



รายงาน

การพิจารณาศึกษา

เรื่อง

องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

ของ

คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม

วุฒิสภา

สำเนา

ที่ ๑๒๘๐/๒๕๓๗

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท ๑๐๓๐๐

๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่ององค์กรวินิจัยคดีปกครอง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่ององค์กรวินิจัยคดีปกครอง
ของ คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติให้สภามอบหมายให้
คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจ
และอนุมัติให้คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้
ซึ่ง นายสรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมาธิการ
การบริหารและการยุติธรรมพิจารณาศึกษาเรื่อง องค์กรวินิจัยคดีปกครอง ซึ่งกรรมาธิการ
คณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------------|---|
| ๑. นายสมภพ โทตระภักดิ์ | ประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๒. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ | รองประธานคณะกรรมาธิการ |
| ๓. พลอากาศเอก กิ่งศักดิ์ พิมานทิพย์ | ๕. นายจิตวา กลิ่นสุนทร |
| ๔. พลเรือตรี โชคชัย พลชัย | ๖. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| ๗. นายประเสริฐ บุญศรี | ๘. นายพชร ยุติธรรมดำรง |
| ๘. นายวิษณุ เครืองาม | ๑๐. พลอากาศเอก หม่อมราชวงศ์
ศิริพงษ์ ทองใหญ่ |
| ๑๑. พลตรี สมพันธ์ บุญกิ่งवाल | ๑๒. พลอากาศโท สมศักดิ์ เวสุวารณ |
| ๑๓. พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ | ๑๔. พลเรือตรี สำราญ อ่ำสาอวงศ์ |
| ๑๕. พลเอก สิทธิ จีรโรจน์ | ๑๖. นายสุทธิ เต็งปาน |
| ๑๗. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ | เลขาธิการคณะกรรมาธิการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง
เสร็จแล้ว และได้จัดทำเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาและข้อสังเกตของคณะกรรมการ
เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอกับประชุมสภาเพื่อพิจารณารายงาน
ของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สมภพ โหดระกิตต์

(นายสมภพ โหดระกิตต์)

ประธานคณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีย์)

หัวหน้าฝ่ายประชุมที่ ๒

กองกรรมาธิการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กองกรรมาธิการ

โทร. ๒๕๔๑๕๗๒

โทรสาร ๒๕๔๑๕๗๒

มณฑิชา พิมพ์

ชลธิชา ทาน

รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่ององค์การวินิจฉัยคดีปกครอง
ของ
คณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม 2536 ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้สภามอบหมายให้คณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจ และอนุมัติให้คณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม ดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ซึ่ง นายสรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นผู้เสนอ และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม พิจารณาศึกษาเรื่ององค์การวินิจฉัยคดีปกครอง โดยศึกษาถึงความจำเป็น รูปแบบ และวิธีดำเนินงานขององค์การดังกล่าว ภายในกำหนดเวลา 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย และคณะกรรมการฯ ได้ขอขยายเวลาการศึกษาออกไปอีก 210 วัน นั้น

บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ เรื่อง องค์การวินิจฉัยคดีปกครองได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 81

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องอันเกี่ยวข้องด้วยการบริหารและการยุติธรรม ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่วุฒิสภามอบหมายนั้น คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการด้านการบริหารและการยุติธรรม และนักวิชาการประจำคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารและการยุติธรรม รวมทั้งแต่งตั้งเลขานุการประจำคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในด้านเลขานุการของคณะกรรมการ โดยได้เชิญมาร่วมประชุม รวมทั้งร่วมเดินทางไปศึกษาดูงานกับคณะกรรมการฯ ในบางโอกาส ซึ่งผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ประกอบด้วย

ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการ คือ

นายจรัญ ภัคดีธนากุล

เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ
สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม

นักวิชาการประจำคณะกรรมการ คือ

1. นายกมลชัย รัตนสกววงศ์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ทบวงมหาวิทยาลัย

2. นายประธาน วัฒนวาณิชย์

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทบวงมหาวิทยาลัย

เลขานุการประจำคณะกรรมการ คือ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ผู้พิพากษาศาลแพ่ง
กระทรวงยุติธรรม

สำหรับรายละเอียดวิธีการพิจารณาศึกษา ผลการพิจารณาศึกษา และ
ข้อสังเกตของคณะกรรมการ ปราบกฏตามรายงานต่อไปนี้

1. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

1.1 พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร กฎหมาย และคำพิพากษาศาลฎีกา

1.2 พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงโดยเชิญผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็น นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ มาแถลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย

สำนักนาสกรูมนตรี คือ

1. นายอักษราท จูฬารัตน

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงยุติธรรม คือ

1. นายอุดม เฟื่องพืง

รองประธานศาลฎีกา ศาลฎีกา

2. นายจรัญ ภักดีชนากุล

เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ

ทบวงมหาวิทยาลัย คือ

1. นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. นายกมลชัย รัตนสภาวะวงศ์

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ คือ

นายสมปอง สุจริตกุล

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยโกลเด้นเกต

ซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา

1.3 พิจารณาศึกษาถึงความจำเป็น รูปแบบ และวิธีดำเนินงานของ องค์การวินิจฉัยคดีปกครองจากการเดินทางไปศึกษาดูงานด้านศาลปกครอง ณ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในระหว่างวันที่ 7 - 22 สิงหาคม 2536 และกำหนดไปสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ในระหว่างวันที่ 9 - 23 กรกฎาคม 2537

1.4 เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการฯ ได้รับอนุมัติจาก ที่ประชุมวุฒิสภาให้พิจารณาศึกษา และสภาพการณ์ในปัจจุบัน เมื่อกล่าวถึง "องค์การ วินิจฉัยคดีปกครอง" ในรายงานต่อไปนี้ ให้หมายความถึง การศึกษาถึงการจัดตั้ง ศาลปกครองในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง องค์การวินิจฉัยคดีปกครอง โดยแบ่งเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย

- (1) การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลเดี่ยว โดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุลาการ
- (2) การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานตุลาการ

2.2 ข้อพิพาททางปกครอง

- (1) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน มีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ
 - คดีปกครองที่ศาลยุติธรรมรับพิจารณาพิพากษา
 - ข้อพิพาททางปกครองที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ รับวินิจฉัย
- (2) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศ ได้แก่
 - สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่
 - สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
 - สาธารณรัฐฝรั่งเศส
 - สหรัฐอเมริกา

2.3 ศึกษาองค์การวินิจัยที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

- (1) ระบบศาลเดี่ยว ได้แก่
 - สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่
 - สหรัฐอเมริกา
- (2) ระบบศาลคู่ ได้แก่
 - สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
 - สาธารณรัฐฝรั่งเศส

2.4 ข้อพิจารณาแนวทางจัดตั้งองค์การวินิจัยที่ขาดคดีปกครอง ของประเทศไทย

- (1) ข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งองค์การวินิจัยที่ขาดคดีปกครอง โดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุรการ (ระบบศาลเดี่ยว)
- (2) ข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งองค์การวินิจัยที่ขาดคดีปกครอง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานตุรการ (ระบบศาลคู่)

2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย

(1) การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลเดี่ยว

โดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุรการ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 มาตรา 212 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า "ศาลปกครอง และศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขา สังคมจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ" นับแต่นั้นมากระทรวงยุติธรรมก็ได้ดำเนินการ จัดตั้งศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ ขึ้นในระบบศาลเดี่ยว โดยมีกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบ งานตุรการ (กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการจัดตั้งศาลแรงงานกลางเมื่อปี พ.ศ. 2522 และศาลภาษีอากรกลางเมื่อปี พ.ศ. 2529)

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองนั้น โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาด้านการบริหารและการปกครอง ทั้งการดำเนินการคดีควรเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม เพื่อให้ประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง โดยไม่เป็นการขัดขวางหรือก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร ซึ่งในช่วงปีที่ผ่านมาได้มีคดีปกครองสำคัญ ๆ เกิดขึ้นมาก แต่เมื่อยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมารับพิจารณาพิพากษา คดีปกครองดังกล่าวจึงได้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแพ่งและศาลอาญา และได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป

กระทรวงยุติธรรมได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครอง โดยกำหนดรูปแบบของศาลปกครองให้อยู่ในระบบศาลยุติธรรม และให้มี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลฎีกาคดีปกครอง

ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น มี 2 ประเภท คือ

1. ผู้พิพากษาศาลปกครองซึ่งรับราชการประจำ โดยแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการผู้ที่ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าชั้น 5 ที่ผ่านการฝึกอบรมแล้ว หรือพนักงานคดีปกครอง ชั้น 3 ซึ่งเป็นข้าราชการชุกราระดับ 9-10 และ
2. ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะมีคณะกรรมการคัดเลือกจากผู้เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือในตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในหมวดวิชากฎหมายมหาชน หมวดวิชารัฐศาสตร์ หรือหมวดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการ การบริหารการคลัง หรือหมวดวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัวิชาที่ใช้ในศาลปกครองในมหาวิทยาลัยของรัฐมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เมื่ออายุครบ 60 ปีแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติผู้พิพากษาศาลปกครอง

ผู้พิพากษาศาลฎีกาคดีปกครอง จะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น และในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครอง หรือรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นฎีกา ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

การพิจารณาคดีปกครองจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม แต่ให้ศาลปกครองมีอำนาจในการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมากกว่าศาลแพ่ง โดยจะมีพนักงานคดีปกครองอย่างน้อยหนึ่งคน ทำหน้าที่สรุปสำนวน และทำความเข้าใจในประเด็นแห่งคดีเสนอผู้พิพากษาศาลปกครองเพื่อประกอบการวินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับการฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับคดีปกครอง ศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องส่งประเด็นทางปกครองให้ศาลปกครองวินิจฉัย และศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะพิพากษาคดีนั้นได้ ก็ต่อเมื่อคำวินิจฉัยในประเด็นทางปกครองนั้นถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่คู่ความได้ฟ้องเป็นคดีปกครองด้วยนั้น ศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะต้องรอการพิพากษาคดีนั้นไว้ก่อน จนกว่าประเด็นทางปกครองจะถึงที่สุด จึงจะพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญานั้นได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยในประเด็นทางปกครองย่อมมีผลผูกพันคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญา

(2) การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบงานธุรการ

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ที่จะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ค.พ.ร.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะตามนโยบายดังกล่าว

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองเห็นว่า ประเทศไทยควรมีศาลปกครองแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยให้เหตุผลว่า

กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน

ผู้พิพากษาศาลปกครองจึงต้องมีความรู้ในหลักกฎหมายมหาชน และมีความเข้าใจในสภาพการบริหารราชการของประเทศไทย จึงต้องคัดเลือกผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองจากผู้มีประสบการณ์ในทางกฎหมายปกครอง และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นโดยให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เสียหาย และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้ง ระบบการศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของประเทศไทยยังไม่ได้เน้นกฎหมายมหาชน การเอาผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง อาจทำให้ได้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ไม่ตรงกับภารกิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในระดับสูง จะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาระดับล่างเท่านั้น โดยไม่แต่งตั้งผู้พิพากษาจากบุคคลภายนอก ทำให้ไม่อาจจัดหาผู้พิพากษาคดีปกครองที่เหมาะสมได้

ดังนั้น การพัฒนาระบบงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เข้าสู่ระบบศาลปกครอง เต็มรูปแบบในระบบศาล เชี่ยวชาญพิเศษทำหน้าที่ศาลปกครองโดยมีสภาพเป็นศาลอย่างแท้จริง คือ มีผู้พิพากษาที่มีอิสระ มีความเป็นกลาง มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะตัดสินคดีปกครองได้ และกำหนดให้คำพิพากษามีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยไม่ต้องอาศัยการสั่งการจากนายกรัฐมนตรี

ศาลปกครองในระบบศาลคู่นี้จะมี 2 ระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาศาลปกครองจะแต่งตั้งจากผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และจะต้องมีประสบการณ์ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ โดยผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด จะต้องเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย หรืออธิบดี หรือผู้พิพากษาศาลฎีกา หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย ส่วนผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจะต้องเคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยใช้ระบบการคัดเลือก กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด จะต้องให้รัฐสภาเห็น แล้วจึงนำเสนอรายชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจะต้องผ่านคณะกรรมการสรรหาแล้วนำรายชื่อเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

อนึ่ง ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประกอบอาชีพซึ่งขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่อาจมีบทเฉพาะกาลในระยะเริ่มต้นตามความจำเป็น

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองในระบบศาลคู่ ได้แก่ คดีที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ หากผู้ฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือสิทธิในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับข้อพิพาทนั้นมาด้วย ก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

วิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบศาลคู่ กระทำได้โดยไม่ยุ่งยาก เพราะใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณามีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การพิจารณาคดีจะดำเนินไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยให้โอกาสคู่ความพิสูจน์พยานหลักฐานฝ่ายตนตามความเป็นธรรม ใช้ระบบการถ่วงดุล โดยใช้อำนาจพิจารณาและชี้ขาดด้วยการจัดให้มีผู้พิพากษาผู้แถลงคดีเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยคดี นอกจากนี้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เอกชนได้รับ

2.2 ข้อพิพาททางปกครอง

ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดจากประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรได้รับการพิจารณาจากองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีลักษณะต่าง ๆ กัน ความเข้าใจเรื่องข้อพิพาททางปกครองของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป จึงสมควรศึกษาถึงลักษณะข้อพิพาททางปกครองของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างกัน

(1) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองของประเทศไทย

ในปัจจุบันองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองมีอยู่ 2 องค์กร คือ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เขตอำนาจของทั้ง ๒ องค์กรนี้ก็แตกต่างกัน เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น ประชาชนผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรืออาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่พิจารณาคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดีของศาลยุติธรรม

คดีปกครองที่ศาลยุติธรรมรับพิจารณาพิพากษา

ในปัจจุบันคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่ศาลยุติธรรมรับพิจารณาพิพากษานั้น ศาลยุติธรรมจะถือเสมือนหนึ่งเป็นคดีแพ่งสามัญ และด้วยเหตุนี้ ศาลยุติธรรมจึงได้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง แต่โดยที่ธรรมชาติของคดีปกครองมีวัตถุประสงค์ ปรัชญา วิธีดำเนินการก่อนออกคำสั่ง ตลอดจนการบังคับคดี แตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยสิ้นเชิง ศาลยุติธรรมจึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้อย่างเต็มที่ คงได้แต่นำมาคณโลมไว้เท่านั้น

แนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาได้วางหลักในการรับฟ้องคดีปกครองไว้

4 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก คู่ความในคดีปกครอง ศาลฎีกายึดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่า คู่ความจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามมาตรา ๑ (๑๑) เพราะบุคคลดังกล่าวนี้จะฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่สำหรับคดีที่ฟ้องในกรณีที่นายประกันผิดสัญญาประกันที่ทำไว้กับพนักงานสอบสวน ศาลฎีกายอมรับให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำแหน่งทางกฎหมายเป็นคู่ความในศาลได้

ประการที่สอง การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติเป็นเรื่อง ๆ ไป เมื่อมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิแล้ว หากมีผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าว ก็ถือว่ามีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแล้ว

ประการที่สาม ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้าน ต่อองค์การหรือคณะกรรมการใดไว้เป็นการเฉพาะ ข้อพิพาททางปกครองที่จะฟ้องต่อศาล จะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวเสียก่อน สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนด ขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ ข้อพิพาททางปกครองนั้นก็อาจฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ได้โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์การรับฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง

ประการที่สี่ ได้มีการเสนอคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่กฎหมาย กำหนด ถ้าล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ศาลยุติธรรมจะไม่รับฟ้องไม่ว่าคู่ความ อีกฝ่ายหนึ่งจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้หรือไม่ก็ตาม

ศาลยุติธรรมจะพิจารณาจากพยานหลักฐานของคู่ความว่า โจทก์พิสูจน์ ได้หรือไม่ว่าจำเลยกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็น การฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกินขอบเขตแห่งกฎหมาย หรือโดยทุจริต ถ้าโจทก์พิสูจน์ได้ ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วย กฎหมายของจำเลย หรือสั่งห้ามมิให้จำเลยกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองบางเรื่อง เป็นการใช้อดุลพินิจในการบริหารงานภายใน ของฝ่ายปกครอง ศาลยุติธรรมยังมีความเห็นไปในทางที่ว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาล ที่จะเข้าไปแทรกแซงตรวจสอบโดยถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย หรือการลงโทษทางวินัยให้ปลดข้าราชการ ฝ่ายต่าง ๆ ออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ประเภทของคดีปกครองที่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติศุลกากร พระราชบัญญัติสัญชาติ พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า เป็นต้น และในปี 2536 ก็มีการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของรัฐ เช่น การฟ้องนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนมติ ของคณะกรรมการอัยการ เป็นต้น

ตัวอย่างคดีปกครองที่ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม

- คดีข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
ข้อเท็จจริง ประชาชนผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องประธานกรรมการ

สุขาภิบาลป่าตองว่า โจทก์ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารที่ตำบลป่าตอง
อำเภอกระบุรี จังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการสุขาภิบาลออกไปตรวจสอบสถานที่แล้ว
รายงานต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองเพื่อดำเนินการพิจารณาอนุมัติ
ประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองกลับมีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบว่า ไม่สามารถ
อนุญาตให้โจทก์ปลูกสร้างอาคารได้ โจทก์เห็นว่า คำสั่งของประธานกรรมการ
สุขาภิบาลป่าตองเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เพราะมิได้มีคำสั่งภายในระยะเวลาที่
กฎหมายกำหนด โจทก์อุทธรณ์คำสั่งของประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตอง
ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
จังหวัดภูเก็ตได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์ว่า คำสั่งของประธานกรรมการสุขาภิบาล
ป่าตองที่ไม่อนุญาตให้โจทก์ปลูกสร้างอาคารชอบแล้ว โจทก์เห็นว่า คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้พิจารณาให้เสร็จ
ภายใน 30 วัน จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของประธานกรรมการ
สุขาภิบาลป่าตอง เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และอนุญาตให้
โจทก์ดำเนินการก่อสร้างอาคารตามคำขอ หากประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตอง
ไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือเอาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแทนการแสดงเจตนา
ประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองให้การว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษา
เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จังหวัดภูเก็ต เพราะโจทก์
มิได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จังหวัดภูเก็ต ด้วย คำสั่งของประธาน
กรรมการสุขาภิบาลป่าตองที่ไม่อนุญาตให้โจทก์ปลูกสร้างอาคารชอบแล้ว เพราะคำขอ
ของโจทก์ต้องห้ามตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 10 มิถุนายน 2528
และกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. 2522 ประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์
ปลูกสร้างอาคาร และแจ้งให้โจทก์ทราบ อันเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย
และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ขอให้ศาลยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ภาค 3 พิพากษายกฟ้อง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่โจทก์ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ 2 ชั้น ต่อสุขาภิบาลป่าตองแล้ว ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 10 มิถุนายน 2528 กำหนดบริเวณห้ามทำการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณบางส่วนของตำบลป่าตอง อำเภอกระบุรี จังหวัดภูเก็ต ซึ่งรวมถึงบริเวณที่โจทก์ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารรายนี้ด้วย โดยประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2528 ต่อจากนั้นประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองจึงได้มีคำสั่งไม่อนุญาต ดังนี้ เมื่ออาคารที่โจทก์ขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารพาณิชย์ 2 ชั้น สูงเกิน 5 เมตร ซึ่งต้องห้ามมิให้ก่อสร้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ถือว่าประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตองปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่อนุญาต และยื่นตามคำสั่งของประธานกรรมการสุขาภิบาลป่าตอง จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกันไม่มีเหตุที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอน แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เสร็จภายใน 30 วัน ก็ไม่ใช่เหตุที่จะทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 3678/2535)

ข้อพิพาททางปกครองที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับวินิจฉัย

ข้อพิพาททางปกครองที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2524

ตัวอย่างข้อพิพาททางปกครองที่ประชาชนร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริง ผู้ร้องกับพวกรวม 26 คน ร้องทุกข์ว่า ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากทางราชการละเลย ปลอมยให้โรงงานอัดเม็ดแป้งมันสำปะหลังของนาย พ. ประกอบกิจการก่อความเดือดร้อนรำคาญและอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ กล่าวคือ ฝุ่นแป้งมันอันเกิดจากการประกอบกิจการปลิวฟุ้งกระจายทั่วไป ติดอยู่ตามอาคารบ้านเรือนของราษฎรบริเวณใกล้เคียง ซึ่งอยู่ในเขตรัศมีประมาณ 1 กิโลเมตร ทำให้พืชที่ปลูกไว้ตายและอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้านก็มีฝุ่นแป้งจับอยู่ ฝุ่นแป้งดังกล่าวอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพด้วย ผู้ร้องเห็นว่า นายกเทศมนตรี นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่อาจขจัดความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องนี้ได้ จึงร้องเรียนขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้ร้องทุกข์ กระทรวงมหาดไทย จังหวัดระยอง กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนได้มอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บางท่านออกไปตรวจสอบสภาพโรงงานดังกล่าวพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และได้พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในขณะที่ร้องเรียน โรงงานอัดเม็ดและผลิตมันเส้นได้ปลอมยให้มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจายปลิวไปติดตามอาคารบ้านเรือน และทรัพย์สินของราษฎรเป็นบริเวณทั่วไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎร ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้เคยมีคำสั่งให้โรงงานแก้ไขปรับปรุงมาแล้ว แต่ปรากฏว่าราษฎรยังคงมีความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงงาน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณา ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมโรงงานตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และหน่วยงานผู้รับผิดชอบแก้ไขความเดือดร้อน รำคาญของราษฎรตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 แล้ว เห็นว่า

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โรงงานของ นาย พ. จะต้องมึระบบขจัดฝุ่นอย่างครบถ้วน แต่จากการไปตรวจ พบว่า โรงงานไม่มีระบบขจัดฝุ่นฟุ้งกระจายสู่ภายนอก ราษฎรได้รับความเดือดร้อน จากฝุ่นละอองอันเกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานเป็นอย่างมาก สภาพความ เดือดร้อนดังกล่าว แม้ไม่มีผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่ของทางราชการก็สามารถเห็นได้ ด้วยตนเอง ทั้งยังปรากฏว่าโรงงานได้ขยายโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ปรากฏว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังคงต่อไปอนุญาต หากกรมโรงงานฯ ได้ปฏิบัติตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยครบถ้วน และโดยรอบคอบ ทุกคราวก่อนต่ออายุใบอนุญาต น่าจะต้องพบเห็นการประกอบกิจการในลักษณะขัดต่อ กฎหมายและการขยายโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงเห็นว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมยังมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 17 มาตรา 21 และมาตรา 39 (14) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการขจัดเหตุรำคาญแก่ราษฎร แต่ไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่สั่งการขจัดเหตุรำคาญ อันเกิดจาก การประกอบกิจการของโรงงานอัดเม็ดของนาย พ. แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่โรงงาน ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเทศบาลอื่นเป็นการง่ายที่จะตรวจตราและแก้ไข

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงวินิจฉัยว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และตาม
พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎรจริง เพื่อประโยชน์
ในการแก้ไขทุกข์ดังกล่าว จึงมีมติ

1. เห็นควรสั่งการให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นสั่งการให้โรงงานปรับปรุง
แก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญให้แก่ราษฎรโดยเร็ว
2. เห็นควรสั่งการให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งการให้โรงงานหยุด
ประกอบกิจการชั่วคราว จนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป
และยังประกอบกิจการไม่ได้จนกว่าจะได้รับการตรวจผลการปรับปรุงแก้ไขว่าสามารถ
จะประกอบกิจการโดยไม่ฝ่าฝืนมาตรา 39 (14) และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ
ต่อไป

3. ก่อนที่จะอนุญาตให้โรงงานเปิดการผลิตครั้งต่อไป กรมโรงงาน
อุตสาหกรรมต้องตรวจสอบปริมาณฝุ่นที่ปล่อยสู่บรรยากาศจากโรงงานว่ามีปริมาณ
เกินกว่ามาตรฐานที่ประกาศกำหนดไว้หรือไม่ และหากพบว่าเกินกว่ามาตรฐาน
และไม่สามารถแก้ไขได้ สมควรพิจารณาดำเนินการระงับการต่อใบอนุญาตตาม
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ต่อไป

นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 44/2528)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอื่นเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน
ข้อเท็จจริง ผู้ร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ว่าผู้ร้องกับพี่น้อง
รวม 10 คน เป็นบุตรของนาย ท. เชื้อชาติญวน สัญชาติญวน ถิ่นใบสำคัญคนต่างด้าว
กับ นาง จ. เชื้อชาติญวน สัญชาติญวน บิดาและมารดาของผู้ร้องทุกข์กับพวกเข้ามา
อาศัยในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ผู้ร้องทุกข์กับพวกเกิดในประเทศไทย มีสูติบัตร
และเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ 138 ถนนหลวงพ่อเจ้า อําเภอสวรรคโลก
จังหวัดสุโขทัย ต่อมาผู้ร้องทุกข์กับพวกได้รับแจ้งว่า ถูกตัดชื่อออกจากทะเบียนบ้าน
ซึ่งผู้ร้องทุกข์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากผู้ร้องทุกข์กับพวกต่างก็เกิดใน
ประเทศไทยมิได้อพยพสัญกําเมือง และมีได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนควบคุมคนญวนอพยพ
จึงขอให้พิจารณาช่วยเหลือขอความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย

คณะกรรมการฯ ได้ฟังคำชี้แจงจากกระทรวงมหาดไทย และตรวจ
เรื่องร้องทุกข์ของนาย ต. แล้วเห็นว่า ผู้ร้องทุกข์กับพวกเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา
เดียวกัน บิดาของผู้ร้องทุกข์กับพวกเป็นคนต่างด้าว เชื้อชาติญวน สัญชาติญวน ถือใบ
สำคัญคนต่างด้าวและมีมารดาเป็นคนญวนอพยพ บิดามารดาของผู้ร้องทุกข์กับพวกมิได้
จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมาย ผู้ร้องทุกข์กับพวกจึงไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศ
ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 1 และเป็นบุคคล
ที่จะต้องถูกส่งตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ควบคุมคนญวนอพยพด้วย จึงไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าว
เป็นพลเมืองของประเทศไทย และไม่อยู่ในข่ายที่จะถูกสำรวจตรวจสอบตาม
พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ฉะนั้นการที่บุคคลประเภทนี้มีชื่อ
ปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านจึงเป็นการไม่ชอบ การที่นายทะเบียนจังหวัดสุโขทัยถอนชื่อ
ผู้ร้องทุกข์กับพี่น้อง อีก 9 คน ออกจากทะเบียนบ้าน จึงเป็นการถูกต้องแล้ว ไม่มี
เหตุผลที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะสั่งให้ลงชื่อผู้ร้องทุกข์ และพี่น้องทั้ง 9 คน
ลงในทะเบียนบ้านตามเดิมได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้ยกคำร้องทุกข์
ของผู้ร้องทุกข์เสีย (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 19/2522)

นอกจากตัวอย่างคดีข้อพิพาททางปกครองทั้งสองลักษณะดังกล่าวแล้ว
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังได้รับวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครองในลักษณะอื่น ๆ
ซึ่งอาจแยกเป็นประเภทคดีได้ดังนี้

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย และสิทธิประโยชน์
ต่าง ๆ ของข้าราชการ รวมถึงกรณีการไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ
- การร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เนื่องจากเจ้าพนักงานฯ ละเลยต่อหน้าที่
หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย
ดังกล่าว เช่น ปลอมยให้มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ขออนุญาตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยขัด
ต่อกฎหมายในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารโดยมิชอบ

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับการจดทะเบียนตามกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตปฏิเสธที่จะจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม โดยอ้างว่า บิดามารดาซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของเด็กมิได้ร้องขอจดทะเบียนด้วย หรือกรณีที่สำนักงานที่ดินไม่ยอมรับจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่บริษัท โดยอ้างหนังสือเวียนของกรมที่ดินซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ทรัพย์สินที่จะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ได้นั้นต้องเป็นทรัพย์สินที่ผู้เริ่มก่อการได้มาจากก่อการซึ่งทำไปภายหลังผู้เริ่มก่อการเข้าชื้อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิแล้ว

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับสัญญาที่ได้ทำไว้กับทางราชการและระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เช่น ผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างอาคารให้หน่วยงานของรัฐขอต่ออายุสัญญาออกไปอีกระยะหนึ่ง เนื่องจากต้องเสียเวลาซ่อมท่อประปาที่ชำรุดเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น แต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวพิจารณาแล้วไม่อาจต่ออายุสัญญาให้ได้ หรือกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ทำสัญญารับเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนนกับกรุงเทพมหานคร และได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครเพิ่งตรวจรับงาน หลังจากนั้นเป็นเวลาเกือบ 2 ปี และได้หักเงินค่าจ้างเป็นค่าซ่อมแซมผิวถนนที่หลุดล่อน ทั้ง ๆ ที่สาเหตุที่ทำให้ผิวถนนหลุดล่อนมิได้เกิดจากความผิดของผู้ร้องทุกข์

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับการประเมินและเรียกเก็บภาษีอากร เช่น ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้นำเข้าสินค้าและได้อุทธรณ์การประเมินต่ออธิบดีกรมศุลกากร แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ร้องทุกข์จะต้องชำระภาษีอากรที่ถูกประเมินเสียก่อน มิฉะนั้นจะถือว่าอุทธรณ์ของผู้ร้องตกไป ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าการที่กรมศุลกากรไม่พิจารณาอุทธรณ์ตามข้ออ้างดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเหตุรำคาญ เช่น ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากมีผู้นำขยะไปทิ้งในที่ดินของเอกชนรายหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับที่อยู่อาศัยของผู้ร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าสมควรสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น สั่งระงับการนำขยะไปทิ้งในที่ดินดังกล่าว

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับที่ดิน เช่น กรณีร้องทุกข์ว่าทางราชการได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ให้แก่ราษฎรรายหนึ่งตามข้อตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันเพื่อตัดถนนสายใหม่ผ่านที่ดินของราษฎรรายดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ร้องไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์ หรือกรณีร้องทุกข์ว่าผู้ร้องทุกข์ได้นำคำพิพากษาพร้อมทั้งใบสำคัญคดีถึงที่สุดไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ขอให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียนของจำเลย (ซึ่งได้หลบหนีไปแล้ว) โดยไม่มีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินไปด้วย แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ร้องทุกข์ด้วย เหตุผลว่าผู้ร้องทุกข์ไม่มีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินไปด้วย ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ในกรณีนี้ต้องถือว่าเป็นกรณีที่ดินสูญหาย กรมที่ดินต้องออกใบแทนโฉนดที่ดินพร้อมทั้งจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์

- การร้องทุกข์เกี่ยวกับการนำเข้าไม้ที่มีต้นกำเนิดจากประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย ผู้ร้องทุกข์ได้สั่งซื้อไม้ซุงจากบริษัทในประเทศสิงคโปร์ โดยบริษัทดังกล่าวได้ซื้อจากประเทศกัมพูชา ในการสั่งซื้อผู้ร้องทุกข์ได้จัดให้มีเอกสารครบถ้วนตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ดำเนินการตามพินัยนำเข้าทางศุลกากร ผู้ร้องทุกข์ได้รับแจ้งจากกรมศุลกากรว่าการนำเข้าไม้ซุงนี้เป็นการนำเข้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทางราชการไม่อาจรับรองเอกสารของประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทยได้ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ร้องทุกข์มีเอกสารครบตามที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดแล้ว การนำเข้าไม้ดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมาย

(2) ลักษณะของข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศ

สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่

วัตถุประสงค์สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายปกครองของอังกฤษคือ การจัดให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลพินิจขององค์กรทางปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกปกครองมากที่สุดเท่าที่ระบบสังคมจะเอื้ออำนวยให้ได้ เหตุผลสำคัญที่กฎหมายปกครองของอังกฤษเน้นถึงการควบคุม และตรวจสอบฝ่ายปกครองไว้เป็นพิเศษ เพราะอังกฤษเป็นสังคมที่คำนึงถึงความทุกข์ร้อน (a sense of grievance) ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองส่อไปในทางไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ปัญหาสำคัญในการจัดระบบดังกล่าวอยู่ที่ว่า รัฐควรจะกำหนดให้มีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขต ตลอดจนองค์กรผู้รับผิดชอบในระบบการควบคุมและตรวจสอบอย่างไร จึงจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

กฎหมายปกครองของอังกฤษมิได้แยกตัวออกมาเป็นสาขากฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายทั่วไปของประเทศ ซึ่งต่างกับในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครอง (Droit administratif) แยกไว้สำหรับบังคับใช้กับปัญหาด้านปกครองโดยเฉพาะ นอกจากนี้อังกฤษยังไม่มีองค์กรหรือวิธีการเฉพาะสำหรับควบคุม หรือตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นการทั่วไปเหมือนอย่างในฝรั่งเศส ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองเกือบทุกรูปแบบสามารถร้องขอรับการเยียวยาได้จากศาลปกครองท้องถิ่น (Tribunal administratif) และ Conseil d'Etat อย่างไรก็ตามกฎหมายปกครองของอังกฤษได้พยายามที่จะจัดประเภทความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ชัดเจนแจ้งว่าความเดือดร้อนประเภทใดบ้างที่ควรได้รับการเยียวยา และมีวิธีการเพื่อให้ได้รับการเยียวยาอย่างไร ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนอาจจะต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (the ordinary courts of law)

หรืออาจต้องไปดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (Quasi - Judicial Committee หรือ Administrative Tribunals) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการนั้นโดยเฉพาะ หรือบางกรณีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอาจต้องดำเนินการโดยวิชิษุทธธรรมต่อรัฐมนตรี (Minister of the Crown) ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรงเสียก่อน และท้ายที่สุดอาจจะต้องอาศัยช่องทางทางการเมือง เช่น การร้องขอความเป็นธรรมต่อ "Ombudsman" ซึ่งตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1967 โดย The Parliamentary Commissioner Act 1967 และเรียกชื่อผู้ตรวจการของรัฐสภาดังกล่าวว่า the Parliamentary Commissioner for Administration หรือ P.C.A.

สำหรับการดำเนินคดีทางศาลยุติธรรมนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่พอใจการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรทางปกครองในอังกฤษ อาจดำเนินการขอรับการเยียวยาจากศาลยุติธรรมได้ใน 3 กรณีด้วยกัน คือ

- (1) ฟ้องเป็นคดีแพ่งสามัญตามหลักกฎหมายในเรื่องละเมิด ผิดสัญญาหรือกึ่งสัญญา (Quasi-Contract)
- (2) ฟ้องขอให้ศาล High Court ใช้อำนาจตรวจสอบ (Supervisory Jurisdiction) ที่มีอยู่เหนือศาลลำดับรอง (Inferior Courts) ทำการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบและออก Prerogative Order ในรูปของคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยหรือการกระทำทางปกครองนั้น (Certiorari) คำสั่งห้ามมิให้กระทำการอันมิชอบ (Order of Prohibition) คำสั่งบังคับให้กระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Mandamus) ออกคำสั่งตามหลักกฎหมาย Equity ประกาศแสดงสิทธิของผู้ร้อง (Declaration) คำสั่งห้ามกระทำการ (Injunction) หรือคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกกักขังไว้โดยมิชอบ (Habeas Corpus) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสิทธิของผู้ร้องว่ามีอยู่อย่างไร และถูกล่วงละเมิดในลักษณะใด
- (3) อุกฤษณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองต่อศาลตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้สิทธิไว้ (Statutory Appeals)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเยอรมันกำหนดไว้ในมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธ์รัฐไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

เขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมันโดยทั่วไป ได้แก่ ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภท ที่มีเนื้อหาแห่งคดีเป็นผลโดยตรงจากกฎหมายมหาชน แต่มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังนี้

- ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
- ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายมหาชนอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง
- คดีปกครองในสาขาพิเศษที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชำนาญพิเศษ เช่น ศาลสังคมมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม และศาลภาษีอากรมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรต่าง ๆ

ศาลปกครองเยอรมันยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครองระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ตัวอย่างเช่น

- ข้อพิพาทระหว่างองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) 2 แห่ง ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนหนทาง
- ข้อพิพาทระหว่างองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) กับองค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจควบคุมกำกับ (Aufsichtsbehörde) ในกรณีที่องค์กรที่ควบคุมกำกับใช้อำนาจยกเลิกมติของคณะกรรมการขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชน
กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะของคำฟ้องที่สำคัญอยู่ 2 ประเภท
ประเภทแรก คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า
Anfechtungsklage

ประเภทที่สอง คำฟ้องขอให้สั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ
เรียกว่า Verpflichtungsklage

- คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ประชาชนจะยื่นคำฟ้อง
ดังกล่าวต่อศาลปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยหรือการสั่งการ
ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยจะโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt)
เพื่อขอให้ศาลพิพากษายกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ตัวอย่างของ
คำฟ้องนี้ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลอาคารแจ้งต่อ
เจ้าของอาคารให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ซ่อมแซมอาคาร ซึ่งมีลักษณะไม่แข็งแรง
อาจจะทรุด หรือพังทลายได้ง่าย แต่เจ้าของอาคารดังกล่าวไม่เห็นด้วยจึงฟ้องต่อ
ศาลปกครองขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

อย่างไรก็ตามบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบซึ่งสิทธิของตนจาก
นิติกรรมทางปกครอง ก็อาจยื่นคำฟ้องดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่
บ้านข้างเคียงฟ้องโต้แย้งคัดค้านใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ขออนุญาตสร้างบ้าน

- คำฟ้องขอให้สั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ มิใช่คำฟ้องขอให้
ศาลพิพากษายกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นเรื่องที่ขอให้ศาลสั่งให้
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายมหาชนของ
ผู้ยื่นคำฟ้องออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์ให้แก่เขา ตัวอย่างเช่น
ประชาชนผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารบ้านเรือน แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาตให้ประชาชนผู้นั้นจะต้องยื่นคำฟ้องขอให้สั่งให้ฝ่ายปกครอง
กระทำการ (Verpflichtungsklage) ต่อศาล คำฟ้องดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับ
นิติกรรมทางปกครองที่ออกให้แก่ผู้อื่นเป็นภาระแก่ผู้อื่น แต่เป็นคุณแก่ผู้ยื่นคำฟ้อง
ตัวอย่างเช่น คำฟ้องขอให้ออกคำสั่งให้ผู้ที่อาศัยอยู่บ้านข้างเคียงปฏิบัติหน้าที่อย่างใด
อย่างหนึ่ง

นอกจากคำฟ้องสองประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีคำฟ้องอื่น ๆ อีกเช่น คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) และคำฟ้องขอให้ปฏิบัติภารกิจให้คืบประโยชน์แก่ตน (Leistungsklage)

เงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่สำคัญคือ ผู้ฟ้องจะต้องเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของตนตามกฎหมาย (eigene Rechte) ถ้าเขาฟ้องเกี่ยวกับเรื่องของส่วนรวมแล้วอ้างประโยชน์ที่ตนจะพึงได้จากเรื่องของส่วนรวมดังกล่าว ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้อง

ศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่จะต้องพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองแทบทุกสาขา เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร กฎหมายส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา และสาขาใหม่คือ กฎหมายว่าด้วยการลิขสิทธิ์

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ข้อพิพาททางปกครองฝรั่งเศส คือ ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องเป็นจำเลย ส่วนโจทก์อาจเป็นเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นที่ไม่ใช่จำเลยก็ได้ และในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริการสาธารณะโดยเอกชนหนึ่ง นิติบุคคลมหาชนจะมีอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายให้ไว้

ลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสหรือที่เรียกว่าสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้แก่

- คำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎฎีกา
- ข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพของข้าราชการหรือพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎฎีกาของประธานาธิบดี
- คำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง
- คำฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของรัฐมนตรี ซึ่งมีผลใช้บังคับโดยทั่วไป
- ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คดีที่เกิดขึ้นในทะเลหลวง หรือในต่างประเทศ
- คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองของสภาวิชาชีพต่าง ๆ

สหรัฐอเมริกา

มูลแห่งคดีที่คู่ความมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำทางปกครอง มี 2 ประเภท คือ

1. คดีปกครองตาม Common Law

1.1 คดีคำขอให้ศาลแสดงสิทธิหรือความสัมพันธ์ทางกฎหมายอย่างอื่นของคู่ความผู้มีส่วนได้เสียอันเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาท ยกเว้น คดีภาชีอากร (The Declaratory Judgment Act)

1.2 คดีคำขอให้ศาลออก Writ of Mandamus ซึ่งเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือขององค์กรปกครองอันมีต่อโจทก์ เพราะหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกเจ้าหน้าที่ละเมิด ส่วนคำสั่งอย่างอื่น เช่น Writ of Certiorari, Writ of Prohibition และ Habeas Corpus มีใช้น้อยมากในคดีปกครอง

2. คดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Administrative Procedure Act หรือเรียกชื่อย่อว่า APA) APA ได้บัญญัติโครงสร้างของการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลว่า จะต้องเป็นข้อพิพาทที่ขอให้ศาลมีคำสั่ง ดังนี้

2.1 Orders of Enforcement คือ คดีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่บังคับบัญชาตามกฎหมาย

2.2 Declaratory Judgments คือ คดีคำขอให้ศาลประกาศสิทธิหรือความสัมพันธ์ทางกฎหมายของคู่ความ

2.3 Compulsory Orders คือ คดีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

2.4 คำพิพากษายกเลิกเพิกถอนผลแห่งการกระทำทางปกครอง

ข้อเสนอแนะเรื่องเขตอำนาจขององค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาท

ทางปกครองของประเทศไทย

คณะกรรมการธิการเห็นว่าในระยะเริ่มแรกสมควรจำกัดเขตอำนาจขององค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาททางปกครองไม่ใหกว้างขวางมากนักเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนอันเกิดจากความไม่เข้าใจในหลักของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยให้มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในประเด็นดังต่อไปนี้เท่านั้น

(1) ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง¹ หรือกฎ² ว่า

- คำสั่งทางปกครองหรือกฎออกโดยผิดกฎหมายหรือไม่
- เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎโดยเกินอำนาจหรือ

นอกเหนือจากอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

- คำสั่งทางปกครองหรือกฎออกโดยผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

หรือไม่

- เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งหรือกฎโดยผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ

หรือไม่

(2) เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

คำฟ้องตาม (1) และ (2) ผู้ร้องจะต้องขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง³ ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง

¹ ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ได้นิยามคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ดังนี้ "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

² ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ได้นิยามคำว่า "กฎ" ไว้ดังนี้

"กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ระบุตัวบุคคล

³ ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. บัญญัติเรื่องการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วนที่ 5

2.3 ศึกษาองค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

องค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ ได้มีการจัดโครงสร้างขององค์กรไว้เป็น 2 ระบบคือ

(1) ระบบศาลเดี่ยว หมายถึง องค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งอยู่ในโครงสร้างของศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาข้อพิพาทในคดีปกครองด้วย ซึ่งได้แก่ ระบบศาลของสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ และสหรัฐอเมริกา

สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของระบบกฎหมาย Common Law คือ การให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งต่างจากที่เป็นอยู่ในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปที่นิยมจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นมารับผิดชอบโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมการให้ศาลยุติธรรมรับผิดชอบหน้าที่ด้านนี้โดยไม่จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นต่างหากนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ในส่วนดีนั้น เป็นการตัดปัญหายุ่งยากในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะต้องคาบเกี่ยวกันอย่างหลีกเลียงไม่ได้ ส่วนข้อเสียนั้น ได้แก่ ปัญหาผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีปกครองรวม ๆ ไปกับคดีแพ่งสามัญ ทัวไปนั้นมักจะขาดความรู้ ความเข้าใจในแนวความคิดของกฎหมายปกครอง ลักษณะพิเศษของคดีปกครอง และข้อจำกัดต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ที่ต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน กับที่ยังทำให้มีการนำกฎเกณฑ์ด้านวิธีพิจารณาความต่าง ๆ ที่ใช้อยู่กับคดีแพ่งสามัญมาใช้บังคับแก่คดีปกครองอย่างไม่เหมาะสมทำให้การพิจารณาคดีปกครองต้องล่าช้าและขาดประสิทธิภาพไปโดยไม่จำเป็น

จากข้อเสียต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อเอง ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงระบบที่เป็นอยู่ในอังกฤษก่อนปี ค.ศ. 1977 หลายประการ ตั้งแต่การเสนอให้นำระบบศาลปกครองและกฎหมายปกครองอย่างในภาคพื้นทวีปยุโรปมาใช้แทนระบบเดิมเสียเลย ไปจนกระทั่งข้อเสนอมให้ปรับปรุงระบบเดิมให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นในด้านการจัดองค์กร และวิธีพิจารณาความเท่านั้น ซึ่งหลังจากที่ได้ศึกษาพิจารณาข้อเสนอด่าง ๆ อยู่หลายปี รัฐบาลอังกฤษก็เลือกที่จะคงระบบเดิมไว้โดยเพียงแต่แก้ไขปรับปรุงองค์กร และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเพียงเล็กน้อยตามแบบอย่างประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และแคนาดาบางรัฐเท่านั้น กล่าวคือก่อนปี ค.ศ. 1977 การร้องขอ Prerogative Remedies ได้แก่ Order of Certiorari, Prohibition Order หรือ Mandamus จะต้องร้องขอต่อศาล High Court แผนก Queen's Bench ในขณะที่การฟ้องเรียกค่าเสียหาย และคำสั่งแสดงสิทธิ (Declarations) จะต้องกระทำต่อผู้พิพากษาคนเดียว ใน Queen's Bench Division ส่วนการฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามจำเลยกระทำการอันละเมิดต่อกฎหมาย (Injunctions) จะต้องกระทำในศาล High Court แผนก Chancery การแบ่งแยกองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของคำขอรับการเยียวยา (Remedies) นี้ นอกจากจะทำให้ยุ่งยากแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นผลต่อเนืองให้ต้องใช้วิธีพิจารณาที่แตกต่างกันสำหรับคดีปกครองแต่ละประเภทนี้ด้วย และหากผู้ร้องขอเลือกช่องทางในการดำเนินคดีของตนผิดพลาดไป เช่น ไปร้องขอ Prerogative Remedies ในขณะที่ตนมีสิทธิที่จะได้ Declaration หรือ Injunction เช่นนี้ ศาลก็จะต้องยกคำร้องนั้นเสีย แม้จะเป็นที่ชัดเจนแจ้งว่าผู้ร้องขอมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาในทางอื่นอยู่ก็ตาม

ข้อเสียดังกล่าวนี้อได้รับการแก้ไขให้หมดไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 โดยคณะกรรมการด้านกฎระเบียบของศาลสูงสุด (the Rule Committee of the Supreme Court) ได้ปรับปรุง Order 53 ของ the Rules of the Supreme Court ให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเพียงพอ (sufficient interest) สามารถที่จะร้องขอให้ศาล High Court แผนก Queen's Bench ทำการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองและออกคำสั่งต่าง ๆ ที่ผู้ร้องมีสิทธิได้รับได้ทุกกรณี โดยไม่ต้องแยกไปร้องขอตามแผนกต่าง ๆ เหมือนดังที่เคยเป็นอยู่ก่อน ค.ศ. 1977

คำร้องขอใหม่นี้ให้กระทำในชื่อรวมว่า "application for judicial review" ซึ่งหากศาลเห็นว่าผู้ร้องขอมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาในรูปแบบใด ก็ย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้การเยียวยาไปตามสิทธิของผู้ร้องได้ รวมทั้งการสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้องได้ตามที่ขอด้วย

ในกรณีที่ผู้ร้องได้ระบุขอให้ศาลสั่งฝ่ายปกครองหยุดกระทำการที่มีชอบ (Prohibition Order) หรือสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการวินิจฉัยโดยมีชอบของฝ่ายปกครอง (Certiorari) นั้น กฎระเบียบใหม่ระบุให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับการกระทำที่ยกฟ้องไว้ชั่วคราวก็ได้ และแม้ในกรณีอื่นศาลก็มีอำนาจที่จะใช้วิธีการชั่วคราวได้ตามที่เห็นสมควรเช่นกัน นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองกระทำการหรือวินิจฉัยสั่งการใดไปโดยมีชอบและจะออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอน (Certiorari) ให้ศาลยังมีอำนาจที่ไม่เคยมีมาแต่เดิมที่จะสั่งให้ส่งเรื่องกลับไปให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องทำการวินิจฉัยสั่งการเสียใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏแก่ศาลได้ด้วย

การปรับปรุงองค์กรและวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมเสียใหม่ดังนี้เป็นผลให้อังกฤษมีศาลที่รับผิดชอบคดีปกครองโดยเฉพาะขึ้นอย่างใหม่เป็นทางการ ได้แก่ แผนกคดีปกครองในศาล Queen's Bench Division ของ High Court ซึ่งจะ เป็นรากฐานให้ศาลอังกฤษสามารถพัฒนาบุคลากรและหลักกฎหมายปกครองให้มีลักษณะเฉพาะด้าน (specialization) ได้ในโอกาสต่อไป ความสำเร็จของการปรับปรุงตามแนวทางนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ดังนั้นต่อมาในปี ค.ศ. 1981 รัฐสภาอังกฤษจึงได้นำกฎระเบียบใหม่ตาม Order 53 ไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้เป็นการมั่นคงถาวรโดยมีการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวได้แก่ the Supreme Court Act 1981

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวนี้แทบจะมิได้กระทบถึงด้านสารบัญญัติของกฎหมายปกครองอังกฤษเลย ดังนั้นข้อจำกัดทางสารบัญญัติที่ห้ามมิให้ศาลยุติธรรมเข้าไปทบทวนตรวจสอบการกระทำทางปกครองในบางกรณีจึงยังคงต้องมีอยู่เช่นเดิม

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาไม่มีศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษเฉพาะประเภทคดี การตรวจสอบการกระทำทางปกครองเป็นอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป การจัดตั้งศาลปกครองชั้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นได้

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ the United States District Courts ซึ่งมีเขตอำนาจทั่วไปในคดีข้อพิพาทเรื่องปัญหาเกี่ยวกับสหรัฐ (federal questions) หรือปัญหาที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามกฎหมายของสหรัฐ (federal law) การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลมี 2 ประเภท ได้แก่

1. การตรวจสอบตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory review) กล่าวคือ มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อำนาจศาลบางศาลโดยเฉพาะ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองบางองค์กรโดยเฉพาะ และ APA บัญญัติว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองในกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้น ตัวอย่างเช่น กฎหมายลายลักษณ์อักษรบางฉบับบัญญัติให้เริ่มคดีปกครองที่ the Circuit Court of Appeals ซึ่งมี 12 ศาล แต่ศาลที่รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษามากที่สุดประมาณครึ่งหนึ่งของทั้งหมด คือ the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit

2. การตรวจสอบตามกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (non - statutory review) กล่าวคือ คู่ความยื่นคำฟ้องตั้งสิทธิตามเขตอำนาจทั่วไปของศาล APA บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้ใช้วิธีพิจารณาของคดีสามัญ ทั้งนี้ เพราะการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองทุกประเภท ต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล

อำนาจศาลในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองเป็นอำนาจทั่วไปของฝ่ายตุลาการ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนแม้กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติว่าคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองเป็นที่สุด ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล

(2) ระบบศาลคู่ หมายถึง องค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่แยกเป็นอีกโครงสร้างหนึ่งต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งได้แก่ ระบบศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ศาลปกครองเยอรมัน (Die Verwaltungsgerichtbarkeit) จัดอยู่ในองค์การที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นองค์การที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนในขอบเขตของกฎหมายปกครอง องค์การศาลปกครองจะเป็นอิสระและแยกต่างหากจากหน่วยงานของฝ่ายปกครอง โครงสร้างของศาล เขตอำนาจ และวิธีพิจารณาของศาลปกครอง จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง

ก. โครงสร้างศาลปกครองเยอรมัน ประกอบด้วยไปด้วย 3 ชั้นศาล คือ

- ชั้นแรก ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte)
- ชั้นที่สอง ศาลปกครองมลรัฐ (Oberverwaltungsgerichte หรือ Verwaltungsgerichtshofe)
- ชั้นสูงสุด ศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (das Bundesverwaltungsgericht)

(1) ศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะผู้พิพากษาได้แก่ ผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน

ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์มาจากประชาชนผู้ที่ประกอบสัมมาอาชีพมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 4 ปี ซึ่งไม่สังกัดกลุ่มอาชีพใดหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ จะไม่เข้าร่วมในการประชุมวินิจฉัยคดี แต่จะร่วมในการพิจารณาชั้นสืบพยาน ศาลปกครองชั้นต้นจะวินิจฉัยตัดสินคดีได้ ก็ต่อเมื่อผู้พิพากษาอาชีพร่วมกันพิจารณาพิพากษาทั้ง 3 คน

ในชั้นเตรียมคดี ผู้พิพากษาอาชีพคนเดียวดำเนินการได้ ผู้พิพากษาคณะนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบส่วนงานในชั้นวินิจฉัยตัดสินคดีด้วย ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่า คู่ความเห็นด้วย และองค์คณะได้มอบหมายให้ผู้พิพากษาคณะนี้ดำเนินการ อำนาจของผู้พิพากษาคณะเดียวจะปรากฏในกฎหมายว่าด้วยผู้ลี้ภัย

(2) ศาลปกครองมลรัฐ เรียกผู้พิพากษาในศาลปกครองมลรัฐว่า Senate โดยทั่วไปแทบทุกมลรัฐจะมีองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 2 คน ผู้พิพากษาอาชีพคนเดียวมีอำนาจในการวินิจฉัยสำหรับ ขั้นตอนระเตรียมคดี

(3) ศาลปกครองสหพันธรัฐ เรียกผู้พิพากษาในศาลปกครองสหพันธรัฐว่า Senate องค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน ศาลปกครองสหพันธรัฐมีอยู่เพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุงเบอร์ลิน

ข. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

(1) ศาลปกครองชั้นต้น เป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททุกเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นศาลชั้นต้น แต่มีข้อยกเว้นบางคดีที่เริ่มต้นคดีที่ศาลปกครองมลรัฐ หรือศาลปกครองสหพันธรัฐแล้วแต่กรณี

(2) ศาลปกครองมลรัฐ เป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมาจากศาลปกครองชั้นต้น

(3) ศาลปกครองสหพันธรัฐ เป็นศาลที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งมาจากศาลปกครองมลรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วจะต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่วินิจฉัยแตกต่างไปจากแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสหพันธรัฐ หรือเรื่องที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อนโยบายแห่งคดี

ค. ขั้นตอนและหลักวิธีพิจารณาในชั้นศาลปกครอง

(1) ขั้นตอน การจะฟ้องคดีไม่ว่าด้วยคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) หรือด้วยคำฟ้องขอให้สั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Verpflichtungsklage) โดยทั่วไปจะต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmässigkeit) โดยองค์กรฝ่ายปกครองที่รับวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ที่จะฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรดังกล่าว และเมื่อมีการตรวจสอบในชั้นอุทธรณ์ภายในอำนาจบริหารแล้ว เขาไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ภายใน 1 เดือน

(2) หลักกฎหมายวิธีพิจารณา

- หลักการตั้งสิทธิของคู่ความ (Dispositionsmaxime)

ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาภายในขอบเขตของคำฟ้อง

- การสืบพยานด้วยหลักการพิสูจน์ความจริง

(Untersuchungsgrundsatz) เป็นหน้าที่ของศาลที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง โดยไม่จำกัดผูกพันจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบเสนอไป

- ก่อนที่ศาลปกครองจะพิพากษาคดีคู่ความอาจขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ (vorläufiger Rechtsschutz)

- ถ้าผู้ยื่นคำฟ้องไม่อาจชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ ก็อาจขอให้ศาลสั่งให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา (Prozesskostenhilfe) ซึ่งรวมถึงการจัดหาทนายความ โดยผู้ยื่นคำฟ้องไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้ด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่คล้ายกับระบบศาลของประเทศเยอรมัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกต่างหากออกจากกัน ศาลในแต่ละระบบจะมีศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง ศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรม คือ ศาลฎีกาที่เรียกว่า "La Cour de Cassation" ส่วนศาลสูงสุดของระบบศาลปกครอง คือ สภาแห่งรัฐที่เรียกว่า "Le Conseil d'Etat" ผู้พิพากษาของศาลในแต่ละระบบจะมีคุณสมบัติ ที่มาและการคัดเลือกที่แตกต่างกัน ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ก็จะให้ศาลระงับการขัดกันทางคดี (Le Tribunal des Conflits) เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ปัจจุบันศาลปกครองฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ดังนี้

ชั้นต้น ศาลปกครองในชั้นต้นนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น (Les tribunaux administratifs) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองทั่วไป ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองพิเศษโดยเฉพาะ มีอยู่ 50 กว่าแห่งทั่วประเทศ

(2) ศาลปกครองพิเศษ (Les juridictions administratives specialisees) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภทที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ศาลบัญชี ศาลงบประมาณ และการคลัง อย่างไรก็ตามคำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษดังกล่าวอาจอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐได้

ชั้นอุทธรณ์ เพิ่งจะก่อตั้งขึ้นในปี 1987 มีอยู่ 5 แห่งทั่วประเทศ ทำหน้าที่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดไม่อาจรับปริมาณคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้นทั่วประเทศได้

ชั้นสูงสุด สภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) มีอำนาจหน้าที่ 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

- (1) เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล
- (2) พิจารณาคดีปกครอง
- (3) รับพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองพิเศษ

ผู้พิพากษาและบุคลากรในระบบศาลปกครองมีลำดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม เช่น คัดเลือกมาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ข้าราชการจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีคุณสมบัติพิเศษ ศาสตราจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายมหาชนในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2.4 ข้อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง

ของประเทศไทย

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีองค์กรที่รับวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง อยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จัดอยู่ในองค์กรของฝ่ายบริหารเพราะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่ประชาชนผู้เดือดร้อนร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ศาลยุติธรรม มีกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุลาการ เป็นองค์กรตุลาการที่อิสระจากฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลยุติธรรมจึงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ปฏิบัติกับคดีปกครองเสมือนหนึ่งเป็นคดีแพ่ง

การจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในระบบศาลคู่ตามแนวของกลุ่มประเทศที่ใช้ประมวล (Civil Law) โดยพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานตุลาการ หรือในระบบศาลเดี่ยวตามแนวกลุ่มประเทศที่ไม่ใช้ประมวล (Common Law) โดยมีกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุลาการนั้น ควรพิจารณาถึงข้อดีข้อเสีย ดังนี้

(1) ข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง

โดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานตุลาการ (ระบบศาลเดี่ยว)

ข้อดี

- กระทรวงยุติธรรมมีประสบการณ์ในการจัดตั้งศาลและมีความพร้อมในด้านสถานที่ หากจะจัดตั้งศาลปกครองทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค โดยในระยะแรกอาจใช้อาคารของศาลต่าง ๆ เป็นห้องพิจารณาคดีปกครองและห้องทำงานของเจ้าหน้าที่ตุลาการและผู้พิพากษา

- ระบบงานตุลาการของศาลยุติธรรมสามารถนำมาปรับใช้กับระบบงานตุลาการศาลปกครองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การโอนย้ายข้าราชการตุลาการที่มีความรู้ความสามารถในงานตุลาการมารับผิดชอบงานตุลาการศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ทันที เพราะอยู่ในกระทรวงเดียวกัน

- การนำระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการมาใช้กับผู้พิพากษาศาลปกครองด้วย จะเห็นภาพที่ชัดเจนว่า องค์คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการแต่งตั้ง โอนย้ายและวินัยของผู้พิพากษาศาลปกครอง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ใช้อำนาจตามความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

- ระบบศาลเดี่ยวมีความเป็นเอกภาพของระบบศาล การโอนย้ายผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ กระทำได้อย่างรวดเร็วและไม่มีขั้นตอนมาก การประสานงานระหว่างศาลต่าง ๆ มีความคล่องตัวสูง ประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรศาลใหม่เท่าใดนัก เพราะคดีข้อพิพาททางปกครองในปัจจุบันนี้ก็สามารถฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว คงเปลี่ยนแปลงเฉพาะความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลและวิธีพิจารณาความในคดีปกครอง

ข้อเสีย

- วิธีคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครอง หากใช้วิธีสอบคัดเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาโดยไม่มีการทดสอบความรู้กฎหมายมหาชนแล้วให้ปฏิบัติงานในศาลยุติธรรมจนอาวุโสถึงชั้น 5 แล้วจึงแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองประการหนึ่ง และการแต่งตั้งจากพนักงานคดีปกครอง ซึ่งไม่แน่ชัดว่ามีการสอบคัดเลือกความรู้กฎหมายมหาชนหรือไม่อย่างไร จึงไม่มีหลักประกันที่ดีว่า ผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านปกครองหรือกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง

- ระบบบริหารงานบุคคลที่ยึดระบบการเข้ารับราชการเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา ก่อนหรือหลัง เป็นสิ่งที่บอกอาวุโสเพียงอย่างเดียวอย่างเคร่งครัด ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้พิพากษาจะไม่มี ความกระตือรือร้นไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพราะเกรงว่าจะเสียอาวุโสไป ส่วนผู้พิพากษาที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศ และจะต้องเสียอาวุโสไปนั้นก็จะอยู่ในระบบศาลยุติธรรมได้ไม่นาน มักจะลาออกหรือโอนไปรับราชการที่อื่นก่อนเกษียณอายุราชการ

- ศาลชำนาญพิเศษที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรมมีแนวโน้มที่จะถูกครอบงำโดยแนวความคิดของศาลคดีสามัญได้ง่าย และในกรณีที่ขาดบุคลากรผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายมหาชน ก็จะต้องตั้งผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญคดีสามัญมาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างหลักเลียงไม่ได้ เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันในศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลภาษีอากร อันจะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

(2) ข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรวินัยข้าราชการคดีปกครอง

โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ รับผิดชอบงานธุรการ (ระบบศาลคู่)

ข้อดี

- วิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองจะแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินและจะต้องมีประสบการณ์ เป็นการคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในวงกว้างด้านกฎหมายมหาชน การให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในตัวผู้พิพากษาศาลปกครองก่อนจึงจะเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งทำให้อำนาจตุลาการในส่วนของศาลปกครองระบบศาลคู่มีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย
- การมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือส่วนราชการอื่น นอกเหนือจากกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) รับผิดชอบงานธุรการ ศาลปกครองและงานบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลปกครอง ย่อมเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาการครอบงำศาลปกครองโดยแนวความคิดของศาลคดีสามัญ และไม่ติดขัดอยู่กับระบบอาวุโสที่นับวันเข้ารับราชการเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม เป็นเกณฑ์อย่างเคร่งครัดอาวุโสในระบบศาลคู่จะพิจารณาจากความรู้ความสามารถที่เห็นประจักษ์ และประสบการณ์ในการทำงานประกอบกันซึ่งจะเป็นเครื่องจูงใจให้ผู้ที่มิคุ้นสมบัติที่เหมาะสมให้ความร่วมมือเมื่อได้รับการทาบทามให้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง
- การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งตามวาระย่อมทำให้ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้นั้นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและไม่ต้องเกรงว่า ตนจะไม่ได้รับความดีความชอบหรือตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเที่ยงธรรมให้แก่คู่ความ

ข้อเสีย

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีสถานที่และระบบงานธุรการขนาดเล็กจะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมากในการสร้างอาคาร และการหาสถานที่ทำการให้มีจำนวนเพียงพอที่จะรองรับปริมาณคดีปกครองนั้น ย่อมมีความยากลำบากเมื่อเปรียบเทียบกับความพร้อมด้านสถานที่ของกระทรวงยุติธรรมที่มีอยู่แล้วที่วราชนาฎจักร
- การสรรหาบุคลากรที่มาจากข้าราชการประจำสังกัดฝ่ายบริหาร มาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองขึ้นต้นในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกของการจัดตั้งศาลปกครองนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขัดกันได้ ซึ่งจะทำให้ภาพความเป็นกลางของศาลปกครองเสียไป

- ระบบการพิจารณาคดีปกครองยังไม่แข็งแกร่งจะมีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม การพิจารณาที่ทำในรูปคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ประชาชนเข้าถึงการพิจารณาได้ยาก ย่อมทำให้ขาดความเชื่อถือจากประชาชน

- การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองตามวาระ หากให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวอาจทำให้เกิดปัญหาในการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาให้เพียงพอรองรับปริมาณคดีปกครองในอนาคตได้

- การให้ศาลปกครองในระบบศาลคู่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาถึงค่าสินไหมทดแทนด้วยย่อมก่อให้เกิดปัญหาคดีซ้ำซ้อนกับคดีละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม และการบังคับคดีที่มีผลในทางแพ่งนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อการนี้อีก

3. ข้อสังเกตของคณะกรรมการ

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาถึงลักษณะของข้อพิพาททางปกครองและองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ตลอดจนข้อดี ข้อเสียของการจัดตั้งศาลปกครองประเทศไทยในระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่แล้ว เห็นว่าการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในรูปของ "ศาลปกครอง" ในระบบศาลคู่ โดยมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ชั้นในประเทศไทยจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าการจัดตั้งในระบบศาลเดี่ยว ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) การคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองในระบบศาลคู่ โดยมีคณะกรรมการในการคัดเลือก จะสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง เป็นการเปิดกว้างให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด อันจะเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าคดีของตนได้รับการวินิจฉัยตัดสินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวกับคดีนั้น ๆ

(2) การให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในตัวผู้พิพากษาศาลปกครองก่อนที่จะนำเสนอรายชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทำให้อำนาจตุลาการในส่วนของศาลปกครองระบบศาลคู่มีความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตย

(3) เป็นการหลักเลี่ยงการครอบงำศาลปกครอง ทั้งในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งและในระยะยาวโดยแนวความคิดของศาลคดีสามัญ ตลอดจนไม่ติดขัดอยู่กับระบบอาวุโสที่นับวันเข้ารับการเป็นผู้พิพากษาอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถพิเศษและความเหมาะสมในการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

(4) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งตามวาระทุกคน ทำให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา อันเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นธรรมให้แก่คู่ความ ระบบการแต่งตั้งที่เป็นระบบเปิดทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูง จะทำให้ได้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ผู้พิพากษาคณะใดที่ไม่พัฒนาความรู้ของตนเอง หรือมีความประพฤติ หรือผลงานไม่เป็นที่พอใจ ก็จะไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอีก หรือรัฐสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ซึ่งจะแตกต่างจากระบบศาลเดี่ยวที่มีผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นแกนนำ หากผู้พิพากษาคณะใดไม่พัฒนาความรู้ ความสามารถ หรือมีผลงานไม่เป็นที่พอใจ ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจดำเนินการกับผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการประจำเช่นนี้ได้ถนัดนัก

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ศาลปกครองในระบบศาลคู่ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้ อีกด้วยคือ

(1) จะต้องเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรที่ดูแลด้านบริหารงานบุคคล โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจก้าวล่วงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

(2) ในระยะเริ่มแรกศาลปกครองไม่ควรมีเขตอำนาจกว้างขวางมากนัก โดยควรให้มีเขตอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

- ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือกฎว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เกินอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผิดขั้นตอนวิธีพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่

- เจ้าหน้าที่ทะเลาะต่อหน้าที่ของตนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

อนึ่งก่อนเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ร้องจะต้องขอให้ เจ้าหน้าที่ทบทวนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเสียก่อน

(3) ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองจะต้องให้โอกาสคู่ความ นำพยานหลักฐานต่าง ๆ ของตนเข้าสู้คดีโดยเปิดเผยในห้องพิจารณาคดี ส่วนผู้พิพากษา ก็มีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ และดูแลการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยความเรียบร้อย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือประพฤติดนไม่สมควรอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลได้ การพิจารณาคดีจะต้องยึดหลัก ความสะดวก ความรวดเร็ว ความเรียบง่าย และประหยัด โดยยึดหลักการได้ส่วนค้นหาความจริงเป็นสำคัญ

(4) การบังคับคดีปกครอง ศาลปกครองต้องมีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ และในกรณีที่ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องคำสั่งใหม่ทดแทนด้วยนั้น จะต้องมึหน่วยงานบังคับคดี ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้รับคำสั่งใหม่ทดแทนโดยไม่ชักช้า

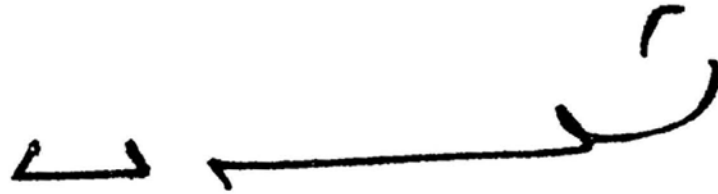
สำหรับประเด็นเรื่องส่วนราชการใดจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ศาลปกครองนั้น คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่า ควรให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณา ตามความเหมาะสม แต่คณะกรรมาธิการฯ ใคร่ตั้งข้อสังเกตว่า ชื่อที่ใช้เรียกองค์กร วินิจฉัยคดีปกครองอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น เรียกว่า "ศาล" "สภา" หรือ "คณะกรรมการ" ก็ได้ ซึ่งการจะเรียกชื่ออย่างไรย่อมอาศัยความเป็นมาในทาง ประวัติศาสตร์และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนด้วย ในประวัติการศาลของไทย นับแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูป กระบวนการยุติธรรมของประเทศเป็นต้นมา ศาลทั้งหลายที่เคยกระจัดกระจาย อยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ได้ยกมารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ซึ่งก็ได้พัฒนามาเป็นลำดับจนมีการจัดตั้งศาลชั้นฎีกาพิเศษเฉพาะประเภทชั้นหลายศาล เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ในสมัยหนึ่งเคยถือกันว่า คดีปกครองก็คือ คดีซึ่งอาจจัดตั้งศาลชั้นฎีกาพิเศษขึ้นในกระทรวงยุติธรรมให้รับผิดชอบ

คดีประเภทนี้ได้เช่นกัน เมื่อประกอบกับความนิยมศรัทธาที่ประชาชนมีต่อสถาบันศาล
คุณสมบัตินี้และคุณธรรมของผู้พิพากษา ตลอดจนระบบที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่
ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งมีมายาวนานกว่ากึ่งศตวรรษแล้ว ประชาชนจึงอาจรู้สึกผูกพัน
กับศาลมากกว่าสถาบันหรือองค์กรอื่น ข้อนี้จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องคำนึงถึง
ด้วย ดังนั้น หากจะแยกศาลปกครองออกมาจากกระทรวงยุติธรรมโดยใช้เป็นระบบศาลคู่
มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายตุลาการก็ต้องมีคำอธิบายเหตุผลได้อย่าง
ชัดเจน และต้องสร้างกลไกตลอดจนระบบต่าง ๆ เช่น การให้หลักประกันความเป็นอิสระ
แก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลปกครองขึ้นมาทดแทนกันได้ ประการสำคัญคือ
ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าศาลทั้งหลายเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ดังที่มาตรา 3
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

"มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรง
เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

โดยนัยนี้ ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นไม่ว่าจะสังกัดอยู่ที่ใด และหน่วยงานใด
เป็นฝ่ายตุลาการก็ตาม พระมหากษัตริย์ย่อมทรงใช้อำนาจทางศาลปกครองนั้นด้วย
ดังนั้น การเรียกชื่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ผู้พิพากษาในศาลปกครอง และการบัญญัติ
กฎหมายรองรับการจัดตั้งศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งไม่เหมือนกับศาลทหารที่มีมา
แต่เดิมและพัฒนาเคียงคู่มากับศาลยุติธรรมเป็นเวลานานแล้ว จึงต้องสอดคล้องกับ
บทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญ และหากจะแยกออกจากระบบศาลยุติธรรมก็ควรบัญญัติ
ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีเจตนารมณ์จะให้ เป็นองค์กร
ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับส่วนราชการของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ
โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้วินิจฉัยข้อพิพาททำนองเดียวกันกับผู้พิพากษา
ศาลยุติธรรม การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต้องยึดหลักความเที่ยงธรรม ความสะดวก
ความรวดเร็ว ความเรียบง่าย และประหยัด โดยยึดหลักการได้ส่วนคั่นคว่าหาความจริง
เป็นสำคัญและเพื่อขจัดข้อโต้แย้งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงควรจัดให้มีบทบัญญัติว่าด้วย
องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นหมวดหนึ่งต่างหากจาก
หมวดศาล

คณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ขอเสนอรายงาน
ผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง พร้อมทั้งข้อสังเกตของ
คณะกรรมการฯ เพื่อให้สภาได้โปรดพิจารณา หากสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับ
ผลการพิจารณาศึกษา และข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ แล้ว ขอให้โปรดแจ้งไปยัง
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ
และประชาชนสืบไป



(นายพนัสศักดิ์ วรรณพงษ์)

เลขานุการคณะกรรมการการกการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

เอกสารอ้างอิง

1. คำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายรัฐบาล
2. คำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครอง
3. กรณีตัวอย่างของการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์และการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
4. ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส โดย นายชาญชัย แสวงศักดิ์, รวมเอกสารการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล จัดพิมพ์โดย คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.)
5. หนังสือ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน โดย นายกมลชัย รัตนสกววงศ์ สำนักพิมพ์นิติธรรม พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2537
6. เอกสารที่ได้จากการดูงานศาลปกครองที่เมือง Muenster ของคณะกรรมการปฏิรูป แพลและเรียบเรียงโดย นายกมลชัย รัตนสกววงศ์
7. บทความเรื่อง กฎหมายปกครองและองค์การวินิจฉัยคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา โดย นายจิรนิติ หะวานนท์
8. บทความเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ โดย นายจรัญ ภักดีชนากุล รัฐสภาสาร ปีที่ 38 หน้า 1 - 18
9. บทความเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครอง โดยนายกมลชัย รัตนสกววงศ์ บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 49 ตอน 4, 2536 หน้า 1 - 14
10. คำพิพากษาศาลฎีกา ของสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ปี พ.ศ. 2535 ตอนที่ 12

