

ความเป็นไปได้ในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองไทย :

ศึกษาประสบการณ์ของกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปน

The Feasibility of Applying Mediation in the Execution of Judgments
in Administrative Court of Thailand : A Study of the Experiences of
the Legal Execution Department of Thailand and the Courts in Spain

พัชรภรณ์ ศิริวิมลกุล *

รับบทความเมื่อ 15 ตุลาคม 2568

แก้ไขบทความเมื่อ 4 ธันวาคม 2568

ตอบรับบทความเมื่อ 2 มีนาคม 2569

บทคัดย่อ

จากการที่กรมบังคับคดีของประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับคดีแพ่งโดยตรง ประสบปัญหาในการบังคับคดีไม่สำเร็จ การบังคับคดีที่เกิดความล่าช้า หรือก่อให้เกิดความเสียหาย จึงหามาตรการในการทำให้การบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นของการบังคับคดี เพื่อให้การดำเนินการบังคับคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่คู่ความทุกฝ่าย และคู่ความสามารถเจรจาข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลของศาลในประเทศสเปนได้นำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นของการบังคับคดีเช่นเดียวกัน โดยมีคตินำร่องที่นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้และเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับคดีพิพาทอื่นที่ประสบปัญหาการบังคับคดีลักษณะเดียวกัน

จากการศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปน เพื่อนำมาเป็นแนวทางการศึกษาถึงการนำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมาใช้ในศาลปกครองของประเทศไทยนั้น พบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเพื่อเป็นฐานอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การบังคับคดีบรรลุผลด้วยความถูกต้อง ครบถ้วน รวดเร็ว เป็นธรรม ลดปริมาณของการบังคับคดีที่ค้างค้ำหรืออาจไม่บรรลุตามผลของคำพิพากษาจากเหตุขัดข้องหลาย ๆ ประการ ซึ่งหากศาลปกครองไทยมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเช่นเดียวกัน

* นศ.บ. (วารสารสนเทศ) (เกียรตินิยมอันดับ 2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ร.ม. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปริญญาโทสาขาการแปลภาษาอังกฤษ-สเปน (Master Universitario en Traducción Inglés Español (Lenguajes Especializados)) มหาวิทยาลัย Valladolid ประเทศสเปน, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กับกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปนแล้ว อาจทำให้การดำเนินการบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นมาตรการเสริมที่เป็นทางเลือกหนึ่งของการบังคับคดี รวมถึงมีตุลาการศาลปกครองที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีที่เหมาะสม โดยอาจกำหนดเป็นตุลาการในองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากผลของคำพิพากษา สำหรับความสอดคล้องในผลของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและผลของคำพิพากษาเดิมที่ให้มีการบังคับคดี นั้น หากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางของการบังคับคดีตามคำพิพากษาเดิมจะทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามุ่งบรรลุผลหรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลของคำพิพากษา หรือได้รับความคุ้มครองทางการศาลที่มีประสิทธิภาพ ศาลปกครองก็อาจจะนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาปรับใช้เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้นอกจากนี้ หากจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ศาลปกครองอาจมีอำนาจในการพิพากษาตามยอมตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นบังคับคดีได้เช่นเดียวกับการพิพากษาตามยอมในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพิจารณาคดี หรืออาจมีการออกคำสั่งในการบังคับคดีเช่นเดียวกับประเทศสเปน โดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษตามยอม เพื่อให้คำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

คำสำคัญ : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี, การระงับข้อพิพาททางเลือก, การบังคับคดี

Abstract

Due to the fact that the Legal Execution Department of Thailand, which is the agency directly responsible for the execution of judgments, has faced challenges in successfully executing judgments—including delays or damages caused by execution procedures—there have been efforts to introduce measures that enhance the speed and efficiency of the execution process. One such measure is the incorporation of mediation during the execution stage. This aims to facilitate execution proceedings to be more convenient, timely, fair, and beneficial to all parties involved, enabling them to amicably settle disputes with mutual satisfaction. Furthermore, a study of the courts in Spain reveals that mediation during the execution stage has also been adopted. There have been pilot cases utilizing mediation as a model for other enforcement cases facing similar challenges.

From the study of mediation in the execution of judgments stage as conducted by the Legal Execution Department of Thailand and the courts in Spain, the findings serve as a basis for considering the application of such mediation in Thailand's Administrative Court system. It was found that there are relevant legal provisions supporting mediation during execution, which provide the legal foundation for such proceedings. The main objective is to ensure that execution is carried out accurately, completely, swiftly, and justly, while also reducing the backlog of execution cases or situations where execution cannot be achieved due to various obstacles. If Thailand's Administrative Court were to adopt legal provisions allowing mediation during the execution stage—similar to the Legal Execution Department of Thailand and the Spanish Courts—it may result in a more efficient execution process and serve as a supplementary alternative to existing execution procedures. Additionally, the Administrative Court could assign the appropriate judges to act as mediators during the execution stage. These judges may be part of the original panel that adjudicated the case, as they would already have a thorough understanding of the factual context and the underlying issues of the dispute, as well as the potential problems that may arise from the judgment itself. Regarding the consistency between mediation outcomes during execution and the original judgment, if the mediation results in an adjusted method of execution from that prescribed in the original ruling, such adjustment could facilitate more effective execution of the judgment, or even serve the public interest. It must, however, be ensured that such changes do not cause harm to the party who has been awarded the judgment or diminish the effectiveness of judicial protection. Therefore, the Administrative Court



may consider applying these principles to enhance the effectiveness of execution proceedings. Furthermore, if mediation is to be implemented during the execution stage, the court should have the authority to render a judgment in accordance with a settlement agreement reached through mediation—similar to a consent judgment in regular mediation processes. Alternatively, the court may issue an execution order, as practiced in Spain, without the need for a formal consent judgment, provided such an order carries legal effect equivalent to a judgment.

Keywords : Dispute Mediation, Mediation at the execution of judgements stage, Alternative Dispute Resolution (ADR), Execution of Judgements

บทนำ

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล คือ การบังคับคดีตามคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำบังคับที่ศาลกำหนดไว้ และเกิดความพึงพอใจต่อผู้ชนะคดี อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีในบางคดีอาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และไม่อาจประสบความสำเร็จด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งอาจเกิดจากตัวคู่กรณีเองที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการบังคับคดี หรืออาจเกิดปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องบางประการที่ไม่อาจบังคับคดีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้ระยะเวลาทอดยาวออกไป เกิดความล่าช้าในการบังคับคดีและบางกรณีอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในประเทศไทยและศาลในต่างประเทศ รวมถึงศาลปกครองไทยด้วย ดังนั้นศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีแนวทาง มาตรการ หรือกฎเกณฑ์ที่จะช่วยสนับสนุนให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามคำพิพากษา ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศต่างหาเครื่องมือหรือมาตรการที่อาจจะนำมาใช้เพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมฤทธิ์ผล และสร้างความพึงพอใจแก่คู่กรณี ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นมาตรการหนึ่งที่ศาลในประเทศไทยและศาลในต่างประเทศนำมาใช้เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมให้การระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีสามารถตกลงกันบนพื้นฐานของความสมัครใจและความยินยอม เกิดประโยชน์และความพึงพอใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งโดยปกติแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ศาลต่าง ๆ ได้นำมาใช้ในชั้นก่อนฟ้องคดี และระหว่างการพิจารณาคดีตั้งแต่การรับฟ้องจนกระทั่งถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่ยังไม่มี การนำมาใช้ในชั้นของการบังคับคดี อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับคดีในประเทศไทย ดังเช่นกรมบังคับคดีที่มีหน้าที่หลักในการบังคับคดีแพ่งและคดีอื่น ๆ โดยตรงอาจประสบปัญหาในการบังคับคดีไม่สำเร็จ การบังคับคดีที่เกิดความล่าช้า หรือก่อให้เกิดความเสียหาย จึงหามาตรการในการทำให้การบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นของการบังคับคดี เพื่อให้การดำเนินการบังคับคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่คู่ความทุกฝ่าย รวมถึงคู่ความสามารถเจรจายุติข้อพิพาทได้ด้วยความพึงพอใจร่วมกัน นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลของศาลในประเทศสเปนที่ได้นำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นของการบังคับคดี โดยมีคดีนำร่องที่ได้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้และเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับคดีพิพาทอื่นที่ประสบปัญหาการบังคับคดีลักษณะเดียวกัน กรณีจึงน่าสนใจที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นของการบังคับคดีมาใช้ในการบังคับคดีปกครองของศาลปกครองไทยเช่นเดียวกัน เนื่องจากศาลปกครองไทยประสบปัญหาการบังคับคดีหรือการที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติแต่เป็นไปด้วยความล่าช้า อันอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อความเป็นธรรม และประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศาลปกครองไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี มีแต่เพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพิจารณาคดีที่บัญญัติให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในช่วงเวลาใดก็ได้จนกระทั่งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ดังนั้น การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองไทย โดยศึกษา

ประสบการณ์ของกรมบังคับคดีไทยสำหรับการบังคับคดีแพ่งและศาลในประเทศสเปน จะเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาความเป็นไปได้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง รวมถึงการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยแบ่งหัวข้อในการศึกษาวิเคราะห์ตามประเด็น ดังนี้ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี และประเภทคดีที่ควรจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี (2) ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี (3) ความสอดคล้องในผลของข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและผลของคำพิพากษาเดิมที่ให้มีการบังคับคดี (4) การบังคับตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี (5) ข้อสังเกตอื่นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสเปน และกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทย

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี และประเภทคดีที่ควรจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

ปัจจุบันศาลปกครองไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ไม่บรรลุผลหรือเกิดปัญหาที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้อง ครบถ้วน ซึ่งศาลปกครองอาจจะมีวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี อย่างไรก็ตามการนำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการบังคับคดีเพื่อให้คู่กรณีมีข้อตกลงร่วมกันและนำไปสู่ความพึงพอใจในผลของการบังคับคดีนั้นยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยศาลปกครองไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีโดยตรงไม่ว่าจะในระดับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีแต่เพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพิจารณาคดีเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมแล้ว ศาลยุติธรรมเองแม้จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลเช่นเดียวกันกับศาลปกครอง แต่คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ถึงที่สุดแล้ว ได้มีการบังคับคดีโดยกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง สังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของศาลยุติธรรมในการบังคับคดี รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีก็เช่นเดียวกัน ส่วนศาลในต่างประเทศดังเช่นประเทศสเปนก็มีการออกกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติภายในศาลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ตลอดจนคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี และประเภทคดีที่ควรจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลยุติธรรมโดยกรมบังคับคดี

กรมบังคับคดีได้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมาใช้เป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทเพื่อแก้ปัญหาการบังคับคดีที่ไม่อาจบรรลุผล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเพื่อยุติการบังคับคดีโดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นกลาง คือ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ เสนอแนะแนวทาง เพื่อให้คู่กรณีหาทางออกของข้อพิพาทร่วมกัน หากตกลงกันได้จะเป็นผล

ให้มีการถอนการยึดทรัพย์ ถอนการอายัดทรัพย์ หรือถอนการบังคับคดี โดยการทำบันทึกข้อตกลง ซึ่งมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยให้คู่กรณีทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันจากการที่พิพาทกันนั้นได้ โดยนำเอาขั้นตอนและวิธีดำเนินการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีอยู่มาปรับใช้ให้เข้ากับลักษณะของการบังคับคดี และอาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วทั้งก่อนและระหว่างการบังคับคดี ติดตามและประเมินผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จัดเก็บสถิติ จัดอบรมผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดอบรมเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹ และต่อมา กรมบังคับคดีได้ออกระเบียบกรมบังคับคดี ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ซึ่งนอกจากจะช่วยให้การดำเนินคดีและการบังคับคดีแฟงเสร็จสิ้นโดยรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายแล้ว ยังเป็นผลให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพึงพอใจของคู่ความ ช่วยรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน รวมทั้งช่วยลดปริมาณการบังคับคดี และเพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ชัดเจน เหมาะสม เป็นมาตรฐาน โดยระเบียบดังกล่าว กำหนดถึงคุณสมบัติ การแต่งตั้ง และการพ้นจากหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังมีการออกประกาศอธิบดีกรมบังคับคดี เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ย ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมด้วย ซึ่งที่ผ่านมามีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมีปัญหา ดังนี้²

(1) ปัญหาเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องทำการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมนำส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งสร้างความยากลำบากในการตรวจสอบและจัดหาเอกสารให้ครบถ้วนเป็นอันมาก

(2) การบังคับคดีมีขั้นตอนการดำเนินการมาก ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา ทั้งนี้ ไม่นับรวมระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรอเมื่อครบระยะเวลาตามที่กำหนดก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้อีกทั้งไม่นับรวมกรณีที่มิได้มีส่วนได้เสียร้องขอเพิกถอนการขายทอดตลาด ซึ่งต้องรอจนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุดก่อนจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้การบังคับคดีล่าช้าและใช้เวลานานมาก จนบางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ

¹ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://live.led.go.th/ebook/manual/79/> เมื่อ 2 กันยายน 2567.

² เพิ่งอ้าง

(3) ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ซึ่งแม้จะเป็นเงินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตรงจ่ายไปก่อนก็ตาม แต่จะได้คืนก็ต่อเมื่อขายทรัพย์สินที่ยึดได้ หากเงินค่าใช้จ่ายที่วางไว้ไม่เพียงพอ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องวางเพิ่มเรื่อยไปจนกว่าจะขายทรัพย์สินได้ บางคดีต้องทอดรองเงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า ทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย แต่กลับไม่ได้รับการชำระหนี้ครบถ้วนตามคำพิพากษา

(4) ปัญหาเรื่องคำพิพากษาไม่เปิดช่องให้บังคับคดีได้ เนื่องจากการบังคับคดีเป็นการดำเนินการตามหมายบังคับคดี ซึ่งออกสืบเนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และศาลต้องกำหนดให้มีการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้เท่านั้น ในทางปฏิบัติ มักปรากฏว่าคำพิพากษาของศาลไม่เปิดช่องให้บังคับคดีได้

(5) ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและประโยชน์ของประเทศชาติ ในคดีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ทำให้ไม่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวได้ เป็นผลให้ทรัพย์สินนั้นสิ้นคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจไปชั่วคราว นอกจากนี้ บุคคลผู้ถูกยึดทรัพย์สินอาจถูกมองว่าเป็นผู้ไม่มีเครดิตน่าเชื่อถือ หรือมีฐานะไม่มั่นคงจนไม่อาจดำเนินธุรกิจต่อไปได้ อันเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีทรัพย์สินเพียงพอแก่การชำระหนี้ หรือทรัพย์สินที่พิพาทเสื่อมค่าเสื่อมราคา รวมทั้งปัญหาเรื่องเจ้าหนี้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งและคดีอาญา เนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ประกอบกับมติดังกล่าวดำเนินการเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับการบริการที่ดีเพียงพอจากหน่วยงานของรัฐ แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาล่าช้า เช่น ปรับปรุงระบบงานธุรการ ลดขั้นตอนการทำงาน เร่งรัดการบังคับคดีในรูปแบบต่าง ๆ จัดมหกรรมขายทอดตลาดนำเทคโนโลยีมาช่วย รวมถึงปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคดีที่มีมากมายและความล่าช้าในการดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จ

จากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบังคับคดีตามกฎหมาย จึงได้มีแนวคิดในการพัฒนาการระงับหรือยุติการบังคับคดีทางเลือกขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม โดยนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการบังคับคดี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการบังคับคดี คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนที่จะมีการบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษา คู่กรณีสามารถขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยไม่ให้ดำเนินการบังคับคดี เพื่อนำไปสู่การถอนการบังคับคดีต่อไป

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังการบังคับคดีแล้ว คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายหลังจากที่มีการบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว ซึ่งหากคู่ความสามารถตกลงกันได้จะมีผลให้มีการถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถอนการบังคับคดีต่อไป

ดังนั้นจากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเป็นมาตรการสนับสนุนเพื่อให้การบังคับคดีบรรลุวัตถุประสงค์ตามคำพิพากษาของศาล

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี และประเภทคดีที่ควรจะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลในประเทศสเปน

สำหรับในประเทศสเปนได้นำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดีและให้จัดทำข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเพื่อแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือการบังคับคดีที่ยังไม่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาหรือศาลที่มีอำนาจในการพิพากษาคดีนั้น ๆ ว่าจะดำเนินการกับการบังคับคดีต่อไปอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาออกมาแล้ว อาจเกิดความยุ่งยากในการบังคับคดี หรือการบังคับคดีไม่บรรลุผลตามคำพิพากษา และส่งผลให้ศาลต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาบรรลุผล อีกทั้งการจะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีหรือไม่นั้น ศาลจะพิจารณาจากการที่ผลของคำพิพากษาอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นใหม่และทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่สัมฤทธิ์ผล โดยมีกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี 2 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativo) โดยบัญญัติหลักการประณอมข้อพิพาทในศาลไว้ในมาตรา 77³ และนำมาตราดังกล่าวมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลด้วยเช่นกัน โดยสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดีไปจนกระทั่งปิดกระบวนการพิจารณาคดี (วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง) ซึ่งแม้มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 จะไม่ได้กำหนดขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีไว้ก็ตาม แต่คณะกรรมการตุลาการได้ออกแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถนำมาปรับใช้กับการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติในลักษณะของคำแนะนำในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของศาลนั้น ๆ ที่ศาลแต่ละแห่งสามารถนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปรับใช้ได้ ซึ่งแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎ แต่เป็นเพียงกรอบแนวทางการปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นตอน

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998

มาตรา 77 “(1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นหรือศาลที่พิจารณาเพียงชั้นเดียว เมื่อคู่กรณีได้ยื่นคำฟ้องและคำให้การแล้ว ศาลสามารถพิจารณาคดีจากเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีนำมาขึ้นได้ ตลอดจนคู่กรณีอาจจะจัดทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อยุติข้อพิพาทนั้น ไม่ว่าศาลจะเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ โดยจะดำเนินการได้หากเป็นเรื่องที่สามารถประณอมข้อพิพาทได้ และโดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้เงินที่กำหนดเป็นจำนวนได้อย่างชัดเจน ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีจำเป็นต้องได้รับอำนาจที่จะเจรจาตกลงให้สำเร็จภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดไว้

(2) วัตถุประสงค์ของการประณอมข้อพิพาทในศาลจะไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องสะดุดหยุดลง เว้นแต่คู่กรณีทุกฝ่ายร้องขอ และสามารถดำเนินการได้ในทุกช่วงเวลาก่อนวันปิดกระบวนการพิจารณาคดี และการดำเนินกระบวนการดังกล่าวต้องไม่ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลต้องสะดุดหยุดลง เว้นแต่คู่กรณีทุกฝ่ายร้องขอให้การพิจารณาไว้ก่อน

(3) หากคู่กรณีได้จัดทำข้อตกลงเพื่อยุติข้อพิพาท จนข้อพิพาทหมดสิ้นแล้ว ศาลจะออกคำสั่งยุติการพิจารณาคดีโดยมีข้อแม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือระเบียบ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของบุคคลที่สาม”

และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งครอบคลุมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีด้วย และใช้ได้กับทุกประเภทคดี รวมถึงคดีปกครองด้วย โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละประเภทคดีจะกำหนดเป็น “บันทึกข้อตกลงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง” (Protocolo de mediación contencioso - administrativa) ที่กำหนดเรื่องหลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประเภทคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ซึ่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวกำหนดให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนใดก็ได้ตั้งแต่ภายหลังการรับคำฟ้องไว้พิจารณาไปจนกระทั่งการบังคับคดีตามคำพิพากษา ทั้งนี้ แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาพรวม ไม่ได้มีการแยกแนวทางการปฏิบัติของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากบทบัญญัติในมาตรา 77 แล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีและการใช้มาตรการที่จำเป็นในการบังคับคดีตามคำพิพากษาให้มีประสิทธิภาพในมาตรา 103.1 มาตรา 105.2 มาตรา 108.1.b มาตรา 109.1.c และมาตรา 113⁴ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครอง ค.ศ. 1998

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครอง ค.ศ. 1998

มาตรา 103.1 “อำนาจบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งในคดีปกครองนั้น อยู่ในอำนาจของศาลแผนกคดีปกครอง โดยศาลที่ทำหน้าที่บังคับคดีคือศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น”

มาตรา 105.2 “หากเกิดเหตุขัดข้องในการบังคับคดี ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลจากสภาพของการบังคับคดีหรือจากปัญหาข้อกฎหมายก็ตาม หน่วยงานนั้นต้องแสดงให้เห็นถึงข้อขัดข้องดังกล่าวภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา เพื่อให้ศาลเรียกคู่ความและผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาร่วมรับฟังถึงเหตุขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว จากนั้น ศาลที่ออกคำพิพากษาดังกล่าวต้องออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่คู่กรณีจากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ทั้งหมด”

มาตรา 108.1.b “กรณีที่หน่วยงานทางปกครองถูกบังคับตามคำพิพากษา ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ แล้วไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ศาลสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(b) กำหนดมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อให้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำที่หน่วยงานได้งดเว้นไปนั้นบรรลุผล ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการเสริมเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้น”

มาตรา 109.1.c “หน่วยงานทางปกครอง คู่กรณี หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินคดีของศาลสามารถดำเนินการร้องขอศาลที่ออกคำพิพากษาให้กำหนดประเด็นการบังคับคดีโดยไม่ต้องไม่ขัดต่อเนื้อหาในคำพิพากษาในปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(c) มาตรการและวิธีการเพื่อดำเนินการให้คำพิพากษารับผล”

มาตรา 113 “(1) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีที่มีการทำข้อตกลงการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 77.3 คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการบังคับคดีได้

(2) หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยที่ขอให้มีการบังคับคดี คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีสามารถร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการบังคับคดีได้ เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้ทำข้อตกลงนั้น”

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 แล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) มาตรา 18.2 บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ศาลอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพและสามารถบังคับคดีได้ และอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ต้องคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ล้มฤทธิ์ผล” ซึ่งกำหนดให้ศาลสามารถกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของประเทศสเปน มีการนำกฎหมาย 2 ฉบับ ดังกล่าว มาใช้เป็นฐานอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และให้อำนาจศาลในการพิจารณากำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีบรรลุผล ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นมาตรการหนึ่ง ที่ศาลนำมาใช้ รวมถึงมีแนวทางการปฏิบัติในศาลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้อาจมีสถานะไม่เทียบเท่ากฎหมายหรือระเบียบแต่ถูกนำมาใช้เป็นฐานอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นของการบังคับคดีเช่นเดียวกัน

สำหรับการกำหนดประเภทคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ มาตรา 77.1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ได้กำหนดประเภทคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลได้ โดยบัญญัติให้เรื่องที่จะนำมาประนอมข้อพิพาทได้จะต้องเป็นเรื่องที่ประนีประนอมยอมความได้ และมีลักษณะเป็นการใช้เงินที่กำหนดเป็นจำนวนได้ชัดเจน ซึ่งนอกจากการใช้เงินตามสัญญาแล้ว ยังรวมถึงเงินที่หน่วยงานปกครองต้องชดใช้แก่เอกชน เช่น ค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน การชดใช้เงินจากความรับผิดทางละเมิด หรือเป็นเงินที่เอกชนต้องชดใช้แก่หน่วยงานทางปกครอง เช่น การชดใช้ค่าเสียหายหรือเบี้ยปรับตามสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ คณะกรรมการตุลาการได้กำหนดประเภทคดีปกครอง⁵ ที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไว้ในแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางทรัพย์สินทั่วไป คดีทางการแพทย์ การกำหนดปริมาณความเสียหายหรือการประเมินราคาจากการเวนคืนที่ดิน สัญญาตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ข้อตกลงและการชดใช้เงินอุดหนุนต่าง ๆ กิจกรรมที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือมีผลกระทบต่อสุขอนามัย สิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษและก่อให้เกิดอันตราย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการวางผังเมือง และการจัดพื้นที่ การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง การลงโทษของฝ่ายปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การเก็บภาษีจากการวางผังเมือง ดอกเบี้ยจากความล่าช้าในการดำเนินการตามสัญญาทางปกครองที่เป็นการให้บริการสาธารณะหรือการก่อสร้างหรือคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง และกรณีอื่น ๆ ตามที่กำหนดในระเบียบหรือโดยความเห็นชอบของแผนกคดีปกครอง

ทั้งนี้ นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีแล้ว ยังมีพื้นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งอื่น

⁵ Consejo General del Poder Judicial, Protocolo de mediación contencioso-administrativa.

ที่ถึงที่สุดแล้วได้ก่อให้เกิดสิทธิที่บุคคลจะได้รับการคุ้มครองทางการศาลที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นการให้หลักประกันในความสมบูรณ์ของคำบังคับที่เกิดจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับรองโดยรัฐธรรมนูญในการได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลจนถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม อาจเกิดกรณีที่ตรงกันข้ามเมื่อสิทธิที่ควรจะได้รับจากคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดกลับไม่ได้รับหลักประกันจากการคุ้มครองทางการศาลที่มีประสิทธิภาพ⁶

อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลที่อยู่ภายใต้หลักของคำพิพากษาที่เป็นที่สุดอาจกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคต่อการที่ผู้พิพากษาหรือศาลไม่สามารถทบทวนตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งอื่น ๆ ได้ หากเกิดปัญหาในการบังคับคดีภายหลังจากมีคำพิพากษาถึงที่สุด ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบังคับคดีจะส่งผลให้ศาลที่พิพากษาคดีนั้น ๆ สามารถออกคำสั่งปรับเปลี่ยนผลของคำพิพากษา หากการปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นประสบปัญหาและอุปสรรคจากองค์ประกอบทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือมีความยากที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาจากสภาพการณ์ต่าง ๆ (สภาพการณ์ที่ไม่สามารถให้ผลทางกฎหมายหรือเป็นไปได้ในทางกฎหมายหรือความสมบูรณ์ของคำพิพากษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 105.2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998) จากกรณีนี้ การบังคับคดีตามคำพิพากษาสมาทแทนที่ด้วยการกำหนดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากคำพิพากษาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้⁷ ซึ่งในหลายกรณีการปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเป็นอย่างมากจากสภาพของคำพิพากษานั้น ๆ เอง โดยไม่ได้เกิดจากคู่กรณี จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการคุ้มครองในการบังคับคดีตามคำพิพากษามาตรา 109.1.c แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ที่กำหนดให้ศาลสามารถกำหนดมาตรการและวิธีการเพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษابرลุผล โดยการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษابرลุผล อาจเป็นการออกคำสั่งที่แก้ปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ จากการยื่นคำร้องของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือการได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ซึ่งมีหลายสถานการณ์ที่เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับคดีตามคำพิพากษาให้สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลจะเป็นมาตรการหรือวิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างเหมาะสมและหาจุดที่คู่กรณีพึงพอใจร่วมกันให้มากที่สุดผ่านการจัดทำข้อตกลงร่วมกันที่อยู่ภายใต้หลักความคุ้มครองของศาลจากผลของคำพิพากษา⁸ ซึ่งแนวทางที่จะสร้างความเป็นไปได้ดังกล่าว คือ การดำเนินการผ่านการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากคำพิพากษาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น ๆ ได้ เนื่องจากการปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจมีการสั่งการให้ดำเนินการหลายอย่าง

⁶ Quintana Carretero, Juan Pedro, *Mediación judicial contencioso administrativo*, Cuadernos Digitales de Formación 1-2019, 2019, pp. 28-32.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*, pp. 28-32.

ที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ซึ่งคู่กรณีสามารถกำหนดข้อตกลงร่วมกันด้วยการใช้วิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่แตกต่างจากคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาภายใต้หลักของความคุ้มครองสิทธิที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำพิพากษาและเป็นการให้ความเคารพต่อการสร้างดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกบุคคล ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและคำพิพากษาที่มีประสิทธิภาพ⁹ ดังนั้นแม้กรณีที่ศาลไม่อาจบังคับคดีตามคำพิพากษาได้แต่ก็ไม่ได้ห้ามที่จะให้คู่กรณีสามารถตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินการให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาบรรลุผลโดยการใช้วิธีการอื่นที่อาจจะทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นที่พึงพอใจโดยยังอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล เนื่องจากเมื่อคู่กรณีจัดทำข้อตกลงร่วมกันแล้ว จะต้องให้ศาลมีคำสั่งรับรองในผลของข้อตกลงที่จะเทียบเท่าคำพิพากษาและต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น¹⁰

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นมีฐานมาจากการตีความในมาตรา 18.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ประกอบมาตรา 77 มาตรา 103.1 มาตรา 105.2 และมาตรา 109.1.c แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 และสอดคล้องกับการที่ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีเช่นเดียวกันจะสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ได้เพื่อให้หลักประกันสิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางการศาลแก่คู่กรณีโดยการรับรองข้อตกลงซึ่งจะมีฐานะเทียบเท่าคำพิพากษาและคู่กรณีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น โดยมีเงื่อนไข 3 ประการคือ (1) ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมีผลเทียบเท่ากับคำพิพากษา (2) ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาท (3) ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อความสงบเรียบร้อยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือบุคคลที่สาม¹¹

ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบโดยศาลเกี่ยวกับข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 117.3¹² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน และการบังคับคดีตามคำพิพากษาจะต้องอยู่ภายใต้หลักการให้ความคุ้มครองทางการศาลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประชาชนมีสิทธิหรือประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายในการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีและได้รับคำพิพากษาที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่เพียงแต่จะเป็นการยืนยันถึงอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น แต่ยังเป็นการยืนยันถึงการที่ประชาชนจะได้รับความพึงพอใจต่อคำพิพากษาจากการยื่นฟ้องคดีของตนอีกด้วย¹³

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน

มาตรา 117.3 “การดำเนินการพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งปวง และบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกระบวนการพิจารณาคดีที่กฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวกำหนด”

¹³ Quintana Carretero, Juan Pedro, *op. cit.* 6, pp. 28-32.

1.3 ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

ตัวอย่างคดีพิพาทของศาลในประเทศสเปนที่มีการนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดี คือ คำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซียแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019¹⁴ ซึ่งเป็นคำสั่งรับรองข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเพื่อให้ข้อตกลงมีผลทางกฎหมาย โดยคดีนี้เป็นคดีนำร่องของศาลในประเทศสเปนสำหรับการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง คดีนี้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1997 โดยผู้ฟ้องคดีเป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในอาคารเก่า Fenosa เมืองอา คอรูญญา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เทศบาลเมืองอา คอรูญญา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกใบอนุญาตให้บริษัทที่เป็นเจ้าของอาคารเก่า Fenosa ปรับปรุงพื้นที่อาคารดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและศูนย์การค้าในท้องถิ่น ซึ่งโครงการเดิมประสงค์ให้เป็นพื้นที่สำนักงาน ต่อมา ในปี ค.ศ. 2001 ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซียแผนกคดีปกครองขอให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลอุทธรณ์ฯ พิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตปรับปรุงพื้นที่อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้รื้อถอนอาคารโดยให้คืนสู่สภาพเดิม อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ฯ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเป็นการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน แนวทางการบังคับคดีเกี่ยวกับการวางผังเมืองควรจะเป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายมากกว่าการรื้อถอนอาคารและปรับปรุงพื้นที่อาคารดังกล่าวให้ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการคืนสภาพอาคารให้เหมือนเดิมขัดต่อกฎหมายผังเมืองปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงฎีกาต่อศาลฎีกาในประเด็นดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีฎีกาต่อศาลฎีกาโดยเห็นว่า ใบอนุญาตปรับปรุงพื้นที่อาคารชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ฯ ที่สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตปรับปรุงพื้นที่อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้รื้อถอนอาคารโดยให้คืนสู่สภาพเดิม

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากศาลฎีกามีคำพิพากษาดังกล่าว ในชั้นบังคับคดีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ฯ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2018 ขอให้มีการไต่ถามข้อพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยระบุว่า “...การจัดทำข้อตกลงร่วมกันเป็นทางเลือกหนึ่งในการบังคับคดีตามคำพิพากษาและได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 18.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ที่บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ศาลอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพและสามารถบังคับคดีได้ และอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ต้องคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้สัมฤทธิ์ผล...” ซึ่งการจัดทำข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทร่วมกันจะสร้างดุลยภาพระหว่างค่าเสียหายทางจิตใจที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับในช่วงเวลาหลายปีหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดและมีการบังคับคดี

¹⁴ พชรภรณ์ ศิริวิมลกุล, “สเปน : การไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเกี่ยวกับการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง,” ใน กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนมีนาคม 2567.

ตามคำพิพากษา อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังได้รับความเสียหายจากการที่ต้องสูญเสียรายได้จากการจ้างงานและประสงค์จะให้ศาลกำหนดมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ลักษณะนี้อีกในอนาคต รวมถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าว ตลอดจนการสร้างดุลยภาพและการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้ ตามสิทธิของพลเมืองที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการดำเนินการของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้พิจารณาจำนวนเงินค่าเสียหายอันเกิดจากการรื้อถอนอาคารกับการที่ต้องก่อสร้างอาคารใหม่ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยพักอาศัยแทนอาคารเดิมที่ต้องถูกรื้อถอนจากการวางผังเมืองใหม่ ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 59 ล้านบาท จึงควรหาแนวทางที่เป็นทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทจากการรื้อถอนอาคาร อันเป็นผลจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรง

ศาลจึงเห็นควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเกี่ยวกับการวางผังเมือง เนื่องจากเป็นประเพณีคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จัดทำโดยคณะกรรมการตุลาการ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือระเบียบ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของบุคคลที่สาม ทั้งนี้ ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นสาระสำคัญปรากฏในข้อตกลงการไกล่เกลี่ยที่สามารถตกลงร่วมกันได้ คือ

- (1) ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องประกาศต่อสาธารณะถึงความรับผิดชอบของตนที่ออกใบอนุญาตปรับปรุงพื้นที่อาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁵
- (2) ผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดให้มีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการวางผังเมืองที่ดี เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในลักษณะเดียวกันกับการรื้อถอนอาคาร Fenosa ซ้ำขึ้นอีก
- (3) ผู้ฟ้องคดีขอความคุ้มครองจากการรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างที่อยู่อาศัยของภาครัฐจำนวน 50 หลัง ในบริเวณสวนสาธารณะให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ได้รับผลกระทบ
- (4) การจ่ายค่าชดเชยทางเศรษฐกิจ โดยผู้ฟ้องคดีขอค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายทางจิตใจและค่าใช้จ่ายที่มาจากการบวนพิจารณาคดีเป็นจำนวนเงิน 2.9 ล้านบาท โดยไม่ต้องดำเนินการรื้อถอนอาคาร Fenosa แต่อย่างใด
- (5) การก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้อาคาร Fenosa ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงว่าจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

¹⁵ โรม ทิปะปาล, การบังคับคดีกรณีศาลกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในประเทศสเปน, เผยแพร่ในอินทราเน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนเมษายน 2566, น. 12-13.

¹⁶ คำสั่งบังคับคดีตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามคำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเอง กาลิเซียแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 ให้จัดทำข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว มีความเห็นแย้งของผู้พิพากษาในคดีนี้ที่ให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลเป็นเครื่องมือที่ไม่ควรนำมาใช้กับการวางผังเมือง เนื่องจากการวางผังเมืองโดยทั่วไปแล้วไม่ใช่ประเด็นโต้แย้งที่เป็นจำนวนเงิน และคดีผังเมืองเป็นคดีที่จะต้องมีความพิพากษาถึงที่สุดเพื่อพิจารณาความชอบ (มีต่อหน้าถัดไป)

ผังเมืองของเมืองอา คอรูญญา โดยกำหนดให้อาคาร Fenosa เป็นอาคารลักษณะพิเศษ (Edificio Singular) ที่ไม่สามารถปรับปรุงพื้นที่ได้อีกต่อไป¹⁷

ศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาเลียเซียแผนกคดีปกครองจึงมีคำสั่งรับรองข้อตกลง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีระหว่างคู่กรณี ทำให้อาคาร Fenosa ไม่ได้ถูกรื้อถอน เพราะหากต้อง รื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาแล้วจะทำให้ผู้อยู่อาศัยจำนวน 87 ครอบครัว และบุคคลมากกว่าหนึ่งร้อยคน ที่ทำงานเกี่ยวกับอาคารแห่งนี้ต้องตกงาน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องจ่ายเงินมากถึง 60 ล้านยูโร เพื่อชดเชยค่าเสียหายอีกด้วย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในศาลในคดีนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาวิธีการทดแทน เพื่อให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาสัมฤทธิ์ผล¹⁸

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตจากนักวิชาการเกี่ยวกับคดีตัวอย่างข้างต้นที่นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มาใช้ในชั้นของการบังคับคดีนั้น เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยการจะสร้างความชอบด้วยกฎหมายด้วยการรื้อถอนอาคารและงานก่อสร้างนั้น อาจไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง โดยเห็นได้ชัดแจ้งว่าจะกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม แต่หากมีการดำเนินการตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในชั้นบังคับคดีจะส่งผลให้แผนการวางผังเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องรื้อถอนอาคาร และก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคใหม่ แต่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแผนการวางผังเมืองของเมืองอา คอรูญญา ซึ่งการจัดทำข้อตกลงเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม และข้อตกลงดังกล่าวจะมีสถานะ เทียบเท่าคำพิพากษา สามารถบังคับคดีตามข้อตกลงต่อไปได้¹⁹

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 16)

หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีในคดีนี้ยังไม่ใช่วิธีการบังคับคดีที่เหมาะสม ทั้งนี้ หากพิจารณาตามมาตรา 77.1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกรอง ค.ศ. 1998 บัญญัติให้อำนาจศาล ดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทในศาลปกครองชั้นต้นไว้อย่างชัดเจน โดยศาลสามารถเริ่มต้นกระบวนการนี้ได้เอง หรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ สำหรับเรื่องที่จะนำมาระงับข้อพิพาทได้จะต้องเป็นเรื่องที่ประนีประนอมยอมความได้ และมีลักษณะ เป็นการชดเชยเงินที่กำหนดจำนวนได้ชัดเจน

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในคดีปกครองสามารถดำเนินการได้เฉพาะ กับคดีที่ต้องกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน ค่าเช่า รวมถึงการชดเชยค่าสินไหมทดแทน จากความรับผิดชอบทางละเมิด การจัดเก็บภาษี ค่าปรับ ฯลฯ โดยในกรณีของการวางผังเมืองเป็นการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิด ความเดือดร้อนรำคาญ ส่งผลต่อสุขภาพและก่อให้เกิดอันตราย และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการกำหนดเขตพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาถึงมาตรฐานของคุณภาพและการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการวางผังเมือง

¹⁷ โรม ทีปะปาล, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 15, น. 12-13.

¹⁸ เฟิงอ้าว

¹⁹ Quintana Carretero, Juan Pedro, *op. cit.* 6, pp. 28-32.

ส่วนคำสั่งของศาลปกครองชำนาญพิเศษแห่งแคว้นปกครองตนเองกานาเรียส ลงวันที่

31 กรกฎาคม ค.ศ. 2015²⁰ เป็นคำสั่งรับรองข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเพื่อให้ข้อตกลงมีผลทางกฎหมาย คดีนี้มีคู่กรณี คือ เทศบาลเมืองเตลเด่ และบุคคลจำนวนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาจากการที่เทศบาลเมืองดังกล่าวได้เข้ามาครอบครองพื้นที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางผังเมืองโดยการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ด้านนอกของเขต La Pardia เพื่อจัดทำศูนย์การค้า Decathlon โดยศาลเห็นควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างเหมาะสมและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

คดีนี้ผู้ฟ้องคดี 2 ราย ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแผนการวางผังเมืองดังกล่าว ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชำนาญพิเศษแห่งแคว้นปกครองตนเองกานาเรียส ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นเพื่อขอให้เพิกถอนข้อตกลงในการวางผังเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลไม่พิจารณาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีต่อมา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกานาเรียสเพื่อขอให้เพิกถอนข้อตกลงในการวางผังเมืองดังกล่าว ซึ่งศาลอุทธรณ์ฯ พิพากษาเพิกถอนข้อตกลงในการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองเตลเด่ไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวได้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี โดยขอให้เทศบาลเมืองเตลเด่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 247,105.31 ยูโรรวม 2 วงด

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหาในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษา มุ่งประสงค์ที่จะใช้วิธีการที่เหมาะสมกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาจากการพิจารณาทางเลือกที่หลากหลาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมและบุคคลที่สาม และจะต้องให้การปฏิบัติตามคำพิพากษابرลุผล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นวิธีการที่จะให้ความคุ้มครองทางการศาลและให้การปฏิบัติตามคำพิพากษابرลุผล²¹ อีกทั้งหลักของการจัดทำข้อตกลงในชั้นของการบังคับคดีดังกล่าวต้องคำนึงถึงลักษณะของกิจกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งและประโยชน์สาธารณะที่ถูกกระทบรวมถึงประโยชน์สาธารณะที่ปัจเจกบุคคลจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐภายหลังจากการทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้นการที่จะนำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลมาใช้กับคดีปกครองจึงเป็นสิ่งที่ควรต้องมีเป็นอย่างยิ่ง²²

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของกรมบังคับคดีไทยสำหรับการบังคับคดีในศาลยุติธรรมและศาลในประเทศสเปนข้างต้นแล้ว ต่างมีการตราบทบัญญัติกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติในศาลที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีรองรับการดำเนินการเป็นการเฉพาะและเป็นฐานของการใช้อำนาจของศาล

²⁰ Cristóbal Dobarro Gómez, La mediación administrativa a la luz de la jurisprudencia : Resoluciones constitucionales y judiciales sobre la mediación en conflictos administrativos Localización : Revista Aragonesa de Administración Pública, pp. 333-334, [Online], retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9476226> เมื่อ 4 กันยายน 2567.

²¹ Ibid

²² Ibid

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันศาลปกครองไทยจะยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเช่นเดียวกันกับกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปนก็ตาม แต่ศาลปกครองไทยก็มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วดังเช่นประเทศสเปน โดยศาลปกครองไทยมีอำนาจพิจารณา หรือไต่สวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว” ประกอบข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติว่า “ในการบังคับคดี ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เห็นว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาลหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาล เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยื่นคำขอหรือรายงานต่อศาล แล้วแต่กรณีเพื่อขอให้ศาลพิจารณามีคำสั่งหรือไต่สวน เมื่อมีคำขอหรือรายงานตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การบังคับคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้อัยการยื่นคำขอจะเป็นประโยชน์มาศาลด้วยตนเองเพื่อการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นและมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้น ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานซึ่งอยู่ในความยึดถือหรืออำนาจของผู้นั้นอันเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ตามกำหนดและเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นสมควรและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว”

จะเห็นได้ว่า หากศาลปกครองไทยจะใช้วิธีการหรือมาตรการที่จำเป็นใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีบรรลุผลโดยเร็ว ศาลปกครองอาจดำเนินการไต่สวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมาตรานี้เปิดช่องให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้การบังคับคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ ซึ่งคล้ายกับมาตรา 18.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ของประเทศสเปน อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า หากศาลปกครองไทยเห็นควรที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีด้วยเหตุของความจำเป็นในการบังคับคดีให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นที่ยังพอใจกับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และลดปัญหาการบังคับคดีที่อาจเกิดจากข้อขัดข้องบางประการ ก็ควรกำหนดให้มีการนำเอาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทและการบังคับคดี โดยศาลปกครองไทยควรปรับแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ทั้ง 2 ฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

และการจัดทำแนวทางการปฏิบัติของศาลปกครองในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการบังคับคดี โดยอาจจัดทำเป็นคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออื่น ๆ ที่เหมาะสม โดยขอเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในหมวดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือในหมวดของการบังคับคดีปกครอง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดีปกครอง โดยแยกเป็น 1 มาตรา ที่ระบุเนื้อหาเฉพาะในเรื่องนี้ และอาจเพิ่มเติมเนื้อหาในหมวดของการงดการบังคับคดี และการถอนการบังคับคดี หากกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ก็จะส่งผลให้งดหรือถอนการบังคับคดีได้

2) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง ไว้ในหมวดของการบังคับคดี หรือ

3) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีปกครอง ในระเบียบฉบับนี้

4) การจัดทำแนวทางการปฏิบัติของศาลปกครองในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการบังคับคดี โดยอาจจัดทำเป็นคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออื่น ๆ ที่เหมาะสม

สำหรับประเภทคดีที่เหมาะสมสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ศาลปกครองไทยยึดถือหลักเกณฑ์เดียวกันกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ในประเทศสเปน มีการกำหนดเป็นลักษณะคดีพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ จะต้องเป็นเรื่องที่ประนีประนอมยอมความได้ และมีลักษณะเป็นการใช้เงินที่กำหนดเป็นจำนวนได้ชัดเจน รวมถึงคดีอื่น ๆ ที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ และคดีนาร่องที่ได้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีสำเร็จ คือ คดีเกี่ยวกับการวางผังเมือง โดยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการกำหนดให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและให้มีการวางผังเมืองใหม่ให้ถูกต้องแทนการรื้อถอนอาคารเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจนำมาเป็นคดีตัวอย่างในการศึกษาให้กับศาลปกครองไทย หากประสงค์จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดี

2. ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

หากพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองไทย ว่าควรเป็นผู้ใด โดยจะเป็นตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระหว่างพิจารณาคดีตามมาตรา 66/4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

โดยคำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น” หรือจะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้หรือไม่ หรือจะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งอาจพิจารณาถึงความเหมาะสมของประโยชน์ที่จะได้รับการบังคับคดี อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีโดยหลักแล้วจะต้องมีคุณสมบัติหรือทำหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐานเดียวกันกับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นการพิจารณาคดี ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ซื่อสัตย์สุจริต รักษาความลับ และเป็นบุคคลที่สามซึ่งทำหน้าที่ให้การเสนอแนะแนวทางหรือทางเลือกในการระงับข้อพิพาท แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโดยมีรายละเอียดของคุณสมบัติหรือการทำหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปน ดังต่อไปนี้

(1) โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทย คือ คนกลางที่คู่กรณีตกลงให้ช่วยเสนอแนะหาทางออกให้คู่กรณีตกลงกันได้ อาจเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ได้ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นบุคคลที่กรมบังคับคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นผู้กระตุนแนะนำ โน้มน้าว แคลความ หรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่กรณี โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีอำนาจกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่กรณี ไม่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท การจะตกลงหรือไม่จึงเป็นการตัดสินใจของคู่กรณีเอง²³ โดยมีคุณสมบัติเบื้องต้น คือ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์ และเป็นบุคคลผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างน้อย 1 ปี หรือเคยผ่านการอบรมหลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสถาบันภาครัฐหรือเอกชน อาทิ กรมบังคับคดี สำนักงานศาลยุติธรรม หรือหลักสูตรที่จัดโดยหน่วยงานภาคการศึกษา และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 5 ของระเบียบกรมบังคับคดี ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดำเนินการให้คู่กรณีตกลงยินยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยอาจให้คู่กรณีเสนอทางเลือก หรือเป็นผู้เสนอทางเลือกให้แก่คู่กรณีพิจารณาเพื่อยุติข้อพิพาท แต่ห้ามมิให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชี้ขาดข้อพิพาท รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ส่วนราชการมอบหมาย²⁴

(2) ในขณะที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลในประเทศสเปนไม่ได้มีกฎหมายระบุชัดเจนว่าจะจะเป็นบุคคลใดได้บ้าง แต่เมื่อได้นำเอาแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการพิจารณาคดีปกติของประเทศสเปนมาใช้กับทุกขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยแล้ว ในชั้นบังคับคดีก็ย่อมต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เช่นเดียวกัน ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นของการบังคับคดีของประเทศสเปนอาจเป็นได้ทั้งผู้พิพากษาที่ไม่ได้เป็นเจ้าของสำนวนคดีนั้น ๆ และอาจเป็นบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจในศาลให้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรืออาจเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นบุคคลภายนอกได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ประเทศสเปน

²³ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://live.led.go.th/ebook/manual/79/> เมื่อ 2 กันยายน 2567.

²⁴ ข้อ 8 ของระเบียบกรมบังคับคดี ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2558

มีระบบการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการใกล้เคียงข้อพิพาทหรืออาจเป็นทนายความ นักกฎหมาย และบุคคลอื่นที่ขึ้นทะเบียนกับสถาบันการใกล้เคียงข้อพิพาทที่เป็นหน่วยงานภายนอก²⁵

ตัวอย่างคำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซียแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 ซึ่งเป็นคดีที่นำการใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดี ไม่ปรากฏในคำสั่งของศาลอุทธรณ์ดังกล่าวว่า ตุลาการผู้ใดเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท แต่ปรากฏข้อมูลว่า การออกคำสั่งเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีนี้ดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซีย ซึ่งที่ประชุมใหญ่มีตุลาการเจ้าของสำนวนร่วมอยู่ในที่ประชุมด้วย ในฐานะผู้สังเกตการณ์ในการพิจารณานี้ จึงอาจสรุปได้จากคดีนี้ว่า การออกคำสั่งเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงการใกล้เคียงข้อพิพาทดังกล่าวนี้ ดำเนินการโดยตุลาการที่ได้รับมอบหมายและเสนอองค์คณะซึ่งอาจเป็นที่ประชุมใหญ่ของศาลดังกล่าวเพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อตกลงอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นชอบดังเสนอก็จะออกเป็นคำสั่งศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซียแผนกคดีปกครองเพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำสั่งดังกล่าวต่อไป คำสั่งให้บังคับตามข้อตกลงการใกล้เคียงข้อพิพาทนี้มีผลเทียบเท่าคำพิพากษา หากไม่ปฏิบัติตามสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามคำสั่งดังกล่าวได้²⁶

เมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทย และศาลในประเทศสเปนแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความยืดหยุ่นในการกำหนดให้สามารถมีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทได้ ซึ่งในส่วนของกรมบังคับคดีไทย ไม่สามารถกำหนดให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้ และการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นนี้ดำเนินการโดยกรมบังคับคดี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นบุคคลภายนอก หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เท่านั้น แม้ผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทจะไม่ใช่ผู้พิพากษา แต่ก็อาจเป็นผลดีที่ทำให้การทำหน้าที่มีความอิสระ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง และสามารถเสนอแนะแนวทางที่เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาการบังคับคดีให้คู่กรณีพิจารณาตัดสินใจ และตกลงร่วมกันได้ ส่วนแนวทางการกำหนดผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของประเทศสเปน ก็ยังมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกเหนือจากผู้พิพากษาที่ไม่ได้เป็นเจ้าของสำนวนคดีนั้น ๆ อาจเป็นบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจในศาลให้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท หรืออาจเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการใกล้เคียงข้อพิพาทที่เป็นบุคคลภายนอกได้เช่นเดียวกัน โดยอาจคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับคดีที่จะใกล้เคียงนั้น ๆ

²⁵ Consejo General del Poder Judicial, Protocol de mediación contencioso-administrativa อ้างถึงใน พัทธภรณ์ ศิริวิมลกุล, คดีปกครองที่สามารถใกล้เคียงข้อพิพาทได้ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายสเปนกับกฎหมายไทย, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนมีนาคม 2567.

²⁶ คำสั่งบังคับคดีตามข้อตกลงการใกล้เคียงข้อพิพาทตามคำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาลิเซียแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019

ในส่วน of ศาลปกครองไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดผู้ใกล้ชิดข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีแล้ว อาจต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของการบังคับคดีเช่นเดียวกัน โดยหลักการแล้วตามกฎหมายบัญญัติให้ผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทของศาลปกครองจะต้องเป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น เป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งมีข้อดีของการทำหน้าที่อย่างอิสระ และมีความเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของการบังคับคดี ที่เป็นการดำเนินการต่อเนื่องมาจากการพิพากษาคดีที่ถึงที่สุดแล้ว หากศาลปกครองมอบหมายตุลาการที่อยู่ในองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าว อาจเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทได้ เนื่องจากตุลาการผู้นั้นย่อมรู้ถึงเนื้อหาและปัญหาของข้อพิพาทนั้น ๆ การดำเนินกระบวนการพิจารณา และผลของคำพิพากษาอย่างต่อเนื่องเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากผลของคำพิพากษา การทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการในองค์คณะน่าจะส่งผลดีต่อการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมากกว่า จึงเห็นว่า หากปรับแก้ไขกฎหมายให้มีการใกล้เคียงในชั้นบังคับคดีในศาลปกครอง อาจแก้ไขเฉพาะการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีให้สามารถดำเนินการโดยตุลาการเจ้าของสำนวนได้เช่นเดียวกัน นอกเหนือไปจากตุลาการที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบคดีในสำนวนคดีนั้น

3. ความสอดคล้องในผลของข้อตกลงจากการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและผลของคำพิพากษาเดิมที่ให้มีการบังคับคดี

ในส่วนของการบังคับคดีของกรมบังคับคดีเป็นการบังคับคดีแพ่ง คือ คดีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเรียกให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงิน หรือให้กระทำ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเมื่อมีการบังคับคดีตามคำพิพากษา หากคู่ความฝ่ายที่ต้องคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับตามคำพิพากษาโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องคำพิพากษา ส่วนศาลในประเทศสเปนนั้น มาตรา 108.1.b แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 บัญญัติว่า “กรณีที่หน่วยงานทางปกครองถูกบังคับตามคำพิพากษา ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ แล้วไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ศาลสามารถดำเนินการโดยกำหนดมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อให้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำที่หน่วยงานได้งดเว้นไปนั้นบรรลุผล ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการเสริมเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้น” ซึ่งการกำหนดค่าบังคับของศาลในประเทศไทยและประเทศสเปนมีความคล้ายคลึงกัน

อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของประเทศสเปนนั้น หากพิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 18.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ที่บัญญัติว่า “เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ศาลอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพและสามารถบังคับคดีได้ และอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ต้องคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้สัมฤทธิ์ผล” จะเห็นได้ว่า ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการใกล้เคียงข้อพิพาท

ในชั้นบังคับคดีและสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการบังคับคดีได้ตามความเหมาะสม ดังตัวอย่างของคดีพิพาทที่หยิบยกขึ้นมาศึกษาในเรื่องนี้ ซึ่งหากศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของประเทศสเปนแล้ว จะพบว่า ประเทศสเปนคำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และการคุ้มครองสิทธิที่คู่กรณีควรจะได้รับ จากการศึกษาคำสั่งของศาลอุทธรณ์แห่งแคว้นปกครองตนเองกาเลียเซียแผนกคดีปกครอง ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 จะเห็นได้ว่า ประเทศสเปนคำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะ และสิทธิที่ประชาชนควรจะได้รับจากการคุ้มครองเป็นหลัก และค้นหาวิธีการที่จะเอื้ออำนวยให้คู่กรณีได้รับความพึงพอใจร่วมกันมากที่สุด ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการคุ้มครองทางศาลที่มีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้คู่กรณีสามารถดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีได้ และอาจนำวิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่อาจจะได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา เมื่อระยะเวลาในการบังคับคดีที่ยาวออกไปและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นแนวทางที่นำมาใช้ไต่ถามข้อพิพาทเพื่อให้คู่กรณีได้ตกลงร่วมกันและสร้างความพึงพอใจร่วมกัน

ดังนั้นศาลสามารถให้ความคุ้มครองทางศาลโดยการไต่ถามข้อพิพาทในศาลในชั้นบังคับคดีเพื่อสร้างคุณภาพที่เหมาะสมระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตนของคู่กรณี และเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและการบรรลุผลของคำพิพากษา โดยศาลอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนหากเกิดความเสียหายจากการที่หน่วยงานที่ต้องคำพิพากษาไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาแทนค่าบังคับเดิมได้ตามมาตรา 105.2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ที่บัญญัติว่า “หากเกิดเหตุขัดข้องในการบังคับคดี ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลจากสภาพของการบังคับคดีหรือจากปัญหาข้อกฎหมายก็ตาม หน่วยงานนั้นต้องแสดงให้เห็นถึงข้อขัดข้องดังกล่าวภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา เพื่อให้ศาลเรียกคู่ความและผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษามาร่วมรับฟังถึงเหตุขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว จากนั้น ศาลที่ออกคำพิพากษามust ออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่คู่กรณี จากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ทั้งหมด” ซึ่งการออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่กรณีนั่นเอง โดยคดีดังกล่าวถือเป็นคดีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตน ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่สัมฤทธิ์ผล โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาได้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและรื้อถอนอาคารบางส่วน แต่ไม่สามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากการรื้อถอนอาคารก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ ในชั้นการจัดทำข้อตกลงการไต่ถามจึงได้ตกลงกันโดยให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายทางจิตใจ

จึงอาจสรุปได้ว่า ประเทศสเปนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทางศาลอันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงค่าบังคับเพื่อให้ผลของการบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นไปตามความเหมาะสมหากการบังคับคดีไม่บรรลุผล ก็สามารถดำเนินการได้โดยผ่านการไต่ถามข้อพิพาทที่เป็นไปตามหลักความสมัครใจและความพึงพอใจร่วมกันของคู่กรณี ซึ่งหลักการดังกล่าวของประเทศสเปน

ที่ให้อำนาจศาลในการเปลี่ยนแปลงค่าบังคับในข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี โดยสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนแทนค่าบังคับเดิมของคำพิพากษาของศาลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เป็นหลักการที่น่าสนใจและน่าจะนำมาปรับใช้กับศาลปกครองไทยได้เช่นกัน หากได้มีการนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในชั้นบังคับคดี โดยพิจารณาจากคดีที่อาจต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือคดีที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก หรือเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อคนในวงกว้าง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการบังคับคดีดังกล่าวจะต้องยึดถือหลักการคุ้มครองทางการศาลที่มีประสิทธิภาพ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักการดังกล่าว คือ แนวทางที่ศาลในประเทศสเปนยึดถือตามมาตรา 18.2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ ค.ศ. 1985 ที่ให้อำนาจศาลกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษามีประสิทธิภาพและสามารถบังคับคดีได้ และอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ต้องคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งนับเป็นการดำเนินการที่ยืดหยุ่นและคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับการบังคับคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการบังคับคดีของศาลปกครองไทย ปัจจุบันศาลปกครองจะมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติไว้ในภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง ห้ามการกระทำตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) หรือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) หรือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงิน ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง กระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้ออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย หรือทรัพย์สินที่ครอบครอง (ขับไล่) ซึ่งการกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องสอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่หากศาลปกครองไทยนำหลักการของศาลในประเทศสเปนมาปรับใช้ก็อาจถือเอาประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการดังกล่าว และพิจารณาถึงความจำเป็นที่ในบางกรณีการบังคับคดีตามคำพิพากษาเดิมไม่อาจสัมฤทธิ์ผล จึงส่งผลให้มีการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงค่าบังคับตามข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทที่มีสถานะเทียบเท่าคำพิพากษา เพื่อประโยชน์ของการบังคับคดีให้สัมฤทธิ์ผลและอยู่บนความพึงพอใจร่วมกันของคู่กรณี

4. การบังคับตามข้อตกลงการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

การไต่ถามข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชั้นบังคับคดีอาจจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและการดำเนินการกับผลของการไต่ถามข้อพิพาทเพื่อให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกันกับการพิพากษาหรือมีคำสั่งจากกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล ซึ่งการไต่ถามข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของประเทศไทยและประเทศสเปนอาจจบลงด้วยผลที่สำเร็จหรือไม่สำเร็จเช่นเดียวกัน และมีผลผูกพันตามข้อตกลง โดยผลของการไต่ถามข้อพิพาท

ในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทย²⁷ มีความคล้ายคลึงกับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเช่นเดียวกัน โดยในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำร็จนั้น เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ จะมีผลให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นลง เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องทำการถอนการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 295 อันจะทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้รับการเยียวยาและเป็นที่พึงพอใจทั้งสองฝ่าย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีนั้น คู่กรณียังสามารถทำเป็นบันทึกข้อตกลงให้มีผลบังคับระหว่างกันได้ โดยถือว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นโดยผลของการปฏิบัติตามคำพิพากษา คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่อาจบอกเลิกหรือปฏิบัติให้เป็นอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1950/2551) ส่วนกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จหรือสำเร็จเพียงบางส่วนนั้น ในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ผลของคำพิพากษาที่มีอยู่ทั้งหมดก็ยังไม่ได้หมดไป ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำรายงานการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่งไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีต่อไป สำหรับกรณีที่ตกลงกันได้บางส่วน ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้ทำรายงานการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่งสำนวนคืนเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไปในส่วนที่ตกลงกันไม่ได้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทย ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ หากคู่กรณีตกลงร่วมกันได้และจัดทำบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงนอกศาล จึงไม่มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตราใดรองรับบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีดังกล่าว ทำให้อาจเกิดปัญหาบางประการในการบังคับใช้ตามข้อตกลง (จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2018/2533²⁸) ซึ่งการตกลงระงับข้อพิพาทนอกศาลนอกเหนือจากคำพิพากษาเดิม ศาลเห็นว่า อยู่นอกเหนือจากการรับรู้ของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเดิมยังคงสามารถบังคับตามคำพิพากษาเดิมต่อไปได้ ส่วนข้อตกลงนอกศาลนั้น หากมีข้อโต้แย้ง คู่กรณีสามารถฟ้องเป็นคดีใหม่

²⁷ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://live.led.go.th/ebook/manual/79/> เมื่อ 2 กันยายน 2567.

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2018/2533 วินิจฉัยสรุปได้ว่า เมื่อโจทก์จำเลยทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันโดยจำเลยยอมออกจากตึกพิพาท และศาลมีคำพิพากษายอมแล้ว แม้จะได้ความว่า โจทก์ทำสัญญายอมความกับจำเลยไว้อีกฉบับหนึ่งในวันเดียวกัน โดยโจทก์ยอมให้จำเลยอยู่ในตึกพิพาทต่อไปจนกว่าโจทก์จะรื้อถอนตึกพิพาทเพื่อทำการก่อสร้าง แต่สัญญายอมความดังกล่าวมิได้กระทำต่อหน้าศาล ศาลจึงไม่อาจรับรู้ข้อตกลงระหว่างโจทก์จำเลยดังกล่าวได้ จำเลยจะมีสิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวอย่างไรหรือไม่ เป็นเรื่องที่จำเลยจะต้องไปว่ากล่าวเอากับโจทก์ใหม่ต่างหาก เมื่อจำเลยผิดสัญญาประนีประนอมยอมความ ศาลก็ต้องออกหมายบังคับคดีตามที่โจทก์ร้องขอ กรณีไม่จำต้องไต่สวนคำร้องของจำเลย ที่ขอให้งดการบังคับคดีและเพิกถอนหมายบังคับคดี อ้างถึงใน ธนพัฒน์ ศิริบรรณพิทักษ์, ข้อมูลทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาบางประการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นบังคับคดี, น. 2, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.led.go.th/th/views/2567/01/23-3.pdf> เมื่อ 6 กันยายน 2567.

ทั้งนี้ หากมีปัญหาตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและนัดมาฟ้องต่อศาล จะเกิดปัญหาว่า การลดยอดหนี้ตามคำพิพากษาของศาลและระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้มีผลบังคับใช้กับคู่ความได้หรือไม่ เพียงใด อาจเกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในการบังคับใช้ตามข้อตกลง อย่างไรก็ตาม มาตรา 20 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี บัญญัติให้คู่กรณีที่ได้จัดทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความอาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษตามยอม พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาลได้ จะเห็นได้ว่า ศาลมีคำพิพากษตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความได้เลย แม้จะยังไม่มีฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นหากมีบทบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งรับรองบันทึกข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีจะทำให้ข้อตกลงนั้นมีผลทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลดีและมีประโยชน์ในการลดข้อพิพาท อีกทั้งคู่ความมีความเชื่อมั่นมากขึ้นกับกระบวนการระงับข้อพิพาทหลังจากศาลมีคำพิพากษาเมื่อเข้าสู่กระบวนการบังคับคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะยุติทรัพย์สินของลูกหนี้ขายทอดตลาดตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินส่วนได้มาชำระหนี้ และหากศาลมีคำสั่งรับรองในการลดยอดหนี้ใหม่และระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ จะส่งผลดีและทำให้การบังคับตามข้อตกลงมีประสิทธิภาพ²⁹

ส่วนผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลในประเทศสเปน³⁰ มีความคล้ายคลึงกับในชั้นการพิจารณาคดีที่อาจสิ้นสุดลงด้วยการจัดทำข้อตกลงโดยเห็นพ้องต้องกันในทุกประเด็นหรือบางส่วนหรือไม่อาจทำข้อตกลงร่วมกันได้ หากคู่กรณีจัดทำข้อตกลงร่วมกันโดยไม่มีข้อพิพาทเหลืออยู่ ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับคดีตามข้อตกลง อันเป็นการรับรองโดยศาลเพื่อให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลในทางกฎหมายต่อไป โดยการรับรองข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นฐานในการให้หลักประกันและบังคับให้การดำเนินการตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลสมบูรณ์และให้มีการบังคับคดีตามมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง ค.ศ. 1998 ต่อไป เว้นแต่ข้อตกลงนั้นขัดหรือแย้งต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือบุคคลที่สาม ทั้งนี้ การจัดทำข้อตกลงดังกล่าว ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องกำหนดข้อสรุปของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพร้อมด้วยการจัดทำข้อตกลงร่วมกันที่มีรูปแบบชัดเจนและเข้าใจได้ไม่ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะสำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วน คู่กรณีลงนามในเอกสารข้อตกลงทั้งต้นฉบับและสำเนา ข้อตกลงจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่สาม ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าวสำเร็จบางส่วน ศาลจะมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาเฉพาะในประเด็นที่ไม่ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันต่อไป หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลต้องมีการรับรองจากศาลเพื่อให้มีผลในทางกฎหมายต่อไป

²⁹ ธนพัฒน์ ศิริบรรณพิทักษ์, ข้อมูลทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาบางประการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.led.go.th/th/views/2567/01/23-3.pdf> เมื่อ 6 กันยายน 2567.

³⁰ Sandra Villafañez Conde, La Mediacion : el cumplimiento voluntario y la ejecucion de los acuerdos de mediacion, 2016, pp. 38-41 อ้างถึงใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง”, 2567, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ดังนั้นแนวทางเกี่ยวกับการที่ศาลสามารถรับรองข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศสเปนกำหนดให้ข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะส่งผลผูกพันตามข้อตกลง เนื่องจากข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญารูปแบบหนึ่ง ข้อตกลงนี้จึงเป็นฐานของการผูกพันคู่กรณี เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคู่กรณี และเป็นผลที่จะต้องมีการดำเนินการกระบวนการบังคับตามข้อตกลงต่อไป ซึ่งการรับรองจากศาลเป็นไปเพื่อให้ข้อตกลงนั้นมีผลในทางกฎหมายและเป็นฐานในการให้หลักประกันและบังคับให้การดำเนินการตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลสมบูรณ์ ซึ่งแนวทางของการรับรองข้อตกลงของประเทศสเปนนี้เป็นสิ่งที่กรมบังคับคดีไทยควรมิพบบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งรับรองบันทึกข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีนอกศาล ซึ่งทำให้ข้อตกลงนั้นมีผลทางกฎหมาย ส่งผลดีและมีประโยชน์ในการลดข้อพิพาท

ในส่วน of ศาลปกครองไทย เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามมาตรา 66/10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จและทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาไปตามนั้น หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้คดีเสร็จสิ้นไปบางส่วน ให้ศาลจดยางงานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหล่านั้นไว้ แล้วให้ศาลพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไปและนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน” เห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยมีบทบัญญัติรองรับการพิพากษาตามยอมในกรณีที่ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จและได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนั้นหากมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ศาลมีอำนาจในการพิพากษาตามยอมตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นบังคับคดีได้เช่นเดียวกัน หรืออาจมีการออกคำสั่งในการบังคับคดีเช่นเดียวกันกับประเทศสเปน โดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษตามยอม เพื่อให้คำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมายได้เช่นเดียวกัน แต่อาจต้องปรับแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้

5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาในการบังคับตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของกรมบังคับคดีไทยไม่ปรากฏข้อมูลในส่วนนี้ แต่สำหรับประเทศสเปนนั้น พบว่า มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ที่บัญญัติว่า

“(1) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีที่มีการทำข้อตกลงการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 77.3 คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการบังคับคดีได้

(2) หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยที่ขอให้บังคับคดี คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีสามารถร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการบังคับคดีได้ เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้ทำข้อตกลงนั้น”

ดังนั้นหากศาลปกครองไทยจะกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นของการบังคับคดีควรมีกำหนดระยะเวลาการบังคับตามข้อตกลงเช่นเดียวกันกับมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1998 ของประเทศสเปน ถ้าข้อตกลง

ไม่กำหนดระยะเวลา ให้บังคับตามข้อตกลงหลังพ้นกำหนดระยะเวลา 2 เดือน ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ปัจจัยเกี่ยวกับการเตรียมตัวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการบังคับคดีที่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีก่อนจะเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจจะดูจากพยานหลักฐานที่มี หรือสอบถามคู่กรณี เพื่อทราบถึงปัญหาและความต้องการของแต่ละฝ่าย และเมื่อเริ่มการไกล่เกลี่ย ให้มีการแนะนำตัวเองและสร้างบรรยากาศในการเจรจา ตลอดจนชี้แจงถึงบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และอธิบายขั้นตอนกระบวนการ รวมถึงกติการายทางต่าง ๆ ในการเจรจาให้คู่กรณีทราบ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีจากข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้รับ ซึ่งอาจเป็นการเจรจารวมกันทุกฝ่าย หรือประชุมแบบแยกเจรจาทีละฝ่ายก็ได้ และมีหน้าที่ลดประเด็นข้อขัดแย้ง รวมถึงเสนอทางออกในการยุติข้อขัดแย้งให้แก่คู่กรณี สำหรับระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีขึ้นอยู่กับความยากง่ายของข้อพิพาทหรือคดี ส่วนใหญ่จะใช้เวลาประมาณ 1-3 เดือน โดยในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีไม่จำเป็นต้องมีทนายความก็ได้ เพราะอำนาจตัดสินใจอยู่ที่คู่กรณีโดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้นบุคคลที่เข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงควรมีอำนาจตัดสินใจในปัญหาข้อพิพาทนั้นโดยตรง³¹

ส่วนในประเทศสเปน นั้น ขั้นตอนของการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชี้แจงถึงข้อมูลและเนื้อหาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประการแรก ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะอธิบายถึงองค์ประกอบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความเป็นมาของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ค่าใช้จ่ายและหน่วยงานที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผลในทางกฎหมายของการจัดทำข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องแจ้งข้อมูลให้คู่กรณีทราบถึงความรู้และประสบการณ์ของตนเอง และดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความเป็นกลาง และรักษาความลับ (ทั้งในส่วนของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเอกสารที่เกี่ยวข้อง) และต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นกลาง ซึ่งหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีข้อสงสัยในเรื่องความเป็นกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจถูกคัดค้านในการปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่ให้คำแนะนำคู่กรณีในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้หลักสุจริต การให้ความเคารพซึ่งกันและกัน ความซื่อสัตย์ การให้ความร่วมมือ และไม่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการของศาลในขณะที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตลอดจนหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการทำความตกลงระหว่างคู่กรณีโดยสมบูรณ์³²

³¹ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://live.led.go.th/ebook/manual/79/> เมื่อ 2 กันยายน 2567.

³² Sandra Villafañez Conde, La Mediación : el cumplimiento voluntario y la ejecucion de los acuerdos de mediacion, 2016, pp. 35-38.

ในการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศสเปน คู่กรณีอาจมาด้วยตนเอง หรืออาจจะมาพร้อมกับผู้แทนในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น ทนายความ หรือผู้ที่ช่วยเหลือด้านการดำเนินคดี และฝ่ายปกครองอาจจะมีผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้าร่วมดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ และหากเป็นบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายจะต้องมีอำนาจเต็มในการเจรจาต่อรอง หรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและจัดทำข้อตกลงได้ ซึ่งข้อตกลงที่จัดทำขึ้นโดยมีตัวแทนที่ไม่มีอำนาจในการจัดทำข้อตกลง อาจส่งผลให้ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะหรือไม่อาจมีผลบังคับได้ ในกรณีของหน่วยงานทางปกครอง นอกเหนือไปจากนิติกรของหน่วยงานนั้น ๆ และผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นแล้ว สามารถนำผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานทางปกครองที่ถูกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ มาร่วมดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงได้³³

นอกจากนี้ จากการศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกเหนือไปจากการเตรียมตัวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว หากคู่ความหรือคู่กรณีมีการศึกษาข้อมูล เตรียมเอกสาร มีเป้าหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ชัดเจน เข้าใจความต้องการของอีกฝ่าย รับรู้กฎหมายหรือกติกาที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อาจส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นไปด้วยความราบรื่น และมีการยอมรับข้อเสนอไว้พิจารณา และหากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จก็จะเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย รวมถึงผู้แทนที่เข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเจรจาและทำข้อตกลงด้วยตนเอง หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จ บางครั้งการปรึกษาหรือพูดคุยกับทนายความ หรือบุคคลภายนอกอาจมีข้อเสนอแนะอื่นหรือต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองซึ่งอาจส่งผลให้คู่ความหรือคู่กรณีไขว้เขวได้ บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับคู่ความหรือคู่กรณีจึงมีผลต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเช่นเดียวกัน ส่วนปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเรื่องของความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในขั้นตอนการบังคับคดี และความรู้เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทมีความสำคัญต่อการชี้แนะ และเสนอทางเลือกให้กับคู่ความหรือคู่กรณีได้อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ข้อเสนอในการชำระหนี้ของลูกหนี้ รวมถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ นอกจากนี้ ข้อเสนอเกี่ยวกับการผ่อนผันการชำระหนี้ ก็มีความสำคัญและส่งผลต่อความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีได้³⁴ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่กรมบังคับคดีไทยหรือศาลในประเทศสเปนได้ถือปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปัจจุบันศาลปกครองไทยมีบทบัญญัติก่อนที่จะมีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมไปถึงสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี ตลอดจนบทบาทหน้าที่

³³ Ibid

³⁴ ชลาภรณ์ เจริญรัตน์, ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นบังคับคดี : กรณีศึกษา ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรมบังคับคดี, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:91798 เมื่อ 4 กันยายน 2567.

ของผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท³⁵ และกำหนดกติกาในการเจรจาใกล้เคียงข้อพิพาทโดยกติกาจากคู่กรณี โดยผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทเป็นผู้ควบคุมบรรยากาศการใกล้เคียงข้อพิพาทและดำเนินการควบคุมการพูดคุยให้เป็นไปตามกติกา³⁶ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกันกับของกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีของศาลยุติธรรมโดยกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปน เพื่อนำมาเป็นแนวทางการศึกษาถึงการนำเอาการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมาใช้ในศาลปกครองไทยนั้น พบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเพื่อเป็นฐานอำนาจในการใกล้เคียงข้อพิพาท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การบังคับคดีบรรลุผลด้วยความถูกต้อง ครบถ้วน รวดเร็ว เป็นธรรม ลดปริมาณของการบังคับคดีที่ค้างค้ำหรืออาจไม่บรรลุตามผลของคำพิพากษาจากเหตุขัดข้องหลายประการ ซึ่งหากศาลปกครองไทยมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเช่นเดียวกันกับกรมบังคับคดีไทยและศาลในประเทศสเปนแล้ว อาจทำให้การดำเนินการบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นมาตรการเสริมที่เป็นทางเลือกหนึ่งของการบังคับคดี รวมถึงมีตุลาการศาลปกครองที่จะทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีที่เหมาะสม โดยอาจกำหนดให้เป็นตุลาการที่อยู่ในองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าว อาจเป็นผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทได้ เนื่องจากตุลาการผู้นั้นย่อมรู้ถึงเนื้อหาและปัญหาของข้อพิพาทนั้น ๆ การดำเนินกระบวนการพิจารณาและผลของคำพิพากษามาอย่างต่อเนื่อง เป็นผู้รู้และเข้าใจสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากผลของคำพิพากษา การทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการในองค์คณะน่าจะส่งผลดีต่อการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีมากกว่าสำหรับการพิจารณาความสอดคล้องในผลของข้อตกลงจากการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีและผลของคำพิพากษาเดิมที่ให้มีการบังคับคดี นั้น หากมีการใกล้เคียงข้อพิพาทแล้วมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบังคับคดีตามคำพิพากษาเดิมจะทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาบรรลุผลหรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลของคำพิพากษา หรือได้รับความคุ้มครองทางศาลที่มีประสิทธิภาพ ศาลปกครองไทยก็น่าจะนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาปรับใช้เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ นอกจากนี้ หากจะมีการใกล้เคียงข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ศาลปกครองไทยมีอำนาจในการพิพากษาตามยอมตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นบังคับคดีได้เช่นเดียวกันกับการพิพากษตามยอมในรูปแบบของการใกล้เคียงข้อพิพาทปกติ หรืออาจมีการออกคำสั่ง

³⁵ ข้อ 26 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562

³⁶ ชิษฐา หมั่นถนอม และสิบบงศ์ สุขสม, “การจัดการข้อพิพาทด้วยการใกล้เคียงคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น,” วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2, 2566, น. 152 (157), [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://bit.ly/3Vy8G2p> เมื่อ 10 พฤษภาคม 2567.

ในการบังคับคดีเช่นเดียวกันกับประเทศสเปน โดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษายอม เพื่อให้คำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผล อำนาจความยุติธรรมได้อย่างทันท่วงที จึงเห็นควรให้ศาลปกครองไทยดำเนินการ ดังนี้

(1) ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไทย ไม่ว่าจะเป็นทั้งในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงการออกคำแนะนำ ข้อปฏิบัติหรือแนวทางการปฏิบัติงานภายในศาลเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นของการบังคับคดีที่ครอบคลุมประเภทคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีได้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่อาจเป็นการแก้ไขปรับปรุงส่วนที่มีอยู่เดิม และการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่เกี่ยวข้อง

(2) ปรับโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครองให้มีหน่วยงานที่จะรองรับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) เพิ่มเติมเครื่องมือ อุปกรณ์ งบประมาณ บุคลากรที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในส่วนดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพและทันท่วงที ซึ่งจะเป็นการให้บริการต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีในศาลปกครอง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานดังกล่าว ผู้ใช้บริการของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองได้รับทราบข้อมูลและข้อดีของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ได้รับรู้ในวงกว้าง

ดังนั้นการดำเนินการตามข้อเสนอต่าง ๆ จะเป็นไปเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนนี้ที่เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบหนึ่งได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล และไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบังคับคดี และให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://live.led.go.th/ebook/manual/79/> เมื่อ 2 กันยายน 2567.

ชลารณณ์ เจริญรัตน์, ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี : กรณีศึกษา ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรมบังคับคดี, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:91798 เมื่อ 4 กันยายน 2567.

ชิษณุชา หมั่นถนอม และสืบพงศ์ สุขสม, “การจัดการข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น,” วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2, 2566, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://bit.ly/3Vy8G2p> เมื่อ 10 พฤษภาคม 2567.

ธนวัฒน์ ศิริบรรณพิทักษ์, ข้อมูลทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาบางประการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นบังคับคดี, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.led.go.th/th/views/2567/01/23-3.pdf> เมื่อ 6 กันยายน 2567.

พัชรารณณ์ ศิริวิมลกุล, “สเปน : การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดีเกี่ยวกับการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง,” ใน กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนมีนาคม 2567.

_____, คดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสเปนกับกฎหมายไทย, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนมีนาคม 2567.

โรม ทิปะปาล, การบังคับคดีกรณีศาลกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในประเทศสเปน, เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนเมษายน 2566.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการศึกษา เรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง”, 2567, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Consejo General del Poder Judicial, Protocolo de mediación contencioso-administrativa.

Cristóbal Dobarro Gómez, La mediación administrativa a la luz de la jurisprudencia : Resoluciones constitucionales y judiciales sobre la mediación en conflictos administrativos Localización : Revista Aragonesa de Administración Pública, [Online], retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9476226> เมื่อ 4 กันยายน 2567.

Quintana Carretero, Juan Pedro, Mediacion judicial contencioso administrativo, Cuadernos Digitales de Formación 1-2019, 2019.



Sandra Villafañez Conde, La Mediacion : el cumplimiento voluntario y la ejecucion de los auerdos de mediacion, 2016.
