

บทที่ 4

การพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ

การพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำระบบการพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศสมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย ทั้งนี้เพราะฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นแม่บทของระบบศาลปกครองแบบศาลคู่ คือรูปแบบที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกออกจากกัน นอกจากนี้ระบบการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ก็ยังมีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดของระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการและโครงสร้าง ตลอดจนกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ของศาลปกครองฝรั่งเศสจึงละทิ้งเสียมิได้

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะมีขบวนการยุติธรรมแบบประเทศอื่นๆ แล้วยังมีขบวนการทางศาลปกครอง ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายปกครองด้วย¹ อาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองและกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือฝรั่งเศสมีศาลปกครอง ทำให้เกิดมีกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่ปัจจุบันการที่ฝรั่งเศสมีศาลปกครอง ซึ่งแยกจากศาลยุติธรรมนั้น ก็เนื่องจากว่ากฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นกฎหมายพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน จึงจำเป็นต้องให้ศาลชำนาญพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิพากษาคดี²

การที่ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายปกครองเป็นปรากฏการณ์ที่น่าได้ว่า มีลักษณะพิเศษและความเป็นมาโดยเฉพาะ จุดเริ่มต้นของกฎหมายปกครองและศาลปกครองอยู่ที่หลักพื้นฐาน

¹ โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ, "ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส," รัฐศาสตร์ 24 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2519) : 2

² อิศระ นิติทัศน์ประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 29

หลายอย่างในช่วงปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1798 ในจำนวนหลักพื้นฐานนั้นได้เน้นถึงการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหารไว้ จากกฎหมายต่างๆดังนี้

1 กฎญีกาลงวันที่ 22 ธ.ค ค.ศ. 1789 มาตรา 7 ระบุไว้ว่า “อำนาจตุลาการย่อมไม่สามารถก้าวล้ำหรือแทรกแซงการบริหารงานท้องถิ่นหรือการบริหารอื่นใด”³

2 กฎหมายฉบับลงวันที่ 16 ส.ค. ค.ศ. 1790 มาตรา 12 ระบุไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของศาล เป็นคนละส่วนกับอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร ตุลาการย่อมไม่สามารถเข้าไปก้าวล้ำการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเรียกตัวเจ้าพนักงานมาให้การต่อศาลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ผู้พิพากษาผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีโทษฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามระเบียบแบบแผน”

3 กฎญีกาลงวันที่ 16 ฟรูกติดอร์ ปี 3 ค.ศ. 1796 ระบุไว้ว่า ”ห้ามศาลเข้าไปสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร”⁴

จากตัวอย่างของกฎหมายที่ได้ยกมา จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจะแยกอำนาจตุลาการและอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือศาลยุติธรรมไม่อาจเข้ามามีอำนาจตัดสินพิจารณาพิพากษาคดี ที่มีฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ต้องปล่อยให้เป็นอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น

กองเซย์ เดตัท (Conseil d'Etat) หรือศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบัน เป็นผลของการปฏิรูปหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งกำเนิดมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ในด้านการบริหารและการคลัง จึงได้ชื่อว่าเป็นสภาที่ปรึกษาแห่งกษัตริย์⁵ ประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เชื้อสายผู้ดี นอกจากนี้ยังมีอำนาจตุลาการในการไต่ถ้อย

³Henry J. Abraham. The Judicial Process. (New York : Oxford University Press , 1975) p 257.

⁴โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ”ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส.” รัฐสภาสาร 24 ฉบับที่ 8 (ตุลาคม 2519) : 31.

⁵อุกฤษ มงคลนาวิน, “ศาลปกครองฝรั่งเศส,” รัฐสภาสาร 25 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2518) : 31

ประนีประนอมยอมความคดีพิพาท ที่กษัตริย์ได้มอบหมายให้เป็นครั้งคราว⁶ ต่อมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ได้มีการปรับปรุงวิธีการคัดเลือกเสียใหม่ เป็นการคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่มีความชำนาญพิเศษ และได้มีการจัดแบ่งให้ทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีความชำนาญพิเศษนั้นๆ กลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ จะถูกเรียกว่า “Le Conseil d’ Etat prive des parties” ซึ่งถือกันว่าเป็นต้นกำเนิดแห่งรูปแบบกองเซย์ เดคาร์ท ในปัจจุบัน ต่อมาในปี ค.ศ. 1661 พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เริ่มไม่ไว้วางใจศาลยุติธรรมสูงสุด ซึ่งในสมัยนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางตุลาการ อีกทั้งยังมีอำนาจทางด้านการบริหารและนิติบัญญัติบางประการ เมื่อเป็นเช่นนี้พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงออกกฎหมายฉบับหนึ่ง ที่วางหลักการห้ามศาลยุติธรรมมิให้เข้าไปก้าวก่ายกิจการของรัฐและของฝ่ายปกครอง นับเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายปกครองออกจากอำนาจตุลาการ⁷ อย่างไรก็ตามไม่สามารถขจัดอิทธิพลของฝ่ายตุลาการได้ เพราะยังสามารถเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งยังขัดขวางการปฏิรูปกฎหมายต่างๆ ที่กษัตริย์พยายามจะกระทำอีกด้วย โดยศาลยุติธรรมมีเจตนาที่จะผูกขาดอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 สิ่งแรกที่คณะปฏิวัติได้กระทำก็คือการทำลายอิทธิพลของศาลยุติธรรม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างแน่ชัดในกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการปฏิบัติตามหน้าที่ราชการของตน แต่โดยที่อำนาจกษัตริย์ได้ถูกล้มล้างไปพร้อมกับสภาที่ปรึกษาแห่งกษัตริย์ จึงไม่มีสถาบันใดให้ประชาชนไปร้องเรียนเมื่อฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตตามสมควร จนกระทั่ง 11 ปีต่อมา นโปเลียนได้ตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมทั้งจัดตั้ง กองเซย์ เดคาร์ทขึ้น⁸ แต่ยังไม่ได้มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองโดยเด็ดขาด ดังนั้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 กฎหมายฉบับลงวันที่ 24 พ.ค 1872

⁶ กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, รายงานการไปปฏิบัติงานศาลในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2519), หน้า 45

⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน , “ศาลปกครองฝรั่งเศส” , รัฐสภาสาร 24 ฉบับที่ 8 : 32

⁸ L. Neville Brown and J. F. Garner, French Administrative Law (London: Butterworths , 1973) p 19

จึงได้ให้อำนาจกองเซย์ เดคาท์ ตัดสินคดีโดยเด็ดขาด ดังนั้นจึงมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยนิตินัยแต่นั้นเป็นต้นมา⁹

จากการศึกษาวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศส จะเห็นว่าสาเหตุที่สำคัญ คือ ระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการของศาลยุติธรรมไม่ได้ผล เพราะศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจของตนในการขัดขวางการปฏิรูปของฝ่ายบริหาร ดังนั้นประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตัดอำนาจศาลยุติธรรมออกจากการวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยใช้หลักการให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากผู้มีอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการ¹⁰

กล่าวโดยสรุปวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศสเกิดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุผลที่ว่า ไม่ต้องการองค์กรปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม¹¹

โครงสร้างระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสประกอบด้วยศาล 2 ระดับ คือ ศาลปกครองจังหวัด กับ กองเซย์ เดคาท์¹²

ศาลปกครองจังหวัดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครองบางประเภทที่กฎหมายระบุไว้ และยังเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย

ศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีฐานะคล้ายกับกองเซย์ เดคาท์ ในแง่ที่ว่าเป็นองค์กรที่ปรึกษาเหมือนกัน โดยให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเขตอำนาจของตน เป็นผู้อนุญาตให้เอกชน และเป็นศาลชั้นต้นสำหรับพิจารณาตัดสินคดีปกครองในเขตอำนาจของตน¹³

สำหรับส่วนประกอบของศาลนั้นมีประธาน 1 คน และกรรมการอีก 3 - 4 คน โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาล และจำศาลกับผู้ช่วยจำศาล โดยอาจมอบหมายให้กรรมการนายหนึ่งไปนั่งพิจารณาตัดสินคดีปกครอง ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจศาล โดยมี

⁹ ประยูร กาญจนกุล , ศาลปกครอง (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ภักดีประดิษฐ์ , 2501), หน้า37

¹⁰ L. Neville Brown and J. F. Garner, French Administrative Law , p.23

¹¹ Ibid., p 20

¹² Henry J. Abraham, The Judicial Process , p. 265.

¹³ สมภพ โทตระกิตย์, “ศาลคดีปกครอง,” รพี 17 (ที่ระลึกวันรพี 2517)

กฤษฎีกาเมื่อ ค.ศ. 1939 ให้อำนาจคณะกรรมการเพียง 1 นาย นั่งพิจารณาตัดสินคดีได้
เจ้าหน้าที่ของศาลประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำทั้งสิ้น¹⁴
สำหรับกรรมการของศาลปกครองระหว่างจังหวัดนี้ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย¹⁵

คำพิพากษาของศาลปกครองระหว่างจังหวัด ต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดทั้งสิ้น
ศาลปกครองจังหวัดจึงมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น และมีอำนาจที่จะพิจารณาคัดสินภายใน
เขตท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น¹⁶

ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีอำนาจตีความคำสั่งและ
การกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่มีอำนาจล่วงล้ำอำนาจหน้าที่
ของฝ่ายปกครองได้ กล่าวคือ ไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือบังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตาม
ในหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้

เนื่องจาก กองเซย์ เดคาร์ท ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล และขณะเดียวกันก็ยัง
ทำหน้าที่ตุลาการในคดีปกครองอีกด้วย ดังนั้นโครงสร้างของ กองเซย์ เดคาร์ท จึงถูกแบ่งออก
เป็นหลายแผนก ซึ่งมีทั้งหมด 5 แผนก เพื่อทำหน้าที่ทั้ง 2 ด้านโดยจัดแบ่งแยก 4 แผนก
ที่เหลือก็ทำหน้าที่ทางด้านตุลาการฝ่ายคดีปกครอง สำหรับ 4 แผนก ให้ทำหน้าที่เฉพาะ
การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเท่านั้น ซึ่งในแต่ละแผนกประกอบด้วยประธาน 1 คน ผู้พิพากษา
11-15 คน ผู้พิพากษาแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานคดีกับพนักงานคดี ส่วนแผนกที่ทำหน้าที่
ตุลาการนั้นประกอบไปด้วย ประธานแผนก และมีผู้ช่วยประธานอีก 3 คน¹⁷ อย่างไรก็ตาม
ถึงแม้ว่าใน กองเซย์ เดคาร์ท จะมีการแบ่งแยกเป็นแผนกเพื่อทำหน้าที่คนละด้าน แต่สมาชิก
ในกองเซย์ เดคาร์ท ทุกคน ก็ทำหน้าที่ทั้งในด้านให้คำปรึกษาและด้านตุลาการควบคู่กันไป

¹⁴ ประยูร กาญจนกุล , ศาลปกครอง, หน้า 50

¹⁵ สมภพ โหตระกิตย์ , "ศาลคดีปกครอง , " รัฐ 17 : (ไม่มีเลขหน้า)

¹⁶ ประยูร กาญจนกุล , ศาลปกครอง, หน้า 53

¹⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน , "ศาลปกครองฝรั่งเศส," รัฐสภาสาร 25 ฉบับที่ 10 : 35

ทั้งนี้เพราะต้องการให้ผู้ทำหน้าที่ตุลาการได้ทราบข้อเท็จจริงในด้านการปกครองให้มากที่สุด เพื่อมิให้การตัดสินใจเกิดความผิดพลาด¹⁸

แผนกทั้ง 4 เป็นหน่วยงานที่กองเซย์ เดคาร์ท ดำเนินงานให้คำปรึกษา 3 ด้าน คือ ด้านการออกกฎหมาย ด้านการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง ด้านการปกครอง

บุคลากรของ กองเซย์ เดคาร์ท แบ่งออกได้เป็น 3 จำพวก¹⁹ คือ

1. เจ้าหน้าที่ประจำซึ่งได้รับตำแหน่งโดยวิธีการสอบคัดเลือก เจ้าหน้าที่พวกนี้เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิในวิชากฎหมาย และวิชาปกครองอย่างสูง

2. บุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้เป็นหัวหน้าพนักงานคดี จำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนหัวหน้าพนักงานคดีทั้งหมด โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่เคยรับราชการ มาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี และแต่งตั้งกรรมการสามัญจำนวน 1 ใน 3 ของกรรมการสามัญทั้งหมด ซึ่งตามธรรมดาได้แก่ ตุลาการ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ประจำการไปแล้ว นอกจากนี้รัฐบาลยังแต่งตั้งกรรมการวิสามัญ 12 คน จากข้าราชการชั้นสูงที่มีความชำนาญ ในการปกครอง เช่นอธิบดีกรมต่างๆ นายทหาร ขุน ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย มีกำหนด ครั้งละ 4 ปี

3 บุคคลที่มาจากฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นประธาน กองเซย์ เดคาร์ท โดยตำแหน่ง และรัฐมนตรีอื่นๆที่มีสิทธิเข้าประชุมใหญ่ของ กองเซย์ เดคาร์ท ได้ นอกจากนี้รัฐบาลอาจเรียกบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษมาชี้แจงต่อที่ประชุมได้ทุกเมื่อ

ลักษณะส่วนประกอบของ กองเซย์ เดคาร์ท จึงมีส่วนผสมของเจ้าหน้าที่ที่ทรงคุณวุฒิ ในทางการเมืองและเทคนิคการปกครอง และผู้ชำนาญในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปกครอง

ผู้พิพากษาโดยทั่วไปแล้วมิได้มีเอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้พิพากษา ในศาลยุติธรรม กล่าวคืออาจถูกถอดถอนโยกย้ายเมื่อใดก็ได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่มี ด้วบทกฎหมายที่กำประกันความเป็นอิสระในการทำงาน ของผู้พิพากษาศาลปกครองและ คณะที่ปรึกษาของรัฐบาลก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐบาลก็มิได้เข้ามาก้าวก่ายการทำงานของบรรดา

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

¹⁹ ประยูร กาญจนกุล, ศาลปกครอง, หน้า 47

ผู้พิพากษาเหล่านี้ ในส่วนของศาลปกครองและคณะที่ปรึกษาของรัฐนั้น จะถูกกลั่นแกล้ง ถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐบาลเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะความก้าวหน้าในการทำงาน แม้จะขัดหลักความเหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติแล้วถือความอาวุโสมาโดยตลอด จนเป็นจารีต ประเพณีสืบต่อกันมา²⁰

นอกจากนี้ การแต่งตั้งโดยวิธีสอบคัดเลือกและการเลื่อนชั้นเจ้าหน้าที่ประจำนั้น กองเซย์ เดคาร์ท มีอำนาจเป็นการภายในโดยอิสระ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ประจำมีอิสระจากรัฐบาล ดังนั้น กองเซย์ เดคาร์ท จึงสามารถทำหน้าที่ตุลาการคดีปกครองและที่ปรึกษาของฝ่ายปกครอง ได้เป็นอย่างดี

ศาลปกครองของฝรั่งเศสนอกจากศาลปกครองสูงสุด และ ศาลปกครองจังหวัด ยังมี ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษต่างๆอีกเรียกว่า "ศาลปกครองชำนาญพิเศษ" ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจ การตรวจสอบทบทวนของ กองเซย์ เดคาร์ท ศาลเหล่านี้เช่น ศาลบัญชี ศาลกรรมการสถิติ ศาลระเบียบงบประมาณ ศาลปกครองอาณานิคม

ในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองมักจะมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือการฟ้องร้องอันเนื่องมา การปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ กับการฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับลักษณะวิธีการพิจารณาคดีปกครองพอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้พิพากษาศาลปกครองไม่ได้เป็นเพียงแก่ผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และ จดคำให้การของ คู่ความ ทนายหรือพยานเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนด้วยวิธีการ พิจารณาของศาลปกครอง ทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว
- 2 เป็นวิธีการที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ คู่ความแต่ละฝ่ายยื่นคำแถลงเป็น หนังสือต่อศาล คำแถลงด้วยวาจาเป็นส่วนประกอบเพื่ออธิบายเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากวิธี พิจารณาโดยศาลยุติธรรม

3 การพิจารณาบางส่วนเป็นการลับไม่มีผลแตกต่างกับเปิดเผยเท่าใดนัก เพราะผู้ที่ไป นั่งฟังการพิจารณาคดีมีแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ คนทั่วไปไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก

²⁰ โกลินทร์ วงศ์สุวรรณ, "ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส," รัฐสภาสาร 24 ฉบับที่ 8: 5

4 การส่งเอกสารที่เกี่ยวกับคดีให้แก่คู่ความ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งประหยัดและสะดวกกว่าให้เจ้าพนักงานเดินหมายทำ

การพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน

ระบบศาลปกครองของเยอรมันในช่วงแรก มีการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดที่เป็นอิสระ ศาลปกครองสามารถติดต่อกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด มีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองไว้อย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะ

แต่ในราวปี ค.ศ. 1900 รัฐทั้งหลายที่ประกอบเป็นประเทศเยอรมันนั้น ไม่ยอมรับการขยายอำนาจของศาลปกครอง และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมันได้รับความกดดันจากประเทศพันธมิตร ประกอบกับแนวความคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่เห็นว่าศาลปกครองไม่ควรขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารที่ใช้นโยบาย “การกระทำของรัฐบาล” ซึ่งรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำนั้นและเป็นการกระทำที่ไม่อาจยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้ ศาลปกครองของเยอรมันจึงได้แยกตัวออกมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเหมือนดังเช่นศาลธรรมดา²¹

โดยพระราชกฤษฎีกา ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 1939 ได้บัญญัติให้การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเป็นไปในแนวเดียวกันทั่วประเทศ²²

ศาลปกครองของเยอรมันประกอบด้วย ศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งรัฐ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธสาธารณรัฐ

²¹ กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, รายงานการไปดูงานศาลในต่างประเทศ, หน้า 67

²² ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, “ระบบศาลปกครองในเยอรมัน,” รพี 17 (ที่ระลึกวันรพี 2517) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : (ไม่มีเลขหน้า)

ศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐ ให้มีการจัดตั้งองค์คณะในการพิจารณา ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์ 2 คน ซึ่งมีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพ²³

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งรัฐ ต้องจัดตั้งองค์คณะเป็นสภาประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน ซึ่งมีผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์ 2 คน ร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาคดีก็ได้²⁴

ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธสาธารณรัฐ ให้จัดตั้งองค์คณะเป็นสภาประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คน ในกรณีพิเศษให้มีการจัดตั้งสภาใหญ่จะต้องเป็นผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในงานปกครองมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี²⁵

ผู้พิพากษาในคดีปกครองจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพในศาลอื่นๆ ทั่วไป และดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต แต่มีข้อยกเว้นเฉพาะผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด อาจแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ทางกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านการสอบโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 24 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ 11 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกลาง 1 คน ผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร 12 คน สำหรับผู้พิพากษาคดีปกครองอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ซึ่งไม่ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะแต่อย่างใด และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ โดยได้รับเลือกตั้งจากคณะกรรมการเลือกตั้งที่ประกอบด้วยประธาน 1 คน และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของมลรัฐ ซึ่งรัฐบาลของมลรัฐนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้ง 1 คน และบุคคลอื่นอีก 7 คน ซึ่งสภาแห่งรัฐเลือกขึ้น²⁶

วิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมันถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก่อนที่จะมีการร้องเรียนต่อศาลปกครอง ผู้ที่จะมาร้องเรียนยังศาลจะต้องดำเนินการไปตามวิธีพิจารณาในระดับฝ่ายบริหารก่อน โดยไปยื่นเรื่องราวต่อคณะกรรมการรับพิจารณาเรื่องประจำท้องที่ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการ นักกฎหมาย

²³ เรื่องเดียวกัน, (ไม่มีเลขหน้า)

²⁴ เรื่องเดียวกัน, (ไม่มีเลขหน้า)

²⁵ เรื่องเดียวกัน, (ไม่มีเลขหน้า)

²⁶ เรื่องเดียวกัน, (ไม่มีเลขหน้า)

และผู้ทรงคุณวุฒิ หน้าที่ของคณะกรรมการนี้ได้แก่การแสวงหาข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ข้าราชการร้องเรียนโดยตรงเป็นการภายใน เพื่อหาทางแก้ปัญหาก่อนที่จะเรื่องจะถึงศาล ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถหาทางแก้ไขได้ แล้วบุคคลนั้นจึงมีสิทธิมาร้องเรียนต่อศาลปกครอง²⁷

การพิจารณาคดีของศาลปกครองแยกออกเป็น 2 อย่างคือ การร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งกับการขอให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คดีที่จะพิจารณาในศาลปกครองจะต้องเริ่มจากศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐเสมอ คำฟ้องจะต้องยื่นเป็นหนังสือโดยมีเหตุผลพอสมควร ถ้าคำฟ้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลอ้างโดยชัดแจ้ง ศาลปกครองมีสิทธิที่จะไม่รับฟ้องได้โดยแจ้งเหตุผลให้ผู้ฟ้องทราบ วิธีการดำเนินคดีของศาลเป็นไปตามหลักการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยศาลเป็นผู้สอบสวนเอง การอุทธรณ์สามารถกระทำได้ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษา

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าเยอรมันจะมีศาลของมลรัฐต่างๆ แต่ระบบศาลก็มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะว่าศาลและกระบวนการพิจารณาคดีถูกกำหนดโดยประมวลกฎหมายแห่งสาธารณรัฐ²⁸

การพิจารณาคดีปกครองของสวีเดน

แต่เดิมประเทศสวีเดนมีองค์กรที่ควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง คือองค์กรสังกัดรัฐสภาที่เรียกว่า "ออมบุดส์แมน" (Ombudsman) แต่ต่อมาความจำเป็นที่จะให้มีสถาบันที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากมีภาระที่มากขึ้น แต่ถึงอย่างไรอมบุดส์แมนก็ยังคงมีอยู่

²⁷ L. Neville Brown and J.F. Garner , French Administrative Law , p.147, อ้างถึงใน ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, "ระบบศาลปกครองในเยอรมัน" ราชบัณฑิตยสถาน (ไม่มีเลขหน้า)

²⁸ John H. Henry, The Government of Germany (New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972) p. 193.

สวีเดนถือเป็นต้นกำเนิดของ ออมบุดส์แมน ในปี ค.ศ. 1719 พระเจ้าชาร์ล ที่ 12 ได้ตั้งองคมนตรีผู้หนึ่งเป็น The King's Highest Ombudsman โดยมีหน้าที่ตรวจสอบฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกระทำผิดกฎหมาย ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Justitiekanslern ในขณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญสวีเดนในศตวรรษที่ 19 สภานิติบัญญัติได้เสนอว่าควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ Justitiekanslern เป็นของตนเอง แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้นในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1809 รัฐสภาจึงมีเจ้าหน้าที่ของตนเองเรียกว่า "Justitieombudsman"²⁹ ซึ่งถือได้ว่าอมบุดส์แมน มีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1809 โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามที่มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั่วไป ออมบุดส์แมนจะต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ทางกฎหมายและมีชื่อเสียงด้วย มีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพ ความมั่นคงของทรัพย์สินของประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องร้องผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้แก่ ผู้พิพากษา รัฐมนตรี ข้าราชการทุกระดับ คอศาลที่มีเขตอำนาจในคดีนั้นๆ ถ้าพบว่าผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมายหรือเหตุอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁰ ออมบุดส์แมนทำงานโดยอาจเริ่มจากการสอบสวนของตนเอง โดยไม่ว่าจะได้ข้อเท็จจริงจากที่ใดก็ตาม ออมบุดส์แมนมีอำนาจเรียกเอกสารจากส่วนราชการทุกแห่ง นอกจากนี้อมบุดส์แมนยังมีอำนาจในการเสนอรายงานต่อรัฐสภา เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายว่ามีข้อบกพร่องและสมควรแก้ไขเรื่องใด ออมบุดส์แมนเป็นสถาบันที่อิงอำนาจจากสภานิติบัญญัติ ผลสำเร็จของอมบุดส์แมนขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและขึ้นอยู่กับความมั่นคงของสภานิติบัญญัติ ซึ่งประเทศสวีเดนมีคุณสมบัติครบถ้วน

หน่วยงานอมบุดส์แมนประกอบด้วย สมาชิกของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย 4 คน แต่ละคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบแยกจากกัน ซึ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนได้กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติงานดังนี้

²⁹ อมร จันทรสุมบุรณ์, "ศาลปกครอง," นิติศาสตร์ 2 (มีนาคม 2514) : 33

³⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การพิจารณาคดีปกครองของสวีเดน" นิติศาสตร์ 9 ฉบับที่ 2 (เม.ย.-ก.ค. 2520) : 229.

1. ทำหน้าที่ประธานออมบุคคล์แมน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารภายในหน่วยงาน และมีหน้าที่วางแผนแนวทางของกิจกรรมต่างๆ ในหน่วยงานนี้
2. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเครื่องของศาลยุติธรรม อัยการ ตำรวจ
3. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกองทัพต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
4. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคมสงเคราะห์และการศึกษา

ออมบุคคล์แมนมีช่วยดำเนินงานประมาณ 60 คน อันประกอบด้วยนักกฎหมาย รวมทั้ง นายทะเบียน พนักงานพิมพ์ดีด และเจ้าหน้าที่ต่างๆ

อย่างไรก็ตามหลายปีที่ผ่านมา ประเทศสวีเดนพัฒนามาเป็นรัฐสวัสดิการ โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ในสังคมมากขึ้น การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมมีส่วนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าแต่ก่อน เป็นผลให้หลักของกฎหมายปกครองพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ความต้องการที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้เข้มงวดไม่สามารถตอบสนองได้เพียงพอ ดังนั้นในปี ค.ศ.1853 รัฐสภาจึงเสนอให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น แต่ข้อเสนอนั้นก็ตกไป จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1900 รัฐบาลมีคำอุทธรณ์การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณามากเกินไป จึงได้มีผู้เสนอให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น จนในที่สุดปี ค.ศ. 1907 จึงจัดตั้งศาลปกครอง โดยทำหน้าที่รับอุทธรณ์การกระทำของฝ่ายปกครองมาวินิจฉัยโดยตรง³¹

³¹ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 231.