

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเพื่อดำเนินกิจการทางปกครองนั้น นอกจากจะทำให้การดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายแล้ว การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองยังอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ประชาชนได้อีกด้วย กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง¹ อันเป็นการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น องค์กรตุลาการ รัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ โดยที่การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2544 นั้น ทำได้ด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Court of Justice) ซึ่งยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญหลายประการ เช่น² การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่มีความยุ่งยากซับซ้อน คู่ความต้องรับภาระในการเสียค่าใช้จ่ายสูงไม่ว่าจะเป็นค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ อีกทั้ง กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายลำดับรองนั้น ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจในการเพิกถอนกฎหมายลำดับรองที่พิพาท ศาลยุติธรรมทำได้เพียงปฏิเสธการนำกฎหมายนั้นมาบังคับใช้แก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่ กฎหมายที่พิพาทในคดีนั้นจึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแม้จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่ก็ยังขาดความเชี่ยวชาญในหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ซึ่งการตีความหรือการใช้บังคับกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง โดยไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนนั้น อาจทำให้

¹ ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 295.

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง, 14 (1)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 11-12.

เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนั้น เพื่อขจัดข้อบกพร่องในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม ประเทศไทยจึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง (Administrative Court) ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม นับแต่ศาลปกครองแห่งแรกเปิดทำการใน พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบันคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การบริหารจัดการคดีในศาลปกครองจึงไม่อาจทำได้โดยง่าย ประกอบกับตุลาการในศาลปกครองที่ยังมีจำนวนน้อย การพิจารณาคดีในศาลปกครองจึงดำเนินไปได้อย่างล่าช้า จนทำให้มีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก และด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองที่ใช้เอกสารเป็นหลัก การรวบรวมเอกสารหลักฐานหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจึงใช้เวลายาวนาน และมักจะมีการขอขยายระยะเวลาขึ้นคำให้การและบรรดาเอกสารหลักฐานของคู่กรณีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ จึงทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถึงที่สุดได้โดยเร็วเท่าที่ควร เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ มีการยื่นฟ้องคดีใน พ.ศ. 2546 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาใน พ.ศ. 2557 ใช้ระยะเวลาตั้งแต่ฟ้องคดีจนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายาวนานถึง 12 ปี หรือคดีสารตะกั่วปนเปื้อนลำห้วยคลิตี้ มีการยื่นฟ้องคดีใน พ.ศ. 2543 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาใน พ.ศ. 2555 ใช้ระยะเวลาตั้งแต่ฟ้องคดีจนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เป็นระยะเวลา 13 ปี เป็นต้น

ด้วยลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นคดีพิพาทที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง (Administration)³ ฉะนั้นเมื่อข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาจทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองเกิดความล่าช้า ไม่เป็นไปตามที่กำหนดเวลาไว้ หรืออาจทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดำเนินกิจการดังกล่าวมากขึ้น หรืออาจทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการล่าช้า อีกทั้ง ผลจากการมีคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาลอาจเป็นการระงับข้อพิพาทที่ยังยั้งยืน เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาล ทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งตกเป็นผู้แพ้และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ ส่งผลกระทบต่อ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในแง่ลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จนอาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติ โดยเฉพาะในคดีปกครองกรณีที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีจากการกระทำละเมิด (Wrongful Act) อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ทำให้หน่วยงานทางปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น คดีประเภทนี้หากरणจนกระทั่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดนอกจากจะทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองได้รับเพิ่มมากขึ้น และอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแล้ว การชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้า ยังทำให้ดอกเบี้ยที่เกิดจากค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลา ทำให้ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสูญเสียเงินเพื่อนำมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนมากเกินความจำเป็น จนอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีก็เป็นได้ จะเห็นได้ว่า หากข้อพิพาทในคดีปกครองสามารถยุติลงได้ด้วยความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว นอกจากจะเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างทันที่แล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสันติอย่างยั่งยืนอีกด้วย ดังนั้นกรณีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาหาแนวทางเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองกรณีดังกล่าวได้ด้วยความรวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ปัจจุบันประเทศไทยได้นำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR) มาใช้ในคดีของศาลยุติธรรมทั้งกรณีก่อนฟ้องคดีและภายหลังจากการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว โดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน⁴ ซึ่งการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในคดีของศาลยุติธรรมนั้น ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีลดลงและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการบรรลุจุดประสงค์ร่วมกันระหว่างคู่พิพาท และช่วยแบ่งเบาภาระคดีของศาล ทำให้ศาลสามารถพิจารณาคดีที่ค้างการพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น⁵ และเมื่อพิจารณาถึงการระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณี

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 20 ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น

⁵ ตะวัน มานะกุล. (2557). *กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. หน้า 3.

สามารถแก้ไขข้อพิพาทระหว่างกันด้วยตัวเอง เป็นการหาทางออกที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ทั้งสองฝ่าย โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทเป็นคนกลาง ที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทนั้น อันเป็นบทบาทที่มีความคล้ายคลึงกับบทบาท ของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างมาก⁶ ดังนั้น หากศาลปกครอง สามารถนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง ได้ก็จะสามารถย่นระยะเวลาในการพิจารณาคดี และยุติข้อพิพาทลงได้โดยสันติอย่างยั่งยืนเป็นที่พอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทำให้หน่วยงาน ทางปกครองที่ต้องเดือดร้อนหรือเสียหายได้รับการชดใช้สินไหมทดแทนอย่างทันทั่วที่ ทั้งยังทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองของรัฐไม่หยุดชะงัก และยังสามารถลดปริมาณคดี ในศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่กรณีในคดีปกครองมีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง (Administrative divisions) ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเหนือกว่า และมีวัตถุประสงค์ข้อพิพาทที่อาจ เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานทางปกครองจึงไม่มีอิสระในการดำเนินการหรือ ตัดสินใจเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองต้องผูกพัน กับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของไทยยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติให้นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง กรณีจึงน่าสนใจศึกษาว่าการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ ในคดีปกครองกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงาน ทางปกครองนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการ ไกล่เกลี่ยมาใช้ได้เพียงใด ควรมีหลักการดำเนินการอย่างไร และผลของการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ควรเป็นอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการ ไกล่เกลี่ย (Mediation) มาใช้ในคดีปกครอง กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

⁶ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ของศาลปกครองไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2558*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 22.

2. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไถ่เกี้ยซื้อพิพาท การไถ่เกี้ยซื้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ และความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
3. ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง
4. ศึกษาถึงความเหมาะสมในการนำวิธีการไถ่เกี้ยมาใช้ในคดีปกครองของไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง
5. ค้นหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การฟ้องคดีปกครองกรณีหน่วยงานทางปกครองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการละเมิดนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ยมาใช้กับคดีพิพาทกรณีหน่วยงานทางปกครองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิด จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายว่าการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ยมาใช้ในคดีดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถนำกระบวนการเจรจาไถ่เกี้ยมาใช้ได้เพียงใด ควรมีหลักเกณฑ์การดำเนินการอย่างไร และผลของการไถ่เกี้ยสำเร็จควรเป็นอย่างไร

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ย และหาแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย เพื่อนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกี้ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ โดยศึกษาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ รวมทั้งวารสารต่าง ๆ และศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยในศาลปกครอง และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย และศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดต่าง ๆ ข้อดี ข้อเสีย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความเป็นมาและสภาพปัญหาในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ย (Mediation) มาใช้ในคดีปกครอง กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

2. ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3. ทราบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

4. ทราบความเหมาะสมในการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองของไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครอง

5. สามารถหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทย กรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแก่หน่วยงานทางปกครองได้อย่างเหมาะสม