

บทที่ 1

บทนำ



แต่เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และคู่ความมักจะเป็นเอกชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง และศาลยุติธรรมก็รับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีแพ่งสามัญ โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีปกครองด้วย แต่โดยที่ธรรมชาติของคดีปกครองมีวัตถุประสงค์ ข้อความคิด วิธีการดำเนินการก่อนออกคำสั่ง ตลอดจนการบังคับคดีปกครอง แตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยสิ้นเชิง ศาลยุติธรรมจึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีปกครองได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับหลักกฎหมายหรือข้อความคิดเกี่ยวกับ “นิติกรรมทางปกครอง” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการกำหนดเขตอำนาจของศาลในคดีปกครอง ยังไม่มีในประเทศไทย ซึ่งหลักการของนิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นการกำหนดว่าลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่องค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบควบคุม ซึ่งมีหลักว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีผลโดยตรงไปก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่จำเป็นต้องปฏิบัติการ หรือถูกระทบกระเทือนจากมาตรการใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้อำนาจหรือได้ใช้ไปแล้ว ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ครบองค์ประกอบเป็นนิติกรรมทางปกครองเท่านั้นจึงจะถูกฟ้องร้องเป็นคดีปกครองได้ สำหรับการกระทำที่ไม่ครบองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองก็ไม่มีผลทางกฎหมายปกครองแต่อย่างใด แต่อาจมีผลทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา และการที่ประเทศไทยไม่มีหลักกฎหมายหรือข้อความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ศาลยุติธรรมจึงใช้ประเด็นเรื่องการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีแพ่งมาเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองด้วย ซึ่งเป็นจุดเริ่มของความคิดทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครองแตกต่างไปจากหลักทฤษฎีกฎหมายปกครอง ทำให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงได้เริ่มมีการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครอง ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

2539 ซึ่งทำให้หลักนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทยชัดเจนขึ้น แต่คดีปกครองก็ยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมก็ได้พยายามใช้หลักเกณฑ์พิเศษที่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางปกครองมาใช้กับคดีปกครอง แต่ก็ยังคงจำกัดการใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดีบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะและวินัยของข้าราชการ เป็นต้น

ต่อมา ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน มีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่การจัดตั้งศาลปกครองก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่ง ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหมดที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงระบบศาลจากระบบศาลเดี่ยวเป็นระบบศาลคู่ คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์การบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ แต่โดยข้อเท็จจริง ในระหว่างที่ทำการศึกษาวินิจฉัยในเรื่องนี้ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 และนำเสนอวุฒิสภาตามหนังสือ สภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ 0008/1676 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 ดังนั้น จึงยังไม่มี การจัดตั้ง "ศาลปกครอง" ขึ้นอย่างเป็นทางการ รมมีเพียงแนวความคิดที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทใดบ้างและมีข้อยกเว้นประการใด ดังนี้

"มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ทั้งนี้ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ อาจกล่าวได้ว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว โดยหลัก ศาลปกครองจะมีเขตอำนาจครอบคลุมคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองทุกประเภท และศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม การที่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเขตอำนาจของศาลปกครองไว้กว้าง ๆ จึงอาจเกิดปัญหาการตีความว่า คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองทุกประเภทจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และจากการศึกษากฎหมายปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองปรากฏว่า คดีปกครองที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเหตุผลในทางทฤษฎี เหตุผลเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเหตุผลอื่น ๆ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาในทางวิชาการว่า หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว คดีปกครองที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองประเภทใดบ้างที่เป็นข้อยกเว้นของเขตอำนาจศาลปกครอง และคดีเหล่านั้นควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักนิติรัฐเป็นไปด้วยความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายมหาชนของประเทศไทยต่อไป