

บทที่ 1

บทนำ

การฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคัดสินข้อพิพาทเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผลที่แน่นอนและเป็นที่สุด เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และพิจารณาพิพากษาคดีไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลยังมีผลบังคับผูกพันคู่ความให้ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การดำเนินคดีในศาลใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา และไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้ว ผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด โดยต้องมีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้ การดำเนินคดีในศาลซึ่งใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ยังก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากปริมาณคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลมีเป็นจำนวนมาก การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันจึงถูกนำมาใช้กับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลโดยเร็ว และข้อพิพาทยุติลงโดยเป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation)

การไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันนิยมใช้ในการระงับคดีพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน มีอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย รวมทั้ง หลักวิธีพิจารณาความในคดีแพ่งเป็นหลักเรื่องการเจรจาหว่านคู่ความ ซึ่งคู่ความมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน การไกล่เกลี่ยคดีพิพาททางแพ่งเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกันจึงสามารถกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในคดีพิพาททางปกครองซึ่งคู่กรณีมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันและการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจึงจะสามารถกระทำการต่างๆ ได้ อีกทั้ง จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง จึงมีข้อพิจารณาว่าการไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ

กันจะสามารถนำมาใช้ระงับคดีพิพาททางปกครองได้หรือไม่ และภายในขอบเขตเพียงใด นั้น ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ ประมวล (The Civil Law System) และเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ วินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไต่สวนคดี ปกครองเพื่อให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ ศาลปกครองไต่สวนคดีปกครองเพื่อให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน ศาลปกครองจึงไม่ สามารถไต่สวนคดีปกครองได้ ดังนั้น ในการศึกษาความเป็นไปได้ของการนำวิธีการไต่สวนคดี ในศาลมาใช้ในการระงับคดีพิพาททางปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนคดีปกครอง ได้นั้น จึงต้องศึกษาข้อความคิดว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาทเพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการ ไต่สวนโดยทั่วไป ข้อความคิดเกี่ยวกับคดีปกครองเพื่อให้ทราบถึงลักษณะสำคัญของ คดีปกครองและพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครองด้วย หลักการพื้นฐาน ทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนคดีปกครอง การไต่สวนคดีพิพาททางปกครองโดยศาล ปกครองต่างประเทศ ทั้งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงการนำกระบวนการไต่สวนในศาลมาใช้ในการระงับคดีพิพาททาง ปกครองของไทยว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการไต่สวนคดี ปกครองของศาลปกครองไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ