

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป กล่าวคือ คดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้ระบบวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปในทางกล่าวหาที่คู่ความต่างฝ่ายต่างมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์ของตนโดยศาลเป็นเพียงคนกลางที่คอยชี้แจงนำพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี¹ ในขณะที่คดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ คู่ความในคดีปกครองนั้นอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้น ศาลจึงต้องเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองดังกล่าว โดยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปในทางไต่สวนโดยที่ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทาง การแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันนั่นเอง

ด้วยความแตกต่างของลักษณะคดีปกครองดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถตัดสินคดีโดยผสมผสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดี

¹ "120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537," วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 13, 1 (2537): 42.

ปกครองนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การฟ้องคดี การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนของตุลาการเจ้าของสำนวน การนั่งพิจารณาคดี การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และการทำคำพิพากษาและคำสั่ง ตลอดจนการอุทธรณ์และการบังคับคดีซึ่งจะมีลักษณะที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติโดยแท้เทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ต่อมาที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อขยายรายละเอียดในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีความชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนและได้ยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่ปรากฏในข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543^{*}

ซึ่งความในข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว ได้แสดงปรัชญาของวิธีพิจารณาคดีปกครองให้เห็นสี่ประการ คือ²

1. วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน หลักการนี้ปรากฏชัดแจ้งในตัวของข้อ 5 วรรคหนึ่ง โดยในการร่างระเบียบฯ ดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของระเบียบฯ นี้ว่าให้ความสำคัญกับระบบไต่สวนเป็นอย่างมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในขณะเดียวกันก็แสดงความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. วิธีพิจารณาคดีปกครองมีทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ส่วนที่อยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และส่วนที่เป็นกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีอีกสองฉบับ คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่

^{*} ข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

² ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545): 95-96.

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 รวมทั้งระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่มีที่มาจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายของฝ่ายบริหารเช่นกัน

3. เป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาที่แตกต่างและเป็นเอกเทศจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเหมือนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ เว้นแต่ในบางเรื่องที่ระบุให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งได้แก่ เรื่องค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา 45 วรรคสี่) เรื่องการคัดค้านตุลาการ (มาตรา 63) เรื่องการละเมิดอำนาจศาล (มาตรา 64) เรื่องการบังคับคดีปกครอง (มาตรา 72) ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเรื่องการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ข้อ 77) เรื่องการร้องสอด (ข้อ 78) ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4. ให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับในกรณี queวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติในพระราชบัญญัติและในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดให้นำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับเป็นการกำหนดที่มีประโยชน์สำคัญสองประการ คือ

1) เป็นการสอดคล้องกับปรัชญาของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองที่ว่าหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลและพัฒนาไปเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ฉะนั้น การวางข้อกำหนดยอมรับหลักกฎหมายทั่วไปไว้จึงเป็นการสอดคล้องกับวิวัฒนาการในอดีตของกฎหมายนี้และเปิดช่องให้วิธีพิจารณาคดีปกครองไทยพัฒนาไปอย่างรวดเร็วขึ้น

2) เป็นการยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะไม่เช่นนั้นหากมีช่องว่างขึ้นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็จะมี ความพยายามนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่คุ้นเคยอยู่มาใช้บังคับอันจะทำให้เกิด

ความขัดแย้งกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและอาจส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้

จากความข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั่นคือ ความเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ หลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความบางหลักถือเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่ ไม่ว่าวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็จะใช้หลักเช่นนี้ร่วมกัน เช่น หลักการฟังความ ทุกฝ่าย หลักความเป็นกลางและความไม่มีส่วนได้เสียของศาล จึงทำให้ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ของไทยว่าให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการบัญญัติกฎหมายและเพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนำมาใช้แล้วบางกรณีก่อให้เกิดประโยชน์ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย แต่บางกรณีกลับก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากขาดความชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่มีความชัดเจนซึ่งสมควรนำบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมในวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองและเพื่อมิให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีกรณีที่เหมาะสมเป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางหลักมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จากปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงขอบเขตและข้อจำกัดของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเพื่อเป็นการยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง
2. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันที่บัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม
3. เพื่อศึกษาถึงเหตุผลและแนวทางในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติไว้

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

แม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่หลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความบางหลักซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่ไม่ว่าวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็จะใช้หลักเช่นว่านี้ร่วมกัน จึงทำให้มีการนำหลักเกณฑ์บางประการที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติปรากฏว่าเมื่อนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้แล้วบางกรณีก่อให้เกิดประโยชน์ แต่บางกรณีกลับก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากขาดความชัดเจนและมีปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่บทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่มีความชัดเจน ซึ่งสมควรนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติเพิ่มเติมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกรณี que ควรเป็นข้อศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาในเชิงวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย อันได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ตลอดจนหนังสือ บทความ เอกสาร และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง
2. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันที่บัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม
3. ทำให้ทราบถึงเหตุผลและแนวทางในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย และสามารถนำเสนอข้อเสนอนี้ไปใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้