

ปัญหาการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Problems of Mediation in Administrative Cases Concerning Actions of Local Administrative Organizations

สิทธิกร ศักดิ์แสง¹, พรวิไล อัยดำรงธรรม² และ ณฐภัทร ธีรารังกุล³

Sitikorn Saksang¹, Pornvilai Auidumrongtham², and Natapat Thirarangkul³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University, Thailand

E-mail: ssaksang@gmail.com¹, pornvilai.aui@sru.ac.th², natapat.tho@sru.ac.th³

Received November 12, 2025; Revised December 24, 2025; Accepted December 26, 2025

บทคัดย่อ

การไกล่เกลี่ยในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แล้วแต่กรณี จากการศึกษาพบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จมีประเด็นปัญหา ได้แก่ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความยืดหยุ่นทางกฎหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ไม่สามารถตกลงชำระเงินหรือปรับเงื่อนไขสัญญาได้ หรือกรณีไม่มีมติจากสภาท้องถิ่น ผลกระทบ คือ ข้อตกลงที่เป็นโมฆะ หรือกรณีข้อพิพาทมีมูลค่าทางการเงินสูง ผลกระทบ คือ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรม ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อกฎหมายไกล่เกลี่ยยังจำกัด ผลกระทบ คือ ทำให้ไม่กล้าใช้ช่องทางไกล่เกลี่ยแม้เป็นประโยชน์ และในกรณีหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตรวจเข้ม ผลกระทบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงว่าการยอมความอาจถูกมองว่าทำให้รัฐเสียหาย ดังนั้นแนวทางการแก้ปัญหากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น คือ จัดอบรมเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจกระบวนการไกล่เกลี่ย และขอเขตอำนาจทางกฎหมายกำหนดแนวทางภายในให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตกลงเบื้องต้นได้โดยไม่ต้องรอมติสภาท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่นออกแนวทางรองรับ

การยอมความทางปกครอง ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ออกแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะลดภาระมากกว่าการเข้าสู่ศาลแล้วค่อยเจรจา

คำสำคัญ: การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง; ผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองท้องถิ่น

Abstract

Mediation in administrative cases involving the actions of local government organizations (LGOs) in Thailand was established following the amendment of the Administrative Court Establishment and Administrative Case Procedure Act B.E. 2 5 4 2 (1999). This amendment empowers both the Administrative Court of First Instance and the Supreme Administrative Court to mediate disputes on a case-by-case basis. Research findings reveal that mediation in these cases has been largely unsuccessful due to several critical issues: a lack of legal flexibility within LGOs, resulting in an inability to reach monetary settlements or modify contractual conditions; the absence of local council resolutions, which renders agreements void; and the high financial value of disputes, which often necessitates formal judicial adjudication. Furthermore, a limited understanding of mediation laws among local officials deters them from utilizing these channels. Crucially, intensive scrutiny by oversight agencies, such as the State Audit Office (SAO) and the National Anti-Corruption Commission (NACC), creates a fear that compromise settlements may be construed as causing damage to the state. To enhance mediation efficiency and promote local development, this research recommends: implementing training programs for local officials to clarify mediation procedures and legal authority; establishing internal guidelines that allow local executives to reach preliminary agreements without awaiting council resolutions; and requiring oversight agencies (the Office of the Auditor General and the Department of Local Administration) to issue joint guidelines supporting administrative compromise settlements. Finally, the Department of Local Administration should mandate practical guidelines for pre-litigation mediation to reduce the administrative burden relative to post-litigation negotiations significantly.

Keywords: actions of local government organizations; mediation of disputes in administrative cases; administrative case mediators in local government

บทนำ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งในศาลและนอกศาล ในคดีปกครองได้มีแนวความคิดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกขึ้นมา ซึ่งได้รับแนวความคิดหรือแนวทางมาจากประเทศฝรั่งเศส ที่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลปกครองได้ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เลขที่ 2016-1547 ว่าด้วยการปรับปรุงให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรม มีความทันสมัยสำหรับศตวรรษที่ 21 (LOI n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle) โดยยกเลิกบทบัญญัติมาตรา L.211-41 และหมวด 1 ตีร ลักษณะ 7 บรรพ 7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เคยกำหนดให้ศาลมีอำนาจประนีประนอมข้อพิพาท และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นใหม่ (Wannapanich, 2021) ประเทศไทย ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมวดพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 66/1-66/12 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ (มาตรา 66/1) ในเวลาใด ๆ นับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คู่กรณีอาจร่วมกันยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอและคู่กรณีฝ่ายอื่นตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 66/4 วรรค 1) โดยกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองนี้สามารถใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์เสี่ยงแพ้คดี ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และป้องกันไม่ให้เกิดคำพิพากษาที่กระทบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาได้รวดเร็วไม่ต้องรอลำพิพากษาลงมาหลายปี เป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังนี้

คดีปกครองและผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาคดีปกครองและผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย คือ ประเทศฝรั่งเศส กับประเทศเยอรมนี ดังนี้

1.1 ประเภทคดีปกครองที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ กับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

คดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี มีข้อพิจารณา ดังนี้ (Code de Justice Administrative (CJA), Art. L213-1 à L213-10)

1.1.1 ประเภทคดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเภทคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย มีหลายประเภทตามที่กำหนดไว้ใน Code de justice administrative (CJA) โดยเฉพาะมาตรา L. 213-1 ถึง L. 213-10 ซึ่งกำหนดให้คู่กรณีในคดีปกครอง สามารถใช้การไกล่เกลี่ยได้ก่อนหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง มีดังนี้

1. คดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอน การอนุมัติ หรือการปฏิเสธคำขอของประชาชน กรณีตัวอย่าง การปฏิเสธใบอนุญาตก่อสร้าง การออกคำสั่งรื้อถอนอาคารโดยนายกเทศมนตรี สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องหรือระหว่างพิจารณาได้

2. คดีทางวินัยหรือข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่เทศบาลถูกลงโทษทางวินัย หรือโต้แย้งการเลื่อนตำแหน่ง ตาม Décret n°2018-101 du 16 février 2018 กำหนดให้ “ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง” เป็นขั้นตอนบังคับในบางกรณี

3. คดีสัญญาทางปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สัญญาจ้างเหมา สัญญาสัมปทาน การให้สิทธิประโยชน์สาธารณะ การไกล่เกลี่ยมักใช้เพื่อปรับข้อตกลงหรือตกลงชดเชยก่อนยกเลิกสัญญา

4. คดีเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากความผิดพลาดของเทศบาล การละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองอาจเสนอให้ใช้การไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางตกลงชดเชย โดยไม่ต้องพิพากษา

5. คดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการน้ำประปา การเก็บขยะ หรือขนส่งสาธารณะของเทศบาล เป็นต้น

1.1.2 การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมนี

กระบวนการการไกล่เกลี่ยทางปกครอง (Verwaltungsmediation) ในเยอรมนี ได้รับรองตามกฎหมาย Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดี

ปกครอง โดยเฉพาะมาตรา 106 VwGO ซึ่งให้อำนาจศาลปกครอง เสนอหรืออนุญาตให้มีการไกล่เกลี่ย และยังมีการไกล่เกลี่ยในระดับก่อนฟ้องภายใต้กฎหมาย Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) มาตรา 54a ดังนี้

1. คดีการกระทำทางปกครองของเทศบาล การเพิกถอนหรือโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรี เช่น การอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตใช้ที่ดิน ตามกฎหมายและข้อบังคับ คือ มาตรา 68 – มาตรา 73 VwGO (Vorverfahren) มาตรา 106 VwGO (Mediation)

2. คดีเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและผังเมือง ข้อพิพาทเกี่ยวกับแผนผังเมือง การอนุญาตก่อสร้าง หรือการคัดค้านของเพื่อนบ้านตามกฎหมายและข้อบังคับ คือ มาตรา 1–13 BauGB มาตรา 54a VwVfG

3. คดีสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สัญญาระหว่างเทศบาลกับเอกชน ซึ่งเป็นสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ หรือสัญญาความร่วมมือตามกฎหมายและข้อบังคับ คือ มาตรา 54–62 VwVfG (Öffentlich–rechtlicher Vertrag) มาตรา 106 VwGO เป็นต้น

4. คดีภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียม การเรียกเก็บภาษีที่ดิน ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมทิ้งขยะ หรือค่าน้ำเสียตามกฎหมายข้อบังคับ คือ Kommunalabgabengesetz (KAG) ของแต่ละรัฐ (Land) มาตรา 106 VwGO

5. คดีสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองชุมชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเทศบาลกับประชาชนเกี่ยวกับมลพิษ เสียบบกวน การจัดการของเสีย ตามกฎหมายและข้อบังคับ คือ Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) มาตรา 106 VwGO เป็นต้น

6. คดีแรงงาน ข้อพิพาททางวินัย การเลื่อนตำแหน่ง หรือสิทธิสวัสดิการของของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายและข้อบังคับ คือ Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) มาตรา 54a VwVfG

1.2 ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

เมื่อพิจารณาศึกษา “เปรียบเทียบกรณีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของต่างประเทศที่ ประเทศไทยรับอิทธิพล” คือ ประเทศฝรั่งเศส กับประเทศเยอรมนี ดังนี้

1.2.1 ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศฝรั่งเศส

ในกรณีประเทศฝรั่งเศส ได้ให้บุคคลที่ 3 ที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทคดีปกครอง ในศาลปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งก่อนฟ้องและหลังฟ้อง (Chitmahuma, 2017; Pongsuwan, 2003) ดังนี้

1. ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นผู้สืบทอดอำนาจหน้าที่จาก Médiateur de la République ภายหลังการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 โดยมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ

หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย หรือเสนอแนวทางแก้ไขข้อพิพาทได้ (Article 71-1 de la Constitution Française de, 1958)

2. ผู้ไกล่เกลี่ยประจำหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น เมืองปารีส (Paris), ลียง (Lyon), หรือมาร์แซย์ (Marseille) ได้จัดตั้ง “ผู้ไกล่เกลี่ยท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อรับเรื่องร้องเรียน หรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้าง การเก็บภาษีท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น ผู้ไกล่เกลี่ยท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นคนกลางอิสระเพื่อช่วยให้คู่กรณีสามารถหาทางออกร่วมกันโดยสมัครใจ (Code de Justice Administrative (CJA), Art. L213-1 à L213-10)

3. ไกล่เกลี่ยศาลปกครอง ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส ผู้พิพากษามีอำนาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ย โดยบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยศาล” ซึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง หรือผู้มีประสบการณ์ในด้านการบริหารท้องถิ่นบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยศาลคือ การประสานให้เกิดข้อตกลงระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา (Code de Justice Administrative (CJA), Art. L213-1 à L213-10)

1.2.2 ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเยอรมนี

ในกรณีของประเทศเยอรมนี ได้กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ 2 ประเภท ดังนี้ (Khaikhoontod, 2011)

ประเภทที่ 1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองนอกศาล ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลที่ 3 ที่ไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง และไม่ใช่ตุลาการผู้พิจารณาคดีปกครอง ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยทั้งก่อนฟ้องและหลังฟ้อง เช่น

ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับท้องถิ่น พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเทศบาล และดำเนินการเจรจา หรือไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทก่อนเข้าสู่ศาลใช้คดีฝังเมือง การก่อสร้างหรือค่าธรรมเนียมท้องถิ่น โดยหน่วยงานสามารถแก้ไขคำสั่งได้เอง (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020)

ในกรณีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยท้องถิ่น จัดตั้งตามกฎหมายของแต่ละรัฐ เช่น NRW, Bayern ทำหน้าที่เป็นบุคคลกลางระหว่างเทศบาลกับประชาชน เพื่อแก้ไขข้อพิพาทด้านการบริหารและบริการสาธารณะสมาชิกมักเป็นเจ้าหน้าที่เกษียณ นิติกร หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Innenministerium NRW, Handreichung Zur Kommunalen Mediation, 2019) เป็นต้น

ในกรณีผู้ไกล่เกลี่ยภายนอก ได้กำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญอิสระได้รับการรับรองจากรัฐ ทำหน้าที่เป็นคนกลางในข้อพิพาทระหว่างเทศบาลกับเอกชน โดยไม่ต้องเข้าสู่ศาลบ่อย ๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมและ

โครงการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า หรือระบบคมนาคม (Härtel, Handbuch Kommunalrecht, 3. Aufl., 2021) เป็นต้น

ประเภทที่ 2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง ในศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศาล เป็นการกำหนดให้ตุลาการที่ไม่ใช่ตุลาการผู้พิจารณาคดีทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ตามมาตรา 173 Abs. 2 VwGO และ มาตรา 278 Abs. 5 ZPO ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ช่วยให้คู่กรณีตกลงกันโดยสมัครใจใช้ ในคดีปกครองท้องถิ่น เช่น การอนุญาตก่อสร้าง สิ่งแวดล้อม และสิทธิของประชาชนในท้องถิ่น (Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl., 2022, §173 Rn. 4–6; Rennert, NVwZ, 2002) เป็นต้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยได้กับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี

ประเด็นการเปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี
คดีคำสั่งทางปกครอง	ไกล่เกลี่ยได้ในคำสั่งที่ใช้ดุลพินิจ เช่น ใบอนุญาต การจัดทำบริการสาธารณะ	ไกล่เกลี่ยได้ในคำสั่งที่ไม่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน
คดีเกี่ยวกับดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เปิดกว้างสูง ศาลส่งเสริมการตกลงโดยสมัครใจ	ไกล่เกลี่ยได้จำกัด ต้องไม่ละเมิดหลักความชอบด้วยกฎหมาย
คดีสัญญาทางปกครอง	ไกล่เกลี่ยได้อย่างชัดเจน	ไกล่เกลี่ยได้
คดีบริการสาธารณะของท้องถิ่น	ไกล่เกลี่ยได้ เช่น ขนส่ง น้ำ ประปา	ไกล่เกลี่ยได้หากไม่กระทบมาตรฐานขั้นต่ำของรัฐ
คดีผังเมือง/การใช้ที่ดิน	ไกล่เกลี่ยได้บางส่วน โดยต้องไม่ขัดแผนผังรวม	จำกัดมาก เพราะเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน
คดีภาษี/ค่าธรรมเนียมท้องถิ่น	โดยหลักไม่ไกล่เกลี่ย (กฎหมายบังคับ)	ไม่ไกล่เกลี่ย เพราะเป็นกฎหมายมหาชนเคร่งครัด
คดีทรัพย์สินสาธารณะ	ไกล่เกลี่ยได้ เฉพาะวิธีการใช้ ไม่ใช่การโอน	โดยหลักห้าม เพราะขัดหลักการคุ้มครองทรัพย์สินสาธารณะ
บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคู่กรณีและสามารถเสนอเงื่อนไขเชิงบริหาร	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคู่กรณีต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด
ความสมัครใจของคู่กรณี	สมัครใจเป็นหลัก แต่ศาลส่งเสริมเป็นอย่างมาก	สมัครใจและต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี
ความอิสระของผู้ไกล่เกลี่ย	มีความอิสระสูง (ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	มีความอิสระสูง (แยกบทบาทผู้พิพากษาไกล่เกลี่ย กับผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดี)

เมื่อพิจารณาสรุปตามตารางเปรียบเทียบแสดงให้เห็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศฝรั่งเศส มีความหลากหลายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงระดับศาล ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิด “**รัฐบริหารแบบบริการ**” ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐกับประชาชน โดยไม่ใช้วิธีเผชิญหน้า แต่เน้นการสร้างฉันทามติและความยุติธรรม สมานฉันท์แสดงให้เห็นว่าระบบผู้ไกล่เกลี่ยในประเทศเยอรมนี สะท้อนแนวคิด “**รัฐบริหารแบบความร่วมมือ**” ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐและประชาชนมีส่วนร่วม ในการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีผู้ไกล่เกลี่ยทั้งภายใน (เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภายนอก (ผู้พิพากษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิอิสระ) ให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างสันติโดยเคารพหลักนิติรัฐ และหลักความร่วมมือทางปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 ได้กำหนดคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยและคดีห้ามให้มีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1 คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 ได้กำหนดคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจและห้ามให้มีการไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้ในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.1.1 คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังนี้ (มาตรา 66/2)

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีการใกล้เคียงข้อพิพาท ถ้าเป็นการใกล้เคียงเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วย

1.1.2 คดีห้ามให้มีการใกล้เคียงในศาลปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ได้มีการกำหนดคดีที่สามารถใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง ตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว แต่ถ้ามองกรณีดังต่อไปนี้ ห้ามมิให้ศาลปกครอง มีการใกล้เคียงในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (มาตรา 66/3)

1. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นการฝ่าฝืน หรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย
2. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน
3. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคล หรือผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
4. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
5. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
6. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ชี้ขาดข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนด
7. การใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ชี้ขาดข้อพิพาทที่กำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด
8. การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะอื่น ตามที่กำหนดในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด

1.2 ผู้ใกล้เคียงข้อพิพาท และการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงผู้ที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาท และการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.2.1 ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้รับผิดชอบราชการศาล (อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี) อาจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนหนึ่งหรือหลายคน ให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดีนั้น และต้องไม่ใช่ตุลาการที่หน้าที่พิจารณาคดีปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคดีปกครองต้องวางตนเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 66/6) มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.2.2 การคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่อาจถูกคัดค้านเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้ 2 กรณีดังนี้ (ข้อ 10)

กรณีที่ 1 เมื่อมีเหตุที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจถูกคัดค้าน คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง อาจยกข้อคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยโดยทำเป็นหนังสือ ยื่นต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล (อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี) ได้ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง แต่ต้องไม่ช้ากว่า 7 วัน นับแต่วันที่คู่กรณีนั้นทราบถึงเหตุที่จะคัดค้าน โดยให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลแจ้งการคัดค้านต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ทราบ และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลชี้ขาด เกี่ยวกับคำคัดค้านนั้นโดยเร็ว คำชี้ขาดของให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลให้เป็นที่สุด (ข้อ 20)

กรณีที่ 2 เมื่อมีเหตุที่จะคัดค้านเกิดขึ้นแก่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนใด ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ผู้นั้น จะยื่นคำบอกกล่าวต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล แสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านแล้วขอถอนตัวออกจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามเหตุแห่งการคัดค้าน (ข้อ 21)

เมื่อปรากฏว่าผู้รับผิดชอบราชการศาล เห็นว่าผู้ไกล่เกลี่ยคนใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ไม่ว่าจะโดยคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเหตุขึ้นคัดค้านตาม กรณีที่ 1 หรือโดยการบอกกล่าวของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ตามกรณีที่ 2 ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยนั้นสิ้นสุดลง และแต่งตั้ง

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ในจำนวนนั้นแทน (ข้อ 22)

1.3 หลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขปรับปรุง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562 มาตรา 61/1 – 61/12 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ได้วางหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการโดยยึดถือความสมัครและความไว้วางใจของคู่กรณีที่มีต่อกัน (ข้อ 7)

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องไม่เป็นการสร้างหรือเพิ่มความขัดแย้งหรือความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างคู่กรณี (ข้อ 8)

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการให้เสร็จโดยสำเร็จและต่อเนื่องภายในระยะเวลาที่ตุลาการศาลปกครองผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกำหนด (มาตรา 66/5) ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองครั้งแรก โดยต้องไม่ให้มีผลเสียต่อการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือมีผลเป็นการประวิง หรือเป็นอุปสรรคให้การพิจารณาพิพากษาต้องล่าช้าไปโดยไม่สมควร (ข้อ 9)

1.4 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการในศาลนั้น เว้นแต่กรณีมีเหตุสมควรผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจเห็นชอบให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ครั้งใดดำเนินการในสถานที่อื่นก็ได้ (ข้อ 23)

1.4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.4.2.1 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาศึกษาการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการ
กระทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลออกข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการดำเนินการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทในคดีปกครองในศาลนั้น (ข้อ 30)

2. ให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นผู้กำหนดแนวทาง ขั้นตอน และระยะเวลาการ
ดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ครั้งแรก ในกรณีที่มีเหตุ
จำเป็นให้ผู้รับผิดชอบราชการศาล อาจขยายระยะเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ได้ตามที่
เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีความประสงค์ของคู่กรณี การปฏิบัติต่อคู่กรณีอย่างเป็น
ธรรมและระงับข้อพิพาทด้วยความรวดเร็ว (ข้อ 24)

3. เพื่อประโยชน์ในการเตรียมแนวทางและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่จะให้
การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ดำเนินการไปโดยเรียบร้อย ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ อาจร้องขอต่อตุลาการ
เจ้าของสำนวน เพื่ออนุญาตให้ตรวจสอบสำนวนนั้นได้เท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ
นั้น (ข้อ 25)

4. ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองอาจกำหนดให้คู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทฯ เสนอข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอมองตนในการระงับ
ข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ได้ ในการนี้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ อาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล
ดังกล่าวระหว่างคู่กรณีที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ก็ได้ (ข้อ 25)

5. ก่อนเริ่มการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ แจ้งคู่กรณี
ที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ทราบแนวทาง ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทฯ สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ (ข้อ 26) และ
การไกล่เกลี่ยต้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ต่อหน้าคู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ทุกฝ่าย
เว้นเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ อาจกำหนดให้เฉพาะคู่กรณีฝ่ายใด
ฝ่ายหนึ่ง หรือคนใดคนหนึ่งอยู่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นการชั่วคราว
ก็ได้ แต่ต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เช่นว่านั้นให้คู่กรณีอื่นที่มีได้ร่วมการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทฯ นั้นทราบด้วย (ข้อ 28)

6. การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง คู่กรณีที่เข้าร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ต้องเข้าร่วมไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นคู่กรณีอาจให้ตัวแทน หรือผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจ และมีอำนาจทำความตกลงร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ แทนได้ และเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ อาจอนุญาตให้ตัวแทนทนายความ ที่ปรึกษาของคู่กรณี ที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ก็ได้ (ข้อ 27)

7. เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ อาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการทำความเข้าใจ รายงานข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือการวิเคราะห์ประเมินผล เพื่อประกอบการพิจารณาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยความตกลงยินยอมของคู่กรณี ที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ที่ตกลงยอมรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่ายให้กับผู้เชี่ยวชาญ (ข้อ 29)

1.4.2.2 ตัวอย่างการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงคำสั่งศาลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ศาลเสนอให้เทศบาล และผู้ประกอบการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อแก้ไขข้อพิพาทเรื่องสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยศาลเห็นว่าการเจรจาจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า การพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 125/2563) เป็นต้น

1.5 ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการ 2 กรณี คือ กรณีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำเร็จกับกรณีที่ไม่สำเร็จ ดังนี้

1.5.1 กรณีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำเร็จ

กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้กรณีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองสำเร็จ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.5.1.1 ข้อพิจารณาผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำเร็จ

ข้อพิจารณาผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำเร็จ มีดังนี้

1. ทำให้ประเด็นแห่งคดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการไกล่เกลี่ยเอง หรืออาจตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เป็นผู้ช่วยเหลือทำบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นหนังสือโดยตกลงลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองนั้นโดยเร็ว (ข้อ 31)

2. ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น พิจารณาผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามบันทึกข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่กรณี ดังนี้

1) กรณีองค์คณะเห็นว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยถูกต้อง และไม่มีลักษณะคดีต้องห้ามให้มีการไกล่เกลี่ยในคดีปกครอง หรือไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล หรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนี้ (ข้อ 32)

(1) เป็นกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ สำเร็จและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปทั้งหมด ให้องค์คณะมีคำพิพากษาไปตามนั้นโดยเร็ว

(2) ส่วนกรณีที่ทำคดีให้เสร็จสิ้นบางส่วนที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ สำเร็จ ให้องค์คณะจดยางานแสดงข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ไว้ แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทฯ ที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน

2) กรณีหากองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเห็นว่า (ข้อ 32)

(1) มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ หรือ

(2) มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉลหรือผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ส่งบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ในส่วนที่มีเหตุไม่ถูกต้องนั้นเสียใหม่ และเมื่อผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ได้ดำเนินการได้ดำเนินการไปแล้วแต่ยังปรากฏแก่องค์คณะฯ ว่าผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ยังไม่ถูกต้องให้องค์คณะฯ ดำเนินการ (ข้อ 33) ดังนี้

(1) องค์คณะฯ จดยางานแสดงข้อความแห่งข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ไว้ แล้วให้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป และนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ไปในคราวเดียวกัน (ข้อ 32 วรรค 2)

(2) พิจารณาคดีปกครองที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไม่สำเร็จ

1.5.1.2 ตัวอย่างผลของการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาศึกษาตัวอย่าง “ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ทำการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ได้แก่

ตัวอย่างที่ 1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยความยินยอมระหว่างคู่กรณี นาย ก. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ถูกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยอ้างว่าเป็นการบุกรุกที่ดินสาธารณะ นาย ก. เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงยื่นคำร้องขอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อศาลปกครองก่อนการพิจารณาในระหว่างการไกล่เกลี่ย อบต. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และยอมรับว่าการรังวัดเดิมคลาดเคลื่อน จึงตกลงกับนาย ก. ว่าจะเพิกถอนคำสั่งรื้อถอนเดิมและออกคำสั่งใหม่โดยให้เขตแดนถูกต้อง ผลของการไกล่เกลี่ย คู่กรณีตกลงยุติข้อพิพาทโดยที่ อบต. ยินยอมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 347/2548)

ตัวอย่างที่ 2 การชดเชยค่าเสียหายโดยไม่ต้องพิพากษา เทศบาลแห่งหนึ่งออกคำสั่งยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัท ข. โดยมิได้เปิดโอกาสให้ชี้แจงก่อน บริษัท ข. พ้องศาลปกครองแต่ในขั้นตอนการไกล่เกลี่ย เทศบาลยอมรับว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเสนอจ่ายค่าชดเชยค่าเสียหายจากการปิดกิจการเป็นเวลา 6 เดือน ผลของการไกล่เกลี่ย คู่กรณีตกลงให้เทศบาลจ่ายเงินชดเชยแก่บริษัท ข. ศาลปกครองบันทึกข้อตกลงไกล่เกลี่ยเป็นที่สุด และจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.56/2557)

ตัวอย่างที่ 3 การแก้ไขการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ปฏิเสธไม่อนุมัติโครงการของกลุ่มเกษตรกรโดยให้เหตุผลว่าขัดระเบียบการใช้งบประมาณ กลุ่มเกษตรกรยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ต่อมามีการไกล่เกลี่ย โดยมีข้อตกลงว่า อบจ. จะพิจารณาโครงการใหม่โดยคำนึงถึงข้อมูลที่ครบถ้วนและเปิดให้กลุ่มผู้ร้องเข้ามามีส่วนร่วม ผลของการไกล่เกลี่ย อบจ. แก้ไขกระบวนการพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องตามหลักความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายผู้ร้องถอนฟ้อง (คำวินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 112/2562)

1.5.2 กรณีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ

กรณีที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สำเร็จ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.5.2.1 ผลที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ

ผลที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จเป็นในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง เห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ต่อไปนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่คดีไม่อาจสำเร็จได้ เป็นการประวิงคดี เป็นการฝ่าฝืนหรือเป็น

การขัดแย้งต่อหลักการใกล้เคียงข้อพิพาท ที่ผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทรายงานต่อองค์คณะองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อยุติการใกล้เคียงเข้าสู่การพิจารณาคดีปกครองต่อไป

1.5.2.2 คดีตัวอย่างผลที่ใช้กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ

ผลที่ใช้กระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ เช่น

1. คดีเทศบาลนครเชียงใหม่ กับบริษัทเอกชนรับจ้างก่อสร้างตลาดสดเทศบาล บอกลีกสัญญาก่อสร้างตลาด โดยอ้างว่าเอกชนล่าช้า เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง และเรียกค่าเสียหายศาลปกครองเชียงใหม่ เสนอให้ใกล้เคียงแต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากเทศบาลไม่สามารถชำระเงินค่าเสียหายได้โดยไม่มีมติสภาเทศบาลรองรับ ผลศาลพิจารณาคดีต่อและพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบอกลีกสัญญาพร้อมให้เทศบาลชำระเงินชดเชยบางส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 573/2564)

2. คดีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนเก็บขยะมูลฝอย แต่ภายหลังยกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าบริษัทไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ศาลใกล้เคียงให้ตกลงยุติโดยการให้เอกชนถอนฟ้องแลกกับคืนหลักประกันสัญญา ผลองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถคืนหลักประกันได้ เพราะถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ศาลพิพากษาว่าการยกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้คืนหลักประกันพร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 233/2561)

3. คดีองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้รับทุนการศึกษา กรณีผู้รับทุนไม่กลับมาทำงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเรียกเงินคืน ผู้รับทุนคัดค้านว่าไม่ได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า การใกล้เคียงผู้รับทุนเสนอคืนเงินครั้งหนึ่ง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจยอมได้ เพราะขัดกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ผลใกล้เคียงไม่สำเร็จ ศาลพิพากษาให้ผู้รับทุนคืนเงินเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 402/2560)

4. คดีเมืองพัทยา กับบริษัทบริหารจัดการที่จอดรถ เมืองพัทยาบอกลีกสัญญาเช่าที่จอดรถ เนื่องจากการเก็บค่าจอดรถไม่โปร่งใส ศาลให้มีการใกล้เคียง โดยให้บริษัทปรับปรุงระบบและชำระส่วนแบ่งรายได้ย้อนหลัง แต่บริษัทไม่ยอมรับเงื่อนไข ผลการใกล้เคียงไม่สำเร็จ ศาลพิพากษาว่า คำสั่งบอกลีกสัญญาไม่ชอบและให้คืนสิทธิการบริหารตามเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 51/2563) เป็นต้น

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงปัญหากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ มีข้อพิจารณาถึงประเด็นปัญหา ดังนี้

1.1 ประเด็นปัญหากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ

เมื่อพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สำเร็จ มีประเด็นปัญหามีอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ขอบเขตของคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ไม่ชัดเจน ลักษณะของคดีปกครองบางประเภทเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐฝ่ายเดียว เช่น คำสั่งทางปกครองหรือการเพิกถอนสิทธิ

ประการที่ 2 เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยขาดการอบรมและประสบการณ์ในการเข้าร่วมไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ประการที่ 3 ความไม่ชัดเจนของอำนาจผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการไกล่เกลี่ยโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับ เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาท้องถิ่น ปลัดท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้ไม่แน่ชัดว่าใครมีอำนาจตกลงไกล่เกลี่ยได้

ประการที่ 4 ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะการไกล่เกลี่ยอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนแต่กระทบต่อทรัพย์สินหรือประโยชน์สาธารณะ

ประการที่ 5 ผลของข้อตกลงไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันอย่างแท้จริงไม่มีบทบัญญัติกำหนดชัดเจนว่าข้อตกลงไกล่เกลี่ยมีสถานะเป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “ข้อตกลงทางแพ่ง”

ประการที่ 6 ขาดกลไกติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามข้อตกลงหลักการไกล่เกลี่ยสำเร็จศาลปกครองไม่มีระบบติดตามการปฏิบัติของคู่กรณี

ประการที่ 7 ความโปร่งใสและความเสี่ยงด้านจริยธรรมของการไกล่เกลี่ยการไกล่เกลี่ยบางกรณีอาจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการใช้อำนาจในทางมิชอบ

จากประเด็นปัญหาทั้ง 7 ประการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่นทางกฎหมาย มีผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ไม่สามารถตกลงชำระเงินหรือปรับเงื่อนไขสัญญาได้ กรณีไม่มีมติจากสภาท้องถิ่น มีผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ข้อตกลงที่เป็นโมฆะ กรณีข้อพิพาทมีมูลค่าทางการเงินสูง มีผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรม กรณีความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อกฎหมายไกล่เกลี่ยยังจำกัด มีผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ทำให้ไม่กล้าใช้ช่องทางไกล่เกลี่ยแม้เป็นประโยชน์ กรณีหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ปปช.) ตรวจเข้ม มีผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกรงว่าการยอมความอาจถูกมองว่าทำให้รัฐเสียหาย

1.2 แนวทางการแก้ปัญหากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการแก้ปัญหากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น คือ จัดอบรมเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจกระบวนการไกล่เกลี่ย และขอบเขตอำนาจทางกฎหมาย กำหนดแนวทางภายในให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตกลงเบื้องต้นได้โดยไม่ต้องรอมติสภาท้องถิ่น โดยศาลปกครอง ควรกำหนดแนวทางดีความและหลักเกณฑ์ชัดเจนว่า คดีใดสามารถไกล่เกลี่ยได้ โดยไม่กระทบต่อหลักกฎหมายมหาชน เช่น ออกระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติภายใน กำหนดผู้มีอำนาจเป็นทางการไกล่เกลี่ย และไม่จำเป็นต้องได้รับมติจากสภาท้องถิ่นในกรณีจำเป็น กำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ออกแนวปฏิบัติให้มีใช้ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี คดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือระบบติดตามผลการไกล่เกลี่ยในระดับท้องถิ่น โดยให้สำนักงานศาลปกครองภูมิภาค ร่วมกำกับดูแล การไกล่เกลี่ยคดีปกครอง สามารถทำให้มีการลดภาระค่าใช้จ่าย มากกว่าการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง แล้วค่อยเจรจาและให้มีการเพิ่มกลไกตรวจสอบ เช่น ให้มีผู้สังเกตการณ์จากภาคประชาชน หรือองค์กรตรวจสอบในคดีที่มีมูลค่าสูง

บทสรุป

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งลดความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขข้อพิพาท โดยไม่ต้องพึ่งพาการตัดสินคดีอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่ก่อประโยชน์อย่างมาก เพราะช่วยให้ศาลเข้าใจข้อเท็จจริง และเจตนาของคู่กรณีก่อนการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบเกลี่ยข้อพิพาทในคดี แต่ถ้ามีการไกล่เกลี่ยสำเร็จจะทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องพิพากษาเป็นการลดภาระศาลและระยะเวลา สามารถแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรม และการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนในท้องถิ่น

References

- Article 71-1 de la Constitution Française de 1958.*
- Chitmahuma, P. (2017). *Concepts and principles of dispute resolution in the French administrative courts, as amended in 2016*. In Documents submitted to the Council of State (Special Committee) for consideration of the draft Administrative Court Establishment Act and Administrative Procedure Act (No. ...) B.E. (pp. 1–20). Office of the Council of State.
- Code de Justice Administrative (CJA), Art. L213-1 à L213-10.*
- Härtel, Handbuch Kommunalrecht, 3. Aufl., 2021.*
- Innenministerium NRW, Handreichung Zur Kommunalen Mediation, 2019.*
- Khaikhoontod, W. (2011). Mediation of disputes in administrative cases: Federal Republic of Germany. *Administrative Court Academic Journal*, 11(4).
- Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl., 2022, §173 Rn. 4–6; Rennert, NVwZ, 2002*
- LOI n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.*
- Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020.*
- Pongsuwan, P. (2003). Resolution of administrative disputes by means other than filing lawsuits or judgments by administrative courts. *Thammasat Law Journal*, 33(3), 470–487.
- Wannapanich, B. (2021). Dispute resolution in administrative cases. *Journal of Administrative Law*, 33(Digital Edition), 1–35.