



ส่วนที่ 1

หลักทั่วไป

กฎหมายปกครองนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าต้องมีกันทุกประเทศ เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบของกิจการฝ่ายปกครอง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ และวิธีการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนใดเคลื่อนออกนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เอกชนย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง หรือฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมายนั้น

"คดีปกครอง" หมายถึงกรณีต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำในทางปกครอง และ "การกระทำในทางปกครอง" หมายความว่า การกระทำต่างๆของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่¹

สรุปแล้วต้องเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะหรือการกระทำในทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วเกิดเป็นปัญหาขึ้นเท่านั้นจึงจะเป็นคดีปกครอง หากเป็นการดำเนินการที่แม้จะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการ หรือเกี่ยวข้องกับด้วย แต่เป็นการกระทำตามกฎหมายในส่วนเอกชน ไม่ใช่บริการสาธารณะก็หาเป็น

¹ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 51.

คดีปกครองไม่ เช่นการให้ออกคนเข้าที่ดินราชพัสดุ ถึงแม้ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ให้เข้า หากเกิดกรณีพิพาทเกิดขึ้น ก็หาเป็นคดีปกครองไม่ การกระทำในทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการกระทำของรัฐบาล ถือว่ามีใช้การกระทำในทางปกครองและมีใช้คดีปกครองเช่นเดียวกัน

เมื่อเกิดมีคดีปกครองขึ้นแล้ว ปัญหาว่าจะใช้มาตรการ หรืออีกนัยหนึ่งระบบ การพิจารณาคดีปกครองอย่างไรมาระงับข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวให้สิ้นสุดลงด้วยดี และเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง และแก่ฝ่ายปกครองเองด้วย กล่าวคือมีความเป็นอิสระในการบริหารงานให้เหมาะสม แก่สถาน การณ์ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ระบบการพิจารณาคดีปกครองนั้นมีอยู่ 3 ระบบ คือ

- ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง
- ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม
- ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง

ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง

ระบบนี้ให้ฝ่ายปกครองควบคุมกันเอง โดยไม่ต้องขึ้นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา กระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือเพิกถอนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับต่ำได้ การใช้ระบบวิธีพิจารณาระบบนี้เอกชนสามารถร้องเรียนถึงการกระทำในทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดย

ก. ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการนั้นเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา เห็นว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดัง เช่นที่ เอกชนร้องเรียนขึ้นมา ก็สามารถดำเนินการแก้ไข ขจัดปัดเป่าให้การนั้นดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้ทันที แต่โดยมากมักจะไม่ได้ผล เพราะโดยหลักธรรมดาแล้วเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดกรณีนั้นๆแล้ว มักจะเห็นว่าดำเนินการเช่นนั้น ตนกระทำการโดย

ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากจะให้มีการแก้ไขก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าตนได้กระทำโดยผิดพลาด และหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. เรื่องเรียนการกระทำในทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง วิธีนี้เป็นมาตรการที่เป็นหลักประกันแก่เอกชนที่ดีกว่ามาตรการที่กล่าวข้างต้น เนื่องจากว่าเป็นบุคคลคนละคนกัน และผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำที่ดีกว่า และตามระบบงานแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำของผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตนได้อยู่แล้ว โดยไม่คิดอยู่ในข้อที่ว่า หากมีการแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำในทางปกครองไปแล้ว จะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าตนได้กระทำการโดยผิดพลาด หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยทั่วไปแล้วผู้บังคับบัญชามักลำเอียงเข้าข้างผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตน เพราะผู้บังคับบัญชามักจะมีส่วนรับผิดชอบในการกระทำของผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชานั้นอยู่

ค. มอบหมายหน้าที่แก่คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนกลาง ซึ่งไม่มีส่วนรับผิดชอบในการกระทำนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำการนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ปกครองผู้กระทำความผิดเป็นผู้พิจารณา ส่วนมากมักจะตั้งขึ้นมาเป็นคณะกรรมการต่างๆ วิธีนี้เป็นวิธีที่ดีกว่าวิธีการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสองกรณีแรกเป็นอย่างมาก และมักจะมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลมาก วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบนี้จะให้หลักประกันแก่เอกชนได้อย่างมาก และเกือบสมบูรณ์เต็มที่ แต่มีข้อเสียอยู่ว่า คณะกรรมการนั้นๆ ตัดสินไปเป็นประการใด คดีปกครองอาจยังไม่ยุติเป็นเด็ดขาด อาจมีการอุทธรณ์ให้กลับคำตัดสินของคณะกรรมการนั้นๆ ต่อไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปอีก หรือฟ้องศาลอีกก็ได้ ยกเว้นว่าจะมีกฎหมายระบุไว้โดยตรงว่าคำตัดสินของคณะกรรมการนั้นๆ ในเรื่องนี้ให้ถือว่าเป็นยุติ¹

สรุปแล้วระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียคือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 57.

ข้อดี

1. สามารถเพิกถอนหรือแก้ไขการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ ซึ่งการพิจารณาคดีปกครองระบบอื่นไม่สามารถกระทำได้
2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาคดีปกครองเอง ย่อมเข้าใจถึงปัญหาและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายข้อบังคับทางฝ่ายปกครองได้ดีกว่า ลึกซึ้งกว่าการพิจารณาคดีปกครองโดยระบบอื่นๆ
3. พิจารณาคดีปกครองได้รวดเร็วกว่า เนื่องจากสามารถร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำการนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาชั้นได้โดยไม่ต้องใช้กระบวนการในทางศาลแต่อย่างใด
4. บางครั้งการกระทำในทางปกครองนั้นยังไม่ถึงขั้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นด้วยก็อาจแก้ไขหรือระงับเสียได้ทันที
5. บางครั้งฝ่ายปกครองอาจจะพิจารณาดังการกระทำในทางปกครองขึ้นมาเอง โดยที่ยังไม่มีเอกชนร้องเรียนขึ้นมาก็ได้

ข้อเสีย

1. ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเต็มที่ เพราะฝ่ายปกครองจะเป็นทั้งผู้กระทำการ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการ(ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) และเป็นผู้ตัดสินคดีปกครองในขณะเดียวกันอีกด้วย ย่อมมีความลำเอียงที่จะช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานได้เสมอ
2. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะล่าช้าอย่างมากก็ได้ เนื่องจากบางครั้งไม่มีกฎหมายบังคับกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นๆว่าจะต้องพิจารณาคดีปกครองให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใด
3. การพิจารณาคดีปกครองเป็นการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองเอง ซึ่งอาจมีความลำเอียงได้

ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

ประเทศที่ใช้ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย แองโกล - แซกซอน เช่นประเทศอังกฤษ โดยมีเหตุผลที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองดังนี้

ตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยได้แยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วนคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการพิจารณาคดีสันคดีทั้งปวงให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อเกิดมีคดีปกครองขึ้น องค์การทวงฝ่ายตุลาการคือศาลยุติธรรมจึงควรเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นๆ ด้วย

การแยกใช้อำนาจเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนมิให้อำนาจตกอยู่ในมือบุคคลคนเดียวอันอาจจะก่อให้เกิดระบบพระราชาธิปไตยการปกครองขึ้นได้ ฉะนั้นเมื่อมอบให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรสำคัญของฝ่ายตุลาการเป็นผู้พิจารณาคดีสันคดี จึงควรให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองด้วย เพื่อจักได้ยับยั้งการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่เกิดเป็นคดีขึ้น

สำหรับประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบในการใช้หลักการว่าศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองนั้น ได้ยึดถือหลักเอกภาพแห่งกฎหมายหรือหลัก " THE RULE OF LAW " กล่าวคือบุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือฝ่ายปกครองและหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นทั้งฝ่ายปกครองและเอกชนก็ต้องขึ้นศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิมากกว่าเอกชน

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมนี้มีข้อดีในแง่ที่ว่าในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ศาลยุติธรรมส่วนมากมักจะเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนได้เป็นอย่างดีและมีความเป็นอิสระในตัวเองไม่ต้องขึ้นต่อฝ่ายบริหาร ระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่งของตุลาการก็เป็นเอกเทศมิได้ขึ้นกับฝ่ายบริหารอีกด้วย

แต่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับระบบที่จะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโต้แย้งว่า ศาลยุติธรรมไม่รอบรู้อย่างลึกซึ้งในเทคนิคในทางการปกครองอย่างพอเพียง เพราะศาลยุติธรรมยึดมั่นอยู่กับระบบกฎหมายเอกชน และใช้กฎหมายบังคับอย่างเคร่งครัด

โดยไม่คำนึงถึงสภาพความจำเป็นในทางการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอย่าง
เพียงพอ และอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานปกครองได้

อนึ่งหากจะพิจารณาถึงหลักการแยกใช้อำนาจแล้ว การให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ก็เท่ากับให้ฝ่ายตุลาการเข้าไปควบคุมก้าวกายงานของฝ่ายปกครอง โดยที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวกายงานของฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดการขาดดุลยภาพแห่งอำนาจไป¹

ระบบการพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแยกออกจากศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง โดยศาลปกครองจะใช้ผู้พิพากษาที่รอบรู้และมีประสบการณ์ทางกฎหมายปกครองและหรือเคยผ่านงานปกครองมาก่อนเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้น โดยถือเป็นหลักการว่าจะต้องแยกออกต่างหากจากฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองอีกด้วย โดยฝ่ายปกครองไม่อาจเข้าไปก้าวกายการพิจารณาวินิจฉัยได้ รูปแบบแห่งองค์กรและวิธีพิจารณาความก็สร้างขึ้นใหม่ให้แตกต่างจากศาลยุติธรรม โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

เมื่อได้ศึกษาถึงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ระบบต่างๆมาแล้ว ก็จะได้ศึกษาถึงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆเปรียบเทียบกันว่าประเทศไทยใช้ระบบใด โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองคือประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส กับประเทศที่ใช้ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมกล่าวคืออังกฤษและสหรัฐอเมริกาต่อไป

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101 - 102.

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระบอบการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้รวมหลายรัฐเข้าด้วยกันเป็นสหพันธ์ ซึ่งแต่ละรัฐก็ยังมีความเป็นอิสระของตนอยู่ โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ แต่ละรัฐร่วมกันมอบหมายอำนาจให้สหพันธ์สาธารณรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการร่วมกันเป็นส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันแต่ละรัฐก็มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแห่งรัฐบางส่วนในการดำเนินการปกครองรัฐด้วย

ประเทศเยอรมันใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 ส่วน แต่มิได้แบ่งแยกอำนาจออกจากกันเป็นเด็ดขาด โดยให้ผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายสามารถใช้อำนาจของอีกอำนาจหนึ่งได้บ้าง โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่กัน แต่การที่จะให้องค์กรใดมีอำนาจเพียงใดก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ

ในอดีตการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในเยอรมันคล้ายคลึงกับของฝรั่งเศส กล่าวคือขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ในอดีตนี้ระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันมิได้ไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ จนกระทั่งถึง ค.ศ. 1939 จึงได้มีการปฏิรูปศาลในวันที่ 28 สิงหาคม และกฤษฎีกาในวันที่ 6 พฤศจิกายนในปีเดียวกันบัญญัติให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองทุกศาลทั่วประเทศเป็นไปในแนวเดียวกัน ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 23 กันยายน 1952 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐขึ้นทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศและเป็นองค์กรที่คอยควบคุมศาลปกครองทั้งปวงให้อยู่ในระบบเดียวกัน¹

หลังจากที่เยอรมันได้พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว แนวความคิดทางกฎหมายของกลุ่มประเทศแองโกล - แซกซอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดทาง

¹ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, ระบบศาลพิเศษในเยอรมัน, ใน วันรพี (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, 2517), ไม่ระบุเลขหน้า. (คณะกรรมการจัดงานวันรพีประจำปีการศึกษา 2517 คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเนื่องในโอกาสวันรพี)

รัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในเยอรมันมากขึ้น ประกอบกับ แนวความคิดเห็นของนักกฎหมายมหาชนของเยอรมันเอง ทำให้ศาลปกครองเยอรมันหันเหทิศทางการศึกษาคำวินิจฉัยคดีในทางปกครองเป็นแบบ แองโกล - แแบกซอนมากขึ้น แต่ยังคงรักษาหลักใหญ่ๆของการเป็นศาลปกครองแบบภาคพื้นยุโรปอยู่ และได้มีการปรับปรุงจนกลายเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบเยอรมันในที่สุด

ในปัจจุบันศาลปกครองของเยอรมันได้แยกออกเป็นอิสระจากทบวงการเมืองฝ่ายบริหาร แต่การแยกออกต่างหากนี้หมายความว่าฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามาแทรกแซงมีอิทธิพลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเท่านั้น แต่สำหรับงานในด้านธุรการของศาล เช่นการงบประมาณ การเสนอแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้พิพากษาตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้แล้ว ก็ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงได้มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งรองรับ ให้ศาลปกครองแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ถ้ารัฐใดไม่มีกระทรวงมหาดไทยจึงให้สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐนั้น ให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเป็นกรณีไป

ศาลปกครองของเยอรมันแบ่งออกเป็น 3 ลำดับชั้นด้วยกันคือ

1. ศาลปกครองแห่งรัฐ (ADMINISTRATIVE COURT หรือ VERWALTUNGSGERECHT)
2. ศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ หรือศาลอุทธรณ์คดีปกครองแห่งรัฐ (HIGHER ADMINISTRATIVE COURT หรือ OBERVERWALTUNGSGERECHT)
3. ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุด¹ (FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT หรือ BUNDESVERWALTUNGSGERECHT)

ศาลปกครองแห่งรัฐ (ADMINISTRATIVE COURT หรือ VERWALTUNGSGERECHT)

เป็นศาลที่พิจารณาคดีปกครองในรัฐนั้นเปรียบเสมือนเป็นศาลชั้นต้น

ก. องค์คณะ องค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาเป็นองค์คณะในการพิจารณาจำนวน 5 คน ในจำนวนนี้ 3 คนมาจากผู้พิพากษาอาชีพ มีคุณสมบัติและคุณวุฒิ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลอื่นๆ (เนื่องจากใช้กฎหมายว่าด้วยการเป็นข้าราชการตุลาการฉบับเดียวกันในศาล

¹ เรืองเดียวกัน.

ทุกศาลของประเทศ) และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน ผู้พิพากษาปกครองกิตติมศักดิ์จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับคัดเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่อีกก็ได้ การคัดเลือกผู้พิพากษาปกครองกิตติมศักดิ์ให้กระทำโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองแห่งรัฐนั้นๆ เป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเอาไว้ กล่าวคือ

1. ต้องเป็นบุคคลสัญชาติเยอรมันมีอายุเกินกว่า 30 ปี
 2. ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแห่งรัฐนั้น
- อนึ่ง จะต้องไม่ใช่บุคคลเหล่านี้คือ
1. เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ
 2. รัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ หรือรัฐ
 3. ผู้พิพากษา
 4. ข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการ
 5. ทหารอาชีพ หรือทหารชั่วคราว
 6. นายกรรม โนตารีพับลิก หรือผู้ประกอบการในทางคดีกับศาล²

ในศาลปกครองของแต่ละรัฐจะมีตัวแทนผู้รักษาดลประโยชน์แห่งรัฐนั้นประจำอยู่ด้วย โดยรัฐบาลแห่งรัฐนั้นจะเป็นผู้แต่งตั้งตามที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งมีอำนาจเข้าร่วมประชุมแต่ไม่มีอำนาจพิจารณาคดี

ข. วงเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแห่งรัฐ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนทุกชนิดที่มีข้อขัดแย้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และคดีที่จะพิจารณาในศาลปกครองจะต้อง เริ่มต้นที่ศาลปกครองแห่งรัฐก่อนเสมอไป แมว่ารัฐบาลกลางจะเป็นคู่ความด้วยก็ตาม ยกเว้นข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิพาทอื่นซึ่งมีกฎหมายระบุเอาไว้โดยตรงว่าให้ยื่นต่อศาลนั้นๆ เช่น เจาหน้าที่ของรัฐบาลกลางทูลจรีตต่อหน้าที่จะต้องขึ้นศาลDISCIPLINARY ก่อนจึงจะนำขึ้นพิจารณาที่ศาลชั้นต้นและสำหรับ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

คดีที่ข้าราชการแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันออกไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่างประเทศถ้าจะใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแล้วก็ให้อยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดได้เลยเป็นต้น

ศาลปกครองของเยอรมันนี้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองรวมทั้งอาจมีการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสั่งว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่มีผลใช้บังคับหรือไม่ก็ได้ และมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคดีปกครองตามคำร้องขอของเอกชนผู้เสียหาย แต่น่าสังเกตว่าศาลปกครองของเยอรมันทุกศาลไม่มีอำนาจในการพิจารณาชี้ค่าเสียหายในทางปกครอง¹

การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศเยอรมันแบ่งแยกออกได้ 2 กรณีคือ

1. กรณีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ก่อนที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เอกชนจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับเอาไว้ดังต่อไปนี้ก่อนคือ

ก) จะต้องใช้สิทธิคัดค้านการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองก่อน(ใช้ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง) โดยเอกชนจะร้องเรียนโดยการชี้แจงเหตุผลความเป็นจริงหรือร้องคัดค้านต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งกระทำการนั้นให้พิจารณาทบทวนคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขตามที่เอกชนร้องเรียนและได้แก้ไขจนเป็นที่ถูกต้อง เอกชนผู้ร้องพอใจเนื่องจากได้รับการปลดปล่อยจากการเสียหายหรือความเดือดร้อนแล้ว คดีปกครองนั้นก็สิ้นสุดลงเพียงนี้โดยไม่ต้องขึ้นสู่ศาลปกครองแต่อย่างใด

ข) ดำเนินการร้องเรียนตาม (ก) แล้ว แต่เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานผู้กระทำการไม่เห็นด้วยตามความประสงค์ของเอกชนผู้ร้อง เจ้าพนักงานผู้นั้นก็จะแจ้งยืนยันการกระทำของตนให้เอกชนผู้ร้องทราบ หากเอกชนผู้ร้องต้องการอุทธรณ์ต่ออุทธรณ์ภายในกำหนด 1 เดือน นับจากวันที่รับแจ้ง โดยอุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือในกรณีที่มิได้มีการแจ้งผลการพิจารณาของเจ้าพนักงานผู้กระทำการนั้นไปยังเอกชนผู้ร้องภายในกำหนด 1 เดือนดังกล่าวข้างต้น เอกชนผู้ร้องก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปได้

¹ เรื่องเดียวกัน.

เมื่อผู้ร้องคัดค้านได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว แต่
 ยังมิได้รับการตอบสนอง หรือกระทำการอย่างใดให้เป็นที่น่าพอใจของเอกชนผู้ร้องแล้ว
 เอกชนผู้ร้องจึงจะมีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้

2. การพิจารณาคดีในศาลปกครอง คำฟ้องที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจะ
 ต้องเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ หรือต้องเป็นไปตาม
 ขั้นตอนการพิจารณาข้อพิพาทเป็นต้น และจะต้องมีเหตุผลสมควร เช่นอ้างว่าเจ้าพนักงาน
 ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ กระทำการโดยผิดแบบ หรือกระทำผิดเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย
 เป็นต้น

หากศาลปกครองพิจารณาคำฟ้องแล้ว เห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 หรือไม่มีเหตุผลสมควร ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับฟ้อง พร้อมกับต้องแจ้งเหตุแห่งการ
 ไม่รับฟ้องให้ผู้ร้องทราบ และภายใน 1 เดือน นับจากผู้ร้องได้รับทราบคำสั่งจากศาล
 ปกครองแล้ว ผู้ร้องมีสิทธิร้องขอให้ศาลปกครองไต่สวนมูลฟ้องด้วยวาจาได้ และถ้าผู้ร้อง
 ใช้สิทธินี้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ถือว่าคำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครอง
 เป็นอันตกไป หากผู้ร้องมิได้ใช้สิทธิภายในระยะเวลาข้างต้นก็ให้ถือว่าคำสั่งของศาลปก-
 ครองมีผลเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองทันที

ศาลปกครองเยอรมันใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน² โดยศาลจะ
 เป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนเอง พยานทุกคนที่เข้ามาเบิกความต่อศาล ไม่
 ว่าจะเป็นพยานที่ศาลเรียกเข้ามา โจทก์ หรือจำเลย เรียกเข้ามาก็ตาม ถือว่าเป็นพยาน
 ของศาลทั้งสิ้น มิใช่พยานของโจทก์หรือพยานของจำเลยแต่อย่างใด โดยศาลปกครอง
 จะสอบสวนพยานก่อนจนหมดสิ้น (แต่จะสอบสวนนอกเหนือคำฟ้องของโจทก์ไม่ได้) โจทก์
 และจำเลยจะซักพยานเพิ่มเติมในประเด็นที่เห็นว่าหลงเหลืออยู่ก็ได้แต่ต้องภายหลังจาก
 ศาลปกครองสอบสวนเสร็จแล้ว การสอบสวนจะไม่มีคำถามค้าน ถามติงเพื่อเอาเปรียบ
 กันในเชิงคดี เช่นระบบกล่าวหาแต่อย่างใดแต่จะเป็นการสอบสวนในลักษณะเพื่อให้ข้อเท็จ
 จริงกระจ่างออกมาเท่านั้น เมื่อเป็นที่พอใจแล้ว ศาลจึงจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

ศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐหรือศาลอุทธรณ์คดีปกครองแห่งรัฐ (HIGHER ADMINISTRATIVE COURT หรือ OBERVERWALTUNGSGERICHT)

เป็นศาลซึ่งรับคำอุทธรณ์คำวินิจฉัยคดีปกครองจากศาลปกครองแห่งรัฐ

ก. องค์คณะ ศาลปกครองชั้นสูงของรัฐนี้ต้องจัดตั้งองค์คณะเป็นสภา ซึ่งสภานี้จะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน ในบางรัฐจะแต่งตั้งสมาชิกสภาศาลสูงเพิ่มเป็นจำนวน 5 คนก็ได้ โดยต้องแต่งตั้งผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์ 2 คน เขาเป็นองค์คณะควย ยกเว้นศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐบาวาเรีย จะมีกฎหมายระบุโดยตรงให้ผู้พิพากษาเป็นองค์คณะในการประชุมสภาศาลปกครองชั้นสูงจำนวน 5 คน¹

การเลือกตั้งผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์ให้กระทำ เช่นเดียวกับการเลือกผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ในศาลปกครอง ซึ่งในการนี้ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งก็ต้องเป็นประธานศาลปกครองชั้นสูงไปควย

ศาลปกครองชั้นสูงนี้ กฎหมายจะระบุผู้แทนของรัฐบาลแห่งรัฐเป็นตัวแทนผู้รัก-
ษาผลประโยชน์

ข. ขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ

ศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองในปัญหาข้อกฎหมาย ภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาของศาล แต่มีข้อพิพาทบางอย่างซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ ยกเว้นศาลปกครองจะอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ เช่น ค่าทดแทน ค่าใช้จ่าย หรือเบี้ยปรับของทางราชการ มีมูลค่าต่ำกว่า 300 มาร์ค การจัดหาที่พักชั่วคราวให้ชาวเยอรมันพลัดถิ่นจากต่างประเทศ การรับผู้ลี้ภัยการเมือง เป็นต้น²

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT หรือ BUNDESVERWALTUNGSGERICHT)

เป็นศาลปกครองสูงสุดมีแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุงเบอร์ลิน

ก. องค์คณะ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐจัดตั้งองค์คณะเป็นสภา ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ในกรณีที่มียกคดีที่เป็นปัญหาสำคัญ หรือมีความจำเป็น ให้จัดตั้งสภาใหญ่

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

ประกอบด้วยผู้พิพากษาแห่งสหพันธสาธารณรัฐทุกคนเพื่อพิจารณาคดี

คุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐนั้น โดยหลักการ เป็นเช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพในศาลอื่น แต่มีข้อยกเว้นโดยเฉพาะสำหรับศาลปกครอง สูงสุดคือ อาจแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ทางกฎหมายเป็นผู้พิพากษาก็ได้

ศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐจะมีผู้แทนรักษาผลประโยชน์ของสหพันธ- สาธารณรัฐ มีอำนาจเข้าร่วมประชุมพิจารณาคดีได้ด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประ- ธานอัยการแห่งสหพันธสาธารณรัฐเป็นผู้แทนรักษาผลประโยชน์¹

ข. ขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแห่งสหพันธ- สาธารณรัฐ ศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอยู่ 2 ฐานะ ด้วยกันคือ

1. ฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยรับฎีกาคำพิพากษาซึ่งส่งมาจากศาล ปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ ซึ่งศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐได้อนุมัติให้ฎีกาได้ โดยปกติจะเป็น ฎีกาปัญหาในข้อกฎหมายเท่านั้น หรือเมื่อคำพิพากษาศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐตัดสินผิด จากแนวบรรทัดฐานซึ่งศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐเคยวางเอาไว้ก็ฎีกาได้เช่นกัน

ในกรณีที่โจทก์หรือจำเลยยื่นฎีกาแต่ศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐไม่อนุญาตให้ฎีกา ได้ โจทก์หรือจำเลยก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งนั้นๆ ของศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐให้มีคำสั่งได้

เมื่อศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐมีคำสั่งไม่รับฎีกา คดีนั้นก็เป็นอันยุติลง ในชั้นศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ หากศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐมีคำสั่งรับฎีกา คดีก็จะดำเนินการพิจารณาในศาลปกครองแห่งสหพันธสาธารณรัฐต่อไป

2. ฐานะเป็นทั้งศาลชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในขณะเดียวกัน และเฉพาะ ในปัญหาต่อไปนี้ คือ

ก) คดีปกครองระหว่างสหพันธสาธารณรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐต่อรัฐ

ข) คดีปกครองอันเกิดจากรัฐมนตรีมหาดไทยแห่งสหพันธสาธารณรัฐมีคำ- สั่งล้มเลิกสมาคม และคำสั่งอันเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม

ค) คดีปกครองซึ่งฟ้องสหพันธ์สาธารณรัฐเกี่ยวกับสภาพนอกอาณาเขต

ง) คดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องสหพันธ์สาธารณรัฐในเรื่องการดำเนินงานของสำนักงานข่าวสารของสหพันธ์สาธารณรัฐ¹

ถึงแม้จะมีกฎหมายระบุให้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวข้างต้นในฐานะเป็นทั้งศาลชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่มีข้อสังเกตว่า ถ้าหากศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐพิจารณาเห็นว่า คดีปกครองที่ฟ้องร้องกันนั้น มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของเอกชนเป็นสำคัญ และเมื่อกรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐก็อาจโอนคดีให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน.

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบที่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้กำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1799 โดยนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งกงสุลคนที่ 1 (เทียบเท่ากับหัวหน้ารัฐบาล) ได้ปฏิรูประบบการปกครองใหม่ โดยตั้งองค์กรที่สำคัญ ขึ้นมาสององค์กรด้วยกันคือ

1. กองไซย์ เดอ เพรเฟ็คตูเรอ (CONSEIL DE PREFECTURE) ประจำในแต่ละจังหวัด (DEPARTEMENT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (LE PREFET) เกี่ยวกับการปกครอง และมีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองบางประเภทในจังหวัดนั้นๆ และคำตัดสินของ กองไซย์ เดอ เพรเฟ็คตูเรอ นั้นสามารถอุทธรณ์ไปยังหัวหน้ารัฐบาลได้

2. กองไซย์ เดตาต (CONSEIL D'ETAT) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงานการปกครองแก่หัวหน้ารัฐบาล และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นๆ ต่อไป องค์กรทั้งสองดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นต้นกำเนิดแห่งศาลปกครองฝรั่งเศสในปัจจุบัน¹

กองไซย์ เดตาต ได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับเป็นเวลาดังกล่าว 70 ปี จนกระทั่งได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้น กองไซย์ เดตาต จึงได้รับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างเต็มที่ และเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายบริหารตั้งแต่ปี ค.ศ. 1872 (กฎหมายลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872) เป็นต้นมา² และเมื่อกองไซย์ เดตาตเป็นศาลปกครองสูงสุดโดยสมบูรณ์แบบแล้ว ก็ได้ช่วยสร้างหลักทฤษฎีทั่วไปหรือหลักกฎหมายปกครอง

¹ อูสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 26 - 29.

² ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 140.

ชั้นเรื่อย ๆ โดยนำหลักกฎหมายทั่วไปไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้ วิวัฒนาการในการสร้างหลักกฎหมายปกครองของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสนั้น เหมือนกับการสร้างหลักกฎหมายโดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ และหลักกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองสร้างขึ้นมานี้ ได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานใหญ่พิพากษาศาลปกครองรุ่นต่อๆ มา ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ บางครั้งคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองเหล่านี้ ต้องประสพกับภาวะการขัดข้องหรือถูกผูกมัดอยู่กับหลักกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้สร้างขึ้นจนบางครั้งทำให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานทางปกครอง ฉะนั้นเมื่อประมาณ 20 ปีมานี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงได้เริ่มศึกษาข้อบกพร่องของตนโดยการศึกษากิจการบริหารงานของรัฐในแนวความคิดด้านอื่นๆ บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารและการปกครอง¹

ระบอบศาลปกครองของฝรั่งเศสในปัจจุบันประกอบด้วยศาลปกครองเป็นจำนวนมาก และพอจะแยกเป็นประเภทได้สามประเภท ดังนี้คือ

- ประเภทที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดหรือกองไซย์ เดตาคต์ (CONSEIL D'ÉTAT)
- ประเภทที่ 2 ศาลปกครองประจำท้องที่ (TRIBUNAL ADMINISTRATIF)
- ประเภทที่ 3 ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ

ศาลปกครองสูงสุด หรือ CONSEIL D'ÉTAT

ศาลปกครองสูงสุดหรือ CONSEIL D'ÉTAT นี้มีสองฐานะคือในฐานะแรกเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาล และในฐานะที่สองเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ก. ในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือที่เรียกว่าฝ่ายการปกครอง
 กองไซย์ เดตาคต์ แบ่งออกเป็น 4 แผนกด้วยกัน คือแผนกมหาดไทย (SECTION DE L'INTERIEUR) แผนกการคลัง (SECTION DES FINANCES) แผนกการโยธาสาธารณะ (SECTION DES TRAVAUX PUBLICS) และแผนกสังคม (SECTION SOCIALE) ทั้ง 4 แผนกนี้แต่ละแผนกจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในงานของหลายๆ

¹ อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 34 - 37.

กระทรวงรวมกันตามที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแบ่งงานไว้ และมีประธานแผนกฯ ละ 1 คน¹

ข. ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด หรือที่เรียกว่าฝ่ายคดีปกครอง ได้มีการจัดระเบียบบริหารงานภายในของ กิ่งงโซ้ย เตตาคัต เป็นแผนกคดีปกครองและที่ประชุมใหญ่ฝ่ายคดีปกครอง

1. แผนกคดีปกครอง มีประธานแผนกคดีปกครอง 1 คน โดยได้นักกฎหมายจัดระเบียบของแผนกและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองไว้ดังนี้

ก) ส่วนประกอบของแผนกคดีปกครอง ได้มีรัฐกำหนด (ORDONNANCE) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ประธานแผนกคดีปกครอง 1 คน และรองประธานแผนกคดี 2 คน คัดเลือกมาจากกรรมการสามัญ โดยแผนกคดีปกครองแบ่งออกเป็นคณะ 9 คณะ แต่ละคณะมีกรรมการสามัญ 3 คน และมีประธานคณะ 1 คน ซึ่งคัดเลือกมาจากกรรมการสามัญในคณะของตน ซึ่งโดยปกติมักจะเป็นผู้มีอาวุโสสูงสุด

(2) กรรมการสามัญ (CONSEILLER D'ÉTAT EN SERVICE ORDINAIRE) จำนวน 2 ใน 3 คน ของจำนวนกรรมการสามัญทั้งหมด แต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานคดีโดยการคัดเลือก (วิธีการคัดเลือกโดยการเสนอชื่อพนักงานคดีมา 3 คน ให้ประธานแผนกคดีปกครองร่วมกับรองประธานกิ่งงโซ้ย เตตาคัต เป็นผู้พิจารณาเลือกไว้ 2 คน)

ส่วนกรรมการสามัญ จำนวน 1 ใน 3 รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้หัวหน้าพนักงานคดี เขาเป็นกรรมการสามัญด้วย โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป ซึ่งส่วนมากรัฐบาลจะแต่งตั้งจากบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาก่อน เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเจตนาจะให้เป็นที่เชื่อมศาลปกครองประจำท้องถิ่น (TRIBUNAL ADMINISTRATIF) กับกิ่งงโซ้ย เตตาคัต ให้ประสานกัน

(3) หัวหน้าพนักงานคดี (MAITRE DES REQUÊTES) ได้รับแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาโดยรองประธานกิ่งงโซ้ย เตตาคัต พิจารณาร่วมกันกับประธานแผนก

คัดเลือกจากพนักงานคดีชั้นที่ 1 เป็นจำนวน 3 ใน 4 ของตำแหน่งที่ว่างให้เป็นหัวหน้าพนักงานคดี ส่วนอีก 1 ใน 4 รัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งจากราชการทั่วไปที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และรับราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี หัวหน้าพนักงานคดีมีหน้าที่พิจารณาคำฟ้องและจัดทำรายงานคดีเสนอกองไชย์ เตตาด

(4) พนักงานคดี (AUDITEUR) แบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ พนักงานคดีชั้นที่ 1 และพนักงานคดีชั้นที่ 2 พนักงานคดีชั้นที่ 1 คัดเลือกจากพนักงานคดีชั้นที่ 2 โดยรองประธานกองไชย์ เตตาด ร่วมกับประธานแผนก

- สำหรับผู้จะมาเป็นพนักงานคดีชั้นที่ 2 นั้น ต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ในกองไชย์ เตตาด ก่อนเป็นเวลา 2 ปี หากผู้ใดไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าตนมีความสามารถในหน้าที่ตำแหน่งพนักงานคดีชั้นที่ 2 รองประธานกองไชย์ เตตาด จะพิจารณาร่วมกับประธานแผนกดำเนินการให้ย้ายพนักงานผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ในทางปกครอง ส่วนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีจะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานคดีชั้นที่ 2

ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่พนักงานคดีชั้นที่ 2 (เข้ามาทดลองปฏิบัติหน้าที่ 2 ปี ดังกล่าวข้างต้นนี้) จะต้องสอบคัดเลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนการปกครองแห่งชาติ (L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION) และมีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป

พนักงานคดีนี้จะเป็นผู้ทำการไต่สวนเบื้องต้น เพื่อหาข้อเท็จจริง ขอกฎหมาย และขอเสนอแนะ โดยเป็นผู้รับผิดชอบสำนวน¹

ข) อำนาจพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด คดีปกครองซึ่งยื่นมาสู่การพิจารณาของกองไชย์ เตตาด ในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองประจำท้องที่ (TRIBUNAL ADMINISTRATIF) หรือศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษกรณีหนึ่ง และอีกกรณีหนึ่งกองไชย์ เตตาด มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในฐานะเป็นทั้งศาลชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในขณะเดียวกันด้วย ตามที่มีกฎหมายกำหนดประเภทคดีซึ่งกฤษฎีกาลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143 - 147.

และกฎีกาลงวันที่ 13 มิถุนายน 1966 ระบุให้คดีต่อไปนี้เป็นศาลปกครองสูงสุดในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นที่สุด คือ

1. คดีที่ร้องว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่อันเป็นการกระทำในทางปกครองในรูปกฎีกาซึ่งตราขึ้นโดยประธานาธิบดี
2. คดีที่เกี่ยวข้องกับฐานะของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎีกา
3. การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองที่มีขอบเขตบังคับนอกเหนือเขตอำนาจของศาลปกครองประจำท้องที่แต่ละศาล
4. คดีที่เกิดขึ้นในท้องที่นอกเขตอำนาจของศาลปกครองประจำท้องที่
5. คดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับกฎข้อบังคับที่ออกโดยรัฐมนตรี รวมทั้งกฎข้อบังคับที่รัฐมนตรีจะออกได้แต่ด้วยความเห็นชอบของกองไซย เคตตาด และคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพระดับชาติ¹

ก) วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นทั้งศาลชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดในขณะเดียวกัน ตามคดีซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นนั้น ก่อนที่เอกชนจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลจะต้องดำเนินการร้องคัดค้านคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองต่อฝ่ายปกครองก่อน หากมิได้รับการสนองตอบ จึงนำคดีขึ้นฟ้องยังศาลปกครองใด ภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับจากวันประกาศ หรือแจ้งคำสั่งหรือข้อบังคับซึ่งตนจะคัดค้าน หรือในสี่เดือนนับจากที่ได้ร้องคัดค้านไปยังฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเสีย ซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ เมื่อเข้าลักษณะดังกล่าวนี้ศาลปกครองจึงจะรับฟ้อง²

แต่โดยปกติแล้วศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สำหรับคดีที่ส่งมาจากศาลปกครองประจำท้องที่ เป็นศาลสูงสุดสำหรับคดีที่ส่งมาจากศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

ศาลปกครองฝรั่งเศสทุกศาล ดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือเมื่อได้รับคำฟ้องเป็นหนังสือแล้ว จะทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่ คำฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องก็จะรับคำฟ้องพร้อมทั้งส่งสำเนาฟ้องให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องเพื่อทำคำให้การแก้ฟ้องยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อโจทก์จำเลยมาพร้อมแล้วก็จะทำการไต่สวนดูความทั้งสองฝ่ายโดยศาลจะเป็นผู้สอบถามเองทั้งหมด หมายความของทั้งสองฝ่าย ไม่มีหน้าที่ซักพยานหรือดูความแต่อย่างใด เมื่อศาลสอบสวนดูความทั้งสองฝ่ายจนเป็นที่พอใจแล้ว จะมีกรรมการผู้แทนของรัฐบาล¹ เรียกว่า " COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT " ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางนิติศาสตร์เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามาให้ทำหน้าที่พิจารณาสำนวนแล้วแถลงการด้วยวาจาเพื่อปิดคดี เสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อศาล

หลังเสร็จการสอบสวนดูความและแถลงการด้วยวาจาปิดคดีแล้วจะมีผู้จัดทำรายงานคดี เรียกว่า " RAPPORTEUR " ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของศาลทำรายงานสรุปผลแห่งการพิจารณาเสนอต่อที่ประชุม พร้อมด้วยร่างคำพิพากษา

เมื่อที่ประชุมพิจารณาเสร็จแล้วก็มีคำพิพากษา ซึ่งมีลักษณะและผลบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และโดยปกติคดีดังกล่าวนี้ก็เป็นอันสิ้นสุดยกเว้นสามกรณีดังต่อไปนี้

1. ถ้าเป็นการพิจารณาฝ่ายเดียวโดยดูความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ได้มาต่อสู้คดี ดูความฝ่ายชนะอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษา
2. โดยบุคคลภายนอกเป็นผู้คัดค้าน ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นมิได้ถูกเรียกเข้าร่วมในคดีด้วย และคำพิพากษาของศาลมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลผู้นั้น

¹ เหมือนกับตัวแทนรักษาประโยชน์ของรัฐบาลของประเทศเยอรมัน

3. โดยขอให้พิจารณาบททวนหรือแก้ไขคำพิพากษาใหม่ ซึ่งอาจทำได้ในกรณีต่อไปนี้

ก) ถ้าคำพิพากษานั้นได้ตัดสินไปโดยถือตามเอกสารที่ปรากฏภายหลังว่าไม่ถูกต้อง หรือปลอมเป็นหลักฐานสำคัญ

ข) ถ้าฝ่ายที่แพ้คดีต้องแพ้เพราะเหตุที่ไม่สามารถแสดงเอกสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้

ค) ถ้ามีข้อผิดพลาดอย่างสำคัญในกระบวนการพิจารณา หรือมีการผิดพลาดในข้อความบางข้อ เช่นวันที่ในคำฟ้อง หรือคำนวณเงินค่าสินไหมทดแทนผิดพลาดไป นอกจากกรณีต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นอันเสร็จเด็ดขาดและถึงที่สุด¹

2. ที่ประชุมใหญ่ฝ่ายคดีปกครอง ที่ประชุมใหญ่ฝ่ายคดีปกครองของกองไซ้ เดตาคัต นั้นประกอบด้วยรองประธานกองไซ้ เดตาคัต เป็นประธานในที่ประชุม ประธานและรองประธานแผนกคดีปกครองทั้ง 2 คน ประธานของคณะทั้ง 9 คณะ และกรรมการสามัญจากแผนกการปกครอง 4 คน

จะเห็นได้ว่าการจะเป็นเจ้าหน้าที่ในกองไซ้ เดตาคัต นี้จะต้องสอบคัดเลือกเข้ามา และการเลื่อนขั้นตำแหน่งจะเป็นไปโดยอิสระภายในแผนกคดีปกครองเอง ปราศจากการก้าวล่วงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง²

ศาลปกครองประจำท้องที่ (TRIBUNAL ADMINISTRATIF)

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1799 ซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ปฏิรูประบบการปกครอง และตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในแต่ละจังหวัด โดยเรียกองค์กรนี้ว่า " CONSEIL DE PRÉFECTURE " ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยจำกัดไปแล้วนั้น ต่อมาได้มีการปรับปรุง CONSEIL DE PRÉFECTURE มาเป็นลำดับคือ

ในปี ค.ศ. 1926 ได้มีการปรับปรุงศาลปกครองจังหวัด (CONSEIL DE PRÉFECTURE) ใหม่ โดยให้ยุบศาลปกครองจังหวัดแต่ละจังหวัดและรวมทั้งศาลปกครอง

¹ ประยูร กาญจนดุลย์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 165 - 166

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

ระหว่างจังหวัดขึ้นใหม่ขอบเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีในพื้นที่หลายๆ จังหวัด

ปี ค.ศ. 1934 ได้เพิ่มอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลปกครองระหว่างจังหวัดให้มากขึ้น โดยมีอำนาจครอบคลุมการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย

ปี ค.ศ. 1938 ขยายอำนาจปกครองระหว่างจังหวัดครอบคลุมอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาในทางปกครองซึ่งเอกชนทำกับรัฐ จังหวัด รัฐวิสาหกิจ และเทศบาล เกี่ยวกับการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นปีที่ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง ปรากฏว่าข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองก็ได้มีมากขึ้น ซึ่งส่วนมากเป็นคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกึ่งไซย์ เดตาคต์ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ปรากฏว่าคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด (CONSEIL D'ÉTAT) ต้องรับไว้พิจารณา วินิจฉัยเป็นอันมากนับเป็นหมื่นคดีต่อปี จนไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยคดีให้เสร็จทันในเวลาอันรวดเร็วตามเจตนาคั้งเดิมของการตั้งศาลปกครองได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1953 จึงได้มีการปฏิรูประบบการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสใหม่ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด หรือกึ่งไซย์ เดตาคต์ (CONSEIL D'ÉTAT) กับศาลปกครองระหว่างจังหวัด หรือ กึ่งไซย์ เดอ เปรเฟ็คตูเรอ (CONSEIL DE PRÉFECTURE) ใหม่ โดยให้ศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีฐานะจากศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองอย่างจำกัด มาเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป เรียกว่าศาลปกครองประจำท้องที่ หรือ TRIBUNAL ADMINISTRATIF และโดยนัยกลับกัน ได้เปลี่ยนแปลงฐานะและอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดหรือ CONSEIL D'ÉTAT จากศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยคดีทั่วไป เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะคดีบางเรื่องซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งที่ใดกล่าวเอาไว้ข้างต้นแล้ว

นับตั้งแต่บัดนั้นมาศาลปกครองประจำท้องที่ก็มีฐานะเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปจนกระทั่งปัจจุบันนี้

๑. องค์คณะ ได้มีกฤษฎีกาลงวันที่ 22 ตุลาคม 1974 ปรับปรุงระเบียบภายในของศาลปกครองประจำท้องที่โดยให้ศาลปกครองประจำท้องที่แต่ละศาลมีองค์คณะประกอบด้วยประธานศาล 1 คน รองประธานศาล 1 คน และจะมีคณะพิจารณาคดี ซึ่งแต่ละคณะจะมีกรรมการประจำ 3 คน โดยคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการผู้แทนของรัฐบาล (COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT) ซึ่งจะมีการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาด้วยคำแนะนำของประธานศาลเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้กรรมการศาลในแต่ละคณะยังแบ่งออกเป็น 2 ลำดับชั้น คือกรรมการชั้นที่ 1 และกรรมการชั้นที่ 2 สำหรับกรรมการชั้นที่ 2 นี้จะต้องสอบคัดเลือกมาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนการปกครองแห่งชาติ แต่ต้องไปฝึกงานที่ กองไซย์ เดตาค่ ก่อนที่จะไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการชั้นที่ 2 ของศาลปกครองประจำท้องที่

ในศาลปกครองประจำท้องที่จะมีสำนักงานเจ้าศาลตั้งอยู่ในเขตจังหวัดซึ่งศาลปกครองประจำท้องที่นั้นๆ ตั้งอยู่ และจะมีเจ้าศาลทำหน้าที่เป็นเลขานุการของศาล สำหรับจังหวัดที่มีไซท์ตั้งทำการศาลปกครองประจำท้องที่ จะมีสำนักงานผู้ช่วยเจ้าศาลประจำอยู่ทุกจังหวัด โดยมีผู้ช่วยเจ้าศาลเป็นหัวหน้าทำหน้าที่รับคำฟ้อง และเอกสารต่างๆอันเกี่ยวกับคดีความแทนการที่จะต้องไปยื่นที่สำนักงานเจ้าศาล

สำหรับศาลปกครองประจำท้องที่ ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงปารีสมีการจัดระเบียบเป็นพิเศษแตกต่างจากศาลปกครองประจำท้องที่อื่นๆ โดยแบ่งออกเป็นหลายแผนกด้วยกัน มีประธานศาล 1 คน ประธานแผนก 7 คน รองประธานแผนก 7 คนและกรรมการศาลอีกหลายคน¹

๒. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองประจำท้องที่ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาลปกครองประจำท้องที่เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปมีอำนาจพิจารณาคดีเป็นศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาศาลปกครองประจำท้องที่ เอกชนผู้นั้นจะต้องดำเนินการร้องคัดค้านการกระทำของฝ่ายปกครองก่อน เมื่อไม่ได้รับการสนองตอบ จึงจะมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องทำเป็น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

หนังสือ โดยยื่นต่อศาล ณ สำนักงานศาล หรือผู้ช่วยศาล ณ สำนักงานผู้ช่วย
ศาลในกรณีที่ฟ้องฝ่ายปกครอง ณ จังหวัดซึ่งมีใช้สถานที่ตั้งของศาลปกครอง แล้ว
ประธานศาลจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งของศาลเป็นผู้รับผิดชอบสำนวน ทำการไต่สวน
มูลฟ้อง และพิจารณาคดี โดยใช้ระบบไต่สวน เมื่อเสร็จแล้วจะจัดทำรายงานคดีร่าง
คำพิพากษาเสนอศาลปกครองประจำท้องที่ ซึ่งจะมีองค์คณะออกนั่งพิจารณาคดีโดยฟัง
รายงานคดีแล้วเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายแถลงการณด้วยวาจาได้ แต่คำแถลง
การณด้วยวาจาถือกันเป็นส่วนประกอบของคำคู่ความซึ่งจะต้องทำเป็นหนังสือ การ
แถลงการณด้วยวาจาเป็นเพียงเพื่ออธิบายให้ศาลฟังเท่านั้น เมื่อแถลงการณเสร็จแล้ว
กรรมการผู้แทนของรัฐบาลประจำท้องที่ก็จะแถลงปิดคดี แล้วศาลจึงจะมีคำพิพากษา

ในบางครั้งศาลปกครองประจำท้องที่จะแต่งตั้งให้กรรมการคนใดคนหนึ่งมี
อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองในนามของศาลปกครองประจำท้องที่ ณ
จังหวัดที่เกิดคดีขึ้นและอยู่ในเขตอำนาจของศาล แต่ประธานศาลปกครองประจำท้องที่
ก็ยังมีอำนาจเรียกคดีนั้นมาพิจารณาที่ศาลปกครองประจำท้องที่ได้ หรือกรรมการผู้ได้รับ
มอบอำนาจนั้นเองจะเสนอให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเองก็ได้

ในกรณีที่การพิจารณาคดีมีปัญหาสำคัญ ศาลปกครองประจำท้องที่อาจเรียกประ-
ชุมคณะต่างๆทุกคณะในศาลเพื่อพิจารณาปัญหานั้นๆ

เมื่อศาลปกครองประจำท้องที่ได้พิจารณาวินิจฉัยคดีไปเป็นประการใด คู่ความ
หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียตามคำพิพากษาอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 1
เดือน นับแต่ได้มีคำพิพากษา ยกเว้นคดีซึ่งเป็นเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภา
จังหวัด ศาลปกครองประจำท้องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายใน 1 เดือน นับจาก
มีคำฟ้อง หากพ้นกำหนดนี้แล้วไม่ว่าศาลนั้นจะมีคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม คู่ความก็อาจอุท-
ธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.



ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ

ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษถือว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นอีกศาลหนึ่ง ซึ่งเป็นศาลซึ่งตั้งขึ้นมาตามกฎหมายเป็นรายๆ ไป โดยมากมักจะเป็นศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ อาจจะช่วยสภาพแห่งลักษณะภูมิศาสตร์แห่งสถานที่ตั้ง เช่น ศาลปกครองแห่งอาณาเขตหรือเป็นศาลที่ตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ในทางเทคนิคด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งศาลปกครองโดยทั่วไปไม่มีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเพียงพอ เช่น ศาลการบัญชี (LA COUR DES COMPTES) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินเกี่ยวกับการบัญชี และพนักงานการเงินขององค์การของรัฐหรือศาลวินัยเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ (LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบริหารงานการงบประมาณอันทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือทบวงการเมืองอื่นและมีอำนาจลงโทษปรับได้ด้วย เหล่านี้เป็นต้น ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษของฝรั่งเศสมีจำนวนมากด้วยกัน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษเหล่านี้ฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้¹

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

การพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยแตกต่างกับประเทศทางภาคพื้นยุโรปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบแองโกล - แซกซอน หรือระบบคอมมอน ลอว์ คือกฎหมายจารีตประเพณีสืบต่อกันมาและไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีหลักอยู่ว่าบุคคลทุกคนต้องเท่าเทียมกันในทางกฎหมายไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นเอกชนพลเมือง หรือข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ล้วนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอันเดียวกันทั้งสิ้น หลักนี้เรียกว่าหลัก " THE RULE OF LAW " หรือ " หลักนิติธรรม " ¹

เดิมทีเคียวในประเทศไทยมีแนวความคิดยึดถือในหลัก THE RULE OF LAW นี้นาน ถึงขนาดได้มีศาสตราจารย์ทางกฎหมายที่มีชื่อเสียงมากท่านหนึ่งของอังกฤษ ชื่อ ศาสตราจารย์ DICEY ได้เขียนบรรยายในหนังสือ " หลักเบื้องต้นในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ " ² (INTRODUCTION TO THE STUDY OF THE LAW OF THE CONSTITUTION) ว่า วิธีการแห่งกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายปกครองไม่มีอยู่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งศาสตราจารย์ DICEY เห็นว่าหลักกฎหมายของอังกฤษไม่เหมือนกับระบบและวิธีการแห่งกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งเมื่อเอกชนจะฟ้องฝ่ายปกครองก็ต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนระบบกฎหมายของอังกฤษจะเป็นระบบเดียวกัน ใช้บังคับ

¹อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523) หน้า 43.

²ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, (อ้างจาก DICEY, INTRODUCTION TO THE STUDY OF THE LAW OF THE CONSTITUTION) หน้า 13.

ตลอดทั้งเอกชนและฝ่ายปกครอง

แต่อย่างไรก็ตามศาสตราจารย์ DICEY ก็ได้ยืนยันว่าประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งในที่นี้ศาสตราจารย์ DICEY คงหมายความว่ากฎหมายปกครองตามระบบของประเทศฝรั่งเศสเอง มิได้หมายความว่ารวมถึงว่าประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานแผ่นดินแต่อย่างไร เพราะรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันทุกรัฐย่อมมีกฎหมายปกครองซึ่งจัดระเบียบราชการบริหารด้วยกันทั้งนั้น

ประวัติการพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษ เนื่องจากมีหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ถือกันมาเป็นเวลานานว่า " พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำความผิดได้ " (THE KING CAN DO NO WRONG) ฉะนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการบริหารประเทศไปอย่างไรก็ต้องถือว่าเป็นการดำเนินการไปในนามพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่อาจเป็นผู้ทรงกระทำความผิด ก็ไม่ถือว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์กระทำความผิดด้วย ฉะนั้นจึงฟ้องร้องหน่วยราชการไม่ได้ อีกทั้งถ้าให้มีการฟ้องร้องรัฐต่อศาลได้ก็เสมือนว่าเป็นการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ต่อศาลของพระองค์เองอีกด้วย เพราะศาลทั้งหลายในประเทศอังกฤษถือว่าเป็นศาลของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น

แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การที่เอกชนได้รับความเสียหายจากผลแห่งการกระทำของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ก่อขึ้น ไม่ว่าจะโดยการละเมิด หรือโดยทางสัญญา หากเอกชนไม่มีสิทธิฟ้องร้องให้รัฐชดเชยค่าเสียหายได้แล้วก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เอกชนขึ้นได้

ในอดีตจึงหาทางแก้ไขได้ดังนี้คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่แห่งรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดในทางปกครอง เอกชนจะไม่มีสิทธิฟ้องรัฐได้ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่จะต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ โดยตรงในฐานะส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าเสียหายในการละเมิดนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินค่าเสียหายแทนข้าราชการผู้ถูกฟ้องละเมิดนั้นๆ ซึ่งมีผลให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายได้รับการชดเชยเหมือนกับได้ฟ้องรัฐให้รับผิดชอบเอง

สำหรับในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับสัญญา ซึ่งทางราชการทำกับเอกชน เอกชนจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ ให้รับผิดชอบโดยส่วนตัว เช่นคดีละเมิดไม่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แห่งรัฐนั้นกระทำการในนามของรัฐ และเอกชนจะฟ้องร้องรัฐก็ไม่ได้ ทางแก้ไขคือเอกชนจะต้องยื่นคำขอพระราชทานสิทธิฟ้องร้อง (PETITION OF RIGHT) ต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาต เอกชนจึงจะมีสิทธิฟ้องร้องรัฐต่อศาลยุติธรรมได้

การฟ้องร้องรัฐโดยวิธีการเช่นนี้ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในทางปกครองมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากปัจจุบันรัฐได้ขยายการดำเนินงานบริการสาธารณะออกไปมากขึ้นทุกที อีกทั้งยังมีแนวความคิดขึ้นว่าการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวให้ค่าใช้จ่ายในกรณีละเมิดเนื่องจากการกระทำในทางปกครอง และรัฐเป็นผู้จ่ายแทนให้แทนไม่ถูกต้อง เพราะในเมื่อถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบแล้ว รัฐจะมาจ่ายค่าทดแทนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง

และในกรณีเอกชนร้องขอ PETITION OF RIGHT ต่อพระมหากษัตริย์ก่อนฟ้องรัฐว่ากระทำผิดในเรื่องสัญญานั้น พระมหากษัตริย์ก็ทรงอนุญาตให้ฟ้องได้ทุกราย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1921 จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาถึงวิธีการฟ้องร้องรัฐต่อศาลยุติธรรม และได้เสนอแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการฟ้องร้องรัฐให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองใหม่ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลง ได้มีการปฏิรูปหลักการฟ้องร้องรัฐในคดีละเมิดและสัญญาใหม่ ในปี ค.ศ. 1947 โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ เรียกว่า THE CROWN PROCEEDINGS ACT, 1947 การฟ้องร้องในคดีละเมิดและสัญญานี้ เอกชนสามารถฟ้องรัฐต่อศาลยุติธรรมได้ โดยกฎหมายจะกำหนดผู้แทนของทบวงการเมืองของรัฐไว้เพื่อแก้คดี เมื่อถูกฟ้องเป็นจำเลย และสำหรับคดีที่เกี่ยวกับสัญญานี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกการที่เอกชนต้องขอพระราชทานสิทธิฟ้องร้องก่อนโดยสิ้นเชิง¹

นอกจากศาลยุติธรรมธรรมดาที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองร่วมกับคดีแพ่ง อาญาทั่วไปแล้ว ในประเทศอังกฤษยังได้จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเป็นลักษณะคณะ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106 - 111.

กรรมการ หรือ TRIBUNAL ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าศาลพิเศษ (SPECIAL TRIBUNAL) ที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเฉพาะเรื่องอัยการ ลักษณะของ TRIBUNAL จะมีอำนาจทางบริหารปนอยู่ด้วย คือจะมีข้าราชการ หรือรัฐมนตรีเนนกรรมการใน TRIBUNAL ด้วย เพื่อให้ TRIBUNAL นี้ๆพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยมีความเข้าใจในเทคนิค และความรอบรู้ในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ ซึ่งการจะพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่ง TRIBUNAL นี้จะพิจารณาคดีของฝ่ายบริหารอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ตามองค์กรพิเศษเหล่านี้ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมอยู่ เพราะถ้าผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของ TRIBUNAL แล้วก็สามารถอุทธรณ์ฎีกาไปยังศาลยุติธรรมได้ *✓

มูลเหตุของการปรับปรุงเนื่องมาจากประเทศอังกฤษพิจารณาเห็นว่าแม้จะมีศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาคดีปกครองตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม การควบคุมฝ่ายปกครองก็ยังไม่เป็นผลที่น่าพอใจนัก เพราะหลักกฎหมายคอมมอน ลอว์ ที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้ ได้ใช้อย่างเคร่งครัด ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ไปโดยล่องตัวเท่าที่ควร อีกทั้งผู้พิพากษาของอังกฤษมิใช่ผู้ที่เคยชินอยู่กับการปกครองและเข้าใจถึงหลักในการปกครอง ประกอบกับในปี ค.ศ. 1950 ได้เกิดคดีหนึ่งขึ้นชื่อ " THE CRICHEL DOWN CASE, 1950 " ¹ เป็นผลทำให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรต้องลาออกจากตำแหน่ง และผลแห่งคดีนี้ปรากฏว่ารัฐบาลต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า FRANKS COMMITTEE เพื่อวิจัยระบบการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น และคณะกรรมการนี้ได้เสนอความเห็นว่

1. ADMINISTRATIVE TRIBUNALS เป็นสิ่งจำเป็นในระบบบริหารปัจจุบัน เพราะรัฐมีอำนาจหน้าที่มากมาย ทั้งในดานสังคมและเศรษฐกิจ จึงจำต้องมืองดการในรูปแบบอื่นเพื่อวินิจฉัยข้อขัดแย้งต่างๆ ระหว่างหน่วยราชการกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน

¹อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 45.

2. คณะกรรมการเห็นควรวางหลักเกณฑ์ 3 ประการไว้สำหรับดำเนินการวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับทางราชการ ว่าต้องเป็นการเปิดเผย เป็นธรรม และปราศจากอคติ แมว่าในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจมีความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจครบถ้วนและสมบูรณ์ทุกข้อ แต่ก็ควรจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์เมื่อมีโอกาสจะทำได้

3. บรรดา TRIBUNAL ทั้งหลายไม่ควรถือว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลแต่ควรถือตนว่าเป็นองค์การพิเศษที่สร้างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติ ดังนั้นเมื่อจะวินิจฉัยข้อขัดแย้งใดๆ จึงควรวินิจฉัยให้ชัดเจนแน่นอน ในข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนและรัฐบาล¹

จากเหตุทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นและผลแห่งการวิจัยของคณะกรรมการ FRANKS COMMITTEE ก่อให้เกิดผลตามมาคือ รัฐบาลได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า THE TRIBUNALS AND INQUIRY, 1958² เพื่อปรับปรุงระบบ TRIBUNAL และระบบการสอบสวนของอังกฤษในขณะนั้น ทำให้ประเทศอังกฤษนอกจากจะมีศาลยุติธรรมโดยทั่วไปพิจารณาคดีปกครองแล้ว ยังมีศาลยุติธรรมพิเศษ (ADMINISTRATIVE TRIBUNALS) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตามกฎหมายซึ่งจัดตั้งศาลพิเศษอื่นๆ อีกด้วย

ก. องค์คณะ เนื่องจากระบบพิจารณาคดีปกครองของประเทศอังกฤษใช้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี องค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีจึงเป็นไปตามกฎหมายการจัดตั้งศาลยุติธรรม

สำหรับศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษ องค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งศาลนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป

* ข. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมอังกฤษ ศาลยุติธรรมอังกฤษนอกจากมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีในเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

ละเมิดในทางปกครองและในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาแล้ว ศาลยุติธรรมอังกฤษยังมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือแม้แต่สั่งให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง กฎ หรือข้อบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง/ทั้งนี้จะเห็นได้จากกรณีที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษมีอำนาจที่จะเข้าไปก้าวกายและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ โดยการออกหมายบังคับหรือที่เรียกว่า " WRIT "

อำนาจของศาลยุติธรรมของอังกฤษในการพิจารณาคดีปกครองพอจะแยกได้สามกรณี คือ

1. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญา สัญญาในการกระทำในทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทำกับเอกชน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลยุติธรรมของอังกฤษมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกกรณี โดยเอกชนไม่ต้องร้องขออนุญาต หรือ PETITION OF RIGHT เสียก่อนก็สามารถฟ้องได้โดยวิธีธรรมดาเหมือนเช่นกับฟ้องในคดีแพ่งทั่วไป เพียงแต่ผู้ที่จะมาแก้ต่างคือผู้แทนของทบวงการเมืองนั้นๆ หากเอกชนเป็นฝ่ายชนะคดี ก็จะต้องแจ้งคำพิพากษาไปยังคลังแผ่นดินเพื่อให้ชำระค่าสินไหมทดแทนและค่าฤชาธรรมเนียมศาลต่างๆ ที่ตนได้ออกไป หากเอกชนเป็นฝ่ายแพคดี ก็เหมือนกับความในศาลยุติธรรมทั่วไปแพคดี กล่าวคือต้องชดเชยค่าฤชาธรรมเนียมแก่รัฐนั่นเอง

2. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิด รัฐจะต้องรับผิดชอบกรณีละเมิดในฐานะอย่างเดียวกับบุคคลธรรมดาซึ่งบรรณันติภาวะแล้วและมีความสามารถตามกฎหมายจักต้องรับผิดชอบในสามกรณีต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่การละเมิดนั้นได้กระทำโดยลูกจ้างหรือตัวแทน เช่นความประมาท เลินเล่อ การบุกรุก เป็นต้น
2. ในกรณีลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลนั้นได้กระทำผิดหน้าที่ ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพราะเหตุที่เป็นนายจ้าง หรือตัวการ ตามหลักคอมมอน ลอว์ เช่นไม่วางระเบียบควบคุมการทำงานในธุรกิจของตนเอง
3. ในกรณีที่มีการกระทำผิดหน้าที่ตามหลักคอมมอน ลอว์ เกี่ยวกับการมีกรรมสิทธิ การครอบครอง การมีไว้หรือการควบคุมทรัพย์สิน เช่นการก่อกองเหตุรำคาญ เป็นต้น²

¹ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 113.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

นอกจากสามารถชี้แจงตนได้แล้ว ถ้าหากปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐต้องปฏิบัติโดยตรงและในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นก็กำหนดให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติ เช่นเดียวกันด้วย หากปรากฏว่ารัฐกระทำไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนั้น และเกิดเป็นการละเมิดแก่เอกชนแล้ว เอกชนก็มีสิทธิฟ้องร้องรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นได้

อนึ่ง หากมีกฎหมายระบุโดยตรงว่าการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการบุคคลใดตำแหน่งใดแล้ว เมื่อข้าราชการผู้นั้นกระทำไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายรัฐก็ต้องรับผิดชอบ เพราะถือว่าเป็นการกระทำแทนรัฐเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ

รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการทำละเมิด เมื่อการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่นเป็นผู้พิพากษา หรือตำรวจกระทำการเกินขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น การพิจารณาคดีปกครองในเรื่องละเมิดก็ดำเนินการไปเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมทั่วไป

3. อำนาจในการออกคำสั่งต่อฝ่ายปกครอง นอกจากศาลยุติธรรมอังกฤษมีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำในทางปกครองเมื่อเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลยุติธรรมของอังกฤษยังมีอำนาจสั่งฝ่ายปกครองให้กระทำการ งดเว้นการกระทำ เปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำ กฎ คำสั่งของฝ่ายปกครองใด โดยการออกเป็น WRIT ซึ่งมีหลายชนิด คือ

WRIT OF MANDAMUS เป็นหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำตามหน้าที่ โดยเอกชนร้องเรียนว่าข้าราชการผู้นั้นปฏิเสธการปฏิบัติตามหน้าที่

WRIT OF INJUNCTION หรือ PROHIBITION เป็นหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐงดเว้นการกระทำ หรือห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

WRIT OF CERTIORARI เป็นหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งอันใดอันหนึ่ง

WRIT OF HABEAS CORPUS หมายถึงเป็นหมายบังคับที่สำคัญมากสำหรับสิทธิ เสรีภาพของเอกชน กล่าวคือเป็นหมายสั่งให้ปล่อยบุคคลซึ่งถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

แต่ศาลยุติธรรมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปถึงการออกหมายบังคับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองใด

นอกจากศาลยุติธรรมของอังกฤษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีแพ่งคดีอาญา คดีปกครองบางเรื่องดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมี "ศาลที่มีอำนาจพิเศษ" (SPECIAL TRIBUNAL) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะเท่าที่จะมีกฎหมายจัดตั้งศาลอื่นๆ ระบุไว้เท่านั้น ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิเศษของอังกฤษมีอยู่เป็นจำนวนมาก

ศาลที่มีอำนาจพิเศษนี้จะมีวิธีพิจารณาในศาลของตนแตกต่างจากวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรมทั่วไป กล่าวคือจะไม่ค่อยเข้มงวดในเรื่องวิธีดำเนินคดี การฟ้อง การยื่นคำให้การ โดยทั่วไปมักจะคำนึงถึงความรวดเร็วเพื่อปรับให้ทันกับสภาพในสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเป็นหลัก ไม่ยึดมั่นอยู่กับแนวคำพิพากษาเก่าๆ มากนัก จนมีบางคนเรียกว่าเป็นศาลปกครองของอังกฤษซึ่งไม่ถูกต้องนัก เพราะศาลเหล่านี้ยังเป็นศาลยุติธรรมอยู่ แต่เป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษในการตั้งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยคดีปกครองเฉพาะเรื่องเท่านั้นเอง

อาจกล่าวได้ว่าการที่อังกฤษมีการตั้ง TRIBUNAL หรือศาลที่มีอำนาจพิเศษนี้ เป็นการเปิดโฉมใหม่แห่งระบบการพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษเลยทีเดียว โดยเฉพาะในการควบคุมฝ่ายปกครอง ตัวอย่างของศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษ เช่น ศาลอุตสาหกรรม (THE INDUSTRIAL COURT) ศาลที่ดิน (THE LANDS TRIBUNAL) ศาลการขนส่ง (THE TRANSPORT TRIBUNAL) ศาลค่าเช่า (RENTS TRIBUNAL) เป็นต้น²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113 - 114.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

นอกจากประเทศอังกฤษจะให้ศาลยุติธรรมทั่วไปและศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำในทางปกครองแล้ว ประเทศอังกฤษยังให้อำนาจสถานิคิบัญญัติควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วยโดยการตั้งคณะกรรมการ แห่งสภา (PARLIAMENTARY COMMISSIONER) อีกด้วย¹

สรุปแล้วถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศอังกฤษจะมีความตื่นตัวในการหามาตรการควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลขึ้นก็ตาม แต่การศึกษาการวิเคราะห์ปัญหา หรือวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองนั้นมักจะเป็นไปในแบบ CASE STUDY ตามระบบความเกยสิน ซึ่งเคยมีมาแต่อดีตโดยวิเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยคดีไปตามเหตุการณ์ และเป็นกรณีๆ ไป ยังไม่มีการวางหลักกฎหมายปกครอง หรือทฤษฎีกฎหมายปกครองทั่วไปดัง เช่นประเทศในภาคพื้นยุโรปมากนัก

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 47.

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งซึ่งรับอิทธิพลจากระบบกฎหมายแบบแองโกล แอปซัน หรือ คอมมอน ลอว์ ของประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในเรื่องการให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกชนิดทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีซึ่งฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาแตกต่างไปจากอังกฤษเป็นอย่างมาก กล่าวคือสหรัฐอเมริกาปกครองแบบสหรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐรวม มลรัฐแต่ละรัฐมีอิสระในการดำเนินการใดทุกชนิดเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสหรัฐ สหรัฐอเมริกาแยกใช้อำนาจอธิปไตยโดยค่อนข้างจะเคร่งครัด กล่าวคือมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร มีประธานศาลสูงสุดเป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ และมีประธานรัฐสภาเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งรัฐธรรมนูญของสหรัฐก็บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย นอกจากนี้ศาลยุติธรรมสูงสุดของสหรัฐมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากประเทศอังกฤษที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้แทนรัฐในการใช้อำนาจอธิปไตยทุกส่วน ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายปกครองการควบคุมฝ่ายปกครองจึงกระทำได้ง่ายกว่าในประเทศอังกฤษ ศาลยุติธรรมของสหรัฐจะทำหน้าที่คอยตรวจตราควบคุมการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองมิให้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้ และยังมีอำนาจที่จะออกหมาย (WRIT) ให้ฝ่ายปกครองกระทำ การ งดเว้นการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำในทางปกครองได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมของอังกฤษ

การศึกษาวិเคราะห์ปัญหาในทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครองให้สหรัฐอเมริกามีได้อิงหลักกฎหมายแต่จะเป็นไปในลักษณะวิเคราะห์ ปัญหาเฉพาะกรณีๆ ไป

(CASE STUDY) ซึ่งแตกต่างกับประเทศทางภาคพื้นยุโรปซึ่งมีแนวความคิดและแนวทางการแก้ไขทางการปกครองโดยการกำหนด หรือคิดค้นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป หรือทฤษฎีในทางปกครองทั่วไปขึ้นมาก่อน แต่ขณะเดียวกันในสหรัฐอเมริกาจะเน้นหนักในเรื่องวิเคราะห์ปัญหาเป็นกรณีๆ ไปดังกล่าวข้างต้น หรือเรียกว่าหลักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลักมากกว่า ซึ่งจะทำให้การพิจารณาผันแปรไปตามสภาพของสังคม

องค์กรที่ควบคุมการกระทำในทางปกครองให้ระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกานั้น จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยในชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกาในศาลยุติธรรมเลยก็ได้ แต่บางทีก็มีกฎหมายกำหนดประเภทคดีปกครองเอาไว้เลยว่าให้ศาลที่มีอำนาจพิเศษ ส่วนการอุทธรณ์หรือฎีกาคำวินิจฉัยขององค์กรที่เรียกว่าศาลที่มีอำนาจพิเศษนี้ ก็ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์หรือฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมนั่นเอง

ศาลที่มีอำนาจพิเศษของสหรัฐอเมริกามีมากมายหลายศาลด้วยกันที่สำคัญก็คือ COURT OF CLAIMS ศาลภาษีสหรัฐ (UNITED STATES TAX COURT) เป็นต้น

ก. คอร์ทออฟเคลม (COURT OF CLAIMS) เป็นศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีซึ่งเอกชนร้องเรียนโดยอ้างสิทธิของตนต่อสหรัฐ โดยอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในทางการปกครองและคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดสัญญาในทางการปกครอง

คอร์ท ออฟ เคลม นี้ตั้งขึ้นมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1855 ในอดีต คอร์ท ออฟ เคลม นี้มิได้ถือว่าเป็นศาลยุติธรรม เช่นในปัจจุบันแต่อย่างใด แต่เป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสร้างขึ้นมาให้มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและสัญญา เมื่อ คอร์ท ออฟ เคลม ได้พิจารณาแล้วจะต้องเสนอความเห็นให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้วินิจฉัย ในกรณีที่มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชน สภาก็จะออกกฎหมายชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนเป็นกรณีๆ ไป เพราะถือหลักว่ารัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของรัฐได้

จะอย่างไรก็ตามเมื่อโจทก์หรือจำเลยไม่พอใจในคำตัดสินของ คอร์ท ออฟ เกลม แล้ว ปรากฏว่าจะอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมสูงสุดก็ไม่ได้เนื่องจากศาลยุติธรรมสูงสุดถือว่า คอร์ท ออฟ เกลม มิใช่ศาลยุติธรรมแต่เป็นศาลฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการวินิจฉัยคดีในชั้นต้นของ คอร์ท ออฟ เกลม มิได้กระทำโดยศาลยุติธรรม แต่เป็นการวินิจฉัยคดีโดยสภานิติบัญญัติ ศาลยุติธรรมจึงไม่รับอุทธรณ์ ฉะนั้นต่อมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายใหม่ โดยกฎหมายลงวันที่ 17 กรกฎาคม 1866 ให้คอร์ท ออฟ เกลม มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสัญญาใดโดยมิต้องทำความเห็นเสนอสภานิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปเช่นเดิมอีก ศาลยุติธรรมสูงสุดจึงได้ยอมรับคำอุทธรณ์จาก คอร์ท ออฟ เกลม ในเรื่องสัญญาใดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา สำหรับคดีละเมิดได้มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. 1946 เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการจัดระเบียบฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ. 1946 " THE LEGISLATIVE REORGANIZATION ACT, 1946 " บัญญัติให้ศาลแห่งดิสตริค (DISTRICT) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีละเมิด ซึ่งข้าราชการใดก่อให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลเหล่านั้นไปยัง คอร์ท ออฟ เกลม ได้ นับตั้งแต่บัดนั้นมา คอร์ท ออฟ เกลม จึงมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองในเรื่องสัญญาและละเมิดได้

องค์คณะ องค์คณะใน คอร์ท ออฟ เกลม ได้มีกฎหมายระบุไว้ว่าให้มีประธานของ คอร์ท ออฟ เกลม 1 คน ตุลาการ 4 คนซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาโดยใช้วิธีคัดเลือก และแต่งตั้งทำนองเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมสูงสุด และมีกรรมการผู้ช่วยหรือ COMMISSIONER อีก 11 คนเป็นองค์คณะใน คอร์ท ออฟ เกลม ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน มีขอบเขตอำนาจทั่วประเทศ โดย COMMISSIONER หรือกรรมการเหล่านั้นมีอำนาจนั่งพิจารณาตีความตามเมืองต่างๆทั่วสหรัฐอเมริกา กรรมการนี้จะออกนั่งพิจารณาตีความเพียงคนเดียวก็ได้ เมื่อพิจารณาไปเป็นประการใดก็จะสรุปข้อเท็จจริง ปัญหาออกกฎหมายแนวความเห็นของตนต่อศาลเพื่อวินิจฉัยคดีต่อไป

อำนาจพิจารณาคดีของ คอร์ท ออฟ เกลม นี้กว้างขวางมาก เพราะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เอกชนฟ้องร้อง เรียกค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายจากสหรัฐเนื่องจากการละเมิด เช่น ข้าราชการพลเรือนฟ้องขอให้สหรัฐจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ตนโดยอ้างว่ารัฐให้ตนออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่เป็นธรรม ชอวนาฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในหน้าที่ของตน ผู้เป็นเจ้าของสิทธิในสิ่งประดิษฐ์ร้องขอให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากรัฐละเมิดสิทธิบัตรของตน การฟ้องเกี่ยวกับสัญญา เช่น เอกชนทำสัญญากับฝ่ายปกครองและได้ฟ้องร้องว่ารัฐกระทำผิดสัญญาและตนมีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้หรือปฏิบัติการให้ถูกต้องตรงตามสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ คอร์ท ออฟ เกลม ยังมีอำนาจพิจารณาถึงเรื่องที่เอกชนร้องขอว่าตนมีสิทธิประการใดประการหนึ่งซึ่งรัฐบาลจะต้องชดใช้ให้ เช่น การขอคืนภาษีพร้อมด้วยดอกเบี้ย ขอเงินค่าทดแทนกรณีสหรัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้กระทำการสาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการชดใช้คืนภาษีจากรัฐบาลนี้ เอกชนมีสิทธิกระทำโต้สองประการ ในกรณียื่นฟ้องก็จะเลือกฟ้องต่อ คอร์ท ออฟ เกลม หรือต่อศาลชั้นต้นศาลใดศาลหนึ่งก็ได้ เนื่องจากศาลทั้งสองศาลนี้มีอำนาจซ้อนกันอยู่ถ้าเลือกฟ้องต่อ คอร์ท ออฟ เกลม ก็จะไม่ต้องใช้ลูกขุน แต่ดำเนินพิจารณาในศาลชั้นต้นแล้ว เป็นสิทธิของเอกชนที่จะเลือกใช้วิธีการพิจารณาโดยลูกขุนหรือไม่ก็ได้

ดูความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ คอร์ท ออฟ เกลม มีสิทธิที่จะฎีกาไปยังศาลสูงสุดของสหรัฐได้

นอกจากศาลสิทธิเรียกร้องหรือ คอร์ท ออฟ เกลม นี้แล้ว ยังมีศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษไว้พิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอำนาจหน้าที่และองค์คณะในศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษเหล่านี้ก็เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งศาลนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป เช่น ศาลภาษีสหรัฐ¹

ข. ศาลภาษีสหรัฐ (UNITED STATES TAX COURT) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองเช่นประเทศภาคพื้นยุโรป คดีปกครองหรือคดีแพ่ง อาญา จะต้องขึ้นศาลยุติธรรมพิจารณาวินิจฉัยทั้งสิ้น นอกจากคดีบางประเภท

¹ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 118 - 121.

ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่อง เฉพาะราวเป็นพิเศษ ก็จะออกเป็นกฎหมายตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีประเภทนี้ๆ เป็นกรณีๆ ไป แต่ก็ยังสามารถอุทธรณ์ฎีกาไปยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลยุติธรรมทั่วๆ ไปได้อยู่ เช่นศาลศาลภาษีของสหรัฐ (UNITED STATES TAX COURT) ดังจะได้อธิบายถึงระบบการพิจารณาของศาลประเภทนี้ดังต่อไปนี้

ศาลภาษีสหรัฐ (UNITED STATES TAX COURT) นี้ตั้งขึ้นมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1924 ในรูปของคณะกรรมการ (BOARD) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหารทำหน้าที่พิจารณาการอุทธรณ์ฎีกาของสหรัฐ จนกระทั่ง ค.ศ. 1964 รัฐสภาแห่งสหรัฐจึงได้ออกรัฐบัญญัติเปลี่ยนแปลงให้เป็นศาลยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ เรียกว่าศาลภาษีสหรัฐ (UNITED STATES TAX COURT) โดยมีสถานที่ตั้งทำการอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน เพื่อให้เอกชนร้องคัดค้านการเรียกเก็บภาษีของรัฐบาลว่ากระทำไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ นอกจากเอกชนมีสิทธิร้องคัดค้านเป็นคดีไปยังศาลภาษีสหรัฐโดยยังไม่ต้องชำระภาษีแล้ว เอกชนอาจเลือกใช้สิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นอีกก็ได้ คือ อาจจะนำคดีไปฟ้องยังศาลชั้นต้น ซึ่งใช้ระบบอุทธรณ์พิจารณาพร้อมกับต้องชำระค่าภาษีอากรไปก่อน หรือจะนำไปฟ้องยัง คอร์ท ออฟ เคลม ก็ได้ ซึ่ง คอร์ท ออฟ เคลม นี้จะไม่ใช้อุทธรณ์พิจารณาตามที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้นแต่อย่างใด การเลือกนำคดีมาฟ้องที่ คอร์ท ออฟ เคลม นี้ก็เช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีในศาลชั้นต้นแห่งสหรัฐ ก็จะต้องชำระค่าภาษีตามที่รัฐประเมินมาก่อน

ในกรณีเอกชนผู้ถูกประเมินภาษีนำคดีฟ้องยังศาลภาษีสหรัฐและยังไม่ต้องชำระเงินภาษีนี้นี้ หากต่อมาภายหลังปรากฏว่า เอกชนผู้นี้เป็นฝ่ายแพคดี เอกชนผู้นี้ก็จะต้องชำระภาษีพร้อมดอกเบี้ยนับจากวันที่รัฐบาลประเมินภาษีจนถึงวันที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีเสร็จเด็ดขาด

ศาลภาษีสหรัฐนี้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเสียภาษีให้แก่รัฐไม่ว่าจะเป็นคดีร้องคัดค้านว่าเสียภาษีมากเกินไปหรือน้อยกว่าที่เป็นจริง ซึ่งมีหลายชนิดด้วยกัน เช่นคดีเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล คดีเกี่ยวกับภาษี

ที่คน ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีมรดกเป็นคน

องค์คณะศาลภาษีสหรัฐมีผู้พิพากษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีจำนวน 16 คนโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งคนละ 15 ปี และมีอธิบดีผู้พิพากษา 1 คน โดยคัดเลือกจากผู้พิพากษาในจำนวน 16 คนนี้ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีวาระละ 2 ปี องค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ถ้าอธิบดีผู้พิพากษาแต่งตั้งผู้พิพากษาเพียงนาย เดียวก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ นอกจากนี้อธิบดีผู้พิพากษายังมีอำนาจแต่งตั้ง กรรมการ (COMMISSIONOR) อีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยศาลแล้ว- แต่ศาลจะเป็นผู้กำหนดนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายและเลขานุการ ซึ่งมีประจำตัวผู้พิพากษาอยู่โดยปกติทุกคนอยู่แล้ว

เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลภาษีสหรัฐ ผู้พิพากษาศาลภาษีสหรัฐทั้ง 16 คน ซึ่งปกติจะประจำอยู่ ณ ที่ตั้งทำการศาลกรุงวอชิงตัน แต่สามารถเคลื่อนย้ายสถานที่พิจารณาวินิจฉัยคดีไปตั้งอยู่ ณ เมืองต่างๆ ที่กำหนดจุดไว้ 110 เมืองทั่วทั้งรัฐ- อเมริกา ตามความเหมาะสมและจำนวนคดี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่เอกชนผู้ถูก ประเมินภาษีในการที่จะเลือกเอาเมืองที่ไกลที่สุดเป็นสถานที่ตั้งพิจารณา

การพิจารณาคดีในศาลภาษีสหรัฐไม่ต้องใช้ลูกขุน เอกชนผู้ถูกประเมินภาษี ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือแม้แต่ผู้ที่มีถิ่นสัญชาติสหรัฐไม่ว่าจะมีมิล- ล่าเนาอยู่ในสหรัฐหรือไม่ก็ตาม แต่มีแหล่งเงินได้ในสหรัฐอเมริกาก็อาจฟ้องร้องต่อ ศาลภาษีสหรัฐได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลภาษีไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความแต่อย่างใด เอกชนหรือผู้ที่มีความสามารถว่าความด้วยตนเองในศาลได้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวก รวดเร็วแก่ผู้ความ

คำฟ้องของผู้ถูกประเมินภาษีที่อ้างว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้นจะต้อง ยื่นฟ้องโดยระบุชื่อโจทก์ และจำเลยซึ่งก็คืออธิบดีกรมสรรพากร (COMMISSIONER OF INTERNAL REVENUE) และจะต้องบรรยายถึงข้ออ้างแห่งข้อหาให้ชัดเจน

ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ออกหนังสือแจ้งการประเมินภาษี เมื่อเอกชนได้ยื่นฟ้องยังศาลภาษีสหรัฐแล้ว จะต้องระงับการชำระภาษีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้วเสร็จ

จำเลยต้องยื่นคำให้การภายใน 60 วันนับจากวันที่รับสำเนาฟ้อง เมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายยื่นคำคู่ความแล้วคดีก็เริ่มขึ้น และจำศาลจะเป็นผู้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะพิจารณาคดี การพิจารณาคดีของศาลภาษีสหรัฐจะมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลภาษีโดยเฉพาะ จนกว่าคดีจะวินิจฉัยเสร็จสิ้นลง

การอุทธรณ์ฎีกา เมื่อศาลภาษีสหรัฐพิจารณาวินิจฉัยไปเป็นประการใด หากคู่ความไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์ประจำภาค (ศาลยุติธรรมทั่วไปซึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา) ที่มีเขตอำนาจเหนือภูมิภาคของผู้เสียภาษีได้ แต่ทั้งนี้ยกเว้นคดีทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อย จะอุทธรณ์ไม่ได้และถือว่าคดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดในศาลภาษีสหรัฐ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น

คดีที่มีทุนทรัพย์เล็กน้อยคือคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,500 เหรียญ (ซึ่งรวมทั้งเป็นคดีซึ่งฟ้องร้องว่าได้ชำระภาษีขาดหรือเกินตั้งแต่ 1,500 เหรียญลงมา) และโจทก์ได้ยื่นความจำนงมาพร้อมคำฟ้องว่ามีความประสงค์ใช้วิธีพิจารณาแบบคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย เพราะคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยนี้จะพิจารณาวินิจฉัยคดีไปอย่างรวดเร็ว และรวดเร็วโดยไม่มีแบบพิธีมากนัก¹

เมื่อศาลอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใด หากคู่ความยังไม่พอใจในผลแห่งคำพิจารณาวินิจฉัยอีก ก็อาจฎีกาไปยังศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ โดยได้รับหมายอนุญาตให้ฎีกาได้ จะเห็นได้ว่านอกจากศาลยุติธรรมซึ่งโดยปกติมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปกครองโดยทั่วไปและยังมีอำนาจออกหมายบังคับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการงดเว้นกระทำการ แก้ไขคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของฝ่ายปกครองได้แล้ว สหรัฐฯ ยังมีศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิเศษไว้พิจารณาคดีปกครองบางประเภท เช่น การตั้งคอร์ท ออฟ เคลม และศาลภาษีสหรัฐฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษทั้งสองศาลที่กล่าวมานี้ สหรัฐฯ ยังมีศาลพิเศษอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ศาล

¹ วีระ ทรัพย์ไพศาล และกนก อินทร์มพรรษ์, รายงานการฎีกานศาล ทั่วประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกา, ใน คูลพาน (มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔): 17 - 22.

อุทธรณ์เกี่ยวกับศุลกากรและสิทธิบัตร (COURT OF CUSTOMS AND PATENTS APPEALS) และศาลอุทธรณ์ทหาร (COURT OF MILITARY APPEALS) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ อีกหลายคณะซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาลที่มีอำนาจพิเศษ เช่นคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐ (INTERSTATE COMMERCE COMMISSION) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการรถไฟรวมทั้งการวินิจฉัยกรณีพิพาทต่างๆ เกี่ยวกับการรถไฟระหว่างรัฐ คณะกรรมการหลักทรัพย์และหุ้น (SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION) มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบควบคุมการค้าหลักทรัพย์ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านี้อาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมก็ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย