

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง เป็นระบบไต่สวนสวน (Inquisitorial System)¹ โดยระบบไต่สวน เป็นระบบการดำเนินคดีในยุโรปดั้งเดิมที่ศาลมีบทบาทในการดำเนินคดีเป็นหลักมิใช่เป็นเพียงกรรมการตัดสินชี้ขาดที่ยึดมั่นในความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนกับ “ระบบพิจารณาคดีแบบกล่าวหา” ดังนั้น ทั้งหลักเกณฑ์การสืบพยานและวิธีพิจารณาจะมีศาลเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลจึงมีบทบาทในการปกป้องคุ้มครองคู่ความได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในกรณีที่คู่ความมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน² ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนนั้น ได้เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอ แต่เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในระบบนี้มักจะเป็นการพิจารณาโดยเอกสารหรือเป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน คู่กรณีทั้งสองนั้นไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาคดีศาลจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวน ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Trustee of Public Interest)³ อีกด้วย ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ

¹ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ ข้อ 10

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

² อำพน เจริญสินินทร์, (2550). คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. หน้า

3.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 75.

จึงใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบคอบที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองอย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

โดยที่หลักการพิจารณาในระบบไต่สวนในคดีปกครอง จะนำมาใช้ในขั้นตอนการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งคดีไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งเป็นขั้นตอนแรก รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริง⁴ ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร” โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล” ในการนี้วรรคสอง บัญญัติว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดที่กฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีไม่ต้องเปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาไม่ได้ จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีในศาลปกครองได้

อย่างไรก็ดี เมื่อมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง การนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลระงับข้อพิพาทถือเป็นทางเลือกที่เป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้มากที่สุด แต่โดยที่กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลตั้งแต่เริ่มฟ้องจนกระทั่งคดีถึงที่สุดตลอดจนถึงขั้นตอนการบังคับคดีต้องใช้ระยะเวลาานพอสมควร ในขณะที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นบางกรณีหากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาภายในระยะเวลาที่รวดเร็วและวิธีการที่เหมาะสม นอกจากจะทำความเสียหายให้กับคู่กรณีแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ และโดยที่ตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางขึ้นในวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นต้นมา นับแต่วันเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน (วันที่ 31 ตุลาคม 2560) ศาลปกครองสูงสุดมีคดีเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้นจำนวน 38,863 คดี พิพากษาแล้วเสร็จ จำนวน 28,099 คดี คิดเป็นร้อยละ 72.30 มีคดีค้างจำนวน

⁴ ฤทัย หงส์ศิริ. (2553). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 9.

10,764 คดี คิดเป็นร้อยละ 27.70 ของคดีรับเข้าสู่การพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด ส่วนศาลปกครองชั้นต้นมีคดีเข้าสู่การพิจารณาทั้งสิ้น จำนวน 96,690 คดี พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 85,666 คดี คิดเป็นร้อยละ 88.60 คงค้างพิจารณา 11,024 คิดเป็นร้อยละ 11.40 ของคดีรับเข้าสู่การพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด⁵

จึงเห็นได้ว่าจากรายงานสรุปข้อมูลสถิติคดีปกครองดังกล่าว ยังคงมีคดีค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะในคดีแพ่งและคดีอาญาที่ยอมความกันได้ อีกทั้งในการพิจารณาคดี ศาลชำนาญพิเศษ (สิ่งแวดล้อม) ของศาลยุติธรรมก็ได้กำหนดให้ใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหลักในการพิจารณาเช่นกัน

แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจตุลาการศาลปกครองในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นกรณีต่างจากศาลยุติธรรมที่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้อำนาจผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในการไกล่เกลี่ยได้

ทั้งนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบการไต่สวนที่ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีหมายเรียกไต่สวนคู่กรณี และเมื่อคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและทราบความประสงค์อันเป็นมูลเหตุของข้อพิพาทของแต่ละฝ่ายเพิ่มเติมจากการไต่สวน ทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีอันจะนำไปสู่การประนีประนอมยอมความ โดยศาลปกครองไม่ต้องมีคำพิพากษา

แม้การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องคดีต่อศาลเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้บางกรณีต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นเหตุทำให้คำพิพากษาไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในศาล จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและเป็นทีพอใจระหว่างคู่กรณี

อย่างไรก็ดี การไกล่เกลี่ยในศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกันนิยมใช้ในการระงับคดีพิพาททางแพ่งที่คู่ความมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งต่างจากคดีพิพาททางปกครอง ที่คู่กรณีมีสถานะทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันก็ตาม แต่ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของ

⁵ศูนย์ข้อมูลบริหารยุทธศาสตร์ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. (2560). รายงานสรุปข้อมูลสถิติคดีปกครอง ประจำเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560.

ทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่ความ ประนีประนอมยอมความกันได้ ซึ่งตามระบบกฎหมายไทยได้ยอมรับให้นำการระงับข้อพิพาท โดยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลยุติธรรมได้ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2552⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551⁷ เป็นต้น

นอกจากนี้ การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย ศาลปกครองโดยคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้จัดสัมมนาเรื่อง “ความเป็นไปได้ในการนำระบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองได้มีแนวคิดที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการพิจารณาคดีด้วยเช่นกัน

แม้ในศาลปกครองจะไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้นำวิธีการไกล่เกลี่ยมาระงับข้อพิพาทในคดีปกครองได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทบางกรณีในศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากสามารถประนีประนอมยอมความได้ ปัญหาข้อพิพาทในเบื้องต้นก็อาจจะระงับ ย่อมจะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะแต่คู่กรณีที่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเวลาอันรวดเร็วเท่านั้น แต่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามมาอีกด้วย จึงเป็นกรณีที่น่าศึกษาว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองนั้นมีความเป็นไปได้หรือมีความเหมาะสมเพียงใดในการ

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2552 กำหนดว่า เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป

ในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้

ต่อจากเชิงอรรถที่ผ่านมา

ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการต่อไป

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 กำหนดว่า เมื่อศาลสั่งรับคำฟ้องแล้ว ให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนดนัดเพื่อการไกล่เกลี่ย ให้การและสืบพยานในวันเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ศาลส่งสำเนาคำฟ้องหรือสำเนาบันทึกคำฟ้องให้จำเลย และสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย

จำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือก่อนวันนัดพิจารณาตามวรรคหนึ่งก็ได้

นำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งรูปแบบของการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในศาลปกครองอาจเป็นไปได้ทั้งระบบในศาล คือดำเนินการโดยศาล และระบบนอกศาล เช่นมีศูนย์ใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาท จึงสมควรศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมต่อไป

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการพิจารณาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการใกล้เคียงในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย โดยมีประเด็นปัญหาสมควรศึกษาดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในศาลปกครองได้หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองยังไม่มีข้อกำหนดคำนิยามและไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องการใกล้เคียงหรือประนีประนอมยอมความ

1.1.2 ประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถใช้วิธีการใกล้เคียงได้ทุกอนุมาตราหรือไม่ กล่าวคือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำการอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง^๖

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

ซึ่งทั้งอนุมาตรา^๗นี้ จะต้องศึกษาว่าผลของการไต่เถียงจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกรณีพิพาทสืบเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง อีกทั้งจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ปัจเจกชนประกอบกันด้วย

1.1.3 วิธีการไต่เถียงในศาลปกครองควรจะต้องกำหนดให้อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากคู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

1.1.4 ผู้ที่มีบทบาทในการไต่เถียงคดีปกครอง ผู้ที่มีบทบาทในการไต่เถียงคดีปกครอง ในการไต่เถียงคดีนั้นจะเกิดขึ้นได้เมื่อคู่กรณีมีความประสงค์ตกลงพร้อมใจกันให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาล ดังนั้น การไต่เถียงจึงควรจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้แต่งตั้งรับมอบหมายให้ทำการไต่เถียง หรือควรจะเป็นตุลาการดำเนินการไต่เถียงข้อพิพาทเอง นอกจากนี้ หากจะให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ไต่เถียงจะได้หรือไม่

1.1.5 ผลในทางกฎหมายของการไต่เถียงคดีปกครอง เมื่อกระบวนการไต่เถียงสิ้นสุดลง ผลคือคู่กรณีสามารถจะตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ปัญหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดๆ ที่เกิดขึ้นในชั้นไต่เถียงจะสามารถนำไปใช้อ้างอิงในชั้นศาลได้หรือไม่ อย่างไรบ้าง หรือกรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงข้อพิพาทกันได้ ภายหลังจากคู่กรณีจะนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องใหม่ได้หรือไม่ นอกจากนี้ ศาลจะพิพากษาตามยอมมาใช้ได้หรือไม่

จากเหตุผลดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในการศึกษาแนวทางการนำวิธีการไต่เถียงมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ซึ่งจะเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดจำนวนคดีในศาลปกครองและลดระยะเวลาในการพิจารณาคดีในศาลปกครองให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาแนวทางที่ใช้ในศาลปกครองต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี รวมทั้งแนวทางการไต่เถียงที่ใช้ในศาลยุติธรรมของประเทศไทย โดยวิเคราะห์

^๖สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากธรรมชาติ กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันจะนำไปสู่การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการไต่ถ้อยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย

1.2.2 เพื่อให้มีความรู้ในเรื่องหลักการพื้นฐานทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถ้อยทั้งในและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อเป็นการสร้างแนวความคิดในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการไต่ถ้อย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวทางการปฏิบัติและขั้นตอนของกระบวนการไต่ถ้อยคดีปกครองของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี รวมถึงศาลยุติธรรม เพื่อนำมาปรับใช้กับการไต่ถ้อยคดีปกครองในศาลปกครองไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ยังไม่ได้กำหนดวิธีการไต่ถ้อยในพระราช บัญญัตินี้ดังกล่าว และโดยที่คดีปกครองของศาลประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีได้นำหลักการและแนวความคิดวิธีการไต่ถ้อยมาใช้ จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องการไต่ถ้อยให้มีความชัดเจน เหมาะสม และให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อให้สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างรวดเร็ว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษา และวิเคราะห์หลักการพื้นฐานทางกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แนวคิดจากต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการไต่ถ้อย

ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงความเห็นทางกฎหมาย ตำรา บทความต่างๆ งานวิจัยทางกฎหมาย โดยศึกษา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลปัญหาการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลปกครองจากการสัมมนาของตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนศึกษาจากตัวบทกฎหมาย เอกสาร หนังสือ ตำราวิชาการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าวิจัย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการไกล่เกลี่ยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการไกล่เกลี่ยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความรู้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยทั้งในและต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดในการระงับข้อพิพาททางปกครอง โดยวิธีการไกล่เกลี่ย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบแนวทางการปฏิบัติและขั้นตอนของกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีปกครองของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี รวมถึงศาลยุติธรรมเพื่อนำมาปรับใช้กับการไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลปกครอง