในอังกฤษมีอำนาจกำหนดในคดีปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลมีทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่

- 1) คำสั่งให้กระทำการ (mandatory order)
- 2) คำสั่งห้ามกระทำการ (prohibiting order)
- 3) คำสั่งเพิกถอน (quashing order)
- 4) คำสั่งประกาศ (declaration)
- 5) คำสั่งประกาศเกี่ยวกับการขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย (declaration of incompatibility)
- 6) คำสั่งอินจังชั่น (injunction)
- 7) ค่าเสียหาย (damage)

รายละเอียดโปรดดู กฎตยา ธีรนนท์, การกำหนดผลของคำบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง : ศึกษากรณีในประเทศอังกฤษ, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนพฤษภาคม 2566, น. 3-4.



ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดให้ฝ่ายปกครองพิจารณาออกคำสั่งใหม่ภายในเวลาที่กำหนด แต่ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาไปถึงในส่วนเนื้อหาของคำสั่งหรือกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้ ทำให้ในบางครั้ง แม้เอกชนคู่กรณีจะเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ก็ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง เช่น เมื่อศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งใหม่ที่มีเนื้อหาเช่นเดิม การระงับข้อพิพาททางเลือกหลังจากศาลมีคำพิพากษาจึงมีบทบาทสำคัญในส่วนนี้ โดยเป็นการเจรจาต่อยอดจากคำพิพากษาของศาลว่า ฝ่ายปกครองควรดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ระงับข้อพิพาทได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงการระงับข้อพิพาทในทางกฎหมายเท่านั้น³⁵

ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองในอังกฤษ คือ คดีพิพาทส่วนใหญ่ยุติไปด้วยการเจรจาทกลงกันระหว่างคู่กรณีมากกว่าการมีคำพิพากษาของศาล และโดยส่วนใหญ่ข้อพิพาททางปกครองยุติไปตั้งแต่ก่อนการฟ้องคดี ซึ่งเป็นผลมาจากการที่คู่กรณีมีหนังสือโต้ตอบก่อนการฟ้องคดีตามที่ระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง กำหนด และผลของการตกลงกันระหว่างคู่กรณีมักเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตกลงตามข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีโดยการพิจารณาออกคำสั่งใหม่ ซึ่งมีเนื้อหาตามที่ตกลงกัน หรือเพียงตกลงที่จะไปดำเนินการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่³⁶ โดยข้อมูลจากงานวิจัยของ Public Law Project³⁷ แสดงให้เห็นว่า คดีปกครองที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปจนถึงการพิพากษาคดีของศาลคิดเป็นจำนวนเพียงร้อยละ 5 ของคดีพิพาททั้งหมดที่ได้เข้าสู่กระบวนการก่อนฟ้องคดีปกครองเท่านั้น กล่าวคือ หากมีคดีปกครองที่คู่กรณีได้เริ่มกระบวนการก่อนการฟ้องคดีตามระเบียบปฏิบัติก่อนการฟ้องคดีปกครอง ทั้งหมด 1,000 คดี คู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้ในช่วงก่อนการฟ้องคดีถึง 600 คดี (ร้อยละ 60) เหลือเพียง 400 คดี เท่านั้นที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำฟ้องต่อศาล ซึ่งในจำนวนคดีที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาล จะมีถึง 136 คดี (ร้อยละ 34) ที่คู่กรณีสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ หรือมีการถอนคำฟ้องไป ในช่วงการพิจารณาอนุญาตโดยศาล จึงเหลือคดีเพียง 264 คดี เท่านั้น และคดีที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีต่อไปอาจมีจำนวนสูงถึง 158 คดี (ร้อยละ 60) ทำให้มีเพียง 106 คดี ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ซึ่งเมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแล้ว คู่กรณีมีแนวโน้มที่จะพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ในการระงับข้อพิพาทมากขึ้นดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ในขั้นนี้จึงมีคดีที่คู่กรณีสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกันไปได้อีกถึง 60 คดี (ร้อยละ 56) ก่อนที่จะถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี

³⁵ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 18 and 28.

³⁶ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, pp. 18-19.

³⁷ Public Law Project เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้แก่ผู้ด้อยโอกาส โดยมีการจัดทำงานวิจัย รวมถึงจัดโครงการฝึกอบรมแก่นักกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

สุดท้ายแล้ว จากข้อพิพาททางปกครองที่อาจกลายมาเป็นคดีปกครอง 1,000 คดี จึงเหลือเพียง 46 คดี เท่านั้นที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปจนศาลมีคำพิพากษา³⁸

จากการศึกษาข้างต้นเห็นได้ว่า การระงับข้อพิพาททางเลือกไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ สำหรับคดีปกครองในอังกฤษแต่อย่างใด โดยศาลเห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลควรเป็นทางเลือกสุดท้าย ของคู่กรณี อีกทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังสนับสนุนให้คู่กรณีพยายามระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการต่าง ๆ ก่อนที่จะนำคดีมาสู่ศาล การพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการอื่น จึงถือเป็นเรื่องพื้นฐานของการดำเนินคดีปกครองในอังกฤษ แต่การใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกยังคงต้อง เป็นไปตามความสมัครใจของคู่กรณี ศาลไม่อาจบังคับให้คู่กรณีเข้าเจรจาหรือดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ผลของการที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกก็มีเพียงเรื่องของการไม่ได้รับการชดเชย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น โดยจากข้อมูลทางสถิติจะเห็นได้ว่า คดีปกครองจำนวนมากยุติไป ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการพิจารณาอนุญาตโดยศาลซึ่งคัดกรองคดีพิพาท ที่ไม่มีมูลออกไป แต่ส่วนใหญ่นั้นเกิดจากการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นของคู่กรณีที่สามารถเกิดขึ้นได้ ตลอดเวลาตั้งแต่ในชั้นก่อนการฟ้องคดี ซึ่งข้อพิพาททางปกครองจำนวนมากยุติลงด้วยการเจรจาโดยตรง ระหว่างคู่กรณี

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษ

การระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีในอังกฤษเลือกใช้เป็นหลักในการระงับข้อพิพาท ทางปกครอง คือ การเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณี เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เรียบง่ายและตรงไปตรงมา โดยไม่ต้องมีคนกลางมาเกี่ยวข้อง ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งแม้จะมีลักษณะเป็นการเจรจา ระหว่างคู่กรณีเช่นเดียวกัน แต่เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนมากกว่าและต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามา เกี่ยวข้อง ซึ่งย่อมใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณี จึงอาจไม่ใช่ตัวเลือกแรก ของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีจะนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะกลายเป็นตัวเลือก ที่น่าสนใจเมื่อการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณีเป็นไปได้ยากหรือไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยอาจเกิดจากความซับซ้อน

³⁸ Varda Bondy and Maurice Sunkin, *The Dynamics of Judicial Review Litigation : The resolution of public law challenges before final hearing*, 2009, *The Public Law Project*, pp. 17-33; Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 19.

ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้จัดทำขึ้นจากข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2552 โดยจากข้อมูลสถิติคดีปกครองของอังกฤษ ในปัจจุบันพบว่า ในไตรมาสที่ 4 ของปี พ.ศ. 2566 มีการฟ้องคดีปกครองทั้งหมด 670 คดี ซึ่งในชั้นการพิจารณาอนุญาต โดยศาลเหลือเพียง 82 คดี และมีเพียง 21 คดี ที่ได้รับอนุญาตจากศาลให้ดำเนินคดีต่อไป ส่วนในไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2567 มีการฟ้องคดีปกครองทั้งหมด 730 คดี ซึ่งในชั้นการพิจารณาอนุญาตโดยศาลเหลือเพียง 160 คดี และมีเพียง 42 คดี ที่ได้รับอนุญาตจากศาลให้ดำเนินคดีต่อไป โปรดดู Ministry of Justice, *Civil justice statistics quarterly*, [Online], retrieved from <https://www.gov.uk/government/collections/civil-justice-statistics-quarterly> เมื่อ 24 กันยายน 2567.



ของประเด็นในการเจรจาหรือจากความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี จึงต้องอาศัยบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติ³⁹

3.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในอังกฤษ

ในอังกฤษ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีมักเลือกใช้ ในการระงับข้อพิพาททางการค้า⁴⁰ โดยพื้นฐานของการไกล่เกลี่ย คือ การเจรจาระหว่างคู่กรณี แต่เป็นการเจรจาโดยมีบุคคลภายนอกหรือผู้เชี่ยวชาญมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้มีอำนาจออกคำตัดสินหรือกำหนดมาตรการใด ๆ ให้คู่กรณีดำเนินการดังเช่นศาลหรืออนุญาโตตุลาการ แต่เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีเพื่อให้สามารถเจรจาทหาข้อตกลงร่วมกันที่ตรงตามความต้องการของคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้โดยที่คู่กรณียังคงมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน⁴¹ โดยหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากความสมัครใจของคู่กรณีและความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย ซึ่งหมายความว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่กรณีได้รับทราบจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจถูกนำมาใช้ในภายหลังในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้⁴² โดยการรักษาความลับนี้ยังรวมไปถึงผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น⁴³

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีวิธีการที่หลากหลายและบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะแตกต่างกันไปในแต่ละวิธี โดยวิธีการที่นำมาใช้มากที่สุดในอังกฤษ คือ facilitative mediation ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะไม่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำใด ๆ แต่จะกระตุ้นให้คู่กรณีพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาทางออกร่วมกันเอง อีกวิธีที่มีการใช้รองลงมา คือ evaluative mediation ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีบทบาทมากขึ้นโดยต้องให้ข้อมูลหรือความเห็นเกี่ยวกับข้อพิพาท เช่น คดีมีมูลหรือไม่ หรือคู่กรณีฝ่ายใดมีข้อได้เปรียบมากกว่าในทางกฎหมาย โดยทั้งสองวิธีการนี้จะยึดถือประโยชน์หรือความต้องการของคู่กรณีมากกว่าสิทธิของคู่กรณีตามกฎหมาย ซึ่งสำหรับข้อพิพาททางแพ่งนั้น คู่กรณีย่อมมีอิสระที่จะเจรจาทกลงกันโดยคำนึงถึงเฉพาะประโยชน์ของคู่กรณีได้ แต่สำหรับข้อพิพาททางปกครอง การที่จะคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของคู่กรณีอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการที่ต้องพิจารณา เช่น อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมถึงประโยชน์สาธารณะหรือผลกระทบต่อประชาชน จึงทำให้มีแนวคิดว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองควรดำเนินการโดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

³⁹ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 1.

⁴⁰ McKayla Bogda, “Mandatory Mediation in England and Wales : A Paradigm Shift in Dispute Resolution,” *Journal of Dispute Resolution* Vol 2024 Iss 2, 2024, p. 151 (153).

⁴¹ KJ de Graaf et al, “Mediation in Administrative Proceedings : A Comparative Perspective,” in Dacian C Dragos and Bogdana Neamtu, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, (Springer, 2013), p. 591; Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 11.

⁴² David Marrani and Youseph Farah, *Supra note 1*, p. 270.

⁴³ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 14.

ทางปกครองและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง⁴⁴ โดยในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องผ่านการฝึกอบรมหรือมีคุณสมบัติใดเป็นการเฉพาะ แต่ส่วนมากผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางกฎหมายในอังกฤษมักเป็นนักกฎหมาย ทนายความ หรืออดีตผู้พิพากษา⁴⁵ ทั้งนี้ ศาลหรือผู้พิพากษาในอังกฤษจะไม่ใช่ผู้ไกล่เกลี่ยหรือดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอง บทบาทของศาลที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงการแนะนำให้คู่กรณีพิจารณาใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการมีคำสั่งอนุญาตให้ระงับการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ชั่วคราวในกรณีที่คู่กรณีตกลงที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ย⁴⁶

โดยนอกจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสองวิธีการข้างต้นแล้ว ในอังกฤษยังมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอีกวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจและอาจเหมาะสมกับข้อพิพาททางปกครอง เนื่องจากเป็นวิธีการที่ให้ความสำคัญกับสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) มากกว่าประโยชน์หรือความต้องการ (interest) ของคู่กรณี คือ rights-based mediation ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของคู่กรณีแต่ละฝ่ายเพื่อให้คู่กรณีเข้าใจว่าตนมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร เพียงใด โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่ทำให้แน่ใจว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันนั้นไม่ละเมิดต่อกฎหมายหรือสิทธิตามกฎหมายของบุคคลอื่น วิธีการนี้จึงช่วยให้ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับสิทธิที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีตามกฎหมาย แต่ไม่ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้วิธีการใด ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ไม่มีอำนาจตัดสินว่าผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นอย่างไร อำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวเป็นของคู่กรณีเท่านั้น ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจไม่จบลงที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้เสมอไป⁴⁷

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ คู่กรณีสามารถหาทางออกซึ่งเป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่ายได้ ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีสถานะเช่นเดียวกับสัญญาตามกฎหมายอังกฤษ⁴⁸ หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว การจะบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงได้นั้นจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการผิดสัญญา แต่หากคู่กรณีต้องการให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันคู่กรณีในลักษณะเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลจะสามารถทำได้หากได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้วและคู่กรณีได้เสนอข้อตกลงดังกล่าวต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งตามยอม (consent order)⁴⁹

⁴⁴ *Ibid*, p. 12.

⁴⁵ Neil Andrews, “Mediation in England,” in Humberto Dalla Bernardina de Pinho and Juliana Loss de Andrade (ed), *Contemporary Tendencies in Mediation*, (Editorial Dykinson, 2015), p. 13.

⁴⁶ *Ibid*, pp. 20-21.

⁴⁷ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 12-13.

⁴⁸ McKayla Bogda, *Supra note 40*, p. 153.

⁴⁹ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 45.



อย่างไรก็ตาม การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษยังมีค่อนข้างน้อย⁵⁰ แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้คู่กรณีนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ รวมถึงผู้พิพากษาในคดี *Cowl v Plymouth City Council*⁵¹ ได้แสดงความเห็นสนับสนุนการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครองก็ตาม ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากลักษณะของคดีปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลถือเป็นมาตรการเยียวยาอย่างสุดท้ายที่คู่กรณีจะนำมาใช้ โดยก่อนที่คู่กรณีจะนำคดีมาสู่ศาลมักจะมีการพิจารณาหรือดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นมาก่อนแล้ว ประกอบกับการดำเนินคดีปกครองในอังกฤษถือเป็นกระบวนการที่รวดเร็วและไม่ยุ่งยากเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีแพ่ง และคดีปกครองในอังกฤษมีอัตราการใช้ข้อพิพาทด้วยการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณีค่อนข้างสูง ด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้โอกาสที่คู่กรณีจะพิจารณานำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครองจึงค่อนข้างจำกัด⁵²

3.2 คดีปกครองที่ไม่เหมาะแก่การไต่ถามข้อพิพาท

แม้ในอังกฤษจะไม่มีกฎหมายกำหนดว่าข้อพิพาทหรือคดีปกครองใดที่ไม่สามารถไต่ถามข้อพิพาทหรือนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ได้ แต่ด้วยลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่แตกต่างจากข้อพิพาททางแพ่ง โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง และคู่กรณีมักมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงคดีพิพาทนั้นอาจเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรืออาจส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก ทำให้นักกฎหมายปกครองและนักวิชาการเห็นว่าการไต่ถามข้อพิพาทอาจไม่เหมาะสมในบางกรณี ดังนี้⁵³

1) คดีเร่งด่วน

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องการได้รับการเยียวยาหรือป้องกันความเสียหายอย่างเร่งด่วน การไต่ถามข้อพิพาทอาจไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสม เนื่องจากแม้ในวันที่คู่กรณีมาดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทจริง อาจใช้เวลาไม่นาน โดยมากไม่เกินหนึ่งวัน แต่ขั้นตอนการเตรียมการก่อนที่จะไปถึงวันไต่ถามข้อพิพาท เช่น การตกลงเลือกผู้ไต่ถามข้อพิพาท การเลือกสถานที่สำหรับการไต่ถามข้อพิพาท รวมถึงการหาวันเวลาที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสะดวกตรงกัน อาจต้องใช้เวลา⁵⁴ ในกรณีเช่นนี้ การยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวจะสะดวกและรวดเร็วกว่า

⁵⁰ *Ibid*, p. 5.

⁵¹ R (Cowl) v Plymouth City Council [2001] EWCA Civ 1935.

⁵² Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 17.

⁵³ โปรดดู The Academy of Experts, Paper given by Rt Hon Lord Irvin of Lairg at the Inaugural Lecture to the Faculty of Mediation and ADR 27th January 1999, [Online], retrieved from https://www.streithilfe.org/downloads/lord_irving_of_lairg270199.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567; Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, pp. 28-36; Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 18-32.

⁵⁴ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, pp. 61-62.

2) คดีที่ต้องมีการวินิจฉัยในประเด็นทางกฎหมาย

การโต้เถียงข้อพิพาทเป็นการเจรจาระหว่างคู่กรณีโดยมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์หรือความต้องการของคู่กรณีมากกว่าการพิจารณาว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด หรือคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร⁵⁵ ในกรณีที่คู่กรณียังคงมีข้อโต้แย้งกันในประเด็นทางกฎหมาย เช่น คดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับผลผูกพันหรือสถานะทางกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี หรือคดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง คำตอบที่ถูกต้องมีเพียงคำตอบเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่คู่กรณีไม่อาจเจรจาทอรองกันได้ใน เช่น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามที่คู่กรณีร้องขอ หากมีการเจรจาทอรองกันและฝ่ายปกครองยอมดำเนินการดังกล่าวยอมเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁶ คดีที่คู่กรณียังคงมีข้อโต้แย้งในลักษณะนี้จึงควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลและไม่เหมาะสมที่จะใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงการระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบอื่น อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเข้ามามีบทบาทในคดีพิพาทลักษณะนี้ได้หลังจากที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นทางกฎหมายแล้ว หากเป็นกรณีที่คู่กรณียังต้องมีการตกลงกันในรายละเอียดของแนวทางแก้ไขปัญหาหรือความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ⁵⁷ เช่น ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ในรายละเอียดว่าฝ่ายปกครองต้องดำเนินการอย่างไรบ้างนั้น เป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจกำหนดให้ได้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาจึงเป็นวิธีการที่จะช่วยให้คู่กรณีได้พูดคุยและตกลงกันว่าฝ่ายปกครองควรดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ฟ้องคดี โดยที่ยังอยู่ภายในขอบอำนาจตามกฎหมาย ตัวอย่างคดีพิพาทที่เกิดขึ้น คือ ครอบครัวหนึ่งในอังกฤษมีข้อพิพาทกับหน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการก่อตั้งทรัสต์ (trust) สำหรับบุตรของครอบครัวดังกล่าวโดยเฉพาะเพื่อให้ครอบครัวสามารถบริหารจัดการเงินที่ได้จากรัฐเพื่อสนับสนุนด้านสุขภาพสำหรับบุตรของครอบครัวดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่เป็นการบริหารจัดการร่วมกับบุคคลอื่นโดยทรัสต์เพื่อการบริการปฐมภูมิ (Primary Care Trust) ของท้องถิ่น โดยในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีได้มีความพยายามที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่า หน่วยงานไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการก่อตั้งทรัสต์สำหรับผู้ใช้บริการสุขภาพเฉพาะรายตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายที่คู่กรณีไม่อาจตกลงกันเองได้ แต่หลังจากที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ตามกฎหมาย คู่กรณีจึงได้นำ

⁵⁵ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 18-19.

⁵⁶ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, pp. 30-31.

⁵⁷ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 19 and 24.



การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เพื่อตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อตั้งทรัสต์ดังกล่าวและแผนในการดูแลสุขภาพบุตรของครอบครัวผู้ฟ้องคดี⁵⁸

3) คดีที่จำเป็นต้องมีการวางบรรทัดฐาน

ข้อกังวลประการสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์และการเยียวยาเฉพาะคู่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ⁵⁹ และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่อาจใช้เป็นบรรทัดฐานได้ในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาของศาล การใช้การไกล่เกลี่ยกับข้อพิพาททางปกครองจึงทำให้ไม่เกิดการวางบรรทัดฐานที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวม⁶⁰ โดยแม้การดำเนินคดีอาจมีความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายที่มากกว่าแต่ในบางกรณี คำพิพากษาของศาลถือเป็นสิ่งจำเป็นในการวางบรรทัดฐานให้แก่คดีพิพาทที่มีความสำคัญซึ่งผลแห่งคดีจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและส่งเสริมการปฏิบัติราชการที่ดีหรือเป็นกรณีที่ข้อพิพาทนั้นกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ผลแห่งคดีในคดีหนึ่งจะเป็นบรรทัดฐานที่ส่งผลต่อคดีอื่นในลักษณะเดียวกัน หากคดีพิพาทลักษณะนี้มีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งให้ความสำคัญเพียงประโยชน์ของคู่กรณีเฉพาะรายและมีหลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การรักษาความลับแตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลที่ดำเนินการโดยเปิดเผยจะทำให้ผลแห่งคดีดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในคดีอื่นได้ ซึ่งย่อมเป็นผลเสียต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและการปฏิบัติราชการที่ดีรวมถึงต่อบุคคลอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในลักษณะเดียวกันที่ไม่อาจทราบถึงผลแห่งคดีจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงไม่อาจนำมาอ้างเพื่อให้ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกันได้⁶¹ รวมถึงยังส่งผลต่อความโปร่งใสในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง⁶² และอาจขัดต่อหลักความเท่าเทียมได้ เนื่องจากทำให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในคดีพิพาทที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน⁶³ โดยในบางครั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจกลายเป็นช่องทางที่ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถหลีกเลี่ยงการวางบรรทัดฐานของศาลและทำให้ผลแห่งคดีเป็นความลับได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองในกรณีที่ข้อพิพาทนั้นจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น กรณีของผู้ป่วยจิตเวชขั้นรุนแรงในอังกฤษซึ่งได้อาศัยอยู่ในบ้านพักสำหรับผู้ป่วย (care home) มากกว่า 10 ปี แต่ได้รับหนังสือแจ้งให้ย้ายออกจากบ้านพักดังกล่าวเนื่องจากการขึ้นค่าบริการและหน่วยงานท้องถิ่นปฏิเสธไม่จ่ายเงินจำนวนดังกล่าว จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลและต่อมาคู่กรณีได้ตกลงไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งคู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยผู้ป่วยสามารถอาศัยอยู่ในบ้านพักดังกล่าวได้ต่อไป แต่รายละเอียดของข้อตกลงระหว่างคู่กรณีว่ามีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไรนั้น เป็นความลับ

⁵⁸ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 75.

⁵⁹ David Marrani and Youseph Farah, *Supra note 1*, p. 267.

⁶⁰ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 19.

⁶¹ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, pp. 31-32.

⁶² David Marrani and Youseph Farah, *Supra note 1*, p. 270.

⁶³ KJ de Graaf et al, *Supra note 41*, pp. 597-598.

ตามหลักการใกล้เคียงข้อพิพาท⁶⁴ ซึ่งในคดีพิพาทดังกล่าวนี้หากมีการพิจารณาคดีโดยศาลย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ป่วยรายอื่นที่ต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักสำหรับผู้ป่วยในลักษณะเดียวกันที่จะได้ทราบว่าสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้ป่วยและฝ่ายปกครองในกรณีเช่นนี้เป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นการรักษาความลับในการใกล้เคียงข้อพิพาทนั้น เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการที่คู่กรณีตกลงกันให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท และผลการใกล้เคียงข้อพิพาทต่อสาธารณะ ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่ผลของการใกล้เคียงข้อพิพาทจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครอง⁶⁵ โดยคู่กรณีอาจกำหนดให้ออกคำแถลงการณ์ต่อสาธารณะหรือเสนอผลการใกล้เคียงข้อพิพาทต่อศาลเพื่อมีคำสั่งตามยอม⁶⁶

ทั้งนี้ แม้การใกล้เคียงข้อพิพาทอาจไม่เหมาะสมในบางกรณีดังที่ได้อธิบายข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า สำหรับคดีปกครองในอังกฤษนั้น คู่กรณีมีการเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาทกันเป็นเรื่องปกติ แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ การเจรจาหรือการใกล้เคียงข้อพิพาทสามารถเกิดขึ้นได้หากคู่กรณีเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ข้อพิพาทของตนมากกว่าการพิจารณาคดีโดยศาล⁶⁷ เพราะฉะนั้น ปัจจัยหลักที่คู่กรณีจะพิจารณาว่าควรนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาทหรือไม่ อาจไม่ได้อยู่ที่ว่าข้อพิพาทนั้นมีความเหมาะสมกับการใกล้เคียงข้อพิพาทตามหลักการที่ได้กล่าวมาหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าคู่กรณีจะเห็นว่าการใกล้เคียงข้อพิพาทเป็นประโยชน์กับตนอย่างไร⁶⁸ ซึ่งฝ่ายปกครองและเอกชนคู่กรณีย่อมมีเหตุจูงใจในการเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทที่แตกต่างกัน ฝ่ายปกครองจะเข้าใกล้เคียงข้อพิพาทก็ต่อเมื่อเห็นว่าคดีมีมูล⁶⁹ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีไม่มีมูลหรือจะเป็นฝ่ายชนะคดีอย่างแน่นอน ย่อมเป็นไปได้ยากที่ฝ่ายปกครองจะยอมใกล้เคียงข้อพิพาท ในขณะที่เอกชนคู่กรณีอาจเห็นว่าควรนำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้หากต้องการมีบทบาทในกระบวนการระงับข้อพิพาทมากขึ้นและประเด็นพิพาทที่แท้จริงเป็นเรื่องในเชิงเนื้อหามากกว่าประเด็นทางกฎหมาย⁷⁰ โดยทั้งสองฝ่ายต้องเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์บางอย่างจากกระบวนการดังกล่าว การใกล้เคียงข้อพิพาทจึงจะเกิดขึ้นได้

⁶⁴ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 79.

⁶⁵ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 44 and 46.

⁶⁶ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 34.

⁶⁷ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 19.

⁶⁸ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 35.

⁶⁹ *ibid*, p. 36.

⁷⁰ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 23.

3.3 ประโยชน์ของการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง

เมื่อเปรียบเทียบกับ การพิจารณาคดีโดยทั่วไป การไต่ถามข้อพิพาทมักถูกกล่าวอ้างว่าเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่คำนึงถึงผลประโยชน์หรือความต้องการของคู่กรณีเป็นสำคัญ มีการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการ สะดวก รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งข้อดีเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้มีการใช้การไต่ถามข้อพิพาทมากขึ้นในอังกฤษ⁷¹ สำหรับกรณีของคดีปกครอง การระงับข้อพิพาทด้วยการไต่ถามข้อพิพาทมีประโยชน์ ดังนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนคู่กรณี

ในระบบกฎหมายอังกฤษ การมีส่วนร่วมของเอกชนคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับคดีพิพาทประเภทอื่น โดยบทบาทของคู่กรณีในการพิจารณาคดีปกครองมักจำกัดอยู่เพียงการให้ข้อเท็จจริงและลงลายมือชื่อในเอกสารที่ทนายความจัดทำให้ คู่กรณีไม่ต้องจัดหาพยานหลักฐานหรือเข้าร่วมในการพิจารณาคดีแต่อย่างใด ซึ่งประเด็นพิพาทในการพิจารณาคดีโดยหลักก็เป็นประเด็นทางกฎหมายที่มีความซับซ้อน ไม่ใช่ประเด็นในเชิงเนื้อหาที่มักเป็นสาเหตุหลักของเอกชนคู่กรณีในการโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้นในกรณีนี้ที่คู่กรณีต้องการมีบทบาทมากขึ้นในการระงับข้อพิพาท การไต่ถามข้อพิพาทย่อมเป็นวิธีการที่เหมาะสมมากกว่า เนื่องจากการไต่ถามข้อพิพาทเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้เข้าร่วมในการเจรจาพูดคุยโดยตรง ไม่ใช้การพูดคุยผ่านเอกสารหรือทนายความ โดยคู่กรณีสามารถแสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงที่ตนได้รับรวมถึงประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นประเด็นทางกฎหมายเท่านั้น⁷²

2) ระงับข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง

ลักษณะของคำบังคับหรือการเยียวยาที่ศาลในอังกฤษสามารถกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองได้ ซึ่งโดยหลักคือ การเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷³ ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถหลีกเลี่ยงการเยียวยาที่แท้จริงให้แก่คู่กรณีได้อย่างง่ายดายด้วยการดำเนินการพิจารณาทางปกครองอีกครั้งและออกคำสั่งใหม่โดยที่ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหาของคำสั่งแต่อย่างใด⁷⁴ นอกจากนี้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายปกครองและกำหนดคำบังคับได้ในประเด็นเชิงกระบวนการเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงไปกำหนดเนื้อหาของคำสั่งหรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ การพิจารณาคดีโดยศาลจึงอาจไม่สามารถระงับข้อพิพาทหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริงซึ่งเป็นประเด็นในเชิงเนื้อหาให้แก่เอกชนคู่กรณีได้ ในขณะที่การไต่ถามข้อพิพาทไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายที่คู่กรณีจะตกลงกัน และไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การเยียวยาทางกฎหมายเท่านั้น

⁷¹ Neil Andrews, *Supra note 45*, pp. 15-16.

⁷² Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, pp. 22-23.

⁷³ Public Law Project, An introduction to Judicial Review, p. 7, [Online], retrieved from <https://publiclawproject.org.uk/content/uploads/2019/02/Intro-to-JR-Guide-1.pdf> เมื่อ 22 กันยายน 2567.

⁷⁴ Varda Bondy and Linda Mulcahy, *Supra note 8*, p. 24.

คู่กรณีสามารถตกลงเกี่ยวกับรายละเอียดในเชิงเนื้อหาของการกระทำของฝ่ายปกครองได้และมีอิสระที่จะเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมที่สุดกับข้อพิพาทของตน เช่น การมีหนังสือขอโทษ⁷⁵ ซึ่งผลลัพธ์เหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในการพิจารณาคดีของศาล แต่เป็นผลลัพธ์ที่จะทำให้สามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุด จากต้นตอของปัญหา ไม่ใช่เพียงการแก้ไขในเชิงรูปแบบหรือกระบวนการ

3) สะดวก รวดเร็ว และค่าใช้จ่ายต่ำ

ความสะดวก รวดเร็ว และค่าใช้จ่ายต่ำ เป็นจุดเด่นของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่มักได้รับการกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอ แต่การพิจารณาคดีปกครองในอังกฤษถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่เรียบง่ายและค่อนข้างรวดเร็ว โดยใช้ระยะเวลาเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 7 ถึง 10 เดือน⁷⁶ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้เวลาน้อยกว่า แต่ไม่ปรากฏข้อมูลที่แน่ชัดว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทใช้ระยะเวลาเฉลี่ยเท่าใด โดยแม้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมักใช้เวลาไม่เกินหนึ่งวัน แต่กระบวนการก่อนที่จะไปถึงวันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจต้องใช้เวลาพอสมควร ทั้งการตกลงเลือกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การกำหนดวันเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการเลือกสถานที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ส่วนประเด็นความสะดวกนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นมากกว่าการพิจารณาคดีของศาล คู่กรณีสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมได้ตามความต้องการของคู่กรณี โดยอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางโทรศัพท์ก็ได้⁷⁷ แต่สำหรับค่าใช้จ่ายนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการพิจารณาคดีของศาล เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองในอังกฤษมีค่าธรรมเนียมทั้งกระบวนการอยู่ที่ประมาณ 1,000 ปอนด์⁷⁸ ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจมีค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความสามารถสูงถึง 4,000 ถึง 5,000 ปอนด์⁷⁹ และยังมีค่าเช่าสถานที่เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยอีกด้วย โดยคู่กรณีมักเห็นว่าจำเป็นต้องมีทุนความไม่จำเป็นที่จะเป็นการพิจารณาคดีของศาลหรือการไกล่เกลี่ย⁸⁰ ทำให้ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไม่ต่างกันนัก

โดยสรุปแล้วสำหรับข้อพิพาททางปกครอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจไม่ใช่ตัวเลือกที่สะดวกรวดเร็วหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการพิจารณาคดีโดยศาลดังเช่นในกรณีของข้อพิพาทประเภทอื่น แต่ประโยชน์ที่แน่ชัดของการใช้การไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

⁷⁵ *Ibid*, pp. 42-44.

⁷⁶ Ministry of Justice, Civil Justice Statistics Quarterly : January to March 2024 Tables, [Online], retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/666099b37b792ffff71a87b7/civil-Justice-stats-main-tables-Jan-Mar-2024.ods> เมื่อ 20 กันยายน 2567.

⁷⁷ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 41.

⁷⁸ Ministry of Justice, Civil Court Fees, [Online], retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66867be9d9d35187868f447d/EX50A-civil-and-family-court-fees_May_2024.pdf เมื่อ 20 กันยายน 2567.

⁷⁹ Pinsent Masons, Mediation in England and Wales, [Online], retrieved from <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/mediation-> เมื่อ 20 กันยายน 2567.

⁸⁰ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra note 13*, p. 39.

ของคู่กรณีในการระงับข้อพิพาท ซึ่งทำให้เห็นถึงปัญหาที่เป็นรากฐานของข้อพิพาทดังกล่าวและนำไปสู่การกำหนดมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม เป็นไปตามความต้องการของคู่กรณี และสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง

4. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติใดที่รับรองหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล โดยเมื่อปี พ.ศ. 2562 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸¹ พร้อมทั้งได้มีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยศาล ส่งผลให้คู่กรณีในคดีปกครองสามารถเลือกที่จะยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนการพิจารณาคดีของศาลได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลังจากที่ได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ข้อพิพาทยังไม่เข้าสู่ศาลแต่อย่างใด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาล มีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งต้องเป็นตุลาการศาลปกครองที่ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบสำนวนคดีนั้น⁸² ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้รับผิดชอบราชการศาลดังกล่าว⁸³ ซึ่งการริเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเกิดขึ้นได้ในเวลาใด ๆ นับแต่ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง⁸⁴ โดยระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาสำหรับการยื่นคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะมีคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตั้งแต่ขณะยื่นคำฟ้อง⁸⁵ แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ศาลได้รับคดีไว้พิจารณาแล้ว⁸⁶ ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจริเริ่มได้

⁸¹ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

⁸² มาตรา 66/4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸³ ข้อ 15 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

ทั้งนี้ ข้อ 4 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ “ผู้รับผิดชอบราชการศาล” หมายความว่า ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือประธานแผนกในศาลปกครองสูงสุดซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย

⁸⁴ มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง,” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 33 ตอน 2, 2564, น. 1 (26).

⁸⁶ ข้อ 13 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

จากทั้งกรณีที่ถูกร้องขอ⁸⁷ หรือกรณีที่องค์คณะที่พิจารณาคดีเห็นว่า คดีพิพาทนั้นเหมาะที่จะใช้การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทแทนการพิจารณาคดี⁸⁸ โดยทั้งสองกรณีจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ศาลที่มีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหลัก คือ ศาลปกครองชั้นต้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เฉพาะในคดีพิพาทที่มีการยื่นฟ้องคดีเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุดหรือที่เรียกว่าคดีฟ้องตรงเท่านั้น⁸⁹ ซึ่งหมายความว่า คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นใดก็สามารถมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เฉพาะในศาลชั้นนั้น หากคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองชั้นต้น ไม่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลปกครองสูงสุดได้ และคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิพากษาตามผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องห้ามไม่ให้อุทธรณ์เช่นกัน เว้นแต่ในบางกรณี⁹⁰ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจึงเป็นการดำเนินการโดยศาลชั้นเดียว⁹¹

สำหรับคดีพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงลักษณะต้องห้ามที่มีให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ โดยคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่⁹²

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

จะเห็นได้ว่า คดีพิพาทที่ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้นั้น ไม่ครอบคลุมคดีพิพาททุกประเภทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยคดีพิพาทที่ไม่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (5) และ (6) ตามลำดับ ซึ่งคดีพิพาทเหล่านี้อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ศาลปกครอง

⁸⁷ มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁸ มาตรา 66/4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸⁹ มาตรา 66/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁰ มาตรา 66/11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 85*, น. 16.

⁹² มาตรา 66/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



มีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าวได้ในอนาคต นอกจากนั้น ในกรณีที่การไต่ถามข้อพิพาทมีประเด็นเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายก่อนได้⁹³ แต่ตราบใดที่คณะรัฐมนตรียังไม่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ฝ่ายปกครองสามารถไต่ถามข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายแต่อย่างใด⁹⁴ แต่ไม่ว่ากรณีใด การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ดังนี้⁹⁵

- 1) การไต่ถามข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย
- 2) การไต่ถามข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) การไต่ถามข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหาย

ต่อประโยชน์สาธารณะ

- 4) การไต่ถามข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
- 5) การไต่ถามข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
- 6) การไต่ถามข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

- 7) การไต่ถามข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

- 8) การไต่ถามข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

โดยการตรวจสอบลักษณะต้องห้ามในการไต่ถามข้อพิพาทนี้จะนำมาใช้ทั้งในชั้นพิจารณาคำขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาท⁹⁶ รวมไปถึงหลังจากที่การไต่ถามข้อพิพาทแล้วเสร็จด้วย⁹⁷ เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าผลของการไต่ถามข้อพิพาทนั้นอยู่ภายใต้กรอบของความชอบด้วยกฎหมาย⁹⁸

⁹³ มาตรา 66/2 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁴ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 85, น. 9-10.

⁹⁵ มาตรา 66/3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁶ ข้อ 13-15 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

⁹⁷ ข้อ 32 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

⁹⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 85, น. 10.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองฯ ไม่ได้กล่าวถึงการงดการพิจารณาคดีในระหว่างที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นเพราะเป็นการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลเอง หากคู่กรณีทุกฝ่ายตกลงเข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก็ถือเป็นการงดการพิจารณาคดีไปโดยปริยายจนกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะแล้วเสร็จ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไปจะต้องใช้เวลาไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก⁹⁹ แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่คดีพิพาทนั้นมีคู่กรณีหลายรายและมีการตกลงไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีเพียงบางราย ศาลอาจดำเนินการระบวณพิจารณาสำหรับคู่กรณีรายอื่นที่ไม่ได้ตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไปได้¹⁰⁰ ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีการตั้งสำนวนแยกออกมาต่างหากจากสำนวนคดี¹⁰¹

โดยแม้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จะเป็นการดำเนินการโดยศาล ซึ่งโดยหลักจะยึดถือหลักความโปร่งใสและการพิจารณาโดยเปิดเผย แต่การดำเนินการยังคงเป็นไปตามหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเรื่องการรักษาความลับ กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือบุคคลอื่นใด จะนำข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปเปิดเผยหรือใช้เป็นพยานหลักฐานในภายหลังไม่ได้¹⁰² แต่สำหรับข้อตกลงหรือผลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้เป็นผลสำเร็จ ต้องมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความและเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาคดีดังกล่าวเพื่อมีคำพิพากษาตามยอมต่อไป¹⁰³ ส่งผลให้ข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลและเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

เมื่อได้พิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายไทยแล้วจะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทยต่างยึดถือหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นเดียวกัน คือ ความสมัครใจของคู่กรณี ความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการรักษาความลับในการไกล่เกลี่ย โดยในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนให้สามารถนำมาใช้กับข้อพิพาททางปกครองได้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่าง

⁹⁹ ข้อ 24 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

¹⁰⁰ มาตรา 66/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰¹ ข้อ 15 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

¹⁰² มาตรา 66/8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁰³ ข้อ 31-32 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562



จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษเล็กน้อยในรายละเอียด เช่น ช่วงเวลาที่อาจนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้รับข้อพิพาททางปกครองได้ การมีข้อจำกัดเกี่ยวกับคดีพิพาททางปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และการเปิดเผยผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผ่านการมีคำพิพากษาตามยอมในทุกกรณีหากคู่กรณีสามารถตกลงยุติข้อพิพาทกันได้ แต่ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย คือ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยในอังกฤษ ศาลจะไม่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอง แต่อาจมีการจัดทำรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้รับการรับรองโดยศาลเพื่อให้คู่กรณีพิจารณาคัดเลือก¹⁰⁴ ส่วนในประเทศไทย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นตุลาการศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งการที่ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองและการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่อาจส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเนื่องจากข้อพิพาททางปกครองโดยส่วนใหญ่ย่อมเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย การที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งถือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองจะทำให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบ rights-based mediation ที่ทำให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจที่ถูกต้องว่าตนมีอำนาจหน้าที่และสิทธิตามกฎหมายอย่างไร เพียงใด ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจว่า ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันนั้นอยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายให้แก่คู่กรณี เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องแล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็น และไม่มีการกำหนดให้คู่กรณีต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหมือนกับกรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองโดยศาลจึงช่วยให้ข้อพิพาทยุติไปได้อย่างรวดเร็ว มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีตามกฎหมาย

¹⁰⁴ Varda Bondy and Margaret Doyle, *Supra* note 13, p. 63.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการไต่ถามข้อพิพาททางปกครอง
ในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย

	อังกฤษ	ไทย
ผู้ไต่ถามข้อพิพาท	บุคคลที่คู่กรณีเลือก ซึ่งไม่ใช่ศาล	ตุลาการศาลปกครอง
ช่วงเวลาที่สามารถมีการไต่ถาม ข้อพิพาทได้	เกิดขึ้นได้ตลอดระยะเวลา ที่ข้อพิพาทยังคงอยู่	หลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาล และศาลได้รับคดีไว้พิจารณาแล้ว
การกำหนดประเภทคดีพิพาท ที่ต้องห้ามมิให้ไต่ถามข้อพิพาท	ไม่มี	มี
สถานะของผลการไต่ถาม ข้อพิพาท	สัญญา	คำพิพากษา
การเปิดเผยผลการไต่ถาม ข้อพิพาท	ตามความตกลงของคู่กรณี	เปิดเผยผ่านคำพิพากษตามยอม

อย่างไรก็ดี การที่การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยสามารถทำได้ในชั้นศาล โดยตุลาการศาลปกครองเท่านั้น มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ 2 ประการ *ประการที่หนึ่ง* การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย หรือผลการไต่ถามข้อพิพาทที่คู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้นั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตของคำบังคับ ที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือไม่ เพียงใด¹⁰⁵ เนื่องจากหากผลการไต่ถามข้อพิพาทต้องจำกัดอยู่ในขอบเขต ของบทบัญญัติดังกล่าว อาจส่งผลให้ประโยชน์ของการไต่ถามข้อพิพาทจะเป็นเพียงในแง่การบริหารจัดการคดี เพื่อให้คดีพิพาทยุติลงได้รวดเร็วขึ้นเท่านั้น เพราะการไต่ถามข้อพิพาทอาจไม่สามารถช่วยเยียวยา ความเสียหายที่แท้จริงให้แก่คู่กรณีได้เหมือนกับในกรณีของอังกฤษที่เป็นการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งคู่กรณีมีอิสระที่จะตกลงกันในรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง รวมถึงใช้มาตรการ เยียวยาที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดให้ได้ *ประการที่สอง* มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการไต่ถามข้อพิพาท นอกศาลก่อนการฟ้องคดี โดยในแง่ของการบริหารจัดการคดีจะเห็นได้ว่า จากประสบการณ์ของอังกฤษ ข้อพิพาททางปกครองจำนวนมากสามารถยุติลงได้ตั้งแต่อ่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยการเจรจาระหว่างคู่กรณี

¹⁰⁵ โดยในประเด็นนี้ นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด มีความเห็นว่า “อำนาจศาล ในการมีคำพิพากษตามยอมจะต้องกระทำภายในขอบเขตของคำขอตามที่ปรากฏในคำฟ้อง...และต้องกระทำภายในกรอบ ของอำนาจกำหนดคำบังคับของศาลตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ” (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 85, น. 32).



หรือการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่น หากมีการเปิดช่องหรือมีบทบัญญัติรับรองให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของผลการไต่สวนข้อพิพาทในลักษณะเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เช่น นำข้อยกเว้นในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษายอมตามมาตรา 66/11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง¹⁰⁶ มาใช้เป็นเหตุในการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของผลการไต่สวนข้อพิพาทที่ดำเนินการนอกศาลย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งคู่กรณีและศาลปกครอง

นอกจากนั้น หากเป็นกรณีที่ผลของการไต่สวนข้อพิพาทไม่ต้องอยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การกำหนดว่าข้อพิพาทใดบ้างที่ต้องห้ามมิให้ไต่สวนอาจสำคัญกว่าการกำหนดประเภทคดีพิพาทที่ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาทได้ในแง่ของการควบคุมให้การไต่สวนข้อพิพาทอยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมายโดยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายอาจเป็นหนึ่งในลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ไต่สวนข้อพิพาท เช่น ประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งประเด็นเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้แม้ในคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนข้อพิพาท เช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หากฝ่ายปกครองยังคงยืนยันว่าตนไม่มีหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ย่อมไม่อาจไต่สวนข้อพิพาทได้ เพราะเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการวินิจฉัยโดยศาลว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจริงหรือไม่ แต่ในกรณีที่ภายหลังจากมีการยื่นฟ้องคดีแล้วอาจปรากฏว่า คู่กรณีไม่ได้โต้แย้งในประเด็นทางกฎหมายอีกต่อไป เช่น ฝ่ายปกครองยอมรับว่ามีข้อผิดพลาดในการพิจารณาทางปกครองซึ่งส่งผลในเชิงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองหรือฝ่ายปกครองยอมรับว่ามีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ในกรณีเหล่านี้ การไต่สวนข้อพิพาทโดยศาลจะช่วยให้คู่กรณีได้เจรจาทกลงกันในเชิงเนื้อหาของคำสั่งหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถยุติข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริงภายในกรอบของความชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีแต่ละฝ่าย

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 66/11 วรรคหนึ่ง “ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งพิพากษาศาลปกครองตามการไต่สวนข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 66/10 เว้นแต่ในเหตุ ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล
- (2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าได้เป็นไปตามข้อตกลงในการไต่สวนข้อพิพาท”

5. บทสรุป

ในระบบกฎหมายอังกฤษ การไต่ถามข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบอื่น เป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากศาลและมีกฎหมายรับรองให้สามารถนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองได้ ตั้งแต่ในชั้นก่อนการฟ้องคดี ซึ่งผลของการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกทำให้ข้อพิพาททางปกครองจำนวนมากยุติลงได้โดยไม่ต้องมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่การระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีนำมาใช้มากที่สุด คือ การเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณี การไต่ถามข้อพิพาทจะเป็นวิธีการที่คู่กรณีเลือกใช้ก็ต่อเมื่อ มีเหตุให้คู่กรณีไม่สามารถเจรจากันโดยตรงได้หรือได้ดำเนินการเจรจาแล้วแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ด้วยเหตุว่า การไต่ถามข้อพิพาทมีกระบวนการที่ยุ่งยากกว่าและต้องมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากนั้น การไต่ถามข้อพิพาทในอังกฤษยังเป็นการดำเนินการนอกศาล ซึ่งอาจมีผู้ไต่ถามข้อพิพาท เป็นบุคคลทั่วไปหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายก็ได้ แต่ศาลจะไม่ดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทเอง แตกต่างจากการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยที่ดำเนินการในชั้นศาลโดยตุลาการศาลปกครอง ทำให้การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูงเมื่อเทียบกับการเจรจา โดยตรงระหว่างคู่กรณีรวมถึงการพิจารณาคดีของศาล โดยในอังกฤษไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดว่าข้อพิพาททางปกครองใดบ้างที่สามารถไต่ถามข้อพิพาทได้ หรือข้อพิพาทใดบ้างที่ต้องห้ามมิให้ไต่ถามข้อพิพาท เหมือนกับกรณีของประเทศไทย แต่ด้วยลักษณะของข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองทำให้นักกฎหมายปกครองและนักวิชาการเห็นว่า การไต่ถามข้อพิพาทอาจไม่เหมาะสมกับข้อพิพาททางปกครองในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่คู่กรณี ยังมีข้อโต้แย้งกันในประเด็นทางกฎหมายและในกรณีที่ข้อพิพาทนั้นมีความสำคัญและควรได้รับการพิจารณาคดี โดยศาลเพื่อวางบรรทัดฐาน แต่แม้จะมีข้อกังวลเกี่ยวกับความเหมาะสมในการไต่ถามข้อพิพาทลักษณะดังกล่าว ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือมีลักษณะข้างต้นมีการระงับข้อพิพาท โดยการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่กรณีเป็นจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าในอังกฤษการไต่ถามข้อพิพาทสามารถนำมาใช้ กับข้อพิพาทเหล่านี้ได้หากคู่กรณีเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ข้อพิพาทของตนมากกว่า การพิจารณาคดีโดยศาล โดยแม้จะไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายทั้งในเรื่องช่วงเวลาที่สามารถนำการไต่ถามข้อพิพาท มาใช้และประเภทของข้อพิพาทหรือคดีปกครองที่อาจไต่ถามข้อพิพาทได้เหมือนกับกรณีของประเทศไทย แต่การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษยังมีค่อนข้างน้อย ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการที่การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลถือเป็นมาตรการเยียวยาอย่างสุดท้ายที่คู่กรณี จะนำมาใช้ ส่งผลให้ก่อนที่คู่กรณีจะนำคดีมาสู่ศาลมักจะมีการพิจารณาหรือดำเนินการระงับข้อพิพาท ด้วยวิธีการอื่นมาก่อนแล้ว ประกอบกับการดำเนินคดีปกครองในอังกฤษถือเป็นกระบวนการที่รวดเร็ว และไม่ยุ่งยากเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีแพ่ง และคดีปกครองในอังกฤษมีอัตราการใช้ข้อพิพาทด้วยการเจรจา โดยตรงระหว่างคู่กรณีค่อนข้างสูง ทำให้โอกาสที่คู่กรณีจะพิจารณานำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ ในการระงับข้อพิพาททางปกครองค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ดี การไต่ถามข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายอังกฤษถือได้ว่าเป็นวิธีการที่จะช่วยให้สามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายที่คู่กรณีจะตกลงกัน และไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การเยียวยาทางกฎหมายเท่านั้น คู่กรณีสามารถตกลงเกี่ยวกับรายละเอียดในเชิงเนื้อหาของการกระทำของฝ่ายปกครองได้และมีอิสระที่จะเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมที่สุดกับข้อพิพาทของตน ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ถือเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะพิจารณาความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้กับการไต่ถามข้อพิพาทของศาลปกครองในประเทศไทย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการมีคำพิพากษาตามผลการไต่ถามข้อพิพาทว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 72 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือไม่ เพื่อให้การไต่ถามข้อพิพาทของศาลเป็นประโยชน์ทั้งต่อศาลในการบริหารจัดการคดีและต่อคู่กรณีที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงแต่การเยียวยาทางกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ ประสพการณ์ของอังกฤษในการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งช่วยให้ข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษจำนวนมากยุติลงได้โดยไม่ต้องมีการนำคดีมาสู่ศาลนั้นยังเป็นบทเรียนที่น่าสนใจที่จะนำมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเปิดโอกาสให้มีการไต่ถามข้อพิพาททางปกครองนอกศาลในประเทศไทย เพื่อให้คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาททางปกครองได้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นอีกทางหนึ่งที่ช่วยลดปัญหาคดีค้างในศาลลงได้

บรรณานุกรม

คำพิพากษา

Dunnet v Railtrack PLC [2002] EWCA Civ 303.

Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576.

Hurst v Leeming [2001] EWHC 1051 (Ch); [2003] 1 Lloyd's Rep 379.

R (Cowl) v Plymouth City Council (Practice Note) [2001] EWCA Civ 1935; [2002] 1 WLR 803.

หนังสือ

Neil Parpworth, Constitutional and Administrative Law, 7th edn : 2012, Oxford University Press.

Varda Bondy and Linda Mulcahy, Mediation and Judicial Review : An empirical research study, 2009, The Public Law Project.

Varda Bondy and Maurice Sunkin, The Dynamics of Judicial Review Litigation : The resolution of public law challenges before final hearing, 2009, The Public Law Project.

Varda Bondy and Margaret Doyle, Mediation in Judicial Review : A practical handbook for lawyers, 2011, The Public Law Project.

บทความ

ภาษาไทย

กฤตยา ธีรนนท์, การกำหนดผลของคำบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง : ศึกษากรณีในประเทศไทย, เผยแพร่ในอินทราเน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนพฤษภาคม 2566.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง,” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 33 ตอน 2, 2564.

ภาษาต่างประเทศ

David Marrani and Youseph Farah, “ADR in the Administrative Law : A Perspective from the United Kingdom,” in Dacian C Dragos and Bogdana Neamtu, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, (Springer, 2013).

KJ de Graaf et al, “Mediation in Administrative Proceedings : A Comparative Perspective,” in Dacian C Dragos and Bogdana Neamtu, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, (Springer, 2013).



McKayla Bogda, “Mandatory Mediation in England and Wales : A Paradigm Shift in Dispute Resolution,” *Journal of Dispute Resolution* Vol 2024 Iss 2, 2024.

Neil Andrews, “Mediation in England,” in Humberto Dalla Bernardina de Pinho and Juliana Loss de Andrade (ed), *Contemporary Tendencies in Mediation*, (Editorial Dykinson, 2015).

อื่น ๆ

Courts and Tribunals Judiciary, *The Administrative Court Judicial Review Guide 2024*, [Online], retrieved from https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/09/24.85_HMCTS_Administrative_Court_Guide_WEB1.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567.

Ministry of Justice, *Civil Court Fees*, [Online], retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66867be9d9d35187868f447d/EX50A-civil-and-family-court-fees_May_2024.pdf เมื่อ 20 กันยายน 2567.

Ministry of Justice, *Civil justice statistics quarterly*, [Online], retrieved from <https://www.gov.uk/government/collections/civil-justice-statistics-quarterly> เมื่อ 24 กันยายน 2567.

Ministry of Justice, *Civil Justice Statistics Quarterly : January to March 2024 Tables*, [Online], retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/666099b37b792ffff71a87b7/civil-Justice-stats-main-tables-Jan-Mar-2024.ods> เมื่อ 20 กันยายน 2567.

Ministry of Justice, *Judicial Review and Courts Bill Fact Sheet (Judicial Review)*, [Online], retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078050/judicial-review-courts-bill-fact-sheet.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567.

Pinsent Masons, *Mediation in England and Wales*, [Online], retrieved from <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/mediation-> เมื่อ 20 กันยายน 2567.

Public Law Project, *An introduction to Judicial Review*, [Online], retrieved from <https://publiclawproject.org.uk/content/uploads/2019/02/Intro-to-JR-Guide-1.pdf> เมื่อ 22 กันยายน 2567.

The Academy of Experts, *Paper given by Rt Hon Lord Irvin of Lairg at the Inaugural Lecture to the Faculty of Mediation and ADR 27th January 1999*, [Online], retrieved from https://www.streithilfe.org/downloads/lord_irving_of_lairg270199.pdf เมื่อ 15 กันยายน 2567.