



แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน

โดย

นางหลี่ ชุน

ดุชนีพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตร์ดุชนีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

โดย

นางหลี่ ชุน



คู่มือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

APPROACH OF ESTABLISHING ADMINISTRATIVE COURT IN CHINA

BY

MISS LI QUN



A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF LAWS

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

คณาจารย์

ของ

นางหลี่ซุน

เรื่อง

แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตร์คณาจารย์บัณฑิต

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิรมัย พิเศษ มั่นจิตร)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นางหลี่ ชุน
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตยานุพงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแข มั่นจิตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ใช้ในศาลต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น และระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ใช้อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย จากผลการศึกษาพบว่า ประเทศจีนไม่มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองเหมือนอย่างในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นหน้าที่ของศาลประชาชน ซึ่งศาลประชาชนได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองยังคงพบข้อบกพร่องหลายประการด้วยกัน จึงมีข้อเสนอว่า ประเทศจีนควรมีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลประชาชนที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

นับแต่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มีผลใช้บังคับ ทำให้การระงับข้อพิพาททางปกครอง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกยกระดับความสำคัญมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นหัวใจของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ การพิจารณาคดีปกครองของประเทศจีนยังคงมีปัจจัยบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองถูกตั้งข้อสังเกตเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลทางสถิติแล้วพบว่าคู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครองชนะคดีอยู่บ่อยครั้ง ปัญหานี้ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมาในด้านที่ประชาชนขาดความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม และหันไปพึ่งพากระบวนการร้องทุกข์จากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมากกว่า

ประการที่สอง การขาดความเป็นอิสระด้านงบประมาณและค่าใช้จ่ายของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณและค่าใช้จ่ายจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารงานภายในองค์กรยุติธรรมต้องพึ่งพาเงินที่องค์กรฝ่ายปกครองจัดสรรให้ ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสรรงบประมาณให้แก่ศาลอาจได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เนื่องด้วยเหตุผลด้านอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณคร่าวัดไป

ประการที่สาม ปัญหาด้านอัตรากำลังและประสิทธิภาพของบุคลากรในศาลประชาชน กล่าวคือ เมื่อมีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ขึ้น ทำให้ศาลประชาชนรับคดีปกครองไว้พิจารณาเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองกลับยังคงมีจำนวนน้อย ประกอบกับผู้พิพากษาหลายท่านยังมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและประสบการณ์ในการบริหารงานสาธารณรัฐไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาด้านประสิทธิภาพของบุคลากรย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาคดีปกครอง ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองประชาชนและจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองเท่าที่ควร

ด้วยปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น จึงเห็นได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นยังขาดหลักประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวควรต้องได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรกโดยปฏิรูปให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน และให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้น มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะและไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยอาศัยทั้งหลักการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรของรัฐ บทบัญญัติของระบบกฎหมายจีน และนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนประกอบกัน ซึ่งเมื่อได้มีการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรวินิจัยคดีปกครองทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย จึงพบว่าแนวทางที่จะจัดให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนนั้นมีความเป็นไปได้

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน ซึ่งออกแบบโครงสร้างเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุด ศาลปกครองระดับสูง และศาลปกครองระดับพื้นฐาน และได้เสนอแนวทางในการกำหนดกลไกเพื่อประกันความเป็นอิสระของศาลปกครองออกเป็น 2 แนวทาง คือ การประกันความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคล และการประกันความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ศาล

(3)

ปกรองถูกแทรกแซงโดยองค์กรฝ่ายปกรอง และเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากที่สุด

คำสำคัญ: องค์กรวิจัยยุติคดีปกรองในต่างประเทศ, ความจำเป็น, ความเป็นไปได้, แนวทางการสร้างศาลปกรองในประเทศไทย



Dissertation Title	APPROACH OF ESTABLISHING ADMINISTRATIVE COURT IN CHINA
Author	Ms.Li Qun
Degree	Doctor of Law
Major Field/Faculty/University	Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Torpong Kittiyapunpong, Ph.D.
Thesis Co-Advisor	Assistant Professor Niramai Phitkae Manjit, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

This Thesis aims to study a comparative analysis of the system of Administrative Case Proceedings in the courts of foreign countries, especially the countries with established administrative courts, and the system of Administrative Case Proceedings which are currently utilized in China. From the study, it is found that China does not have administrative courts to process administrative cases like other countries with a Dual Court System. Therefore, Administrative Case Proceedings are also the People's Court of China's duty. In which the administrative division has been established specifically for administrative cases. However, some flaws are still found within the Administrative Case Proceedings. Thus, it is recommended that China should establish Administrative Courts separately from People's Court of China that processes Civil and Criminal cases.

As the Administrative Procedure Law of the People's Republic of China came into force in 2014, resulting in prioritization of Administrative resolutions, Judicial Control of Administrative Actions, and Protection of the People's rights and liberties. This, however, is still not the source of problems plaguing the Administrative Justice. There are various factors within the Administrative Procedure that are considered to be obstacles that hinder proper Administration of Justice to the people. These can be divided to 3 issues.

First, there have been some skepticisms about Independence and Impartiality of the Administrative Case Procedures. According to relevant statistics, the Administrative parties often win the cases. As a result, there is lack of trust in Judicial Procedures. The public, therefore, tend to rely on complaint bringing procedure directly from the government, as an administrative section.

Second is the lack of fiscal independence, budgeting and expenses of the Local People's Court. This issue stems from the dependence of the Local People's Court upon the Local Administrative Organizations, resulting in the entirety of the judicial system's management, all of which receive budgeting allocations directly from the administration. Hence, during judicial proceedings that one of the parties is a Local Administrative Organization allocating budgets to the court, there may be no true impartiality since the administration itself has significant influence on the next budgeting allocation.

The third issue is a problem of manpower and personnel's efficiency in the People's Courts. Since the enactment of the Administrative Procedure Law in 2014, the People's Court has been accepting an abundance of Administrative cases and continues to grow progressively. This, coupled with the undertrained, understaffed, and insufficient, and inexperienced judges, severely cripples the efficacy of the Administrative Case Proceedings. And the very proceedings, therefore, do not conform to the law's intention that ensures to provide protection to people and limit the power of the Administration.

Considering the three aforementioned issues, it is to be concluded that the most important problem the People's Court faces is the lack of independence from the Local Administrative Organizations. Hence, the writer asserts that this is the most urgent issue and should be resolved by reforming and establishing an Administrative Court in China. Furthermore, the established Administrative Court should have complete jurisdiction specifically over all administrative cases without any ties to the Local Administrative Organizations. Independence can be achieved by relying on the Separation of Powers of Government Organizations, other provisions of Chinese Law, and policies of Communist Party of China altogether. After the

comparison between the Administrative Organizations that successfully resolve administrative cases in other countries such as England, The United States of America, France, Germany, and Thailand, it is found that there is a possible approach of establishing Administrative Court in China.

The writer would also like to suggest an approach of establishing Administrative Court in China by designing an administrative organizational structure of the court, which should be divided to 3 courts. They are the Supreme Administrative Court, the High Administrative Court, and the Basic Administrative Court. Furthermore, approaches to stipulate mechanisms that guarantee complete autonomy of the Administrative Court are also proposed which are; first, guaranteeing complete independence of personnel management and, second, by guaranteeing the Administrative Case Proceedings to be completely autonomous in order to prevent obstruction by the administrative organizations and to protect civil liberties and rights to its utmost potential

Keywords: Administrative organizations, Necessity, Possibility, Approach of Establishing Administrative Court in China.

กิตติกรรมประกาศ

ดุขุฎิณินพณัธบับนี้สำเร็จเร็ยบร้อยได้ด้ว้ความช่วยเหลือและความกรุณาอย่างยั้งจาก บุคคลหลายท่าน ผู้เขียนได้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้ายเป็นเวลา 2 ปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้เขียนต้องอาศัยความอดทนในการศึกษา ทั้งการทบทวนความรู้ที่มีอยู่เดิม สร้างองค์ความรู้ใหม่ และนำองค์ความรู้ที่มีทั้งหมดมาตกผลึกทางความคิดจนเกิดเป็นดุขุฎิณินพณัธบับ นี้ขึ้น ทั้งนี้ ดุขุฎิณินพณัธบับนี้จะสำเร็จลงมิดได้เลยหากมิได้รั้บความเมตตาและความปรารถนาดีจาก อาจารย์ทุกท่าน ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ และ ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร.นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร เป็นอย่างสูง ที่ได้สละเวลารับเป็นที่ปรึกษาในงานชิ้นนี้โดย ท่านอาจารย์เป็นผู้ชี้แนะ ให้คำปรึกษา แนะนำเพิ่มเติมทั้งยังให้องค์ความรู้ใหม่เพื่อใช้ในการต่อยอด ดุขุฎิณินพณัธบับนี้ รวมถึงเป็นผู้ตรวจทานและแก้ไขดุขุฎิณินพณัธบับนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา ขอขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.Xie Shangguo อธิการบดีของมหาวิทยาลัยชนชาติกวาสีประเทศจีนที่ได้ให้ ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์แก่นื้อหาของดุขุฎิณินพณัธบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ได้รั้บเป็นประธานกรรมการสอบและช่วย ชี้แนะแนวทางในการแก้ไขนื้อหาให้มีความน่าสนใจมากยิ่งขึ้น คำแนะนำและข้อชี้แนะต่าง ๆ ผู้เขียน ได้นำมาปรับใช้และแก้ไขเพื่อให้ดุขุฎิณินพณัธบับมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และท่านอาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการร่วมในการ สอบ ทั้งยังได้ให้คำแนะนำ พร้อมข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ผู้เขียน ขอขอบพระคุณในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านปิยะ ปะดังทา ประธานศาลปกครองสูงสุด ที่กรุณาให้โอกาส ผู้เขียนได้ฝึกงานที่ศาลปกครองทำให้รั้บและเข้าใจกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และท่านวุฒิมิช่วย อธิบดีศาลปกครองกลาง ที่ได้กรุณาให้ผู้เขียนได้สอบถามและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ทำให้ ผู้เขียนได้มีความเข้าใจในระบบศาลปกครองไทยมากยิ่งขึ้น และขอขอบคุณตุลาการศาลปกครอง และ พนักงานคดีปกครองทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนเมื่อครั้งที่ผู้เขียนได้ฝึกงานที่ศาลปกครองซึ่ง ผู้เขียนได้รับการดูแลเอาใจใส่จากทุกท่านเป็นอย่างดียิ่ง นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์เจ้าหน้าที่ และเพื่อนนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือผู้เขียน ทำให้ ผู้เขียนสามารถจบการศึกษาปริญญาดุขุฎิณินพณัธบับในสองปีอย่างที่ตั้งใจไว้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ ครอบครัวของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จ ที่ คอยให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

หากคณาจารย์ในพนธ์ฉบับนี้ จะมีส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและช่วยให้มีการจัดตั้งศาล
ปกครองในประเทศจีน ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดให้แก่อาจารย์ทุกท่าน และบุคคลที่ได้กล่าวมา
ทั้งหมด แต่หากคณาจารย์ในพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

นางหลี่ ชุน



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	11
บทที่ 2 ข้อความคิดพื้นฐานของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรตุลาการ	12
2.1 ลักษณะสำคัญของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	12
2.1.1 หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ	12
2.1.1.1 ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย	13
2.1.1.2 วัตถุประสงค์ของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย	13
2.1.1.3 ขอบเขตของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย	15
2.1.1.4 มาตรฐานของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย	16

2.1.1.5	ขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	16
	(1) การรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท	16
	(2) การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดี	17
	(3) การวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกัน อย่างไร	17
2.1.2	การพิจารณาคดีปกครองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขภายหลัง	17
2.1.3	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดย องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	17
2.2	ความจำเป็นของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	20
2.2.1	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการในฐานะเป็นกลไก ในการทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง บังเกิดผล	20
2.2.2	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการ ควบคุมฝ่ายปกครองที่ทำให้หลักนิติรัฐบังเกิดผลได้จริง	21
2.2.3	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการ ควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ราษฎรได้ดีที่สุด	22
2.2.3.1	ศาลมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง	22
2.2.3.2	ศาลมีหน้าที่ต้องรับพิจารณาคดีเสมอ	23
2.2.3.3	ศาลมีวิธีพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม	23
2.2.3.4	ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ	23
2.2.3.5	คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลบังคับ	23
2.3	ระบบของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	24
2.3.1	ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	24
2.3.1.1	ลักษณะสำคัญของระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษา คดีปกครอง	24
2.3.1.2	รูปแบบของระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	24
	(1) ระบบศาลเดี่ยวที่ไม่มีแผนกคดีปกครอง	25
	(2) ระบบศาลเดี่ยวที่มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ	25
2.3.2	ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	25
2.3.2.1	ลักษณะสำคัญของระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	25

2.3.2.2 รูปแบบของระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	25
(1) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส	26
(2) ระบบศาลปกครองแบบเยอรมนี	26
(3) ระบบศาลปกครองแบบอื่น ๆ	26
2.3.2.3 เหตุผลที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	27
(1) เหตุผลทางประวัติศาสตร์	27
(2) เหตุผลเกี่ยวกับลักษณะของระบบกฎหมายปกครอง	28
2.3.2.4 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครอง โดยใช้ระบบศาลคู่	28
(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครองโดยใช้ระบบศาลคู่	29
(2) ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครองโดยใช้ระบบศาลคู่	29
บทที่ 3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยว	31
3.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศอังกฤษ	31
3.1.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	31
3.1.2 ลักษณะสำคัญของพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	33
3.1.2.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยแผนกคดีปกครองใน ศาลยุติธรรม	33
3.1.2.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษ ทางปกครอง	34
3.1.2.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยใช้กฎหมายธรรมดา	34
3.1.3 รูปแบบของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ	35
3.1.3.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยแผนกคดีปกครอง ในศาลยุติธรรม	35
(1) ระบบศาลยุติธรรม	35
(1.1) ศาลชั้นต้น	35
(1.2) ศาลอุทธรณ์	37
(1.3) ศาลฎีกา	38
(2) โครงสร้างของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม	39

(3) อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของแผนกคดีปกครองใน ศาลยุติธรรม	40
(4) คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของแผนกปกครองใน ศาลยุติธรรม	41
(4.1) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาแผนก คดีปกครองในศาลยุติธรรม	41
(4.2) หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแผนก คดีปกครองในศาลยุติธรรม	42
3.1.3.2 การพิจารณาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยคณะกรรมการ พิเศษทางปกครอง	43
(1) คุณลักษณะสำคัญของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง	43
(1.1) คณะกรรมการพิเศษทางปกครองเป็นคณะกรรมการ กึ่งฝ่ายปกครองกึ่งตุลาการ	43
(1.2) คณะกรรมการพิเศษทางปกครองในฐานะเป็นกลไก สำคัญในการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง	44
(2) รูปแบบของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง	44
(2.1) คณะกรรมการทรัพย์สินและภาษีอากร	44
(2.2) คณะกรรมการอุตสาหกรรมและความสัมพันธ์ระหว่าง อุตสาหกรรม	44
(2.3) คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม	44
(2.4) คณะกรรมการด้านคนเข้าเมือง	45
(3) โครงสร้างของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง	45
(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง	45
3.1.4 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดย องค์กรตุลาการ	46
3.1.4.1 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดย แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม	46
(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยแผนก คดีปกครองในศาลยุติธรรม	46

(2) ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยแผนก คดีปกครองในศาลยุติธรรม	46
3.1.4.2 ข้อเด่นและข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดย คณะกรรมการพิเศษทางปกครอง	47
(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการ พิเศษทางปกครอง	47
(2) ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการ พิเศษทางปกครอง	47
3.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา	48
3.2.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม	48
3.2.1.1 ช่วงที่เพิ่งเริ่มมีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยศาลยุติธรรม(ค.ศ.1887-ค.ศ.1920)	48
3.2.1.2 ช่วงที่ได้รับการยอมรับทางข้อเท็จจริง (ค.ศ. 1920-ค.ศ. 1930)	49
3.2.1.3 ช่วงที่ได้รับการยอมรับทางข้อกฎหมาย (ค.ศ. 1940-ค.ศ. 1960)	49
3.2.1.4 ช่วงการขยายขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยศาลยุติธรรม (ค.ศ.1960-ปัจจุบัน)	50
3.2.2 ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา	50
3.2.2.1 ระบบศาลสหพันธรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา	50
3.2.2.2 ระบบศาลมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา	52
3.2.3 เขตอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	53
3.2.3.1 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม	53
3.2.3.2 คดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม	53
3.2.4 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม	54
3.2.4.1 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	54
3.2.4.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตาม หลักศุภนิติกระบวนการ(Due process of law)	55
3.2.4.3 การใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	56
3.2.4.4 หลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยเอกสาร	56
3.2.5 ข้อเด่นและข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม	56
3.2.5.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม	57

3.2.5.2	ข้อต่อของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม	58
บทที่ 4	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในระบบศาลคู่	62
4.1	การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส	62
4.1.1	แนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส	62
4.1.2	ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส	63
4.1.2.1	ช่วงระบบศักดินา (ศตวรรษที่ 13-ค.ศ. 1789)	63
4.1.2.2	ช่วงการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (ค.ศ. 1790-ค.ศ. 1799)	64
4.1.2.3	ช่วงการมีศาลทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง (ค.ศ. 1799 - ค.ศ. 1872)	65
4.1.2.4	ช่วงประชาชนมอบอำนาจให้ “สภาแห่งรัฐ” ทำหน้าที่ใน การวินิจฉัยคดีปกครอง (ค.ศ. 1872 - ค.ศ. 1889)	66
4.1.2.5	ช่วงการยกเลิก “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี” (Ministre-juge) (ค.ศ.1889-ปัจจุบัน)	66
4.1.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส	67
4.1.3.1	สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d’État)	67
4.1.3.2	ศาลปกครองอุทธรณ์ (Cours administratives d’appel)	68
4.1.3.3	ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs)	69
4.1.4	ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลปกครองของ ประเทศฝรั่งเศส	69
4.1.4.1	การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของ ระบบวิธีพิจารณา	69
	(1) หลักการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ	69
	(2) หลักการจ่ายคดี	70
	(3) หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี	71
	(4) หลักการพิจารณาคดีต้องเปิดเผย	71
4.1.4.2	การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของ ระบบบริหารงานบุคคล	72

(1) หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของ ระบบบริหารงานบุคคลของสภาแห่งรัฐ	72
(2) หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของ ระบบบริหารงานบุคคลของศาลปกครองชั้นต้นและ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	73
4.1.5 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	74
4.1.5.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	74
4.1.5.2 ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	76
4.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศเยอรมนี	77
4.2.1 ระบบศาลในประเทศเยอรมนี	77
4.2.1.1 ระบบศาลรัฐธรรมนูญ	79
4.2.1.2 ระบบศาลยุติธรรม	80
4.2.1.3 ระบบศาลแรงงาน	81
4.2.1.4 ระบบศาลปกครอง	81
4.2.1.5 ระบบศาลสังคม	81
4.2.1.6 ระบบศาลภาษี	82
4.2.1.7 สภาศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ	82
4.2.2 ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครอง	83
4.2.2.1 ช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1495-ค.ศ.1862)	83
4.2.2.2 ช่วงหลังการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1863-ปัจจุบัน)	85
4.2.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครอง	87
4.2.3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น	87
4.2.3.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นสูง	88
4.2.3.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองสหพันธ์รัฐ	89
4.2.4 คุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง	90
4.2.4.1 คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง	90
(1) คุณสมบัติทั่วไป	90
(2) คุณสมบัติเฉพาะ	91
(2.1) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการอาชีพในศาลปกครอง ชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ	91

(2.2) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครอง ชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ	92
(2.3) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลปกครองสหพันธรัฐ	92
(3) ลักษณะต้องห้าม	92
4.2.4.2 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง	92
4.2.4.3 หลักประกันความเป็นอิสระ	93
(1) การแต่งตั้งโยกย้ายต้องรับความยินยอมจากตุลาการก่อน	93
(2) การห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติ หน้าที่ของตุลาการ	93
4.2.5 คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	93
4.2.5.1 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	94
4.2.5.2 อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ในระดับมลรัฐ	94
4.2.5.3 อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นสูง ในระดับมลรัฐ	94
4.2.5.4 อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองของสหพันธรัฐ	95
4.2.5.5 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	95
4.2.6 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง	96
4.2.6.1 การพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน	96
4.2.6.2 การพิจารณาคดีปกครองภายหลังจากผ่านกระบวนการ การควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเสียก่อน	96
4.2.6.3 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ละเลยต่อหน้าที่	97
4.2.7 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดย ศาลปกครอง	97
4.2.7.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	97
4.2.7.2 ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	99
4.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศไทย	101
4.3.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก่อนจัดตั้ง ศาลปกครอง	101

4.3.1.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยสภาที่ปรึกษา ราชการแผ่นดิน	101
4.3.1.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม	102
(1) ความพยายามในการยกเลิกเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ในการไม่ถูกฟ้องคดี	102
(2) ระบบและกลไกการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยศาลยุติธรรม	103
4.3.1.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลปกครอง	103
(1) แนวความคิดของการจัดตั้งศาลปกครอง	103
(1.1) แนวความคิดในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ.2476-พ.ศ.2516)	104
(1.2) แนวความคิดในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (พ.ศ.2517-พ.ศ.2538)	104
(2) การบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540	105
4.3.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย	106
4.3.2.1 ข้อจำกัดในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยศาลยุติธรรม	106
(1) วิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมไม่เหมาะสมกับคดีปกครอง	106
(1.1) วิธีพิจารณาแบบกล่าวหาไม่เหมาะสมกับคดีปกครอง	106
(1.2) ผู้ที่ถูกฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลในทางกฎหมาย	107
(1.3) สิทธิในการฟ้องคดีของเอกชนมีน้อย	107
(1.4) เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่ากฎ ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง	107
(1.5) ศาลยุติธรรมไม่อาจเพิกถอนกฎได้	108
(2) การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองของ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม	108
(2.1) ศาลไม่สามารถควบคุมข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครองในด้านวินัยราชการ	108

(2.2) ศาลจำกัดตนเองในเรื่องการควบคุมดุลพินิจ ของฝ่ายปกครอง	108
(2.3) ศาลไม่มีอำนาจยกเลิกการประมวลที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย	109
4.3.2.2 กฎหมายปกครองมีเนื้อหาและนิติวิธีที่เป็นเอกเทศ	109
(1) เนื้อหาของกฎหมายปกครอง	109
(2) ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง	109
4.3.2.3 การจัดตั้งศาลปกครองไทยคล้ายกับการจัดตั้งศาลปกครอง ของประเทศฝรั่งเศส	110
(1) มีต้นกำเนิดความคิดทางการจัดตั้งองค์กรวินิจัย คดีปกครองคล้ายกับศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส	110
(2) มีการจัดโครงสร้างของศาลปกครองที่คล้ายกับการจัด โครงสร้างของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส	110
(3) มีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คล้ายกับวิธีพิจารณา คดีปกครองของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส	112
4.3.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครอง	112
4.3.3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น	113
(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองกลาง	113
(2) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองภูมิภาค	113
4.3.3.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองสูงสุด	114
4.3.4 ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง	114
4.3.4.1 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบ วิธีพิจารณา	115
(1) หลักการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ	115
(2) หลักการจ่ายคดี	116
(3) หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี	116
(4) หลักการนั่งพิจารณาคดีต้องเปิดเผย	117
4.3.4.2 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของ ระบบบริหารงานบุคคล	119
(1) หลักการมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ	119

(2) การแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการ	120
(3) หลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ	120
4.3.5 เขตอำนาจของศาลปกครอง	121
4.3.5.1 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น	121
4.3.5.2 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด	121
4.3.6 ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีโดยศาลปกครอง	122
4.3.6.1 การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี	122
4.3.6.2 กระบวนพิจารณาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร	122
4.3.6.3 การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ได้อย่างเต็มที่	123
4.3.6.4 การกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล องค์คณะ	123
4.3.7 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดย ศาลปกครอง	123
4.3.7.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	123
4.3.7.2 ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง	125
บทที่ 5 เหตุผล ความจำเป็น และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	128
5.1 ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีปกครองใน ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	128
5.1.1 ความเป็นมาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	128
5.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชน แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	130
5.1.2.1 ศาลประชาชนสูงสุด (People Supreme Court)	130
5.1.2.2 ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น	130
5.1.2.3 ศาลประชาชนชำนาญพิเศษ (Special People's Courts)	132

5.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	133
5.2.1 ปัญหาสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของแผนก คดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	133
5.2.1.1 ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	133
(1) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในทางอัตวิสัย	133
(2) การป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก	134
(2.1) การป้องกันการแทรกแซงจากสภาผู้แทนประชาชน ส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการประจำของสภา ผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่น	135
(2.2) การป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง ส่วนท้องถิ่น	136
(3) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความอิสระ ภายในองค์กรศาลประชาชน	137
(3.1) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความ เป็นอิสระในการพิจารณาคดีแก่ผู้พิพากษา	137
(3.2) ปัญหาการปฏิบัติราชการในศาลประชาชน แต่ระดับมีลักษณะการบังคับบัญชาเสมือน หน่วยงานราชการอื่น ๆ	138
(3.3) ปัญหาทางปฏิบัติของศาลประชาชนในระดับสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาศาลประชาชนระดับต่ำกว่า	139
5.2.1.2 ปัญหาการขาดความเหมาะสมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	140
5.2.1.3 ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและ ประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้พิพากษา	143

5.2.1.4	ข้อบกพร่องของกระบวนการพิจารณาพิพากษา คดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชน แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	146
(1)	ปริมาณคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนที่ไม่สอดคล้อง กับจำนวนผู้พิพากษา	147
(2)	ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการรับฟ้องคดีปกครอง	150
(3)	สัดส่วนการแพ้คดีปกครองของฝ่ายปกครองมีน้อย	153
(4)	อัตราการอุทธรณ์และร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่มีสูง	153
(5)	ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการบังคับคดีปกครอง	154
5.2.2	ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสำคัญของแผนกคดีปกครอง ในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนในการพิจารณา พิพากษาคดีปกครอง	156
5.2.2.1	การแลกเปลี่ยนระหว่างเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครอง	157
5.2.2.2	การให้ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลระดับต่ำกว่า	162
5.2.2.3	การให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ	165
5.3	ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน	167
5.3.1	การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัย บทบัญญัติของกฎหมาย	167
5.3.1.1	การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982	168
5.3.1.2	การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัย กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006	168
5.3.1.3	การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัย กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014	169

(1) การแก้ไขปัญหาค่าความยากลำบากในการรับฟ้องคดี เพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง	170
(2) การแก้ไขปัญหาค่าความยากลำบากในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ	172
(3) การแก้ไขปัญหาค่าความสำคัญของความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง	175
5.3.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน	177
5.3.2.1 บทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อองค์กรตุลาการ	177
5.3.2.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน	180
(1) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 18	181
(2) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 18	182
(3) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์ ครั้งที่ 18	183
(4) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์ ครั้งที่ 18	184
5.3.3 ประสบการณ์ภายในและภายนอกประเทศของการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน	184
5.4 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาทเหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	185

5.4.1 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาท เหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อให้ระบบ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐบังเกิดผลได้จริง	185
5.4.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาท เหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อควบคุม ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	190
บทที่ 6 แนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	195
6.1 รูปแบบในการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	195
6.1.1 ระบบศาลเดียวมีความไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน	195
6.1.1.1 ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศอังกฤษมีความไม่เหมาะสม กับสาธารณรัฐประชาชนจีน	195
6.1.1.2 ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความไม่เหมาะสม กับสาธารณรัฐประชาชนจีน	196
6.1.2 ระบบศาลคู่มีความไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน	198
6.1.2.1 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองฝรั่งเศส	198
6.1.2.2 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองเยอรมนี	200
6.1.2.3 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองไทย	203
6.2 แนวทางในการจัดศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	205
6.2.1 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	206
6.2.1.1 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองระดับพื้นฐานแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	208
6.2.1.2 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองระดับสูงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	208
6.2.1.3 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	209
6.2.2 แนวทางในการสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน	210

6.2.2.1	แนวทางในการสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ	210
6.2.2.2	แนวทางในการสร้างระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือน ที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ	211
6.2.2.3	แนวทางในการสร้างหลักการโยกย้ายบุคลากรศาลปกครอง ต้องมีความชอบธรรมและต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนด	213
6.2.2.4	แนวทางในการสร้างหลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่ อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตุลาการ ศาลปกครอง	213
6.2.2.5	แนวทางในการสร้างความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง และประสบการณ์ด้านการบริหารสาธารณรัฐของตุลาการ ศาลปกครอง	214
6.2.3	แนวทางในการสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน	217
6.2.3.1	แนวทางในการสร้างหลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะ	217
6.2.3.2	แนวทางในการสร้างระบบการส่งจ่ายคดีปกครอง	220
6.2.3.3	แนวทางในการสร้างระบบไต่สวนที่ให้ตุลาการศาลปกครอง มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ	221
6.2.3.4	แนวทางในการสร้างหลักการตรวจสอบโดยสาธารณชน	223
บทที่ 7	ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางการแก้ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน	227
7.1	ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐ ประชาชนจีน	227
7.2	ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีของ ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐประชาชนจีน	228
7.2.1	ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง	228
7.2.1.1	เขตอำนาจศาลปกครองในประเทศไทย	228

7.2.1.2 เขตอำนาจศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	233
7.2.1.3 ประสบการณ์จากศึกษาเขตอำนาจศาลปกครอง ในประเทศไทย	235
7.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง	238
7.2.2.1 เงื่อนไขโดยทั่วไปของการฟ้องคดีปกครอง	238
7.2.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบคำฟ้อง	239
7.2.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง	240
7.2.2.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับให้มีการลงทะเบียนในการรับฟ้อง คดีปกครอง	242
7.2.2.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาการไม่รับฟ้องคดีปกครอง	242
7.3 ปัญหาความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์กรของศาลปกครองแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน	244
7.3.1 การรับฟ้องคดีของศาลปกครองระดับพื้นฐาน	244
7.3.2 การรับฟ้องคดีของศาลปกครองระดับสูงและศาลปกครองสูงสุด	245
7.4 ปัญหาความเหมาะสมในการใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน : ศึกษาประสบการณ์ ของประเทศไทย	245
7.4.1 การใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย	246
7.4.2 ประสบการณ์จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย	249
7.5 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของศาลปกครองและค่าใช้จ่ายใน การฟ้องคดีปกครองของประชาชน	250
7.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของศาลปกครอง	251
7.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีปกครองของประชาชน	252
7.6 ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน	253
7.7 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครอง กับศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	255
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	257

	(26)
8.1 บทสรุป	257
8.2 ข้อเสนอแนะ	258
บรรณานุกรม	262
ภาคผนวก	272
กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014	
ประวัติผู้เขียน	301



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งในบางกรณีฝ่ายปกครองก็มีอำนาจบังคับประชาชนได้ฝ่ายเดียว โดยประชาชนมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น ดังนั้น เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ รวมถึงผลประโยชน์ของประชาชน จึงจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองขึ้น

สำหรับระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยบางประเทศอาจใช้ระบบศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง¹ และบางประเทศอาจใช้ระบบศาลปกครองในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ๆ² ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแล้ว พบว่ามีแนวโน้มที่จะมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ฉะนั้นการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง

1.1.1 ความเป็นมาของงานวิจัย

สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ประเทศจีน” ในปัจจุบัน ยกเว้นในส่วนองไต้หวันและมาเก๊า ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ทำให้คดีปกครองทั้งปวงตกอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาและตัดสินโดยแผนกคดีปกครองใน “ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน” ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ศาลประชาชน”³ โดยระบบนี้ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาศาลประชาชนเป็นผู้มี

¹ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เซเนกัล และไอวอรีโคสต์

² ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สวีเดน ฟินแลนด์ อิตาลี

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 123 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีของสาธารณรัฐประชาชนจีน”

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวงบนแนวคิดที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบควบคุมโดยศาลประชาชน จึงได้มีการตรา “กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1989” ขึ้น และมีผลใช้บังคับใน ค.ศ.1990 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมุ่งแก้ไขข้อพิพาททางคดีปกครองที่เกิดขึ้น ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อไม่ให้ผลประโยชน์ของประชาชนถูกละเมิดโดยฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรนัก เนื่องจากศาลประชาชนยังถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครองทำให้การพิจารณาคดีปกครองในศาลประชาชนขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางจากฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง จึงส่งผลกระทบต่อทั้งด้านศักยภาพและความเป็นธรรมในคดี

กระทั่งเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.2014 “สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ”⁴ ได้มีมติผ่าน “ร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม” และกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.2015 โดยการแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขครั้งแรกในรอบระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและมีความทันสมัยโดย มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการรับฟ้องคดีปกครอง การวินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครองโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก เรื่องการรับฟ้องคดีปกครอง ได้มีการขยายขอบเขตของการรับฟ้องคดีปกครอง⁵ อายุความในการฟ้องร้องคดีปกครอง⁶ และบังคับให้มีการจดทะเบียนการฟ้องร้องคดีปกครอง⁷

ประการต่อมา เรื่องการวินิจฉัยคดีปกครองมีการเพิ่มระบบไกล่เกลี่ยในการพิจารณาคดีปกครอง⁸ และระบบที่บังคับให้ผู้มีอำนาจรับผิดชอบต่อองค์กรฝ่ายปกครองต้องมาให้การในชั้นศาล⁹

ซึ่งองค์กรอื่นจะทำหน้าที่พิพากษาคดีแทนศาลประชาชนไม่ได้

⁴รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 57 และมาตรา 58

“สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของสาธารณรัฐประชาชนจีน และเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของสาธารณรัฐประชาชนจีน”

⁵กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 12

⁶กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 46

⁷กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51

⁸กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 60

⁹กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคสาม

ประการสุดท้าย การบังคับคดีปกครอง ได้เพิ่มระบบคุ้มครองผู้มีอำนาจรับผิดชอบ ต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลประชาชน¹⁰ นอกจากนี้ เพื่อให้ศาลประชาชนมีความเป็นธรรมและเป็นอิสระ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฉบับใหม่ได้ กำหนดอย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้ฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงการตัดสินคดีของศาล¹¹ และกำหนดให้ผู้มี อำนาจรับผิดชอบต่อองค์กรฝ่ายปกครองต้องมาให้การในชั้นศาล¹² เป็นต้น แม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าว จะมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาในเรื่องความยากลำบากของขั้นตอนการรับฟ้องคดีปกครอง การ วินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ก็ยังไม่ สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง เพราะฝ่าย ปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับให้ ประชาชนปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน ดังนั้น หากมีข้อพิพาทกัน ขึ้นสู่ศาลประชาชน ศาลประชาชนก็ต้องเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นว่าเป็นไปโดย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ศาลประชาชนจึงต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางจากฝ่าย ปกครอง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ศาลประชาชนยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคเรื่องการขาด หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลประชาชนส่วน ท้องถิ่นซึ่งมักถูกแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรจะต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่ ตัดสินข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในสถานะที่ไม่เท่า เทียมกันในเชิงที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าประชาชนแยกต่างหากจากศาลประชาชนที่ตัดสินข้อ พิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเท่าเทียมกัน อาทิ ระบบของประเทศ ฝรั่งเศส ที่ให้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีความ เป็นเอกเทศจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็น คดีอันเกี่ยวกับการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หรือคดีที่มีการเรียกร้อง ให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แยกต่างหาก จากศาลยุติธรรม ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง ระบบดังกล่าวมีข้อดี คือ มีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง หรืออย่างระบบการพิจารณาคดีปกครอง ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ให้ศาลปกครองเป็นเอกเทศแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และฝ่ายปกครอง ศาลปกครองจึงมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพียงอย่างเดียว ประกอบกับ

¹⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 96(5)

¹¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคสอง

¹² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคสาม

การมีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดของตนเอง ตลอดจนมีหน่วยงานธุรการ และระบบบริหารงานบุคคลของตนเองด้วย อีกทั้งมีตุลาการศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองเป็นการเฉพาะ อนึ่งสำหรับประเทศไทย ศาลปกครองเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในบรรดาองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ด้วยประสบการณ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จึงมีแนวความคิดว่า ควรจะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนแทนแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่มีอยู่เดิม เนื่องจากศาลปกครองเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากข้อมูลสถิติของหนังสือพิมพ์ศาลประชาชนจีนในปี ค.ศ.2014¹³ โดยศาลทั้งประเทศได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาทั้งหมด 193,240 คดี ซึ่งแยกเป็นคดีฟ้องครั้งแรกจำนวน 141,880 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.17 เป็นคดีอุทธรณ์จำนวน 49,984 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.91 และเป็นคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่จำนวน 1,376 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.88

จากสถิติข้างต้น แม้ว่าจำนวนคดีปกครองจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลสถิติของหนังสือพิมพ์ศาลประชาชนจีนในปี ค.ศ.2014 ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของการพิจารณาคดีแพ่งของศาลประชาชน¹⁴ ปรากฏว่าในปี ค.ศ.2014 ศาลได้ตัดสินคดีแพ่งไปทั้งสิ้น 9,000,000 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.41 เป็นคดีฟ้องครั้งแรก 8,307,450 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.75 เป็นคดีอุทธรณ์ 731,416 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.63 เป็นคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่ 29,145 คดี มีอัตราลดลงร้อยละ 12.64 ฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า จำนวนคดีปกครองเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีแพ่งแล้วถือว่ามีความถี่ที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลน้อยมาก และยิ่งไปกว่านั้นคดีปกครองซึ่งเป็นการฟ้องครั้งแรกนั้นมีจำนวนคดีที่ถูกยกฟ้องทั้งสิ้น 39,592 คดี ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 30.23¹⁵

จำนวนคดีปกครองที่ศาลยกฟ้องเป็นเครื่องยืนยันว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนมีความโน้มเอียงไปในทางที่ตัดตอนคดีทางปกครองตั้งแต่แรกเริ่มคดีอันมีผลทำให้องค์กร

¹³ ศาลประชาชนสูงสุด, “การพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย : การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ค.ศ.2014,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2015, <http://www.law-lib.com>.

¹⁴ หม่า เจียน, “การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ ค.ศ.2014,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2015, <http://www.law-lib.com>.

¹⁵ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*

ฝ่ายปกครองมีโอกาสน้อยครั้งที่จะแพ้คดี ในปีค.ศ.2014 คดีปกครองที่ดำเนินไปจนถึงที่สุดมีจำนวนทั้งสิ้น 16,616 คดี¹⁶ ซึ่งคดีที่ศาลพิพากษาว่าองค์กรฝ่ายปกครองแพ้คดีมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 12.69¹⁷ ของจำนวนคดีทั้งหมด การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีโอกาสแพ้คดีน้อย ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศจีนประสบกับปัญหาบางประการด้านความเป็นอิสระและเป็นกลางของศาลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แก้ไขใหม่นั้นไม่สามารถขจัดปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าวอันได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการรับฟ้องคดีปกครอง การวินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพิพากษาคดีปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการพิพากษาคดีปกครองได้ แม้จะมีองค์กรตุลาการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ภายใต้ระบอบการปกครองในปัจจุบันก็ยังส่งผลให้ต้องประสบกับปัญหาหลายประการ

ประการแรก สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของศาลประชาชน¹⁸ และมีอำนาจเลือกตั้งและถอดถอนประธานศาลประชาชนสูงสุด¹⁹ สำหรับสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปมีอำนาจเลือกตั้งและถอดถอนอธิบดีศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับนั้นๆ²⁰ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ศาลประชาชน ไม่ว่าจะเป็นศาลประชาชนสูงสุดหรือศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น ล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจของสภาผู้แทนประชาชน ซึ่งการถูกแทรกแซงโดยสภาผู้แทนประชาชนนั้นพบมากในการปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการควบคุมและแทรกแซงจากสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นทำได้โดยง่าย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ประสงค์จะใช้อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นก็อาจทำได้โดยการใช้อำนาจของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นเลือกตั้งหรือถอดถอนอธิบดีศาลประชาชนในท้องถิ่นของตน

¹⁶ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*

¹⁷ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 62 วรรคสี่

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 62 วรรคเจ็ด และมาตรา 63 วรรคสี่

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 101 วรรคสอง

ประการที่สอง คณะรัฐมนตรี²¹ มีอำนาจประสานงานและดำเนินการด้านงบประมาณของแผ่นดิน²² ซึ่งรวมถึงงบประมาณของศาลประชาชนด้วย อีกทั้งยังมีอำนาจในการบริหารและควบคุมกิจการศาลประชาชน²³ สำหรับรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่น²⁴ ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปมีอำนาจบริหารงานศาลประชาชนในท้องถิ่นในระดับนั้นๆ²⁵ ทำให้ศาลถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้รัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุนี้การหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากอำนาจทางปกครองจึงทำได้ยาก

ประการที่สาม แผนกคดีปกครองเป็นแผนกที่จัดตั้งขึ้นในศาลประชาชน ความทับซ้อนของอำนาจปกครองภายในศาลประชาชนย่อมทำให้ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีปกครองและอาจถูกแทรกแซงจากอำนาจภายในศาลได้เสมอ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกมาเป็นเอกเทศในลักษณะเดียวกันกับศาลประชาชนชำนาญพิเศษและอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุดโดยให้มีคณะกรรมการตุลาการของศาลปกครองเป็นของตนเอง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง อาทิ การมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง ทั้งนี้โดยอ้างอิงระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาของประเทศต่าง ๆ อย่างประเทศฝรั่งเศส²⁶ หรือประเทศไทย²⁷ เป็นต้น เพื่อให้ศาลปกครองเป็นอิสระจากรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจระดับสูงในการใช้อำนาจคัดเลือกผู้พิพากษาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ยิ่งไปกว่านั้นแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการในการบังคับคดีปกครอง ซึ่งแม้ว่าโจทก์จะเป็นฝ่ายชนะคดี แต่เนื่องจากคดีปกครองมีองค์กรฝ่ายปกครองเป็นจำเลย

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 85 บัญญัติไว้ว่า คณะรัฐมนตรี คือ รัฐบาลประชาชนส่วนกลางซึ่งเป็นองค์กรบริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของประเทศ และเป็นองค์กรปกครองที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ

²² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 89 วรรคห้า

²³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 89 วรรคแปด

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 105 บัญญัติไว้ว่า รัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรบริหารของท้องถิ่นในแต่ละระดับ และเป็นองค์กรบริหารของรัฐบาลประชาชนส่วนกลางในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 107

²⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558), น.47-51.

²⁷ เพ็งอ้าง, น.134-135.

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจครอบงำศาลประชาชน จึงมีแนวโน้มให้เกิดการฝ่าฝืนคำสั่งในการบังคับคดีปกครอง จะเห็นได้ว่าตลอดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นองค์กรฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่จะกระทำการแทรกแซงตั้งแต่กระบวนการรับฟ้องคดี และกระบวนการพิจารณาคดี แต่ยังรวมไปถึงการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชน ฝ่าฝืนการบังคับคดีจนกระทั่งสามารถปฏิเสธคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนที่พิพากษาให้ฝ่ายปกครองแพ้คดี จึงทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนนั้นกลายเป็นเพียงเอกสารที่ไร้ความศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจมีผลบังคับได้จริง

ระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันส่งผลให้การพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองถูกประวิงเวลาอันส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากในการพิจารณาคดีปกครองของคู่กรณีทุกฝ่ายรวมถึงศาลจำเป็นต้องได้รับข้อมูลจากฝ่ายปกครอง แต่การประสานงานมีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานานพอสมควร จึงส่งผลต่ออัตราการทำคำพิพากษาและการบังคับคดี ทำให้สามารถกระทำได้อัตราส่วนที่น้อย ซึ่งโดยหลักผู้ฟ้องคดีมักจะไม่ถอนฟ้องคดีด้วยตนเอง แต่มักเป็นการถอนฟ้องเนื่องจากต้องเผชิญกับอุปสรรคในการต่อสู้คดีหลายประการ อาทิ เรื่องการจัดหาพยานหลักฐาน และระยะเวลาที่เนิ่นนาน เป็นต้น อีกทั้งอัตราการอุทธรณ์ที่มีอัตราค่อนข้างสูงทำให้ใช้ทรัพยากรในการพิจารณาคดีอย่างสิ้นเปลือง ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นั้นมีคดีปกครองเข้าสู่ศาลค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับคดีแพ่งและคดีอาญา การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้พิพากษาก็ยังไม่ได้เท่าที่ควรนัก อีกทั้งยังมีการกีดกันมิให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและการบริหารงานสาธารณสุขเข้าสู่ระบบได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถดังกล่าวให้อยู่ในระบบต่อไป ดังนั้นบุคลากรที่มีอยู่จึงอาจยังไม่มี ความชำนาญเพียงต่อการทำงานในด้านกฎหมายปกครองและการบริหารงานสาธารณสุขซึ่งส่งผลโดยตรงให้การพิจารณาคดีปกครองไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพราะฉะนั้น การที่องค์กรตุลาการยังไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จ ทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจจากภาคประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้การที่ศาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองยังเป็นปัญหาด้านความไม่สมดุลแห่งอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรของรัฐ อันเนื่องมาจากอำนาจของฝ่ายบริหารมีมากกว่าอำนาจตุลาการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ระบบศาลปกครองได้รับการพัฒนาอย่างมากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ และในระยะหลังประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งมีความสำคัญต่อการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการศึกษาการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงมีความหมายและคุณค่าทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ปัจจุบันงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนยังมีน้อยมาก และไม่มีความเป็นระบบ งานวิจัยรวมถึงวิทยานิพนธ์มักทำการศึกษาเพียงด้านใดด้านหนึ่งของการจัดตั้งศาลปกครองแต่ไม่ได้ทำการวิจัยอย่างรอบด้าน

วิทยานิพนธ์และหนังสือเหล่านั้นส่วนใหญ่ล้วนเป็นคำอธิบายหรือการเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น งานวิจัยระบบศาลปกครองของโลก ซึ่งจัดทำขึ้นโดยศาสตราจารย์โอ เจียงแม้ว²⁸ เป็นต้น วิทยานิพนธ์ส่วนหนึ่งศึกษาความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน แต่มิได้ลงรายละเอียดเรื่องการออกแบบโครงสร้างของศาลปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุปคือ นักวิชาการมักไม่ทำการศึกษาในรายละเอียดของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนในขณะที่งานวิจัยที่มีอยู่ก็ยังคงขาดการพิจารณาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งและสมบูรณ์เพียงพอ ประกอบกับระบบศาลปกครองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการศึกษาในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วผู้เขียนจึงเชื่อว่า การศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง สมควรต้องทำการศึกษาอย่างลึกซึ้งและเสนอแนวทางการออกแบบที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถปฏิบัติได้ง่ายและมีความเหมาะสมกับระบบกฎหมายจีน

ในทางปฏิบัติการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศจีนประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการ กล่าวคือ ปัญหาและอุปสรรคในการรับฟ้องคดีปกครอง การวินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครอง ประกอบกับปัญหาปริมาณคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้พิพากษาปัญหาด้านความเท่าเทียมและโอกาสในการชนะคดีปกครองระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชน อีกทั้งศาลยังประสบกับภาวะกดดันจากหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกดดันจาก

²⁸โอ เจียงแม้ว, งานวิจัยระบบศาลปกครองของโลก, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : นิติธรรม, 2013).

องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขาดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ เพราะฝ่ายตุลาการมีอำนาจและความเป็นอิสระน้อยกว่า จึงยากที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่คดีปกครอง

ดังนั้นเมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจะเสนอรูปแบบการจัดตั้งศาลปกครองที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศจีน รูปแบบของระบบองค์กรศาลปกครอง ขอบเขตการรับฟ้องคดี กระบวนการพิจารณาคดี แนวทางการแก้ไขข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ประชาชนและศาลปกครองและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการตัดสินคดีปกครองของระบบกฎหมายจีน อาทิ การจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการรักษาสีทึบเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มุ่งเสนอแนะให้เกิดการบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบศาลปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนีและประเทศไทย โดยศึกษาอย่างเป็นระบบทำความเข้าใจในเหตุผลเบื้องหลังอันเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นและศึกษาอย่างละเอียดในเรื่องการจัดตั้งองค์กร การแต่งตั้งบุคคลากร ขอบเขตการรับฟ้องคดี เขตอำนาจศาล ตลอดจนกระบวนการตัดสินคดีของศาลปกครอง จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ระบบศาลของประเทศจีน และวิจัยปัญหาที่มีอยู่อันเกี่ยวกับการตัดสินคดีปกครองในประเทศจีน วินิจฉัยว่าประเทศจีนมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองตลอดจนมีเงื่อนไขที่จะจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่โดยทำการศึกษาทั้งในจุดที่เหมือนและแตกต่างกันระหว่างระบบการตัดสินคดีปกครองของแต่ละประเทศข้างต้นกับประเทศจีน พร้อมให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนซึ่งเรียนรู้จากประสบการณ์ของแต่ละประเทศดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

การจัดตั้งศาลปกครองจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้และเอื้อให้เกิดการได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมจากฝ่ายตุลาการมากขึ้น การสร้างระบบศาลปกครองที่เป็นเอกเทศในลักษณะเดียวกันกับศาลประชาชนชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุดจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้การพิพากษาคดีปกครองเป็นไปโดยอิสระจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีส่วนในการปรับสมดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหารให้เท่าเทียมกันอันเป็นการช่วยยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อฝ่ายตุลาการ ในขณะเดียวกัน การทดลองใช้ระบบพิพากษาคดีปกครองที่เป็นอิสระก็สามารถสร้างบรรทัดฐานในการพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปโดยปราศจากการเกรงกลัวต่ออำนาจของฝ่ายปกครองโดยสมบูรณ์และส่งผลต่อการปรับปรุงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในประเทศจีนให้ดีขึ้นด้วย จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองนอกจากจะช่วยพัฒนาระบบการดำเนินคดีทางปกครองแล้ว การมีศาลปกครองยังสามารถเข้าไปจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในทางข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจอย่างไม่จำกัดได้

การจัดตั้งศาลปกครองให้แยกเป็นเอกเทศในลักษณะเดียวกันกับศาลประชาชนชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุดยังช่วยทำให้ศาลปกครองปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความยำเกรงต่อฝ่ายปกครอง ยิ่งไปกว่านั้น ศาลปกครองที่เป็นอิสระจะทำให้การพิพากษาคดีปกครองเป็นไปโดยเปิดเผย ภายใต้การตรวจสอบและสอดส่องของภาคประชาชน ซึ่งมีส่วนช่วยในการป้องกันความอยุติธรรมขององค์กรตุลาการ

การจัดตั้งศาลปกครองสามารถขจัดความขัดแย้งในการบริหารสาธารณรัฐอันมีลักษณะเฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคดีของกรมสรรพากร กรมลิขสิทธิ์ กรมเครื่องหมายการค้า กรมที่ดิน กรมศุลกากร ฯลฯ ซึ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี หากอาศัยเพียงแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อพิจารณาคดีเหล่านี้จะไม่เพียงพอ ประกอบกับผู้พิพากษาในคดีปกครองปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดพิเศษด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ และการอบรมเพื่อเสริมสร้างความสามารถสำหรับผู้พิพากษาอย่างเพียงพอ

เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นผู้พิพากษามักจะมีการโยกย้ายระหว่างแผนกต่าง ๆ ในศาลประชาชนอยู่เสมอ ทำให้องค์คณะในแผนกคดีปกครองมีการสับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งผู้พิพากษาส่วนใหญ่ขาดความชำนาญด้านกฎหมายปกครองและการบริหารงานสาธารณรัฐซึ่งมีความซับซ้อน ดังนั้นถ้ามีการพิพากษาคดีปกครองโดยศาลปกครองที่เป็นเอกเทศในลักษณะเดียวกันกับศาลประชาชนชำนาญพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุดจะช่วยสร้างลักษณะเฉพาะในทางคดีปกครองและ

ยกระดับมาตรฐานทางวิชาชีพของผู้พิพากษา การอบรมผู้พิพากษาคดีปกครองให้มีความชำนาญในด้านกฎหมายปกครองและการบริหารงานสาธารณสุขอย่างเพียงพอจะช่วยเสริมสร้างองค์คณะผู้พิพากษาคดีปกครองที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับความต้องการทางวิชาชีพ อันเป็นการลดความขัดแย้งของคดีปกครองได้อย่างทันที่และมีประสิทธิผล อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างความมั่นคงขององค์คณะผู้พิพากษาคดีปกครองด้วย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้เลือกใช้ทฤษฎีมาร์กซ์ ซึ่งคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในสังคมแบบองค์รวมและมีพลวัต ทั้งด้านประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง วัฒนธรรมซึ่งร้อยรัดเป็นหนึ่งเดียว การวิจัยนี้จะวิเคราะห์วิวัฒนาการและความสัมพันธ์ของระบบศาลปกครองที่ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งในแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนของประเทศจีน รวมทั้งศึกษาเงื่อนไขด้านปฏิบัติสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองกับประชาชน

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาอย่างรอบด้านโดยผู้เขียนจะค้นคว้าข้อมูลทั้งในประเทศจีนและต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย เพื่อทำการเปรียบเทียบและเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้แล้วนำมาวิเคราะห์และเสนอความคิดเห็นที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ซึ่งวิธีการเปรียบเทียบจะทำการเปรียบเทียบทั้งในสิ่งที่เหมือนและแตกต่างกันเพื่อเสนอสิ่งที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศจีน

บทที่ 2

ข้อความคิดพื้นฐานของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

2.1 ลักษณะสำคัญของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การปกครองของรัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้วย่อมอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁹ ภายใต้หลักนิติรัฐมีการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ³⁰ การกระทำใด ๆ ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และบรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเคารพเอกสิทธิ์และอำนาจขององค์กรรัฐฝ่ายปกครองด้วยดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาลักษณะสำคัญของการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการนั่นเอง

2.1.1 หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ³¹ เพราะฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย และการใช้อำนาจดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาสาระสำคัญของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายว่ามีความหมายเช่นใด

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556), น.23.

³⁰ มงเตสกีเยอ, การแยกอำนาจ (La separation des pouvoirs), แปลโดย เดือน บุนนาค, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487), น.8-9.

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29, น.22.

2.1.1.1 ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันอยู่กับกฎเกณฑ์ที่องค์กรนิติบัญญัติและที่องค์กรของตนได้ตราขึ้น โดยหลักการดังกล่าวมีหลักการย่อยสองหลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย คือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนเองกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ซึ่งเป็นการผูกพันในสองลักษณะ คือ ความผูกพันตามกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติลักษณะหนึ่ง และการปฏิบัติงานที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แต่เป็นไปเพื่อสร้างความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นอีกลักษณะหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำการทางปกครองที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ด้วย จึงจะเห็นได้ว่า หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการในกรอบของกฎหมาย

หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เป็นหลักที่กำหนดให้การกระทำใดๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งเป็นการเรียกร้องว่าการกระทำทางปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับอยู่เสมอ³²

ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบด้วยตนเองได้ตามอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดยควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองด้วย โดยการตรวจสอบจากศาลนั้นจะเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้องค์กรของรัฐต่างตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลนั้น ศาลต้องจำกัดอำนาจตนเองเพื่อไม่ให้ศาลทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเองด้วย

2.1.1.2 วัตถุประสงค์ของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายเพื่อควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้ต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554), น.47-51.

คำว่า “การควบคุม”³³ หมายถึง การตรวจการกระทำของฝ่ายปกครอง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง

คำว่า “การตรวจสอบ”³⁴ หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง

คำว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administration) หมายถึง ฝ่ายปกครองเป็นหน่วยของรัฐที่ทำหน้าที่ในการปกครอง และบริหารจัดการสาธารณะเพื่อให้บรรลุผลของรัฐในทางภารกิจสาธารณะ

คำว่า “องค์กรตุลาการ” หมายถึง องค์กรวินิจคดีปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เช่น ศาลประชาชนจีน ศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษ ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองของประเทศเยอรมนี ศาลปกครองของประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับ “การกระทำของฝ่ายปกครอง” นั้นมีขอบเขตอย่างกว้างขวางตามที่กฎหมายมหาชนกำหนดซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง³⁵ โดยอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ³⁶

ประเภทที่หนึ่ง การกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Der Realakt) ซึ่งเทียบเท่ากับกระทำทางข้อเท็จจริงโดยมีปัญหาว่า ปฏิบัติการทางปกครองนั้นจะเป็นการละเมิดหรือไม่ ฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ ถ้าไม่เกี่ยวข้องกับ การละเมิดก็จะมีประเด็นปัญหาการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือถ้าปฏิบัติการทางปกครองนั้นเพียงแต่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับความเสียหายจะมีเฉพาะประเด็นปัญหาในเรื่อง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเท่านั้น

ประเภทที่สอง การกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” (Rechtakte) โดยการกระทำในทางกฎหมายนั้น เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะต้องอาศัยเจตจำนงของบุคคลธรรมดาซึ่งกระทำในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่แทนรัฐ ด้วยเหตุนี้เอง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้จึงสามารถควบคุมตรวจสอบได้ด้วยกฎหมาย หมายความว่า องค์กรตุลาการสามารถนำหลักความชอบด้วยกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้

³³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540) น.13

³⁴ เพ็งอ่าง, น.14.

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น.25.

ดังนั้น “การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ” จึงหมายถึง การตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ก็คือ “การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ” นั่นเอง

2.1.1.3 ขอบเขตของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย

ขอบเขตของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปตามหลักกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกับขอบเขตในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งขอบเขตในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองมี 2 ประการ³⁷ ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และประการที่สอง การตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองมีความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมหรือไม่ แต่ขอบเขตในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้นมีแต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น หมายความว่าองค์กรตุลาการมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่จะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่³⁸ โดยขอบเขตในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการนั้นมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะแยกออกได้ 2 ประเภทดังนี้³⁹

ประเภทที่หนึ่ง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในแง่รูปแบบ มีดังนี้

(ก) การควบคุมว่ากระบวนการหรือขั้นตอนของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(ข) การควบคุมพฤติการณ์ของฝ่ายปกครองว่ามีความเป็นกลางตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.24.

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.83.

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.176.

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.36.

(ค) การควบคุมผลทางกฎหมายว่ามีความเป็นกลางตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เป็นต้น

ประเภทที่สอง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในแง่เนื้อหา มีดังนี้

(ก) คำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ขัดกับกฎหมาย

(ข) กฎหมายที่มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(ค) คำสั่งของฝ่ายปกครองหรือมาตรการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

(ง) คำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีความแน่นอนชัดเจน เป็นต้น

2.1.1.4 มาตรฐานของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับ “มาตรฐานของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ” คือ “กฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า องค์กรตุลาการใช้กฎหมายเป็นมาตรฐานการกระทำของฝ่ายปกครองว่าการกระทำเช่นนั้นถูกหรือผิดกฎหมาย โดยกฎหมายนั้น หมายถึง บรรดากฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายของคณะรัฐประหาร กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรอง ฯลฯ ล้วนนำมาใช้เป็นมาตรฐานการกระทำของฝ่ายปกครองว่าถูกหรือผิดกฎหมายได้ทั้งสิ้น⁴⁰ ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าองค์กรตุลาการจะต้องใช้ “กฎหมาย” ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้นคำกล่าวที่ว่าองค์กรตุลาการต้องใช้หลักความเหมาะสม หลักรัฐศาสตร์ หรือหลักการอื่น ๆ จึงไม่ถูกต้อง

2.1.1.5 ขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการมีขั้นตอนและรายละเอียดซับซ้อน ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยทั่วไป อาจแยกออกเป็นขั้นตอนได้ดังต่อไปนี้⁴¹

(1) การรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท

เมื่อองค์กรตุลาการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยคดีพิพาทตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว องค์กรตุลาการจะมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับคดีพิพาทที่เกิดขึ้น เช่น การรับฟัง

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 32*, น.47.

⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.175.

พยานบุคคล การรับฟังพยานวัตถุ การรับฟังพยานหลักฐาน การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ⁴² เป็นต้น

องค์การตุลาการมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนดำเนินการ กระบวนการวินิจฉัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาท⁴³ โดยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีโอกาสได้ทราบถึง ข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่ายและให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนไม่ว่าจะเป็น การสนับสนุนข้อเท็จจริง หรือหักล้างข้อเท็จจริงก็ตาม ทั้งนี้จนกว่าองค์การตุลาการจะเห็นว่าได้รวบรวม ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว

(2) การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดี

เมื่อองค์การตุลาการได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่เห็นสมควรแล้ว องค์การตุลาการจึงจัดทำสรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ตลอดจนนำบทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีที่วินิจฉัย

(3) การวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทแล้ว องค์การตุลาการ จะต้องทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งเพื่อชี้ขาดว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

2.1.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข ภายหลัง⁴⁴

เมื่อฝ่ายปกครองตัดสินใจลงมือกระทำการบางอย่างแล้วเกิดผลผลิตจากการใช้อำนาจอาจอยู่ในรูปของคำสั่ง กฎ ปฏิบัติการทางปกครอง สัญญาทางปกครอง องค์การตุลาการจะเข้าไปควบคุมว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองก็อาจดำรงอยู่ในระบบกฎหมายได้ต่อไป แต่หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การตุลาการจะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

2.1.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การ ภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การภายในฝ่ายปกครอง และระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดย

⁴²ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.450.

⁴³ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558), น.127-129.

⁴⁴นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557), น.463.

องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง⁴⁵ โดยระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจถูกการควบคุมในลักษณะของการกำกับดูแลหรือการควบคุมในลักษณะการบังคับบัญชา เป็นต้น⁴⁶ ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองนั้นล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองทั้งสิ้น สำหรับระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ตัวอย่างเช่น การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรพิเศษ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมือง และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ⁴⁷ ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกอย่างองค์กรตุลาการนั้นไม่ได้อยู่ในองคาพยพเดียวกับฝ่ายปกครององค์กรที่ถือเป็นองค์กรตุลาการต้องมีลักษณะดังนี้⁴⁸

(ก) มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย

องค์กรตุลาการจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย มิใช่เป็นไปตามความเหมาะสมองค์กรตุลาการจึงต้องจำกัดบทบาทของตนในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครอง⁴⁹ สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีขอบเขตตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ข) คำวินิจฉัยต้องเป็นที่ยุติ (Res judicata)

เมื่อองค์กรตุลาการได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว คำวินิจฉัยนี้จะมีผลบังคับเป็นที่สุดซึ่งจะผูกพันคู่ความทั้งสองฝ่าย ผนวกกับผูกพันองค์กรตุลาการด้วย⁵⁰ หากองค์กรตุลาการนั้นเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรตุลาการก็มีอำนาจที่จะกำหนดคำบังคับในเรื่องการวินิจฉัยคดี เช่น ออกคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน คำสั่งให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่คำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการที่

⁴⁵ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558), น.32.

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 44, น.488-491.

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 44, น.493-494.

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2544), น.56.

⁴⁹ เพ็ญอ้าง, น.176.

⁵⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ :วิญญูชน, 2556), น.12-14.

กำหนดไว้ คำสั่งให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องส่งมอบทรัพย์สิน คำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามสิทธิหรือหน้าที่ หรือออกคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องกระทำหรือเว้นกระทำการใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

(ค) มีกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปอย่างเปิดเผย⁵¹

กระบวนการพิจารณาคดีโดยองค์การตุลาการนั้นจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่ในบางกรณี เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยคดีพิพาทเกี่ยวกับศีลธรรมอันดี เป็นต้น องค์การตุลาการจึงจะมีคำสั่งห้ามมิให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีทั้งหมดหรือแต่บางส่วน สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยเปิดเผยนั้นมีอยู่ 2 ประการดังนี้⁵²

ประการที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาคดีที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ ซึ่งการเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีนั้นทำให้ทั้งกระบวนการพิจารณาคดีอยู่ในสายตาของสาธารณชน ย่อมเกิดเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าองค์การตุลาการไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

ประการที่สอง กระบวนการพิจารณาคดีที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายแสวงหาเอกสารหลักฐานมาแสดงเพื่อหักล้างกันได้อย่างเต็มที่ เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า คำวินิจฉัยขององค์การตุลาการนั้นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ผนวกกับต้องวางอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้หลักความเสมอภาคของคู่ความทั้งสองฝ่ายบังเกิดผลได้ยิ่งขึ้นในการพิจารณาคดี

(ง) ต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย

สำหรับการทำคำวินิจฉัยขององค์การตุลาการนั้น จะต้องบังคับให้องค์การตุลาการทำการระบุเรื่องดังต่อไปนี้อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท และข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการพิจารณาคดีที่ได้มาโดยการแสวงหาเพิ่มเติม⁵³ เช่น ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ให้การ ข้อเท็จจริงของเรื่องคัดค้านคำให้การ หรือข้อเท็จจริงของเรื่องที่ให้การเพิ่มเติม⁵⁴ เป็นต้น

ประการที่สอง ข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง⁵⁵ เพื่อให้คู่ความทั้งสองฝ่ายและ

⁵¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 48, น.175.

⁵² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 48, น.60.

⁵³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 48, น.60.

⁵⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 50, น.448-449.

⁵⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 48, น.60.

สาธารณชนเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยว่าเป็นไปในทิศทางใด และเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า องค์การตุลาการจะไม่พิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามอำเภอใจ

(จ) มีความเป็นกลางและอิสระ⁵⁶

องค์การตุลาการที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ต้องมีลักษณะ “เป็นกลาง” และ “เป็นอิสระ” ด้วย เพื่อให้องค์การตุลาการวินิจฉัยคดีได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น อันจะส่งผลให้องค์การตุลาการพิจารณาคดีได้อย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

2.2. ความจำเป็นของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์การตุลาการ

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์การตุลาการหรือการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการนั้นนับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุด เนื่องจากองค์การตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีโดยอิสระ และมีวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอน ต่างจากการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง เพราะองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมนั้น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาในระดับชั้นสูงกว่า หรือการกำกับดูแลโดยผู้บังคับบัญชาในระดับชั้นเดียวกันก็ตามล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้⁵⁷ ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุติการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ

2.2.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์การตุลาการในฐานะเป็นกลไกในการทำให้หลักการความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองบังเกิดผล

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญของฝ่ายปกครองที่ต้องผูกพันตนอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง ซึ่งความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่เพียงแต่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์กับองค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่ตนเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเท่านั้น แต่ยังทำให้ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์กับองค์กรตุลาการอีกด้วย

⁵⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 48*, น.56.

⁵⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง", *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม 14, น.7, (เมษายน 2538).

หลักความชอบด้วยกฎหมายจะบังเกิดผลได้จริงก็แต่โดยมีองค์กรอื่นมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ใช้อำนาจนั้นสร้างความเป็นธรรมหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลทางกฎหมาย และหากมีการใช้อำนาจไปทางเช่นนั้นจริง องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมก็ต้องทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นหากมีแต่ “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” โดยปราศจาก “หลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ความชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่มีทางเกิดขึ้นจริง เพราะองค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เมื่อใช้อำนาจกระทำการใดก็ย่อมที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเสมอ ดังนั้น “หลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ” เป็นการลงโทษ (Sanction) ของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” นั่นเอง

2.2.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมฝ่ายปกครองที่ทำให้หลักนิติรัฐบังเกิดผลได้จริง

หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย หากไม่มีหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นไม่ได้ รัฐใดแม้จะมีการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หรือโดยองค์กรใดก็ตาม หากปราศจากการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการแล้ว อาจกล่าวไม่ได้ว่ารัฐนั้นเป็นนิติรัฐ และรัฐที่ถือตนเป็นนิติรัฐจำเป็นต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกันของอำนาจเพราะหลักดังกล่าวบังคับให้รัฐและประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการกระทำใดๆของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง⁵⁸ ทั้งนี้ยังต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นจะทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้แต่ถ้าหากให้อำนาจทั้ง 3 ประการ ตกอยู่ในมือคน ๆ เดียวหรือองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวอาจเกิดปัญหาตามมาได้ เช่น หากมีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอยู่ด้วยกัน ฝ่ายบริหารอาจออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ตนตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน จึงเกิดความเกรงกลัวต่อประชาชนว่าการปกครองนั้นจะนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการ แต่ถ้าอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติรวมกันเป็นหนึ่งเดียว ก็จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนหมดสิ้นลง เพราะผู้พิพากษาจะถือเสมือนผู้บัญญัติกฎหมายและถ้าอำนาจตุลาการและอำนาจบริหารรวมกันเป็นหนึ่ง เท่ากับว่าการกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นคดีขึ้นไปสู่ศาลอาจได้รับการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการเกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว

⁵⁸ ชาญชัย แสงวงศ์, *อ้างแล้ว* เชียงธรรมที่ 26, น.67.

นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังทำกิจกรรมต่าง ๆ มากมายในปัจจุบัน การทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ หากให้ฝ่ายปกครองทำการควบคุมตรวจสอบการกระทำของตนเองได้เพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หนึ่งที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นธรรม ดังนั้นการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการจึงมีความจำเป็นพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ขัดต่อกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

2.2.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ราษฎรได้ดีที่สุด⁵⁹

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย หากไม่มีหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นไม่ได้ ในบรรดาระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทุกระบบนั้น ไม่ว่าจะเป็ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หรือระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง หรือโดยองค์กรใดก็ตาม การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ราษฎรได้ดีที่สุด⁶⁰ โดยลักษณะเฉพาะขององค์กรตุลาการที่ทำให้องค์กรตุลาการสามารถเป็นหลักประกันที่ดีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร มีดังนี้

2.2.3.1 ศาลมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง⁶¹

องค์กรตุลาการต้องมีลักษณะของความเป็นกลางและอิสระ หมายถึง องค์กรตุลาการต้องมีความเป็นกลางและอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่นใด เช่น รัฐสภา รัฐบาล ฝ่ายปกครอง และองค์กรพิเศษฯลฯ ความเป็นกลางและอิสระขององค์กรตุลาการนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองนั้นจะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติและไม่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีอย่างแท้จริง

⁵⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.175-176.

⁶⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, *ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2545), น.20.

⁶¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.56.

2.2.3.2 ศาลมีหน้าที่ต้องรับพิจารณาคดีเสมอ⁶²

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อองค์กรตุลาการอย่างถูกต้องแล้ว องค์กรตุลาการมีหน้าที่ต้องรับพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ ซึ่งองค์กรตุลาการจะปฏิเสธไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมได้รับการเยียวยาโดยองค์กรตุลาการภายในเวลาอันสมควร และหลักการนี้ปรากฏเฉพาะในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเพียงเท่านั้น ไม่สามารถหาหลักประกันเช่นนี้ได้ในระบบอื่น ๆ

2.2.3.3 ศาลมีวิธีพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม

องค์กรตุลาการมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นธรรม โดยกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมนั้นไม่ได้สำคัญที่ “อำนาจ” ในการบังคับการให้เป็นไปตามกระบวนการเท่านั้นแต่จะต้องสร้างความมั่นใจให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และสาธารณชนเห็นว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี โดยการสร้างความมั่นใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และสาธารณชนดังกล่าวนี้จะบังเกิดผลได้จริงต่อเมื่อมีกลไกการประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยกลไกประกันความเป็นกลางและอิสระขององค์กรตุลาการนั้นประกอบด้วย 2 วิธี คือ การประกันความเป็นกลางและอิสระในระบบวิธีพิจารณาวิธีหนึ่ง และการประกันความเป็นกลางและอิสระในระบบบริหารงานบุคคลอีกวิธีหนึ่ง โดยเมื่อมีการจัดวางกลไกดังกล่าวแล้วก็จะเป็นการยืนยันได้ว่า วิธีพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์กรตุลาการนั้นจะเป็นไปอย่างเป็นธรรม

2.2.3.4 ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ⁶³

เมื่อองค์กรตุลาการจัดทำคำพิพากษาแห่งคดี จะต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งเป็นเหตุผลที่แสดงว่าคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร เพื่อให้คู่ความแต่ละฝ่ายหรือสาธารณชนเชื่อว่าองค์กรตุลาการได้มีการพิจารณาตัดสินคดีบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และมีได้พิจารณาตัดสินคดีตามอำเภอใจ

2.2.3.5 คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลบังคับ

เมื่อองค์กรตุลาการพิจารณาคดีปกครองและมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วคำพิพากษาขององค์กรตุลาการนั้นจะมีผลบังคับแก่คู่กรณี โดยคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา และบางกรณีคำพิพากษาขององค์กรตุลาการอาจมีผลบังคับต่อบุคคลภายนอกด้วย เช่น คำพิพากษาที่บังคับบุคคลภายนอกออกไปจากสถานที่ใดคำพิพากษา

⁶² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 48*, น.58.

⁶³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 57*, น.60.

เกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลภายนอก และคำพิพากษาเกี่ยวกับทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งคู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจใช้อ้างยันกับบุคคลภายนอกได้ เป็นต้น

2.3 ระบบของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

สำหรับรูปแบบของระบบศาลที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองของแต่ละประเทศอาจแบ่งได้ 2 รูปแบบ คือประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลเดี่ยว” (The single system of court) และประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” (The dual system of courts)⁶⁴

2.3.1 ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองทั้งหลายนี้ล้วนอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม โดยระบบศาลเดี่ยวยมีลักษณะพิเศษในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 ลักษณะสำคัญของระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ และมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

ก. ระบบศาลเดี่ยวยจะมอบหมายให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยไม่มีศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้อำนาจของการควบคุมตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม

ข. ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่ใช้ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนทำให้ศาลยุติธรรมนำกฎหมายคอมมอนลอว์มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

2.3.1.2 รูปแบบของระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

รูปแบบของระบบศาลเดี่ยวที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวที่ไม่มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครอง และระบบศาลเดี่ยวที่มีการจัดตั้งแผนก

⁶⁴ โภคิน พลกุล, “ท่านปรี่ดีกับศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 2, ปีที่ 1, น.105, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2544).

คดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ

(1) ระบบศาลเดี่ยวที่ไม่มีแผนกคดีปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวที่ไม่มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะหรือไม่มีการจัดตั้งแผนกปกครองขึ้นโดยเฉพาะในศาลสูงสุด เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ไชปรัส และมอลต้า เป็นต้น

(2) ระบบศาลเดี่ยวที่มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวแบบมีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ หรือมีแผนกปกครองเฉพาะในศาลสูงสุด เช่น เอสโตเนีย สวิตเซอร์แลนด์ ลัตเวีย ฮังการี และสโลวาเกีย เป็นต้น

2.3.2 ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากประเทศฝรั่งเศส⁶⁵ โดยระบบศาลคู่จะกำหนดให้ศาลปกครองเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

2.3.2.1 ลักษณะสำคัญของระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ระบบศาลคู่ที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีดังนี้⁶⁶

ก. ระบบศาลคู่ที่มอบหมายให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งการกระของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

ข. ระบบศาลคู่ ส่วนใหญ่ใช้ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ซึ่งมีการแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองจะนำกฎหมายมหาชนมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

2.3.2.2 รูปแบบของระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

รูปแบบของระบบศาลคู่ที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ⁶⁷ ระบบศาลคู่แบบ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'État) ของประเทศฝรั่งเศสระบบศาลคู่แบบเยอรมนี และระบบศาลคู่แบบศาลปกครองอื่น

⁶⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.34.

⁶⁶ อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, *ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540), น.15-16.

⁶⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 23, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), น.331.

(1) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ประกอบด้วย ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี กรีซ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น⁶⁸ โดยระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือองค์กรวินิจัยคดีปกครองทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาของรัฐบาล ส่วนอีกประการหนึ่งคือองค์กรวินิจัยคดีปกครองในลำดับสูงสุดพัฒนาการของโครงสร้างศาลเริ่มจากบนลงล่าง⁶⁹ โดยในปี ค.ศ.1799 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’État) ขึ้นมา โดย “สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ⁷⁰ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และ เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร แต่ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจัยชี้ขาดคดีปกครอง จนถึงในปี ค.ศ.1872 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายซึ่งกำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจหน้าที่วินิจัยชี้ขาดคดีปกครอง จากนั้น เมื่อมีคดีปกครองมากขึ้น จึงจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต้นในปี ค.ศ.1953 และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในปี ค.ศ.1987

(2) ระบบศาลปกครองแบบเยอรมนี

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่แบบเยอรมนี ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และ ออสเตรีย⁷¹ โดยระบบศาลคู่แบบเยอรมนีมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือประการที่หนึ่งมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีศาลสูงสุดเป็นของตนเอง⁷² ประการที่สองศาลปกครองมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ตุลาการศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นผู้พิพากษาประการที่สามศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เพียงวินิจัยคดีปกครองเท่านั้น ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร⁷³

(3) ระบบศาลปกครองแบบอื่นๆ

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่แบบศาลปกครองอื่นได้แก่ ประเทศสวีเดนและฟินแลนด์⁷⁴ โดยระบบศาลคู่แบบศาลปกครองอื่นนี้มีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ⁷⁵

⁶⁸ เฟ็งอ้วง, น.331.

⁶⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.44.

⁷⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.43.

⁷¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67*, น.331.

⁷² ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.60.

⁷³ August Walter BACKHAUS, “The Administrative Court in German,” Accessed November 15,2016, http://elib.coj.go.th/Article/d41_3_7.pdf.

⁷⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67*, น.331.

⁷⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67*, น.331.

ประการที่หนึ่ง คือ มีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารด้วย

2.3.2.3 เหตุผลที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

เหตุผลที่สำคัญที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ เหตุผลทางประวัติศาสตร์และเหตุผลทางลักษณะของระบบกฎหมายปกครอง

(1) เหตุผลทางประวัติศาสตร์

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่แล้วได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส สำหรับเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสนั้นได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกีเอร์ (Montesquieu)⁷⁶ โดยมงเตสกีเอร์ได้เสนอว่า ประเทศที่มีการกระจายอำนาจอย่างอิสระจะต้องเป็นประเทศที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายและต้องได้รับอำนาจอย่างเหมาะสม เพราะในทางกฎหมายการใช้อำนาจจำเป็นที่จะต้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันโดยมงเตสกีเอร์พิจารณาจากทฤษฎีของจอห์นล๊อคซึ่งแบ่งอำนาจของประเทศออกเป็น 3 อำนาจได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ⁷⁷ โดยทั้ง 3 อำนาจนี้ไม่ควรอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงแห่งเดียวเพราะจะนำไปสู่ความลุ่มหลงในอำนาจและการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจในทางมิชอบ และยิ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดก็จะยิ่งทำให้การกระทำของบุคคลนั้นหรือองค์กรนั้นเป็นการกระทำที่มิชอบ ซึ่งจะส่งผลให้สิทธิของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตกอยู่ในมือคน ๆ เดียวหรือองค์กรเดียวก็จะเกิดความเกรงกลัวขึ้นว่ากษัตริย์ หรือฝ่ายปกครองจะปกครองอย่างเผด็จการ และถ้าอำนาจตุลาการไม่ได้แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อำนาจทั้งหลายก็จะไม่มีความอิสระต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้น หากอำนาจทั้ง 3 ประการรวมกันเป็นหนึ่งเดียว ก็จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนหมดสิ้นไป เพราะผู้พิพากษาก็จะเสมือนผู้บัญญัติกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการบีบบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตนบัญญัติด้วย”⁷⁸

จากแนวคิดนี้จึงมีความเห็นว่า ไม่ควรจะให้ศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวผูกขาดอำนาจทางตุลาการในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง และเป็นที่มาของระบบ

⁷⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.42.

⁷⁷ มงเตสกีเอร์ (Montesquieu), *จิตวิญญาณของกฎหมาย ภาค 1*, แปลโดย จางเหยียนเฉิน, (ศูนย์ธุรกิจ, 1961), น.155.

⁷⁸ *เพ็งอ้วง*, น.156.

ศาลคู่ที่ควรจะมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมด้วยเหตุนี้ ประเทศฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และจากแนวคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศแรกที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส⁷⁹ และด้วยแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ประเทศอื่นๆที่ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา รวมถึงประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวนี้ด้วย⁸⁰

(2) เหตุผลเกี่ยวกับลักษณะของระบบกฎหมายปกครอง

ลักษณะของระบบกฎหมายปกครองจำเป็นต้องมีศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองออกมาโดยเฉพาะโดยระบบกฎหมายปกครองนั้นลักษณะสำคัญ คือมีนิติวิธีที่แยกเป็นเอกเทศออกจากระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายปกครอง ทั้งยังมีเนื้อหาแยกเป็นเอกเทศออกจากระบบกฎหมายเอกชน⁸¹ โดยกฎหมายมหาชนนั้นใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสองฝ่ายมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันส่วนกฎหมายเอกชนใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในสถานะที่เท่าเทียมกัน⁸²

ด้วยเหตุผลนี้ ประเทศที่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนจึงจำเป็นต้องสร้างศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลปกครองซึ่งมีความชำนาญในกฎหมายมหาชนทำหน้าที่ดังกล่าวอันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

2.3.2.4 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยใช้ระบบ

ศาลคู่

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครองมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อยดังต่อไปนี้

⁷⁹ วิจารณ์ วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542), น.279.

⁸⁰ เฟิงอ้วง, น.365.

⁸¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 44, น.25.

⁸² นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 44, น.25.

(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครองโดยใช้ระบบศาลคู่

ประการที่หนึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนากฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองได้ง่ายขึ้น⁸³ โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน และมีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ซึ่งแต่ละศาลก็ต้องใช้หลักกฎหมายสารบัญญัติแตกต่างกันในการพิจารณาพิพากษาคดีและต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามประเภทของกฎหมาย จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองได้ง่ายขึ้น

ประการที่สอง ผู้พิพากษามีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในกฎหมายปกครองโดยประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนและมีศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมจึงต้องใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติที่แตกต่างกันในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลแต่ละศาลจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายแต่ละประเภทตั้งนั้นตุลาการในศาลปกครองนอกจากจะมีความรู้ในกฎหมายทั่วไปแล้ว ยังต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในกฎหมายปกครองด้วย⁸⁴

(2) ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางคดีปกครองโดยใช้ระบบศาลคู่

ประการที่หนึ่ง มีปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกประเภทของคดีระหว่างคดีปกครองและคดีแพ่งคดีอาญาเป็นอย่างมาก โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแบ่งแยกระบบศาลปกครองออกจากระบบศาลอื่น ในแต่ละระบบศาลจะมีเขตอำนาจแตกต่างกัน และมีประเภทของคดีอันจะอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลแตกต่างกันด้วย ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกประเภทของคดีนั่นเอง

ประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระในการฟ้องคดีให้ถูกศาล โดยประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแบ่งแยกศาลปกครองออกจากระบบศาลอื่น และแต่ละระบบศาลมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเลือกฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ถูกต้อง

บทสรุป

จากการศึกษาข้อความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ อันเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น จะเห็นได้ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลเป็นกลไกของการปกครองโดยนิติรัฐ ที่ต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กร ซึ่งการทำงานของศาลจะมีลักษณะเป็นองค์กร

⁸³โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.121.

⁸⁴โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.120.

ภายนอกฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และด้วยเหตุผลที่ศาลเป็นองค์กรที่แยกตัวออกจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้การทำหน้าที่ของศาลมีความเป็นกลางและอิสระซึ่งเป็นหลักประกันที่ได้รับรองไว้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นของการมีศาลปกครองเพื่อมาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นก็ขึ้นอยู่กับระบบความคิดทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าประเทศที่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน ก็จะมีศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดี โดยเฉพาะ แต่ประเทศที่ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายอย่างเช่นประเทศอังกฤษ ก็จะมีระบบคิดในฐานที่ว่าทุกคนต้องเสมอภาคตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเอกชน หรือฝ่ายปกครองก็ตาม กรณีเช่นนี้ก็เป็นเรื่องความแตกต่างของระบบกฎหมายซึ่งส่งผลต่อระบบการพิจารณาของศาลด้วย



บทที่ 3

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยว

3.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศอังกฤษ

3.1.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

ประเทศอังกฤษเป็น“แม่แบบ”และเป็นต้นกำเนิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)⁸⁵ เนื่องจากศาลคอมมอนลอว์นั้นจัดตั้งขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 12 โดยกษัตริย์ของอังกฤษซึ่งในระยะเริ่มแรกศาลคอมมอนลอว์นั้นตั้งอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ และได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามแคว้นและดินแดนต่าง ๆ ซึ่งคำพิพากษาของศาลนี้นั้นมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศอังกฤษ

เดิมประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบบศักดินาชนบถธรรมเนียมจารีตประเพณีต่าง ๆ ก็เป็นไปตามแต่ละพื้นที่ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาคดีที่ย่อมขึ้นกับจารีตประเพณีในท้องถิ่น เมื่อต่อมา กษัตริย์อังกฤษต้องการที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจึงได้มีการจัดตั้งศาลหลวงขึ้นโดยจะส่งผู้พิพากษาจากเมืองหลวงลงไปพิจารณาคดีตามพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณาคดีมีหลักการพิจารณาเดียวกันทั่วประเทศ (Common) เมื่อผู้พิพากษาได้พิจารณาและได้มีคำวินิจฉัยในคดีเฉพาะเรื่องแล้วคำพิพากษานั้นจะกลายเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีที่มีลักษณะเดียวกันในเวลาต่อมา

สำหรับหลักกฎหมายของ “ศาลคอมมอนลอว์หรือเรียกว่า ศาลหลวงหรือศาลกษัตริย์ (The Royal Court)” จะเป็นผู้สร้างขึ้นโดยปรากฏในแนวคำพิพากษาที่เกิดจากการพิจารณาพิพากษาคดีในอดีตสืบเนื่องมาผนวกกับศาลคอมมอนลอว์มีจารีตประเพณีเป็นของตนเองจึงนำแนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำพิพากษาคดีเฉพาะส่วนที่มีผลทั่วไปเหมือนกันหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันซึ่งถือว่ามีลักษณะร่วมกันเป็นสามัญ (Common) มาใช้เป็นแนวทางหรือเป็นกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีต่อ ๆ ไป⁸⁶ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีชื่อเรียกว่า “Case-law” หรือ “Judge-made law” และทำให้คำพิพากษาที่ศาลสูงได้เคยพิจารณาพิพากษาวิวัฒนาการไปเป็นหลักกฎหมายของอังกฤษ หากมีปัญหาทำนองเดียวกันศาลจึงถือเอาหลักกฎหมายเช่นนี้มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 13 ศาลคอมมอนลอว์ได้มี

⁸⁵ ชาลส์ ฮิวส์ แสงศักดิ์, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.35.

⁸⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,” ชุดวิชาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539), น.11-12.

วิวัฒนาการไปในทิศทางที่มีความเป็นองค์กรตุลาการและเป็นอิสระจากพระราชอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น⁸⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14-15 ที่กษัตริย์ทรงพยายามขยายพระราชอำนาจเหนือศาลคอมมอนลอว์ และทรงพยายามขัดขวางอำนาจของศาลคอมมอนลอว์ด้วย ซึ่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 กษัตริย์ได้ทรงจัดตั้ง “ศาลพิเศษ” ขึ้นโดยเรียกว่า ศาลชานเซอร์รี (Chancery Court) และศาลสตาร์ชอมเบอร์ (Star Chamber Court)⁸⁸ เหตุผลเหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างศาลคอมมอนลอว์กับศาลพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์

จนกระทั่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 รัฐสภาได้ออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ “Bill of Right 1689”⁸⁹ และ “Act of Settlement 1701” ซึ่งมีผลให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระจากพระราชอำนาจของกษัตริย์ หรือมีความเป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างมาก และในที่สุดศาลคอมมอนลอว์ก็มีวิวัฒนาการไปเป็น “ศาลยุติธรรม” ที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา รวมถึงคดีทางปกครองด้วย แต่การพิจารณาคดีทางปกครองของศาลยุติธรรมก็ยังคงถูกจำกัดในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน นอกจากนี้การฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากกษัตริย์เสียก่อน ยิ่งไปกว่านั้นข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของรัฐหรือกษัตริย์นั้นเอกชนไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการให้อำนาจดำเนินคดีต่อรัฐ ค.ศ.1947 (The Crown Proceedings Act 1947) กฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมและบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบในการทำละเมิดเช่นเดียวกับเอกชนที่บรรลุนิติภาวะและมีความสามารถเต็มที่ในการกระทำทั้งหลาย นอกจากนี้ศาลยุติธรรมยังมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดหรือออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐงดเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่งที่มีชอบได้ด้วย

นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) แพร่หลายไปทั่วราชอาณาจักรไคซี (Dicey) ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงได้ให้คำอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม คือการที่ทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย โดยทุกคนจะต้องทัดเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐก็ล้วนต้องขึ้นต่อศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมก็ต้องนำ

⁸⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.112.

⁸⁸ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.113.

⁸⁹ “Bill of Right 1689” เป็นกฎหมายที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งยืนยันว่ากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายมาใช้บังคับในการตัดสินคดีจากการให้คำอธิบายของไต่สวนเห็นว่า เขาไม่เห็นด้วยกับการมีกฎหมายปกครองและศาลปกครองในการพิจารณาคดีแยกออกจากศาลยุติธรรม⁹⁰ ซึ่งแนวคิดนี้เองที่ส่งผลให้ประเทศอังกฤษเป็นระบบศาลเดี่ยวที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีทั้งหมด

แม้ว่าศาลยุติธรรมจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่มีเป็นจำนวนมากส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองต้องมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนสูงขึ้น ทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองเข้าไปรบกวนหรือละเมิดแดนสิทธิของประชาชนได้ง่ายขึ้นซึ่งได้ส่งผลให้มีการเรียกร้องจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ในเวลาต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ.1958 (Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพิเศษทางปกครอง” (Administrative Tribunals) ขึ้นมาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยในคดีปกครองบางประเภท ซึ่งคณะกรรมการจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างออกไป เช่น Commission, Committee, Commissioned, Board เป็นต้น⁹¹

3.1.2 ลักษณะสำคัญของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีอยู่ 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการพิเศษทางปกครองโดยองค์กรทั้งสองต่างก็ใช้กฎหมายธรรมดาในการพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งลักษณะสำคัญของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ มีดังต่อไปนี้

3.1.2.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

อังกฤษเป็นผู้นำของระบบศาลเดี่ยวโดยมีเพียงศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว และศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีปกครองเป็นแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของการใช้อำนาจตุลาการไม่แตกต่างกับศาลปกครองกล่าวคือ ศาลยุติธรรมก็จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นไม่เป็นธรรมไม่ว่าจะเพราะขัดต่อหลักความยุติธรรม (Equity) หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ หรือหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statutory remedies) ศาลยุติธรรมก็จะ

⁹⁰H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Fifth Edition, (New York : Oxford University Press, 1982), pp.16-17.

⁹¹โอ เจียงแม้ว, คำอธิบายกฎหมายปกครองและคดีปกครองของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 1997), น.17.

พิพาทและออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างเป็นธรรม หรือออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองงดเว้นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมนั้น

3.1.2.2 การพิจารณาพิพาทภาคีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Act) กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในขอบเขตที่จำกัดโดยส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน⁹² และมีบางส่วนเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันที่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองทำหน้าที่พิจารณา เช่น คณะกรรมการค่าเช่า (Rent Tribunals) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า เป็นต้น

ก่อนที่จะนำข้อพิพาททางปกครองมาฟ้องต่อแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมได้นั้น ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องต่อคณะกรรมการพิเศษทางปกครองให้วินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองจะทำหน้าที่เป็นเบื้องต้นก่อนในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครอง เมื่อคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีคำวินิจฉัยแล้ว ถ้าผู้ได้รับความเสียหายยังไม่พึงพอใจคำวินิจฉัยนั้น มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองนั้นได้อีก ซึ่งในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังมีการโต้แย้งคัดค้านนั้น ข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวจะถูกทุเลาการบังคับไว้ก่อน

เมื่อรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองทบทวน และมีคำวินิจฉัยแล้ว ถ้าผู้เสียหายยังไม่พึงพอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองนั้นก็มีสิทธิยื่นฟ้องต่อแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมได้อีก

3.1.2.3 การพิจารณาพิพาทภาคีปกครองโดยใช้กฎหมายธรรมดา

ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มิได้แยกกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจน และมีเพียงศาลยุติธรรมเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครอง⁹³ โดยกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นให้ความสำคัญกับ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)”⁹⁴ โดยหลักนิติธรรมเป็นหลักที่ว่า บุคคลทุก

⁹² Anthony H. Birch, The British System of Government, Ninth Edition, (London : Routledge, 1993), p.326.

⁹³ Ogg Austin Ferderic, English Government and Politics, Second Edition, (New York : The Macmillan Company, 1955), p.610.

⁹⁴ ออมร จันทรสุมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523),

คนไม่ว่าจะเป็นคนเอกชน หรือฝ่ายปกครองล้วนต้องเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ล้วนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น⁹⁵ ซึ่งศาลยุติธรรมย่อมนำกฎหมายธรรมดาไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เว้นแต่บางกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง จึงเอากฎหมายเฉพาะพิเศษ (กฎหมายมหาชน) มาใช้ ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย โดยประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะนำกฎหมายมหาชนมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเสียก่อน หากบางกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง จึงค่อยนำเอากฎหมายธรรมดาไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง⁹⁶ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย เป็นต้น

3.1.3 รูปแบบของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

สำหรับรูปแบบขององค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมและคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง โดยแต่ละรูปแบบมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และเขตอำนาจ ฯลฯ ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

ประเทศอังกฤษใช้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้

(1) ระบบศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมของอังกฤษแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และศาลฎีกา (Supreme court of The United Kingdom)⁹⁷

(1.1) ศาลชั้นต้น

ศาลชั้นต้นประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ คือ ศาลเคาน์ตี (County Court) คราวน์คอร์ท (Crown Court) และไฮน์คอร์ท (High Court)

น.43.

⁹⁵ อติเรก เลิศวนารินทร์, “ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น.28.

⁹⁶ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* เซิงอรรถที่ 91, น.66.

⁹⁷ นิพนธ์ ใจสำราญ และคณะ, “ระบบศาลสหราชอาณาจักร : ที่มาและโครงสร้างของระบบกฎหมายแรงงานสหราชอาณาจักร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560, http://elib.coj.go.th/Article/cpt2011_3_6.pdf.

ส่วนที่หนึ่ง คือ “ศาลเคาน์ตี” ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นระดับล่าง (The Lower Courts) จัดตั้งขึ้นในส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ.1846 ศาลเคาน์ตีนั้นมียานาจอหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนเท่านั้น แต่ศาลเคาน์ตีไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา หรือคดีปกครอง

ศาลเคาน์ตีหลายๆแห่งจะรวมกันเป็น “เซอร์กิต” (Circuit)⁹⁸ โดยแต่ละเซอร์กิตนั้นมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งโดยแต่ละคดีมีผู้พิพากษาเพียงคนเดียวในการพิจารณาพิพากษา ซึ่งเรียกว่า “เซอร์กิตจัจด์” (Circuit Judge) และแต่ละเซอร์กิตจะต้องเปิดให้นั่งพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งสำหรับเซอร์กิตจัจด์นั้นจะแต่งตั้งโดยกษัตริย์ตามคำแนะนำของลอร์ดชานเซลเลอร์โดยพิจารณาจากผู้ที่ประสบความสำเร็จในอาชีพกฎหมาย หรือทนายความที่มีชื่อเสียงศาลเคาน์ตีนี้มีจำนวนมากกว่า 500 แห่ง โดยรวมกันอยู่ในเซอร์กิตมากกว่า 50 เซอร์กิต

ส่วนที่สอง คือคราวน์คอร์ท ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นระดับบน (The Upper Courts) จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติศาล ค.ศ.1971 (Courts Act 1971)⁹⁹ โดยคราวน์คอร์ทนั้นมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา ส่วนศาลชั้นต้นระดับล่าง คือ ศาลมาจิสเตรท โดยศาลมาจิสเตรทนั้นเป็นศาลชั้นต้นในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางประเภทด้วย

ส่วนที่สาม คือไฮน์คอร์ท ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นระดับบนโดยจัดตั้งขึ้นในกรุงลอนดอนในปี ค.ศ.1873 ตามพระราชบัญญัติที่เรียกว่า “The Judicature Acts of 1873 and 1875” โดยไฮน์คอร์ทมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งโดยทั่วไป เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลเคาน์ตีภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย ไฮน์คอร์ทจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะซึ่งโดยปกติแต่ละองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาเพียงคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดี¹⁰⁰

สำหรับโครงสร้างของไฮน์คอร์ทนั้นมี 3 แผนก คือ

⁹⁸ เซอร์กิต (circuit) หมายถึง การที่ผู้พิพากษาของศาลเคาน์ตีนั้นอาจเดินทางไปเขตพื้นที่อื่น และนั่งพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งบางประเภท เพื่อความสะดวกของคู่ความนั้น

⁹⁹ คราวน์คอร์ทเข้ามาแทนที่ศาลเดิม คือ The fourteenth-century Court of Quarter Sessions and the twelfth-century Assize Courts

¹⁰⁰ Fred L. Morrison, *Courts and Political Process in England*, (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1973), pp.45-46.

(ก) ศาลแพนกควีนส์เบนช์ (Queen Bench Division)

ศาลแพนกควีนส์เบนช์ เป็นศาลที่ใหญ่ที่สุดและมีปริมาณคดีมากที่สุดโดยมีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุงลอนดอนและมีอีกประมาณ 24 แห่งที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อื่น ซึ่งเรียกว่า เซอร์กิตคอร์ท (Circuit Courts)¹⁰¹ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาทั้งคดีแพ่ง รวมถึงคดีปกครองนอกจากนี้ศาลแพนกควีนส์เบนช์ยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ศาลพาณิชย์ (Commercial Court) และศาลแอมิรัลตี้ (Admiralty Court) ซึ่งทั้งสองศาลนั้นเป็นศาลชั้นต้นระดับล่าง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่อาศัยความชำนาญพิเศษโดยแต่ละคดีจะประกอบด้วยผู้พิพากษาเพียงคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่น ศาลพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการค้าขาย และศาลแอมิรัลตี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเดินเรือและทหารเรือ เป็นต้น

(ข) ศาลแพนกชานเซอร์รี่ (Chancery Division)

ศาลแพนกชานเซอร์รี่ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้หลักความยุติธรรม เช่น คดีล้มละลาย และคดีทรัพย์สิน เป็นต้นอีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายธุรกิจ การจัดการทรัพย์สินรวมถึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย

(ค) ศาลแพนครอบครัว (Family Division)

ศาลแพนครอบครัว จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1971 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับครอบครัว เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการสมรส การหย่าร้าง และการตั้งผู้ปกครอง เป็นต้น

(1.2) ศาลอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ ตั้งอยู่ในกรุงลอนดอน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1967 ศาลอุทธรณ์ประกอบด้วย 2 แผนก คือแผนกคดีแพ่ง และแผนกคดีอาญาสำหรับแผนกคดีแพ่ง ศาลอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลเคาน์ตีและคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของไฮน์คอร์ทด้วย กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็คำพิพากษาของศาลแพนกควีนส์เบนช์ คำพิพากษาของศาลแพนกชานเซอร์รี่หรือคำพิพากษาของศาลแพนครอบครัวก็ตาม ถ้าคู่ความฝ่ายใด

¹⁰¹ เซอร์กิตคอร์ท (Circuit Courts) หมายถึง ผู้พิพากษาหรือตุลาการของไฮน์คอร์ทอาจเดินทางไปเขตพื้นที่อื่นนอกจากกรุงลอนดอน และนั่งพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีปกครองบางประเภท เพื่อความสะดวกของคู่ความ

ฝ่ายหนึ่งไม่พึงพอใจคำพิพากษาก็อาจจะยื่นคำอุทธรณ์ต่อแผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์ได้ ส่วนแผนกคดีอาญาในศาลอุทธรณ์นั้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอุทธรณ์คำพิพากษาของคราวน์คอร์ท¹⁰²

สมาชิกของศาลอุทธรณ์นั้นประกอบด้วย 2 ประเภท คือ

ก) ประธานศาลอุทธรณ์ เรียกว่ามาสเตอร์ออฟเดอะโรลส์ (Master of the Rolls) จำนวน 1 คน

ข) ผู้พิพากษาที่เรียกว่า ลอร์ดส์จัสติส (Lords Justice) จำนวน 14 คน¹⁰³

ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะซึ่งแต่ละองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน

(1.3) ศาลฎีกา (Supreme Court of The United Kingdom)

ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษ ก่อนที่จะมีการตรา Constitutional Reform Act 2005 ประเทศอังกฤษมีศาลสภาขุนนางทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลฎีกาของประเทศอังกฤษ โดยมีต้นกำเนิดมาจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของกษัตริย์ (Curia Regis)¹⁰⁴ จากนั้นจึงวิวัฒนาการจนกลายเป็นศาลสภาขุนนาง ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่มีความสำคัญ รับอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายที่สำคัญ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์ หรือศาลสภาขุนนางได้ให้การรับรองก่อน

สมาชิกของศาลสภาขุนนาง มี 2 ประเภท คือ

ก) ลอร์ด ชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) ลอร์ดชานเซลเลอร์ของศาลสภาขุนนางเป็นบุคคลซึ่งผสมอำนาจอธิปไตยไว้ด้วยกัน ทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กล่าวคือลอร์ดชานเซลเลอร์สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในฐานะที่ลอร์ดชานเซลเลอร์เป็นประธานสภาขุนนาง ใช้อำนาจบริหารในฐานะที่ลอร์ดชานเซลเลอร์เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง และยังสามารถใช้อำนาจตุลาการ ในฐานะที่ลอร์ดชานเซลเลอร์เป็นประธานศาลสูงสุดของอังกฤษด้วย

ข) สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมาย (Law Lord) สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมาย มี 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาขุนนางฝ่ายคริสตจักร (Lords Spiritual)

¹⁰²โอ เจียงแม้ว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง : วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายปกครองในประเทศ 20 ประเทศ, (ปักกิ่ง : นิติธรรม, 1998), น.100.

¹⁰³Fred L. Morrison, *supra note 100*, p.40.

¹⁰⁴สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของกษัตริย์ (Curia Regis) จัดตั้งขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 12 และทรงใช้ทั้งพระราชอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วย

และสมาชิกสภาขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ศาลสภาขุนนางพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 5 คน โดยลอร์ดชานเซลเลอร์จะเป็นผู้กำหนดว่าสมาชิกสภาขุนนางแต่ละคนจะเป็นผู้รับผิดชอบในคดีใด¹⁰⁵ สำหรับคำพิพากษาของศาลสภาขุนนางนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมของสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมายเท่านั้น ซึ่งตุลาการขององค์คณะแต่ละคนจะต้องแสดงผลของตนเองเพื่อประกอบคำพิพากษาในที่ประชุมของสมาชิกสภาขุนนางและเหตุผลประกอบคำพิพากษาดังกล่าวจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่ด้วย

แต่ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ศาลเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนับตั้งแต่ได้มีการตรา Constitutional Reform Act 2005 จึงได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาขึ้นมาทำหน้าที่แทน ศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งเป็นคดีที่ได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา และเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวสาธารณประโยชน์¹⁰⁶

(2) โครงสร้างของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

สำหรับโครงสร้างของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้น เป็นไปภายใต้ศาลยุติธรรมซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ¹⁰⁷ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาตามลำดับซึ่งแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นก็มี 3 ระดับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ แผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้น แผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์¹⁰⁸ และศาลฎีกา

สำหรับแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นนั้นมี 3 แผนก ได้แก่ ศาลแผนกควินส์เบนซ์ศาลแผนกชานเซลอรี และศาลมาจิสเตรท โดยศาลแผนกควินส์เบนซ์และศาลแผนกชานเซลอรีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของไฮน์คอร์ท ซึ่งทั้งสองแผนกศาลถือได้ว่าเป็นศาลระดับบนที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนไม่มากโดยรวมกันอยู่ในกรุงลอนดอน ในขณะที่ศาลมาจิสเตรทซึ่งเป็นศาลระดับล่างมีอยู่ในทุกเมืองที่สำคัญ¹⁰⁹

(ก) ศาลแผนกควินส์เบนซ์ เป็นศาลแผนกที่สำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย มีตุลาการหัวหน้า จำนวน 1 คน คือ

¹⁰⁵ Anthony H. birch, *supra* note 92, p.39.

¹⁰⁶ นิพนธ์ ใจสำราญ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 97*

¹⁰⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 86*, น.153.

¹⁰⁸ แผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์

¹⁰⁹ Fred L. Morrison, *supra* note 100, p.64.

ลอร์ดชีฟเจิสติส (Lord Chief Justice) ซึ่งทำหน้าที่ในเรื่องการควบคุมการทำงานของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม และคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

(ข) ศาลแผนกชานเซอร์รี่ มีตุลาการหัวหน้าจำนวน 1 คน คือ ชานเซลเลอร์ (Vice-Chancellor) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ต้องใช้หมายสั่ง (Injunction) หรือใช้หมายประกาศ (Declaration) กล่าวคือ ชานเซลเลอร์สามารถใช้หมายสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และชานเซลเลอร์ยังสามารถใช้หมายประกาศว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

(ค) ศาลมาจิสเตรทในฐานะเป็นแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นในระดับท้องถิ่น มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภท เช่น การออกใบอนุญาตให้เปิดสถานบริการ เป็นต้น

(3) อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างกว้างขวาง โดยแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นนั้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป คือ ไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริง หรือคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายก็ล้วนยื่นฟ้องต่อแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมได้ทั้งสิ้นแต่จะต้องผ่านขั้นตอนการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองหรือได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองแล้ว

แผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ในฐานะเป็นแผนกคดีปกครองในศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย โดยคดีปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายนั้นส่วนใหญ่จะมาจากแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้น

ศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งมาจากแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้น หรือมาจากแผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาได้ให้การรับรองด้วยตนเองก่อน

สำหรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมมีดังต่อไปนี้¹¹⁰

(ก) คดีที่ฟ้องขอให้แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมเพิกถอนการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง

(ข) คดีที่ฟ้องขอให้แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมออกคำสั่งห้ามฝ่ายปกครองกระทำการอื่นใด

¹¹⁰ โอ เจียงแก้ว, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 102, น.100-101.

(ค) คดีที่ฟ้องขอให้แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายมหาชนบัญญัติไว้

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของกฎหมายเป็นต้น

สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม มีดังต่อไปนี้¹¹¹

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทั้งหมดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแผนกคดีแพ่งในศาลยุติธรรม

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง (Delegated Legislation) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภา

(ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของรัฐที่เป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายการเมือง เป็นต้น

(4) คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

สำหรับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม มีดังต่อไปนี้

(4.1) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

ผู้พิพากษาในแผนกคดีปกครองของศาลยุติธรรมจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมเพราะต่างอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลในระบบเดียวกัน สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นโดยส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และได้เลือกศึกษาต่อในสถาบันสอนวิชาชีพกฎหมาย โดยสถาบันที่จะเลือกไปศึกษาต่อวิชาชีพกฎหมายนั้นมี 2 ประเภท คือ สภาการศึกษากฎหมาย (Council of Legal Education) และสำนักงานทนายความ (The Solicitors) โดยผู้ที่เลือกศึกษาต่อในสภาการศึกษากฎหมาย และสำเร็จการศึกษาจากสถาบันนี้ ผู้นั้นจะเรียกว่า “เนติบัณฑิต (Barrister)” แต่ถ้าผู้ใดเลือกที่จะศึกษาต่อในสำนักงานทนายความและสำเร็จการศึกษาผู้นั้นจะเรียกว่า “ทนายความ (Solicitor)” โดยปรกติผู้ที่ประกอบวิชาชีพเนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 7 ปี อาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้น และผู้ที่ประกอบวิชาชีพ

¹¹¹โอ เจียงแก้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.101-103.

เนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 14 ปี อาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง¹¹²

ก) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์สำหรับผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นในระดับล่างนั้น พระราชบัญญัติศาล ค.ศ.1971 (Courts Act 1971) มาตรา 16 วรรคสองวางหลักว่า ผู้พิพากษาของศาลเคาน์ตี หรือเรียกว่าเซอร์กิตจัจด์จะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานของรีคอร์ดเดอร์ (Office of Recorder) ซึ่งมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 5 ปีพระราชบัญญัติศาลสูงสุด ค.ศ.1981 (Supreme Court Act 1981) มาตรา 10 วรรคสาม วางหลักว่า ผู้พิพากษาของไฮน์คอร์ทจะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 10 ปี และผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาของไฮน์คอร์ทมาแล้ว

ข) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของศาลฎีกา ผู้พิพากษาของศาลฎีกามี 2 ประเภท คือ ลอร์ดชานเซลเลอร์ และสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมายโดยผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นลอร์ดชานเซลเลอร์นั้นจะต้องให้นายกรัฐมนตรีของอังกฤษเป็นผู้นำชื่อของบุคคลนั้นเสนอต่อกษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมายนั้นจะต้องมีคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งเนติบัณฑิตไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมาย อีกทั้งลอร์ดชานเซลเลอร์ได้นำรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาขุนนางที่เป็นนักกฎหมายนั้นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายชื่อดังกล่าวแล้วจึงนำรายชื่อเสนอต่อกษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป¹¹³

(4.2) หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

ก) ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมจะได้รับเงินเดือนของผู้พิพากษาในแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์สูงมากกว่าคนชั้นกลางโดยทั่วไปของประเทศอังกฤษและยังมีกองทุนพิเศษนอกงบประมาณซึ่งไม่อยู่ภายใต้การพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐสภา จึงไม่ต้องกังวลหรือเกรงกลัวต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

¹¹² สรรเสริญ ไกรจิตติ, “ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ: ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2559, http://elib.coj.go.th/Article/d41_3_1.pdf

¹¹³ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.101.

ข) ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของศาลฎีกาแล้วแม้จะเกษียณอายุราชการแล้วก็ยังคงได้รับค่าตอบแทนและบำเหน็จบำนาญตลอดไป

ค) พระราชบัญญัติศาล ค.ศ.1971 วางหลักว่า ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เมื่อมีอายุครบ 73 ปีบริบูรณ์จะต้องออกจากตำแหน่งและต่ออายุได้ไม่เกินอายุ 75 ปีบริบูรณ์ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งจะได้รับบำนาญด้วย

ง) พระราชบัญญัติศาล ค.ศ.1971 มาตรา 17 วรรคสี่ วางหลักว่า เมื่อผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลชั้นต้นนั้นเป็นคนที่ย่อนความสามารถหรือประพฤติมิชอบ (Incapacity or Misbehavior) ในกรณีดังกล่าวนี้ ลอร์ดชานเซลเลอร์มีอำนาจให้ผู้พิพากษาเหล่านี้พ้นจากตำแหน่งได้

จ) พระราชบัญญัติศาลสูงสุด ค.ศ.1981 มาตรา 11 วรรคสาม วางหลักว่าผู้พิพากษาของไฮน์คอร์ท และผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการประพฤติตนไม่สมควรตามที่หน้าที่กำหนด โดยรัฐสภาของอังกฤษทั้งสองสภา¹¹⁴ อาจเสนอต่อกษัตริย์ขอให้ผู้พิพากษาดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้หากมีผู้พิพากษาที่มีความประพฤติที่ไม่สมควร

3.1.3.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

ประเทศอังกฤษนอกจากจะมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแล้ว ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย ซึ่งครอบคลุมกรณีต่อไปนี้

(1) คุณลักษณะสำคัญของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีลักษณะสำคัญต่อไปนี้

(1.1) คณะกรรมการพิเศษทางปกครองเป็นคณะกรรมการกึ่งฝ่าย

ปกครองกึ่งตุลาการ

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง¹¹⁵ แต่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองบางประเภท จึงทำให้คณะกรรมการพิเศษ

¹¹⁴ อังกฤษมีสองรัฐสภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) รัฐสภาอังกฤษเป็นองค์กรเดียวที่เป็นผู้แทนปวงชน มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย ซึ่งอังกฤษมีแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

¹¹⁵ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.96.

ทางปกครองมีการใช้อำนาจที่มีลักษณะเหมือนกับองค์กรตุลาการ¹¹⁶

(1.2) คณะกรรมการพิเศษทางปกครองในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองจะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อใดที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจสร้างความไม่เป็นธรรม หรือกระทำการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยปราศจากเหตุผลตามหลักกฎหมาย คณะกรรมการพิเศษทางปกครองก็จะต้องทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยมีคำวินิจฉัยเพิกถอนการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นหรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับเสียหายตามแต่กรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นจึงเป็นมาตรการลงโทษ (Sanction) ของหลักกฎหมายอังกฤษนั่นเอง โดยมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

(2) รูปแบบของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

รูปแบบของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ¹¹⁷

(2.1) คณะกรรมการทรัพย์สินและภาษีอากร

เช่น คณะกรรมการกำหนดราคาในท้องถิ่น (Local Valuation Court) คณะกรรมการพิจารณาค่าเช่า (Rent Tribunal and Rent Assessment Committee) คณะกรรมการภาษีอากร (Taxation Tribunal) และคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) เป็นต้น

(2.2) คณะกรรมการทางอุตสาหกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรม

เช่น คณะกรรมการด้านอุตสาหกรรม (Industrial Tribunal) และคณะกรรมการพิจารณาความเสียหายที่เกิดจากการบาดเจ็บทางอุตสาหกรรม เป็นต้น

(2.3) คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม

เช่น คณะกรรมการประกันสังคม (The Social Security Commissioner) คณะกรรมการอุทธรณ์ด้านการประกันสังคม (The Social Security Appeals Tribunal) เป็นต้น

¹¹⁶ วัชร วัชรนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 86*, น.180.

¹¹⁷ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.97.

(2.4) คณะกรรมการด้านคนเข้าเมือง

เช่น คณะกรรมการคนเข้าเมือง (Immigration Tribunal) เป็นต้น

(3) โครงสร้างของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

คณะกรรมการพิเศษทางปกครอง ประกอบไปด้วย ประธานและสมาชิก โดยประธานของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นจะต้องเลือกจากผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับประกาศแต่งตั้งโดยลอร์ดชานเซลเลอร์เท่านั้น¹¹⁸ สำหรับสมาชิกของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ทางปกครอง และต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี กษัตริย์ หรือลอร์ด ชานเซลเลอร์¹¹⁹ ทั้งนี้ประธานและสมาชิคนั้นโดยส่วนใหญ่มีใช้นักกฎหมาย

สำหรับโครงสร้างภายในของแต่ละคณะนั้นมีความแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการที่ดินประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการคณะกรรมการพิจารณาค่าเช่าประกอบด้วยกลุ่มประชาชนและคณะกรรมการกำหนดราคาในท้องถิ่นจะมีผู้พิพากษาหรือทนายความที่มีความรู้ และมีชื่อเสียงเข้าร่วมทำหน้าที่สมาชิกคณะกรรมการพิเศษทางปกครองด้วย เป็นต้น

(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายปกครอง และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ดังนี้

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการราคาทรัพย์สิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาในท้องถิ่น

(ข) คดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาค่าเช่า

(ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการภาษีอากร

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างวันหยุด ความเสียหายจากการทำงานการกีดกันการจ้างงาน เป็นต้น¹²⁰ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านอุตสาหกรรม

¹¹⁸ Peter Cane, An Introduction to Administrative law, Second Edition, (New York : Oxford University Press, 1992), p.329.

¹¹⁹ Anthony H .birch, *supra note 92*, p.536.

¹²⁰ มีต้นกำเนิดมาจากกฎหมายการฝึกอบรมด้านอุตสาหกรรม ค.ศ.1964 (The Industrial Training)

(จ) คดีพิพาทเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคมและการว่างงาน¹²¹ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม

(ฉ) อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านการประกันสังคม เป็นต้น

3.1.4 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

ประเทศอังกฤษที่ใช้ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการพิเศษทางปกครองในการระงับข้อพิพาททางปกครองนั้นมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อยดังต่อไปนี้

3.1.4.1 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยให้แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง¹²² สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อย ดังนี้

(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

(ก) ศาลยุติธรรมเป็นเพียงศาลเดี่ยวในอังกฤษที่ประชาชนรู้จักและคุ้นเคยเป็นอย่างดี ซึ่งศาลยุติธรรมนั้นมีภาพลักษณ์ในความเป็นความกลางและอิสระจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยได้รับการยอมรับให้พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญา ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นก็ย่อมเป็นความกลางและอิสระจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วยเช่นเดียวกัน

(ข) แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมเป็นเพียงแผนกเดียวที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวงทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจของศาล

(2) ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรม

(ก) ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นไม่ค่อยมีความเข้าใจในเรื่องระบบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครองและไม่มีความรู้ความชำนาญทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับไม่เคยมีความรู้ความชำนาญในเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย¹²³

¹²¹ มีต้นกำเนิดมาจากกฎหมายประกันภัยแห่งชาติ ค.ศ.1946 (The National Insurance Act 1946)

¹²² ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.36.

¹²³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.37.

(ข) วิธีพิจารณาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีแพ่งสามัญ ซึ่งวิธีพิจารณาคดีรูปแบบนี้ไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง ทำให้แผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นมักจะตัดสินคดีปกครองล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

3.1.4.2 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นเป็นกลไกสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชนได้ดีมากขึ้น สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง มีทั้งข้อเด่นและข้อด้อยดังนี้

(1) ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครอง โดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

(ก) ทำให้คณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างเหมาะสม โดยกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นไม่มีความซับซ้อน ประหยัดเวลาและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ที่สำคัญคือมีประสิทธิภาพ และใกล้ชิดประชาชนด้วย โดยบรรยากาศของการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นจะมีความตึงเครียดน้อยกว่าแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมด้วยทำให้เกิดความเป็นธรรมและความสะดวก

(ข) กรรมการของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีความรู้ความชำนาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยกรรมการของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางปกครอง และต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี กษัตริย์ หรือลอร์ดชานเซลเลอร์¹²⁴ ทำให้กรรมการของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นเข้าใจระบบการบริหารงานของฝ่ายปกครอง และมีความรู้ความชำนาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

(2) ข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง

(ก) วิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นยังไม่เป็นระบบเดียวกัน โดยวิธีพิจารณาคดีปกครองของแต่ละคณะนั้นไม่เป็นไปใน แบบเดียวกัน และกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของแต่ละคณะนั้นไม่ประสานงานกัน ประกอบกับไม่มีองค์กระเฉพาะด้านที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองระหว่าง

¹²⁴Anthony H .Birch, *supra* note 92, p.536.

คณะกรรมการพิเศษทางปกครองด้วยกัน อีกทั้งวิธีพิจารณาในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองไม่มีความเคร่งครัด

(ข) คณะกรรมการพิเศษทางปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครองทำให้ในบางกรณีอาจจะถูกฝ่ายปกครองแทรกแซงได้ง่าย¹²⁵

3.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว กล่าวคือศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ถึงปวง ส่วนระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษจึงทำให้ระบบกฎหมายมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

3.2.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกามีวิวัฒนาการยาวนาน โดยอาจแบ่งได้เป็น 4 ช่วง กล่าวคือ¹²⁶

3.2.1.1 ช่วงที่เริ่มมีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม (ค.ศ.1887–ค.ศ.1920)

3.2.1.2 ช่วงที่ได้รับการยอมรับทางข้อเท็จจริง (ค.ศ.1920–ค.ศ.1930)

3.2.1.3 ช่วงที่ได้รับการยอมรับทางข้อกฎหมาย (ค.ศ.1940–ค.ศ.1960)

3.2.1.4 ช่วงที่การขยายขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม (ค.ศ.1960–ปัจจุบัน)

3.2.1.1 ช่วงที่เพิ่งเริ่มมีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม (ค.ศ.1887–ค.ศ.1920)

ตั้งแต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1787 ขึ้น และมีผลใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ.1789 ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

¹²⁵ วัชร วัชรนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86*, น.131.

¹²⁶ โอ เจียงแก้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.164-166.

มีกฎหมายรัฐธรรมนูญมารับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้กำหนดว่า¹²⁷ องค์กรตุลาการมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ทั้งปวงคดี Marbury v. Madison (1803) เป็นคดีแรกที่ศาลตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดี คือ Marbury ส่วนผู้ถูกฟ้องคดี คือ Madison ซึ่งเป็นรัฐมนตรี (Secretary of State) โดย Marbury ยื่นคำฟ้องต่อศาลสูงสุดสหรัฐ (ศาลฎีกา) ขอให้ศาลสูงสุดสหรัฐออกคำสั่งให้ Madison ออกหนังสือรับรองให้แก่ Marbury เพื่อให้ Marbury สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ ในการพิจารณาคดี หัวหน้าผู้พิพากษา John Marshall พิจารณาว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายเมื่อได้รับการล่งละเมิดโดยฝ่ายปกครอง รัฐจะต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ห้ามรัฐมนตรีกีดกันสิทธิของคนอื่นได้ หากพยายามที่จะกีดกันสิทธิของคนอื่นได้ จะต้องระบุเหตุผลต่อศาล ซึ่งในคดี Marbury นี้ ก่อให้เกิดหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักอำนาจตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นหลักเดียวกับ "หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย" ของระบบประมวลกฎหมาย Civil Law ในประเทศภาคพื้นยุโรป และก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าศาลมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติ ศาลยุติธรรมไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากศาลยุติธรรมใช้กฎหมายธรรมดา(ทั่วไป)ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยกฎหมายเหล่านั้นมี "หลักการยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐ" กล่าวคือ ประชาชนไม่อาจฟ้องฝ่ายปกครองได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายปกครอง แต่ประชาชนจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในฐานะละเมิดเป็นการส่วนตัวซึ่งในการพิจารณาคดีก็จะนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนมาพิจารณาตัดสินคดี

3.2.1.2 ช่วงที่ได้รับการยอมรับทางข้อเท็จจริง (ค.ศ.1920-ค.ศ.1930)

จนกระทั่งในปี ค.ศ.1935 มีการตีพิมพ์เผยแพร่ หนังสือ งานรวบรวมของคำพิพากษาศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา (Unite States Report) ที่ออกจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเฟลิกซ์แฟรงเฟอร์เตอร์ (Felix Frankfurter) หนังสือเล่มนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามาตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองได้แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีแนวความคิดว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่ไม่อาจถูกฟ้องคดีในศาลได้

3.2.1.3 ช่วงได้รับการยอมรับทางข้อกฎหมาย (ค.ศ.1940-ค.ศ.1960)

ในช่วงนี้ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้รับการยอมรับทางข้อกฎหมายปรากฏชัดเจนอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือการที่มี The Federal Tort Claim Act 1946 เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องรัฐต่อศาลได้ เมื่อประชาชนไม่ว่าบุคคลหรือนิติบุคคล

¹²⁷ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 มาตรา 3

ถูกละเมิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธรัฐ ค.ศ.1946 (The Administrative Procedure 1946) ได้กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลยุติธรรมไว้อย่างชัดเจน เช่น อำนาจศาล เขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง การเยียวยาความเดือดร้อน และความเสียหายระหว่างการพิจารณาคดี เป็นต้น อีกทั้งสมาคมทนายของประเทศสหรัฐอเมริกาและคณะกรรมการของเอกภาพรัฐมีการอนุมัติที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของชาติมลรัฐ ค.ศ.1946 กฎหมายนี้กำหนดให้ศาลในมลรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้นไม่ว่าจะศาลในสหรัฐหรือมลรัฐล้วนมีกฎหมายรับรองไว้ให้ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

3.2.1.4 ช่วงการขยายขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม (ค.ศ.1960-ปัจจุบัน)

ในช่วงนี้ ขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมได้รับการขยาย ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบบททวนการกระทำของฝ่ายปกครองเกือบทั้งหมด แต่ต้องผ่านการพิจารณาอย่างเข้มงวด ในขณะเดียวกัน กฎหมายที่เกี่ยวกับการรับผิดชอบทางรัฐได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว เช่น The Sunshine Act เป็นต้น ปัจจุบัน “หลักการยกเว้นความรับผิดของรัฐ” ก็ถูกยกเลิกไปทั้งสหรัฐและมลรัฐ

3.2.2 ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภท จึงเรียกระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยว ในขณะเดียวกัน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองออกเป็นกรปกครองโดยรัฐบาลสหพันธรัฐและการปกครองโดยรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐล้วนมีระบบศาลของตนเอง

3.2.2.1 ระบบศาลสหพันธรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบศาลสหพันธรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีได้เกือบทุกประเภท ประเภทที่สอง ศาลพิเศษสหรัฐซึ่งเป็นศาลเพราะไม่ได้เป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป

(1) ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปประกอบด้วย 3 ชั้นศาล คือ¹²⁸

- (1.1) ศาลชั้นต้นสหรัฐ (U.S. District Court)
- (1.2) ศาลอุทธรณ์สหรัฐ (U.S. Circuit Courts of Appeal) และ
- (1.3) ศาลสูงสุดสหรัฐ (U.S. Supreme Court)

ศาลชั้นต้นสหรัฐเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรก รวมถึงคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ปัจจุบันศาลชั้นต้นสหรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนทั้งสิ้น 94 แห่ง¹²⁹ ในแต่ละมลรัฐจะต้องมีศาลชั้นสหรัฐอย่างน้อยหนึ่งศาล

ในปี ค.ศ.1891 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งศาลอุทธรณ์สหรัฐขึ้นมาตามเขตพื้นที่การปกครอง เพื่อลดภาระการพิจารณาคดีของศาลสูงสหรัฐ จำนวนทั้งสิ้น 13 ศาล¹³⁰ ศาลอุทธรณ์สหรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์ และคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่

ศาลสูงสุดสหรัฐเป็นศาลฎีกาของระบบศาลสหพันธรัฐ มีผู้พิพากษาทั้งสิ้น 9 คน โดยมีประธานศาลสูงสุดสหรัฐหนึ่งคนซึ่งเรียกว่า Chief Justice และผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอีก 8 คนซึ่งเรียกว่า Associate Justice¹³¹ การพิจารณาคดีจะต้องนั่งครบทั้ง 9 คนเสมอ ศาลสูงสุดสหรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์ที่มาจากศาลอุทธรณ์สหรัฐและศาลสูงของมลรัฐ รวมทั้งมีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐและตกเป็นโมฆะหรือไม่

(2) ศาลพิเศษสหรัฐ

ศาลพิเศษสหรัฐประกอบด้วย 2 ชั้นศาล คือ¹³²

(2.1) U.S. Courts of Claims

เป็นศาลสำหรับฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาลสหรัฐ

(2.2) U.S. Courts of International Trade

เป็นศาลที่ดำเนินคดีเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและข้อพิพาทเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

¹²⁸ ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น Introduction to Anglo-American law LW545, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น.45.

¹²⁹ เพิ่งอ้าง, น.45.

¹³⁰ ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 128, น.46.

¹³¹ โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 91, น.170.

¹³² โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 91, น.170.

3.2.2.2 ระบบศาลมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

ศาลมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่แตกต่างกันไปจนยากที่จะกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน มลรัฐบางส่วนมีการแบ่งศาลออกเป็น 2 ชั้นศาล แต่มลรัฐส่วนมากจะแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่¹³³

(1) ศาลชั้นต้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1.1) ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจอันจำกัด เช่น ศาลโพรเบต (Probate Court) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีมรดกศาลครอบครัว (Family Court) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม การยกเลิกการสมรส การหย่า ทริพย์สินระหว่างสามีภรรยา การปกครองการอุปการะบุตร ฯลฯ และศาลจราจร (Traffic Court) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายจราจร เป็นต้น

(1.2) ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจทั่วไป ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจไม่จำกัดทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

(2) ศาลอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์ที่มาจากศาลชั้นต้น และพิจารณาคดีเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายหรือประเด็นวิธีพิจารณาความแห่งคดีเท่านั้นซึ่งการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์จะทำโดยผู้พิพากษา 2-3 คน

(3) ศาลสูงของมลรัฐ ทุกมลรัฐจะต้องมีศาลสูงของมลรัฐหนึ่งศาล ศาลสูงของมลรัฐแต่ละมลรัฐมีผู้พิพากษาตั้งแต่ 3 คนถึง 9 คน ศาลสูงของมลรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอุทธรณ์ที่มาจากศาลอุทธรณ์ และคดีอุทธรณ์ที่มาจากศาลชั้นต้นซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีได้มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ การพิจารณาคดีอุทธรณ์ดังกล่าว จะพิจารณาเพียงข้อผิดพลาดเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ศาลสูงของมลรัฐยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีครั้งแรกบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และคดีเกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

ด้วยระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าวเห็นได้ว่า ระบบศาลสหพันธรัฐและระบบศาลมลรัฐแยกออกจากกัน และมีเขตอำนาจแตกต่างกัน กรณีหากมีข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลสหพันธรัฐและศาลมลรัฐ โดยทั่วไปแล้วศาลสหพันธรัฐจะพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาสหพันธรัฐ คดีพิพาทที่คู่กรณีมาจากมลรัฐที่แตกต่างกัน และคดีพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นคนต่างชาติ ในขณะที่คดีพิพาทที่ฟ้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กฎหมายของสหพันธรัฐ และกฎระเบียบของสหพันธรัฐต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลสหพันธรัฐด้วย ส่วนศาลมลรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีโดยทั่วไป เว้นแต่เป็นอำนาจของศาลสหพันธรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้น

¹³³ ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 128*, น.47.

3.2.3 เขตอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

แม้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้ก่อกำเนิดระบบการพิจารณาคดีในรูปแบบของระบบศาลเดี่ยวอย่างเดียวกันแต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ระบบศาลเดี่ยวของประเทศทั้งสองมีขอบอำนาจการพิจารณาคดีแตกต่างกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของแต่ละประเทศกล่าวคือ สำหรับประเทศอังกฤษนั้นดูเหมือนว่าศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษจะมีขอบเขตอำนาจศาลน้อยกว่าสหรัฐอเมริกาเพราะว่าในประเทศอังกฤษมีหลัก “อำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Supremacy of Parliament) ซึ่งทำให้ศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาเท่านั้นจึงเป็นเหตุให้ศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษถูกจำกัดขอบเขตอำนาจลง ส่วนศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นข้อพิจารณาสูงสุดยิ่งไปกว่ากฎหมายใดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกามีขอบเขตอำนาจกว้างขวางมากกว่า ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธรัฐ ค.ศ.1946 (The Administrative Procedure 1946) ได้กำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างชัดเจน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.3.1 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ¹³⁴

- (1) คดีปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม
- (2) คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลตรวจสอบจนถึงที่สุดแล้วแต่ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอ
- (3) การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไดุ้ทธรมณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง บทบัญญัติของกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า ขอบเขตของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมอย่างกว้างขวาง

3.2.3.2 คดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ คือ¹³⁵

- (1) คดีปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แม้มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้คดีปกครองดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติศาลยุติธรรมกลับมักจะพิจารณาและอธิบายให้ตรงกันข้าม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะสามารถพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวได้
- (2) คดีปกครองที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครอง บทบัญญัติของกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม แต่ผู้

¹³⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธรัฐ ค.ศ.1946 มาตรา 704

¹³⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธรัฐ ค.ศ.1946 มาตรา 701

พิพากษาศาลยุติธรรมส่วนใหญ่เห็นว่า หากองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมากเกินไป ศาลยุติธรรมควรจะต้องเข้าไปตรวจสอบ ดังนั้นแต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายนี้ที่กำหนดว่าคดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมนั้นมิได้บังเกิดผลอย่างแท้จริง

3.2.4 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

สำหรับลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้

3.2.4.1 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

โดยทั่วไป ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งมักจะไม่เข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพราะในการตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเป็นบทบาทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเอง สำหรับศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะตรวจสอบทบทวนความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในทำนองเดียวกันกับศาลยุติธรรมอังกฤษ กล่าวคือ ศาลจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้หรือไม่ (Ultra vires) หรือว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปในทางที่มีชบอบอย่างไร (Abuse of Power) หรือให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายแก่คู่กรณีที่มีข้อขัดแย้งกันหรือไม่ (Due process of law) หากฝ่ายปกครองกระทำไปพหุเหมาะแก่อำนาจที่มีอยู่หรือมิได้กระทำตามอำเภอใจ หรือมิได้ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักการให้ความเป็นธรรมดังกล่าวเช่นนี้ ศาลย่อมจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะตรวจสอบทบทวนการกระทำในทางปกครองตามหลัก Ultra vires เฉพาะแต่กรณีดังต่อไปนี้

- (1) การกระทำที่เป็นไปโดยอำเภอใจหรือการวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบหรือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย
- (2) การกระทำที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความคุ้มกันแก่บุคคล
- (3) การกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ
- (4) การกระทำที่ฝ่าฝืนขั้นตอนของกฎหมาย เช่นกฎข้อบังคับจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อกระบวนการออกกฎข้อบังคับได้ประกาศไว้ใน Federal Register ต่อจากนั้นต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกฏข้อบังคับมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกฎข้อบังคับเสียก่อน และต้องมีการประกาศล่วงหน้า 30 วันเป็นต้น

(5) การกระทำที่ปราศจากพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ (Substantial evidence) โดยเฉพาะในการพิจารณาไต่สวนข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ผู้เสียหายโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเอง

3.2.4.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเป็นไปตามหลักศุนิติกระบวนการ (Due process of law)

หลักศุนิติกระบวนการ (Due process of law) เป็นหลักกฎหมายที่ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาสร้างขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบว่ากระทำของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ โดยเน้นไปที่กระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ว่าได้กระทำตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำหรือไม่ โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 กำหนดว่า¹³⁶ กระบวนการในการที่บุคคลใดจะถูกทำให้สูญเสียชีวิต เสรีภาพ สิทธิประโยชน์ในทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการไปอย่างยุติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่ยุติธรรมทั้งกระบวนการทางอาญาและทางแพ่ง รวมทั้งทางปกครองด้วย เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองส่งผลให้บุคคลมีสิทธิที่จะใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยกฎหมายที่รัฐตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน ต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

หลัก Due process of law จะใช้ทั้งในคดีอาญา และคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครอง ซึ่งหลัก Due process of law คล้ายกับกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของประเทศเยอรมนี และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นในคดี Miranda v. Arizona (1966) โดยคดีนี้ได้วางหลักบรรทัดฐานว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำการจับกุม คุมขัง สอบสวนหรือกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน จะต้องเป็นไปตามกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้อง ซึ่งในคดีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ทำการจับกุม นาย Miranda ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดและผู้ต้องหารับสารภาพ แต่ในชั้นรับสารภาพเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งสิทธิ 4 ประการ คือ

1. สิทธิที่จะไม่ให้การ
2. สิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเองและการแจ้งว่าคำรับสารภาพสามารถใช้เป็นพยานในชั้นศาลได้
3. สิทธิที่มีทนายความรับฟังการสอบสวน

¹³⁶ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1789 มาตรา 5

4. สิทธิที่รัฐจะแต่งตั้งทนายความให้ ด้วยเหตุดังกล่าวศาลฎีกาจึงพิพากษาว่ากระบวนการจับกุมและสอบสวนไม่ชอบ ซึ่งเป็นการสร้างหลัก Due process of law ขึ้น โดยที่มีได้มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นการสร้างจากหลักกฎหมายทั่วไป และใช้ยึดถือกันต่อมาในหลายคดี

3.2.4.3 การใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ระบบกล่าวหาเป็นระบบการพิจารณาของศาลในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษก่อน แล้วต่อมาถูกนำไปใช้ในประเศอาณานิคมของอังกฤษ ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยศาลยุติธรรมเป็นคนกลางคอยชี้ขาด คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีภาระหน้าที่ที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงหรือนำสืบถึงพยานที่เป็นประโยชน์ต่อตน และศาลจะพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น

3.2.4.4 หลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยเอกสาร

สำหรับหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยเอกสารของศาลยุติธรรม ประกอบด้วย 3 ประการ คือ¹³⁷

(1) ศาลยุติธรรมพิจารณาเฉพาะด้านเอกสารเท่านั้น และมีได้รับพยานหลักฐานด้วยตนเอง หากศาลยุติธรรมเห็นว่าควรจะต้องพิจารณาพยานหลักฐาน ศาลยุติธรรมต้องส่งสำนวนสำนวนคดีกลับไปทึ่งองค์กรฝ่ายปกครอง ให้องค์กรฝ่ายปกครองรับพยานหลักฐาน

(2) ศาลยุติธรรมจะพิจารณาเฉพาะด้านประเด็นปัญหาที่มีอยู่ในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง หากมีข้อโต้แย้งประเด็นปัญหาเกิดขึ้น คู่กรณีต้องเสนอระหว่างการพิจารณาของกระบวนการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง

(3) ศาลยุติธรรมจะพิจารณาเฉพาะด้านเหตุผลที่มีอยู่ในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องหรือไม่ หากคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนได้เท่านั้น ไม่สามารถมีคำสั่งอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครองในการมีคำวินิจฉัยแทนฝ่ายปกครองได้

3.2.5 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งมอบอำนาจให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง รวมถึงคดีปกครอง ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลยุติธรรมมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อยดังต่อไปนี้

¹³⁷โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.168.

3.2.5.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม

สำหรับข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม มีดังต่อไปนี้

(1) การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรมมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะศาลยุติธรรมสหรัฐหรือศาลยุติธรรมมลรัฐ ล้วนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากศาลยุติธรรมเห็นว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมก็จะพิจารณาและตัดสินให้การกระทำดังกล่าวเป็นโมฆะ

สำหรับบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองมีอยู่ 3 ประการ

1. การจำกัดการขยายตัวของอำนาจบริหาร เช่น การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดี การควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่ได้รับมอบหมายอำนาจในการตราฎจากฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น
2. การคุ้มครองมิให้สิทธิของประชาชนถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง เช่น คดี Marbury v. Madison (1803) เป็นต้น
3. การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายตุลาการ คดีวอเตอร์เกต (Watergate scandal) เป็นต้น

(2) การส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

ในทางทฤษฎี การพัฒนาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้ทฤษฎีความเป็นอิสระของตุลาการในตะวันตกมีความสมบูรณ์แบบ ส่วนในทางปฏิบัติ การพัฒนาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบรัฐธรรมนูญ และถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ

(3) การปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มาจากประเทศอังกฤษ ทั้งจากความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติและการเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาก่อน จึงทำให้ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายคลึงกันกับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษ โดยระบบคอมมอนลอว์จะยึดถือคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐานสำหรับคดีอื่น ๆ ที่มี

กรณีเป็นอย่างเดียวกันซึ่งคำพิพากษาของศาลดังกล่าวไม่เพียงแต่สามารถจำกัดการพิจารณาคดีของศาล ยังสามารถจำกัดการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง คำพิพากษาของศาลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความ เป็นจริงของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม และโครงสร้างการเมือง ส่งเสริมการพัฒนาและการ ปรับปรุงกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

(4) การส่งเสริมความเอกภาพในการใช้กฎหมาย

องค์กรฝ่ายปกครองมักจะมีความสนใจการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติหน้าที่ และอาจจะไม่สนใจด้านอื่นๆ ของกฎหมาย แต่ศาลจะต้องมุ่งเน้นไปทั้งระบบกฎหมาย เพื่อพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งไม่เพียงแต่มุ่งเน้น การใช้กฎหมายขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลมี บทบาทสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน และส่งเสริมความเอกภาพในการใช้ กฎหมาย

3.2.5.2 ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรม

(1) การไม่กำหนดเขตอำนาจศาล

โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้กำหนดขอบเขตของการ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองศาลอย่างชัดเจน จึงทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจมากเกินไป

(2) อำนาจฝ่ายตุลาการกลายเป็นอำนาจที่อันตราย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้ศาลยุติธรรม และผู้ พิจารณาศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด ซึ่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีความอิสระจาก องค์กรตุลาการ และมีความอิสระจากประชาชน ดังนั้นหากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมทำผิดพลาดในการ พิจารณาและตัดสินคดี องค์กรหรือบุคคลใดจะเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำผิดดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรตุลาการมีอำนาจตีความกฎหมาย และมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเนื่องจากองค์กรตุลาการมี ความเป็นอิสระจากองค์กรนิติบัญญัติในการตีความทำให้องค์กรตุลาการสามารถปฏิเสธกฎหมายได้ โดยใช้อำนาจในการตีความ จึงทำให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหารลดน้อยลงไป ด้วย เหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า องค์กรตุลาการมีอำนาจมหาศาลซึ่งเป็นอำนาจที่มีอาจควบคุมได้ จึงทำให้อำนาจฝ่ายตุลาการกลายเป็นอำนาจที่อันตราย

บทสรุป

ระบบศาลของประเทศอังกฤษนั้นเป็นระบบศาลเดี่ยว มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวทำ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง กล่าวคือ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ซึ่งระบบศาล

เดี่ยวนั้นมีข้อดี คือ จะมีระบบศาลยุติธรรมเพียงระบบเดียวตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักและมีความคุ้นเคยต่อระบบดังกล่าวเป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในด้านความเป็นกลางและเป็นอิสระอีกด้วย ทั้งนี้ระบบศาลเดี่ยวยังปราศจากปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาล เนื่องจากคดีทุกประเภท อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบศาลเดี่ยวยังมีข้อเสียบางประการ อาทิ ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมยังขาดความเข้าใจในระบบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครอง ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน¹³⁸ อันจะส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อีกทั้งวิธีพิจารณาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีแพ่งสามัญ ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครอง

นอกจากจะมีแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าวด้วย โดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครองทำหน้าที่กึ่งตุลาการ กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในขอบเขตที่จำกัดโดยส่วนใหญ่่นั้นเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน¹³⁹ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเองที่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองทำหน้าที่พิจารณา ทั้งนี้ก่อนที่จะนำข้อพิพาททางปกครองใดมาฟ้องต่อแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องต่อคณะกรรมการพิเศษทางปกครองให้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเสียก่อนถ้าผู้ได้รับความเสียหายยังไม่พึงพอใจในคำวินิจฉัยก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองนั้นได้ และหากผู้เสียหายยังคงไม่พึงพอใจกับคำวินิจฉัยของกัรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็มีสิทธิยื่นฟ้องต่อแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมได้อีก

การวินิจฉัยคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้น เป็นกลไกสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองที่ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น โดยการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีข้อดี คือ ทำให้เกิดการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างเหมาะสม มีความสะดวกและรวดเร็ว อีกทั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองยังเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีปกครองได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนข้อเสีย คือ วิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นยังไม่เป็นระบบเดียวกัน การสอบสวน

¹³⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.37.

¹³⁹ Anthony H. birch, *supra note 92*, p.326.

และแสวงหาข้อเท็จจริงไม่มีความเคร่งครัด และคณะกรรมการพิเศษทางปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครองทำให้อาจถูกฝ่ายปกครองแทรกแซงได้ง่าย

ส่วนการพิจารณาคดีปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก็เป็นประเทศที่ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษที่ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนออกจากกัน อย่างไรก็ตาม ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่โดยเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีความแตกต่างจากประเทศอื่นที่ได้ศึกษามา กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกศาล ออกเป็น ศาลมลรัฐ และศาลสหพันธรัฐ โดยศาลมลรัฐจะทำหน้าที่พิจารณาคดีทั่ว ๆ ไปในเขตพื้นที่ของมลรัฐนั้นๆ ส่วนคดีที่จะมาสู่ศาลสหพันธรัฐหรือศาลสูงสุดนั้นจะต้องเป็นคดีที่มีความสำคัญซึ่งระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการที่ทำให้คดีที่มีการอุทธรณ์ยุติในศาลสูงของมลรัฐเท่านั้น

เมื่อศึกษาการพิจารณาคดีปกครองของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีความแตกต่างจากประเทศจีนทั้งระบอบการปกครองและระบบกฎหมาย จึงทำให้ไม่อาจนำข้อดีของระบบพิจารณาคดีปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนได้ แต่การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศจีนต่างก็มีดินแดนที่กว้างใหญ่ ถึงแม้รูปแบบของรัฐจะมีความแตกต่างกันแต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ การมีศาลสูงสุดในการตัดสินคดีขั้นสุดท้ายซึ่งขั้นตอนของคดีที่จะไปถึงศาลสหพันธรัฐ (ศาลสูงสุด) ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นสามารถนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด เมื่อประเทศจีนมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้

จากการศึกษาศาลทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า ศาลที่พิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีลักษณะสำคัญร่วมกัน กล่าวคือ การที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยไม่มีศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และไม่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน

ดังนั้น การศึกษาการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงมีความหมายและคุณค่าทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจุบันประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ และเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวอย่างในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ มีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไม่มีประสิทธิภาพและเกิดการประวิงเวลา และผู้พิพากษาในศาล

ประชาชนขาดความชำนาญในเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ฯลฯ ทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจศาลประชาชน และทำให้ความน่าเชื่อถือของศาลประชาชนสูญหายไป ประเทศจีนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของประชาชนให้ที่ดีที่สุดส่วนรูปแบบการจัดตั้งวิธีพิจารณาทางปกครองใดจะมีความเหมาะสมกับประเทศจีนหรือไม่ อย่างไร จะได้นำไปวิเคราะห์ในบทที่ 6 ต่อไป



บทที่ 4

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่แยกการพิจารณาคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งในที่นี้จะยกตัวอย่างประเทศที่มีการพิจารณาคดีแยกออกจากศาลยุติธรรม 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย

4.1 การพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นแห่งแรกของโลก¹⁴⁰ และกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน

4.1.1 แนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกีเอร์ (Montesquieu) โดยมงเตสกีเอร์ได้เสนอว่า รัฐที่มีการกระจายอำนาจอย่างอิสระจะต้องเป็นรัฐที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายและต้องได้รับอำนาจอย่างเหมาะสม เพราะในทางกฎหมายการใช้อำนาจจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน โดยมงเตสกีเอร์ได้แบ่งองค์กรใช้อำนาจของรัฐออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่¹⁴¹ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการทั้ง 3 อำนาจนี้ไม่ควรให้อำนาจดังกล่าวอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงแห่งเดียว เพราะจะนำไปสู่การใช้อำนาจในทางมิชอบ และยิ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาด ก็ยิ่งทำให้บุคคลนั้นหรือองค์กรนั้นมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจจนทำให้สิทธิของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง

หลังจากที่มีการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1789 เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมเข้าแทรกแซงอำนาจของบริหารได้อีก ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการในศาลยุติธรรมกับฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามองค์กรตุลาการของฝรั่งเศสได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนได้มีการแยกการพิจารณาคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรมซึ่งการ

¹⁴⁰ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.1.

¹⁴¹ มงเตสกีเอร์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 77*, น.155.

แยกตัวออกมานั้นเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสโดยเฉพาะซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

4.1.2.ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการในการจัดตั้งศาลปกครองที่ยาวนาน โดยอาจแบ่งได้เป็น 5 ช่วง กล่าวคือ¹⁴²

- (1) ช่วงระบบศักดินา (ศตวรรษที่ 13–ค.ศ.1789)
- (2) ช่วงการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (ค.ศ.1790–ค.ศ.1799)
- (3) ช่วงการมีศาลทำหน้าที่การวินิจฉัยคดีปกครอง (ค.ศ.1799–ค.ศ.1872)
- (4) ช่วงประชาชนมอบอำนาจให้ “สภาแห่งรัฐ” ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง(ค.ศ.1872–ค.ศ.1889)
- (5) ช่วงการยกเลิก “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี”(Ministre-juge) (ค.ศ.1889-ปัจจุบัน)

4.1.2.1 ช่วงระบบศักดินา (ศตวรรษที่ 13–ค.ศ.1789)

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมา “สภาแห่งรัฐ” ประกอบด้วยสภาตรวจสอบข้อพิพาทและสภาที่ปรึกษาแผ่นดิน หน้าที่หลักของสภาที่ปรึกษาแผ่นดินก็คือช่วยวินิจฉัยราชการ กล่าวคือคอยเสนอแนะข้อราชการและการบริหารแก่กษัตริย์เนื่องจากในช่วงระบบศักดินานั้น ภายในราชวงศ์มีความขัดแย้งกันอย่างมาก ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์กับขุนนาง¹⁴³ จึงได้ปรากฏเหตุการณ์ที่อำนาจตุลาการเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหาร

จนถึงศตวรรษที่ 17 “สภาแห่งรัฐ” กลายเป็นองค์กรตุลาการกษัตริย์ได้ใช้การนิรโทษกรรมเซนต์เจอร์เมนเพื่อเป็นตัวแทนของศาลสูงสุดของขุนนางท้องถิ่นที่มีคดีเกี่ยวกับการขัดพระราชาโองการและอำนาจบริหาร อำนาจนี้ก็ได้ส่งต่อให้ “สภาแห่งรัฐ” ศาลยุติธรรมพยายามไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ และคิดหาวิธีไม่ให้พวกเขาขัดขวางการขึ้นพระราชกฤษฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ การจัดตั้งศาลยุติธรรมได้นำความยุ่งยากมาให้แก่รัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น อำนาจของศาลยุติธรรมก็ค่อยๆ กลายเป็นโซ่ตรวนของอำนาจบริหาร ช่วงนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายปกครองออกจากอำนาจฝ่ายตุลาการ¹⁴⁴

¹⁴²โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.229-231.

¹⁴³โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.9.

¹⁴⁴L.Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, Fourth Edition, (New York : Oxford University Press, 1993), p.32.

4.1.2.2 ช่วงการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (ค.ศ.1790-ค.ศ.1799)

ในช่วงการปฏิวัติครั้งใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมได้เป็นผู้สมรู้ร่วมคิดของระบอบศักดินา¹⁴⁵ หลังจากที่ประสบความสำเร็จในช่วงต้นของการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ผู้ปฏิวัติก็ได้ใช้หลักการถ่วงดุลอำนาจคัดค้านอำนาจตุลาการเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหาร ในช่วง วันที่ 16 ถึง 24 สิงหาคม ค.ศ.1790 สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้ผ่าน “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ” ในมาตรา 2 ส่วนที่ 10 กล่าวไว้ว่า “ศาลไม่ขึ้นตรงหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับกิจกรรมทางนิติบัญญัติ การกีดขวางหรือชะลอการร่างพระราชกฤษฎีกา ต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัตินี้” และในมาตรา 13 ส่วนที่ 2 กล่าวไว้ว่า “อำนาจและหน้าที่ขององค์กรตุลาการไม่เหมือนกับอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าตอนนี้หรือในอนาคตก็ต้องแยกจากกันอย่างแน่นอน ศาลไม่สามารถเข้าไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงกิจการของฝ่ายปกครองได้ และไม่สามารถเรียกฝ่ายปกครองไปขึ้นศาลได้โดยอ้างว่ามีเหตุผลของการทำงานหากขัดต่อบทบัญญัตินี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะถือว่าทุจริตต่อหน้าที่” ดังนั้น ศาลยุติธรรมได้สูญเสียอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองไปแล้ว “ระบบศาลคู่” เอกลักษณะของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ถือกำเนิดขึ้น กฎหมายปกครองได้รับการพัฒนาเป็นอิสระและพัฒนาไปตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงส่งเสริมวิธีการปฏิบัติงานเพื่อนำไปปรับปรุงให้ดีขึ้น การประกาศใช้ “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการ” ในปี ค.ศ.1790 นักปฏิวัติได้รับการนับถือมากขึ้น ต่อมาในวันที่ 4 กันยายน ค.ศ.1796 ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายคือ “ห้ามมิให้ผู้พิพากษาเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางบริหาร” จึงเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการออกจากกัน¹⁴⁶

ในช่วงปฏิวัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการออกกฎหมายไม่ให้ศาลยุติธรรมรับคดีของฝ่ายปกครอง แต่หลังจากได้มีการห้ามภายในหลายปีนั้น ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการพิจารณาที่จะจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่อย่างใด¹⁴⁷ ในขณะที่ตนเองหากมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้นก็จะวินิจฉัยตัดสินโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ระบบนี้จึงถูกเรียกว่า “ระบบที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้พิพากษา” (Le systeme de L'administrateur-juge) กล่าวคือ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นเรื่องเดียวกับการดำเนินการบริหารงานนั่นเอง

¹⁴⁵โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.12.

¹⁴⁶หวัง หยางหมิง, *กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยการเมืองและกฎหมายของจีน (China University of Political Science and Law), 1988), น.553.

¹⁴⁷โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.229.

(Juger l'administration, C'est aussi administrer) ซึ่งในช่วงนี้มีเพียงการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองได้มีการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรตุลาการ

4.1.2.3 ช่วงการมีศาลทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง (ค.ศ.1799-ค.ศ.1872)

หลังจากที่ปฏิวัติสำเร็จ ชนชั้นสูงเข้าใจในอำนาจการปกครองและได้มีการกำหนดกฎหมายมากมายที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามระบอบทุนนิยม แต่ว่าตัวแทนศาลยุติธรรมของฝ่ายศักดินายังจงใจขัดขวางการดำเนินการของกฎหมายเหล่านี้¹⁴⁸ เนื่องจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสมีผลทำให้กษัตริย์มีอำนาจลดน้อยลง “สภาแห่งรัฐ” ก็ถูกยกเลิก นักปฏิวัติห้ามไม่ให้อำนาจศาลเข้ามาแทรกแซงอำนาจบริหาร และได้มีกลไกในการตัดสินข้อพิพาททางคดีปกครองใหม่ๆ เข้ามา แต่ก็ไม่มีการจัดตั้งศาลขึ้น¹⁴⁹

หลังจากที่โนโปเลียนขึ้นมามีอำนาจ เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งในการรวบอำนาจ ก็ได้มีการปรับโครงสร้างของรัฐบาลขึ้นมาใหม่ และเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.1799 ได้ผ่านรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1799 ซึ่งมาตราที่ 52 ได้กล่าวไว้ว่า “ภายใต้การนำของอำนาจรัฐ “สภาแห่งรัฐ” มีหน้าที่จัดทำร่างข้อเสนอกฎหมายและกฎระเบียบบริหารราชการเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน” ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ผ่านมติเกี่ยวกับ “สภาแห่งรัฐ” กฎหมายนี้เป็นกฎหมายแรกที่วางโครงสร้างและหลักเกณฑ์ของ “สภาแห่งรัฐ”¹⁵⁰ ในวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1799 ได้มีการจัดสภาแห่งรัฐแบบครบองค์ประชุมที่เมืองลักเซมเบิร์ก เพื่อเป็นการประกาศให้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ นอกจากสภาแห่งรัฐจะมีหน้าที่เสนอนโยบายและข้อเสนอแนะให้แก่กษัตริย์ จัดทำร่างและตรวจสอบกฎหมายและร่างกฎระเบียบในการบริหารแล้ว ยังต้องรับผิดชอบเรียนที่ประชาชนร้องเรียนองค์กรด้วย ในช่วงนี้ สภาแห่งรัฐได้กลายเป็นองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยและตัดสินคดีปกครองโดยเฉพาะ

ต่อมาได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” ขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1799¹⁵¹ โดยสภาแห่งรัฐขณะนั้นมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่าง ๆ แก่รัฐบาล โดยมีบทบาทชัดเจนในการวินิจฉัยข้อพิพาททางคดีปกครองเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยคดี แต่ในเวลานั้นยังต้องเสนอให้ประมุขของรัฐเป็นผู้ลงนามในคำวินิจฉัยอยู่ ซึ่งภายหลังปี ค.ศ.1799 ประชาชนสามารถนำข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อ “สภาแห่งรัฐ” ได้ โดยต้องเสนอให้รัฐมนตรีก่อนหลังจากที่รัฐมนตรีวินิจฉัยแล้ว ถ้าคุณกรณียังไม่พอใจการตัดสินของรัฐมนตรี รัฐมนตรีถึงจะสามารถส่ง

¹⁴⁸ วัชร วัชรนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.192.

¹⁴⁹ วัชร วัชรนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.192.

¹⁵⁰ หวัง หยางหมิง, *หนังสือรวมของหวัง หยางหมิง: กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยปักกิ่ง, 2016), น.470.

¹⁵¹ *เพ็งอ้าง*, น.470.

เรื่องไปให้ “สภาแห่งรัฐ” เป็นผู้ตัดสินต่อ ระบบนี้เรียกว่า “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี” (Ministre-juge) “สภาแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางคดีปกครองจะต้องกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยของประมุข และอำนาจสูงสุดก็ยังคงเป็นของประมุข “สภาแห่งรัฐ” เป็นเพียงแค่องค์กรที่รักษาอำนาจในการตัดสินของฝ่ายบริหารเท่านั้น ระบบการตัดสินและพิจารณาคดีแบบนี้เรียกว่า “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี” (Ministre-juge)

4.1.2.4 ช่วงประชาชนมอบอำนาจให้ “สภาแห่งรัฐ” ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง (ค.ศ.1872-ค.ศ.1889)

ต่อมาในปี ค.ศ.1872 สภาแห่งรัฐเริ่มมีความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากมีการตรารัฐบัญญัติ (วันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1872) ซึ่งกำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และกำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” ซึ่งทำหน้าที่ในนามของประชาชนมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกลายเป็นอำนาจที่ประชาชนมอบให้ “สภาแห่งรัฐ” เท่านั้น ดังนั้นอำนาจเหล่านั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจของกษัตริย์แล้ว แต่ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่เข้มแข็งและยังไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร โดยที่กษัตริย์ยังสงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของ “สภาแห่งรัฐ” ซึ่ง “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ด้วยตนเอง¹⁵²

4.1.2.5 ช่วงหลังการยกเลิก “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี” (Ministe-juge) (ค.ศ.1889-ปัจจุบัน)

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.1889 “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาในคดี Cadot, E, 889,3,2 โดย “สภาแห่งรัฐ” ได้มีการปฏิเสธ “ระบบผู้พิพากษารัฐมนตรี” (Ministre-juge) ในคำพิพากษาในคดีนี้โดยตรง¹⁵³ นับตั้งแต่นั้นเมื่อประชาชนไม่พอใจคำสั่งทางปกครองสามารถฟ้องร้องต่อ “สภาแห่งรัฐ” ได้โดยตรง โดยไม่ต้องโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อ “ผู้พิพากษารัฐมนตรี” เสียก่อน “สภาแห่งรัฐ” จึงเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอิสระ¹⁵⁴

¹⁵² Christian Dadomo and Susan Farran, *The French Legal System*, Second Edition, (London: Sweet & Maxwell, 1966), p.48.

¹⁵³ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.72.

¹⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.178.

ต่อมาในปี ค.ศ.1953 ศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งขึ้นมา¹⁵⁵ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสขึ้นในปี ค.ศ.1987

เมื่อศาลปกครองทั้ง 3 ชั้นศาลได้จัดตั้งขึ้นเรียบร้อยแล้ว ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (Le conseils du contentieux administratifs) ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยถือว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส¹⁵⁶ จึงทำให้ศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการเป็นระบบศาลปกครอง และมีความเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง

4.1.3 โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย 3 ชั้นศาล¹⁵⁷ ได้แก่ สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) ศาลปกครองอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยถือว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส

4.1.3.1 สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État)

สภาแห่งรัฐเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยสภาแห่งรัฐเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาล ส่วนกลาง และเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองสูงสุดของศาลปกครองทั้งปวง¹⁵⁸ สำหรับอำนาจหน้าที่สำคัญของสภาแห่งรัฐประกอบด้วย 4 ประการ คือ¹⁵⁹

(ก) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล

(ข) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอำนาจหน้าที่หลักของสภาแห่งรัฐ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ¹⁶⁰ ได้แก่ การทำหน้าที่

¹⁵⁵ ประเวศ รัชชพล, “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่มที่ 1, ปีที่ 15, น.538-539, (มกราคม - มีนาคม 2558)

¹⁵⁶ เฟ็งอ้วง, น.538-539.

¹⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น.179.

¹⁵⁸ หวัง หยางหมิง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 150*, น.469.

¹⁵⁹ หวัง หยางหมิง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 150*, น.479.

¹⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50*, น.46.

เป็นศาลชั้นต้นสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ การทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สำหรับการวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองอุทธรณ์ และการทำหน้าที่ในการตรวจคำพิพากษาที่ถึงที่สุด

(ค) มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเขตอำนาจศาลภายในระบบศาลปกครอง สำหรับการปรับปรุงเขตอำนาจศาลมีอยู่ 3 ประการ¹⁶¹ ได้แก่ การรวมเขตอำนาจศาล การระบุเขตอำนาจศาล และการโอนเขตอำนาจศาล

(จ) มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองอุทธรณ์¹⁶²

4.1.3.2 ศาลปกครองอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel)

ศาลปกครองอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนทั้งหมด 7 ศาล¹⁶³ แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่ไม่ได้มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล¹⁶⁴ สำหรับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลปกครองอุทธรณ์มีอยู่ดังนี้

(ก) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือออกนิติกรรมที่ถูกต้องใหม่¹⁶⁵

(ข) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย¹⁶⁶

¹⁶¹หวัง หยางหมิง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 150*, น.481.

¹⁶²หวัง หยางหมิง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 150*, น.483.

¹⁶³ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.39.

¹⁶⁴Christian Dadomo and Susan Farran, *supra note 152*, p.99.

¹⁶⁵วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 79*, น.236.

¹⁶⁶สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537*, (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด, 2527), น. 490.

4.1.3.3 ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs)

ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 34 ศาล¹⁶⁷ แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประกอบด้วย 2 ประการ¹⁶⁸ ดังนี้

(ก) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการราชการบริหารภายในเขตพื้นที่

(ข) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปเว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

4.1.4 ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีการจัดวางกลไกการประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระ 2 วิธี คือ การประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาวิธีหนึ่ง และ การประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคล อีกวิธีหนึ่ง ทั้ง 2 วิธีมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.4.1 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณา

การประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาซึ่งประกอบด้วยหลักการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ หลักการจ่ายคดี หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี และ หลักการพิจารณาคดีต้องเปิดเผยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) หลักการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ

ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) ของประเทศฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁶⁹ และกำหนดไว้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ เว้นแต่มีเหตุใดเหตุหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวัตถุแห่งคดีหรือสภาพของประเด็นที่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้แต่ละองค์คณะต้องมีผู้พิพากษาในคณะเป็นจำนวนเลขคี่¹⁷⁰ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ตุลาการใน

¹⁶⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), น.39.

¹⁶⁸ หวัง หยางหมิง, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 150, น.493-495.

¹⁶⁹ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา L 3

¹⁷⁰ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา L 222-1

องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีคดีส่วนตัวชี้้นำ และเพื่อให้ตุลาการในองค์คณะนั้นสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีการปรึกษาหารือกันได้¹⁷¹

(2) หลักการจ่ายคดี

ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) ของประเทศฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่า หลักเกณฑ์การส่งจ่ายคดีของศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีในศาลปกครองชั้นต้น และอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีในศาลปกครองดังกล่าวนี้ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ล้วนต้องตั้งตุลาการในศาลปกครองนั้นเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (Rapporteur) หรือตั้งตัวเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ได้¹⁷²

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่งจ่ายสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดี เว้นแต่เป็นคำขอของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นเองหรือได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว¹⁷³ นอกจากนี้ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการที่ได้รับมอบหมายสำนวนคดีนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีจะคืนสำนวนคดีก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่เกี่ยวกับการคัดค้านตุลาการและการขอถอนตัวของตุลาการ เพื่อรับรองหลักความเป็นกลางหรือหลักปราศจากอคติ

โดยสรุปคือ ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดี และกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่งเมื่อจ่ายสำนวนคดีให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดี เว้นแต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และเพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถหลุดพ้นจากการแทรกแซงจากปัจจัยต่าง ๆ และสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม

¹⁷¹บุษผา อัครพิมาน, “ความเป็นกลางของตุลาการและความเป็นอิสระของศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่มที่ 1, ปีที่ 7, น.50, (มกราคม-เมษายน 2550).

¹⁷²ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา R 661-9

¹⁷³ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา R 661-9 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา R 811-3

(3) หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี

ลักษณะเด่นของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคือ การมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ¹⁷⁴ โดยตุลาการผู้แถลงคดีนั้นทำหน้าที่ในการจัดทำ “คำแถลงการณ์” (Conclusion) ด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยคำแถลงการณ์นั้นประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนเอง รวมถึงมีเหตุผลประกอบด้วย¹⁷⁵ สำหรับคำแถลงการณ์ที่ตุลาการผู้แถลงคดีทำนั้นต้องเสนอต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีสิทธิเข้าร่วมในการประชุมขององค์คณะด้วย และมีสิทธิชี้แจงประเด็นข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายต่อองค์คณะได้ แต่ไม่มีสิทธิในการออกเสียงในการวินิจฉัยคดีปกครอง¹⁷⁶

โดยสรุปคือ ระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะนั้น ทำให้องค์คณะจะต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วนและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ผนวกกับต้องปรับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย จึงส่งผลให้อคติส่วนตัวของตุลาการในองค์คณะนั้นต่อคดีลดน้อยลงไปมากขึ้น และส่งผลให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁷⁷ แต่ตุลาการผู้แถลงคดีนั้นอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล¹⁷⁸ และไม่มีกฎหมายบังคับให้คำแถลงการณ์เช่นนั้นต้องแจ้งแก่คู่กรณีซึ่งอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมตามหลักความเท่าเทียมกันของกรณีในการต่อหน้าศาล¹⁷⁹

(4) หลักการพิจารณาคดีต้องเปิดเผย

ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การนั่งพิจารณาคดีปกครองต้องทำโดยเปิดเผย โดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสยึดถือตลอดมาว่า การนั่งพิจารณาคดีปกครองไม่จำเป็นต้องทำโดยเปิดเผย แต่ในปัจจุบัน ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสก็ต้องยอมรับหลักการพิจารณาคดีปกครองต้องทำโดยเปิดเผย เพราะประเทศฝรั่งเศสได้ถูกกดดันจาก

¹⁷⁴ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, “ตุลาการผู้แถลงคดี : จุดเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสและการปฏิรูปภายใต้อิทธิพลของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่มที่ 4, ปีที่ 15, น.71, (มกราคม - มีนาคม 2558).

¹⁷⁵ บุบผา อัครพิมาน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.57.

¹⁷⁶ บุบผา อัครพิมาน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.57.

¹⁷⁷ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.88.

¹⁷⁸ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.80.

¹⁷⁹ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.77.

ยุโรป ทั้งนี้เห็นได้จากกฎหมายยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปแต่ในคดีปกครองบางประเภทไม่นำหลักการนี้พิจารณาตีปกครองต้องทำโดยเปิดเผยมาใช้ อย่างเช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เป็นต้น

เนื่องจากสภาแห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศสยืนยันอย่างดั่งต้นตลอดมา ทั้งนี้เห็นได้จากอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมือง มาตรา 6 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลและได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมต่อหน้าสาธารณชนและภายในเวลาที่เหมาะสม โดยศาลที่เป็นกลางและอิสระ ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและศาลดังกล่าวมีอำนาจตัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางแพ่ง หรือเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในทางอาญา” กฎหมายนี้เห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสไม่นำหลักการพิจารณาตีปกครองต้องทำโดยเปิดเผยมาใช้ในคดีปกครอง

โดยสรุปคือ ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนำหลักการนี้พิจารณาตีปกครองต้องทำโดยเปิดเผยนั้นมาใช้เป็นหลัก และถือการนี้พิจารณาตีปกครองต้องทำโดยความลับเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่ภายใต้สายตาของสาธารณชน ส่งผลให้เกิดความโปร่งใส และความยุติธรรมยิ่งมากขึ้น

4.1.4.2 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบบริหารงาน

บุคคล

ตุลาการศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเป็นข้าราชการของฝ่ายปกครองซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนอื่น โดยมี การแบ่งระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับตุลาการศาลปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ¹⁸⁰ ระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับสภาแห่งรัฐ และระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบบริหารงาน

บุคคลของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐและเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา L 131-1 ถึง มาตรา L 131-3 เป็นหลักประกันของการบริหารงานบุคคล ของสภาแห่งรัฐซึ่งทำให้สภาแห่งรัฐมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและทำให้ตุลาการมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

¹⁸⁰ วิชา วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 79, น.243.

แม้มีประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) กำหนดหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของสภาแห่งรัฐไว้ แต่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดการห้ามโยกย้ายตุลาการโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เนื่องจากสภาแห่งรัฐไม่จำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าว แต่ทางปฏิบัติสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้รับเคารพนับถืออย่างมากจากทั้งรัฐบาลและสาธารณชน¹⁸¹

(2) หลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

แม้ตุลาการศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเป็นข้าราชการของฝ่ายปกครอง แต่ตุลาการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา L 231-233 กำหนดไว้ว่า การห้ามโยกย้ายตุลาการโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว และกำหนดไว้ว่า ห้ามตุลาการประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังกำหนดไว้ว่า การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้นต้องทำตามรูปแบบหรือกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเท่านั้น¹⁸² ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น มีรายละเอียดดังนี้

รัฐบัญญัติ ค.ศ.1986 กำหนดไว้ว่า ให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์” (Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์¹⁸³ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วยประธานของสภาแห่งรัฐเป็นประธาน กรรมการอีก 12 คน โดยมีผู้แทนของตุลาการในศาลปกครอง จำนวน 5 คน และกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา รวมจำนวน 3 คน¹⁸⁴

¹⁸¹ Christian Dadomo and Susan Farran, *supra note 152*, p.90.

¹⁸² บุนผา อัครพิมาน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 174*, น.63.

¹⁸³ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา L 232-1 เป็นต้นไป

¹⁸⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.44.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีดังต่อไปนี้¹⁸⁵

(ก) การบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(ข) การพิจารณากำหนดกระบวนการดำเนินการทางวินัยของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.1.5 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งให้ศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง สำหรับศาลปกครองมีข้อเด่นและข้อด้อยในการระงับข้อพิพาททางปกครองดังต่อไปนี้

4.1.5.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีดังต่อไปนี้

(1) เปิดโอกาสให้พัฒนากฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองได้ง่ายขึ้น¹⁸⁶

ประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบศาลคู่ มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน และมีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยให้ตุลาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยให้ตุลาการศาลปกครองเป็นเอกเทศจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็คดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และคดีเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แตกต่างหากจากศาลยุติธรรม ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองซึ่งศาลปกครองแต่ละศาลก็จะต้องใช้หลักกฎหมายสารบัญญัติแตกต่างกันในการพิจารณาพิพากษาคดีและต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามประเภทของกฎหมาย จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองได้ง่ายขึ้น¹⁸⁷

¹⁸⁵วิรัช วิรัชนิการวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น.503.

¹⁸⁶โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.121.

¹⁸⁷โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.121.

(2) ตุลาการศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในกฎหมาย

ปกครอง

โดยประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน และมีศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม จึงต้องใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติที่แตกต่างกันในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลแต่ละศาลจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายแต่ละประเภท อนึ่ง ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองนั้นจะต้องมีวุฒิการศึกษาด้านกฎหมาย¹⁸⁸ สำหรับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นส่วนใหญ่มาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ¹⁸⁹ ทั้งนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตุลาการทำให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในกฎหมายปกครองด้วย

(3) มีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่วางไว้ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส นั้นให้ตุลาการมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และสร้างความไว้วางใจแก่คู่ความว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เนื่องจากศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสยึดถือหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องทำโดยองค์คณะ¹⁹⁰ ยึดถือหลักส่งจ่ายสำนวนคดีให้กับตุลาการเจ้าของสำนวน¹⁹¹ กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ¹⁹² และยึดถือหลักการนั่งพิจารณาคดีปกครองต้องทำโดยเปิดเผย ทั้งนี้จะทำให้ตุลาการศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางและความเป็นอิสระโดยปราศจากอคติ

(4) มีระบบบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

โดยระบบบริหารงานบุคคลที่วางไว้ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส นั้น ไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์¹⁹³

¹⁸⁸Rene David, English Law and French Law, (Calcutta : University of Calcutta, 1980), p.49.

¹⁸⁹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น.499.

¹⁹⁰ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา L.3

¹⁹¹ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา R 661-9

¹⁹²ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 174, น.71.

¹⁹³ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice

หรือระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับสภาแห่งรัฐก็ตาม¹⁹⁴ ล้วนเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ระบบบริหารงานบุคคลที่วางไว้ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นหลักประกันความเป็นกลางและเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง ระบบนี้ทำให้ตุลาการศาลปกครองสามารถหลุดพ้นปัจจัยต่าง ๆ ขององค์กรอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็้องค์กรภายในองค์กรตุลาการหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็ตาม

4.1.5.2 ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นปัญหาอยู่มีดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองมีภาระหนักเกินไปในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน¹⁹⁵

แม้คู่กรณีมีภาระในการเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อให้ศาลปกครองค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบนพื้นฐานของความเป็นจริง จึงทำให้ภาระหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลปกครองหนักเกินไปพอสมควร

(2) ปัญหาในเรื่องการกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรคณะ

แม้ว่ามีกำหนดให้กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีที่ทำหน้าที่ในการตรวจการใช้อำนาจขององค์กรคณะ¹⁹⁶ แต่มีปัญหาว่ายังไม่มีกฎหมายบังคับให้คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้นต้องแจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบ ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่สำคัญที่ทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีตามหลักความเท่าเทียมกัน¹⁹⁷ เพราะหากคำแถลงการณ์ที่ตุลาการผู้แถลงคดีที่

Administrative CJA) มาตรา L 231-233

¹⁹⁴ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา L 131-1 ถึง มาตรา L 131-3

¹⁹⁵ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28*, น.122.

¹⁹⁶ ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative CJA) มาตรา 7

¹⁹⁷ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 174*, น.77.

จัดทำนั้นที่ไม่ได้แจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบ ซึ่งอาจทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีที่ได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอ อาจมีผลให้คำแถลงการณ์ที่ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำนั้นที่ไม่เป็นธรรม

(3) การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นเวลานานซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ

โดยการจัดเวลาที่จะดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่กระชับ และระยะเวลาที่จะใช้ในมูลคดีเป็นเวลานาน จึงทำให้เกิดสภาพการณ์ที่การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้า บางคดีที่ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงพิจารณาถึงที่สุดอาจใช้เวลาหลายปีหรือหลายสิบปี ทั้งนี้เห็นได้ชัดว่าไม่สอดคล้องกับจังหวะและความต้องการของชีวิตสมัยใหม่ ก่อให้เกิดความเป็นจริงที่ไม่สนใจสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณี ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการปกป้องภาพลักษณ์ของศาลในฐานะเป็นผู้รักษาความยุติธรรม

(4) การดำเนินหลักการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดี¹⁹⁸

ในประเทศฝรั่งเศส การฟ้องคดีแพ่งมักจะมีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดี แต่การฟ้องคดีปกครองมีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดี เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับเอกชนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน แต่หลักการนี้ก็เห็นได้ชัดว่ามีจุดอ่อนมากมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณีซึ่งเป็นสาเหตุที่ไม่สามารถเปลี่ยนผลได้

4.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศเยอรมนี

4.2.1 ระบบศาลในประเทศเยอรมนี

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี(ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ประเทศเยอรมนี”) จำเป็นที่จะต้องศึกษาระบบศาลของประเทศเยอรมนีด้วย ซึ่งระบบศาลของประเทศเยอรมนีนั้นประกอบด้วยศาล 6 ระบบ คือ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ¹⁹⁹ และศาล 5 ระบบ²⁰⁰ อันได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลแรงงาน ระบบศาลปกครอง ระบบศาลสังคม และ

¹⁹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.53.

¹⁹⁹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 92 บัญญัติไว้ว่า “อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่มอบให้แก่บรรดาผู้พิพากษาการใช้อำนาจตุลาการให้ใช้โดยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ศาลสหพันธ์ ซึ่งกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญนี้ และโดยศาลของมลรัฐ”

²⁰⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 95 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลแรงงาน และศาลสังคม ให้

ระบบศาลภาชีอากร โดยแต่ละระบบศาลจะแบ่งออกเป็นศาลสหพันธรัฐและศาลมลรัฐ²⁰¹ โดยศาลสหพันธรัฐนี้จะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะศาลฎีกา²⁰² ทั้งนี้แต่ละระบบศาลจะมีศาลชั้นต้น และศาลสูงสุดของตนเอง ตลอดจนมีหน่วยธุรการและระบบบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองด้วย²⁰³ ศาลทั้ง 6 ระบบนั้นเป็นอิสระซึ่งกันและกัน และแยกจากกันอย่างเด็ดขาด มีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน และที่สำคัญที่สุด คือ ทั้ง 6 ระบบศาลล้วนเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร²⁰⁴ โดยการที่ประเทศเยอรมนีได้จัดตั้งระบบศาลที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของตนเองนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของประชาชนจากการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของฝ่ายปกครอง

กรณีที่น่าประหลาดใจว่าแต่ละระบบศาลมีการพิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างกับระบบศาลอื่น จะต้องพิจารณาพิพากษาโดย “สภาศาลสูงสุดสหพันธรัฐ” (Gemeinsamer Senat) หรือเรียกว่า “ศาลสูงสุดร่วมของสหพันธรัฐ” (Joint Senat)²⁰⁵ ซึ่งมีเพียงแห่งเดียวในระดับสหพันธรัฐเท่านั้น โดยสภาศาลสูงสุดสหพันธรัฐนี้จะทำหน้าที่ควบคุมรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาทั้งระบบศาล (เว้นแต่ระบบศาลรัฐธรรมนูญ)²⁰⁶ ตลอดจนควบคุมรักษาความเป็นเอกภาพของกฎหมายด้วยทั้งนี้ศาลทั้งหลายของประเทศเยอรมนีจัดเป็นองค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน ศาลสังคม ศาลภาษี หรือศาลปกครองโดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตุลาการของศาลต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนี ล้วนมีสถานภาพเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีใช้ข้าราชการของฝ่ายปกครอง

สหพันธรัฐจัดตั้งศาลยุติธรรมสหพันธ์ ศาลปกครองสหพันธ์ ศาลภาษีสหพันธ์ ศาลแรงงานสหพันธ์ และศาลสังคมสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด”

²⁰¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 92

²⁰² กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 95

²⁰³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.60.

²⁰⁴ Mahendra P.Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, (Berlin : Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985), pp.64, 102-103.

²⁰⁵ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1986 มาตรา 95 วรรคสาม

²⁰⁶ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1986 มาตรา 95 วรรคหนึ่ง

4.2.1.1 ระบบศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมี 2 ระดับ²⁰⁷ คือ

(ก) ศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (Landesverfassungsgericht) ศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งเป็นศาลที่มีโครงสร้าง และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นของตนเอง

(ข) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ศาลรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ จึงมีสถานะเหนือกว่าศาลทั้งปวง คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ทั้งยังผูกพันองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการด้วย²⁰⁸ แต่ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มิได้รับอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลต่าง ๆ ในสหพันธ์ และมลรัฐ เว้นแต่คำพิพากษาของศาลต่าง ๆ นั้นเกี่ยวข้องกับปัญหารัฐธรรมนูญที่อาจจะถูกพิพากษายก หรือกลับเสียได้ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์จึงมีสภาพคล้ายศาลสูงสุดในระบบศาลทั้งหลายของประเทศเยอรมนี²⁰⁹

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เป็นศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดในตัวเอง โดยทั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์และศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐมิได้มีความสัมพันธ์กันโดยตรง กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ²¹⁰ และพิจารณาปัญหาข้อพิพาทที่สำคัญ ดังต่อไปนี้²¹¹

- (1) พิจารณาปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) พิจารณาว่ากฎหมายสหพันธ์รัฐ หรือกฎหมายมลรัฐขัดกับรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายสหพันธ์รัฐ หรือกฎหมายมลรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษายกเลิกกฎหมายดังกล่าว
- (3) พิจารณาว่าการกระทำของรัฐบาลฝ่ายบริหาร หรือตุลาการ มีการกระทำใดที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือไม่
- (4) พิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างมลรัฐด้วยกัน

²⁰⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.60.

²⁰⁸ มาตรา 31 Varfaa

²⁰⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.6.

²¹⁰ Bvovfaa ซึ่งประเทศใช้เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ.1951

²¹¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 93 และ มาตรา 94

(5) พิจารณาปัญหาที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาผู้แทนมลรัฐแห่งสหพันธ์กล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอย่างร้ายแรง

(6) พิจารณาปัญหาที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือรัฐสภาแห่งมลรัฐกล่าวหาว่าการกระทำของผู้พิพากษาของศาลสหพันธ์ หรือมลรัฐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(7) พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งและการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์แบ่งออกเป็น 2 องค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการจำนวน 8 คน ในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจของทั้งสององค์คณะ ทั้งสององค์คณะจะต้องพิจารณาร่วมกัน ณ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองคาร์ลสรูเออ (Karlsruhe)²¹²

4.2.1.2 ระบบศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม (Amtsgericht) ประกอบด้วยศาลแพ่ง และศาลอาญา (Zivilgericht und Strafgericht) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาทั่วไป รวมถึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทด้วย เช่น ข้อพิพาททางสัญญาเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ข้อพิพาททางละเมิดกับฝ่ายปกครอง และค่าสินไหมทดแทนในการเวนคืน เป็นต้น

ศาลยุติธรรมประกอบด้วย 4 ชั้นศาล คือ²¹³

(ก) ศาลชั้นต้นระดับล่าง หรือศาลแขวง (Amtsgerichte)

(ข) ศาลชั้นต้นมลรัฐ (Landesgerichte)

(ค) ศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgerichte)

(ง) ศาลยุติธรรมสูงสุดสหพันธ์รัฐ (Bundesgerichtshof)

ศาลยุติธรรมสูงสุดสหพันธ์รัฐเป็นศาลที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญา กล่าวคือมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในฐานศาลฎีกา ซึ่งได้รับฎีกามาจากศาลชั้นต้นมลรัฐ หรือศาลสูงมลรัฐ โดยเป็นฎีกาที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลยุติธรรม²¹⁴

²¹² กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐคดียุโรป,” ใน หนังสือรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, (กรุงเทพฯ : พี. เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531), น.182.

²¹³ Anke Freckmann and Thomas Wegerich, The German Legal System, (London: Sweet & Maxwell, 1999), pp.131-138,183.

²¹⁴ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, “การแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาล

4.2.1.3 ระบบศาลแรงงาน

ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และการกระทำอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญในการทำงาน (Betriebsverfassungsgesetz) เช่น การจ่ายสินจ้างสวัสดิการ วันหยุด การนัดหยุดงาน ความเสียหายที่ได้รับในโรงงาน การพักงาน เป็นต้น

ศาลแรงงานแบ่งออกเป็น 3 ศาลชั้น คือ²¹⁵

- (ก) ศาลแรงงานชั้นต้น (Arbeitsgericht)
- (ข) ศาลแรงงานมลรัฐ (Landesarbeitsgericht)
- (ค) ศาลแรงงานสหพันธ์ (Bundesarbeitsgericht)

4.2.1.4 ระบบศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐทั้งหมด เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คดีปกครองเป็นอำนาจของศาลอื่น เช่น คดีสังคม หรือคดีภาษี เป็นต้น²¹⁶

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ²¹⁷

- (ก) ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ (Verwaltungsgerichte)
- (ข) ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ (Oberverwaltungsgerichte)
- (ค) ศาลปกครองสหพันธ์(ศาลสูงสุด) (Bundesverwaltungsgericht)

4.2.1.5 ระบบศาลสังคม

ศาลสังคมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทและวิธีพิจารณาคดีในศาลสังคมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยศาลสังคม (Das Sozialgerichtsgesetz vom 13.8.1958) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “SGG”) โดยโครงสร้างของศาลสังคม (Sozialgericht) ประกอบด้วย 3 ชั้นศาล คือ²¹⁸

- (ก) ศาลสังคมชั้นต้น (Sozialgerichte)

ยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.32-36.

²¹⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 209*, น.25.

²¹⁶ Wolfgang Heyde, *The Administration of Justice in the Federal Republic of Germany*, (Bonn: Office of the Federal Government, 1971), pp.57-60.

²¹⁷ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 209*, น.65.

²¹⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 209*, น.25.

(ข) ศาลสูงสังคมในระดับมลรัฐ (Landessozialgerichte)

(ค) ศาลสังคมสหพันธ์ (Bundessozialgericht)

4.2.1.6 ระบบศาลภาษี

ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีโดยอิสระไม่ขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองด้านภาษี โดยวิธีพิจารณาในศาลภาษีเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศาลภาษี²¹⁹ ซึ่งลักษณะของคดีภาษีจะเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าพนักงานประเมินภาษีและประชาชนผู้เสียภาษี และข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบอาชีพ รวมถึงคดีปกครองบางประเภทอันเป็นปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลภาษีด้วย เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร และภาษีการค้า เป็นต้น แต่ภาษีท้องถิ่นยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

สำหรับโครงสร้างของศาลภาษีอากรประกอบด้วย 2 ชั้นศาล คือ²²⁰

(ก) ศาลภาษีอากรชั้นต้น (Finanzgericht)

(ข) ศาลภาษีอากรสหพันธ์ (Bundesfinanzgerichtshof) เป็นศาลชั้นต้น

และศาลสุดท้ายของตัวเองสำหรับคดีภาษีที่มีความสำคัญพิเศษ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน²²¹ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับหน้าที่ในการแนะนำอัตราภาษี เป็นต้น

4.2.1.7 สภาศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ

ตามมาตรา 95 แห่งกฎหมายพื้นฐาน กำหนดว่าอาจจัดตั้งสภาศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ (Gemeinsamer Senat) หรือเรียกว่าศาลสูงสุดร่วมของสหพันธ์รัฐ (Joint Senat) เพื่อควบคุมรักษาความเป็นเอกภาพทั้งในแง่เนื้อหาของกฎหมายและในแง่เขตอำนาจของแต่ละระบบศาล ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยสภาสหพันธ์รัฐจะออกกฎหมายว่าด้วยการรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ (Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshofe des Bundes vom 19.6.1968) เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ จึงจัดสภาศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ (Gemeinsamer Senat) หรือเรียกว่าศาลสูงสุดร่วมของสหพันธ์รัฐ (Joint Senat) ซึ่งตั้งอยู่ ณ เมืองคาร์ลสรูเออ (Karlsruhe) โดยประกอบด้วยศาลยุติธรรมสหพันธ์รัฐ ศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ ศาลปกครองสหพันธ์รัฐ ศาลสังคมสหพันธ์รัฐ ศาลภาษีสหพันธ์รัฐ โดยไม่รวมศาลรัฐธรรมนูญ²²²

²¹⁹ Die Finanzgerichtsordnung vom 6.10.1965

²²⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 209*, น.24.

²²¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลภาษี (Finanzgerichtsordnung- FGO) มาตรา 33

²²² โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.133.

สภาศาลสูงสุดสหพันธรัฐมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเมื่อคำพิพากษาของศาลสหพันธรัฐแต่ละศาลแตกต่างกัน หรือคำพิพากษาของศาลสหพันธรัฐแต่ละศาลแตกต่างกับคำวินิจฉัยขององค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐ²²³

องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐประกอบด้วย²²⁴

(ก) ประธานของศาลสหพันธรัฐทุกศาล

(ข) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลสูงสุดสหพันธรัฐ

(ค) ตุลาการศาลสูงสุดสหพันธรัฐ

คำวินิจฉัยของสภาศาลสูงสุดสหพันธรัฐนี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว(มาตรา 16 RsprEinhG)²²⁵

4.2.2 ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครอง

ประเทศเยอรมนีมีวิวัฒนาการในการจัดตั้งศาลปกครองที่ยาวนาน โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง กล่าวคือ²²⁶

4.2.2.1 ช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1495–ค.ศ.1862)

4.2.2.2 ช่วงหลังการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1863–ปัจจุบัน)

4.2.2.1 ช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1495–ค.ศ.1862)

เมื่อราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 หรือในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1495 นั้นประเทศเยอรมนีถูกเรียกว่า “จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ของประชาชาติเยอรมนี”²²⁷ เนื่องจากในสมัยนั้นมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบศักดินายุโรปโดยได้รับเอกราชหมายโรมันมาใช้เฉพาะกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเท่านั้น แต่ยังมีได้รับเอกราชหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐเอามาใช้แต่อย่างใดโดยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐนั้น คือความคิดที่ว่าผู้ปกครองอาณาจักรย่อมมีอำนาจเหนือเอกชนในอาณาจักรของโรม ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นประเทศเยอรมนีไม่มีความเป็นปึกแผ่นและมีการแตกแยกออกเป็นรัฐย่อยๆ โดยผู้ปกครองของแต่ละรัฐมีอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากัน ซึ่งแต่ละรัฐจะมีสิทธิที่แตกต่างกันแต่ดำรงอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันกับเอกชนหากแต่ในบางมลรัฐผู้ปกครองรัฐก็อาจมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนทั่วไปได้เช่นกัน²²⁸

²²³ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 214*, น.40-43.

²²⁴ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 209*, น.24.

²²⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 209*, น.24.

²²⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.266.

²²⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.266.

²²⁸ โอ เจียงแก้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.269-270.

ต่อมาประเทศเยอรมนีได้รับอิทธิพลของกฎหมายธรรมชาติจากกรีกโรมันโบราณ และคำสอนของคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ทำให้แต่ละรัฐมีอำนาจเป็นปึกแผ่นและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ซึ่งผู้ปกครองของรัฐแต่ละรัฐล้วนอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ปกครองของรัฐใดที่เหนือไปกว่ารัฐใด²²⁹

ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศเยอรมนีได้จัดตั้งศาลยุติธรรมสูงสุดขึ้นจำนวน 2 แห่ง²³⁰ โดยศาลแห่งแรกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1495 คือ “ศาลแห่งอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์” ซึ่งตั้งอยู่ที่เมือง ฟรังเฟิร์ต (Frankfurt) ส่วนอีกศาลหนึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1501 คือ “คณะที่ปรึกษาประจำราชสำนัก” โดยศาลยุติธรรมสูงสุดทั้งสองแห่งนี้ล้วนอยู่ในอำนาจของกษัตริย์และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา รวมถึงคดีทางปกครองด้วย

ศาลยุติธรรมสูงสุดทั้งสองแห่งนั้นจะแบ่งเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกัน และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองของรัฐต่าง ๆ²³¹ ซึ่งทั้งสององค์กรจะมีอำนาจเหนือผู้ปกครองของรัฐต่าง ๆ ใน 2 กรณี กล่าวคือ

(1) การรับอุทธรณ์ ทั้งสององค์กรนั้นล้วนทำหน้าที่รับอุทธรณ์คดี ซึ่งจะต้องรับภายหลังจากคดีที่ได้มีคำวินิจฉัยของผู้ปกครองของรัฐต่าง ๆ ตัดสินไปแล้ว เว้นแต่คดีที่อุทธรณ์ไม่ได้ เนื่องจากคดีนั้นเป็นสิทธิ์ของฐานันดรต่าง ๆ²³²

(2) คดีที่ฟ้องผู้ปกครองรัฐเป็นจำเลย ซึ่งมีเงื่อนไขเป็นรายละเอียดปลีกย่อยค่อนข้างมากหาก แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ปกครองรัฐที่มีศูนย์อำนาจที่รวมกันก็ไม่ยอมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมสูงสุดจึงจัดตั้งคณะบุคคลหรือองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขึ้น โดยได้รับมอบหมายอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครอง ซึ่งอำนาจดังกล่าวเคยอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งคณะบุคคลหรือองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้นๆ ล้วนอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองรัฐ โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองของมลรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางปกครอง และเป็นองค์กรบริหารด้วย²³³

²²⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “คดีปกครองเยอรมัน”, ใน หนังสือรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, (กรุงเทพฯ : พี. เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531), น.173.

²³⁰ โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 102, น.270.

²³¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 229, น.173.

²³² โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 102, น.270.

²³³ Friedhelm Hufen, กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ภาค 5, แปลโดย โม กวงฮัว, (ปักกิ่ง: นิติธรรมจีน, 2003), น.21.

ภายหลังจากนั้น บรรดามลรัฐต่าง ๆ ก็เริ่มทำการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางปกครองที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองรัฐด้วย เช่น มลรัฐปรัสเซีย (Prussia) ได้จัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองและองค์กรที่ทำหน้าที่รับอุทธรณ์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ค.ศ. 1782 ทั้งนี้องค์กรนี้ได้กลายเป็นองค์กรที่สมบูรณ์ที่สุดโดยมีองค์คณะซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครอง ตุลาการและที่ปรึกษา สำหรับที่ปรึกษานั้นเป็นบุคคลที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับคดีทางปกครอง²³⁴

ในปี ค.ศ.1794 ประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย (Allgemeines Landrecht: ALR) ได้มีผลใช้บังคับ ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งแม้แต่กษัตริย์แห่งปรัสเซียก็ไม่กล้าตัดสินใจให้ขัดกับหลักกฎหมายที่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายฉบับนี้²³⁵

ต่อมาในปี ค.ศ.1808 มลรัฐปรัสเซีย (Prussia) ยกเลิกอำนาจของฝ่ายปกครองด้านการตัดสินคดีปกครองและมอบหมายให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเสียเอง ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจคุ้มครองสิทธิของข้าแผ่นดินจากการล่วงละเมิดของเจ้าผู้ปกครองรัฐ²³⁶

จนถึงช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 บรรดามลรัฐได้เปิดโอกาสให้เอกชนนำคดีทางปกครองยื่นฟ้องต่อองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้ และไม่ให้เอกชนนำคดีทางปกครองยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้อีกต่อไป²³⁷

4.2.2.2 ช่วงหลังการจัดตั้งศาลปกครอง (ค.ศ.1863-ปัจจุบัน)

ในปี ค.ศ.1863 มลรัฐบาเดน (Baden) เป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งศาลปกครองขั้นต้นที่เป็นอิสระขึ้นในประเทศเยอรมนี²³⁸ ต่อมาในระหว่างปี ค.ศ.1872 - ค.ศ.1875 มลรัฐปรัสเซีย (Prussia) ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแทนศาลยุติธรรม²³⁹ โดยศาลปกครองในมลรัฐปรัสเซียมีจำนวน 3 ชั้น ได้แก่²⁴⁰ ศาลปกครองในระดับล่างสุด (County Committees) ศาลปกครองในระดับกลาง (Regional Committees) และศาลปกครอง

²³⁴ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.270.

²³⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.174.

²³⁶ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.270.

²³⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 79*, น.264.

²³⁸ August Walter BACKHAUS, *supra note 73*

²³⁹ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.270.

²⁴⁰ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 102*, น.270.

สูงสุดของมลรัฐ ปรัสเซีย (Prussia Supreme Administrative Court) มลรัฐปรัสเซียจึงเป็นมลรัฐแรกที่จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่เป็นอิสระขึ้นในเยอรมนี โดยศาลปกครองสูงสุดของมลรัฐปรัสเซีย นั้นเทียบเท่ากับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1919 มาตรา 107 กำหนดไว้ว่ามลรัฐต่าง ๆ มีหน้าที่จัดตั้งศาลปกครอง เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพหรือผลประโยชน์ของเอกชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองรัฐธรรมนูญไวมาร์ฉบับนี้จัดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบศาลปกครองในประเทศเยอรมนีกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนการจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวทำให้ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมีวิวัฒนาการที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองมากขึ้น และมลรัฐทั้งหลายทั่วราชอาณาจักรเยอรมนีก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระ ซึ่งมี 2 หรือ 3 ชั้นศาลขึ้น²⁴¹

ในระยะแรกนั้น ศาลปกครองของประเทศเยอรมนี ไม่ว่าจะในระดับมลรัฐ หรือในระดับสหพันธรัฐก็ล้วนอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมของแต่ละมลรัฐ เนื่องจากได้รับอิทธิพลของการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส โดยศาลปกครองของบางมลรัฐอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครอง²⁴² ในทำนองเดียวกับศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส เช่น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของบาเดน-วูเทมเบอร์ก (Baden-Württemberg) ซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง โดยความควบคุมดูแลของประธานาธิบดีของมลรัฐหรือหัวหน้าฝ่ายปกครอง (The State President)²⁴³ อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ และงบประมาณของศาลปกครองจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ฯลฯ อีกนัยหนึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเยอรมนียังถูกจำกัดลงด้วยบทบัญญัติของกฎหมายด้วยแต่อำนาจหน้าที่หรือเขตอำนาจของศาลปกครองยังคงกว้างขวาง (Quite Large)²⁴⁴ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีได้รับแรงกดดันจากประเทศสัมพันธมิตรฝ่ายผู้ชนะสงคราม ผนวกกับนักกฎหมายของประเทศเยอรมนีเองมีแนวคิดศาลปกครองไม่ควรจะอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครองอีกต่อไป เพราะอาจจะถูกแทรกแซงโดยฝ่ายปกครองเหมือนในอดีต และด้วยปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เปลี่ยนมาสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม สภาพที่ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครองนั้นจึงสิ้นสุดลงเมื่อมีกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือรัฐธรรมนูญ

²⁴¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.271-274.

²⁴² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.463.

²⁴³ August Walter BACKHAUS, *supra note 73*

²⁴⁴ Mahendra P.Singh, *supra note 204*, p .204

ของสหพันธรัฐ ค.ศ.1949 กำหนดให้มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้²⁴⁵ และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐาน จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 เพื่อใช้ในทุกมลรัฐทั่วประเทศ โดยแต่ละมลรัฐก็ได้มีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อใช้ในแต่ละมลรัฐ ภายหลังจากใช้กฎหมายพื้นฐาน ค.ศ.1949 ก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดในระดับสหพันธรัฐขึ้น จำนวน 1 แห่ง ในปี ค.ศ.1952²⁴⁶

เมื่อศาลปกครองทั้งในระดับมลรัฐและในระดับสหพันธรัฐทั้ง 3 ชั้นศาลได้จัดตั้งขึ้นเรียบร้อยแล้ว และรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1976 ก็ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว จึงทำให้ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมีวิวัฒนาการเป็นระบบศาลปกครอง และมีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากศาลระบบอื่นๆ อย่างแท้จริง

4.2.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ²⁴⁷ ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และศาลปกครองสหพันธรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด

4.2.3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐจะตั้งอยู่ในแต่ละมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีจำนวนของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปริมาณคดีและขนาดของมลรัฐ ทั้งนี้ในแต่ละมลรัฐจะต้องมีศาลปกครองอย่างน้อย 1 แห่งซึ่งในมลรัฐที่มีขนาดใหญ่อาจมีได้มากถึง 6-7 แห่ง²⁴⁸

โครงสร้างของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐแต่ละแห่งประกอบด้วย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ ตุลาการ (Richter) และตุลาการกิตติมศักดิ์ (Ehrenamtlicher Richter)

ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐจะแบ่งออกเป็นองค์คณะ ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐนั้น โดยทั่วไปจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ ยกเว้นบางคดีที่เป็นที่

²⁴⁵ วัธิช วัธิชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.264.

²⁴⁶ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดว่า การจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดในระดับสหพันธรัฐขึ้น

²⁴⁷ มาเรียม วิมลธร, “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศักยภาพข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.64.

²⁴⁸ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.300.

แน่ชัดว่า ไม่มีปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริง จึงจะสามารถพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการเพียงคนเดียว²⁴⁹ สำหรับจำนวนขององค์คณะประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์อีก 2 คน โดยไม่ได้มีการบัญญัติจำนวนของตุลาการไว้อย่างแน่นอน²⁵⁰ บางมลรัฐอาจจะมีจำนวนของตุลาการมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับจำนวนคดีที่มาสู่ศาล การบริหารบุคลากร และขนาดของมลรัฐ

4.2.3.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นสูง

ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจะตั้งอยู่ภายในแต่ละมลรัฐ โดยมลรัฐที่ขนาดใหญ่จะมีมลรัฐละแห่ง ส่วนในมลรัฐที่มีขนาดเล็กจะมีนำสองมลรัฐรวมกันเป็น 1 แห่ง รวมทั้งหมด 10 แห่ง²⁵¹

โครงสร้างของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐแต่ละแห่งจะประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ ตุลาการ และตุลาการกิตติมศักดิ์ โดยจำนวนของตุลาการของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจะมีจำนวนที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับจำนวนคดีที่มาสู่ศาล และขนาดของมลรัฐ

ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจะแบ่งออกเป็นองค์คณะ โดยแต่ละแห่งอาจมีจำนวนขององค์คณะไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลในแต่ละมลรัฐและขนาดของมลรัฐด้วย²⁵² สำหรับจำนวนของแต่ละองค์คณะของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจะประกอบด้วยตุลาการ 3 คนซึ่งบางมลรัฐอาจออกกฎหมายให้มีจำนวนตุลาการถึง 5 คนก็ได้²⁵³ สำหรับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีตุลาการจำนวน 5 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองที่มีความสำคัญโดยประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์อีก 2 คน รวมทั้งหมด 5 คน²⁵⁴

²⁴⁹รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 6

²⁵⁰รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 61

²⁵¹โอ เจียงแม้ว, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 102*, น.300.

²⁵²สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ,” (กันยายน 2549), น.357.

²⁵³รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 9 วรรคสาม

²⁵⁴รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 48 วรรค 1

เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจึงจัดตั้ง “ที่ประชุมใหญ่” หรือ “สภาใหญ่”²⁵⁵ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากแต่ละองค์คณะด้วยกันภายในมลรัฐ และถ้าปรากฏว่าคำพิพากษาขององค์คณะในศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐแตกต่างกันไป ที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่จะทำหน้าที่ควบคุมเอกภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ โดยที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่จะประกอบด้วยประธานศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐจำนวน 1 คน และตุลาการของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐอีก 6 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน²⁵⁶ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่วาระละ 2 ปี

4.2.3.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองสหพันธรัฐ

ศาลปกครองสหพันธรัฐที่ตั้งอยู่ที่ไลพ์ซิก (Leipzig)²⁵⁷ มีเพียงแห่งเดียว โดยโครงสร้างของศาลปกครองสหพันธรัฐประกอบด้วยประธานศาลปกครองสหพันธรัฐ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสหพันธรัฐ และตุลาการสหพันธรัฐ

ศาลปกครองสหพันธรัฐจะแบ่งออกเป็นองค์คณะ โดยมีจำนวน 8-9 องค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป และมีอีก 2 องค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยและการต่อสู้แก้ต่างคดี²⁵⁸ สำหรับจำนวนตุลาการของแต่ละองค์คณะของศาลปกครองสหพันธรัฐนั้นประกอบด้วยตุลาการจำนวน 5 คน โดยไม่มีตุลาการกิตติมศักดิ์²⁵⁹ ซึ่งแตกต่างกับองค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐและศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐที่ต่างก็มีตุลาการกิตติมศักดิ์รวมอยู่ในองค์คณะด้วย

เพื่อการรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองสหพันธรัฐ ศาลปกครองสหพันธรัฐจึงจัดตั้ง “ที่ประชุมใหญ่” หรือ “สภาใหญ่”²⁶⁰ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจากแต่ละองค์คณะด้วยกันภายในสหพันธรัฐ

²⁵⁵ รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 12

²⁵⁶ รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 11

²⁵⁷ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 2 กำหนดให้ศาลปกครองสหพันธรัฐที่ตั้งอยู่ที่เบอร์ลิน ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1997 กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ มาตรา 2 กำหนดให้ศาลปกครองสหพันธรัฐที่ตั้งอยู่ที่ไลพ์ซิก

²⁵⁸ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.148.

²⁵⁹ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 214*, น.37.

²⁶⁰ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 11

หรือแต่ละองค์คณะกับที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่²⁶¹ และถ้าปรากฏว่าคำพิพากษาขององค์คณะในศาลปกครองสหพันธ์รัฐแตกต่างกันไป หรือปรากฏว่าคำพิพากษาขององค์คณะในศาลปกครองสหพันธ์รัฐขัดกับคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่ ที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่จะทำหน้าที่ควบคุม เอกภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองสหพันธ์รัฐ โดยที่ประชุมใหญ่หรือสภาใหญ่ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสหพันธ์รัฐ 1 คน และตุลาการศาลปกครองสหพันธ์รัฐอีก 6 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน²⁶²

4.2.4 คุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมีสภาพเป็นข้าราชการของฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากข้าราชการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และแตกต่างไปจากตุลาการของศาลอื่นทั่วไปด้วย สำหรับกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น คือ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 ส่วนกฎหมายลูกที่สำคัญ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1976 กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองของประเทศเยอรมนีนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ตุลาการ และตุลาการกิตติมศักดิ์ หรือที่เรียกว่า “ตุลาการสมทบ”

4.2.4.1 คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองมีอยู่ 3 ประการ คือ คุณสมบัติทั่วไป คุณสมบัติเฉพาะ และลักษณะต้องห้าม

(1) คุณสมบัติทั่วไป

สำหรับคุณสมบัติของตุลาการนั้น มาตรา 15 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1976 กำหนดให้ตุลาการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต โดยทั่วไปผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการของศาลปกครองต้องมีคุณสมบัติทั่วไปเช่นเดียวกับตุลาการหรือผู้พิพากษาของศาลอื่น ดังต่อไปนี้

(ก) ต้องสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัย จากนั้นจึงไปฝึกงานในศาลหรือส่วนราชการเป็นเวลา 2 ปีครึ่งจึงไปสอบผ่านเนติบัณฑิตชั้นที่ 2 (Staatsexam II)²⁶³

²⁶¹ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.148-149.

²⁶² รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 11

²⁶³ August Walter BACKHAUS, *supra note 73*

(ข) ถ้าสอบผ่านแล้วจะต้องเลือกประกอบอาชีพเป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาผู้ช่วย หรือเป็นข้าราชการ หรือเป็นนายความ เป็นระยะเวลา 3 ปี

(ค) เมื่อครบระยะเวลา 3 ปี แล้วจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการของศาลปกครอง และเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานตลอดชีวิต

(2) คุณสมบัติเฉพาะ

คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่งคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการอาชีพในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ ประการที่สอง คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และประการที่สาม คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลปกครองสหพันธรัฐ ดังต่อไปนี้

(2.1) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการอาชีพในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

(ข) รับราชการไม่น้อยกว่า 2 ปี ในตำแหน่งตุลาการของศาลอื่น ที่ได้รับแต่งตั้งตลอดชีวิต²⁶⁴

(ค) เป็นผู้สอนวิชากฎหมายที่ได้รับเชิญในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งไม่น้อยกว่า 2 ปี ในตำแหน่งศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย²⁶⁵

(ง) มิให้ตุลาการทดลองงาน หรือตุลาการที่รับเชิญตามมาตรา 16 หรือตุลาการที่ทดลองงานตามมาตรา 16 ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการหัวหน้าคณะ

(จ) เมื่อเริ่มเข้าปฏิบัติงาน บรรดาตุลาการของศาลปกครองจะต้องกล่าวคำปฏิญาณ²⁶⁶

²⁶⁴ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 16

²⁶⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 16

²⁶⁶ โอ เจียงแม้ว, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 28, น.152.

(2.2) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ มีดังต่อไปนี้²⁶⁷

- (ก) มีสัญชาติเยอรมนี
- (ข) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
- (ค) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้ง

(ง) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน

(จ) ไม่เป็นตุลาการศาลปกครอง

(2.3) คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลปกครองสหพันธรัฐ

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสหพันธรัฐต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ ดังต่อไปนี้²⁶⁸

(ก) ครึ่งหนึ่งจะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มี ประสบการณ์ทางปกครองไม่น้อยกว่า 3 ปี

(ข) ส่วนอีกครึ่งหนึ่งจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่เคยเป็นตุลาการของศาล ปกครองไม่น้อยกว่า 3 ปี

(3) ลักษณะต้องห้าม

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และตุลาการศาลปกครองสหพันธรัฐต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งในฝ่ายปกครองและในฝ่ายตุลาการพร้อมกันไป
- (ข) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร
- (ค) เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ตุลาการในปกครอง โดยเฉพาะ

(ง) เป็นผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งในกิจกรรมทางบริหารของฝ่ายบริหาร

(จ) เป็นผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งในกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.2.4.2 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง

สำหรับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น มี กฎหมายบัญญัติให้มี “คณะกรรมการคณะหนึ่ง” ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการ

²⁶⁷ มาเรียม วิมลธร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 247*, น.67-69.

²⁶⁸ มาเรียม วิมลธร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 247*, น.67-70.

ในศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง โดยตุลาการของศาลปกครองนั้นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการประกอบด้วย

(ก) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ 1 คน

(ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ 11 คน

(ค) ผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร 12 คน ตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต่าง ๆ

ในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองนั้น ประเทศเยอรมนีให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้วย

4.2.4.3 หลักประกันความเป็นอิสระ

กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการรับรองและคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้มีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) การแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการก่อน

มาตรา 97 วรรคหนึ่ง กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 บัญญัติไว้ว่าตุลาการของศาลปกครองนั้นเป็นอิสระ การโยกย้ายตุลาการหรือผู้พิพากษาโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากตุลาการหรือผู้พิพากษานั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) การห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ

แม้ตุลาการของศาลปกครองทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของประธานศาลปกครอง เนื่องจากประธานศาลปกครองจะทำหน้าที่รับผิดชอบให้การปฏิบัติงานของตุลาการเป็นไปอย่างเรียบร้อยตามกฎหมาย²⁶⁹ แต่อำนาจของประธานศาลปกครองนั้นไม่อาจเข้าไปแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระของตุลาการศาลปกครองหรืออีกทางหนึ่ง คือ องค์กรภายนอกก็ไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงเช่นกันตุลาการของศาลปกครองจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น

4.2.5 คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นจะพิจารณาประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กับอำนาจหน้าที่และเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และศาลปกครองของสหพันธรัฐ กับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

²⁶⁹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 97

4.2.5.1 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นเป็นไปตามกฎหมายพื้นฐานแห่ง และรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 ซึ่งบัญญัติไว้ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้คดีปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มอบหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจทั่วไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้²⁷⁰

(ก) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(ข) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือละเว้นที่จะกระทำการทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง

(ค) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดว่าการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือไม่

(ง) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับหน่วยทางปกครองที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยกันภายใต้กฎหมายมหาชน

(จ) คดีที่ร้องขอให้ตรวจสอบว่ากฎขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่

4.2.5.2 อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 ในมาตรา 40 ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป เว้นแต่คดีปกครองที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสหพันธ์กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ศาลอื่นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา รวมถึงคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย

4.2.5.3 อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังต่อไปนี้

²⁷⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 19 วรรคสี่ และรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 40

(ก) ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีความสำคัญ²⁷¹

(ข) ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอุทธรณ์คำพิพากษา

ของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ หรือพิจารณาพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ²⁷² เมื่อคดีที่ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐนั้นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐแล้ว ถ้าคู่ความยังไม่พึงพอใจคู่ความยังมีสิทธิฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ ทั้งนี้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น²⁷³

4.2.5.4 อำนาจหน้าที่ และเขตอำนาจของศาลปกครองของสหพันธรัฐ

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 กำหนดให้ศาลปกครองของสหพันธรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นศาลชั้นต้นสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ และมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลปกครองสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาได้โดยตรง²⁷⁴

(2) เป็นศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีที่อุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลปกครองสหพันธรัฐซึ่งศาลปกครองของสหพันธรัฐจะทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริง²⁷⁵

4.2.5.5 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสหพันธรัฐยกเว้นไว้มิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

²⁷¹ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 48

²⁷² รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 46 และมาตรา 47

²⁷³ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 49

²⁷⁴ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 50

²⁷⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.29.

ศาลยุติธรรม ศาลภาษี ศาลสังคม ศาลวินัยข้าราชการของสหพันธรัฐ ฯลฯ

4.2.6 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองของประเทศเยอรมนี มีลักษณะสำคัญในวิธีพิจารณาคดีปกครองดังต่อไปนี้

4.2.6.1 การพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน

ประเทศเยอรมนีเป็น “แม่แบบ” ของระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)²⁷⁶ ซึ่งระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีนั้นมีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายเอกชนใช้หลักกฎหมายเอกชนบังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งหลักกฎหมายเอกชน คือ หลักความเสมอภาคและหลักความยินยอมของเอกชน ส่วนกฎหมายมหาชนใช้หลักกฎหมายมหาชนบังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง เพราะว่าทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน²⁷⁷

เพื่อการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของเอกชน ในการพิจารณาคดีปกครองศาลปกครองจึงนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องนำวิธีพิจารณาระบบไต่สวนมาใช้ เนื่องด้วยระบบไต่สวนนั้นมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยไม่ถูกจำกัดแต่เพียงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล ซึ่งทำให้ตุลาการศาลปกครองนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจคดีปกครองบนพื้นฐานของความเป็นจริง²⁷⁸ นอกจากนี้ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของตุลาการศาลปกครองก็จะต้องถูกจำกัดภายใต้คำขอหรือคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยมิให้เกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย

4.2.6.2 การพิจารณาคดีปกครองภายหลังจากผ่านกระบวนการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเสียก่อน

ผู้ฟ้องคดีที่ทำการเสนอข้อพิพาททางปกครองให้ศาลปกครองวินิจฉัยนั้นจะต้องโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน²⁷⁹ โดยเริ่มจากการขอให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองผู้ทำคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นทบทวนตรวจสอบคำวินิจฉัยนั้นอีกครั้ง

²⁷⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น.34.

²⁷⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น.34.

²⁷⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น.34.

²⁷⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น.65.

โดยยื่นอุทธรณ์ภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับคำวินิจฉัยทางปกครอง²⁸⁰ เมื่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทบทวนตรวจสอบแล้ว ถ้ามีความเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีเหตุผลเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามที่ผู้ร้องขอต้องการ แต่ถ้ามีความเห็นว่าอุทธรณ์นั้นไม่มีเหตุผลเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะส่งให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาวินิจฉัย และมี คำวินิจฉัยทางปกครองใหม่²⁸¹ และถ้าผู้ขอยังคงไม่พึงพอใจในคำวินิจฉัยใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็มีสิทธิร้องขอต่อศาลปกครองได้

4.2.6.3 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่

กรณีที่ได้ผู้โต้แย้งเสนอข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำวินิจฉัยทางปกครองต่อ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นต้องทำคำวินิจฉัยทางปกครองใหม่ ผู้โต้แย้งนั้นจะมีสิทธิร้องขอศาลปกครองให้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ

4.2.7 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ประเทศเยอรมนีใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้ศาล ปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองมีข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

4.2.7.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ข้อเด่นที่สำคัญของศาลปกครองของประเทศเยอรมนี คือ ศาลปกครอง และตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระอย่างยิ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยลักษณะของศาลปกครองที่เป็นอิสระมีดังต่อไปนี้

(ก) ศาลปกครองเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความอิสระจากองค์กรฝ่าย ปกครอง ซึ่งเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสที่ให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่าย ปกครอง ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีนั้นมิได้อยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรฝ่ายปกครอง และมีความอิสระจากองค์กรฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด²⁸² โดยมีกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีค.ศ.1949 ในมาตรา 20 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดย ให้ระบบอำนาจของประเทศแบ่งออกเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่าย

²⁸⁰ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 70

²⁸¹ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 68 วรรคสอง

²⁸² โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.170.

ตุลาการ และให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ให้องค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และให้องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ อนึ่ง กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 ในมาตรา 92 บัญญัติชัดเจนว่าให้อำนาจฝ่ายตุลาการแก่ตุลาการศาลปกครอง และให้ศาลปกครองเป็นผู้ที่มีอำนาจการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการนั่นเอง

(ข) ศาลปกครองที่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญของระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองอาจมีอยู่ 3 ประการ คือ การมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ²⁸³ การมีแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการก่อน²⁸⁴ การห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ²⁸⁵ และการมีฝ่ายปกครองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด²⁸⁶ ทั้งนี้ทำให้ตุลาการของศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครอง และมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระอย่างยิ่ง ยังมีวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่เหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อย่างเช่นการมีวิธีการฟ้องคดีที่ง่าย เพราะศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างง่าย ได้แก่ การยื่นคำฟ้องคดีด้วยลายลักษณ์อักษร²⁸⁷ การยื่นคำฟ้องคดีด้วยวาจา²⁸⁸ และการยื่นคำฟ้องคดีด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์²⁸⁹

²⁸³ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 79*, น.501.

²⁸⁴ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 97 วรรคสอง

²⁸⁵ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 101 วรรคหนึ่ง

²⁸⁶ Mahendra P. Singh, *supra note 204*, p.108.

²⁸⁷ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง

²⁸⁸ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง

²⁸⁹ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.2005 มาตรา 55

4.2.7.2 ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ข้อดีที่สำคัญของศาลปกครองของประเทศเยอรมนี คือ ความขัดแย้งระหว่างความเป็นอิสระของตุลาการและการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรตุลาการ ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และข้อบกพร่องของการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครอง

(1) ความขัดแย้งระหว่างความเป็นอิสระของตุลาการและการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรตุลาการ

แม้กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติชัดเจนให้²⁹⁰ ตุลาการของศาลปกครองพิจารณาคดีโดยอิสระ และพิจารณาคดีตามกฎหมายเท่านั้น ห้ามมิให้ตุลาการของศาลปกครองรับข้อเสนอดูใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดี และห้ามมิให้รัฐบาล หรือองค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ความเห็นใด ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินคดีของตุลาการศาลปกครองกล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองมีอิสระในการพิจารณาและตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายและปรับบทตามความเห็นของตนเอง²⁹¹ แต่ยังมีกฎหมายที่เห็นว่าเป็นข้อดีซึ่งเป็นการกำหนดเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายตุลาการ ต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการก่อน ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวทำให้ตุลาการของศาลปกครองมีจำนวนมาก และส่งผลเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินขององค์กรตุลาการ อีกทั้งการที่บัญญัติว่าการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นการแต่งตั้งตลอดชีวิต²⁹² ครอบคลุมเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะ²⁹³ จึงเห็นได้ว่าเมื่อตุลาการในศาลปกครองได้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองแล้ว การจำกัดจำนวนของตุลาการของศาลปกครอง และการโยกย้ายตุลาการจะทำได้ยาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในศาลปกครองได้

(2) ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งในแต่ละปีคดีปกครองมีจำนวนมากและโดยลักษณะของการพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ส่งผลให้คดีค้างคั่งที่ศาลอย่างมากสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างร้ายแรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความ

²⁹⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 97

²⁹¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 97 วรรคสอง

²⁹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ค.ศ.1976 มาตรา 15

²⁹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ค.ศ.1976 มาตรา 16

ยุติธรรมของประชาชนดังที่มีคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรมนั่นเอง”²⁹⁴ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศเยอรมนีได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวกับขั้นตอนการอนุมัติโดยรวดเร็ว ค.ศ.1996 (Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren) และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1996 (Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร²⁹⁵ เนื่องจากศาลปกครองในประเทศเยอรมนีนำวิธีพิจารณาระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองสำหรับระบบไต่สวนนั้นมอบหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยไม่ถูกจำกัดแต่เพียงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองมีภาระหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง และศาลปกครองไม่อาจผลักรภาระในการทำให้เกิดความชัดเจนในทางข้อเท็จจริงไปให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ศาลปกครองจะต้องดำเนินการเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันจำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี²⁹⁶ แม้ว่าจะระบบไต่สวนจะมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจคดีปกครองบนพื้นฐานของความเป็นจริง แต่มีความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองด้วยเช่นกัน

(3) ข้อบกพร่องของการทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครอง

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1960 มาตรา 80 กำหนดไว้ว่า การอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครองสำหรับวัตถุประสงค์ของการกำหนดการทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นการชั่วคราวจากการแทรกแซงหรือการละเมิดของการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเมื่อมีการกระทำของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดเกิดขึ้นแล้ว การกระทำดังกล่าวก็ถือเป็นการกระทำที่มีผลใช้บังคับทันทีจนกว่าจะถูกเพิกถอนโดยกระบวนการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าแม้มีการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ก็ไม่ควรจะทำให้การกระทำดังกล่าวทั้งหมดเป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครองได้ เพราะการทูลเกล้าฯบังคับจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและการดำเนินงานทางปกครอง เว้นแต่ในบางกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอให้ทูลเกล้าฯบังคับและศาลเห็น

²⁹⁴ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.172.

²⁹⁵ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.172.

²⁹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 275*, น.227.

ว่าการบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหาย ประกอบกับการทูลเกล้าฯ การบังคับนั้นมิได้ทำลายประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่าการบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือประโยชน์สาธารณะ หรือมีกฎหมายกฎหรือระเบียบกำหนดให้ต้องทูลเกล้าฯ การบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครอง

4.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศไทย

4.3.1 ความเป็นมาของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของระบบการพิจารณาคดีปกครองก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ระบบการพิจารณาปกครองได้เริ่มดำเนินการและมีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

4.3.1.1 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

ศาลปกครองของไทยอาจมีต้นกำเนิดมาจากแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยในรัชสมัยของพระองค์ได้ทรงเสด็จไปเยือนอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศเนเธอร์แลนด์ในขณะนั้น และได้มีโอกาสดูงาน “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'État) ของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสภาแห่งรัฐที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2417 รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งตามบทบัญญัติฉบับนี้ได้มีการจัดตั้ง “ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” หรือเรียกว่า “ที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน” (Council of State) ขึ้น²⁹⁷ โดยที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน และมีพระบรมวงศานุวงศ์ รวมถึงขุนนางระดับสูงเป็นกรรมการที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือราชการแผ่นดิน และยกร่างกฎหมายด้วยโดยอยู่ภายใต้สังกัดของกษัตริย์และเป็นเครื่องมือของการตั้งอำนาจทางการเมือง²⁹⁸ แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเท่าที่ควรอีกทั้งยังไม่ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเพราะองค์กรที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอยู่ในสถานะที่เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของพระมหากษัตริย์ในการตั้งอำนาจทางการเมืองเท่านั้นทรงตั้งอำนาจทางการเมืองเข้าสู่ตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จแล้ว ความสำคัญของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็ลดน้อยลงไป

²⁹⁷ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.206.

²⁹⁸ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.206.

4.3.1.2 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

สำหรับแนวความคิดและความพยายามในการยกเลิกเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมนั้น ได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยที่ประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว และมีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีการพัฒนาการความเป็นมา ดังต่อไปนี้

(1) ความพยายามในการยกเลิกเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการไม่ถูกฟ้องคดี

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ.2468 โดยในมาตรา 72 และมาตรา 73 กำหนดว่า กระทรวงและกรมเป็นทบวงการเมือง ซึ่งในกรณีกระทรวงและกรมนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล และในมาตรา 76 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดของนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนว่ากระทรวงและกรมเป็นนิติบุคคลและแยกออกจากกษัตริย์ก็ไซ้ว่าจะทำให้ปัญหาเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลจะหมดไป เพราะในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ยังคงยืนยันว่า²⁹⁹ กระทรวงหรือกรมมีเอกสิทธิ์ในการปฏิเสธไม่ตกเป็นจำเลยในศาลได้เหมือนเดิม ราษฎรจึงยังคงไม่สามารถฟ้องกระทรวงและกรมได้ กระทรวงและกรมยังคงอ้างเอกสิทธิ์ที่จะไม่ยอมมาเป็นจำเลยในคดีได้ต่อไป

ภายหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ได้มีการตราธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินสยาม เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดยมีการบัญญัติไว้ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”³⁰⁰ โดยอำนาจสูงสุดของประเทศ (อำนาจอธิปไตย) นั้นแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้ง 3 อำนาจที่เคยมรวมศูนย์อยู่ในอำนาจของกษัตริย์นั้นได้แยกออกจากกัน โดยอำนาจนิติบัญญัติต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อำนาจบริหารต้องรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการต้องรับผิดชอบต่อศาล สำหรับการกระทำทางการเมืองของกษัตริย์นั้นต้องมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการเสมอ โดยผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้ทำราชการ และเป็นผู้รับผิดชอบนอกจากนี้การกระทำทางการเมืองของกษัตริย์จะเป็นไปแต่เพียงในนามเท่านั้น

หลังการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินสยามที่บัญญัติรองรับให้มีการแบ่งแยกอำนาจ และมีการแบ่งแยกรัฐออกจากกษัตริย์แล้ว นับแต่นั้นมาฝ่ายปกครองจึงไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ที่จะไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้อีกต่อไป

²⁹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106/2473

³⁰⁰ ธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 1

ถึงกระนั้นระบบกฎหมายไทยก็มิได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าฝ่ายปกครองจะยังคงมีสิทธิปฏิเสธไม่เป็นคู่ความในคดีหรือไม่ และแม้ต่อมาจะมีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดว่า ราษฎรมีสิทธิในการร้องทุกข์ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิในการฟ้องร้องฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน

จนกระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ซึ่งมีการบัญญัติไว้ว่า บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องฝ่ายปกครองได้ โดยฝ่ายปกครองนั้นเป็นนิติบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้นราษฎรจึงมีสิทธิในการฟ้องร้องฝ่ายปกครองได้³⁰¹

(2) ระบบและกลไกการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

สมัยระบบศาลเดี่ยวนับแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมศาลของกรมมาอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมและต่อมาได้พัฒนามาเป็นศาลยุติธรรม และมีวิวัฒนาการจนกลายเป็นระบบศาลเดี่ยวในปี พ.ศ.2434³⁰² โดยระบบศาลเดี่ยวของประเทศไทยสืบทอดมาจนถึงปี พ.ศ.2542 จนกระทั่งเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกาศใช้บังคับ³⁰³ จึงทำให้มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ถือว่าระบบศาลเดี่ยวของประเทศไทยมีวิวัฒนาการกลายเป็นระบบศาลคู่ โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแทนที่ศาลยุติธรรม

ในระหว่างที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบศาลเดี่ยวนั้น ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งสิ้น ซึ่งเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาลยุติธรรมได้ แต่เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบของคดีปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทำให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

4.3.1.3 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับแนวความคิดและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองนั้น มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการพัฒนาความเป็นมาดังต่อไปนี้

(1) แนวความคิดของการจัดตั้งศาลปกครอง

แนวความคิดของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

³⁰¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 44

³⁰²วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.435.

³⁰³วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79*, น.435.

(1.1) แนวความคิดในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดย คณะกรรมการกฤษฎีกา³⁰⁴ (พ.ศ.2476-พ.ศ.2516)

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นในปี พ.ศ.2476 โดยโครงสร้างของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายและส่วนที่สองทำหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด³⁰⁵ สำหรับส่วนที่สองนั้นจะเริ่มมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อมีการตรากฎหมายกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเสียก่อน

ต่อมารัฐบาลพยายามตรากฎหมายปกครองเสนอให้รัฐสภาพิจารณาหลายครั้ง³⁰⁶ โดยครั้งที่สำคัญคือการตราพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ.2492 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้จัดตั้งองค์กร“คณะกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์”ขึ้นโดยมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการนี้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องรื้อร้องทุกข์ของราษฎร แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

(1.2) แนวความคิดในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (พ.ศ.2517-พ.ศ.2538)

ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้มีการจัดตั้ง “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้น³⁰⁷ เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่และได้มีการถกเถียงเรื่องศาลปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ก็ยอมรับให้มีศาลปกครองได้ในมาตรา 212 โดยมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ”

³⁰⁴ “เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องค้างมาตั้งแต่รัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นภายหลังเป็นพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วว่า เราจะยกฐานะของกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองอย่างที่ได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ... วิธีนี้เราประสงค์อยากให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมจริงๆ ถ้าคำสั่งการปกครองเป็นคำสั่งผิดแล้ว มีหนทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา” ปรีดี พนมยงค์, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2476 (สมัยวิสามัญ), วันพุธที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2476

³⁰⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 50*, น.77-78.

³⁰⁶ มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2478 และมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ.2489 เป็นต้น

³⁰⁷ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.207.

ต่อมามีเหตุการณ์ทางการเมืองวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และมีรัฐประหารอีกหลายครั้งทำให้ไม่มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระหว่างนั้น แต่เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมล่วงหน้า ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ และศาสตราจารย์สมภพ-โทตระกูลกิจ จึงร่วมกันผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ขึ้น³⁰⁸

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 นั้นย้อนกลับไปใช้รูปแบบของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 โดยโครงสร้างของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 นั้นประกอบด้วย 2 ส่วน³⁰⁹ ส่วนแรก คือคณะกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ในเรื่องการยกร่างกฎหมายและให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาล และส่วนที่สอง คือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองตามแบบของ “สภาแห่งรัฐ” ของฝรั่งเศสในสมัยนั้น

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้มีข้อถกเถียงอย่างรุนแรงว่าประเทศไทยควรมีศาลปกครองหรือไม่ และนำมาสู่ข้อถกเถียงที่ว่าประเทศไทยควรมีศาลปกครองรูปแบบใดควรจะเป็นแผนกคดีพิเศษในศาลยุติธรรม หรือควรจะเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองที่เต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต³¹⁰ แต่สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกายังไม่ทันได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

(2) การบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

จักรไทย พ.ศ.2540

ต่อมาในช่วงรณรงค์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เรื่องที่เกี่ยวกับศาลปกครองก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 ซึ่งมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ว่าด้วยศาลปกครองในมาตรา 195 ถึง มาตรา 195 เบญจ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

จนกระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ถึงมาตรา 280 ว่า ให้มีศาลปกครองแยกออกเป็นอีกระบบศาลหนึ่ง โดยในมาตรา 276 บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

³⁰⁸ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.208.

³⁰⁹ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.208.

³¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50*, น.80.

ขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2542 และศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง ก็ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2544 หลังจากนั้นศาลปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ก็ได้ทยอยจัดตั้งขึ้นอีก 10 แห่งตามกฎหมาย³¹¹ ดังนั้นศาลปกครองของประเทศไทยจึงถูกจัดตั้งครบทั้ง 2 ชั้นศาล

4.3.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมมี 2 ประการ ได้แก่³¹² ความต้องการให้มีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีปกครองและความต้องการให้มีศาลปกครองและตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง

4.3.2.1 ข้อจำกัดในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม

เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป และกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีปกครองและคดีแพ่งมีความแตกต่างกัน ผนวกกับกฎหมายปกครองกับกฎหมายเอกชนก็มีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้นการให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองจึงมีข้อจำกัด ดังต่อไปนี้

(1) วิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมไม่เหมาะสมกับคดีปกครอง

ในสมัยก่อนศาลยุติธรรมได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการดังนี้

(1.1) วิธีพิจารณาแบบกล่าวหาไม่เหมาะสมกับคดีปกครอง

วิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาไม่เหมาะสมกับคดีปกครอง เพราะระบบกล่าวหาหลักการการพิสูจน์ในเรื่องการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงให้กับคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จำเป็นต้องพิสูจน์ความมีอยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น และศาลจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและนำสืบเท่านั้น³¹³ แต่สำหรับคดีปกครองนั้นฝ่ายปกครองครอบครองพยานหลักฐาน ซึ่งในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามระบบกล่าวหาเอกชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้พิสูจน์ ในกรณีนี้ก็อาจเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองอาจไม่ยอมนำพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของตนมาพิสูจน์ในศาล

³¹¹ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.209.

³¹² ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.6-9.

³¹³ ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.9.

(1.2) ผู้ที่ถูกฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลในทางกฎหมาย

ผู้ที่จะถูกฟ้องต่อศาลได้นั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติ³¹⁴ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นนิติบุคคล จึงเป็นคู่ความที่ถูกฟ้องในศาลไม่ได้ เช่น เอกชนไม่มีอำนาจฟ้องรัฐบาลต่อศาลได้³¹⁵ โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 724/2490 เคยวินิจฉัยว่า รัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่ารัฐบาลเป็นนิติบุคคล ซึ่งเอกชนไม่มีสิทธิฟ้องรัฐบาลต่อศาลได้ และเอกชนไม่มีอำนาจฟ้องคณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลต่อศาลได้ โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 766/2518 เคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลเป็นเพียงคณะกรรมการที่รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เท่านั้น ซึ่งมีใช้เป็นนิติบุคคล เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่าคณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลเป็นนิติบุคคล ทำให้เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคณะกรรมการรับและเปิดซองประมูลต่อศาลได้

(1.3) สิทธิในการฟ้องคดีของเอกชนมีน้อย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เอกชนมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีของเอกชนแคบ เช่น เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกับทางราชการ โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 766/2518 เคยวินิจฉัยว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเพิกถอนได้ และเอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ นอกจากนั้น เอกชนมักไม่ฟ้องร้องให้ศาลพิจารณาว่าฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าโดยมักรอให้ฝ่ายปกครองสั่งการเสียก่อนจึงจะนำเรื่องมาฟ้องศาล

(1.4) เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง

เอกชนไม่อาจฟ้องโดยตรงต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะปรากฏว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ต้องรอให้ตนเองที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายนั้นเสียก่อนจึงค่อยมีโอกาสต่อสู้ว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีฝ่าฝืนจึงไม่เป็นความรับผิดชอบทางกฎหมาย แต่ก็คงไม่มีเอกชนคนใดเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเพียงเพื่อให้ได้มีโอกาสขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบ

³¹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 67*, น.108-111.

³¹⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 67*, น.111-114.

ด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจมีกฎที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะศาลยุติธรรมไม่มีโอกาสตรวจสอบว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1.5) ศาลยุติธรรมไม่อาจเพิกถอนกฎได้

ถึงแม้ว่าศาลยุติธรรมจะพิพากษาว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎได้ ศาลยุติธรรมคงมีแต่เพียงอำนาจปฏิเสธที่จะนำกฎนั้นมาบังคับแก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาพิพากษาอยู่เท่านั้น ดังนั้นกฎนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎที่ศาลยุติธรรมพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นบังคับกับเอกชนรายอื่นต่อไปอีกก็ได้

(2) การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองของผู้พิพากษา

ศาลยุติธรรม

กฎหมายปกครองมีนิติวิธีข้อความคิดและหลักการพื้นฐานเป็นของตนเอง ซึ่งต้องการผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง³¹⁶ แต่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองดังตัวอย่างในคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้พิพากษาขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง มีดังต่อไปนี้

(2.1) ศาลไม่สามารถควบคุมข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ในด้านวินัยราชการ

ศาลไม่ควบคุมข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในด้านวินัยราชการ โดยมีคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นว่าศาลไม่ควบคุมข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในด้านวินัยราชการ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 818/2499, 1066/2513, 355/2516 และ 822/2522 เป็นต้น ซึ่งถือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในด้านวินัยราชการว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายอันเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ

(2.2) ศาลจำกัดตนเองในเรื่องการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ศาลจำกัดตนเองไม่เข้าไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยเคยมีคำพิพากษาของศาลฎีกา วินิจฉัยว่า คำสั่งไม่อนุญาตของเจ้าพนักงานการพิมพ์นั้นเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ซึ่งศาลไม่เข้าไปทบทวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม³¹⁷ ศาลจำกัดตนเองไม่ยอมลงไปควบคุมในส่วนการให้ความหมายทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และไม่ยอมลงไป

³¹⁶ ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.6-8.

³¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2814/2517

ควบคุมถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน โดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ เช่น “อาคารชำรุดทรุดโทรม และอยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ”³¹⁸

(2.3) ศาลไม่มีอำนาจยกเลิกการประมูลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลไม่มีอำนาจยกเลิกการประมูล แม้ปรากฏว่าการประมูลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ถึงแม้จะมีข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการประมูลปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่โจทก์บรรยายฟ้อง ศาลก็ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงการประมูลได้³¹⁹

4.3.2.2 กฎหมายปกครองมีเนื้อหาและนิติวิธีที่เป็นเอกเทศ

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษโดยกฎหมายปกครองให้อำนาจปกครองแก่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่สามารถบังคับเอกชนได้ด้วยตนเองฝ่ายเดียวและไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน อีกทั้งยังมีเนื้อหาในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลและมีวิธีในการเยียวยาความเสียหายของบุคคลที่ได้รับการล่วงละเมิดจากฝ่ายปกครองนั้น³²⁰

(1) เนื้อหาของกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง คือ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน และเป็นกฎหมายที่ใช้กับฝ่ายปกครองซึ่งเนื้อหาของกฎหมายปกครองประกอบด้วย 3 ประการ คือ การจัดโครงสร้างองค์กรของฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

(2) ลักษณะทั่วไปของกฎหมายปกครอง

(ก) เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

(ข) เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่ไม่เสมอภาคกัน ซึ่งฝ่ายปกครองมีสถานะเหนือกว่าเอกชน

(ค) เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจมหาชน อำนาจกระทำฝ่ายเดียวเหนือเอกชน(Unilateral act)ให้แก่ฝ่ายปกครอง

(ง) เป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย ซึ่งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อเอกชนด้วยความเสมอภาค ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

³¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646/2510 และ 647/2510

³¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 766/2518

³²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น.25.

(จ) เป็นกฎหมายที่มีนิติวิธีที่เป็นเอกเทศ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชน เช่น หลักนิติกรรมฝ่ายเดียว หลักสัญญาทางปกครอง หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

4.3.2.3 การจัดตั้งศาลปกครองไทยคล้ายกับการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยจึงได้ข้อสรุปว่ามีความจำเป็นที่จะต้องการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาว่า ควรจะจัดตั้งศาลปกครองตามระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส หรือ ควรจะจัดตั้งศาลปกครองตามระบบศาลคู่แบบเยอรมนี อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดประเทศไทยก็เลือกระบบศาลคู่คล้ายกับระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในการจัดตั้งศาลปกครอง โดยลักษณะความคล้ายกับสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส มีดังต่อไปนี้

(1) มีต้นกำเนิดความคิดทางการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองคล้ายกับศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ต้นกำเนิดความคิดทางการจัดตั้งศาลปกครองไทยอาจได้อิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศในภาคพื้นยุโรปที่มีการพัฒนากฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก³²¹ ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงเลือกที่จะให้ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย โดยระบบประมวลกฎหมายนั้นมีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับระบบกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน ด้วยเหตุผลนี้ ประเทศไทยได้จัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้น โดยที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้นเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง และมีรูปแบบอย่างเดียวกันกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ของประเทศฝรั่งเศส³²² ซึ่งอาจถือได้ว่าศาลปกครองไทยมีต้นกำเนิดจากการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือก็คือมีต้นกำเนิดมาจากความคิดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง

(2) มีการจัดโครงสร้างของศาลปกครองที่คล้ายกับการจัดโครงสร้างของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาการเริ่มจากบนลงล่าง³²³ โดยในปี ค.ศ.1799 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'État) ขึ้นมา

³²¹ ยุทธศิลป์ กระแสร์ทุศล, “ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น.80-81.

³²² ประเวศ รักษพล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 155*, น.1.

³²³ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.44.

โดย“สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ³²⁴ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และ เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร แต่ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง จนถึงในปี ค.ศ.1872 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายซึ่งกำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง จากนั้นเมื่อมีคดีปกครองมากขึ้นจึงจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต้นในปี ค.ศ.1953 และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในปี ค.ศ.1987 ดังนั้น โครงสร้างของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสจึงถูกจัดตั้งครบทั้ง 3 ชั้นศาลนอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยถือว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส³²⁵

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 276 วรรคสองเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งศาลปกครองได้ทั้ง 3 ชั้น แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า โครงสร้างของศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล³²⁶ คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น โดยศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 หลังจากนั้นศาลปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ก็ได้ทยอยจัดตั้งขึ้นอีก 10 แห่งตามกฎหมาย³²⁷ และได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นมาอีกเรื่อย ปัจจุบันศาลปกครองภูมิภาคมีจำนวนทั้งหมด 11 แห่ง³²⁸ ส่วนศาลปกครองอุทธรณ์ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งเปรียบเทียบกับการจัดตั้งโครงสร้างของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส จึงมีประเด็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งโครงสร้างศาลปกครองในประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ต่างก็เริ่มจากบนลงล่าง โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลปกครองอุทธรณ์ สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นที่จัดตั้งศาลปกครองอุทธรณ์ขึ้นหลังจากการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุด และหลังจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นด้วย

³²⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.43.

³²⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.538.

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 276 วรรคสอง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 223 วรรคท้ายบัญญัติไว้ว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

³²⁷ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.209.

³²⁸ ศาลปกครองไทย, “โครงสร้างของศาลปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2017, <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01structure.html>

(3) มีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คล้ายกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ลักษณะเด่นของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคือ มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ³²⁹ โดยตุลาการผู้แถลงคดีนั้นทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นของตนเองในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะ ทำให้องค์คณะจะต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วน และเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ผนวกกับต้องปรับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย ซึ่งการให้ตุลาการผู้แถลงคดีตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะนั้นทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³³⁰ แต่ตุลาการผู้แถลงคดีนั้นอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล³³¹

สำหรับศาลปกครองของประเทศไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 58 กำหนดไว้ว่า ให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและจัดทำความเห็นของตนเองในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะ โดยตุลาการผู้แถลงคดีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของตุลาการศาลปกครอง แต่มิใช่เป็นตุลาการในองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเปรียบเทียบตุลาการผู้แถลงคดีของศาลปกครองในประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ต่างก็เป็นตุลาการผู้แถลงคดีศาลปกครองที่ทำหน้าที่การจัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้นำระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการจัดวิธีพิจารณาคดีปกครอง³³²

4.3.3 โครงสร้าง และการจัดองค์กรของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า โครงสร้างของศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล³³³ คือศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดโดยศาลปกครองแต่ละชั้นมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

³²⁹ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.71.

³³⁰ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.88.

³³¹ ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 174*, น.80.

³³² ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.120-122.

³³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 276 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 223 วรรคท้ายบัญญัติไว้ว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

4.3.3.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และมีเขตอำนาจตลอดท้องที่อีก 7 จังหวัดใกล้เคียง ซึ่งมีเขตอำนาจตลอดท้องที่ทั้งหมด 8 จังหวัด³³⁴ ผนวกกับมีเขตอำนาจในจังหวัดอื่นที่ยังมีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองภูมิภาคอื่น และยังอาจรับพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย

(2) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองภูมิภาค

ศาลปกครองภูมิกานั้นตั้งอยู่ในภูมิภาค และมีเขตอำนาจครอบคลุมจังหวัดในเขตพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 94 แต่ในระหว่างพื้นที่จังหวัดที่ยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดใดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่สมควรในปัจจุบันมีจำนวน 10 แห่ง³³⁵ ซึ่งได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราชศาลปกครองเพชรบุรี ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี โดยมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะซึ่งประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 3 คน³³⁶ คือ ตุลาการหัวหน้าคณะ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี สำหรับตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นโดยตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้ องค์คณะอาจประกอบด้วยตุลาการในตำแหน่งใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครอง

³³⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 8 วรรคสอง

³³⁵สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันทน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.211.

³³⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 54 วรรคสอง

ขั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการในศาลปกครองคนใดก็ได้ โดยตุลาการนั้น อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้ ส่วนตุลาการผู้แถลงคดีนั้นจะแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

4.3.3.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้นจึงไม่มีข้อจำกัดในด้านเขตอำนาจ ดังนั้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดไม่ว่าจะเป็นมูลคดีที่จะเกิดขึ้นที่ใดหรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ คดีนั้นต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องโดยตรงยังศาลปกครองสูงสุด³³⁷ หรือถ้าเป็นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น³³⁸ สำหรับตำแหน่งตุลาการของศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย³³⁹ ประธานศาลปกครองสูงสุดรองประธานศาลปกครองสูงสุดตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะซึ่งประกอบด้วย ตุลาการอย่างน้อย 5 คน³⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ในวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดในกระบวนการพิจารณาคดีอีก 2 ตำแหน่งที่มีความสำคัญ แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้ผูกพันกับบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่ง คือ ตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวนที่แต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าคณะจากตุลาการในองค์คณะนั้น และตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

4.3.4 ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 249 วรรคท้าย และมาตรา 276 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในมาตรา 193 และ มาตรา 198 ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 27 และมาตรา 35 ฯลฯ เป็นหลักประกันของการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง และเป็นหลักประกันของตุลา

³³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง ถึง วรรคสาม

³³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11 วรรคสี่

³³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 12

³⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

การศาลปกครองซึ่งทำให้ศาลปกครองมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง และทำให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

4.3.4.1 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณา

สำหรับการประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณามีดังต่อไปนี้

(1) หลักการพิจารณาคดีโดยองค์คณะ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ และแต่ละองค์คณะนั้นประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 3 คน³⁴¹ และกำหนดไว้ว่า ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะนั้นประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 5 คน³⁴² เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เสร็จสิ้นแล้ว ให้นำเสนอคำแถลงการณ์นั้นต่อตุลาการหัวหน้าคณะโดยตุลาการหัวหน้าคณะนั้นก็จะนัดประชุมเพื่อพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเพื่อพิพากษาคดี³⁴³ และการทำคำพิพากษาของศาลหรือทำคำสั่งของศาลนั้นจะต้องเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ซึ่งในกรณีฝ่ายข้างน้อยที่มีความเห็นแย้งในศาลปกครองก็ให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งของศาลนั้นได้³⁴⁴

โดยสรุปคือ ศาลปกครองในประเทศไทยไม่ว่าจะศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม ต่างต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะ และไม่มีข้อยกเว้นด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส นอกจากมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ ยังมีกฎหมายกำหนดถึงการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตุลาการคนเดียว³⁴⁵ โดยศาลปกครองในประเทศไทยเน้นย้ำหลักการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์

³⁴¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 54 วรรคสอง

³⁴²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

³⁴³ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 89

³⁴⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 67

³⁴⁵ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de Justice Administrative - CJA) มาตรา L 3 และ มาตรา L 222-1

คณะยิ่งกว่าศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ย่อมส่งผลให้ตุลาการในองค์คณะนั้นต้องพิจารณาคดีปกครองโดยปราศจากอคติส่วนตัว

(2) หลักการจ่ายคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดหลักเกณฑ์การส่งจ่ายคดีของศาลปกครองว่า ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีในศาลปกครองชั้นต้น และประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีในศาลปกครองสูงสุด³⁴⁶ ผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีในศาลปกครองดังกล่าวนั้นไม่ว่าจะเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดล้วนต้องกระทำการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด³⁴⁷

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดส่งจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะแล้ว หรือส่งจ่ายสำนวนคดีให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด³⁴⁸

โดยสรุปคือ การกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดี³⁴⁹ และกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องส่งจ่ายคดีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด³⁵⁰ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีนั้นไม่สามารถส่งจ่ายคดีตามอำเภอใจและเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(3) หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี

ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องส่งมอบสำนวนคดีต่อผู้แถลงคดีปกครอง โดยผู้แถลงคดีปกครองนั้นทำหน้าที่ในการจัดทำคำแถลงการณ์ของสำนวนคดีนี้ โดยคำแถลงการณ์นั้นประกอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผนวกกับความเห็นของตนเองด้วย โดยคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองนั้นต้องเสนอต่อองค์คณะและเมื่อองค์คณะได้รับคำแถลงการณ์ของสำนวนคดีนี้ และมีกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีแล้ว ผู้แถลงคดีปกครองต้องมา

³⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56
วรรคหนึ่ง

³⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

³⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56
วรรคสอง

³⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56
วรรคหนึ่ง

³⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

ชี้แจงคำแถลงการณ์ของสำนวนคดีนี้ด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งผู้แถลงคดีปกครอง มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีสิทธิอยู่ร่วมในการประชุมปรึกษาคดีปกครอง ได้ด้วย แต่ไม่มีสิทธิในการออกเสียงในการวินิจฉัยของคดีปกครองนั้น³⁵¹

สำหรับการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองนั้น เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรืออำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แถลงคดีปกครองนั้นมาจากตุลาการศาลปกครองในศาลนั้นที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษา ส่วนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดนั้นอาจมาจากศาลปกครองชั้นต้นก็ได้³⁵²

คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองที่จัดทำขึ้นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างชัดเจน หรือคดีที่เกี่ยวกับคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่านั้น โดยผู้แถลงคดีปกครองต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนเสมอ³⁵³

โดยสรุปคือ ศาลปกครองของประเทศไทยที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะนั้น เพื่อให้ถ่วงดุลอำนาจของตุลาการในองค์คณะ และเพื่อให้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยความเป็นธรรม และโดยปราศจากความลำเอียง และเพื่อให้องค์คณะสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยความถูกต้องตามกฎหมายกำหนด

(4) หลักการนั่งพิจารณาคดีต้องเปิดเผย

การตรวจสอบโดยสาธารณชนเป็นกลไกที่เปิดช่องทางไว้ให้สาธารณชนมีโอกาสดูตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้ โดยหลักการนั่งพิจารณาคดีต้องเปิดเผยเว้นแต่ในกรณีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ³⁵⁴

³⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 58

³⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 58
วรรคสาม และ วรรคสี่

³⁵³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 63 วรรคสอง

³⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 60

เมื่อการนั่งพิจารณาคดีต้องเปิดเผย คู่ความมีโอกาสแถลงต่อศาลปกครองได้³⁵⁵ และมีการแถลงการณ์โดยตุลาการผู้แถลงคดีด้วยในวันนั่งพิจารณาคดี³⁵⁶ โดยสาธารณชนสามารถเข้ามาฟังการพิจารณาคดีและได้ทราบถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของคู่ความ รวมถึงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย

หลังจากศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จ และจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นจะต้องระบุข้อเท็จจริง คำวินิจฉัย และเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยเสมอ³⁵⁷ โดยต้องอ่านต่อหน้าคู่ความ³⁵⁸ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น สำนักงานศาลปกครองต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือขอคัดสำเนาที่มีการรับรองความถูกต้องได้³⁵⁹ และสำนักงานศาลปกครองต้องจัดพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง รวมถึงความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองด้วย³⁶⁰

โดยสรุปคือ ศาลปกครองของประเทศไทยที่ยึดถือหลักการนั่งพิจารณาคดีปกครองต้องทำโดยเปิดเผยนั้นทำให้สาธารณชนสามารถควบคุมตรวจสอบกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองได้ รวมถึงสามารถควบคุมตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ด้วย ซึ่งทำให้ทั้งกระบวนการและคำพิพากษาของศาลปกครองมีความโปร่งใสมากขึ้น ส่งผลให้ตุลาการศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีความครบถ้วน และมีเหตุผลประกอบด้วย

³⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 59

³⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 58

³⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69

วรรคหนึ่ง

³⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69

วรรคสาม

³⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69

วรรคห้า

³⁶⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69

วรรคหก

4.3.4.2 การประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของระบบบริหารงาน

บุคคล

สำหรับการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ปรากฏหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) หลักการมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 198 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 35 กำหนดไว้ว่าให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองทั้งปวง โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั้นประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และได้รับเลือกจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด มีจำนวน 9 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา มีจำนวน 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี มีจำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 13 คน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองนั้น มีดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายให้อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั่นเอง
- 2) การดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง
- 3) การพิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- 4) การพิจารณาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- 5) การกำหนดกฎทางวินัยของศาลปกครอง
- 6) การดำเนินการสอบสวนทางวินัยของตุลาการ
- 7) การลงโทษทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง ฯลฯ

(2) การแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเหมือน รัฐธรรมนูญ 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 27 กำหนดไว้ว่า ให้ตุลาการศาลปกครองที่จะได้รับแต่งตั้งและโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครองนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าตัวก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นตามวาระที่กฎหมายบัญญัติหรือเป็นกรณีที่มีการเลื่อนไปดำรงตำแหน่งอื่นที่สูงขึ้นตามทางวินัยตุลาการ หรือเป็นกรณีที่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นตกเป็นจำเลยในคดีอาญา หรือเป็นกรณีที่มีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นมีประโยชน์ต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือเป็นกรณีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นอันเนื่องมาจากมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วง โดยการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นนั้นต้องทำตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

(3) หลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ

ตุลาการ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กำหนดไว้ว่า ตุลาการในศาลปกครองต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- 1) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- 5) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง
- 6) เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท
- 7) เป็นนายความหรือประกอบอาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

4.3.5 เขตอำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 กำหนดไว้เขตอำนาจของศาลปกครองไว้ ดังต่อไปนี้

4.3.5.1 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลทั่วไป มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั้งปวง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดไว้ว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลแรกที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป เว้นแต่คดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด³⁶¹

4.3.5.2 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอุทธรณ์ที่รับอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น³⁶²

ประเภทที่สอง ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ประกอบด้วยคดี 3 ประเภท ดังต่อไปนี้³⁶³

ประเภทแรก คดีพิพาทซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ประเภทที่สอง คดีพิพาทที่เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือคดีพิพาทที่เกี่ยวกับกฎที่ออกจากรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดนั้นมีเพียงแต่ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่เป็นกฎหมายลำดับรองเท่านั้น

³⁶¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 10

³⁶²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11
วรรคสี่

³⁶³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11
วรรคหนึ่ง ถึง วรรคสาม

ประเภทที่สาม คดีพิพาทที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้ศาลปกครองสูงสุดที่ทำหน้าที่พิจารณา

4.3.6 ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีโดยศาลปกครอง

สำหรับลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

4.3.6.1 การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 และข้อ 50 กำหนดไว้ว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองไทยใช้ระบบไต่สวนซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมโดยใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีปกครองทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองมีบทบาทสำคัญยิ่งในการรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง³⁶⁴ อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจและเสนอข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของตนที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นต่อองค์คณะ³⁶⁵

4.3.6.2 กระบวนพิจารณาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดไว้ว่า กระบวนพิจารณาต้องทำเป็นหนังสือมีดังต่อไปนี้

(ก) คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ³⁶⁶

(ข) การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ³⁶⁷ เช่น คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ

คำให้การเพิ่มเติม เป็นต้น

(ค) คำขอหรือคำร้องต่อศาลต้องทำเป็นหนังสือ³⁶⁸

³⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

³⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 57 และ มาตรา 60

³⁶⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 32

³⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55วรรคหนึ่ง

³⁶⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

(ง) รายงานกระบวนการพิจารณาต้องทำเป็นหนังสือ

(จ) คำแถลงของคู่กรณีและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต้องทำเป็น

หนังสือ³⁶⁹

(ฉ) คำพิพากษาและคำสั่งของศาลต้องทำเป็นหนังสือ³⁷⁰

4.3.6.3 การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55 และมาตรา 57 กำหนดไว้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองนั้น ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องมีโอกาสได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และมีโอกาสได้ยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายโดยการแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเอง

4.3.6.4 การกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ

ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยองค์คณะตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งมิใช่ตุลาการภายในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นต้องจัดทำคำแถลงการณ์ของสำนวนคดี โดยคำแถลงการณ์นั้นประกอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผนวกกับความเห็นของตนเองด้วย และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่ได้ทำขึ้นนั้นต้องเสนอต่อองค์คณะเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี³⁷¹

4.3.7 ข้อเด่นและข้อด้อยของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

ประเทศไทยที่ใช้ระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งให้ศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั้งหมด โดยศาลปกครองมีข้อเด่นและข้อด้อยของการ

4.3.7.1 ข้อเด่นของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับข้อเด่นที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยศาลปกครองนั้นมีดังต่อไปนี้

ปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 10

³⁶⁹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 63

³⁷⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69
วรรคสอง

³⁷¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 58

1) การมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพโดยศาลปกครองจะมีมากเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่เหมาะสม³⁷² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 44 ให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีของการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหากปรากฏว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีข้อหนึ่งข้อใดที่ไม่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครอง ก็จะสามารถแก้ไขปรับปรุงได้โดยรวดเร็วเพื่อมิให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ทั้งนี้ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยที่เหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของศาลปกครองไทย และทำให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่เหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ซึ่งการมีวิธีการฟ้องคดีที่ง่าย เนื่องจากศาลปกครองไทยมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างง่าย³⁷³ เช่น การฟ้องคดีได้โดยตัวเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทนายความ³⁷⁴ การฟ้องคดีได้โดยไม่มีรูปแบบของคำฟ้องที่ตายตัว³⁷⁵ และการยื่นคำฟ้องคดีด้วยวิธีการทางไปรษณีย์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมายื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองด้วยตนเอง³⁷⁶ เป็นต้น

2) การมีระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองที่ทำให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นกลางและความอิสระอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญของระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองอาจมีอยู่ 3 ประการ คือ การมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ³⁷⁷ การแต่งตั้ง

³⁷² อัครวิทย์ สุมาวงศ์, คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544), น.80.

³⁷³ วรรัตน์ ไคขุนทด, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมนี: การฟ้องคดีอย่างง่าย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 1, น.41, (2558).

³⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 วรรคท้าย

³⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 32 และ ข้อ 33

³⁷⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 46

³⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 276 และ พระราชบัญญัติ

โยกย้ายต้องรับความยินยอมจากตุลาการก่อน³⁷⁸ และการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ³⁷⁹ ทั้งนี้ทำให้ตุลาการของศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครอง และมีความกลางและความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างยิ่ง

4.3.7.2 ข้อดีของการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับข้อดีของการระงับข้อพิพาทโดยศาลปกครองไทย ซึ่งยังเป็นปัญหาอยู่มีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 บัญญัติไว้ว่า อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายสำนวนคดี ซึ่งเมื่อศาลปกครองชั้นต้นใดได้รับคำฟ้องแล้วให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งจ่ายสำนวนคดีกับองค์คณะ หากองค์คณะตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นอื่น ในกรณีนี้ องค์คณะนั้นที่ได้รับคำฟ้องที่ยื่นมาต้องเสนอสำนวนคดีต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นออกคำสั่งให้ส่งจ่ายสำนวนคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่น³⁸⁰ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่ได้รับคำฟ้องที่ส่งมานั้นพิจารณาแล้วและเห็นว่าสำนวนคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของตนเอง และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่ส่งมาหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น ในกรณีนี้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับคำฟ้องที่ส่งมานั้นต้องเสนอความเห็นของสำนวนคดีต่อประธานศาลปกครองสูงสุด³⁸¹ โดยประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วและเห็นว่าสำนวนคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรก และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าสำนวนคดีอยู่ในเขตอำนาจนั้นก็ต้องรับคำฟ้องและพิจารณาคดีต่อไป³⁸² ในเรื่องนี้มีปัญหาว่า กฎหมายมิได้กำหนดไว้หากประธานศาล

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 35

³⁷⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 249 และ พระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 27

³⁷⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 14

³⁸⁰ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง

³⁸¹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 40 วรรคสอง

³⁸²ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 40 วรรคสาม

ปกครองสูงสุดเห็นว่าสำนวนคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแห่งแรกแล้ว ในกรณี
สำนวนคดีนั้นจะดำเนินการอย่างไร

บทสรุป

ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีการจัดองค์กรขึ้นมาเพื่อ
ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษา
ให้แก่รัฐบาล และเป็นองค์กรตุลาการวินิจฉัยคดีปกครองในชั้นสุดท้ายด้วย สภาแห่งรัฐจึงมีส่วนช่วยให้
กฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาขึ้น นอกจากนี้ระบบการพิจารณาคดีปกครองของ
ประเทศฝรั่งเศสยังส่งอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยอีกด้วย

สำหรับการพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนเป็นหลัก โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีคือ ศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่
แยกออกมาต่างหากจากศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็เป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ใน
การตัดสินคดีตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และมีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในกฎหมาย
พื้นฐานของประเทศเยอรมนี

สำหรับประเทศไทยที่เพิ่งมีการจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นระยะเวลาเกือบ 16 ปีนั้น
เริ่มแรกศาลปกครองไทยมีแนวคิดริเริ่มที่จะเป็นเหมือนสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส แต่เนื่องจาก
กฎหมายของประเทศไทยได้รับอิทธิพลของระบบเยอรมนีเข้ามาผสมด้วย จึงมีลักษณะที่แตกต่างใน
บางประการ ซึ่งโดยหลักการแล้วศาลปกครองไทยได้จัดให้มีองค์กรตุลาการที่แยกต่างหากอย่างชัดเจน
จากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนีและมีเพียงรายละเอียดเท่านั้นที่นำวิธีพิจารณาคดี
ปกครองของทั้ง 2 ประเทศมาผสมผสานกัน อาทิ ระบบการอุทธรณ์ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครอง

จึงเห็นว่า ทั้งประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย ต่างมีองค์กรในการทำ
หน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ เนื่องจากประเทศดังกล่าว ต่างให้ความสำคัญกับองค์กรที่มี
ความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาพิจารณาคดีที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่กรณี และที่สำคัญจะเห็นได้
ชัดว่า การทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองของทุกประเทศที่กล่าวมาข้างต้นต่างประกันความเป็นอิสระ
ไว้ในกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญด้วยกันทุกประเทศ

จากการศึกษาศาลปกครองในทั้งสามประเทศดังกล่าวแล้ว พบว่ามีรูปแบบแตกต่างกัน
และการที่จะนำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาปรับใช้กับประเทศจีนนั้นเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้โดยง่าย และ

จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เรื่องรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน ซึ่งผู้เขียน
จะได้นำเสนอในบทที่ 6 ต่อไป



บทที่ 5

เหตุผล ความจำเป็น และความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง

ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

5.1 ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

5.1.1 ความเป็นมาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระบบที่มอบหมายให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศจีนนั้น มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ ปี ค.ศ.1950 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เนื่องจากในขณะนั้นมีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นในปี ค.ศ.1949 ประเทศจีนได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเผด็จการเป็นระบอบปฏิวัติประชาธิปไตยแผนใหม่โดยยกเลิกระบบกฎหมายเก่าแทบทั้งหมด และริเริ่มสร้างระบบกฎหมายสังคมนิยมขึ้น ในระยะแรกยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองปรากฏแต่เพียงข้อกำหนดในกฎหมายเล็กน้อยที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ค.ศ.1950 ในมาตรา 7 ซึ่งได้กำหนดว่า “คู่ความทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ เมื่อไม่พอใจคำวินิจฉัยด้านแรงงานของฝ่ายปกครอง” และระเบียบการบริหารจัดการกิจการเจ้าทำชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1954 มาตรา 21 ซึ่งกำหนดว่า “ถ้าศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งขององค์การท่าเรือที่ห้ามมิให้เรือออกจากท่าเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคำสั่งตามคำขอขององค์กร นิติบุคคลหรือบุคคลใด ในกรณีนี้้องค์การทำเรือสามารถฟ้องร้องผู้ยื่นคำขอต่อศาลประชาชนได้” เท่านั้น แต่เนื่องจากในเวลานั้นมีปริมาณคดีอาญาค่อนข้างมากซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่พรรคการเมืองใช้ศาลประชาชนในการลงโทษทางการเมืองแก่บุคคลต่าง ๆ ทำให้ศาลประชาชนเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของพรรคการเมืองและถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองมากกว่าทำหน้าที่เป็นองค์กรที่อำนวยความยุติธรรมแบบโลกเสรีประชาธิปไตย ดังนั้นศาลประชาชนจึงมักตัดสินคดีอาญาตามดุลพินิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมค่อนข้างน้อย และแทบจะไม่มีกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเลย

ต่อมาในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.1986 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอำเภออุหลั่ว และศาลประชาชนระดับกลางนครหู่อ๋ัน มณฑลหูเป่ย์ ได้จัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อ

ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ³⁸³ และในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1988 ศาลประชาชนสูงสุดได้จัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นมา³⁸⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ในทางปฏิบัติจะได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลประชาชนแต่ก็ยังมีได้มีกฎหมายที่บัญญัติอย่างชัดเจนถึงการให้อำนาจจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลประชาชน จนกระทั่งวันที่ 4 เมษายนค.ศ.1989 ประเทศจีนได้มีการตรากฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1990 เป็นต้นไป โดยกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา 3 วรรคสอง ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ศาลประชาชนตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นมาและให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เมื่อเกิดการกระทำละเมิด โดยฝ่ายปกครอง ประชาชนสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามกฎหมายนี้เพื่อให้ศาลประชาชนคุ้มครองสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ศาลประชาชนเริ่มมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง เหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระบบการพิจารณาคดีปกครองก็ก้าวเข้าสู่ความเป็นอิสระและพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งผลการปฏิบัติงานของฝ่ายตุลาการปรากฏว่า จำนวนคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนสูงขึ้นมาก (จากปี ค.ศ.1990 ซึ่งมีปริมาณคดีจากทั่วทั้งประเทศทั้งสิ้น 13,006 คดี³⁸⁵ ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปี ค.ศ.2009 ได้เพิ่มสูงถึง 154,313 คดี) ประเภทของคดีปกครองก็มีความหลากหลายมากขึ้น (เรื่องพฤติกรรมการตอบโต้การทุ่มตลาด และการตอบโต้การให้เงินอุดหนุนต่างก็อยู่ในขอบเขตของการพิจารณาคดีปกครอง) การรับรู้และการยอมรับทางสังคมต่อระบบการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ประเทศจีนได้เข้าร่วมองค์การการค้าโลก (WTO) กฎระเบียบขององค์การการค้าโลก (WTO) มีส่วนช่วยส่งเสริมให้ระบบการพิจารณาคดีปกครองมีแนวโน้มที่ดีขึ้น

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 รูปแบบและปัญหาใหม่ก็เกิดขึ้นเรื่อย ๆ บทบัญญัติบาง มาตราของกฎหมายไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ แม้ว่าศาลประชาชนสูงสุดจะพยายามตีความกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมข้อเท็จจริงมากขึ้น และ “กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1989” จะได้รับการแก้ไขในส่วนที่บกพร่องแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำลายข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ได้ โดยเฉพาะหลังจากที่เข้าร่วมเป็น

³⁸³ หวง เซียนเซียง, “สถานการณ์และทางออกของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนจีน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2017, www.cnki.net.

³⁸⁴ เฟิงฮ้าง

³⁸⁵ เชี ยี่ ยอง, “ศาลปกครอง : การแก้ไขปัญหาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 1, น.131, (มกราคม 2014)

สมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) นานาชาติต่างเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเสียงเรียกร้องของสังคมโลกมีเพิ่มมากขึ้นก็ยิ่งทวีความต้องการที่จะมีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศจีน อันแสดงให้เห็นถึงความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนของประเทศจีน

กระทั่งในที่สุด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.2014 ได้มีการตรากฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.2015 ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขครั้งแรกตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครองและมีความทันสมัยมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดในการรับฟ้อง การวินิจฉัย และการบังคับคดีปกครอง

5.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ปัจจุบันประเทศจีนได้มีการจัดตั้งระบบศาลประชาชนอย่างสมบูรณ์แล้ว สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชน มีดังต่อไปนี้³⁸⁶

5.1.2.1 ศาลประชาชนสูงสุด (People Supreme Court)

มีเพียงแห่งเดียวเท่านั้นจัดตั้งขึ้น ณ กรุงปักกิ่ง เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ.1949 ซึ่งในศาลประชาชนสูงสุดจะมีแผนกคดีปกครองในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนสูงสุดมีดังต่อไปนี้³⁸⁷

(1) คดีพิพาทที่มีกฎหมายหรือคำสั่งกำหนดให้การฟ้องคดีครั้งแรกอยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนสูงสุด และคดีพิพาทที่ศาลประชาชนสูงสุดเห็นว่าจะต้องให้ศาลประชาชนสูงสุดพิจารณาพิพากษาเอง

(2) คดีที่ยื่นอุทธรณ์และคดีที่คัดค้านคำพิพากษาและคำชี้ขาดของศาลประชาชนระดับสูงและศาลประชาชนชำนาญพิเศษ

(3) คดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดยื่นคัดค้านตามขั้นตอนการกำกับดูแลการพิจารณาพิพากษา

5.1.2.2 ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น

มีอยู่ 3 ระดับประกอบไปด้วย

(1) ศาลประชาชนระดับสูง (High People's Courts) ซึ่งมีจำนวน

³⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 124 วรรคหนึ่ง

³⁸⁷ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 31

ทั้งหมด 33 แห่ง³⁸⁸ แต่ละแห่งล้วนมีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นมา โดยศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีดังนี้³⁸⁹

(1.1) คดีพิพาทที่มีกฎหมายหรือคำสั่งกำหนดให้การฟ้องคดีครั้งแรกอยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับสูง

(1.2) คดีพิพาทที่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานโอนการพิจารณาพิพากษามาให้ศาลประชาชนระดับสูงพิจารณาพิพากษา

(1.3) คดีที่ยื่นอุทธรณ์และคดีที่คัดค้านคำพิพากษาและคำชี้ขาดของศาลประชาชนระดับล่าง

(1.4) คดีที่สำนักงานอัยการยื่นคัดค้านตามขั้นตอนการกำกับดูแลการพิจารณาพิพากษา

(2) ศาลประชาชนระดับกลาง (Intermediate People's Courts) ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 363 แห่ง³⁹⁰ แต่ละแห่งล้วนมีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นมา โดยศาลประชาชนระดับกลางมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีดังนี้³⁹¹

(2.1) คดีพิพาทที่มีกฎหมายหรือคำสั่งกำหนดให้การฟ้องคดีครั้งแรกอยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับกลาง

(2.2) คดีพิพาทที่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานโอนการพิจารณาพิพากษามาให้ศาลประชาชนระดับกลางพิจารณาพิพากษา

(2.3) คดีที่ยื่นอุทธรณ์คดีที่คัดค้านคำพิพากษาและคำชี้ขาดของศาลประชาชนระดับพื้นฐาน

(2.4) คดีที่สำนักงานอัยการยื่นคัดค้านตามขั้นตอนการกำกับดูแลการพิจารณาพิพากษา

³⁸⁸ ศาลประชาชนสูงสุด, “รายการของศาลทั่วประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2017, www.court.gov.cn.

³⁸⁹ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 27

³⁹⁰ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 388*

³⁹¹ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 24

(3) ศาลประชาชนระดับพื้นฐาน (Basic People's Courts) ซึ่งมีอยู่ในทุกอำเภอ รวมทั้งหมดประมาณ 3,000 แห่ง³⁹² มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองประมาณ 2,918 แห่ง³⁹³ โดยศาลประชาชนระดับพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองที่ฟ้องต่อศาลเป็นครั้งแรก เว้นแต่เป็นคดีที่มีกฎหมายหรือคำสั่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น³⁹⁴

5.1.2.3 ศาลประชาชนชำนาญพิเศษ (Special People's Courts)

สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนชำนาญพิเศษนั้นมีความแตกต่างกับศาลประชาชนในลักษณะที่ศาลประชาชนชำนาญพิเศษมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับบุคลากรทางทหารที่การทรมานทางอาชญากรรม เป็นต้น โดยให้คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนชำนาญพิเศษ

จะเห็นได้ว่า นอกจากศาลประชาชนชำนาญพิเศษแล้ว ยังมีศาลประชาชนที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีปกครองโดยการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลประชาชน แผนกคดีปกครองนั้นปรากฏอยู่ทั้งในศาลประชาชนระดับกลาง ศาลประชาชนระดับสูง และศาลประชาชนสูงสุด อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าศาลประชาชนระดับพื้นฐานซึ่งกระจายอยู่ทุกอำเภอนั้นบางแห่งยังไม่ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้น เพราะมีศาลจำนวน 2,918 แห่ง จากทั้งสิ้นจำนวน 3,000 แห่ง ที่มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครอง

แม้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกับหลักการสากลในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และมีความทันสมัย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากลำบากในการรับฟ้องคดี การวินิจฉัยคดี และการบังคับคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ก็ยังไม่ตอบโจทย์ในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง จึงเกิดแนวความคิดว่าควรจะมีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือไม่

³⁹² ซิน ชุนยิง, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015), น.49.

³⁹³ เจียง บีซิน, คำอธิบายและการดำเนินกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015), น.90.

³⁹⁴ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006 มาตรา 20 และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 14

5.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศจีนโดยแผนกคดีปกครองที่ตั้งขึ้นในศาลประชาชนประสบกับปัญหาสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีในหลายประการ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลประชาชนเป็นวิธีการที่สำคัญในการระงับข้อพิพาททางปกครอง อีกทั้งยังเป็นวิธีสร้างสัมพันธภาพระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนและประชาชนจีน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครองทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามศาลประชาชนก็ยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.2.1.1 ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

หลักการพิจารณาคดีโดยอิสระของศาลประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 123 บัญญัติว่า ศาลประชาชนเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงของประเทศ และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ก็บัญญัติว่า ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 4 ก็บัญญัติว่า ศาลประชาชนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรทางสังคม และบุคคลใด ๆ บทบัญญัติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าศาลประชาชนต้องการพิจารณาคดีด้วยความเป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ศาลประชาชนยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ศาลประชาชนยังขาดหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในทางอัตวิสัย

สมัยที่ประเทศจีนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด การกระทำของกษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องได้โดยเด็ดขาด ในขณะที่ฝ่ายปกครองก็เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่รับใช้กษัตริย์รวมถึงได้รับมอบหมายให้ดูแลบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจึงถือเสมือนว่าเป็นการกระทำของกษัตริย์หรือทำในนามกษัตริย์

ทั้งสิ้น จึงเป็นไปได้ที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทรงตรัสว่า “รัฐนะหรือ คือข้านี้แหละ” ด้วยเหตุผลเช่นนี้ฝ่ายปกครองหรือรัฐจีนจึงมีเอกสิทธิ์ที่ไม่อาจถูกฟ้องร้องได้โดยเด็ดขาด

ต่อมาแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจศาลประชาชนสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองได้ แต่ศาลประชาชนได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดที่ว่า ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่ไม่อาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ ทำให้ศาลประชาชนบางศาลยังยึดถือหลักการ “ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม”³⁹⁵ หรือหลักการมุ่งรักษาและคุ้มครองการกระทำของฝ่ายปกครองโดยไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิของเอกชน³⁹⁶ และบางศาลยึดถือหลักการได้รับความเห็นชอบจากผู้นำโดยนำมาเป็นมาตรฐานความยุติธรรมทางสังคม และนำเอา “ความยุติธรรมทางสังคม” มาปฏิเสธ “ความยุติธรรมทางกฎหมาย” การฟ้องคดีปกครองจึงทำได้ยากและเปรียบเสมือนเป็นเงื่อนไขที่จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของคู่กรณี ยิ่งไปกว่านั้นอาจมีผลทำให้ศาลประชาชนไม่กล้ารับพิจารณาคดีปกครอง หรือรับไว้แต่ไม่กล้าพิจารณาให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการขาดหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระทางอัตวิสัยของศาลประชาชนนั้นมิใช่สิ่งที่ประชาชนหวาดระแวงหรือคาดเดากันเอง แต่เป็นเหตุที่เกิดขึ้นจนประจักษ์ชัดและมีสภาพความร้ายแรงเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างหลักประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในทางอัตวิสัยแก่ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชน

(2) การป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยอิสระจากองค์กรภายนอก เป็นหลักการพื้นฐานของศาลประชาชนในประเทศจีน สำหรับการพิจารณาคดีปกครองโดยอิสระจากองค์กรภายนอก หมายถึง³⁹⁷ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลประชาชนที่ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรทางสังคม หรือบุคคลใด ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลประชาชนยังขาดหลักประกันความเป็นกลาง และความเป็นอิสระจากองค์กรภายนอก ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

³⁹⁵ ศาลประชาชนมีป้ายแขวนไว้หน้าประตูของศาลประชาชน มีใจความว่าศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีให้ถูกต้อง และรอบคอบตามกฎหมายกำหนด

³⁹⁶ โจว เจียง, “รายงานของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปฏิบัติงานทางพิจารณาคดีปกครอง คณะกรรมาธิการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ ครั้งที่ 12 ประชุมที่ 17,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2015, www.npc.gov.cn.

³⁹⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

(2.1) การป้องกันการแทรกแซงจากสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่น

บุคลากรที่สำคัญของศาลประชาชน อาทิ ประธานศาลประชาชน สมาชิกคณะกรรมการผู้พิพากษาศาลประชาชน ไม่ว่าจะเป็ศาลประชาชนสูงสุดหรือศาลประชาชนท้องถิ่นล้วนมาจากสภาผู้แทนประชาชนหรือคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชน

สำหรับบุคลากรของศาลประชาชนสูงสุดมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 บัญญัติไว้ว่า ให้สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนประธานศาลประชาชนสูงสุด³⁹⁸ และให้คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนรองประธานศาลประชาชนสูงสุด คณะกรรมการผู้พิพากษาศาลประชาชน และประธานศาลทหารโดยให้ประธานศาลประชาชนสูงสุด เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ³⁹⁹

ส่วนบุคลากรที่สำคัญของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 บัญญัติไว้ว่า ให้สภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปมีอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนอธิบดีศาลประชาชนในระดับเดียวกัน⁴⁰⁰ และให้คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น⁴⁰¹ อนึ่ง การปฏิบัติงานของศาลประชาชนจีนต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชน กล่าวคือ ศาลประชาชนสูงสุดต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่น⁴⁰²

กล่าวโดยสรุป คือ บุคลากรที่สำคัญของศาลประชาชนมาจากสภาผู้แทนประชาชนหรือคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนไม่ได้มาจากองค์กรยุติธรรมอย่างเช่นที่ปรากฏในต่างประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย ดังนั้นสภาผู้แทนประชาชนหรือคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนจึงมีอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอนบุคลากรของศาลประชาชนได้โดยตรง โดยเฉพาะศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น

³⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 62 วรรคเจ็ด และ มาตรา 63 วรรคสี่

³⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 67 วรรคสิบเอ็ด

⁴⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 101 วรรคสอง

⁴⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 104

⁴⁰² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 128

การที่บุคลากรที่สำคัญของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นมาจากสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นหรือ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นอาจทำให้ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นขาด หลักประกันความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศจีน

(2.2) การป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของศาลประชาชนประกอบด้วยศาลประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนในระดับท้องถิ่น และศาลประชาชนชำนาญพิเศษ⁴⁰³ โดยศาลประชาชนสูงสุดตั้งอยู่ ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งมีเพียงแห่งเดียวและเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี มีอำนาจหน้าที่หลักคือการตรวจสอบการปฏิบัติงานของศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นและศาลประชาชนชำนาญพิเศษ⁴⁰⁴ สำหรับศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยศาล 3 ระดับ ได้แก่ ศาลประชาชนระดับพื้นฐาน ศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนระดับสูง⁴⁰⁵ แต่ไม่รวมถึงศาลประชาชนชำนาญพิเศษที่ตั้งขึ้นตามระดับความจำเป็นของแต่ละหน่วยปกครอง ซึ่งศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นนั้นมีเอกลักษณ์อย่างหนึ่ง คือ⁴⁰⁶ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องงบประมาณและบุคลากรทำให้ศาลประชาชนที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นไม่อาจแยกตัวออกจากรัฐบาลหรือองค์กรบริหารในส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นศาลประชาชนในระดับท้องถิ่น จึงมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับรัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองและระบบราชการส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยาย ส่งผลให้บทบาทของศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะถูก “ลัทธิพิทักษ์ท้องถิ่นนิยม” เข้าครอบงำ ในทางปฏิบัติศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงมักพิจารณาพิพากษาคดีให้สอดคล้องกับประโยชน์ของรัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับมลพิษในท้องถิ่นศาลประชาชนอาจคำนึงถึงมูลค่าการลงทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งช่วยเพิ่มตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นของตน

⁴⁰³ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 2
วรรคหนึ่ง

⁴⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127

⁴⁰⁵ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 2
วรรคสอง

⁴⁰⁶ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2554), น.337.

(3) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความอิสระภายในองค์กร

ศาลประชาชน

ศาลประชาชนจะต้องพิจารณาคดีปกครองโดยเป็นอิสระจากอำนาจของศาลอื่นหรือจากอำนาจภายในองค์กรศาลประชาชนเอง หมายถึง⁴⁰⁷ ระบบศาลทั้งระบบต้องมีความเป็นอิสระ ศาลแต่ละศาลต้องเป็นอิสระต่อกันในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของตนเอง กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองศาลประชาชนต้องไม่ถูกแทรกแซงจากศาลในระดับสูงกว่าหรือศาลในระดับเดียวกันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982⁴⁰⁸ และกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006⁴⁰⁹ ที่บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าและมีให้ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาของศาลประชาชนในระดับต่ำกว่า แต่ในทางปฏิบัติการพิจารณาคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุดหรือศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นล้วนยังถูกแทรกแซงจากองค์กรภายในศาลประชาชนดังกรณีต่อไปนี้

(3.1) ความจำเป็นในการเสริมสร้างหลักประกันความเป็นอิสระใน

การพิจารณาคดีแก่ผู้พิพากษา

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 68 และกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนพิจารณาคดีโดยองค์คณะ ซึ่งองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน หรือประกอบด้วยผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบ (People's Assessors)⁴¹⁰ ทั้งหมดอย่างน้อย 3 คน ยกเว้นคดีปกครองบางคดีที่มีข้อพิพาทไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือมี

⁴⁰⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

⁴⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 1982 .ศ.มาตรา 127

⁴⁰⁹ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 16

วรรคสอง

⁴¹⁰ ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบเป็นผู้ที่มีความรู้พื้นฐานในทางกฎหมาย และมีคุณสมบัติของการได้รับคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบภายในท้องที่ระบบผู้พิพากษาประชาชนสมทบนี้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ศาลประชาชนมีความเชื่อมโยงกับมวลชนโดยผู้พิพากษาประชาชนสมทบบมีอำนาจในการพิจารณาคดีเท่ากับผู้พิพากษาในองค์คณะ

ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ชัดเจน⁴¹¹ ศาลประชาชนอาจพิจารณาโดยผู้พิพากษาเพียงคนเดียวก็ได้⁴¹²

สำหรับการพิจารณาคดีปกครองของผู้พิพากษาเพียงคนเดียวนั้นก็มิได้หมายความว่าผู้พิพากษาดังกล่าวจะมีอำนาจพิจารณาคดีได้โดยอิสระ เพราะปัจจุบันประเทศจีนยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาคนเดียวว่ามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อิสระมากน้อยเพียงใด มีเพียงแต่กฎหมายที่กำหนดว่า⁴¹³ ผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีอำนาจพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรทางสังคม และบุคคลใด แต่ในทางปฏิบัติ ก่อนที่ผู้พิพากษาเพียงคนเดียวหรือองค์คณะของศาลประชาชนจะทำคำพิพากษาต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานศาลประชาชนหรือหัวหน้าแผนกที่รับผิดชอบเสียก่อน ดังนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างอิสระโดยสิ้นเชิง

(3.2) ปัญหาการปฏิบัติราชการในศาลประชาชนแต่ละระดับมีลักษณะการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานราชการอื่นๆ

กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน” (Adjudicative Committee) ขึ้นภายในศาลประชาชนแต่ละแห่งเพื่อทำหน้าที่ในการสรุปรายละเอียดการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความสำคัญมีความยากและซับซ้อน หรือปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศาลประชาชน

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนโดยการเสนอชื่อจากประธานศาลประชาชน กล่าวคือ คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุดได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติโดยการเสนอชื่อจากประธานศาลประชาชนสูงสุด ในขณะที่คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นโดยการเสนอชื่อจากอธิบดีศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน⁴¹⁴

⁴¹¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 82

⁴¹² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 83

⁴¹³ กฎหมายผู้พิพากษาศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 8 วรรคสอง

⁴¹⁴ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 10 วรรคสอง

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีของศาลประชาชนสูงสุดหรือศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นก็ล้วนให้ประธานศาลประชาชนหรืออธิบดีศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน⁴¹⁵ และให้ผู้ที่เป็ประธานศาลประชาชนหรืออธิบดีศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ตามหลักประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์⁴¹⁶ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองขององค์คณะส่วนมากต้องตัดสินใจไปตามมติของคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน

ด้วยเหตุนี้องค์คณะจึงมีหน้าที่ในการเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน หากเห็นว่าคดีมีความยากและซับซ้อน หรือเมื่อประธานศาลประชาชนหรือรองประธานศาลประชาชนเห็นว่าคดีนั้นควรต้องมีการนำเข้าหารือกับคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน

(3.3) ปัญหาทางปฏิบัติของศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาศาลประชาชนระดับต่ำกว่า

แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127 บัญญัติไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในระดับท้องถิ่นและมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนชำนาญพิเศษ และศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในระดับต่ำกว่า” รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าความสัมพันธ์ระหว่างศาลประชาชนระดับสูงกว่าและศาลประชาชนระดับต่ำกว่านั้นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการตรวจสอบและการถูกตรวจสอบ มิใช่ในลักษณะที่เป็นการบังคับบัญชาและการถูกบังคับบัญชา

อนึ่ง ศาลประชาชนในระดับสูงกว่าที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าต้องได้รับการอุทธรณ์จากศาลประชาชนในระดับต่ำกว่า⁴¹⁷ หรือเป็นคดีปกครองที่มีการร้องขอให้พิจารณาใหม่⁴¹⁸ หรือคดีที่ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามีความเห็นว่าเป็นคดีปกครองที่มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาโดยศาลประชาชนระดับสูงกว่า⁴¹⁹ จึงจะสามารถดำเนินการกระบวนการตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าได้

⁴¹⁵ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 10 วรรคสาม

⁴¹⁶ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง

⁴¹⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 85

⁴¹⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 90

⁴¹⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง

แต่ในทางปฏิบัติ ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ามักใช้อำนาจบังคับบัญชาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่อศาลประชาชนในระดับต่ำกว่า ตัวอย่างเช่น ในคดีพิพาททางปกครองที่มีความสำคัญ มีปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีปกครองที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับองค์กรฝ่ายปกครอง ศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าอาจทำบันทึกต่อศาลประชาชนในระดับสูงกว่าเพื่อขอความคิดเห็นทางกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หรือขอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินคดีปกครอง ในทางกลับกัน ศาลประชาชนในระดับสูงกว่าก็อาจทำบันทึกต่อศาลประชาชนระดับต่ำกว่า เพื่อแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินคดีปกครองโดยไม่ต้องรอให้ศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าทำบันทึกขอความคิดเห็นมาเลยก็ได้⁴²⁰

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่า กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลที่มุ่งให้เกิดสัมพันธ์ในลักษณะของการตรวจสอบและถูกตรวจสอบระหว่างศาลประชาชนในระดับสูงกว่าและศาลประชาชนในระดับต่ำกว่ายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง⁴²¹ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีที่ใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ และทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนขาดความโปร่งใส

5.2.1.2 ปัญหาการขาดความเหมาะสมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

วิธีพิจารณาคดีแบบระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในศาลประชาชนในประเทศจีนไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง เพราะคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันจึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งหรือคดีความอื่น ๆ เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองขึ้นสู่ศาล ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยใช้กฎหมายมหาชน ซึ่งในประเทศจีนกฎหมายมหาชนจะเป็นแยกเป็นเอกเทศจากกฎหมายเอกชนและมีลักษณะสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างกับกฎหมายเอกชน ประกอบด้วย

(ก) วัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกับกฎหมายเอกชน โดยกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่มุ่งรักษาประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนเป็นสำคัญ ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

⁴²⁰ ศาลประชาชนสูงสุด, “เค้าโครงการปฏิรูปศาล 5 ปีครั้งที่ 3 (2009-2013),” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2009, www.court.gov.cn.

⁴²¹ ถง จื่อเว่ย, “เส้นทางสู่ความเป็นอิสระของศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2016, <http://www.aisixiang.com/data/98970.html>.

(ข) สถานะของคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกับกฎหมายเอกชน โดยกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดให้คู่กรณีมีฐานะที่เท่าเทียมกันและใช้หลักความเสมอภาคและหลักความยินยอมในการพิจารณาพิพากษาคดี⁴²² ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ให้คู่กรณีมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองบังคับการเหนือเอกชนได้ ส่งผลให้องค์กรฝ่ายปกครองอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าเอกชนสามารถบังคับการได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน

(ค) ความสัมพันธ์ของคู่กรณีในกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกับกฎหมายเอกชนโดยกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในสถานะที่เท่าเทียมกันในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองอีกฝ่ายหนึ่งและอยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม

ลักษณะสำคัญของกฎหมายมหาชนที่มีความแตกต่างกับกฎหมายเอกชนนี้ ส่งผลให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องมีความแตกต่างกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในทางแพ่งและคดีความอื่น ๆ ซึ่งในประเทศจีนหากมีปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนเกิดขึ้น ศาลประชาชนก็จะนำบทบัญญัติของกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับแก่คดี เช่น กฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น โดยใช้วิธีพิจารณาคดีแบบ “ระบบกล่าวหา” โดยระบบกล่าวหาที่กำหนดให้คู่ความมีสิทธิและบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และกำหนดให้คู่ความเป็นผู้กำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ใช้ในกระบวนการพิจารณา ซึ่งศาลไม่อาจเป็นผู้ริเริ่มที่จะดำเนินกระบวนการและไม่อาจเพิ่มเติมข้อเท็จจริงรวมถึงพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง อาทิ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “คดีแพ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือความสัมพันธ์ระหว่างทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ ด้วยกัน เมื่อข้อพิพาททางคดีแพ่งดังกล่าวเกิดขึ้นประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามบทบัญญัตินี้” จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า คดีแพ่งเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ โดยคู่ความทุกฝ่ายล้วนมีสถานะที่เท่าเทียมกัน และมีสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้ด้วยตนเอง เมื่อมีปัญหาข้อพิพาททางแพ่งขึ้นสู่ศาลประชาชน ศาลประชาชนจะนำวิธีพิจารณาคดีแบบ “ระบบกล่าวหา” มาใช้ในการพิจารณาตามหลักความเสมอภาค⁴²³ หลักความยินยอม และหลัก

⁴²² กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 9

⁴²³ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 8

ความชอบด้วยกฎหมาย⁴²⁴ โดยให้คู่กรณีเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อศาลประชาชนด้วยตนเอง ดังนั้นคู่กรณีจึงมีภาระในการพิสูจน์ว่าข้อกล่าวอ้างของตนมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอยู่อย่างไรบ้าง และพิสูจน์ว่าอีกฝ่ายหนึ่งได้กระทำผิดจริงตามที่ตนกล่าวอ้างหรือไม่⁴²⁵ หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่อาจแสดงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อศาลประชาชนได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งกระทำผิดจริงตามที่ตนกล่าวอ้าง ศาลประชาชนอาจยกฟ้องหรือตัดสินว่าคู่ความฝ่ายนั้นแพ้คดีก็ได้⁴²⁶ เว้นแต่ในกรณีที่คู่กรณีและทนายความของฝ่ายนั้นไม่อาจค้นหาพยานหลักฐานได้ด้วยเหตุผลทางเทคนิค⁴²⁷ หรือศาลประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องค้นหาพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีศาลประชาชนจึงอาจทำหน้าที่ในการเป็นผู้ค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง⁴²⁸ จะเห็นได้ว่ากระบวนการวิธีพิจารณาคดี “ระบบกล่าวหา” นั้นศาลประชาชนมิได้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

สำหรับคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่นๆ ฝ่ายหนึ่ง กับองค์กรของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามบทบัญญัตินี้ เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิโดยชอบธรรมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ อีกทั้งในทางปฏิบัติองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักเป็นฝ่ายที่ครอบครองพยานหลักฐาน และพร้อมไปด้วยบุคลากรและกลไกในการต่อสู้คดีได้มากกว่าคู่กรณีฝ่ายประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นองค์กรของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่มีข้อได้เปรียบผู้ฟ้องคดีที่เป็นเพียงประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ

⁴²⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 9

⁴²⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 64 วรรคหนึ่ง

⁴²⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาตรา 64 วรรคหนึ่ง และ คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2015 มาตรา 90 วรรคสอง

⁴²⁷ คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2015 มาตรา 94

⁴²⁸ คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2015 มาตรา 96

ดังนั้นเพื่อให้บรรลุผลในการอำนวยความสะดวกให้แก่นักเรียน จึงมีแนวความคิดว่าจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา โดยกำหนดให้ศาลปกครองนำวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และถูกต้องเป็นธรรม โดยตุลาการศาลปกครองต้องไม่ถูกจำกัดเพียงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่ยังสามารถเป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมในคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม เช่น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย⁴²⁹ ในขณะที่ประเทศเยอรมนีก็เป็นประเทศที่ใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเช่นกัน โดยให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องจำกัดอยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลปกครองเท่านั้น⁴³⁰ และแม้แต่ในประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในมาตรา 55 วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และ ในข้อ 50 กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

5.2.1.3 ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้พิพากษา

ในปัจจุบันผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนมีจำนวนทั้งหมด 8,878 คน⁴³¹ โดยผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนระดับสูง ศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนระดับพื้นฐานในแต่ละศาลมีจำนวนโดยเฉลี่ยเพียง 10.8 คน 4.4 คน และ 2.3 คนตามลำดับ⁴³² โดยเฉพาะผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนระดับพื้นฐาน

⁴²⁹ ชายชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.53.

⁴³⁰ ชายชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.65.

⁴³¹ โจว เจียง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 396*

⁴³² โจว เจียง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 396*

มีจำนวนเพียง 1-2 คน⁴³³ เท่านั้น อีกทั้งในทางปฏิบัติจำนวนขององค์คณะที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในการพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนดก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยจำนวนขององค์คณะที่ต้องจัดตั้งขึ้นในแผนกคดีปกครองแห่งศาลประชาชนระดับสูง ศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนระดับพื้นฐานนั้นคือ 3 องค์คณะ 2 องค์คณะ และ 1 องค์คณะตามลำดับ ผนวกกับจำนวนผู้พิพากษาในแผนกคดีปกครองแห่งศาลประชาชนไม่มีเสถียรภาพ และหมุนเวียนอย่างรวดเร็ว ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองที่มีประสบการณ์พิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีเพียงร้อยละ 22.3⁴³⁴ ด้วยความจำเป็นเหล่านี้จึงต้องสร้างผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองให้มากขึ้น และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้สูงขึ้น

สำหรับผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลประชาชนจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ก. มีสัญชาติจีน
- ข. มีอายุครบ 23 ปีบริบูรณ์
- ค. สนับสนุนรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
- ง. มีคุณสมบัติทางการเมืองดี มีคุณสมบัติในการปฏิบัติหน้าที่ดี และมีความประพฤติดี

จ. มีสุขภาพแข็งแรง

ฉ. สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขากฎหมายหรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาอื่นซึ่งมิใช่เป็นสาขากฎหมายแต่มีความรู้ด้านกฎหมาย และประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย 2 ปี ทั้งนี้ กรณีผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลประชาชนชั้นสูงและศาลประชาชนสูงสุดจะต้องมีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย 3 ปี และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกสาขากฎหมาย หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกสาขาอื่นซึ่งมิใช่เป็นสาขากฎหมายแต่มีความรู้สาขากฎหมาย และต้องมีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย 1 ปีด้วย แต่ในกรณีผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลประชาชนชั้นสูงและศาลประชาชนสูงสุดจะต้องมีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย 2 ปี⁴³⁵

⁴³³ โจว เจียง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 396*

⁴³⁴ โจว เจียง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 396*

⁴³⁵ กิติ ปิลันธนติก, *กฎหมายศาลและอัยการประเทศจีน*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สภาทนายความ, 2548), น.27.

ผู้พิพากษาศาลประชาชนที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน วรรคหนึ่ง ฉ. ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับจะต้องเข้ารับการฝึกอบรม โดยให้ศาลประชาชนทำหน้าที่ในการกำหนดวิธีการฝึกอบรม⁴³⁶

สำหรับพื้นที่ที่มีความยากลำบากในการคัดเลือกบุคคลให้เป็นไปตามกำหนดคุณสมบัติใน วรรคหนึ่ง ฉ. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากศาลประชาชนสูงสุดแล้ว อาจให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงสาขากฎหมายในสถาบันอุดมศึกษาเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาของศาลประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนดได้⁴³⁷

นอกจากนี้ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลประชาชนจะต้องสอบผ่านข้อสอบกฎหมายแห่งชาติ (National judicial examination) ด้วย⁴³⁸ บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ล้วนเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาในศาลประชาชน และคุณสมบัติของผู้พิพากษาแผนกคดีแพ่ง ผู้พิพากษาแผนกคดีอาญา และผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนด้วย ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลประชาชนนั้นต่างมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันมิได้มีการแบ่งแยกคุณสมบัติของผู้พิพากษาระหว่างผู้พิพากษาแผนกคดีปกครอง แผนกคดีแพ่ง หรือแผนกคดีอาญา และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองอาจมีเพียงความรู้ความสามารถทางกฎหมายทั่วไป แต่ไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองโดยเฉพาะเหมือนอย่างตุลาการศาลปกครองในนานาประเทศ เช่น กรณีของตุลาการศาลปกครองในประเทศไทย โดยคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองของประเทศไทย มี 2 ประการ คือ คุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะ⁴³⁹ ทำให้ตุลาการศาลปกครองของประเทศไทยไม่เพียงแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านพื้นฐานกฎหมายทั่วไป แต่ยังมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางกฎหมายปกครองซึ่งใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะด้วยด้วย เป็นต้น

อีกทั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาของศาลประชาชนค่อนข้างเปิดกว้าง กล่าวคือ ผู้ที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ก็สามารถเป็นผู้พิพากษาได้ และหากมีกรณีพิเศษผู้ที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์ในระดับปริญญาตรีก็สามารถเป็นผู้พิพากษาได้เช่นกัน จึงเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวยังไม่สูงเพียงพอต่อการคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

⁴³⁶ เพิ่งอ้าง, น.27.

⁴³⁷ กิติ ปิลันธนิสกล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 435, น.27-28.

⁴³⁸ กิติ ปิลันธนิสกล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 435, น.30.

⁴³⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.120-125.

ในทางปฏิบัติ ศาลประชาชนมักจะแลกเปลี่ยนผู้พิพากษาระหว่างแผนกคดีแพ่งแผนกคดีอาญา และแผนกคดีปกครองในศาลประชาชน⁴⁴⁰ ทำให้ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองไม่ได้ดำรงตำแหน่งยาวนาน ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นผู้พิพากษาที่ “มีความรู้แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญ” และเป็นผู้พิพากษาที่ไม่ค่อยเข้าใจระบบบริหารงานขององค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ค่อยมีความชำนาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประเทศจีนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา และให้ตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแทนแผนกคดีปกครองของศาลประชาชน โดยกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมีคุณสมบัติแตกต่างจากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญา และคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองในประเทศจีนมีความรู้ความสามารถเฉพาะทางมากขึ้น และสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างการดูแลรักษาประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

5.2.1.4 ข้อบกพร่องของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองในศาลประชาชนของประเทศจีนประสบกับสภาพการณ์ที่ผิดปกติ ได้แก่ ปริมาณคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้พิพากษา ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการรับฟ้องคดีปกครอง สัดส่วนการแพ้คดีปกครองของฝ่ายปกครองมีน้อย อัตราการอุทธรณ์และร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่มีสูง และปัญหาและอุปสรรคบางประการในการบังคับคดีปกครอง ซึ่งจะผลต่อปัญหาทางคุณภาพของความยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง ฯลฯ โดยสภาพการณ์ที่ผิดปกติมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

⁴⁴⁰ จาง ซวนกลาง และ หลี่ หยวนหยวน, “ความคิดในการต่อต้านการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน---ความคิดในการต่อต้านจุดเริ่มต้นจากการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส,” วารสารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มอโกเลีย (วิทยาศาสตร์สังคม), เล่ม 2, น.36, (2010).

(1) ปริมาณคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้

พิพาท

สำหรับปริมาณคดีพิพาททางปกครองมีจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้พิพาทนั้น มีรายละเอียดดังนี้

(ก) ศาลประชาชนได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกนั้นมีจำนวนคดีมากขึ้นทุก ๆ ปี จากข้อมูลสถิติขององค์กรตุลาการในปี ค.ศ.2010 ศาลประชาชนทั่วประเทศได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกทั้งหมด 129,133 คดี เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีปกครองในปี ค.ศ.2009 มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.33 และคดีปกครองซึ่งเป็นการฟ้องครั้งแรกนั้นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีและเป็นเช่นนี้เกือบทุกมณฑลในประเทศจีน โดยเฉพาะมณฑลเจียงซีเป็นมณฑลที่มีคดีปกครองเพิ่มมากขึ้นที่สุดซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 94.39⁴⁴¹ ปัญหาการขาดแคลนผู้พิพากษายังพบในเขตการปกครองพิเศษ อย่างเช่น มหานครเซี่ยงไฮ้อีกด้วย กล่าวคือ ในตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ของมหานครเซี่ยงไฮ้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในปี ค.ศ.1991 ซึ่งเป็นช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1989 เพียง 2 ปี ศาลทั้งมหานครเซี่ยงไฮ้ได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกมีจำนวนคดีทั้งหมดประมาณ 200 คดี แต่มีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดประมาณ 100 คนซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วผู้พิพากษาแต่ละคนจะได้รับจำนวนคดีประมาณ 2 คดี จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.2011 ศาลทั้งมหานครเซี่ยงไฮ้ได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกเพิ่มมากขึ้นถึง 1,827 คดี แต่มีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดเพียง 129 คนเท่านั้น โดยเฉลี่ยแล้วผู้พิพากษาแต่ละคนได้รับจำนวนคดีประมาณ 14.2 คดี ซึ่งในตลอดระยะเวลา 20 ปี ผู้พิพากษาแต่ละคนต้องรับผิดชอบสำนวนคดีที่เป็นการฟ้องครั้งแรกมีจำนวนคดีเพิ่มมากขึ้นประมาณ 7 เท่า⁴⁴²

เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 ได้มีผลใช้บังคับ ส่งผลให้ในปี ค.ศ.2015 ศาลทั่วประเทศได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกทั้งหมดเพิ่มมากยิ่งขึ้นเป็นจำนวนถึง 220,398 คดี⁴⁴³ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีปกครอง

⁴⁴¹เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.365.

⁴⁴²กลุ่มงานวิจัยของศาลประชาชน เขตหวงปูเซี่ยงไฮ้, “การวิเคราะห์เชิงประจักษ์และการปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน---โดยการศึกษาการปฏิบัติงานของศาลประชาชนเซี่ยงไฮ้,” *วารสารการปฏิบัติราชการทางปกครองและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง*, เล่ม 55, น.145, (2012)

⁴⁴³สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, “สถานการณ์ในการพิจารณาคดีและบังคับคดีของศาลทั่วประเทศ ค.ศ.2015,” *ศาลประชาชนจีน* (18 มีนาคม 2016) : น. 4.

ในปี ค.ศ.2014 โดยมีจำนวนคดี 141, 880 คดี⁴⁴⁴ ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 55.34 ทั้งนี้ทำให้ภาระของศาลประชาชนเพิ่มสูงมากขึ้น

(ข) คดีพิพาททางปกครองมีการร้องเรียนและขอพิจารณาใหม่เพิ่มมากยิ่งขึ้น จากข้อมูลสถิติของรองประธานศาลประชาชนสูงสุดเจียงปี้ซินในปี ค.ศ.2010 คดีพิพาททางปกครองมีการร้องเรียนและขอพิจารณาใหม่มีจำนวนคดีเพิ่มมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีแพ่งและคดีอาญา “ศาลทั่วประเทศได้รับคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองซึ่งเป็นคดีฟ้องครั้งแรกนั้นมีจำนวนคดีทั้งหมด 6,688,963 คดี โดยคดีปกครองเป็นสัดส่วนเพียงไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่คดีปกครองที่ดำเนินการร้องเรียนด้วยเหตุผลต่าง ๆ นั้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 18 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่มีการร้องเรียนมาที่กรุงปักกิ่ง ซึ่งสูงกว่า 8 เท่าโดยเฉลี่ย”⁴⁴⁵

ต่อมาในการประชุมทางวิดีโอที่เกี่ยวกับ “การประชุมทางวิดีโอของศาลทั่วประเทศในการพิจารณาคดีปกครอง มุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม”⁴⁴⁶ ท่านรองประธานศาลประชาชนสูงสุดกล่าวว่า” ในปี ค.ศ.2011 คดีปกครองซึ่งเป็นการฟ้องคดีครั้งแรกที่อุทธรณ์ต่อศาลนั้นมีอัตราสูงถึงร้อยละ 69.31 ซึ่งคิดเป็น 6 เท่าในคดีอาญา และ 6.3 เท่าของคดีแพ่งในบางพื้นที่ นอกจากคดีปกครองที่ระงับสิ้นไปโดยการไกล่เกลี่ย คดีปกครองอื่น ๆ ซึ่งเป็นการฟ้องครั้งแรกนั้นเกือบทั้งหมดจะอุทธรณ์ และคดีปกครองอื่น ๆ ซึ่งเป็นการฟ้องครั้งที่สองนั้นเกือบทั้งหมดล้วนที่ต้องชี้ขาดใหม่”⁴⁴⁷

ต่อมาในปี ค.ศ.2015 ศาลทั่วประเทศได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษาครั้งแรกนั้นจำนวนเพียงแต่ 220,398 คดี แต่คดีปกครองที่พิจารณาพิพากษาครั้งที่ 2 นั้นมีจำนวนคดีสูงถึง 77,988 คดี⁴⁴⁸ ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.03 และคดีปกครองที่ขอพิจารณาพิพากษาใหม่จำนวน 1,379 คดี⁴⁴⁹ ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.22

⁴⁴⁴ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13*

⁴⁴⁵ เจียง ปี้ซิน “การส่งเสริมงานสามประการที่สำคัญ เพื่อการระงับการร้องเรียนทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2015, www.court.gov.cn.

⁴⁴⁶ ศาลประชาชนสูงสุด, “การประชุมทางวิดีโอของศาลทั่วประเทศในการปฏิบัติงานทางพิจารณาคดีปกครองในปักกิ่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2015, www.court.gov.cn.

⁴⁴⁷ หนังสือพิมพ์ศาลประชาชน, “การตอบสนองเชิงบวกเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนในการยุติธรรมมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการปฏิบัติงานทางพิจารณาคดีปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2015, <http://www.chinapeace.org.cn>.

⁴⁴⁸ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 443*, น. 4.

⁴⁴⁹ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 443*, น. 4.

(ค) การบังคับข้อพิพาททางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้นมีจำนวนคดีเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดภาระของศาลประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างยิ่ง

เมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการชดเชยอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินของรัฐ ในวันที่ 21 มกราคม 2011 ส่งผลให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนต้องทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการเวนคืนและการชดเชยอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินของรัฐทั้งหมดซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้น⁴⁵⁰ เนื่องจากสภาพความจริงในปัจจุบัน คดีปกครองมีจำนวนมาก แต่จำนวนผู้พิพากษามีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้พิพากษาไม่สามารถเพิ่มขึ้นในระยะสั้น ๆ จึงทำให้ภาระของศาลประชาชนหนักเกินไป โดยศาลประชาชนไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ยังต้องวินิจฉัยและบังคับคดีที่ไม่ได้ฟ้องโดยตรงต่อแผนกคดีปกครองด้วย โดยเฉพาะคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการเวนคืนและการชดเชยอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินของรัฐ อาทิ ใน ค.ศ.2008 ศาลประชาชนเขตเมืองนครเว็บโจวมีผู้พิพากษาทั้งหมดเพียง 3 คน นอกจากต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมด 246 คดีแล้วยังต้องวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลทั้งหมด 498 คดี โดยเฉลี่ยแล้วผู้พิพากษาหนึ่งคนต้องพิจารณาคดีปกครองถึง 82 คดีและวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้น 166 คดีต่อคน⁴⁵¹ และในปี ค.ศ.2011 แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนทั้งหมดนครเซี่ยงไฮ้ต้องวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้นมีจำนวนคดีทั้งหมด 3,236 คดี⁴⁵²

ต่อมาในปี ค.ศ.2015 ศาลประชาชนที่ได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาพิพากษารั้งแรกนั้นมีจำนวนคดีเพียง 220,398 คดี⁴⁵³ ในขณะเดียวกัน ศาลประชาชนที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีพิพาททางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลมีจำนวนคดีเพิ่มมากขึ้นถึง 172,880 คดี⁴⁵⁴ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ.2014 ซึ่งมีจำนวน 159,347 คดี จำนวนคดีจึงมี

⁴⁵⁰ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการชดเชยอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินของรัฐ ค.ศ.2011 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

⁴⁵¹ แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนระดับสูงมณฑลเจ้อเจียง, “รายงานที่เกี่ยวข้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน---ตัวอย่างโดยศาลประชาชนเขตเมืองลูโนนครเว็บโจว,” วารสารการปฏิบัติราชการทางปกครองและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง, เล่ม 40, น.104, (2010).

⁴⁵² กลุ่มงานวิจัยของศาลประชาชนเขตหวงปูเซี่ยงไฮ้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 442, น.4.

⁴⁵³ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 443, น.4.

⁴⁵⁴ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 443, น.4.

อัตราเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8.50 ซึ่งศาลประชาชนที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีพิพาททางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้นมีจำนวนคดีที่เกือบเท่ากับจำนวนคดีปกครองที่ฟ้องโดยตรงต่อแผนกคดีปกครองในศาลประชาชน ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า คดีพิพาททางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองที่มีได้ฟ้องต่อศาลนั้นมีจำนวนคดีเพิ่มมากขึ้นทำให้ศาลประชาชนมีภาระเพิ่มมากขึ้นเกินสมควร

(2) ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการรับฟ้องคดีปกครอง

การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นงานที่สำคัญที่สุดของศาลประชาชนดังกล่าวของ ลิน ฉวนยิง (Xin Chun Ying) ซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการกฎหมายของคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติใน “คำอธิบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมของคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติสมัยที่ 12 ครั้งที่ 6” ระบุไว้ว่า “กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประสบปัญหา 3 ข้อซึ่งเป็นความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง ความยากลำบากในการวินิจฉัยคดีปกครอง ความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง และอุปสรรคที่สำคัญที่สุด คือ ความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมตกเป็นจำเลยและศาลประชาชนไม่ยอมรับฟ้อง ซึ่งทำให้ข้อพิพาททางปกครองที่ควรจะระงับสิ้นไปโดยวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นต้องใช้ “วิธีการร้องเรียน (Petition) ต่อรัฐบาลแทน”⁴⁵⁵ ซึ่งก่อให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “เชื่อมั่นในวิธีการร้องเรียนต่อรัฐบาลแต่ไม่เชื่อมั่นในกฎหมาย” ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ศาลประชาชนต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรฝ่ายปกครอง จึงทำให้ศาลประชาชนต้องประสบกับความยากลำบากอย่างมากในการรับฟ้องคดีปกครอง

เนื่องจากมีข้อพิพาททางปกครองจำนวนมากที่มีได้ระงับไปโดยการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทำให้สถานการณ์ “เชื่อมั่นในวิธีการร้องเรียนต่อรัฐบาล” ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในปี ค.ศ.2012 มณฑลฮกเกี้ยนที่ได้รับข้อพิพาทคดีตามวิธีการร้องเรียนต่อรัฐบาลมีจำนวนทั้งหมด 59,800 คดี⁴⁵⁶ ส่วนข้อพิพาททางคดีปกครองที่มีได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา

⁴⁵⁵ ข้อบัญญัติในการร้องเรียนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2005 มาตรา 2 กำหนดไว้ว่า การร้องเรียน หมายถึง ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์เสนอคำแนะนำหรือความคิดเห็น หรือยื่นคำขอต่อรัฐบาลในระดับต่าง ๆ หรือหน่วยงานรัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไป และให้องค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนด

⁴⁵⁶ เจียง ปิซิน, *อ้างแล้ว* *เซิงอรรถที่ 393*, น.8.

พิพาทคดีมีจำนวน 35,000 คดี⁴⁵⁷ มีอัตราร้อยละ 58.6⁴⁵⁸ และมณฑลกว่างตุ้งที่ได้รับข้อพิพาทคดีตามวิธีการร้องเรียนต่อรัฐบาลแต่ละปีมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 50,000 คดี⁴⁵⁹ ส่วนข้อพิพาททางคดีปกครองที่ควรจะต้องเข้าสู่ศาลประชาชนนั้นมีจำนวนประมาณ 30,000 คดี⁴⁶⁰

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น และเพื่อคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2009 ศาลประชาชนสูงสุดจึงลงมติประกาศ “ความเห็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมาย” โดยประกาศฉบับนี้เป็นประกาศพิเศษเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนในการคุ้มครองสิทธิการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เช่น ห้ามมิให้ขยายหรือลดขอบเขตของการรับฟ้องคดีหรือเพิ่มเงื่อนไขของการรับฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมายการรับฟ้องคดีปกครองประเภทใหม่ ปรับปรุงกลไกการทำงานและรูปแบบการทำงาน และเสริมสร้างการควบคุมตรวจสอบในการรับฟ้องคดีปกครอง เป็นต้น

ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ.2010 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศ “ความเห็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างนิติรัฐ” โดยกำหนดไว้ว่า การจัดการกระบวนการยุติคดีปกครองต้องเป็นไปอย่างเรียบร้อย ปรับปรุงระบบการยุติคดีปกครอง การประสานงานของศาลประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และสนับสนุนศาลประชาชนให้ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างอิสระ สำหรับข้อพิพาทที่ศาลประชาชนได้รับฟ้องนั้น องค์กรฝ่ายปกครองต้องเข้าสู่คดี

จนกระทั่งในปี ค.ศ.2015 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนจะต้องคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ และต้องรับฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ห้ามองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงและขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชนโดยบทบัญญัตินี้มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง คือ การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชน โดยให้ศาลประชาชนต้องรับฟ้องคดีตามกฎหมาย มีการกำหนดสิทธิการฟ้องคดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเมื่อประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ จึงหมายความว่า การรับฟ้องคดีปกครองเป็นหน้าที่ของศาลประชาชน หากฝ่าฝืนย่อมเป็นการผิดกฎหมาย

⁴⁵⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.8.

⁴⁵⁸ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.80.

⁴⁵⁹ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.8.

⁴⁶⁰ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.8.

ประการที่สอง คือ ข้อกำหนดเฉพาะด้านองค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่เข้ามาแทรกแซงและขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องมีได้เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดี แม้การปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องความยากลำบากในการรับฟ้องคดีให้ดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ศาลประชาชนยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการในการรับฟ้องคดี ดังต่อไปนี้

(2.1) บางเขตพื้นที่ได้มีการออกนโยบายระดับท้องถิ่นซึ่งจำกัดหรือห้ามมิให้รับคดีปกครองบางประเภท เช่น⁴⁶¹ บางพื้นที่กำหนดห้ามมิให้รับคดีปกครองที่เกี่ยวกับที่ดินหรือคดีปกครองที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และบางพื้นที่กำหนดไว้ว่าการรับฟ้องคดีปกครองหรือไม่รับฟ้องคดีปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน เป็นต้น

(2.2) บางพื้นที่มีการเข้ามาแทรกแซงโดยวิธีการประชุมราชการ เช่น⁴⁶² บางพื้นที่กำหนดให้ศาลประชาชนเสนอความเห็นของคดีปกครองต่อองค์กรของพรรคส่วนท้องถิ่นโดยที่ประชุมขององค์กรของพรรคส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้ามาแทรกแซงหรือเสนอความเห็นที่ขัดแย้งกับการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน

(2.3) คดีได้รับฟ้องไปแล้วแต่ภายหลังถูกแทรกแซงจึงทำให้การตัดสินคดีอยู่ภายใต้ความกดดัน ซึ่งเป็นความกดดันจากองค์กรที่แทรกแซงและความกดดันจากประชาชน

(2.4) องค์กรฝ่ายปกครองเข้ามาขัดขวางศาลประชาชนโดยการไม่อนุมัติหรือคุกคามการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของศาล

(2.5) ผู้นำพรรคการเมืองส่วนท้องถิ่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวและแทรกแซงการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน เช่น บางกรณีผู้นำพรรคการเมืองเป็นผู้นำขององค์กรฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะเรียกให้ศาลประชาชนเสนอความเห็นต่อตนก่อน จึงทำให้ศาลประชาชนปฏิบัติงานด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะในการรับฟ้องคดีที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจฟ้องคดีได้จึงทำให้เกิดความไม่พอใจอันเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียน การชุมนุม และบางครั้งก็บานปลายจนนำไปสู่เหตุการณ์ร้ายแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคม

ปัญหาทั้ง 5 ประการนี้ล้วนเป็นผลที่เกิดจากการที่ศาลประชาชนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลุดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นได้

⁴⁶¹ เจียง ปิซัน, การแนะนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง: ผนวกกับกฎหมายฉบับใหม่และเก่า รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015), น.48.

⁴⁶² เฝิงอ้าว, น.48.

(3) สัดส่วนการแพ็คตีปกรองของฝ้ายปกรองมีน้อย

จากข้อมูลสถิติของหนังสือพิมพ์ศาลประชาชนจีน ศาลทั้งประเทศได้ดำเนินคดีปกรองไปจนถึงที่สุดโดยมีคำพิพากษาคัดสินว่าองค์กรฝ้ายปกรองแพ็คตีด้วยเหตุผลต่าง ๆ ในระหว่าง ปี ค.ศ.2005-ค.ศ. 2014 มีอัตราส่วนตามลำดับดังต่อไปนี้⁴⁶³

ปี ค.ศ.2005 ร้อยละ 18.50

ปี ค.ศ.2006 ร้อยละ 14.99

ปี ค.ศ.2007 ร้อยละ 12.27

ปี ค.ศ.2008 ร้อยละ 11.49

ปี ค.ศ.2009 ร้อยละ 9.55

ปี ค.ศ.2010 ร้อยละ 8.00

ปี ค.ศ.2011 ร้อยละ 8.11

ปี ค.ศ.2012 ร้อยละ 7.92

ปี ค.ศ.2013 ร้อยละ 8.62

ปี ค.ศ.2014 ร้อยละ 12.69

ทั้งหมดนี้มีอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 11.21 เท่านั้นการฟ้องคดีฝ้ายปกรองมีโอกาสแพ็คตีน้อย อาจเป็นไปได้ว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกรองประสบปัญหาความไม่เป็นธรรม ทำให้ความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมทางปกรองของศาลประชาชนถูกเคลือบแคลงสงสัย

(4) อัตราการอุทธรณ์และร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่มีสูง

จากข้อมูลสถิติของหนังสือพิมพ์ศาลประชาชนจีน ในปี ค.ศ.2014 ศาลทั้งประเทศซึ่งรับคดีปกรองไว้พิจารณาเป็นคดีที่มีการอุทธรณ์จำนวนคดีทั้งสิ้น 49,984 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.91⁴⁶⁴ ในขณะเดียวกัน ศาลทั้งประเทศรับคดีแพ่งและพาณิชย์เป็นคดีอุทธรณ์จำนวน 731,416 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.63⁴⁶⁵ ส่วนคดีอาญาซึ่งเป็นคดีอุทธรณ์และคดีที่

⁴⁶³ หลิว เจ้อ, “การพิจารณาคดีปกรองและคดีปกรองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ้ายปกรองตามกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยความชอบด้วยกฎหมาย---การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีปกรองและคดีปกรองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ้ายปกรอง ค.ศ.2014,” ศาลประชาชนจีน (21 พฤษภาคม) : น 5.

⁴⁶⁴ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*

⁴⁶⁵ ศาลประชาชนสูงสุด, “การวิเคราะห์สถานการณ์ในการพิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ของศาลทั้งประเทศ ค.ศ.2014,” ศาลประชาชนจีน (14 พฤษภาคม 2015) : น. 5.

พิจารณาใหม่จำนวนทั้งสิ้น 121,000 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.05⁴⁶⁶ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า อัตราที่เพิ่มขึ้นในการอุทธรณ์คดีปกครองคิดเป็น 2.52 เท่าของคดีแพ่งและพาณิชย์ และ 2.78 เท่าของคดีอาญา

สำหรับศาลทั่วประเทศซึ่งรับคดีปกครองไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองที่ต้องชี้ขาดใหม่จำนวน 1,376 คดี มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.88⁴⁶⁷ ในขณะเดียวกันศาลทั่วประเทศรับคดีแพ่งและพาณิชย์ไว้พิจารณาเป็นคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่จำนวน 29,145 คดี มีอัตราลดลงร้อยละ 12.64⁴⁶⁸ ส่วนคดีอาญาที่ต้องชี้ขาดใหม่มีจำนวน 5,207 คดี คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 4.41 ของจำนวนคดีอาญาทั้งหมดที่ต้องการอุทธรณ์และตรวจสอบใหม่⁴⁶⁹ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า คดีแพ่งและคดีอาญามีแนวโน้มที่ต้องชี้ขาดใหม่ลดลง แต่คดีปกครองกลับมีอัตราที่ต้องชี้ขาดใหม่เพิ่มมากขึ้น

คดีปกครองมีอัตราที่มีการอุทธรณ์สูงและต้องชี้ขาดใหม่เพิ่มมากขึ้นนั้น ทำให้เป้าหมายที่ต้องการให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมของศาลเป็นสิ่งที่ห่างไกลออกไป ทั้งนี้เป็นผลที่เกิดจากการที่ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าไม่สามารถตัดสินคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขาดประสิทธิภาพ

(5) ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการบังคับคดีปกครอง

การดำเนินการบังคับคดีปกครองเป็นขั้นตอนสุดท้าย และสำคัญที่สุดของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เมื่อศาลประชาชนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาของศาลประชาชนนั้นจะมีผลบังคับแก่คู่กรณีโดยคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาของศาลประชาชน ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ชัดเจนว่า คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาคำสั่ง และการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนที่มีผลบังคับ⁴⁷⁰ ในกรณีที่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่นๆ ปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่ง และการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนที่มีผลบังคับดังกล่าว นั้น องค์กรฝ่ายปกครองหรือบุคคลภายนอกอาจยื่นคำขอต่อศาลประชาชนที่พิจารณาครั้งแรก และขอให้ศาลประชาชนที่พิจารณาคดีครั้งแรกบังคับให้ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ดังกล่าว

⁴⁶⁶ ศาลประชาชนสูงสุด, “การวิเคราะห์สถานการณ์ในการพิจารณาคดีอาญาของศาลทั่วประเทศ ค.ศ.2014,” ศาลประชาชนจีน, (7 พฤษภาคม 2015) : น. 5.

⁴⁶⁷ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*

⁴⁶⁸ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 465*, น.5.

⁴⁶⁹ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 466*, น.5.

⁴⁷⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 94

นั้นปฏิบัติ⁴⁷¹ หากผู้ที่ปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่ง และการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนที่มีผลบังคับดังกล่าวนั้น เป็นองค์กรฝ่ายปกครองศาลประชาชนที่พิจารณาคั้งแรกนั้นอาจบังคับให้ปฏิบัติได้ด้วย⁴⁷²

ในทางปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีปกครองเป็นปัญหาที่มีอยู่ในงานพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนตลอดมา และเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกระบวนการยุติธรรม⁴⁷³ โดยทั่วไป ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีปกครองจะเกิดขึ้นจากกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้ถูกบังคับคดี เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองมีฐานะที่เหนือกว่าองค์กรตุลาการและเอกชน ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการบังคับคดีปกครองของศาลได้ จึงส่งผลให้การบังคับคดีปกครองกับองค์กรฝ่ายปกครองเป็นไปได้ยาก ส่วนผู้แพคดีนั้นเกิดปัญหาในการบังคับคดีปกครองเพราะในประเทศจีนการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ⁴⁷⁴ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการต่อสู้คดี เนื่องจากคำพิพากษาของศาลประชาชนที่มีผลบังคับนั้นไม่มีการป้องปรามต่อองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองสามารถปฏิเสธตามคำบังคับหรือปฏิบัติตามคำบังคับแต่ปฏิบัติด้วยความล่าช้าได้ ทำให้คำพิพากษากลายเป็นเพียงเศษกระดาษเท่านั้น

ข้อมูลและปรากฏการณ์ที่ผิดปกติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่าระบบพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ให้ศาลประชาชนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรฝ่ายปกครอง ประกอบกับบุคลากร ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สินของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁷⁵ ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนได้โดยการใช้อำนาจดังกล่าวในการกดดันศาลประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่นไม่ให้ศาลประชาชนรับฟ้องคดีปกครอง หรือหากรับฟ้องคดีปกครองไว้แล้วก็ไม่อาจตัดสินในองค์กร

⁴⁷¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 95

⁴⁷² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 96

⁴⁷³ เจียง ปิซัน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.430.

⁴⁷⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 56
วรรคหนึ่ง

⁴⁷⁵ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 59 วรรคห้า และ มาตรา 61 วรรคสอง

ฝ่ายปกครองแพ็คดี เป็นต้น⁴⁷⁶ การที่ศาลประชาชนไม่กล้ารับฟ้องและตัดสินคดีปกครองนั้นไม่เพียงแต่ทำให้สถานะของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็น “ผู้ชี้ขาดข้อพิพาท” ค่อย ๆ เลื่อนหายไปเท่านั้นแต่ท้ายที่สุดย่อมจะทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน⁴⁷⁷ ดังนั้นหากไม่จัดตั้งศาลปกครองที่ให้มีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางโดยตรงเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการใช้อำนาจตุลาการ ระบบพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงยากต่อการอำนวยความสะดวกได้

5.2.2 ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสำคัญของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ปัญหาสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะปัญหาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ขาดความเป็นกลางและขาดความเป็นอิสระในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น เป็นปัญหาพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยปัญหาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระนั้นเป็นต้นกำเนิดของความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง ความยากลำบากในการวินิจฉัยคดีปกครอง และความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง ฯลฯ ทั้งนี้ ทำให้บทบาทของศาลประชาชนลดน้อยลงไปมาก ดังนั้นการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาพื้นฐานของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระ จึงเห็นว่าจะต้องมีการปฏิรูปเขตอำนาจศาล

เนื่องจากปัญหาการแบ่งเขตอำนาจศาลทางคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของระบบกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในประเทศจีน โดยระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลทางคดีปกครองนั้นมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่การพิจารณาคดีปกครอง การตัดสินคดีปกครองและการบังคับคดีปกครอง ซึ่งเขตอำนาจศาลที่กำหนดไว้อาจส่งผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ของคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจะออกมาในรูปแบบใด ประกาศของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 กำหนดไว้ว่า มีความจำเป็นที่จะต้องการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมต่อไป เพื่อให้องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีโดยความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ส่วนองค์กรตุลาการจะสามารถพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นกลางและเป็นอิสระได้นั้นขึ้นอยู่กับระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลทางคดีปกครองว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมหรือไม่

⁴⁷⁶ เจียง ปีซิน, “การศึกษาการปฏิรูปวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศจีน: เหตุผล ความจำเป็น และแนวทางของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน,” วารสารนิติศาสตร์จีน, เล่มที่ 4, น.5, (กุมภาพันธ์ 2013).

⁴⁷⁷ เพ็งอ้วง, น.5.

สำหรับระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลทางคดีปกครอง หมายถึง⁴⁷⁸ ระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลประชาชนในการรับฟ้องคดีปกครองครั้งที่ 1 ซึ่งประกอบด้วย 2 ประการคือ⁴⁷⁹ ระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลประชาชนในระดับชั้นเดียวกันในการรับฟ้องคดีปกครองครั้งที่ 1 และระบบการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลประชาชนในระดับสูงกว่าและศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าในการรับฟ้องคดีปกครองครั้งที่ 1 ซึ่งการปฏิรูประบบการแบ่งเขตอำนาจศาลนั้นประกอบด้วย การปฏิรูปในการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลประชาชนในระดับชั้นเดียวกันและการแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลประชาชนในระดับสูงกว่าและศาลประชาชนในระดับต่ำกว่าในการรับฟ้องคดีปกครองครั้งที่ 1

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้น ประเทศจีนจึงปฏิรูประบบเขตอำนาจศาลทางคดีปกครองโดยการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาล ให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบต่อคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่า และการให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หลักประกันความเป็นกลางและอิสระแก่ศาลประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยการปฏิรูประบบเขตอำนาจศาลมีดังต่อไปนี้

5.2.2.1 การแลกเปลี่ยนระหว่างเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครอง

โดยปกติการฟ้องคดีจะต้องฟ้องต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลนั้น แต่เนื่องจากปัญหาจากการจัดสรรงบประมาณของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อการแทรกแซงการพิจารณาคดีของศาล ประเทศจีนจึงได้ปฏิรูปศาลประชาชนระดับพื้นฐานโดยการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาล ซึ่งทำให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานสามารถพิจารณาคดีปกครองนอกเขตอำนาจของตนได้⁴⁸⁰ โดยศาลประชาชนระดับกลางจะเป็นผู้กำหนดว่าศาลประชาชนระดับพื้นฐานใดจะเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่อยู่นอกเขตอำนาจของตน ซึ่งเหตุผลของการปฏิรูปในแนวทางนี้มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่อยู่ในท้องที่ของตน ดังนั้นการที่ให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอีกแห่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองในอีกท้องที่ (นอกเขตศาล) ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการแทรกแซงโดยองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่พิจารณาคดี ส่วนการกำหนดให้ศาลประชาชนระดับกลางเป็นผู้กำหนดพื้นที่ในการพิจารณาก็สืบเนื่องมาจากการที่ศาล

⁴⁷⁸ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.89.

⁴⁷⁹ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.89.

⁴⁸⁰ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.89.

ประชาชนระดับกลางไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่จัดสรรงบประมาณให้แก่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปโดยการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองเป็นการปฏิรูปเฉพาะศาลประชาชนระดับพื้นฐานเท่านั้น จึงทำให้แนวทางดังกล่าวไม่ได้มีผลไปถึงศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนระดับสูง ทั้งที่ศาลประชาชนระดับกลางและศาลประชาชนระดับสูงต่างก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่ 1⁴⁸¹ ส่วนศาลประชาชนสูงสุดที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่ 1 นั้น⁴⁸² มีเพียงแห่งเดียวจึงไม่เกิดปัญหาในการแบ่งเขตอำนาจศาล

ขณะที่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่ 1 เป็นการทั่วไป⁴⁸³ ทำให้คดีปกครองส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับพื้นฐาน ศาลประชาชนระดับพื้นฐานจึงเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและจัดทำคำพิพากษาคั้งแรก เว้นแต่เป็นคดีปกครองที่มีกฎหมายหรือคำสั่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อนึ่งศาลประชาชนระดับพื้นฐานประกอบด้วย⁴⁸⁴

(ก) ศาลประชาชนระดับพื้นฐานประจำอำเภอและนคร

(ข) ศาลประชาชนระดับพื้นฐานประจำอำเภอปกครองตนเอง

(ค) ศาลประชาชนระดับพื้นฐานประจำเขตภายในนคร

ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้นกว่า 3,000 แห่ง⁴⁸⁵ โดยมีศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่จัดตั้งแผนกคดีปกครองจำนวน 2,918 แห่ง⁴⁸⁶ จากสถิตินี้แสดงให้เห็นว่า ศาลประชาชนระดับพื้นฐานเป็นศาลที่มีจำนวนมากที่สุด มีผู้พิพากษาการรับฟ้องคดีปกครองและพิจารณาคดีปกครอง และมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด⁴⁸⁷ ซึ่งการปฏิรูปการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองนั้นจึงควรเริ่มต้นจากการปฏิรูปศาลประชาชนระดับพื้นฐาน

⁴⁸¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 15 และ มาตรา 16

⁴⁸² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 17

⁴⁸³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 14

⁴⁸⁴ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 17

⁴⁸⁵ ซิน ซุนยิง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 392*, น.49.

⁴⁸⁶ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.90.

⁴⁸⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.89.

นอกจากนี้ ศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่ตั้งขึ้นมาในแต่ละเขตพื้นที่การปกครองในระดับอำเภอหรือนครจะได้รับงบประมาณและต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของศาลต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองเดียวกัน⁴⁸⁸ บุคลากรของศาลประชาชนระดับพื้นฐานก็ล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองเดียวกันทั้งสิ้น⁴⁸⁹ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติงานของศาลประชาชนระดับพื้นฐานมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลที่อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองเดียวกันอย่างแนบแน่น ในทางปฏิบัติ ฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นจึงมักใช้อำนาจดังกล่าวเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของศาลประชาชนระดับพื้นฐาน และด้วยเหตุผลนี้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานจึงมักไม่กล้าพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่กำหนดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

จากสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนั้นไม่เพียงแต่ไม่อาจระงับข้อพิพาททางคดีปกครองเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจศาลรวมถึงรัฐธรรมนูญและกฎหมายสูญเสียความศักดิ์สิทธิ์อันส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพรรครัฐบาล ปัจจุบันจึงเกิดการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองระหว่างบรรดาศาลประชาชนระดับพื้นฐานด้วยกัน

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชน ให้ยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนที่มีเขตอำนาจในเขตศาลนั้น หมายความว่าเขตอำนาจของศาลประชาชนเป็นเขตอำนาจเดียวกับเขตพื้นที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดีปกครอง การบัญญัติลักษณะนี้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และเพื่อความสะดวกแก่ศาลประชาชนในการพิจารณาคดีปกครอง แต่ในขณะเดียวกันก็อาจทำให้ศาลประชาชนขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ซึ่งในมาตรา 18 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าบางศาลพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่ของฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัตินี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครอง

การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองเกิดขึ้นครั้งแรกที่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวมณฑลเจ้อเจียงในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.2002 โดยให้ข้อพิพาททางคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไปหรือผู้ฟ้องคดีซึ่งมีจำนวนมากกว่า 10 คนเสนอต่อศาลประชาชนระดับกลาง และให้ศาลประชาชนระดับกลางเป็นผู้ออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ของฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี

⁴⁸⁸ ถง จื่อเว่ย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 421*

⁴⁸⁹ ถง จื่อเว่ย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 421*

การปฏิรูปตลอดระยะเวลาหนึ่งปี ตามสถิติของศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจว⁴⁹⁰ ระหว่างเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2002 ถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ.2003 ข้อพิพาททางคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไปที่กำหนดเงินไปจนถึงขั้นที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น มีคำพิพากษาของศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวทั้งหมดจำนวน 72 คดี ที่ตัดสินว่ารัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไปแพ้คดี จำนวน 45 คดี เป็นสัดส่วนร้อยละ 62.5 ของคดีทั้งหมดซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อน ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวได้ดำเนินข้อพิพาททางคดีปกครองเช่นเดียวกัน โดยมีคดีที่กำหนดเงินไปจนถึงขั้นที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดจำนวนทั้งสิ้น 107 คดี เป็นคดีที่ศาลตัดสินว่ารัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไปแพ้คดีเพียง 45 คดี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.2 ของคดีทั้งหมด จากสถิตินี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ต่อมาในเดือนเมษายน ปี ค.ศ.2006 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวได้ผ่านมติที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองครั้งแรก⁴⁹¹ โดยมีสาระสำคัญกำหนดว่า ให้มีการขยายขอบเขตของการรับฟ้องคดีปกครองในการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองไปถึงคดีปกครองทุกประเภท และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเลือกเขตอำนาจศาล กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเลือกศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่อยู่ภายในหรือภายนอกเขตพื้นที่ของการกระทำของฝ่ายปกครองได้

ในปัจจุบัน ศาลประชาชนระดับสูงมณฑลเจ้อเจียงกำลังเพิ่มวิธีการในการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองนั้นไปทั่วมณฑลเจ้อเจียง แต่ยังไม่สำเร็จเนื่องจากศาลประชาชนระดับพื้นฐานอื่นในระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ยอมรับวิธีการปฏิรูปนี้ หรือแม้แต่บางศาลที่ยอมรับวิธีดังกล่าวก็ยังคงประสบกับข้อจำกัดบางอย่างสำหรับคดีปกครองบางประเภทและบางเขตพื้นที่ซึ่งไม่เหมือนศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวที่สามารถปฏิรูปสำเร็จทั่วทั้งนคร

ในทางปฏิบัติการปฏิรูปการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องประสบปัญหาที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีชนะคดีแล้วฝ่ายปกครองกลับปฏิเสธการปฏิบัติตามคำบังคับคดีปกครองที่ออกโดยศาลซึ่งอยู่ต่างถิ่นกับตน ดังเช่น⁴⁹² ในปี ค.ศ.2001

⁴⁹⁰ กู ซุน, “การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองมีผลประโยชน์หรือไม่,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (14 พฤษภาคม 2007), น.10.

⁴⁹¹ เฟิงอ๋าง, น.10.

⁴⁹² วัง อีโบ, “นครไถโจว มณฑลเจ้อเจียง : การปฏิรูปในการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาล

คณะกรรมการหมู่บ้านทะเลสาบไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของศาลประชาชนระดับพื้นฐานในอำเภอของตนเอง คณะกรรมการหมู่บ้านทะเลสาบจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวโดยตรง โดยฟ้องว่ารัฐบาลเมืองหลินไห่ออกคำสั่งที่เกี่ยวกับที่ดินของหมู่บ้านทะเลสาบประมาณ 4.2 ไร่ ให้แก่บริษัทแห่งหนึ่งโดยมิชอบ

ต่อมาวันที่ 22 เมษายน ค.ศ.2001 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวได้รับคำฟ้องดังกล่าว และระบุให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอำเภอหยกแหวนรับผิดชอบคดีพิพาทนี้ และเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ.2001 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอำเภอหยกแหวนได้ตัดสินว่า ให้รัฐบาลเมืองหลินไห่ยกเลิกใบอนุญาตให้ใช้ที่ดินดังกล่าว แต่เวลาล่วงผ่านมาถึง 5 เดือน รัฐบาลเมืองหลินไห่ไม่เพียงแต่ไม่ยกเลิกใบอนุญาตการใช้ที่ดิน แต่ยังออกคำสั่งยกที่ดินของหมู่บ้านทะเลสาบอีก 7.66 ไร่ ให้แก่บริษัทเดิมอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ในเดือนเมษายน ค.ศ.2003 คณะกรรมการหมู่บ้านทะเลสาบจึงนำข้อพิพาทคดีปกครองที่เกี่ยวกับที่ดินระหว่างคณะกรรมการหมู่บ้านทะเลสาบและรัฐบาลเมืองหลินไห่ นั้นเสนอต่อศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวอีกครั้ง โดยในครั้งนี้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครไถโจวระบุให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอำเภอเทียนไถรับผิดชอบต่อคดีพิพาทนี้ และศาลประชาชนระดับพื้นฐานอำเภอเทียนไถมีคำตัดสินให้รัฐบาลเมืองหลินไห่แพ้คดี แต่ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลเมืองหลินไห่ก็ยังไม่เวนคืนที่ดินเหล่านี้ให้แก่หมู่บ้านทะเลสาบแต่อย่างใด คดีพิพาทของหมู่บ้านทะเลสาบจึงเป็นคดีปกครองคดีแรก⁴⁹³ ที่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานประจำเขตนครไถโจวใช้การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปนี้อาจช่วยจัดการแทรกแซงของฝ่ายปกครองได้ แต่ก็ยังต้องประสบกับความยากลำบากในการบังคับคดีปกครองอยู่ดี

ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าวิธีการนี้จะช่วยจัดการแทรกแซงของฝ่ายปกครอง แต่วิธีการดังกล่าวกลับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ต้องเดินทางไกลและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งศาลประชาชนเองก็ไม่สามารถบรรเทาภาระของคู่กรณีโดยการลดค่าธรรมเนียมศาลได้ เนื่องจากศาลก็มีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น หากต้องลดค่าธรรมเนียม

ในการพิจารณาคดีปกครองได้แก้ไขความยากลำบากในการการรับฟ้องคดีปกครองหรือไม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2007, www.people.com.cn.

⁴⁹³วัง อีโบ, “การศึกษาการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อแก้ปัญหาของการรับฟ้องคดีความยากลำบากในนครไถโจว มณฑลเจ้อเจียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2007, <http://www.enorth.com.cn>.

ศาลอีกก็จะเป็นการทำให้ศาลต้องพึ่งพิงรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น และเหตุนี้ก็จะทำให้กลับมาสู่ปัญหาเดิมที่เป็นช่องทางให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลนั่นเอง

ประการที่สาม การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองไม่สามารถแก้ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายปกครองได้ทั้งหมด เนื่องจากยังพบว่ามีการช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรท้องถิ่นด้วยกันซึ่งทำให้การทำงานของศาลประชาชนยังพบกับอุปสรรคในการทำงานอยู่ดี นอกจากนี้ยังพบว่า หากศาลประชาชนระดับกลางซึ่งจะเป็นผู้รับพิจารณาอุทธรณ์ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ แม้ว่าการทำงานของศาลประชาชนในระดับพื้นฐานจะมีประสิทธิภาพมากเพียงไร แต่เมื่อคดีนั้นมีการอุทธรณ์ผลแห่งคดีก็ไม่ได้สร้างความยุติธรรม เพราะศาลประชาชนผู้พิจารณาคดีก็ยังคงถูกแทรกแซงโดยองค์กรฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น กรณีของนครไถโจวมณฑลเจ้อเจียงที่มีการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองขึ้นสามารถช่วยขจัดการแทรกแซงของฝ่ายปกครองได้โดยศาลประชาชนระดับกลางนครไถโจวได้มอบคดีพิพาทซึ่งจำเลยเป็นรัฐบาลเมืองไถโจวแก่ศาลประชาชนระดับพื้นฐานเขตนครเจียวเจียงรับผิดชอบในการพิจารณาพิพาทคดีครั้งที่ 1 เมื่อคู่กรณีต้องการอุทธรณ์คดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับกลางนครไถโจว ซึ่งพบว่าศาลประชาชนระดับกลางนครไถโจวก็ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรฝ่ายปกครองนครไถโจวอยู่ จึงทำให้การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในขั้นแรก แต่การพิจารณาอุทธรณ์ที่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรฝ่ายปกครองก็ทำให้ผลของการพิจารณาคดีไม่อาจสร้างความเป็นธรรมได้

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

5.2.2.2 การให้ศาลประชาชนในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลระดับต่ำกว่า

การให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบต่อคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่า หมายถึง⁴⁹⁴ การให้คดีปกครองบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับพื้นฐานพิจารณาคดีครั้งแรกสามารถเสนอต่อศาลประชาชนระดับกลางได้ ตัวอย่างเช่น กรณีศาลประชาชนระดับสูงไหหลำได้ออกประกาศเกี่ยวกับการปฏิรูประดับเขตอำนาจศาลทางคดีปกครองในการเสริมสร้างการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยประกาศฉบับนี้กำหนดไว้ว่า “ให้เพิ่มระดับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพาทคดีปกครองตามความเหมาะสม สำหรับคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐบาลในระดับอำเภอ ระดับนคร หรือคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองในระดับมณฑล

⁴⁹⁴ เจียง ปิซิน, *อ้างแล้ว* *เซ็งอรรถที่ 393*, น.93.

หน่วยงานของรัฐ (กรม) คดีปกครองที่มีความสำคัญในระดับอำเภอ ระดับนคร คดีปกครองที่มีความยากซับซ้อนคดีปกครองประเภทใหม่นั้น ให้ศาลประชาชนระดับกลางรับผิดชอบในการรับฟ้องคดีครั้งที่ 1 เพื่อลดการแทรกแซงและการต่อต้านศาลประชาชนขององค์กรฝ่ายปกครองในการพิจารณาคดีปกครอง” การปฏิรูปโดยการเพิ่มระดับเขตอำนาจศาลในมณฑลใหญ่เหล่านี้ทำให้จำนวนของคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากอัตราการอุทธรณ์คดีทั่วประเทศภายหลังการปฏิรูประหว่างปี ค.ศ.2008–ค.ศ.2012 ซึ่งมีอัตราของคดีอุทธรณ์⁴⁹⁵ ร้อยละ 59.20 ร้อยละ 63.14 ร้อยละ 70.46 ร้อยละ 69.31 และร้อยละ 70.16 ตามลำดับ โดยจะเห็นได้ว่า อัตราของการอุทธรณ์มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี โดยอัตราของการอุทธรณ์ชี้ให้เห็นถึงการไม่ยอมรับในคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีครั้งแรก ดังนั้นเมื่ออัตราการอุทธรณ์เพิ่มมากขึ้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปโดยการให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่เขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่าไม่สามารถประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ การปฏิรูปโดยการให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่เขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่านั้น ยังต้องประสบกับปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง การให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลระดับต่ำกว่านั้นทำให้ประชาชนไม่สะดวกในการเข้าร่วมสู้คดี และทำให้ข้อพิพาททางคดีปกครองไม่ได้ระงับสิ้นไป อีกทั้งยังทำให้จำนวนคดีปกครองระหว่างศาลประชาชนระดับกลางและศาลประชาชนระดับสูงไม่มีความสมดุลกัน โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 14 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นศาลแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าร่วมสู้คดีปกครองได้อย่างสะดวก เพื่อให้ศาลประชาชนสามารถสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยสะดวก และเพื่อให้ศาลประชาชนสามารถตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบบริหารท้องถิ่นหรือไม่ เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ถ้าคดีปกครองทั้งปวงที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับพื้นฐานต้องเสนอต่อศาลประชาชนระดับกลาง แล้วจึงให้ศาลประชาชนระดับกลางเป็นศาลแรกที่รับฟ้องคดีปกครองนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าสู่คดีปกครองไม่สะดวก แต่การปฏิบัติงานของศาลประชาชนก็ต้องประสบกับความยากลำบากด้วยอันทำให้ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของศาลประชาชนระดับพื้นฐานไม่ถูกระงับโดยศาลในเขตพื้นที่นั้น อนึ่ง การกำหนดให้การฟ้องคดีครั้งแรกสามารถฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้ส่งผลให้จำนวนในการรับฟ้องคดีปกครองเกิดความไม่สมดุลอย่างมาก ถ้าคดีปกครองทั้งหมดตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลประชาชนระดับกลาง ย่อมหมายความว่า แผนกคดีปกครองของศาล

⁴⁹⁵ เจียง ปิซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 476*, น.6.

ประชาชนระดับกลางซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 363 แผนก⁴⁹⁶ ต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่ 1⁴⁹⁷ จำนวนประมาณ 130,000 คดี⁴⁹⁸ แผนกคดีปกครองของศาลประชาชนระดับสูงซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 33 แผนก⁴⁹⁹ ต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่ 2 จำนวนประมาณ 100,000 คดี (ตามอัตรา การยื่นอุทธรณ์ร้อยละ 70) ซึ่งเป็นภาระที่หนักเกินกว่าแผนกคดีปกครองของศาลประชาชน ระดับกลางและแผนกคดีปกครองของศาลประชาชนระดับสูงจะรับไว้พิจารณาได้ทั้งหมด

ประการที่สอง การให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่เขต อำนาจศาลในระดับต่ำกว่าไม่อาจจัดการปัญหาการแทรกแซงขององค์กรฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่การ ปกครองนั้น แม้จะให้ศาลประชาชนระดับกลางพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็น รัฐบาลในระดับอำเภอ ศาลประชาชนระดับกลางอาจมีความอิสระมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งบประมาณ ของศาลประชาชนระดับกลางก็ได้รับการจัดสรรจากองค์กรฝ่ายปกครองเหมือนกับศาลประชาชน ระดับพื้นฐาน เพียงแต่ผู้ที่จัดสรรให้ นั้นเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในระดับเดียวกับศาลประชาชน ระดับกลาง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลในระดับอำเภอและรัฐบาลในระดับนครมีความสัมพันธ์อย่าง ใกล้ชิด จึงอาจเป็นไปได้ว่าการพิจารณาคดีของศาลประชาชนระดับกลางก็ยังคงประสบปัญหาการถูก แทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครองอยู่ดี

ประการที่สาม การให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่ใน เขตอำนาจศาลระดับต่ำกว่านั้นไม่อาจจัดการเข้ามาจำกัดความเห็นโดยสภาผู้แทนประชาชนได้ ใน ปัจจุบันศาลประชาชนส่วนใหญ่ไม่กล้าพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความยุติธรรม เนื่องจากถูกจำกัดโดย “ความเห็นชอบ” ของรัฐบาล เพราะศาลประชาชนในระดับอำเภอ และระดับนครนั้นไม่มีการแบ่งเขต

⁴⁹⁶ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 388*

⁴⁹⁷ ในประเทศจีน ศาลประชาชนระดับพื้นฐาน ศาลประชาชนระดับกลาง ศาลประชาชน ระดับสูง และศาลประชาชนสูงสุดล้วนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีครั้งที่ 1 หากคู่ความไม่พอใจคำ วินิจฉัยในการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งที่ 1 ของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ คู่ความอาจยื่น อุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งภายในระยะเวลา 15 วัน หากคู่ความไม่พอใจ คำสั่งในการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งที่ 1 ของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ คู่ความอาจยื่น อุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งภายในระยะเวลา 10 วัน ดังนั้น การอุทธรณ์คดี ทำได้ครั้งเดียว เมื่อคดีปกครองใดได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลประชาชนถึง 2 ครั้งแล้วก็ เป็น อันถึงที่สุด

⁴⁹⁸ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.6.

⁴⁹⁹ ศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 388*

การปกครอง เขตการปกครองที่จัดตั้งโดยนครจึงต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น⁵⁰⁰ ส่วนรัฐบาลประชาชนในระดับอำเภอ และระดับนครที่ไม่มี การแบ่งการปกครองเป็นเขตมีคณะผู้แทนสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการแสดง “ความเห็นชอบ” ต่อการรายงานของศาลประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ศาลประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าศาลประชาชนในท้องถิ่นมักจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลในท้องถิ่นด้วย

อนึ่ง สมาชิกของสภาผู้แทนประชาชนในระดับมณฑลนครชั้นตรงต่อรัฐบาลกลาง นครที่มีการแบ่งการปกครองเป็นเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของสภาประชาชนในระดับรองลงไป 1 ชั้น สำหรับสมาชิกของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับอำเภอและระดับนครที่ไม่มี การแบ่งการปกครองเป็นเขต เขตการปกครองที่จัดตั้งโดยนคร ตำบล ตำบลของชนชาติ และแขวง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง⁵⁰¹ ส่วนสมาชิกที่สำคัญของรัฐบาลประชาชนในท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่น⁵⁰² จึงเห็นได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นกับผู้แทนสภาประชาชนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น การทำงานของศาลประชาชนจึงยังคงมีอุปสรรคอยู่ แม้จะมีการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลแล้วก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนประชาชนระดับอำเภอแล้วพบว่า สภาผู้แทนประชาชนระดับถัดจากอำเภอลงมาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับอำเภอ แม้ว่าจะมีการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลแต่ตราบไต่ที่ต้องรายงานและได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นอยู่ก็ยังคงทำให้ศาลประชาชนถูกแทรกแซงอยู่ดี

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปในการให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่เขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่านั้นยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะศาลประชาชนไม่สามารถทำหน้าที่ในควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้

5.2.2.3 การให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ

การให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ หมายถึง⁵⁰³ การส่งคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับพื้นฐาน

⁵⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 128

⁵⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 97

⁵⁰² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 101

⁵⁰³ ศาลประชาชนสูงสุด, “ประกาศโครงการนำร่องที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองสังกัดส่วนรวม ค.ศ.2013,” ศาลประชาชน (14 มกราคม 2013) : น.2.

ให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอื่นๆพิจารณาคดีตามที่ศาลประชาชนในระดับสูงกว่าระบุและให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานอื่น ๆ เป็นศาลแรกที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ

ในปี ค.ศ.2010 ศาลประชาชนระดับกลางนครลี่หู่ย มณฑลเจ้อเจียงได้ลงมติ “การเสริมสร้างระบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะ”⁵⁰⁴ โดยมติฉบับนี้กำหนดไว้ว่าศาลประชาชนระดับพื้นฐานซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 9 แห่งภายในเขตพื้นที่การปกครองของนครลี่หู่ย มณฑลเจ้อเจียง ให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐาน 3 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกด้วย ระบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะนี้มีผลทำให้ศาลประชาชนที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีระยะทางห่างจากพื้นที่ที่มูลคดีพิพาททางปกครองนั้นเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยลดการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครองได้

ต่อมาในปี ค.ศ.2013 ศาลประชาชนสูงสุดได้สรุปผลการปฏิรูปการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะและได้อนุมัติ “โครงการนำร่องการดำเนินคดีปกครองโดยการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะ ค.ศ.2013” โดยโครงการนี้กำหนดให้ศาลประชาชนระดับสูงแต่ละศาลทำหน้าที่ในการเลือกศาลประชาชนระดับกลางสองถึงสามแห่ง และให้ศาลประชาชนระดับกลางที่ได้รับเลือกนั้นมีหน้าที่ทำการเลือกศาลประชาชนระดับพื้นฐานสองถึงสามแห่งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรก ซึ่งล้วนเป็นคดีปกครองทั้งหมดที่อยู่ภายในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับกลางนั่นเอง

เพื่อปฏิบัติตามมติของศาลประชาชนสูงสุดเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2014 นครซูเจี้ยนมณฑลเจ้อเจียงจึงได้ดำเนินการปฏิรูปรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะทั่วทั้งนคร โดยให้คดีปกครองภายในพื้นที่การปกครองรวมอยู่ในศาลประชาชนระดับพื้นฐานหนึ่งแห่ง ซึ่งก็คือศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครซูเจี้ยน ส่วนคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครซูเจี้ยนทั้งหมด ให้ศาลประชาชนระดับกลางนครซูเจี้ยนทำการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรก และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์จึงให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนระดับพื้นฐานนครซูเจี้ยนที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะนั้น เป็นผู้คัดเลือกตุลาการภายในเขตพื้นที่การปกครอง อีกทั้งปรับเปลี่ยนตำแหน่งและเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งให้สูงขึ้น

การปฏิรูปนี้มีประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีส่วนช่วยในการอำนวยความสะดวกให้เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้โดยปรากฏตามข้อมูลสถิติดังต่อไปนี้⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ ศาลประชาชนระดับกลางนครลี่หู่ย มณฑลเจ้อเจียง, “ความเห็นที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างระบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2015, <http://www.zjlsccourt.com/lishui/swgk/wjzd/2011-09-08/1961.html>.

⁵⁰⁵ ไต หลี่จวน, “ศาลประชาชนนครซูเจี้ยนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยรวมกันนั้น

วันที่ 31 ธันวาคม 2014 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานแห่งหนึ่งที่เป็นศาลโดยเฉพาะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรก ได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาทั้งสิ้น 67 คดี ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้น 30 คดี แบ่งเป็นคดีที่พิจารณาจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดจำนวน 30 คดี คิดเป็นอัตราร้อยละ 69.89 ซึ่งในจำนวนนั้น ฝ่ายปกครองแพ้คดีจำนวน 11 คดี คิดเป็นอัตราร้อยละ 36.7

การปฏิรูประบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเขตพื้นที่ของศาลประชาชนซ้อนทับกับเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งการปฏิรูประบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะนั้นประสบความสำเร็จเพียงระยะแรกเท่านั้น แต่ในท้ายที่สุดก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงการช่วยเหลือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองได้ เนื่องจากศาลประชาชนที่รับฟ้องคดีปกครองต้องประสบกับความกดดันในการรับฟ้องคดีปกครองและการพิจารณาคดีปกครองมากขึ้น ทำให้ศาลส่วนใหญ่ไม่ยินยอมรับฟ้องคดีปกครอง อีกทั้งการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่นอกเขตพื้นที่การปกครอง ทำให้ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคในการบังคับคดีปกครองอีกด้วย

5.3 ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ด้วยเหตุตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีปกครองของศาลประชาชนมีความจำเป็นที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน เนื่องจากศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศาลตั้งอยู่ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลในเขตพื้นที่ที่มูลคดีเกิด เป็นการทำให้เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเป็นพื้นที่เดียวกันกับองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสรรงบประมาณให้ ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาคดีของศาลที่ไม่เป็นอิสระได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนเป็นขั้นตอนที่จำเป็นในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยสังคมนิยม และเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศจีน

5.3.1 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัยบทบัญญัติของ

กฎหมาย

กฎหมายที่อ้างนำมาใช้ในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนนั้นประกอบด้วย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982
- (2) กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006

เรียกความสนใจของสื่อมวลชน,”สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2015, <http://www.jschina.com>.

(3) กฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.1.1 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 124 บัญญัติไว้ว่า ประเทศจีนมีอำนาจจัดตั้งศาลทหาร และศาลประชาชนชำนาญพิเศษประเภทอื่น ๆ บทบัญญัติที่ยกมานี้ กล่าวถึงการจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษโดยทั่วไปในประเทศจีน แต่มิได้อธิบายรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่าศาลเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไรและมีศาลอะไรบ้าง ในทางปฏิบัติเองก็ไม้อาจทราบจำนวนศาลประชาชนชำนาญพิเศษที่จัดตั้งขึ้นได้อย่างแน่ชัด ในปัจจุบันศาลที่นับว่าเป็นศาลประชาชนชำนาญพิเศษในประเทศจีนนั้น อาทิ ศาลทหารศาลพาณิชย์นาวีประจำเมืองท่า ศาลขนส่งทางรถไฟ ศาลป่าไม้ และศาลทรัพย์สินทางปัญญา หากมองว่าศาลปกครองเป็นศาลประชาชนชำนาญพิเศษประเภทหนึ่ง ก็จะสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และการจัดตั้งศาลปกครองเองก็ได้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือทำให้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 แต่อย่างไร

5.3.1.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัยกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี สำหรับประเภทของศาลประชาชนนั้นมีดังต่อไปนี้

- (1) ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ
- (2) ศาลทหาร และศาลประชาชนชำนาญพิเศษอื่น ๆ
- (3) ศาลประชาชนสูงสุด

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนชำนาญพิเศษเหล่านี้มาจากกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ⁵⁰⁶ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษโดยทั่วไปในประเทศจีน เนื่องจากศาลประชาชนชำนาญพิเศษมีจำนวนหลายประเภทด้วยกัน กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 จึงมิได้แสดงรายการของศาลประชาชนชำนาญพิเศษว่ามีศาลอะไรบ้างและมีจำนวนเท่าใด แต่บัญญัติไว้ว่าประเทศจีนอาจจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษประเภทอื่นขึ้นมาได้ และคณะกรรมการประจำ

⁵⁰⁶ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 28

ของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจกำหนดโครงสร้างและขอบเขตหน้าที่ของศาลประชาชน ชำนาญพิเศษด้วย ดังนั้น กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 ย่อมใช้เป็นรากฐานในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนได้และการจัดตั้งศาลปกครองเองก็มิได้เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด

5.3.1.3 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยอาศัยกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014

การจัดการแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นทิศทางที่สำคัญในการปฏิรูประบบศาลประชาชน โดยเฉพาะระบบกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในช่วงตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เขตอำนาจของศาลประชาชนในระดับมณฑล นคร และอำเภอ ต่างตกอยู่ภายใต้การจัดสรรงบประมาณจากองค์กรปกครองมณฑล นคร และอำเภอตามลำดับ⁵⁰⁷ จึงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชน⁵⁰⁸ โดยผ่านทางอำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการจัดสรรงบประมาณ และอำนาจการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินี้มีหลายประการ ตัวอย่างเช่น ความยากลำบากในการรับฟ้องคดี ความยากลำบากในการวินิจฉัยคดี เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ แม้ศาลประชาชนจะได้ดำเนินการปฏิรูปด้วยวิธีต่าง ๆ อาทิ การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี การให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่า และการให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ เพื่อจัดการแทรกแซงขัดขวางจากองค์กรฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก และยังไม่สามารถแก้ปัญหาหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นฐานนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 18 วรรคสอง จึงได้บัญญัติว่า เมื่อศาลประชาชนสูงสุดอนุญาต ศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าบางศาลพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่ของฝ่ายปกครอง กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่า ให้มีศาลประชาชนบางศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ และให้ศาลดังกล่าวอาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

⁵⁰⁷ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2004 มาตรา 59 วรรคห้า และ มาตรา 61 วรรคสอง

ซึ่งเป็นคดีที่อยู่นอกเขตอำนาจได้ ซึ่งการกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองนอกเขตพื้นที่เป็นการแก้ปัญหาการแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตอำนาจเดียวกับศาลปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังช่วยให้การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนมีเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุน และยังเป็นหลักประกันที่ช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการฟ้องคดีปกครองในประเทศดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1) การแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดี โดยเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องร้องคดีปกครอง โดยรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1.1) หลักการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีและหลักการห้ามแทรกแซงการรับฟ้องคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลประชาชนมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ และต้องรับฟ้องคดีปกครองโดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง ในมาตรา 3 วรรคสอง กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงหรือขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้เป็นหลักประกันที่ทำให้การรับฟ้องคดีปกครองเป็นไปอย่างชอบธรรมและมีความเป็นอิสระ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การถูกองค์กรปกครองแทรกแซงมีผลทำให้ศาลประชาชนไม่ยินยอมรับฟ้องคดีปกครอง หรือไม่กล้ารับฟ้องคดีปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1.2) การทำลายอุปสรรคในการรับฟ้องคดีปกครองโดยระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง

สำหรับระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครองนั้นที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ในมาตรา 51 โดยมีสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

(ก) หลักการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง

เมื่อศาลประชาชนได้รับคำฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัตินี้ ศาลประชาชนจะต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครอง⁵⁰⁹

(ข) การตรวจสอบคำฟ้องและการจัดการคำฟ้อง

เมื่อศาลประชาชนไม่สามารถตัดสินได้ว่าคำฟ้องที่ได้รับมานั้นเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัติหรือไม่ ศาลประชาชนจะต้องรับสำนวนคำฟ้องไว้ก่อนและทำหลักฐานเป็นหนังสือโดยระบุวันที่ศาลได้รับคำฟ้องนั้นและออกคำสั่งว่าจะรับหรือไม่รับคำฟ้องคดีภายใน 7 วัน หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีและศาลจะออกคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลประกอบด้วย และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยนี้ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนได้⁵¹⁰

(ค) การแนะนำและการช่วยแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

หากคำฟ้องไม่สมบูรณ์หรือมีข้อผิดพลาดในประการอื่น ศาลต้องแจ้งข้อบกพร่องให้แก่ผู้ฟ้องคดีและแจ้งแก่คู่กรณีถึงสิ่งสำคัญที่ต้องเพิ่มเติมเข้าไปในคำฟ้องและสิ่งที่ต้องทำเพื่อให้ถูกต้องทั้งหมดภายในครั้งเดียว ทั้งนี้ศาลจะปฏิเสธไม่รับคำฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยที่ยังไม่ได้ชี้แจงข้อบกพร่องแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้⁵¹¹

(ง) การจัดการข้อร้องเรียนซึ่งเกิดจากการกระทำของศาลที่ขัด**ต่อระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง**

เมื่อศาลประชาชนไม่รับคำฟ้องหรือรับสำนวนคดีปกครองแต่ไม่จัดทำหลักฐานเป็นหนังสือ หรือไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงเนื้อหาของคำฟ้องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีอาจจะอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้ และศาลประชาชนในระดับสูงกว่าจะต้องออกคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง และลงโทษผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด⁵¹²

ระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครองดังกล่าวเน้นย้ำว่า การปฏิบัติงานของศาลประชาชนต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือตลอดช่วงการรับฟ้องคดีปกครอง หากคำฟ้องมีข้อบกพร่องศาลประชาชนต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องทราบข้อมูลทั้งหมดที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมเพียง

⁵⁰⁹ หมายเหตุวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง

⁵¹⁰ หมายเหตุวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51 วรรคสอง

⁵¹¹ หมายเหตุวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51 วรรคสาม

⁵¹² หมายเหตุวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51 วรรคสี่

ครั้งเดียว และถ้าศาลประชาชนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็จะมีบทลงโทษสำหรับผู้พิพากษาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

(1.3) การเสริมสร้างการตรวจสอบการรับฟ้องคดีปกครองโดยระบบการฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าโดยตรง

เมื่อศาลประชาชนไม่รับฟ้องคดีปกครองและออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง⁵¹³ บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีฟ้องคดีปกครองต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรงซึ่งเป็นการทำลายระดับเขตอำนาจศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีให้เป็นไปตามความเป็นจริง อีกทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันของคู่กรณีในการฟ้องคดีปกครอง และเสริมสร้างการควบคุมตรวจสอบศาลประชาชนระดับต่ำกว่าโดยศาลประชาชนระดับสูงกว่า

(1.4) การวินิจฉัยไม่รับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชนซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ปราศจากเหตุผลตามสมควรนั้นเป็นเรื่องโดยชอบธรรมที่ควรให้มีการดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า เมื่อศาลประชาชนตัดสินว่าไม่รับคำฟ้องคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้ และศาลประชาชนจะต้องทำหน้าที่ในการนำคดีที่ศาลไม่รับฟ้องนั้นกลับมาพิจารณาใหม่ บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของศาลประชาชนที่มุ่งมั่นจะแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง

(2) การแก้ไขปัญหาคความยากลำบากในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาคความยากลำบากในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

(2.1) การเพิ่มระบบที่บังคับให้ผู้รับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครองต้องมาให้การในชั้นศาล⁵¹⁴

เพื่อให้ฝ่ายปกครองตระหนักว่า การกระทำทางปกครองต้องทำตามกฎหมายให้อำนาจโดยมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.

⁵¹³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 52

⁵¹⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคสาม

2014 มาตรา 3 วรรคสาม กำหนดให้ผู้รับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องเป็นคดีต้องมาให้การในชั้นศาล ถ้าผู้รับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าสู่คดีปกครองในชั้นศาลได้ จะต้องมอบหมายให้พนักงานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่คดีปกครองในชั้นศาลแทน บทบัญญัตินี้ทำให้ผู้รับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครองต้องให้ความสำคัญกับเรื่องปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด และต้องขึ้นสู่คดีปกครองในชั้นศาล เพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองได้ระงับสิ้นไปภายในระยะเวลาอันสมควร และเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนเป็นไปโดยไร้ความหมาย

(2.2) การปรับปรุงเขตอำนาจศาลนั้น

เพื่อการป้องกันการแทรกแซงที่อาจจะเกิดขึ้นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า เมื่อศาลประชาชนสูงสุดอนุญาต ศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าบางศาลพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่ของฝ่ายปกครอง⁵¹⁵ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายกำหนด ให้ศาลประชาชนระดับกลางมีเขตอำนาจในการรับฟ้องคดีปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐบาลในระดับอำเภอขึ้นไป⁵¹⁶ และกำหนดให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่ามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกซึ่งเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับล่าง⁵¹⁷ นี้หมายความว่า ศาลประชาชนระดับสูงกว่ามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่หนึ่งซึ่งเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับต่ำกว่า แต่ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งที่หนึ่งซึ่งเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับสูงกว่า มาตรการดังกล่าวเป็นการลดการแทรกแซงและการเป็นต่อด้านการถูกแทรกแซง อีกทั้งยังเป็นหลักประกันพื้นฐานทางกฎหมายให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

(2.3) การกำหนดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการพิสูจน์พยานหลักฐาน

อย่างชัดแจ้ง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 37 กำหนดไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีอาจเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น แม้พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีนำเสนอไม่สามารถรับฟังได้ก็มิได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากภาระการพิสูจน์ บทบัญญัตินี้เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องมีภาระในการพิสูจน์การกระทำของตนเองว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการเสนอ

⁵¹⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 18 วรรคสอง

⁵¹⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 15(1)

⁵¹⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 24

พยานหลักฐานต่อศาลโดยพิสูจน์ว่าฝ่ายปกครองได้กระทำผิดจริง เพื่อให้คู่กรณีสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2.4) การเพิ่มมาตรการการลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองล่าช้า

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 58 กำหนดไว้ว่า เมื่อศาลประชาชนออกหมายเรียกให้มาศาล หากผู้ฟ้องคดีไม่มาโดยปราศจากเหตุอันสมควรหรือออกจากศาลในระหว่างการนั่งพิจารณาโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาลศาลประชาชน อาจถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นเป็นการถอนฟ้อง และในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาศาลโดยปราศจากเหตุอันสมควรหรือออกจากศาลในระหว่างการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาล ศาลประชาชนอาจพิจารณาคดีโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดนัดได้ หากปรากฏต่อศาลประชาชนว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการดังกล่าวข้างต้นศาลประชาชนอาจจะเปิดเผยสถานการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนี้ได้โดยออกรายงานประกาศต่อสังคม หรืออาจเสนอความเห็นต่อองค์กรตรวจสอบหรือผู้บังคับบัญชาว่า ควรจะให้ลงโทษต่อผู้ที่รับผิดชอบหลัก หรือผู้รับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายที่กำหนด⁵¹⁸

อนึ่ง การปรับปรุงมาตรการทางการบังคับสำหรับการกระทำที่ขัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และเพิ่มระดับการลงโทษ โดยให้ค่าปรับสูงสุดไปถึง 10,000 หยวน ผนวกกับศาลประชาชนอาจคุมขังหรือดำเนินคดีอาญาต่อผู้ที่รับผิดชอบหลักหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงได้ตามพฤติการณ์และระดับความร้ายแรง⁵¹⁹ ทั้งมาตรการดังกล่าวนี้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2.5) การเสริมสร้างหลักการตรวจสอบระเบียบทั่วไป และวิธีการในการจัดทำพิพากษาของศาล

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า เมื่อประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นเห็นว่าระเบียบทั่วไปของรัฐหรือองค์กรท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นคำร้องให้ทบทวนระเบียบทั่วไปพร้อมกับคำฟ้องที่กล่าวหาว่า ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยก็ได้⁵²⁰ สำหรับระเบียบทั่วไปนั้นมีระดับชั้นต่ำกว่าระเบียบการบริหาร และเป็นระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรี รัฐบาลประชาชนท้องถิ่น

⁵¹⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 66 วรรคสอง

⁵¹⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง

⁵²⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา วรรคหนึ่ง 53

และหน่วยงานภายใต้รัฐบาลประชาชนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงระเบียบการบริหารหรือระเบียบการบริหารท้องถิ่น⁵²¹ หากศาลประชาชนเห็นว่าระเบียบทั่วไปดังกล่าวนี้มีขอบด้วยกฎหมาย ศาลจะเสนอแนวทางการแก้ไขต่อองค์กรที่ออกระเบียบทั่วไป เพื่อให้องค์กรที่ออกระเบียบทั่วไปนั้นแก้ไขให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้⁵²²

บทบัญญัตินี้ทำให้คดีปกครองมีความยุติธรรม เป็นการปกป้องสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน และเพื่อบรรลุดุลยภาพระหว่างการระงับข้อพิพาททางปกครองและเพื่อเสริมสร้างการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองที่ไม่เหมาะสม ศาลประชาชนจะพิพากษาเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีความไม่เหมาะสมนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการเรื่องนั้นใหม่⁵²³

ดังนั้นศาลประชาชนไม่เพียงแต่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ยังควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ทำให้ศาลประชาชนมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และให้การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(3) การแก้ไขปัญหาสำคัญของความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาสำคัญของความยากลำบากในการบังคับคดีปกครอง โดยรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

(3.1) การแก้ไขปัญหาในการบังคับคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่ศาลตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการกระทำทางปกครองใหม่

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 71 กำหนดไว้ว่า “เมื่อศาลประชาชนมีคำตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการกระทำทางปกครองนั้นใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องไม่กระทำการเหมือนเดิมโดยอ้างข้อเท็จจริงและเหตุผลเดียวกัน” สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้ คือ การเน้นให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติงานตามคำพิพากษาของศาลที่มีผลบังคับและห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหลีกเลี่ยงคำพิพากษาของศาล

⁵²¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 2014.ศ.มาตรา วรรคสอง 53

⁵²² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 2014.ศ.มาตรา 64

⁵²³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 2014.ศ.มาตรา 70

(3.2) การบังคับตามคำพิพากษาของศาล

กฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 94 กำหนดไว้ว่า คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่ง หรือหนังสือการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชนที่มีผลใช้บังคับ

(3.3) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลบังคับคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 95 กำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามคำพิพากษา คำสั่งหรือหนังสือการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชน องค์กรฝ่ายปกครองหรือบุคคลภายนอก อาจขอศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกดำเนินการบังคับคดี หรือให้องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับคดีตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ ดังนั้นไม่เพียงแต่องค์กรฝ่ายปกครองที่อาจขอศาลประชาชนบังคับคดีปกครองได้ บุคคลภายนอกก็มีสิทธิขอศาลประชาชนบังคับคดีปกครองได้ด้วย

(3.4) การเพิ่มระดับการลงโทษต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล

กฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 96(3) กำหนดไว้ว่า เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่งหรือหนังสือการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชน ศาลประชาชนอาจลงโทษโดยการออกประกาศการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต่อสาธารณะ⁵²⁴ และอาจจะคุมขังผู้บังคับบัญชาโดยตรงและผู้รับผิดชอบอื่น ๆ โดยตรงได้ หากการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างร้ายแรง เป็นความผิดทางอาญาก็ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย⁵²⁵

ตัวบทของกฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักประกันที่ทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนมีความยุติธรรม และเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนมีความเป็นไปได้

⁵²⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 96(3)

⁵²⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาศัตปิครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 96(5)

5.3.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 ให้การรับรองว่า พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นผู้นำของประเทศจีน⁵²⁶ การยึดมั่นการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นความต้องการพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยสังคมนิยมซึ่งเป็นการประสานระหว่างผลประโยชน์และความสุขของประชาชนทุกชนชาติในจีน และเป็นความชอบธรรมของการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม แต่การสร้างประชาธิปไตยสังคมนิยมต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีน อำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญที่สุดของระบบสังคมนิยมอันเป็นหลักประกันพื้นฐานของประชาธิปไตยสังคมนิยม ดังนั้นการสร้างประชาธิปไตยสังคมนิยมของประเทศจีนต้องอาศัยแนวทาง มาตรการ และนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น การปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนหรือการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนต้องตกอยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทาง มาตรการ และนโยบาย ฯลฯ ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนด้วยและที่สำคัญที่สุดคือ ต้องได้รับสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีน หรือสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน สำหรับแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีน หรือการสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีรายละเอียดแสดงให้เห็นซึ่งปรากฏอยู่ในมติของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยมีการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 และการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 อีกทั้งยังมีการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 เรื่องอำนาจนโยบายพื้นฐานให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.3.2.1 บทบาทของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อองค์กรตุลาการ

แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 123 กับมาตรา 126 และกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด และไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรทางสังคม หรือบุคคลใด ๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนนั้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพรรคคอมมิวนิสต์

⁵²⁶ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

จีน เพราะในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน⁵²⁷ ประเทศจีนได้รับชัยชนะในการปฏิวัติระบอบประชาธิปไตยประชาชนใหม่ และประสบความสำเร็จในภารกิจด้านสังคมนิยม...ประเทศจีนยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นของสังคมนิยมอีกเป็นเวลายาวนาน ภารกิจพื้นฐานของประเทศจีน คือ การพัฒนาประเทศจีนสู่ความทันสมัยตามแนวทางสังคมนิยมลักษณะพิเศษของประเทศจีนโดยผนึกกำลังกัน ประชาชนแต่ละชนชาติในประเทศจีนจะร่วมมือกันต่อไป ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน...” ซึ่งแม้จะมีตัวบทของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนทำหน้าที่เป็นอิสระ ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรทางสังคมนิยม แต่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่า องค์กรของประเทศจีนทุกองค์กรล้วนต้องอยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ศาลประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในประเทศจีนก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนและศาลประชาชนนั้น ประธานศาลประชาชนจะต้องเป็นกรรมการของ “คณะกรรมการกฎหมายและการเมือง”(Politics and Law Committee)⁵²⁸ โดยคณะกรรมการกฎหมายและการเมือง ประกอบด้วยสองส่วน คือ

⁵²⁷ พรรคคอมมิวนิสต์จีนจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1921 โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นพรรคการเมืองที่เป็นผู้ก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนและเป็นผู้นำของประชาชนแต่ละชนชาติในประเทศจีน ในปัจจุบันพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก สำหรับโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้รับการกำหนดไว้ในธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Constitution of the Communist Party of China) ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ องค์กรของพรรคส่วนกลางและองค์กรของพรรคส่วนท้องถิ่น องค์กรของพรรคส่วนกลางมาจากองค์กรของพรรคส่วนท้องถิ่น องค์กรของพรรคส่วนกลางมีอำนาจเหนือองค์กรของพรรคส่วนท้องถิ่น สำหรับองค์กรของพรรคส่วนกลาง ประกอบด้วย สมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน (National Congress of the Communist Party of China) คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งศูนย์กลางพรรค (Central Politics and Law Commission) คณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Central Military Commission) คณะกรรมการตรวจสอบวินัยส่วนกลาง (The Central Commission for Discipline Inspection) คณะกรรมการพรรคกลาง (Central Committee) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ (Party Secretary) คณะกรรมการการเมือง (The Committee of the Political Bureau) และคณะกรรมการถาวร กรรมการเมือง (The Standing Committee of the Political Bureau)

⁵²⁸ คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองเป็นองค์กรนำขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับองค์กรยุติธรรม เช่น ในส่วนกลาง มีดังต่อไปนี้ ศาลประชาชนสูงสุด อัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

“คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งท้องถิ่น” (Local Politics and Law Commission) และ “คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งศูนย์พรรคกลาง” (Central Politics and Law Commission)⁵²⁹ คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองเป็นองค์กรหลักของพรรคคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นประธานศาลประชาชนสูงสุด หรืออธิบดีศาลประชาชนระดับท้องถิ่นล้วนเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเข้าไปเป็นกรรมการของคณะกรรมการกฎหมายและการเมืองทั้งสิ้น กล่าวคือ ประธานของศาลประชาชนสูงสุดจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของคณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งศูนย์พรรคกลางด้วย โดยคณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งศูนย์พรรคกลางเป็นองค์กรหลักของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในส่วนกลาง และเป็นองค์กรที่เป็นผู้นำของศาลประชาชนสูงสุดด้วย สำหรับอธิบดีของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นกรรมการของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของคณะกรรมการกฎหมายและการเมืองในท้องถิ่น

ส่วนนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศาลประชาชนอาจแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย ในทางปฏิบัติพรรคคอมมิวนิสต์จีนอาจเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของศาลประชาชน เช่น ในช่วง “การปฏิวัติวัฒนธรรม” (Cultural Revolution) นักการเมืองที่มีอำนาจในเวลานั้นได้ก่อตั้ง “กลุ่มพิจารณาคดีพิเศษ” (Special Case Group) ขึ้นโดยปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการลงโทษคดีที่ตนมีส่วนได้เสียจึงทำให้ศาลประชาชนถูกลดบทบาทลง

ในช่วงปี ค.ศ.1998-2008 ศาลประชาชนสูงสุดมีท่านหวาง หยาง เป็นประธานศาลประชาชนสูงสุด โดยท่านหวาง หยาง เน้นย้ำว่า การปฏิบัติงานของศาลประชาชนต้องเป็นไปตามหลักการของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และปฏิเสธหลักการที่ศาลประชาชนอาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ท่านหวาง หยาง ผู้นี้มีบทบาทสำคัญในเรื่องการที่ศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีด้วยความยุติธรรม ทั้งในเชิงเนื้อหาและในเชิงรูปแบบของกระบวนการพิจารณาคดี อนึ่ง ศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีโดยความเป็นอิสระและความเป็นกลางด้วย เพื่อให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน

และกระทรวงยุติธรรม สำหรับในส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้ ศาลประชาชนในท้องถิ่น อัยการในท้องถิ่น สำนักงานตำรวจในท้องถิ่น และหน่วยงานยุติธรรมในท้องถิ่น

⁵²⁹ คณะกรรมการกฎหมายและการเมืองแห่งศูนย์กลางพรรคจัดตั้งขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ.1980 ซึ่งภายหลังจาก “การปฏิวัติวัฒนธรรม” (Cultural Revolution) สิ้นสุดลงโดยการปฏิวัติวัฒนธรรมนั้นทำให้เกิดโคกนาฏกรรมครั้งใหญ่

ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 เมื่อมีการเปลี่ยนประธานศาลประชาชนสูงสุดคนใหม่ซึ่งท่านหวาน เจิงจุน เข้ารับดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลประชาชนสูงสุดใหม่ ท่านหวาน เจิงจุน ได้เปลี่ยนทิศทางของนโยบายมาเน้นย้ำบทบาทของศาลประชาชนในเชิงประชานิยม (Populist) มากขึ้น โดยเน้นย้ำว่า ศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และยังมีแนวนโยบายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการพิจารณาความแพ่งเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดของประธานาธิบดีหูจินเทาในเรื่องการสร้าง “สังคมสมานฉันท์” (Harmonious Society) ด้วยการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของศาลประชาชนสูงสุดข้างต้น

อาจกล่าวโดยสรุปว่า ศาลประชาชนจีนต้องอยู่ภายใต้ระบบการปกครองซึ่ง “พรรคนำทุกอย่าง” ศาลประชาชนจีนมีอาจแยกตนจากระบบนี้ไปได้⁵³⁰ เพราะหลักการ “พรรคนำทุกอย่าง” เป็นลักษณะพิเศษของประเทศจีน และเป็นหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน⁵³¹ ซึ่งศาลประชาชนต้องยึดถือโดยเด็ดขาด

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงต้องตกอยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และต้องอาศัยแนวทางมาตรการและนโยบาย ฯลฯ ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนด้วย ที่สำคัญที่สุดคือ ต้องได้รับสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีน หรือเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

5.3.2.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

สำหรับแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนที่ได้รับสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีน หรือการสอดคล้องกับนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีรายละเอียดแสดงให้เห็นปรากฏอยู่ในมติของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยมีการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 และการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 อีกทั้งยังมีการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 อำนวนนโยบายพื้นฐานให้การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

⁵³⁰ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 406*, น.337.

⁵³¹ อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

(1) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18

การประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 8 ถึง 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ในกรุงปักกิ่ง โดยรายงานของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 เน้นย้ำการส่งเสริมการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม การให้ความหมายที่สำคัญในการสร้างประเทศสังคมนิยมตามกฎหมายอย่างรวดเร็ว และได้เสนอแนะเป้าหมายที่ยิ่งใหญ่ที่เกี่ยวกับ “การสร้างกลยุทธ์ในการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุมเต็มรูปแบบ การปกครองโดยกฎหมาย การให้มีกระบวนการยุติธรรมที่มีความน่าเชื่อถือ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”⁵³²

คณะกรรมการถาวรกรมการเมืองจีนจัดการเรียนรู้ร่วมกันครั้งที่ 4 เพื่อให้การดำรงการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม โดยมี นายสี จิ้นผิงซึ่งเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Party Secretary) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานประจำของพรรค และเป็นผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศจีนเน้นย้ำซึ่งเนื้อหาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁵³³

(ก) ต้องการยึดมั่นและส่งเสริมการบริหารงานสาธารณรัฐ การบริหารงานทางการเมือง และการปฏิบัติงานทางการปกครองตามกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน และต้องยึดมั่นการสร้างนิติรัฐ นิติรัฐบาล และนิติสังคมไปพร้อม ๆ กัน

(ข) การเรียกให้องค์กรตุลาการดำเนินงานได้โดยตัวเองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรตุลาการมีความเป็นกลางและอิสระในการใช้อำนาจ

(ค) การเสนอเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรตุลาการ คือ ความพยายามให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมในมूलคดีของศาล และการเรียกให้องค์กรตุลาการต้องดำเนินงานและปรับปรุงงานตามเป้าหมายดังกล่าว และต้องเน้นการแก้ไขปัญหาคอขวดที่หยิ่งรักลึกลับอันเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมและการจำกัดความสามารถในการพิจารณาคดี

⁵³² สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), “การปิดการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (15 พฤศจิกายน 2012) : น.1.

⁵³³ สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), “ท่านที่สี่ จิ้นผิงเน้นให้ยึดมั่นการพัฒนาาร่วมกันในการบริหารงานสาธารณรัฐ การบริหารงานทางการเมือง และการปฏิบัติงานทางการปกครองตามกฎหมาย กำหนด และให้สร้างนิติรัฐ นิติรัฐบาล และนิติสังคมร่วมกันในการเรียนรู้ร่วมกันครั้งที่ 4 ของคณะกรรมการถาวรกรมการเมือง,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (25 กุมภาพันธ์ 2013) : น.1.

(2) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18

การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่จัดการขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013 เพื่อให้รายงานของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 มีผลใช้บังคับ การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชา 18 ได้ทำการศึกษาปัญหาที่สำคัญบางส่วนที่เกี่ยวกับการให้ปฏิรูป และได้มีมติในการส่งเสริมการสร้างนิติรัฐที่ต้องยึดมั่นการบริหารงานสาธารณรัฐ การบริหารงานทางการเมือง และการปฏิบัติงานทางปกครองตามกฎหมายที่กำหนด อนึ่ง การปฏิรูประบบตุลาการ และการสร้างระบบตุลาการสังคมนิยมให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และมีความศักดิ์สิทธิ์ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมของศาล โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้⁵³⁴

(ก) การสร้างหลักประกันความเป็นกลางและอิสระในระบบการพิจารณาพิพากษาคดี โดยการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีและการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ การจัดการให้งบประมาณและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ และค่าใช้จ่ายของศาลประชาชนในระดับมณฑลลงไปอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐในระดับมณฑล และการให้เขตพื้นที่ของศาลประชาชนแยกออกจากเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองตามที่เหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศมีความเป็นเอกภาพและถูกต้อง การสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับลักษณะอาชีพของผู้พิพากษา การเสริมสร้างผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจ การจัดการแลกเปลี่ยนให้เป็นไปตามระเบียบ และขั้นตอนการเลือกให้เป็นไปตามกลไก การเสริมสร้างระบบบุคลากรของศาลให้เป็นไปตามประเภท และการสร้างหลักประกันแก่ผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจด้วย

(ข) การปฏิรูปโครงสร้างศาลประชาชนและการศึกษาศาลประชาชนชำนาญพิเศษ โดยการเสริมสร้างระบบอำนาจตุลาการ การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การเสริมสร้างระบบอำนาจตุลาการให้เป็นไปโดยหลักการทำงานแยกกันและรับผิดชอบแยกกัน มีการร่วมมือกันทำงาน และการตรวจสอบซึ่งกันและกัน การควบคุมและตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายและสังคม การปฏิรูปคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน การปรับปรุงผู้พิพากษา และองค์คณะเป็นผู้รับผิดชอบคดี โดยให้ผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีนั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสิน

⁵³⁴ สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), “การเปิดการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (13 พฤศจิกายน 2013) : น.1.

คดี และให้ผู้ตัดสินคดีนั้นเป็นผู้รับผิดชอบคดี การให้อำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนแต่ละระดับอย่างชัดเจน การให้ระบบศาลประชาชนระดับสูงกว่ามีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาคดีของศาลประชาชนระดับต่ำกว่า

นอกจากนี้ การเสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ โดยยึดมั่นให้การบริหารอำนาจ การบริหารกิจกรรม และการบริหารบุคคลให้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และให้การใช้อำนาจต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ทั้งนี้เป็นนโยบายพื้นฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่ให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของระบบกฎหมายจีน สำหรับการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจขององค์กรของรัฐว่าเป็นไปตามระบบกฎหมายจีนนั้นจำเป็นต้องสร้างระบบกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ การบังคับคดีที่มีผลบังคับเด็ดขาด และการควบคุมตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีประสิทธิภาพ

(3) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดรับกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18

การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2014 ณ กรุงปักกิ่ง ได้มีมติที่สำคัญ คือ “มติของพรรคคอมมิวนิสต์จีนส่วนกลางที่เกี่ยวกับปัญหาความสำคัญในการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม”⁵³⁵ เพื่อให้รายงานของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 กับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีที่กำหนดให้มีการศึกษาการสร้างเขตพื้นที่ของศาลประชาชนและสำนักงานอัยการที่แยกออกจากเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง และการสร้างระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปโดยสมบูรณ์ และปรับปรุงระบบเขตอำนาจทางคดีปกครองของศาลให้เป็นไปโดยเหมาะสม

⁵³⁵ สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), “มติของพรรคคอมมิวนิสต์จีนส่วนกลางที่เกี่ยวกับปัญหาความสำคัญในการดำรงการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน, (29 ตุลาคม 2014) : น.3.

(4) การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนสอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18

การประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 ถึง 27 ตุลาคม ค.ศ.2016 ณ กรุงปักกิ่ง ได้มีรายงานที่สำคัญ คือ “รายงานของการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18” โดยรายงานนี้เน้นย้ำว่า⁵³⁶ “องค์กรของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมาย ส่งเสริมจิตวิญญาณของกฎหมาย ปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตอำนาจ ระเบียบ และกระบวนการ ห้ามมิให้ผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับกฎหมาย และห้ามแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมอย่างเด็ดขาด”

มติดังกล่าวเป็นมติที่ให้นโยบายพื้นฐานว่าสามารถสร้างศาลปกครองในประเทศจีนที่มีความเป็นอิสระได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการแทรกแซงอำนาจตุลาการซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน

5.3.3 ประสบการณ์ภายในและภายนอกประเทศของการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนจากประสบการณ์ภายในประเทศจีนนั้น ประวัติศาสตร์ของประเทศจีนเคยมีศาลปกครอง อย่างในปลายสมัยราชวงศ์ชิง ได้มีการจัดตั้ง “ศาลเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” ในสมัยรัฐบาลขุนศึกได้มีการจัดตั้ง “สถาบันปิงจาง” และในสมัยรัฐบาลพรรคคณะชาติได้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยเฉพาะ

ในปัจจุบัน ได้หันและเขตบริหารพิเศษมาเก๊าได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เนื่องจากศาลปกครองมีความเป็นอิสระ ความชำนาญ และมีความยุติธรรมดังจะเห็นได้จากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายนั้นเกือบทุกประเทศได้มีการใช้รูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครอง ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีแนวโน้มในการสร้างองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองเป็นการเฉพาะ⁵³⁷

นอกจากนี้ประเทศจีนยังมีความร่วมมือกับนานาประเทศโดยการเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศตั้งในปี ค.ศ.2013 เป็นต้นมา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศในปี

⁵³⁶ สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 532*, น.1.

⁵³⁷ เจียง ปิซซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

ค.ศ.2014 ต่อมาในปี ค.ศ. 2016 ประเทศจีนได้รับเลือกเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศอีกครั้ง โดยสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศมีสมาชิกจำนวนมากกว่า 60 คน และมีประเทศผู้สังเกตการณ์จำนวนมากกว่า 20 ประเทศ⁵³⁸ ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า สถานะทางการเมืองและความคืบหน้าขององค์กรตุลาการในประเทศจีนได้รับการยอมรับจากสังคมนานาชาติ

5.4 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาทเหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ปัญหาของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่ยังขาดหลักประกันความเป็นกลางละความเป็นอิสระในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เป็นปัญหาพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีสาเหตุมาจากความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง วินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครอง ฯลฯ จึงทำให้บทบาทของศาลประชาชนยิ่งลดน้อยลงไป อีกทั้งความพยายามในการปฏิรูประบบเขตอำนาจศาลในคดีปกครองโดยรวมกันดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครอง และไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีแนวทางว่า ต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนแทนที่แผนกคดีปกครองในศาลประชาชน เนื่องจากศาลปกครองจะเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยมีรายละเอียดของแนวทางดังกล่าว ดังต่อไปนี้

5.4.1 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาทเหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อให้ระบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐบังเกิดผลได้จริง

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐในประเทศจีนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ⁵³⁹ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนกลาง และ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนท้องถิ่น

⁵³⁸ ศาลประชาชนของจีน, “เจียงปี้ชินนำคณะผู้แทนเข้าร่วมสมัชชา 12 ของสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ และไปเยือนตุรกีและโปรตุเกส,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2017, www.chinacourt.org.

⁵³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 3 วรรคสาม

(1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนกลาง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนกลางประกอบด้วย 4 อำนาจ⁵⁴⁰
ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง อำนาจนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจ⁵⁴¹ โดยสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจสูงสุด⁵⁴² และมีอำนาจหน้าที่ในการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองและกฎหมายพื้นฐานอื่น ๆ⁵⁴³ ส่วนคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรถาวรของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ⁵⁴⁴ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ

นอกจากสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ยังมีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีอำนาจในการประกาศใช้กฎหมายตามมติของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ⁵⁴⁵ อีกทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอญัตติทางกฎหมายต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติอีกด้วย⁵⁴⁶ โดยส่วนใหญ่ญัตติทางกฎหมายมักมีที่มาจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการตรวจสอบกันฝ่ายเดียว ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน จึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ในทางทฤษฎี โดยกฎหมายที่ได้ผ่านมติของ

⁵⁴⁰ คูหมิงยู และ หลินเจ๋อเซิน, “การจัดสรรและการควบคุมอำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน,” วารสารนิติศาสตร์โพรม, เล่ม 2, น.73-74, (มิถุนายน 2013).

⁵⁴¹ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558), น.180.

⁵⁴² เฟิ่งอ๋าง, น.180.

⁵⁴³ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 541, น.181.

⁵⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 57

⁵⁴⁵ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 541, น.186.

⁵⁴⁶ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 541, น.180.

สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการและบริหารงานตามกฎหมายนั้นโดยปฏิเสธมิได้ แต่ผู้ตีทางกฎหมายที่ คณะรัฐมนตรีเสนออาจจะผ่านหรือไม่ผ่านการอนุมัติของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติก็ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ตีทางกฎหมาย ที่เสนอกจากคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะได้รับการอนุมัติ ในขณะที่กฎหมายที่ผ่านโดยสภาผู้แทน ประชาชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาตินั้นอาจจะไม่ได้ ปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดกลไกสำหรับองค์กรนิติบัญญัติในการ ตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลให้อำนาจนิติบัญญัติถูกรอบงำจาก อำนาจบริหารองค์กรฝ่ายบริหารเองก็ปฏิบัติงานโดยใช้กฎหมายที่ตนเลือกเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายอีก ด้วยโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมายนั้น ก็คือ องค์กรฝ่ายบริหารปฏิเสธอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยอ้อม ด้วย การไม่ดำเนินการ และไม่เคารพในหลักการตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติแม้ ในทางทฤษฎีจะอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความอ่อนแอ เป็นอย่างมาก ส่วนอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารก็ขยายตัวรวดเร็วโดยปราศจากการตรวจสอบของ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ประการที่สอง อำนาจฝ่ายบริหาร ให้คณะรัฐมนตรีคือรัฐบาลประชาชน ส่วนกลาง เป็นองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหารสูงสุดของประเทศ⁵⁴⁷ ซึ่งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง อาทิ

1) กำหนดมาตรการทางปกครอง กำหนดระเบียบการบริหาร ประกาศ ข้อกำหนดและคำสั่ง ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ⁵⁴⁸

2) การสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกกระดับ และแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนกลาง มณฑล เขต ปกครองตนเอง และนครอย่างละเอียด⁵⁴⁹

3) การประสานและดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ งบประมาณของแผ่นดิน⁵⁵⁰ โดยขอบเขตของการประสานและดำเนินการวางแผนแผ่นดินนี้ หมายรวมถึง การประสานงานและดำเนินการวางแผนงบประมาณของศาลประชาชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลประชาชนสูงสุด ทำให้ศาลประชาชนสูงสุดตกอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลาง

⁵⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 85

⁵⁴⁸ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

⁵⁴⁹ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

⁵⁵⁰ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

4) การควบคุมกิจการด้านประชาสัมพันธ์ ตำรวจ กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การตรวจสอบ และอื่น ๆ⁵⁵¹ สำหรับการบังคับบัญชาและการควบคุมกิจการด้านกระบวนการยุติธรรมนั้นหมายรวมถึงกิจการของศาลประชาชนด้วย

ประการที่สาม อำนาจทางกองทัพ ให้คณะกรรมการทหารส่วนกลางเป็นผู้นำกองทัพ⁵⁵²

ประการที่สี่ อำนาจตุลาการ ให้องค์กรที่มีอำนาจตุลาการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ อำนาจฝ่ายอัยการและอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดี (ในบทนี้จะพิจารณาศึกษาเฉพาะด้านอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น) โดยสำนักงานอัยการประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรอัยการสูงสุด⁵⁵³ และเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย⁵⁵⁴ ส่วนศาลประชาชนสูงสุดแม้เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีสูงสุด⁵⁵⁵ แต่ในบรรดาอำนาจของรัฐศาลประชาชนสูงสุดถือเป็นอำนาจในลำดับที่ต่ำที่สุดของอำนาจรัฐอื่น ๆ⁵⁵⁶

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนท้องถิ่นนั้นคล้ายกับระบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐส่วนกลาง โดยอาจแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง อำนาจนิติบัญญัติส่วนท้องถิ่น ให้สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในแต่ละระดับ และคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในระดับอำเภอขึ้นไปเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติส่วนท้องถิ่น⁵⁵⁷ โดยให้สภาผู้แทนประชาชน และคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนมณฑลและนครขึ้นตรงต่อรัฐบาล และมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบการบริหาร และต้องรายงานต่อคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ⁵⁵⁸

⁵⁵¹ อดุม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

⁵⁵² อดุม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.190.

⁵⁵³ กิติ ปิลันธนิติก, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (บริษัท ไทยยูเนียนกราฟฟิกส์ จำกัด, 2546), น.73.

⁵⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 129

⁵⁵⁵ กิติ ปิลันธนิติก, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 553*, น.72.

⁵⁵⁶ คูหมิงยู และ หลินเจ้อเซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 542*, น.73-74.

⁵⁵⁷ อดุม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.190.

⁵⁵⁸ อดุม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.191.

ประการที่สอง อำนาจบริหารส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรฝ่ายปกครองแต่ละระดับในประเทศจีนมีอำนาจหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป เช่น⁵⁵⁹

1) การดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และงบประมาณ และการบริหารงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม อนามัย สาธารณสุข การกีฬา การพัฒนาเมืองและชนบท การคลัง การบริหารกิจการฝ่ายพลเรือน การตำรวจ กิจการชนชาติ การยุติธรรมทางปกครอง กิจการอัยการ การวางแผนการคุมกำเนิด⁵⁶⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า งบประมาณและการกิจการของศาลประชาชนท้องถิ่นล้วนอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ศาลประชาชนท้องถิ่นไม่ความเป็นกลาง และไม่ความเป็นอิสระ

2) มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน การฝึกอบรม การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการให้รางวัลหรือลงโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵⁶¹

สำหรับรัฐบาลประชาชนระดับชุมชน ตำบลชนชาติ และตำบลก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งบประมาณ และการบริหารงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม อนามัย สาธารณสุข การกีฬา การพัฒนาเมืองและชนบท การคลัง การบริหารกิจการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ กิจการชนชาติ กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กิจการอัยการ การวางแผนการคุมกำเนิดเช่นเดียวกันกับองค์กรฝ่ายปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไป⁵⁶²

ประการที่สาม อำนาจตุลาการส่วนท้องถิ่น ให้ศาลประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี⁵⁶³

ระบบการแบ่งแยกอำนาจของประเทศจีนได้แสดงให้เห็นว่า อำนาจของฝ่ายปกครองมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง ดังนั้นเมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการบางอย่างลงไป

⁵⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 107

⁵⁶⁰ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 59 วรรคห้า

⁵⁶¹ กฎหมายองค์กรคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 59 วรรคสี่

⁵⁶² กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 61 วรรคสอง

⁵⁶³ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 2 วรรคสอง

แล้วก็ต้องยืนยันให้ได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ความจริงในปัจจุบันฝ่ายปกครองมักใช้อำนาจของตนในการสร้างความไม่เป็นธรรม หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลทางกฎหมาย ซึ่งผลที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง หากพบว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปทางที่มีชอบจริง ศาลประชาชนต้องทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และทำหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน เพราะ “หลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง” เป็นกลไกของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” นั้นเองหากมีเพียงแต่ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” โดยปราศจาก “หลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง” หลักความชอบด้วยกฎหมายก็ไม่มีทางเกิดขึ้นได้จริง

เนื่องจากงบประมาณและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณและค่าใช้จ่ายของศาลประชาชนไม่ว่าจะเป็นศาลประชาชนสูงสุด⁵⁶⁴ หรือศาลประชาชนส่วนท้องถิ่น⁵⁶⁵ ล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ประกอบกับการที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้นำกิจการด้านการศึกษาธรรมทางปกครอง⁵⁶⁶ ทำให้ศาลประชาชนไม่สามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้จริง และส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการทำให้ทั้งสองอำนาจนี้เสียสมดุลอย่างร้ายแรง โดยเหตุผลทั้งหลายเหล่านี้จึงมีแนวความคิดว่า มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในประเทศจีนเช่นเดียวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในต่างประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย เพื่อปรับปรุงระบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐในประเทศจีน และเพื่อให้หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายบังเกิดผลได้จริง

5.4.2 การจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนให้มีบทบาทเหนือกว่าแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

หลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่สำคัญของกฎหมายจีน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 ในมาตรา 41 บัญญัติไว้ว่า ประชาชนมีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ กล่าวหา หรือรายงานการกระทำละเมิดต่อองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง

⁵⁶⁴ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

⁵⁶⁵ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 59 วรรคห้า และ มาตรา 61 วรรคสอง

⁵⁶⁶ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.188.

ข้อ แต่ไม่อาจสร้างเรื่องหรือกล่าวหาโดยไม่มีมูลความจริง

สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ กล่าวหา หรือรายงานการกระทำละเมิดนั้น องค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริง บุคคลใดก็ตามไม่อาจ ยับยั้ง ช่มชู้ คุกคาม หรือตอบโต้ได้ส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดขององค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชน จีน ค.ศ.2014 ในมาตรา 1 จึงได้บัญญัติไว้ว่า กฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องศาลประชาชนให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยความยุติธรรมและมี ประสิทธิภาพ เพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง ค้ำครองสิทธิของประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ และเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเมื่อถูกกล่าวละเมิด สิทธิโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ จึงมี สิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁶⁷

เมื่อศาลประชาชนได้รับคำฟ้องจากประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ ศาลประชาชนจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และตรวจสอบการกระทำของ ฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁵⁶⁸ ทั้งนี้เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากหลักการกระทำ ของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองสำหรับหลักความชอบด้วย กฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นทั้งหลักการพื้นฐานและหลักการพิเศษของวิธี พิเคราะห์พิพากษาคดีปกครองในประเทศจีนซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ⁵⁶⁹ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ศาลประชาชนพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และตรวจสอบการ กระทำของฝ่ายปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับ การกระทำของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับขอบเขตของ “การกระทำของฝ่าย ปกครอง” ที่ศาลประชาชนอาจตรวจสอบได้นั้น ประกอบด้วย การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่ง รวมถึงหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐบาลประชาชนแต่ละระดับ และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับกฎบริหาร ระเบียบบริหาร หรือองค์กรพิเศษต่าง ๆ เช่น⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 2

⁵⁶⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 6

⁵⁶⁹ ใต้ รุย, กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน. การรับฟ้องคดี เขตอำนาจศาล พยายหลักฐานการตัดสินคดี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2016), น.10.

⁵⁷⁰ ชิน ชุนยิง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 392, น.9.

คณะกรรมการกำกับดูแลหลักทรัพย์จีน คณะกรรมการกำกับดูแลการประกันภัยจีน คณะกรรมการกำกับดูแลธนาคารจีน และสำนักงานอุตุนิยมวิทยาแห่งชาติจีน เป็นต้น

ส่วนมาตรฐานของศาลประชาชนที่ตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีอยู่ 2 ประการ คือ⁵⁷¹ เนื้อหาของการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เช่น⁵⁷² การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีเหตุผลทางกฎหมายหรือไม่ อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหรือไม่ หรือนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอย่างถูกต้องหรือไม่ เป็นต้น ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการของการกระทำทางปกครองต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักเรื่องกระบวนการของการกระทำทางปกครองต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นหลักประกันของหลักเนื้อหาของการกระทำของฝ่ายปกครองต้องความชอบด้วยกฎหมาย และเป็นส่วนสำคัญในการบริหารงานทางปกครองตามกฎหมาย เพราะถ้าการกระทำของฝ่ายปกครองใดขัดต่อกฎหมายในด้านกระบวนการเสียแล้ว แม้เนื้อหาของการกระทำจะชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นก็ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอยู่ดี

ประการที่สอง ศาลประชาชนตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยทั่วไปแล้ว จะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปคือ ศาลประชาชนต้องตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมายและต้องตรวจสอบทั้งเนื้อหาและกระบวนการของการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย

ในบางกรณี ศาลประชาชนก็อาจก้าวล่วงไปตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ในมาตรา 77 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า กรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสมอย่างชัดเจนหรือมีคำสั่งกำหนดหรือรับรองจำนวนค่าปรับผิดพลาด ศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก็ได้ ดังนั้นในประเทศจีน ศาลประชาชนไม่เพียงแต่ตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยชอบกฎหมาย แต่ยังสามารถตรวจสอบด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

ในทางปฏิบัติ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนรับผิดชอบต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง⁵⁷³ แต่ศาลประชาชนมักจะไม่นำตรวจ

⁵⁷¹ ใต้ รุย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 569*, น.10.

⁵⁷² จู แตนหยิง และ โอแดน, *คำถามและคำตอบเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2014), น.10.

⁵⁷³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 4 วรรคสอง

ตรวจสอบ ไม่อาจตรวจสอบ หรือตรวจสอบอย่างไม่รอบคอบ เพราะแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลประชาชนเท่านั้น ไม่เพียงแต่มีลำดับชั้นของหน่วยงานและตำแหน่งของบุคลากรที่ต่ำกว่าองค์กรฝ่ายปกครองในระดับเดียวกันแล้วยังมีทรัพยากรในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ค่อนข้างจำกัดอีกด้วย และที่สำคัญที่สุดคือแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนอยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรฝ่ายปกครอง⁵⁷⁴ ทำให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการควบคุมตรวจสอบความชอบกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงมีแนวความคิดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแทนที่แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ เพื่อให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองบังเกิดผลได้จริง

บทสรุป

ประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ศาลประชาชนเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท กล่าวคือ ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองสำหรับคดีปกครองนั้น ประเทศจีนได้มีการจัดตั้ง “แผนกคดีปกครอง” ขึ้นในศาลประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ⁵⁷⁵ ปัจจุบันแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนยังมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่เหมาะสมเท่าใดนัก อีกทั้งผู้พิพากษายังขาดความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและขาดประสบการณ์ในการบริหารงานสาธารณะ ฯลฯ และปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ การพิจารณาคดีปกครองขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี

แม้ปัจจุบันจะมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 123 และมาตรา 126 กับลประชาชนกฎหมายองค์กรศาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ศาลประชาชนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด และไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรทางสังคม หรือบุคคลใด ๆ แต่ในทางปฏิบัติศาลประชาชนยังขาดหลักประกันความเป็นกลางและเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่เพียงแต่ผู้พิพากษาในศาลประชาชนเท่านั้นที่ขาดหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่ยังรวมไป

⁵⁷⁴ วังเปง, “แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดตั้งศาลปกครอง---ผนวกกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง,” วารสารการบริหารและกฎหมาย, น.61, (พฤศจิกายน 2007).

⁵⁷⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 4 วรรคสอง

ถึงองค์คณะที่นั้งพิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย อีกทั้งในการปฏิบัติงานของศาลประชาชนในแต่ละระดับเป็นไปตามการบังคับบัญชาเสมือนหน่วยงานราชการ โดยที่ศาลประชาชนระดับสูงกว่าสามารถบังคับบัญชาการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนระดับต่ำกว่าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นที่ถูกแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างมาก

ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้น ล้วนเป็นผลจากการกำหนดให้บุคลากรและงบประมาณของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การจัดสรรของรัฐบาลท้องถิ่น⁵⁷⁶ จึงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนได้⁵⁷⁷ โดยผ่านทางอำนาจการบริหารงานบุคคล การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ จึงถือได้ว่าระบบการกำหนดเขตอำนาจเช่นนี้เป็นสาเหตุหลักของปัญหาในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้น ประเทศจีนจึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยการเปลี่ยนเขตอำนาจศาลไม่ให้ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองโดยการให้ศาลในระดับสูงกว่ารับผิดชอบคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลในระดับต่ำกว่า และการให้ศาลประชาชนระดับพื้นฐานบางศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ เพื่อประกันความเป็นกลางและอิสระแก่ศาลประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่การปฏิรูประบบเขตอำนาจทางคดีปกครองดังกล่าวนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงมีแนวความคิดว่า ต้องตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนแทนแผนกคดีปกครองที่มีอยู่เดิมในศาลประชาชน เนื่องจากศาลปกครองเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเชื่อว่า จะทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะเป็นผลดีอีกประการหนึ่งที่ช่วยให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับความยุติธรรมจากองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการด้วย นอกจากนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ.2014 แล้วพบว่า หากต้องการจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้แล้ว และนอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศอีกด้วย

⁵⁷⁶ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2004 มาตรา 59 วรรคห้า และ มาตรา 61 วรรคสอง

บทที่ 6

แนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

6.1 รูปแบบในการจัดตั้งศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้โดยจะต้องทำการกำหนดให้แน่ชัดก่อนว่า ศาลปกครองนั้นจะแยกออกมาจากศาลประชาชนอย่างระบบศาลคู่ หรือจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของศาลประชาชนที่เป็นระบบศาลเดี่ยว เพราะการกำหนดรูปแบบและระบบศาลที่ชัดเจนจะนำไปสู่เป้าหมายที่แท้จริงของการจัดตั้งศาลปกครองสำหรับรูปแบบของระบบศาลที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่ละประเทศอาจแบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ ประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลเดี่ยว” (The single system of court) และประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” (The dual system of courts)⁵⁷⁸ แต่ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลเดี่ยว หรือเป็นระบบศาลคู่แบบศาลปกครอง ล้วนแต่ไม่มีความเหมาะสมกับประเทศจีน ประเทศจีนจึงควรจะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยมีลักษณะเฉพาะของตนเอง

6.1.1 ระบบศาลเดี่ยวมีความไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

แม้ว่าระบบศาลเดี่ยวของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา จะกำหนดให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับประเทศจีน แต่ก็ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนบางประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.1.1.1 ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศอังกฤษมีความไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดี และเป็นประเทศที่จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองที่มีความรู้ความชำนาญขึ้นเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางปกครองที่มีความซับซ้อน โดยองค์กรคณะกรรมการพิเศษทางปกครองเป็นองค์กรเสริมที่สำคัญของศาลยุติธรรม⁵⁷⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศอังกฤษไม่เหมาะสมกับประเทศ

⁵⁷⁸ โภคิน พลกุล, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 64*, น.105.

⁵⁷⁹ หวัง หยางหมิง, *กฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : การเมืองและกฎหมายของประเทศจีน (China University of Political Science and Law), 1987), น.135-146.

จีนอยู่หลายประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศอังกฤษที่เน้นหลักกระบวนการ และไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายปกครองและกฎหมายเอกชน ทั้งนี้มีความแตกต่างกับวัฒนธรรมทางกฎหมายของประเทศจีนเป็นอย่างมาก

(2) การพิจารณาจากระดับจุลภาค ประเทศอังกฤษจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองขึ้นมานอกเหนือจากศาลยุติธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับข้อพิพาททางปกครองที่มีจำนวนมาก และเพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีจำนวนขององค์กรและบุคลากรในปริมาณมาก โดยประเทศอังกฤษมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมากกว่า 50 ประเภท และคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีจำนวนมากกว่า 2,000 คณะ⁵⁸⁰ ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องใช้ต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมหาศาลแล้ว ยังอาจทำให้เกิดปัญหาการขยายตัวของอำนาจบริหารมากขึ้น⁵⁸¹ อันเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศจีน

6.1.1.2 ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจด้วยกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการโดยระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยว และไม่มีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศสหรัฐอเมริกามีความไม่เหมาะสมกับประเทศจีน กล่าวคือ

(1) การจัดแบ่งอำนาจขององค์กรรัฐในสหรัฐอเมริกาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศจีน

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ โดยประเทศอังกฤษมีแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้ง 3 อำนาจดังกล่าวมีอิสระซึ่งกันและกัน จากแนวคิดนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 จึงกำหนดให้รัฐสภา รัฐมนตรี และศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการตามลำดับ⁵⁸² และตามการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

⁵⁸⁰ โอ เจียงแม้ว, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 91*, น.17.

⁵⁸¹ เฉิน กวงจง, *การศึกษาเฉพาะด้านทฤษฎีพื้นฐานของระบบตุลาการของประเทศจีน*, (ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยปักกิ่ง, 2005), น.147.

⁵⁸² กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง มาตรา 2

และมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงรวมถึงคดีปกครองด้วย

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความแตกต่างกับประเทศจีน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศจีนกำหนดให้อำนาจของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ⁵⁸³ ประกอบกับศาลประชาชนสูงสุดยังต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติด้วย⁵⁸⁴ จึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรตุลาการมิได้มีอำนาจอิสระแยกต่างหากอย่างเด็ดขาดจากอำนาจนิติบัญญัติ

(2) ระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายที่แตกต่างกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) โดยระบบกฎหมายนี้ไม่มีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน จึงทำให้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองล้วนแต่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นหากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง คดีจะขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมจะนำกฎหมายธรรมดาตามาบังคับใช้ในการพิจารณาคดีดังกล่าว

สำหรับประเทศจีน เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) โดยระบบกฎหมายนี้มีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน โดยกฎหมายเอกชนใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนกฎหมายมหาชนใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน และมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองย่อมนำกฎหมายมหาชนมาบังคับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายในประเทศจีนและระบบกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันอย่างมาก จึงจำเป็นต้องสร้างศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ และเพื่อให้ศาลปกครองซึ่งมีความชำนาญในกฎหมายมหาชนทำหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังอันจะทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนได้ดีที่สุด

วรรคหนึ่ง และมาตรา 3 วรรคหนึ่ง

⁵⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 57

⁵⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 128

6.1.2 ระบบศาลคู่มีความไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระบบศาลคู่แบบศาลปกครองต่างประเทศไม่เหมาะสมกับประเทศจีน อย่างไรก็ตามระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส หรือระบบศาลปกครองแบบประเทศเยอรมนีและประเทศไทย เพราะระบบศาลคู่แบบศาลปกครองของประเทศดังกล่าวมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีศาลสูงสุดของตนเอง เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดี และให้มีการจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษโดยอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุดเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี และมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และศาลประชาชนชำนาญพิเศษ”⁵⁸⁵ อีกทั้งระบบศาลคู่แบบศาลปกครองในต่างประเทศนั้นยังมีความไม่สอดคล้องกับระบบสภาผู้แทนประชาชนของประเทศจีนอีกด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 128 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ”⁵⁸⁶ ดังนั้นระบบศาลคู่อย่างในต่างประเทศจึงไม่เหมาะสมกับประเทศจีน

6.1.2.1 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองฝรั่งเศส

สำหรับระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ไม่เหมาะสมกับประเทศจีนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

ในประเทศจีน อำนาจตุลาการเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการโดยเฉพาะ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 123 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ศาลประชาชนจีนเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี” รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้กำหนดไว้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น นอกจากองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแล้วก็ไม่สามารถมีองค์กรอื่นที่อาจใช้อำนาจตุลาการได้อีก ซึ่งหากบัญญัติไว้ว่าให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

⁵⁸⁵ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

⁵⁸⁶ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

(2) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั้นไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้ในระบบของสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 126 กำหนดอย่างชัดเจนว่า “ศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรสังคม และบุคคลใด”⁵⁸⁷ ดังนั้น หากบัญญัติให้ศาลปกครองอยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรฝ่ายปกครอง ย่อมทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ เพราะจะส่งผลให้องค์กรฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้อีกทั้ง ยังสร้างความสงสัยว่า “ตนเองเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง” จึงอาจทำให้สูญเสียความยุติธรรมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานขององค์กรตุลาการไป

(3) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั้นทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครอง เพราะในประเทศจีน การรับข้อพิพาทในคดีปกครองมีวิธีที่สำคัญสองวิธี กล่าวคือ วิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014⁵⁸⁸ และวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2009⁵⁸⁹ ทั้งสองวิธีเป็นรูปแบบที่ใช้กันทั่วไปในทั่วโลก โดยเมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่จะได้นำวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้เสียก่อน หากไม่ได้รับความยุติธรรมจึงจะสามารถนำวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาใช้ได้ซึ่งวิธีดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงและเติมเต็มซึ่งกันและกันด้วย แต่อย่างไรก็ดี เสมือนว่าวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ดีกว่าวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้นแล้ว หากให้มีศาลปกครองตั้งขึ้นภายในฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครอง แต่ยังทำให้ความยุติธรรมขององค์กรตุลาการเป็นที่สงสัย ในขณะเดียวกัน เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือ

⁵⁸⁷ กิติ ปิลันธนิติก, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 553*, น.71.

⁵⁸⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 2

⁵⁸⁹ กฎหมายวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2009

องค์กรตรวจสอบแล้ว การจัดตั้งองค์กรอีกองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันขึ้นอาจทำให้เกิดการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่

(4) ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีประวัติศาสตร์แตกต่างกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองมีความพิเศษทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากในช่วงการปฏิวัติครั้งใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส (ค.ศ.1641-1789) องค์กรฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะผู้ปฏิวัติ และศาลยุติธรรมเดิมมีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระโดยสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ศาลปาร์เลอมนองต์มีความใกล้ชิดกับกษัตริย์จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสถูกปฏิวัติไปพร้อม ๆ กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลังจากที่ประสบความสำเร็จในช่วงต้นของการปฏิวัติ ผู้ปฏิวัติได้ใช้หลักการถ่วงดุลอำนาจลิดรอนอำนาจของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อห้ามมิให้อำนาจตุลาการเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหาร และต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1799 โดยสภาแห่งรัฐขณะนั้นมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่าง ๆ แก่รัฐบาล และมีบทบาทชัดเจนในการวินิจฉัยข้อพิพาททางคดีปกครอง โดยตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยคดีขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ในเวลานั้นคณะกรรมการวินิจฉัยคดียังต้องเสนอให้ประมุขของรัฐเป็นผู้ลงนามในคำวินิจฉัยอยู่ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1872 สภาแห่งรัฐเริ่มมีความเป็นอิสระมากขึ้นเนื่องจากการตรารัฐธรรมนูญ (วันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872) กำหนดให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นอิสระไม่ต้องเสนอให้ประมุขลงนามเหมือนแต่ก่อน และเป็นการตัดสินใจในนามของประชาชนจึงเห็นได้ว่าสภาแห่งรัฐมีวิวัฒนาการด้านความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างมาก

ตลอดระยะเวลา 100 ที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศสที่ยอมรับให้ศาลปกครองมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการไม่ต่างจากศาลยุติธรรมเลย ดังนั้น ระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ให้ศาลปกครองตั้งขึ้นภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ล้วนเป็นผลมาจากสภาพการณ์ทางประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศส ประเทศจีนจึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในรูปแบบของสภาแห่งรัฐ และไม่จำเป็นต้องดำเนินการสร้างและพัฒนาศาลปกครองขึ้นในแบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสแต่อย่างใด

6.1.2.2 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองเยอรมนี

ระบบศาลคู่แบบเยอรมนีมีประวัติศาสตร์และความเป็นมาที่แตกต่างจากประเทศจีน โดยระบบศาลคู่แบบเยอรมนีมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่ง โดยเฉพาะและเป็นระบบศาลที่มีอำนาจตุลาการที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย

บริหาร ซึ่งความไม่เหมาะสมของศาลปกครองเยอรมนีที่จะใช้กับระบอบการปกครองของประเทศจีนมีรายละเอียดดังนี้

(1) ระบบศาลคู่แบบเยอรมนีมีประวัติศาสตร์แตกต่างกับสาธารณรัฐ

ประชาชนจีน

องค์กรที่วินิจฉัยคดีปกครองของประเทศเยอรมนีในปัจจุบันนั้นมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน โดยเบื้องหลังความเป็นมาก่อนที่จะมาเป็นศาลปกครองนั้นมีความแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในอดีตการวินิจฉัยคดีปกครองจะตกอยู่กับฝ่ายปกครอง แต่เพียงผู้เดียว (Kameral justiz) จนต่อมาได้มีการเรียกร้องให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบ แต่เนื่องจากยังมีความขัดแย้งกันว่าจะให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในเวลานั้นเข้ามาทำหน้าที่หรือไม่ เพราะอีกฝ่ายซึ่งมีแนวความคิดในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนก็เห็นว่าศาลยุติธรรมไม่เหมาะสมที่จะเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1871 มลรัฐต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนีเริ่มมีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งมลรัฐขึ้น แม้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองจะเข้ามามีส่วนช่วยในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง แต่เนื่องจากการพิจารณาคดีในเบื้องต้นนั้นยังเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครองอยู่ อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยดังกล่าวทำโดยคณะกรรมการซึ่งมีความเป็นอิสระ ทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ด้วย

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งได้ปรากฏเสียงเรียกร้องให้มีการตั้งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นขึ้น แต่เนื่องจากผลกระทบจากการเป็นผู้แพ้สงครามและต้องทำให้ประเทศกลับมาฟื้นตัวโดยเร็ว การตั้งศาลปกครองอาจเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศ ความคิดดังกล่าวจึงถูกล้มเลิกไป ต่อมาในช่วงสมัยนาซีก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งอาณาจักรขึ้น แต่ก็ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อประเทศเยอรมนีเป็นผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาศาลปกครองเยอรมนีได้ถูกจัดตั้งขึ้นอีกครั้ง และได้มีการจัดตั้งระบบศาลใหม่ให้มี 3 ระดับ คือ ศาลปกครองสหพันธ์ (ซึ่งเทียบเท่ากับศาลปกครองสูงสุด) ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ

แม้ว่าศาลปกครองจะเป็นระบบศาลที่แยกต่างหากออกจากศาลยุติธรรม แต่หลักการทั่วไปในการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการก็ยังเป็นเหมือนเดิม กล่าวคือ ศาลปกครองยังคงเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(2) ระบบศาลคู่แบบเยอรมนีที่มีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีก ระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะนั้นไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศเยอรมนีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยแยกออกมาจากศาลยุติธรรมซึ่งมี 3 ชั้นศาลได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐ ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐ และศาลปกครองสหพันธ์ซึ่งเป็นศาลสูงสุดโดยศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในฐานะศาลฎีกา⁵⁹⁰ แต่เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลประชาชนเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการแยกศาลปกครองออกมาจากศาลยุติธรรมเป็นอีกระบบศาลหนึ่งจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้รูปแบบศาลปกครองที่เป็นระบบศาลคู่ไม่เหมาะสมกับประเทศจีน

(3) ระบบศาลคู่แบบเยอรมนีที่ให้ศาลปกครองเป็นอิสระจากฝ่ายนิติ บัญญัติอย่างเด็ดขาดนั้นไม่เหมาะสมกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศเยอรมนีได้จัดตั้งศาลปกครองซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ได้วางหลักว่า⁵⁹¹ สหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นรัฐประชาธิปไตย อำนาจอรัฐนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจอรัฐโดยการเลือกตั้งและออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่มีการแบ่งแยกอำนาจอรัฐซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการออกจากกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในกฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมนี ซึ่งเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการแล้วพบว่า ในหมวดที่ 9 มาตรา 92 ของกฎหมายพื้นฐานได้วางหลักว่า อำนาจตุลาการเป็นของผู้พิพากษา ส่วนองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ศาลสูงสหพันธ์ศาลสหพันธ์ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายพื้นฐานและศาลมลรัฐ ในมาตรา 97 ยังได้มีการเน้นย้ำถึงความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการโดยการบัญญัติว่า ผู้พิพากษาเป็นอิสระและอยู่ภายใต้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่าองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรบริหาร โดยองค์กรตุลาการมีความผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติในเรื่องที่ผู้พิพากษาต้องตัดสินใจหรือใช้อำนาจตามกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้นเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ก็เป็นไปโดยอิสระและปราศจากการแทรกแซง

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกอำนาจในประเทศเยอรมนีนั้นขัดกับระบบสภาผู้แทนประชาชนของประเทศจีน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982

⁵⁹⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 209*, น.65.

⁵⁹¹ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 มาตรา 20 วรรคสอง

มาตรา 128 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ”⁵⁹² โดยสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนประธานศาลประชาชนสูงสุด⁵⁹³ คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรองประธานศาลประชาชนสูงสุด ผู้พิพากษา และคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน ตามที่ประธานศาลประชาชนเสนอชื่อ⁵⁹⁴ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบศาลคู่แบบเยอรมนีนั้นไม่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

6.1.2.3 ความไม่เหมาะสมเชิงรูปแบบของศาลปกครองไทย

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้น มีแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด กล่าวคือ⁵⁹⁵ แนวคิดแรก ต้องการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามระบบศาลเดี่ยว และ แนวคิดที่สอง ต้องการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามระบบศาลคู่ แนวความคิดที่แตกต่างกันดังกล่าวส่งผลให้การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยมีอุปสรรคอย่างมาก

แต่อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุด ประเทศไทยก็เลือกรับเอาแนวทางและรูปแบบของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย เนื่องจากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่ต้องการปฏิรูปการปกครองประเทศโดยการจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2417 ต่อมาได้พัฒนามาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ.2522 จนปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยประเทศไทยได้จัดตั้งศาลปกครองสำเร็จใน พ.ศ.2542 ส่วนสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่สร้างขึ้นครั้งแรกนั้นถือกำเนิดมาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ของประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁵⁹⁶ และได้มีวิวัฒนาการมาเป็นสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ซึ่งมีสถานะเป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน และมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลและการพัฒนาหลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วย จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งศาล

⁵⁹² อุตม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

⁵⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 62(7) และ มาตรา 63(4)

⁵⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 67(11)

⁵⁹⁵ ศิวาวิทย์ สำเร็จผล, “ปัญหาและการพัฒนาศาลปกครองในประเทศไทย,” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี*, เล่มที่ 1, น.58, (ธันวาคม 2551).

⁵⁹⁶ ประเวศ รัชชพล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 155*, น.1.

ปกครองขึ้นในประเทศไทยมีพัฒนาการมาจากที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งอาจเป็นเหตุผลสำคัญในการแยกศาลปกครองออกมาจากศาลยุติธรรมจนทำให้เกิดเป็นระบบศาลคู่ได้สำเร็จ

ปัจจุบันการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้ถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองแล้ว ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศไทยได้วิจิตรและมีคำพิพากษาคดีที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่คู่กรณี และเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ถูกกระทำด้วย แม้อาจจะไม่ครอบคลุมทั้งหมดแต่ก็บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นส่วนมาก จะสังเกตได้ว่าในคดีสำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชน เช่น คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากหนังสือสถิติคดีปกครองปี พ.ศ.2558 ของสำนักงานศาลปกครอง⁵⁹⁷ โดยแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้รับคำฟ้องไว้ทั้งหมด 5,602 คดี นับตั้งแต่เปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ.2554 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2558 ซึ่งแยกเป็นคดีพิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 3,989 คดี คิดเป็นอัตราร้อยละ 71.21 และคดีค้างจำนวน 1,613 คดี คิดเป็นอัตราร้อยละ 28.79 ของคดีที่ศาลปกครองรับเข้าสู่การพิจารณาในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยใน พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นปีที่ 2 ที่สามารถพิจารณาคดีแล้วเสร็จได้มากกว่าคดีรับเข้า จึงทำให้ศาลปกครองมีคดีค้างสะสมลดลงจากปี พ.ศ.2556 ที่มีคดีค้างสะสมจำนวน 2,732 คดี เป็น 2,224 คดี ในปี พ.ศ.2557 และลดลงเหลือ 1,613 คดี ในปี พ.ศ.2558 หรือลดลงร้อยละ 40.96 จาก พ.ศ.2556 ข้อมูลสถิติดังกล่าวเห็นได้ว่าศาลปกครองไทยประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนได้พอสมควร

จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาว่าประเทศจีนจะสามารถนำรูปแบบการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยมาเป็นแบบอย่างให้กับประเทศจีนได้หรือไม่ ในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของระบบศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง ความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนของตุลาการ ตลอดจนภารกิจสำคัญในการยอมรับการตรวจสอบของศาลปกครอง ผลการศึกษาพบว่า ประเทศจีนไม่สามารถที่จะนำรูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยมาเป็นแบบอย่างเพื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน เนื่องจากรูปแบบศาลปกครองไทยนั้นมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีศาลสูงสุดของตนเอง เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดี และจำเป็นต้องให้การจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษอยู่ภายในอำนาจของศาลประชาชนสูงสุดเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

⁵⁹⁷ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ.2558, (กรุงเทพฯ : สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2559), น.25.

พิพากษาคดีและมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ รวมทั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษ”⁵⁹⁸ อีกทั้งรูปแบบของศาลปกครองไทยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบสภาผู้แทนประชาชนของประเทศจีน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 128 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ”⁵⁹⁹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบของศาลปกครองไทยจึงไม่เหมาะสมกับประเทศจีน

6.2 แนวทางในการจัดศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ด้วยเหตุดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รูปแบบของศาลปกครองในประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้นไม่เหมาะสมกับประเทศจีน ดังนั้น เพื่อให้รูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศจีนนั้นสามารถเข้าสู่ปรัชญาที่แท้จริง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบของตนเองอย่างชัดเจนในขณะเดียวกัน เพื่อให้รูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศจีนนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 และสอดคล้องกับระบบสภาผู้แทนประชาชนของประเทศจีน จึงมีแนวความคิดว่า ควรจะต้องจัดตั้งระบบศาลปกครองของประเทศจีนเป็นไปตามระบบศาลเดี่ยวซึ่งต้องจัดให้ระบบศาลปกครองอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุดเนื่องจากประเทศจีนควรมีการจัดตั้งศาลปกครองให้อยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุด โดยเหตุผลที่สำคัญ คือ การจัดตั้งศาลปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนนั้นเป็นระบอบองค์กรตุลาการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจีน ซึ่งรัฐธรรมนูญจีนกำหนดไว้ว่า ประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว⁶⁰⁰ คือ ศาลประชาชนเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษนั้นต้องอยู่ภายใต้สังกัดของศาลประชาชนสูงสุด โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีและมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และศาลประชาชนชำนาญพิเศษ⁶⁰¹ และมาตรา 128 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนสูงสุดรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและ

⁵⁹⁸ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

⁵⁹⁹ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

⁶⁰⁰ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.100.

⁶⁰¹ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

คณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ⁶⁰² ดังนั้น การจัดให้ศาลปกครองมีลักษณะ อยู่ในประเภทของศาลประชาชนชำนาญพิเศษ และอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุด ไม่เพียงแต่เป็นผลที่ อาศัยบทบัญญัติเดิมที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามระบบสภาผู้แทน ประชาชน และมีประโยชน์ต่อการรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนอีกด้วย

6.2.1 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นส่วนที่สะท้อนถึงระบบ การพิจารณาคดีปกครอง และยังบ่งบอกได้อีกว่าระบบโครงสร้างที่จัดขึ้นมานั้นได้มีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามความมุ่งหมายที่แท้จริงของการมีศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การจัดโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย พบว่า โครงสร้างของศาล ปกครองในประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย 3 ชั้นศาล ได้แก่⁶⁰³ สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองอุทธรณ์ (Cours administrative d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครองที่ทำหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยให้ถือว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองมีฐานะเป็นศาลปกครอง ชั้นต้นของประเทศฝรั่งเศส⁶⁰⁴

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 276 วรรคสอง กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองได้ถึง 3 ชั้นศาล โดยได้บัญญัติไว้ว่า “ให้มีศาล ปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ซึ่งใน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 7 ได้กำหนดไว้ว่า โครงสร้างของศาลปกครองไทยแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล⁶⁰⁵ คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครอง สูงสุด โดยศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค ส่วนศาล ปกครองสูงสุดมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 197 วรรคสอง กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองได้เพียงแค่ 2 ชั้นเท่านั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น

⁶⁰² อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

⁶⁰³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 275*, น.179.

⁶⁰⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 275*, น.538.

⁶⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 276 วรรคสอง และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 223 วรรคท้ายบัญญัติไว้ว่า “ให้มีศาลปกครอง สูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

และศาลปกครองสูงสุด จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างของศาลปกครองของไทยมีลักษณะคล้ายกับศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส โดยต่างก็มีพัฒนาการเริ่มมาจากบนลงล่าง สำหรับประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” ขึ้นในปี ค.ศ.1872 และให้กำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นในปี ค.ศ.1953 และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในปี ค.ศ.1987 ส่วนประเทศไทยนั้น ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2544 หลังจากนั้นศาลปกครองภูมิภาคก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นอีก 10 แห่งตามกฎหมาย⁶⁰⁶ และได้เริ่มมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นมาอีกเรื่อย ๆ ปัจจุบันศาลปกครองภูมิภาคมีจำนวนทั้งหมด 11 แห่ง⁶⁰⁷ ส่วนศาลปกครองอุทธรณ์นั้นยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นและไม่อาจมีขึ้นได้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

สำหรับแนวทางในการจัดโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศจีนนั้นอาจจะไม่สามารถจัดโครงสร้างของศาลปกครองชั้นโดยเริ่มจากบนลงล่างเหมือนการจัดโครงสร้างของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยได้ เนื่องจากศาลประชาชนระดับพื้นฐานมีจำนวนรวมทั้งสิ้นกว่า 3,000 แห่ง⁶⁰⁸ โดยมีศาลประชาชนระดับพื้นฐานที่จัดตั้งแผนกคดีปกครองจำนวน 2,918 แห่ง⁶⁰⁹ จากสถิตินี้แสดงให้เห็นว่า ศาลประชาชนระดับพื้นฐานเป็นศาลที่มีจำนวนมากที่สุดจึงมีผลให้จำนวนผู้พิพากษาและจำนวนคดีปกครองที่มีการรับฟ้องและรับพิจารณามีมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังเป็นศาลที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด⁶¹⁰ ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นในประเทศจีนก็ควรเริ่มต้นจากศาลปกครองระดับพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศจีนอาจจะจัดโครงสร้างของศาลปกครองให้เป็นไปตาม 3 ชั้นศาลเหมือนการจัดโครงสร้างในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ อันได้แก่

- 1.ศาลปกครองระดับพื้นฐาน 120 แห่ง
 - 2.ศาลปกครองระดับสูง 12 แห่ง และ
 - 3.ศาลปกครองสูงสุด 1 แห่งซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุด
- โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁶⁰⁶ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.209.

⁶⁰⁷ ศาลปกครองไทย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 328*

⁶⁰⁸ ชิน ชุนยึง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 392*, น.49.

⁶⁰⁹ เจียง ปีซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.90.

⁶¹⁰ เจียง ปีซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.89.

6.2.1.1 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองระดับพื้นฐานแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

หากจะมีศาลปกครองระดับพื้นฐานขึ้นในประเทศจีน ซึ่งเห็นว่าควรมีทั้งหมด 120 แห่ง ในศาลปกครองแต่ละแห่งอาจจะต้องมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตพื้นที่นครประมาณ 2-3 เขตพื้นที่นคร และให้ศาลปกครองระดับพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป ในกรณีศาลปกครองระดับพื้นฐานที่ตั้งขึ้นมามีคดีเป็นจำนวนมากหรือมีเขตอำนาจครอบคลุมหลายพื้นที่ก็อาจมีการจัดตั้ง “ศาลปกครองวงจร”⁶¹¹ และให้คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งอธิบดีศาลปกครองระดับพื้นฐานและตุลาการศาลปกครองระดับพื้นฐาน สำหรับงบประมาณที่ใช้ในศาลปกครองระดับพื้นฐานนั้นให้มาจากองค์กรการคลังของรัฐแห่งชาติ

6.2.1.2 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองระดับสูงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ศาลปกครองระดับสูงในประเทศจีนอาจจะตั้งขึ้นทั้งหมด 12 แห่ง เช่น

1. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในภาคเหนือ
2. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในตะวันออก
4. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในภาคกลาง
5. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในตะวันตกเฉียงเหนือ
6. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในตะวันตกเฉียงใต้
7. ศาลปกครองระดับสูงที่ตั้งขึ้นในภาคใต้ ฯลฯ

โดยให้คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งอธิบดีศาลปกครองระดับสูงและตุลาการศาลปกครองระดับสูง สำหรับงบประมาณที่ใช้ในศาลปกครองระดับสูงนั้นให้มาจากองค์กรการคลังของแห่งชาติเช่นเดียวกับศาลปกครองระดับพื้นฐาน สำหรับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลปกครองระดับสูง คือ

(ก) ศาลปกครองระดับสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรก ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ และมีความซับซ้อนมากที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจศาล

⁶¹¹ สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง), “รายงานของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (23 ตุลาคม 2014) : น.1.

(ข) การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระดับพื้นฐาน

(ค) การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดระบุไว้ให้ศาลปกครองระดับสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการตอบโต้การทุ่มตลาด⁶¹² และคดีพิพาทเกี่ยวกับการตอบโต้เงินอุดหนุน⁶¹³ เป็นต้น

(ง) การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่สำนักงานอัยการประชาชนคัดค้านตามขั้นตอนการกำกับดูแลการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง⁶¹⁴ ฯลฯ

6.2.1.3 แนวทางในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

แนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดที่อยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุดให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด เมื่อต้องมีการตีความกฎหมายสำคัญ ๆ หรือมีคดีปกครองที่มีความสำคัญและมีความยากลำบากในการตัดสินคดี ประธานศาลปกครองสูงสุดจะต้องเสนอคดีต่อคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุด (Adjudicative Committee of the People's Supreme Court) เพื่อปรึกษาคดีปกครองกันก่อนที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดต้องมาจากคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุดนั่นเอง สำหรับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลปกครองสูงสุดของประเทศจีนนั้นจากการเปรียบเทียบการจัดอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส⁶¹⁵ เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดของจีนควรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ และมีความซับซ้อนทั้งประเทศ

(ข) ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระดับสูง และมีอำนาจหน้าที่ตรวจคำพิพากษาที่ถึงที่สุด

(ค) ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของศาลปกครองระดับพื้นฐานและศาลปกครองระดับสูง

⁶¹² มติของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการใช้กฎหมายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการตอบโต้การทุ่มตลาด ค.ศ.2002 มาตรา 5(2)

⁶¹³ มติของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการใช้กฎหมายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับตอบโต้เงินอุดหนุน ค.ศ. 2002 มาตรา 5(2)

⁶¹⁴ กิติ ปิลันธนิสกล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 435*, น.16.

⁶¹⁵ ชาวยุ้ย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 50*, น.46.

6.2.2 แนวทางในการสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระนั้น ไม่เพียงแต่ได้รับ “อำนาจ” ที่ต้องบังคับให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดำเนินไปด้วยความยุติธรรมเท่านั้น แต่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องสร้างความมั่นใจให้แก่คู่กรณีและประชาชนด้วยว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการดังกล่าว โดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นกลางและปราศจากอคติ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่มีความเป็นกลางและอิสระในการบริหารงานตุลาการศาลปกครองในประเทศจีน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.2.1 แนวทางในการสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในประเทศจีน จำเป็นที่จะต้องให้การทำงานของตุลาการศาลปกครองปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกและภายในองค์กรตุลาการ ดังนั้น จึงต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ อย่างเช่นระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทย โดยกฎหมายไทยได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

1. การมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ กล่าวคือ การมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครองทั้งปวง⁶¹⁶
2. การมีระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่เป็นอิสระ โดยกำหนดให้ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองแยกออกมาจากระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน⁶¹⁷
3. การแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการก่อน โดยกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองที่จะได้รับแต่งตั้งและโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครองนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าตัวก่อน⁶¹⁸

⁶¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 226 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 35

⁶¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 253 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 30

⁶¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 197 วรรคสาม และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 27

4. การห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการโดยกำหนดไว้ว่า ให้ตุลาการศาลปกครองต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง⁶¹⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองสามารถวางตนเป็นกลาง สามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างเป็นอิสระ และสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยความยุติธรรม

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า ควรจะต้องนำส่วนดีของระบบการดำเนินงานบุคคลของศาลปกครองไทยมาปรับใช้ในการสร้างระบบการดำเนินงานบุคคลของศาลปกครองจีน เนื่องจากผู้พิพากษาศาลประชาชนของประเทศจีนมีสถานภาพเป็นข้าราชการ จึงมีความคิดว่าควรที่จะสร้างคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองจีนโดยมีความเป็นกลางและอิสระ และกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไปซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจีนอาจประกอบไปด้วย

(ก) ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

(ข) รองประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน

(ค) กรรมการที่เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกจากศาลปกครองสูงสุดจีน

(ง) กรรมการที่เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกจากศาลปกครองระดับสูงและศาลปกครองศาลปกครองระดับพื้นฐาน

(จ) กรรมการที่มีได้เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ

(ฉ) กรรมการที่มีได้เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกจากฝ่ายปกครอง

6.2.2.2 แนวทางในการสร้างระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

กฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 36 ได้กำหนดให้รัฐกำหนดระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลประชาชนตามลักษณะพิเศษของงานพิจารณาพิพากษาคดี⁶²⁰ บทบัญญัติของกฎหมายนี้แสดงให้เห็นว่า ระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลประชาชนควรที่จะแตกต่างจากระบบ

⁶¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 14

⁶²⁰ กิติ ปิลันธนิลล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 435*, น.40.

เงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนอื่น แต่ในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาศาลประชาชนในประเทศจีนมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนเหมือนกับข้าราชการพลเรือนอื่น⁶²¹ ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายข้าราชการของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2005 ระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลประชาชนนั้นได้ถูกจัดการตามระบบข้าราชการพลเรือน ภายหลังจากกฎหมายข้าราชการของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2005 มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้พิพากษาศาลประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการพลเรือน ระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลประชาชนให้เป็นไปตามระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน⁶²² ส่วนระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนนั้นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ทำให้ผู้พิพากษาศาลประชาชน โดยเฉพาะผู้พิพากษาศาลประชาชนที่ทำหน้าที่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีความใกล้ชิดกับฝ่ายปกครองอย่างมาก จึงทำให้ผู้พิพากษาศาลประชาชนถูกแทรกแซงจากฝ่ายปกครองได้ง่ายซึ่งมีผลถึงความไม่เป็นกลางและไม่อิสระในการทำงาน

จึงมีแนวความคิดว่า ควรจะต้องมีการสร้างระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของศาลปกครองให้แยกต่างหากจากระบบบัญชีเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน อย่างเช่นระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของศาลปกครองในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองแยกออกมาจากระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน⁶²³ และมีกฎหมายกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองไทยได้รับเงินเดือนตามขั้นเงินเดือนซึ่งมี 4 ขั้น ซึ่งแต่ละขั้นก็มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย⁶²⁴ ระบบนี้มีข้อดี⁶²⁵ คือ เป็นหลักประกันความเป็นกลางและอิสระของตุลาการของศาลปกครองไทย เพราะการเลื่อนตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองนั้นให้เป็นไปตามหลักอาวุโสจึงทำให้ตุลาการศาลปกครองไทยปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอิทธิพลต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามระบบนี้มีข้อเสีย คือ อาจทำให้ตุลาการศาลปกครองไทยขาดความกระตือรือร้น

สำหรับแนวทางในการสร้างระบบเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของศาลปกครองจีนที่แยกออกมาจากระบบบัญชีเงินเดือนและมาตรฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน

⁶²¹ กฎหมายข้าราชการของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2005 มาตรา 2 และ มาตรา 3

⁶²² กฎหมายข้าราชการของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2005 มาตรา 2 และ มาตรา 3

⁶²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 253

⁶²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 30

⁶²⁵ บุบผา อัครพิมาน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 171*, น.67.

นั้นอาจกำหนดให้การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองเงินแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

1. การเลื่อนชั้นตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองเงินให้เป็นไปตามลำดับอาวุโสอย่างเคร่งครัด และ

2. การเลื่อนตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองเงินให้เป็นไปตามการแสดงความจำนงของผู้มีคุณสมบัติ อีกทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักอาวุโสไว้ในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเงินและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเงินไว้อย่างเป็นทางการ ประกอบกับการกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเงินมีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งประกันสังคม บำเหน็จบำนาญ ฯลฯ มากกว่าข้าราชการพลเรือนอื่น⁶²⁶ และแต่ละระดับมีค่าตอบแทนแตกต่างกันไป โดยกำหนดให้การเลื่อนตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเงินเป็นไปตามลำดับอาวุโส

6.2.2.3 แนวทางในการสร้างหลักการโยกย้ายตุลาการศาลปกครองต้องมีความชอบธรรมและต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

การสร้างหลักการโยกย้ายตุลาการต้องมีความชอบธรรมและต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในระบบการบริหารงานของศาลปกครองเงิน ซึ่งควรจะต้องกำหนดไว้ว่าเมื่อบุคคลใดได้รับการดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองแล้วสามารถดำรงตำแหน่งได้จนกว่าจะเกษียณและห้ามมิให้มีการโยกย้าย เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นกรณีที่ได้รับการพิจารณาว่าไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง 2 ครั้งติดต่อกัน หรือไม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย หรือมีความจำเป็นที่องค์กรวินิจัยคดีปกครองจะต้องปรับปรุงหรือจะต้องปรับลดจำนวนตุลาการ หรือตุลาการไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือเป็นกรณีที่ขาดงานโดยมิได้ขอลาหรือขอลาแล้วแต่ไม่กลับเข้าทำงานติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน หรือขาดงานสะสมเกินกว่า 30 วันใน 1 ปี⁶²⁷ หรือเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตุลาการและไม่แก้ไขให้ถูกต้องเมื่อได้รับการตักเตือน

6.2.2.4 แนวทางในการสร้างหลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตุลาการศาลปกครอง

การสร้างหลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองในประเทศจีนเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระ เพราะการประกอบอาชีพอื่นและการดำรงตำแหน่งอื่นอาจจะส่งผลกระทบต่อตุลาการศาลปกครองและทำให้ตุลาการศาลปกครองไม่สามารถรักษาความเป็นกลางและความเป็นอิสระไว้ได้ จึงมีความจำเป็นที่

⁶²⁶ มา ฮั่วเตอ, “เป้าหมายในการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง: การจัดตั้งศาลปกครอง,” วารสารทางการใช้กฎหมาย, เล่มที่ 7, น.10, (2013).

⁶²⁷ กิติ ปิลันธนิลล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.41.

จะต้องกำหนดให้ผู้ที่ได้รับดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองในประเทศจีนต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง หากผู้ที่มีคุณสมบัติต้องห้ามนั้นจะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองก็ต้องออกจากอาชีพดังกล่าวนี้เสียก่อน อย่างเช่นศาลปกครองไทย โดยระบบกฎหมายไทยได้กำหนดรับรองหลักการห้ามประกอบอาชีพอื่นที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการของศาลปกครองนี้ไว้อย่างชัดเจน⁶²⁸ จึงเห็นว่าตุลาการศาลปกครองของประเทศจีนจะต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังนี้

- (1) เป็นสมาชิกของคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชน⁶²⁹
- (2) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งเป็นข้าราชการขององค์กรฝ่ายปกครองและสำนักงานอัยการประชาชน⁶³⁰
- (3) ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ
- (4) ดำรงตำแหน่งของหน่วยธุรกิจ
- (5) เป็นการนำของงานที่ไม่เกี่ยวข้องข้องการพิจารณาพิพากษาคดี

ปกครอง⁶³¹

- (6) ประกอบอาชีพเป็นอย่างอื่น

6.2.2.5 แนวทางในการสร้างความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและประสบการณ์ด้านการบริหารสาธารณรัฐของตุลาการศาลปกครอง

ปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้พิพากษาศาลประชาชนไม่ใช่ผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์⁶³²
- (2) ผู้พิพากษาขาดคุณสมบัติตามกฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งนั้นยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลประชาชนได้⁶³³

⁶²⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 14

⁶²⁹ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 15

⁶³⁰ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 15

⁶³¹ ศาลประชาชนสูงสุด, “ประกาศของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับการห้ามผู้นำของศาลประกอบอาชีพอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องข้องกับงานพิจารณาพิพากษาคดี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2006, china.findlaw.cn/fa.

⁶³² กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 9(6)

⁶³³ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 9(3)

(3) ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกนั้นบางคนอายุน้อยและขาดความประสบการณ์ทางกฎหมายโดยกฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีอายุครบ 23 ปีบริบูรณ์อาจดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาได้⁶³⁴ อีกทั้งนักศึกษานิติศาสตร์ที่เพิ่งจะสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยและทำงานทางด้านกฎหมายประมาณ 1-3 ปี ก็อาจดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาได้⁶³⁵ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบผู้พิพากษาหรือตุลาการในต่างประเทศ อย่างเช่น ประเทศอังกฤษผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นอย่างน้อยต้องมีประสบการณ์ในการทำงาน 10 ปี⁶³⁶ ส่วนประเทศฝรั่งเศสผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นจะต้องมีอายุราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี⁶³⁷ เป็นต้น ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับคุณสมบัติด้านอายุขั้นต่ำของผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกมีอายุน้อยและไม่มีประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีก็อาจจะเป็นปัญหาสำคัญ

(4) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของประธานศาลประชาชนนั้นไม่เหมาะสม⁶³⁸ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดไว้ว่าประธานศาลประชาชนอาจไม่จำเป็นต้องผ่านการสอบข้อสอบกฎหมายแห่งชาติและอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษาศาลประชาชนมาก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลประชาชน⁶³⁹ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตอย่างมาก เนื่องจากประธานศาลประชาชนเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้พิพากษาประชาชนซึ่งควรจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย มีประสบการณ์ทางด้านกระบวนการพิจารณาคดีในศาล และต้องมีความสามารถในการบริหารงานบุคคลากรภายในศาลด้วย⁶⁴⁰ ดังนั้น เพื่อป้องกันการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเงินไม่ให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกันกับศาลประชาชนจึงมีแนวความคิดว่าควรจะต้องมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเงินที่ทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง แยกต่างหากจากองค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลประชาชน โดยหน้าที่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁶³⁴ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 9(2)

⁶³⁵ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 9(6)

⁶³⁶ โจว จิ่ง, “คุณสมบัติของผู้พิพากษาในประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2010,

bjgy.chinacourt.org.

⁶³⁷ ชาญชัช แสงวงศ์, *อ้าวแล้ว เจริญรณที่ 26*, น.50.

⁶³⁸ จิ่ง ยูฉง, "การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายทางด้านคุณสมบัติของผู้พิพากษา," สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2015, www.wanfangdata.com.cn.

⁶³⁹ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 12 วรรคสอง

⁶⁴⁰ จิ่ง ยูฉง, *อ้าวแล้ว เจริญรณที่ 638*

(4.1) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองต้องคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการตามวิธีและขั้นตอนที่คณะกรรมการพิจารณาประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติกำหนด โดยเฉพาะ⁶⁴¹ โดยมีกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 28 วรรคสองกำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการพิจารณาประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลประชาชนชำนาญพิเศษ โดยศาลปกครองเป็นศาลประชาชนชำนาญพิเศษ ซึ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ เพื่อให้ศาลปกครองเงินไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรฝ่ายปกครองในทุกระดับ

(4.2) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเงินอาจคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการได้ 2 ทาง คือ คัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการจากผู้พิพากษาภายในศาลประชาชน หรือคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการจากบุคคลภายนอก โดยการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการจากผู้พิพากษาภายในศาลประชาชนนั้น ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

(ข) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาวิชานิติศาสตร์ และทำงานทางด้านกฎหมายไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขาวิชานิติศาสตร์ และทำงานทางด้านกฎหมายไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขาวิชานิติศาสตร์ และทำงานทางด้านกฎหมายไม่น้อยกว่า 2 ปี⁶⁴²

(ค) เป็นผู้สอบผ่านข้อสอบกฎหมายแห่งชาติ⁶⁴³

(ง) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครอง

สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาศาลประชาชนนั้น ต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อย่างเช่น เป็นทนายความไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีประสบการณ์ทางด้านการระงับข้อพิพาททางคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือเคยเป็นรองศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาไม่น้อยกว่า 15 ปี⁶⁴⁴ ฯลฯ

⁶⁴¹ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 28

⁶⁴² โจว จิ่ง, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 636

⁶⁴³ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2001 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง

⁶⁴⁴ โจว จิ่ง, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 636

6.2.3 แนวทางในการสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความเป็นกลางและอิสระนั้นจะทำให้ตุลาการศาลปกครองหลุดพ้นจากสิ่งที่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นกลางและอิสระนั้นจะต้องเป็นระบบสากลที่สามารถจัดความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (Objective) ของตุลาการและสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่กรณีและสาธารณชน ซึ่งระบบสากลที่อาจนำมาใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น มีดังต่อไปนี้

6.2.3.1 แนวทางในการสร้างหลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะ

เพื่อให้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และให้ตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยปราศจากอคติส่วนตัว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์คณะที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ โดยมีกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีโดยองค์คณะ องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบ (People's Assessors)⁶⁴⁵ และยังมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ชัดเจนว่า ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ⁶⁴⁶ โดยกำหนดให้ศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 2 นั้นต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ⁶⁴⁷ และกำหนดให้การเรียกพิจารณาคดีใหม่นั้นต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะ⁶⁴⁸ เว้นแต่ในกรณีศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองครั้งแรกเห็นว่า คดีปกครองเป็นคดีที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยปราศจากข้อโต้แย้ง จึงให้ตุลาการนายเดี่ยวทำการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้⁶⁴⁹ และยังกำหนดให้องค์คณะต้องมีจำนวนอย่างน้อย 3 คน และ

⁶⁴⁵ ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบต้องเป็นผู้ที่มีความรู้พื้นฐานในทางกฎหมาย และมีคุณสมบัติของการได้รับคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบภายในท้องที่ระบบผู้พิพากษาประชาชนสมทบนี้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ศาลประชาชนมีความเชื่อมโยงกับมวลชนโดยผู้พิพากษาประชาชนสมทบมีอำนาจในการพิจารณาคดีเท่ากับผู้พิพากษาในองค์คณะ

⁶⁴⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 68

⁶⁴⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 86

⁶⁴⁸ คำอธิบายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2010 มาตรา 76 วรรคสอง

⁶⁴⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 82

เป็นจำนวนเลขคู่ด้วย⁶⁵⁰ ผนวกกับกำหนดว่าเมื่อมีคดีปกครองที่ยากและซับซ้อนต้องเสนอต่อ คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน เพื่อปรึกษาคดีกันก่อนพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดย คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีบทบาทสำคัญในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลประชาชน ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาของศาลประชาชนจึงอยู่ภายใต้หลักการพิจารณา คดี ปกครองโดยองค์คณะ และองค์คณะต้องมีจำนวนเป็นเลขคู่ ซึ่งองค์คณะในศาลประชาชนจีนนั้น กำหนดแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) องค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน
- (2) ผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบ (People's Assessors)

ซึ่งมีจำนวนอย่างน้อย 3 คน

- (3) องค์คณะที่มีผู้พิพากษานายเดี่ยว และ
- (4) คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน

ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่กำหนดให้ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองเป็นองค์คณะนั้น เพื่อให้ผู้พิพากษาในองค์คณะได้ร่วมกันปรึกษาหารือในการจัดทำคำ พิพากษาหรือคำสั่ง และเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งปราศจากอคติส่วนตัวของผู้พิพากษาในองค์คณะ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน เพื่อให้ระบบการพิจารณา พิพากษาคดีปกครองโดยองค์คณะบรรลุเจตนารมณ์

อย่างไรก็ดี หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะนี้ ในประเทศจีน ยังขาดหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

(ก) องค์คณะมิได้มีอำนาจที่เป็นอิสระจากศาลประชาชน โดยกฎหมายวิธี พิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “ศาล ประชาชนมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการตามที่กฎหมายกำหนด โดยปราศจากการ แทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรสังคม และบุคคลอื่น ๆ ”⁶⁵¹ หมายความว่า กฎหมายมอบ อำนาจให้ศาลประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้โดยอิสระ และให้จัดตั้ง แผนกคดีปกครองขึ้นมาในศาลประชาชน และให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนทำหน้าที่ในการ พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง⁶⁵² แต่ไม่ได้กำหนดให้แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอิสระอย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

⁶⁵⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 68

⁶⁵¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

⁶⁵² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 4 วรรคสอง

ปกครองโดยอิสระนั้นมีเพียงแต่ศาลประชาชนเท่านั้น⁶⁵³ ดังนั้น องค์คณะในแผนกคดีปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถพิพากษาคดีปกครองได้โดยอิสระ ซึ่งควรจะต้องจัดตั้งองค์คณะขึ้นมาโดยกำหนดให้องค์คณะมีความเป็นกลางและเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังเช่นองค์คณะในระบบศาลปกครองของประเทศเยอรมนี โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า องค์คณะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอิสระ

(ข) องค์คณะไม่มีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน แม้ศาลประชาชนจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอิสระ แต่ไม่ได้หมายความว่าศาลประชาชนมอบอำนาจให้ผู้พิพากษาหรือองค์คณะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอิสระ ทั้งนี้ คณะกรรมการที่สำคัญในศาลประชาชน คือ คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน โดยคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขององค์คณะ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์คณะจะต้องทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน⁶⁵⁴ จึงทำให้องค์คณะไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างแท้จริง

(ค) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่จัดทำโดยองค์คณะนั้นจะต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก แต่ในกรณีที่ผู้พิพากษาในศาลประชาชนผู้ใดมีความเห็นแย้งก็ไม่สามารถจัดทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้⁶⁵⁵ รูปแบบนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของระบบกฎหมายจีนซึ่งเป็นหลักการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นความลับ ระบบนี้ทำให้หลักการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะถูกลดความสำคัญลงไป เพราะทำให้คู่กรณีตลอดจนสาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนทั้งองค์คณะได้ ผนวกกับผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะต้องลงนามทุกคน ผู้ที่รับผิดชอบต่อคดีเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเท่านั้น จึงทำให้ผู้พิพากษาอื่นที่เป็นองค์คณะนั้นไม่ระมัดระวังในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หรือพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยไม่มีความรอบคอบ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องสร้างวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขององค์คณะที่มีความเป็นกลางและอิสระซึ่งกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และความเห็นแย้งของฝ่ายข้างน้อยก็สามารถจัดทำไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตลอดจนสาธารณชนสามารถตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองของผู้พิพากษาทั้งองค์คณะได้ ซึ่งจะส่งผลให้ตุลาการศาลปกครองต้องระมัดระวังในการ

⁶⁵³ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

⁶⁵⁴ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

⁶⁵⁵ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 393*, น.16.

พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีความรอบคอบ ดังเช่น องค์คณะในระบบศาลปกครองไทย โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องทำตาม ความเห็นของฝ่ายข้างมาก ตุลาการในองค์คณะต้องลงนามทุกคน และความเห็นแย้งของฝ่ายข้างน้อย ก็สามารถจัดทำไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้⁶⁵⁶

6.2.3.2 แนวทางในการสร้างระบบการส่งจ่ายคดีปกครอง

ปัจจุบันประเทศจีนยังไม่มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนว่าระบบการส่งจ่ายคดีปกครองต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ในทางปฏิบัติการส่งจ่ายคดีปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในแผนกคดีปกครองของศาลประชาชน โดยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ จะระบุสำนวนคดีให้แก่ผู้พิพากษาคณะใดคนหนึ่งตามดุลพินิจของตน ซึ่งการส่งจ่ายคดีในศาลประชาชน นั้นอยู่ภายใต้อำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเท่านั้น⁶⁵⁷ รูปแบบนี้มีผลเสียอย่างมาก เพราะ การส่งจ่ายคดีปกครองของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะตามดุลพินิจของตนเองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความ ยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี หรืออาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางในการวินิจฉัยตัดสินคดี จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการส่งจ่ายคดีปกครองที่เป็นกลางและอิสระ ดังเช่นระบบการส่งจ่ายคดี ปกครองของศาลปกครองไทย โดยกฎหมายไทยกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาล ปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดี⁶⁵⁸ และกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและ ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องส่งจ่ายคดีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด⁶⁵⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีนั้นไม่สามารถส่งจ่ายคดีตามอำเภอใจและเป็นหลักประกัน ความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกด้วย

ดังนั้น ประเทศจีนจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการส่งจ่ายคดีปกครองที่ ให้หลักประกันความเป็นกลางและอิสระแก่ตุลาการศาลปกครองจีน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การกำหนดให้ผู้บริหารของศาลปกครองจีนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ใน การส่งจ่ายคดีปกครอง กล่าวคือ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดจีนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ส่งจ่ายคดี ปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลปกครองสูงสุดจีน หรือให้อธิบดีศาลปกครองระดับสูงเป็นผู้ที่มีอำนาจ ส่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลปกครองระดับสูง หรือให้อธิบดีศาลปกครองระดับพื้นฐาน

⁶⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 67

⁶⁵⁷ แลนซีมิน แลนซิง และ เมียว ซินเซิน, “การศึกษาปัญหาในการส่งจ่ายคดีของศาล,” วารสารการใช้กฎหมาย, น.95, (มิถุนายน 2012)

⁶⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56
วรรคหนึ่ง

⁶⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลปกครองระดับพื้นฐาน

(ข) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการสั่งจ่ายคดีปกครอง โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการสั่งจ่ายคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องจัดตั้งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเสียก่อน เมื่อได้ตั้งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะแล้วผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองนั้นต้องสั่งจ่ายคดีปกครองให้แก่องค์คณะที่ตั้งขึ้น

ประการที่สอง ต้องจัดแบ่งเขตพื้นที่ที่องค์คณะอาจรับผิดชอบคดีไว้เสียก่อน เมื่อได้มีการแบ่งเขตพื้นที่ที่องค์คณะอาจรับผิดชอบคดีแล้ว ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองนั้นต้องสั่งจ่ายคดีปกครองให้แก่องค์คณะที่ตั้งขึ้นในเขตพื้นที่นั้น

ประการที่สาม ต้องกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองมีดุลพินิจในการสั่งจ่ายคดีปกครอง กรณีที่มีองค์คณะหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีปกครองมีจำนวนมากพอสมควร หากจะสั่งจ่ายคดีปกครองอาจทำให้คดีปกครองล่าช้าหรือมีผลกระทบต่อความยุติธรรม ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้า

ประการที่สี่ เมื่อมีการสั่งจ่ายสำนวนคดีใดให้แก่ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งหรือองค์คณะใดองค์คณะหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้เรียกคืนคดีหรือโอนคดีให้แก่ตุลาการท่านอื่นหรือองค์คณะอื่น ๆ เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

แนวทางในการสร้างระบบการสั่งจ่ายคดีปกครองที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระจะช่วยป้องกันมิให้ตุลาการตกเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองนั้นต้องสั่งจ่ายคดีไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้า และไม่สามารถสั่งจ่ายคดีปกครองได้ตามอำเภอใจอย่างเช่นระบบการสั่งจ่ายคดีปกครองในระบบศาลปกครองไทย โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้า⁶⁶⁰

6.2.3.3 แนวทางในการสร้างระบบไต่สวนที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีจัดหาพยานหลักฐานหรือเพิ่มเติมพยานหลักฐานได้⁶⁶¹ และมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรอื่น ๆ หรือบุคคลภายนอก

⁶⁶⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

⁶⁶¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 39

ได้⁶⁶² และเมื่อผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกไม่อาจนำพยานหลักฐานมาได้โดยตัวเองจะขอให้ศาลประชาชนเรียกพยานหลักฐานเข้ามาในคดีก็ได้⁶⁶³ กฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลประชาชนมี “อำนาจ” ในการเรียกพยานหลักฐาน แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้ศาลประชาชนมี “หน้าที่ในการค้นหาพยานหลักฐาน” ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลประชาชนไม่มีหน้าที่ในการริเริ่มค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเองแต่เป็นหน้าที่ของคู่กรณีในการแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้นผู้พิพากษาในศาลประชาชนจึงไม่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระบบนี้จึงถูกเรียกว่า “ระบบกล่าวหา” ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางภาวะวิสัย เนื่องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายได้เปรียบในการครอบครองพยานหลักฐาน อีกทั้งยังมีบุคลากรและเครื่องมือที่มากกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชนในการต่อสู้คดี ส่วนคู่กรณีฝ่ายเอกชนมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นกลางและอิสระขึ้นมาเพื่อให้ศาลมีอำนาจในการค้นหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่เห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการตัดสินคดีมากกว่าอาศัยพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอมาเพียงอย่างเดียว ดังเช่นศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส⁶⁶⁴ ศาลปกครองของประเทศเยอรมนี⁶⁶⁵ ล้วนใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยเฉพาะศาลปกครองของประเทศไทย⁶⁶⁶ โดยกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และมอบอำนาจให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง⁶⁶⁷ ตรวจสอบและเสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของตนที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นต่อองค์คณะ⁶⁶⁸

⁶⁶² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 40

⁶⁶³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 41

⁶⁶⁴ Charles Debbasch et Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, Seventh Edition, (Paris : Dalloz, 1999), pp.16-19.

⁶⁶⁵ Jeanne Lemasurier, *Le contentieux administratif en droit compare*, (Paris : Economica, 2001), pp.1-9.

⁶⁶⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 และ ข้อ 50 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55 วรรคสาม

⁶⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

⁶⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 57

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายไทยยังกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เรียกว่า “สำนักงานศาลปกครอง”⁶⁶⁹ ทำหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง⁶⁷⁰ อีกทั้งยังช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย⁶⁷¹ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ไม่เพียงแต่มีตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองไทยที่ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบพยานหลักฐานตามที่จำเป็นของคดีเท่านั้น แต่ยังมีสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือด้วย จึงทำให้ข้อเท็จจริงของคดีมีความใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุดเพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีแนวความคิดว่า ควรจะต้องนำส่วนที่ดีของระบบไต่สวนของประเทศไทยมาปรับใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศจีนโดยการกำหนดหน้าที่ให้ศาลปกครองต้องเป็นผู้ริเริ่มในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่ความทั้งสองฝ่ายนำเสนอเท่านั้น และต้องมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่สำคัญและต้องแก้ไขโดยด่วนเพื่อให้สามารถค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.3.4 แนวทางในการสร้างหลักการตรวจสอบโดยสาธารณชน

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองจีนมีความจำเป็นที่จะต้องถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน เพื่อป้องกันมิให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีตามอำเภอใจ หากจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจึงควรจะต้องสร้างหลักการตรวจสอบศาลปกครองในประเทศจีนโดยสาธารณชน ทั้งนี้ การสร้างหลักตรวจสอบโดยสาธารณชนนั้นอาจนำหลักในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเปิดเผยมาปรับใช้ดังเช่นศาลปกครองในประเทศไทย มีกฎหมายกำหนดว่า การนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ต้องทำโดยเปิดเผยนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ⁶⁷² สำหรับแนวทางในการสร้างหลักการนั่ง

และมาตรา 60

⁶⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 76

⁶⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 77
วรรคสี่

⁶⁷¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 79
วรรคหนึ่ง

⁶⁷² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 60

พิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองเงินต้องทำโดยเปิดเผยนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของการสร้างหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดย

เปิดเผย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการสร้างหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยเปิดเผยให้เกิดขึ้นในศาลปกครองของประเทศจีนนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ⁶⁷³

ประการที่หนึ่ง การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องเปิดเผยอันจะเป็น การสร้างหลักประกันความเป็นกลางของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองเงินอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สาธารณชน ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ตุลาการต้องไตร่ตรองใคร่ครวญอย่างรอบคอบ และพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีความเป็นกลาง และเป็นอิสระ ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่าง เคร่งครัด เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองเงินมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สอง การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผยเป็น หลักประกันสิทธิในการดำเนินคดีของคู่กรณี กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดสิทธิในการดำเนินคดีของคู่กรณี เช่น คู่กรณีอาจยื่นคำขอ คัดค้านตุลาการได้ คู่กรณีมีสิทธิเสนอพยานหลักฐาน โต้แย้งและหักล้างพยานหลักฐานในระหว่าง การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการจะทำให้คู่กรณีได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมาย อย่างแท้จริงนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างหลักประกันการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผย หากไม่มีหลักประกันดังกล่าวย่อมทำให้สิทธิของคู่กรณีมีอาจใช้ได้จริงตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้

ประการที่สาม การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผยมีประโยชน์ ต่อการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย กล่าวคือ ทำให้สาธารณชนมีโอกาสศึกษากระบวนการพิจารณา พิพากษาคดีปกครอง และสามารถส่งเสริมให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ตระหนักถึง ความสำคัญ และเป็นการสร้างจิตสำนึกในการรักษากฎหมายอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อการป้องกันข้อ พิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นได้

(2) เนื้อหาที่สำคัญในการสร้างหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดย

เปิดเผย

สำหรับเนื้อหาที่สำคัญของการสร้างหลักการพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองของศาลปกครองเงินโดยเปิดเผยประกอบด้วย 3 ประการ คือ⁶⁷⁴

⁶⁷³ ซิน ชุนยง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 392*, น.25-26.

⁶⁷⁴ เจียง บีซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 393*, น.31-32.

ประการที่หนึ่ง ก่อนที่มีการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องประกาศชื่อของคู่กรณี สาเหตุแห่งคดีพิพาท เวลา และสถานที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ประการที่สอง ให้สาธารณชนสามารถเข้ามาฟังการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ทั้งหมดหรือบางส่วนในวันนั่งพิจารณาพิพากษาคดี และให้นักข่าวสามารถสัมภาษณ์และมีการรายงานข่าวได้

ประการที่สาม การอ่านคำพิพากษาของศาลปกครองจีนจะต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นการพิจารณาโดยลับหรือเปิดเผยก็ตาม ทั้งนี้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 54 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวหรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อาทิ ในกรณีที่คดีพิพาทที่เกี่ยวกับความลับทางธุรกิจ เมื่อคู่กรณีร้องขอศาลอาจให้พิจารณาโดยมีการบันทึกภาพจากกล้องได้ ดังนั้นหลักการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนต้องทำโดยเปิดเผย ส่วนการพิจารณาพิพากษาโดยลับถือเป็นข้อยก

บทสรุป

สำหรับแนวทางในการสร้างศาลปกครองในประเทศจีนนั้น พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 ได้กำหนดการจัดองค์กรของศาลในประเทศจีนให้เป็นระบบศาลเดี่ยว ดังนั้นระบบศาลคู่แบบศาลปกครองต่างประเทศมีความไม่เหมาะสมกับประเทศจีนเนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความคิดว่าควรจะต้องจัดตั้งระบบศาลปกครองให้อยู่ภายใต้อำนาจศาลประชาชนสูงสุด โดยกำหนดให้ศาลประชาชนสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลการทำงานของศาลปกครอง แต่ไม่ก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่ประธานศาลประชาชนสูงสุดมีอำนาจประเมินการทำงานของอธิบดีศาลปกครองในแต่ละแห่งได้

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนแทนแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญที่สุด คือ การแก้ไขปัญหาการขาดความเป็นกลางและเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น เพื่อเป็นกลไกประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลปกครองในประเทศจีนซึ่งมีแนวทางตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจะต้องมีหลักประกัน
ความเป็นอิสระและเป็นกลางทั้งต่อตุลาการผู้พิจารณาคดี การส่งจ่ายคดี ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ
ในกระบวนการพิจารณาคดีจนเสร็จสิ้น นอกจากนี้ยังต้องประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนอีกด้วย



บทที่ 7

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางการแก้ปัญหาในการจัดตั้ง ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในระหว่างที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้นอาจต้องประสบกับปัญหาหรือข้อขัดข้องบางประการ อันเป็นอุปสรรคที่อาจส่งผลให้การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงต้องคาดการณ์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น พร้อมกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยรายละเอียดของปัญหาและวิธีการแก้ปัญหามีดังต่อไปนี้

7.1 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนนั้น จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น โดยจะต้องกำหนดให้แน่ชัดก่อนว่า ศาลปกครองที่จะจัดให้มีขึ้นควรแยกออกจากศาลประชาชนอย่างระบบศาลคู่ หรือจะยังคงเป็นส่วนหนึ่งของศาลประชาชนอย่างไรในระบบศาลเดี่ยว เพราะการกำหนดรูปแบบและระบบศาลที่ชัดเจนจะนำไปสู่ปรัชญาของการจัดตั้งศาลปกครองที่แท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าจะสามารถนำรูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศ มาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีนได้หรือไม่ ซึ่งได้แก่ รูปแบบของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย ในประเด็นนี้ จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของระบบศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง ความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนของตุลาการ ตลอดจนการยอมรับการตรวจสอบของศาลปกครอง ผลการศึกษาพบว่า ประเทศจีนยังไม่สามารถนำรูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในแต่ละประเทศดังกล่าวมาเป็นแบบอย่างเพื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนได้ เนื่องจากรูปแบบของศาลปกครองในแต่ละประเทศดังกล่าวนั้นมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ อันเป็นลักษณะของระบบศาลคู่ และมีศาลสูงสุดของตนเอง แต่ประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดี และจำเป็นต้องให้การจัดตั้งศาลประชาชนชำนาญพิเศษอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุดเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 มาตรา 127 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี และมีอำนาจตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และศาลประชาชนชำนาญพิเศษ”⁶⁷⁵ อีกทั้งรูปแบบในแต่ละ

⁶⁷⁵ อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

ประเทศที่กล่าวมานั้นยังมีความไม่สอดคล้องกับระบบสภาผู้แทนประชาชนของประเทศจีน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 128 กำหนดไว้ว่า “ศาลประชาชนสูงสุดรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ”⁶⁷⁶

เมื่อรูปแบบของศาลปกครองในแต่ละประเทศนั้นมีความไม่เหมาะสมกับประเทศจีนเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้รูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศจีนสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบเป็นของตนเองอย่างชัดเจน จึงมีแนวความคิดว่า ควรจะต้องจัดตั้งระบบศาลปกครองของประเทศจีนให้เป็นไปตามระบบศาลเดี่ยว โดยจัดให้ระบบศาลปกครองนั้นอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุด

7.2 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น โดยจะต้องกำหนดเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เหมาะสมในประเทศจีน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

7.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลเป็นองค์กรภายนอกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ศาลไม่ได้มีอำนาจที่สามารถตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ทุกกรณี กล่าวคือ ศาลจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีใดต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะบอกได้ว่า การกระทำนั้น ๆ จะถูกนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อทำการศึกษาเขตอำนาจของศาลปกครองไทยแล้ว พบว่า มีการกำหนดเขตอำนาจศาลที่แตกต่างจากคดีปกครองของประเทศจีน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

7.2.1.1 เขตอำนาจศาลปกครองในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 197 วรรคหนึ่ง และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 9 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁶⁷⁶ อุตม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 541*, น.196.

(1) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁶⁷⁷ สำหรับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไทยนั้น มีดังต่อไปนี้⁶⁷⁸

(1.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง สำหรับการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่อยู่ในขอบเขตของคดีพิพาทนี้ คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ⁶⁷⁹

ประการที่หนึ่ง คดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออก “กฎ” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนกฎดังกล่าว สำหรับ “กฎ” ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนได้นั้น ตาม มาตรา 9(1) และ มาตรา 72(1) ของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หมายความว่า⁶⁸⁰ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ประการที่สอง คดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออก “คำสั่ง” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ส่วน “คำสั่ง” ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนได้นั้น ตาม มาตรา 9 (1) และ มาตรา 72 (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นประกอบไปด้วย⁶⁸¹ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองทั่วไป และคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง

⁶⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง

⁶⁷⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 และ มาตรา 72

⁶⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (1) และ มาตรา 72 (1)

⁶⁸⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3

⁶⁸¹ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.236.

ก) คำสั่งทางปกครอง โดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า⁶⁸² (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข) คำสั่งทางปกครองทั่วไป เป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน⁶⁸³ เช่น ประกาศประมุขจ้างเหมาก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานของรัฐ⁶⁸⁴ ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการ⁶⁸⁵

ค) คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัย⁶⁸⁶ คำสั่งให้ไปช่วยราชการ⁶⁸⁷ เป็นต้น

ประการที่สาม คดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “กระทำการอื่นใด” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว สำหรับ “กระทำการอื่นใด” ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว ตาม มาตรา 9 (1) และ มาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้น ต้องมีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวแต่มีใช้กฎหมายหรือคำสั่ง เช่น การที่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 22 เข้าขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างถนนโดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมและไม่มีกฎหมายเวนคืนที่ดิน⁶⁸⁸ และการที่เทศบาลทุบพื้นผิวทางเท้าและตัดไม้ที่อยู่บนทางเท้าออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁸⁹

⁶⁸² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5

⁶⁸³ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 45*, น.238.

⁶⁸⁴ คำสั่งที่ 574/2554

⁶⁸⁵ คำพิพากษาที่ อ 379/2550

⁶⁸⁶ คำพิพากษาที่ อ.36/2551

⁶⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 36/2554

⁶⁸⁸ คำพิพากษาที่ อ.4/2551

⁶⁸⁹ คำสั่งที่ 83/2554

(1.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ⁶⁹⁰ 1.คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และขอให้ศาลปกครองสั่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในเวลาที่กำหนด และ 2.คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองสั่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(1.3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของฝ่ายปกครองหรือความผิดอย่างอื่น อันประกอบด้วย 2 ประการ คือ⁶⁹¹ 1. คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และ 2. กระทำการดังกล่าวข้างต้นที่ทำให้มีความรับผิดอย่างอื่น นอกจากความรับผิดทางละเมิดและขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้อย่างเดียวกันกับกรณีกระทำละเมิด เช่น ความรับผิดโดยปราศจากความผิด ปัจจุบันศาลปกครองไทยจัดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนเรื่องเวนคืนที่ดินเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น อีกกรณีหนึ่งที่น่าจะเข้าข่ายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น คือ ความรับผิดอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 และ มาตรา 53

(1.4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดย “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า⁶⁹² สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ศาลปกครองไทยยังขยายลักษณะของสัญญาทางปกครองให้ครอบคลุมกรณีอื่นอีกด้วย อย่างในกรณีสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ แต่ไม่ได้เป็นสัญญาประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 สัญญานั้นก็ให้ถือเป็นสัญญาทางปกครองได้ถ้ามีข้อกำหนดในสัญญาให้

⁶⁹⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (2) และ มาตรา 72 (2)

⁶⁹¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (3) และ มาตรา 72 (3)

⁶⁹²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3

หน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิพิเศษมากกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ อันเป็นเรื่องที่ไม่ปรากฏในสัญญาทางแพ่ง⁶⁹³ เช่น สัญญาการศึกษาต่อ⁶⁹⁴ และสัญญาก่อสร้างหอพักข้าราชการ⁶⁹⁵ เป็นต้น

(1.5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คดีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างรุกล้ำคลองสาธารณะเป็นมาตรการบังคับเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9(5) ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งได้ ตามมาตรา 72(5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542⁶⁹⁶

(1.6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และ การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นต้น

(2) คดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไทย

สำหรับคดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไทยนั้นมีดังต่อไปนี้⁶⁹⁷

(2.1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น การสั่งขัง สั่งลดชั้นเงินเดือนทหาร การปลดออกจกนายทหารประจำการ

(2.2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่น การโยกย้าย กางลงโทษ การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม

⁶⁹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2544

⁶⁹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2544

⁶⁹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 108/2544

⁶⁹⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545

⁶⁹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9

(2.3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

7.2.1.2 เขตอำนาจศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของคดีปกครองในศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

คดีปกครอง คือ คดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ฝ่ายหนึ่ง กับองค์กรของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า “ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามบทบัญญัตินี้ เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนโดยองค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สำหรับการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว นั้น ให้หมายความรวมถึงการกระทำของนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎหรือระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้กระทำการด้วย”

(2) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนในประเทศจีน

สำหรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 20 14 มาตรา 12 กำหนดไว้ว่าศาลประชาชนต้องรับฟ้องคดีที่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ยื่นฟ้องต่อศาล

(2.1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับโทษทางปกครอง เช่น การกักกันทางปกครอง การหัก ฐ ที่จ่าย หรือการเพิกถอนใบอนุญาต การสั่งให้หยุดกิจการ การยึดทรัพย์สินที่ผิดกฎหมาย การปรับ และการตักเตือน เป็นต้น

(2.2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับและการบริหารงานขององค์กรฝ่ายปกครอง เช่น การจำกัดเสรีภาพของบุคคล การจับ การยึด และอายัดทรัพย์สิน เป็นต้น

(2.3) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการยื่นคำขออนุมัติใบอนุญาต หรือการอนุมัติใบอนุญาต แต่องค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(2.4) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครองในการรับรองความเป็นเจ้าของ หรือสิทธิในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แร่ น้ำไหล ป่า ภูเขา

ทุ้งหญ้า ที่รกร้างว่างเปล่า ชายหาด หรือทะเล

(2.5) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับองค์การฝ่ายปกครองออกคำสั่งเวนคืน คำสั่งยึด หรือให้ชดเชยเนื่องจากการออกคำสั่งเวนคืนหรือคำสั่งยึด

(2.6) คดีพิพาทเกี่ยวกับการยื่นคำขอในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นตามที่กฎหมายกำหนด แต่้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอหรือไม่ตอบคำขอ

(2.7) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำละเมิดการจัดการธุรกิจของผู้ร้องสิทธิในการดำเนินการตามสัญญาในที่ดินชนบท หรือสิทธิในการจัดการที่ดินชนบท

(2.8) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองในการตัดโอกาส หรือจำกัดการแข่งขันโดยมิชอบ

(2.9) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่้องค์กรฝ่ายปกครองทำการระดมทุนจัดสรรค่าใช้จ่ายหรือก่อภาระผูกพันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2.10) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่้องค์กรฝ่ายปกครองจ่ายเบี้ยบำนาญไม่ถูกต้องและไม่จ่ายผลประโยชน์ที่พึงได้รับการประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด

(2.11) คดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญา เช่น สัญญาสัมปทานในที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง หรือสัญญาจ่ายค่าชดเชยในการเวนคืน ในกรณีที่้องค์กรฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อตกลงในสัญญา หรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกสัญญาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2.12) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่นตามกฎหมาย

นอกเหนือจากความที่กล่าวมาแล้วในวรรคหนึ่งศาลประชาชนจะต้องรับฟ้องคดีปกครองที่มีกฎหมายอื่นหรือข้อบังคับอื่นบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

ด้วยบทบัญญัติดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า ประเทศจีนให้กฎหมายฉบับนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจศาลประชาชน โดยวิธีการระบุเขตอำนาจศาลอย่างชัดเจนนั้น มีข้อดี คือ ทำให้เขตอำนาจของศาลประชาชนที่แน่ชัดเฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้ง่าย แต่ยังคงมีข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการระบุเขตอำนาจศาลที่ชัดเจนเช่นนี้ทำให้ไม่ครอบคลุมกับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น

(3) คดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชน

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 13 กำหนดไว้ว่าศาลประชาชนต้องไม่รับฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่ประชาชนนิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ยื่นฟ้องต่อศาลนั้น ในกรณีดังต่อไปนี้

(3.1) การกระทำทางรัฐบาลเพื่อการป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐบาลตามอนุมัติของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเท่านั้นเมื่อรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของศาลประชาชน

(3.2) กฎบริหารและระเบียบบริหาร หรือคำวินิจฉัยและคำสั่งที่มีผลผูกพันโดยทั่วไป ซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายปกครอง

(3.3) คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้รางวัลการลงโทษ และการแต่งตั้ง ถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง

(3.4) คดีปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นคดีปกครองที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสิน

7.2.1.3 ประสบการณ์จากศึกษาเขตอำนาจศาลปกครองในประเทศไทย

เขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายจีนและกฎหมายไทยมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในระบบกฎหมายไทย มีการกำหนดให้การออกกฎ หรือคำสั่ง อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง รวมถึงกำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่นเดียวกับกฎ หรือคำสั่ง และมีการกำหนดให้คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นที่สุด ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงสามารถนำส่วนที่แตกต่างกันและเป็นส่วนที่ดีดังกล่าวมาปรับใช้ในการจัดเขตอำนาจศาลปกครองในประเทศจีนได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้การออกกฎ หรือคำสั่ง อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า กฎบริหาร ระเบียบบริหาร คำวินิจฉัย หรือคำสั่งที่มีผลผูกพันโดยทั่วไป ซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล⁶⁹⁸ ทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไม่สามารถบรรลุผลได้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยทั่วไปที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการออกกฎ หรือคำสั่ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ โดยง่าย ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงควรกำหนดให้กฎที่มีผลผูกพันทั่วไป

⁶⁹⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 13(2)

และคำสั่งออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้น อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวได้

ปัจจุบันกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า เมื่อประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นเห็นว่าระเบียบทั่วไปของรัฐหรือขององค์กรท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นคำร้องให้ทบวงระเบียบทั่วไปพร้อมกับคำฟ้องที่กล่าวหาว่าฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยก็ได้ แต่ถ้าศาลเป็นผู้เห็นเองว่าระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลประชาชนจะต้องไม่นำกฎหมายหรือระเบียบนั้นมาใช้ในการพิจารณาคดี พร้อมกับศาลต้องเสนอแนวทางในการแก้ไขระเบียบนั้นด้วย⁶⁹⁹ แต่ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวได้

สำหรับระเบียบทั่วไปในวรรคหนึ่งไม่ให้นำมารวมถึงระเบียบบริหาร⁷⁰⁰ เนื่องจากการตรากฎบริหารและระเบียบบริหารเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และสภาผู้แทนประชาชนและคณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนในระดับเดียวกันหรือคณะรัฐมนตรีไม่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลให้ทบวงกฎบริหาร หรือระเบียบบริหารได้ จึงเห็นได้ว่า หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากระเบียบทั่วไปนั้นสามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้ทบวงระเบียบดังกล่าวได้ เพื่อให้ศาลพิจารณาเพิกถอนระเบียบทั่วไปที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่ประชาชนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลโดยตรงให้ทบวงระเบียบทั่วไปได้แม้จะเห็นว่าเป็นระเบียบที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

จากการศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลปกครองในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยนั้นประชาชนสามารถนำกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ เมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจในการพิจารณาให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่ง และสามารถสั่งห้ามมิให้มีการกระทำการหรือหยุดการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน แม้กฎบริหารและระเบียบบริหารเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ในปัจจุบัน จำต้องได้รับการแก้ไขโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำกฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันโดยทั่วไป ซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาว่ากฎหมายหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันโดยทั่วไปดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

⁶⁹⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 64

⁷⁰⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 53

(2) การกำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 13(3) บัญญัติยกเว้นมิให้ข้อพิพาททางคดีปกครองที่เกี่ยวกับการให้รางวัล การลงโทษ การแต่งตั้ง หรือการถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชน ดังนั้น หากมีข้อพิพาททางคดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่องค์กรฝ่ายปกครองที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่ได้รับความยุติธรรม เนื่องจากการให้สิทธิเฉพาะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นทั้งผู้พิจารณาในชั้นต้น และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วย ดังนั้นผลของการอุทธรณ์ย่อมจะต้องมีผลเหมือนกับการพิจารณาในชั้นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลปกครองของประเทศไทย เห็นได้ว่า กฎหมายไทยได้กำหนดยกเว้นมิให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง⁷⁰¹ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายปกครอง จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายปกครองนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไทยให้สามารถรับไว้พิจารณาพิพากษาคดีได้ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงควรกำหนดให้ข้อพิพาททางคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเหมือนอย่างในประเทศไทย

(3) การกำหนดให้คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นที่สุด

การที่มีกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 13(4) กำหนดไว้ว่า คดีปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองโดยเฉพาะ อันเป็นคดีปกครองที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว มีผลทำให้คู่กรณีที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครอง ไม่สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนต่อไปได้อีก เนื่องจากผลการวินิจฉัยถือเป็นที่สุดใฝ่ายปกครองแล้ว ศาลประชาชนจึงไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบข้อพิพาททางคดีปกครองดังกล่าวได้ บทบัญญัติเช่นนี้ ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนลดน้อยลง ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน จึงควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อีกทางหนึ่ง โดยมีให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว

⁷⁰¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศึปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคสอง (2)

และให้ถือเอาคดีถึงที่สุดเมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองแทนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองอย่างเป็นอยู่เดิม

7.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

การพิจารณาคดีของศาลในประเทศจีนไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ล้วนเป็นการทำในเชิงรับ กล่าวคือ คู่กรณีต้องเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ศาลไม่อาจหยิบยกคดีใดคดีหนึ่งขึ้นมาพิจารณาเองได้ ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองต้องริเริ่มโดยประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขในการริเริ่มกระบวนการวินิจฉัยคดีในประเทศจีน สำหรับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนนั้น จะต้องพิจารณาว่าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลในประเทศจีนมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ความต้องการของประเทศจีนหรือไม่ โดยปัจจุบันการกำหนดเงื่อนไขการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชนในประเทศจีน มีดังต่อไปนี้

7.2.2.1 เงื่อนไขโดยทั่วไปของการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขโดยทั่วไป หมายความว่า เงื่อนไขพื้นฐานของการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ ดังนี้⁷⁰²

(1) ผู้ฟ้องคดี

ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 25 กำหนดไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ล้วนมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน หากประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนนั้นเสียชีวิตลง ญาติสนิทของผู้ตายมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ และหากผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นนิติบุคคลหรือองค์กรอื่นที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนไว้ก่อนแล้วแต่ต่อมาได้สิ้นสภาพบุคคลไป นิติบุคคลหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากนิติบุคคลหรือองค์กรที่สิ้นสภาพบุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้

(2) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีตัวตนแน่นอนชัดเจนได้

ผู้ฟ้องคดีที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนต้องระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นใคร เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาวินิจฉัยว่าได้กระทำไปอย่างถูกต้องหรือไม่ โดยการฟ้องคดีย่อมมุ่งหวังที่จะให้มีการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หากไม่ระบุตัวตนผู้ถูกฟ้องคดีอย่างชัดเจน ศาลประชาชนก็จะไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าในข้อพิพาทเหล่านั้นองค์กรของรัฐองค์กรใดเป็นผู้กระทำซึ่งจะส่งผลไปถึงการบังคับคดีด้วย

ในประเทศจีนผู้ถูกฟ้องคดีอาจเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ

⁷⁰² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 49

องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎ และระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้⁷⁰³ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน จะต้องระบุชื่อขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎ และระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้อย่างชัดเจน หากผู้ฟ้องคดีระบุชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ศาลประชาชนจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

(3) คำฟ้องต้องระบุเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมกับข้อเท็จจริงและคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำฟ้องต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล รวมถึงสถานการณ์ของคดีและพยานหลักฐาน มีข้อสังเกตว่า⁷⁰⁴ การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสนอข้อเท็จจริงและเหตุผลนั้น ก็เพื่อที่จะพิสูจน์ให้ศาลประชาชนเชื่อว่ามีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์กรฝ่ายปกครองเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น แต่มิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอพยานหลักฐานให้ศาลโดยพิสูจน์ถึงขนาดที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำขอท้ายฟ้องจะเป็นส่วนที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลดำเนินการอย่างไร และคำขอนี้จะเป็นตัวกำหนดกรอบในการพิจารณาคดีของศาลด้วย อย่างไรก็ตาม คำขอท้ายฟ้องที่ศาลจะมีคำพิพากษาตามคำขอนั้นได้ ต้องเป็นคำขอที่กฎหมายอนุญาตให้ศาลสั่งได้เท่านั้น

(4) คดีปกครองต้องอยู่ในเขตอำนาจศาล และคดีปกครองต้องฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับฟ้องคดี

กฎหมายกำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้เฉพาะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาล ซึ่งเป็นการจำกัดขอบเขตในการรับฟ้องคดีของศาลและเป็นการจำกัดขอบเขตต่อการยื่นฟ้องคดีของคู่กรณี หากคดีปกครองไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจฟ้องคดีได้และศาลก็ไม่มีอำนาจรับฟ้องคดีดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ศาลมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะต้องเสนอคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการรับไว้พิจารณา หากกรณีศาลมีคำสั่งรับฟ้องคดีใดแล้วแต่ปรากฏในภายหลังว่าตนเองไม่มีอำนาจที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ จะต้องส่งสำนวนไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ

7.2.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบคำฟ้อง

การฟ้องคดีนอกจากจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องทำตามรูปแบบของคำฟ้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 50 กำหนดไว้ว่า รูปแบบของคำฟ้องคดีมีอยู่ 2 รูปแบบ

⁷⁰³ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 2

⁷⁰⁴ ชุนยิง, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 392, น.130.

(1) คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมกับแนบคำขอและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังต้องทำสำเนาคำฟ้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดี และเสนอต่อศาลประชาชนด้วย

(2) คำฟ้องอาจกระทำด้วยวาจา กล่าวคือ เมื่อการฟ้องคดีโดยการทำเป็นหนังสือนั้นทำได้ยาก หรือผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไร้ความสามารถและผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องเป็นหนังสือได้ยากเช่นกัน กฎหมายจึงอนุญาตให้ทำคำฟ้องด้วยวาจาได้⁷⁰⁵ ทั้งนี้เพื่อให้การยื่นคำฟ้องทำได้ง่ายและสะดวก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถทำคำฟ้องด้วยวาจาได้แต่ผู้พิพากษาจะต้องบันทึกคำฟ้องดังกล่าวเป็นหนังสือ และออกใบรับรองเป็นหนังสือ โดยระบุวันเวลาที่รับฟ้อง และส่งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย สำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไทยในปัจจุบัน ยังคงต้องทำคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษร และนำมายื่นด้วยตนเอง⁷⁰⁶ หรือส่งทางไปรษณีย์⁷⁰⁷ แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดให้มีรูปแบบการฟ้องคดีได้ด้วยวาจา

7.2.2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาททางคดีปกครองได้รับการแก้ไขและขจัดความสัมพันธที่ไม่แน่นอนระหว่างฝ่ายเอกชนและฝ่ายปกครองได้โดยพลัน ระบบกฎหมายจึงได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) ระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรง
- (2) ระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัย

ขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง

- (3) การจำกัดระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่กรณีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁰⁸ ซึ่งหากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการเฉพาะก็ต้องใช้ระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ

⁷⁰⁵ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 476*, น.78.

⁷⁰⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45
วรรคห้า

⁷⁰⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 46

⁷⁰⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 46
วรรคหนึ่ง

เช่น กฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษในน้ำแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2008 มาตรา 84 กำหนดไว้ว่า หากคู่อริไม่พอใจโทษทางปกครองอาญยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรภายใน ฝ่ายปกครองหรือยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งเตือน เป็นต้น แต่หากไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเฉพาะก็ต้องเป็นไปตามระยะเวลาทั่วไปในการยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรง คือ ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยกฎหมายเดิมกำหนดระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรงไว้ภายใน 3 เดือนเท่านั้น⁷⁰⁹

ส่วนระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในกรณีที่องค์กรภายในฝ่ายปกครองไม่จัดทำคำวินิจฉัยภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่ระยะเวลาการจัดทำคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองสิ้นสุดลง ยกเว้นมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น⁷¹⁰

นอกจากนี้กฎหมายจีนยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดีประเภทต่าง ๆ รวมถึงการฟ้องคดีปกครองต่อศาล เช่น การกำหนดให้การยื่นฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องยื่นฟ้องภายใน 20 ปีนับแต่วันที่ได้มีการกระทำของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น หรือการยื่นฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองอื่น ๆ นั้นต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ได้มีการกระทำของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นแล้ว⁷¹¹ หรือการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิของบุคคลและสิทธิในทรัพย์สินนั้น หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ยื่นคำขอ เอกชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติเป็นอย่างอื่น⁷¹² กรณีการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิของบุคคลและสิทธิในทรัพย์สินโดยฉุกเฉินนั้น หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่เอกชนจะยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้

⁷⁰⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1989 มาตรา 39

⁷¹⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 45

⁷¹¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 46

วรรคสอง

⁷¹² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 47

วรรคหนึ่ง

ได้ ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 วรรคหนึ่ง⁷¹³ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลประชาชนเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลประชาชนจะรับไว้พิจารณาก็ได้⁷¹⁴

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเอาไว้ ก็เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนระหว่างฝ่ายเอกชนและฝ่ายปกครองในระยะเวลาตั้งแต่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น จนถึงมีการฟ้องคดีซึ่งอาจเป็นระยะเวลาที่ยาวเกินไป กฎหมายจึงเข้ามากำหนดความเหมาะสมของระยะเวลาในฟ้องคดีปกครองลักษณะต่าง ๆ ไว้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น

7.2.2.4 เจื่อนใจเกี่ยวกับการบังคับให้มีการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง

การลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการรับฟ้องคดีปกครอง โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 51 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครองเมื่อสำนวนคดีที่ได้รับไว้ นั้นเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีซึ่งกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดให้การรับฟ้องคดีปกครองของศาลต้องทำการบันทึกไว้ แต่เนื่องจากอุปสรรคในการรับฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาสำคัญจึงได้มีการปฏิรูปที่จัดให้มีระบบการตรวจสอบการรับฟ้องคดีโดยวิธีการการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง เพื่อต้องการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลประชาชน และเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีอย่างรอบคอบ

7.2.2.5 เจื่อนใจเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาการไม่รับฟ้องคดีปกครอง

หลักการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีและหลักการห้ามแทรกแซงการรับฟ้องคดีเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายจีน ซึ่งกฎหมายจีนกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องคุ้มครองสิทธิการฟ้องคดีปกครองของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ และต้องรับฟ้องคดีปกครอง โดยคดีปกครองที่จะต้องรับฟ้องนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁷¹⁵ นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน⁷¹⁶ บทบัญญัตินี้เป็น

⁷¹³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 47 วรรคสอง

⁷¹⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 48

⁷¹⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

⁷¹⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 3

หลักประกันที่ทำให้การรับฟ้องคดีปกครองเป็นไปอย่างชอบธรรมและมีความเป็นอิสระ ทั้งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการถูกแทรกแซงและขัดขวางจากองค์กรภายนอก มีอิทธิพลต่อศาลประชาชนในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับฟ้องคดีปกครอง ในทางปฏิบัติ แม้ศาลยังประสบปัญหาในการถูกแทรกแซงการรับฟ้องคดีปกครองในบางกรณี แต่อย่างไรก็ตาม ศาลจะต้องทำหน้าที่ในการรับฟ้องคดีนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด หากศาลไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการรับฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด คู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง หรือมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

(1) คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง

การฟ้องคดีต่อศาลเป็นการเข้าสู่กระบวนการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมจากองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตัดสินคดีความ หากมีการปฏิเสธไม่รับฟ้องคดีเสียแล้วความเป็นธรรมก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีได้เลย ดังนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 52 จึงได้ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีแต่ถูกศาลปฏิเสธมีโอกาสได้ยื่นคำฟ้องดังกล่าวนี้ให้แก่ศาลระดับสูงกว่าได้พิจารณาการรับฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่งได้ ถ้าศาลได้พิจารณาและมีคำสั่งรับฟ้อง ศาลนั้นอาจจะส่งคดีให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีครั้งแรกพิจารณาก็ได้ หรือศาลระดับสูงกว่าจะพิจารณาคดีนั้นเสียเองก็ได้

(2) คู่กรณีมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้

การที่ศาลไม่รับคำฟ้องนั้น นอกจากกฎหมายจะให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำฟ้องดังกล่าวให้ศาลระดับสูงกว่าได้ทำการพิจารณาเพื่อทบทวนคำสั่งของศาลระดับต่ำกว่าอีกครั้งหนึ่งแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการฟ้องเป็นคดีใหม่อีกด้วย โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้สิทธิคู่กรณีไว้ในมาตรา 91(1) และได้กำหนดให้ศาลซึ่งปฏิเสธการรับฟ้องคดีในครั้งต้องรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เป็นการบังคับให้ศาลจะต้องรับฟ้องคดีไว้พิจารณาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการฟ้องคดีของประชาชน

จึงเห็นได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขการรับฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ได้พยายามกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์เพียงพอแล้ว แต่มาตรการดังกล่าวยังถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศจีน ดังนั้นการทำความเข้าใจบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ฉบับนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองจึงมีความ

ยากลำบากพอสมควร จึงมีความเห็นว่า ภาครัฐควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้แก่ประชาชน ตลอดจนศาลซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เป็นผู้พิจารณาว่าการฟ้องคดีปกครองเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ เพื่อให้การใช้การตีความกฎหมายของศาลปกครองสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั่นเอง

7.3 ปัญหาความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างองค์กรของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศจีนนั้น ถือว่าเป็นสิ่งใหม่ซึ่งจำเป็นที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาทางสังคม และจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนประเพณีและวัฒนธรรมในสังคมจีนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงระบบองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นว่ามีความเหมาะสมกับประเทศจีนหรือไม่ รวมไปถึงการพิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับองค์กรที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอีกด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.3.1 การรับฟ้องคดีของศาลปกครองระดับพื้นฐาน

ปัจจุบันแผนกคดีปกครองทั่วประเทศมีจำนวนทั้งหมดกว่า 3,300 แผนก⁷¹⁷ บุคลากรของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนทั่วประเทศมีจำนวนประมาณ 16,000 คน ภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครองที่กำหนดให้ศาลปกครองมีงบประมาณมาจากหน่วยงานกลางคลังส่วนกลาง ศาลปกครองระดับพื้นฐานอาจจะประสบกับปัญหาจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้น แต่ผู้เขียนเชื่อว่าเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วจะทำให้ปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีค่อย ๆ หดไป เช่นกรณีของกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ ในปี ค.ศ.1998 ก่อนจะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลได้รับคดีปกครองไว้จำนวนมากกว่า 1,000 คดี เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วในปีแรกรับคดีปกครองสูงถึง 7,422 คดี ในปีถัดมาเพิ่มขึ้นถึง 11,696 คดี ปัจจุบันศาลในประเทศจีนรับคดีปกครองไว้พิจารณาคั้งแรกจำนวน 220,398 คดี⁷¹⁸ หากศาลรับฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด อาจเพิ่มขึ้นประมาณ 2-3 เท่า ศาลปกครองระดับพื้นฐานต้องรับฟ้องคดีจำนวนประมาณ 600,000 คดี หากให้มีการจัดตั้งศาลปกครองระดับพื้นฐาน 120 แห่ง โดยศาลปกครองระดับพื้นฐานแต่ละแห่งแต่ละปีต้องรับฟ้องคดีประมาณ 5,500 คดี และแต่ละแห่งควรมีตุลาการประมาณ 50 คน โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละคนต้อง

⁷¹⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 476*, น.10.

⁷¹⁸ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถ ที่ 443*, น.4.

พิจารณาคดีประมาณ 110 คดีต่อปี ซึ่งเห็นว่าภาระงานเหล่านี้จะไม่สร้างภาระที่หนักเกินไปจนทำให้ผู้พิพากษาทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

7.3.2 การรับฟ้องคดีของศาลปกครองระดับสูงและศาลปกครองสูงสุด

ปัจจุบันศาลทั่วประเทศที่รับคดีอุทธรณ์ไว้พิจารณามีจำนวน 77,988 คดี⁷¹⁹ หากคดีเหล่านี้พิจารณาโดยศาลปกครองระดับสูง 12 แห่ง แต่ละแห่งจะต้องรับพิจารณาคดีจำนวน 6,499 คดี โดยมีตุลาการแต่ละ 50 คน เฉลี่ยแล้วแต่ละคนต้องพิจารณาจำนวนคดีประมาณ 130 คดีต่อปี ซึ่งจะเห็นได้ว่า สัดส่วนตัวเลขดังกล่าวไม่ได้สร้างภาระงานให้แก่ตุลาการมากจนเกินไป แต่หากคดีปกครองที่ฟ้องครั้งแรกนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ผลที่ตามมาคือคดีอุทธรณ์อาจเพิ่มขึ้นอีกด้วย ในกรณีหากศาลปกครองระดับพื้นฐานรับฟ้องคดีประมาณ 600,000 คดี จำนวนคดีอุทธรณ์อาจเพิ่มขึ้นในเวลาอันสั้น แต่มีความเป็นไปได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว การแทรกแซงที่มาจากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะหายไป ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อศาลปกครองอาจจะเพิ่มมากขึ้น อัตราคดีอุทธรณ์ย่อมลดน้อยลง ภาระในการรับฟ้องคดีของศาลปกครองระดับสูงก็จะลดน้อยลงตามไปด้วย ส่วนศาลปกครองสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่นั้น อาจจะมีไม่มากอีกต่อไป โดยเฉพาะภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง จำนวนคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่นั้นอาจมีจำนวนลดลงอย่างมาก

7.4 ปัญหาความเหมาะสมในการใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน : ศึกษาประสบการณ์ของประเทศไทย

การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง และเป็นหัวใจหลักที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ปัจจุบันระบบวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญที่ใช้กันอยู่ทั่วโลกมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยระบบไต่สวน เป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการตัดสินคดี⁷²⁰ ส่วนระบบกล่าวหา เป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งถ้าหากพิสูจน์ไม่ได้ศาลก็จะมีคำสั่งยกฟ้อง⁷²¹ เนื่องจากระบบกล่าวหาหลักการพิสูจน์ให้กับคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายที่เป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด จะต้องพิสูจน์ความมี

⁷¹⁹ สถาบันศาลประชาชนสูงสุด, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ* ที่ 443, น.4.

⁷²⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ* ที่ 26, น.34.

⁷²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ* ที่ 26, น.34.

อยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น และศาลจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและ นำสืบเท่านั้น⁷²² แต่สำหรับคดีปกครอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายได้เปรียบในการครอบครองพยานหลักฐาน อีกทั้งยังมีบุคลากรและ เครื่องมือที่มากกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชนในการต่อสู้คดี ในขณะที่ฝ่ายเอกชนมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบใน กระบวนการยุติธรรมอันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เห็นว่าจะต้องนำระบบไต่สวนมา ปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย เพื่อให้สามารถค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความ ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และอำนวยความสะดวกให้แก่วัยความทั้งสองฝ่ายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

7.4.1 การใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷²³ โดย กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และมอบ อำนาจให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง⁷²⁴ ตรวจสอบและเสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนต่อองค์คณะ⁷²⁵ นอกจากนี้ระบบ กฎหมายไทยยังกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เรียกว่า “สำนักงานศาลปกครอง”⁷²⁶ ทำหน้าที่ในการศึกษา และรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของศาลปกครอง⁷²⁷ และช่วยเหลือตุลาการเจ้าของ สำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย⁷²⁸ จะเห็นได้ว่า ศาล

⁷²² ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น.9.

⁷²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55 วรรคสาม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 และข้อ 50

⁷²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56

⁷²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 57 และมาตรา 60

⁷²⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 76

⁷²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 77 วรรคสี่

⁷²⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 79 วรรคหนึ่ง

ปกครองไทยไม่เพียงแค่มิตุลาการเจ้าของสำนวนที่ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบพยานหลักฐานตามที่จำเป็นของมูลคดีเท่านั้น แต่ยังมีสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือด้วย จึงทำให้ข้อเท็จจริงของมูลคดีมีความใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังกำหนดไว้อีกว่า ให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และจัดทำความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะ⁷²⁹ ทำให้องค์คณะต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วนและเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังต้องปรับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย ซึ่งการให้ตุลาการผู้แถลงคดีตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ ทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองของประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการพิจารณาคดีด้วยเอกสารเป็นหลัก เนื่องจากมีระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดไว้ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจตรวจสอบเอกสารซึ่งเป็นเอกสารที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเสนอมาต่อศาล เช่น คำฟ้อง⁷³⁰ คำให้การ⁷³¹ คำคัดค้านคำให้การ⁷³² และคำให้การเพิ่มเติม⁷³³ ตามที่เหมาะสมหรือตามที่เห็นสมควร เป็นต้น เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า ศาลปกครองของประเทศไทยสามารถรับฟังข้อเท็จจริงจากเอกสารได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า⁷³⁴ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองเกือบทั้งหมด ส่วนการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลปกครอง มีการปิดบังซ่อนเร้น โดยที่ฝ่ายปกครองมักจะไม่นำพยานหลักฐานที่

⁷²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 58

⁷³⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 42

⁷³¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 43

⁷³² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 47 วรรคสอง

⁷³³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 48 วรรคสอง

⁷³⁴ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, “ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2560, <http://www.pub-law.net>.

มีผลร้ายแก่ตนเองต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ยังพบว่า มีการสร้างพยานหลักฐานย้อนหลังเพื่อปกปิดความผิดของตนเองหรือเพื่อให้การกระทำของตนเองมีเหตุผลประกอบอีกด้วย⁷³⁵ ดังนั้น หากศาลปกครองพิจารณาเฉพาะเอกสารที่ปรากฏในสำนวนเพียงอย่างเดียวก็อาจจะทำให้ผลการพิจารณาของศาลคลาดเคลื่อนไปจากสิ่งที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55 และมาตรา 77 ประกอบกับ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 50 กำหนดให้ตุลาการมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า⁷³⁶ ตุลาการเจ้าของสำนวนส่วนใหญ่ยังไม่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยจะพิจารณาเพียงเอกสารของคู่กรณีที่ได้ต่อกันเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น และจะเชื่อในเอกสารที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำมากกว่าที่จะเชื่อถือฝ่ายประชาชน อีกทั้งการเรียกพยานบุคคลหรือคู่กรณีมาไต่สวน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่เป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ซึ่งในประเด็นนี้เองเห็นว่า ตุลาการอาจขาดทักษะการถามพยานซึ่งจะส่งผลต่อการรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีที่ไม่ครบถ้วน

ประการที่สาม ปัญหาความล่าช้าของการแสวงหาข้อเท็จจริง จากหนังสือสถิติคดีปกครองปี พ.ศ.2558 ของสำนักงานศาลปกครอง โดยศาลปกครองชั้นต้นได้รับคดีปกครองไว้พิจารณาทั้งหมด 20,084 คดี ซึ่งแยกเป็นคดีคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม จำนวน 12,186 คดี และเป็นคดีรับเข้าในปี พ.ศ.2558 จำนวน 7,898 คดี โดยสามารถพิจารณาคดีได้แล้วเสร็จจำนวน 6,649 คดีซึ่งมีอัตราร้อยละ 33.11 และมีคดีคงค้าง ณ 31 ธันวาคม 2558 จำนวน 13,435 คดีซึ่งมีอัตราร้อยละ 66.89 ของคดีปกครองที่ได้รับไว้พิจารณาในปี พ.ศ.2558 ทั้งหมด⁷³⁷ ในจำนวนคดีคงค้างดังกล่าวนี้เป็นคดีคงค้างที่เข้าสู่การพิจารณานานกว่า 2 ปีขึ้นไป (รับเข้าสู่การพิจารณาก่อนปี พ.ศ.2557) จำนวน 4,703 คดี ซึ่งมีอัตราร้อยละ 35 และเป็นคดีคงค้างที่รับเข้าสู่การพิจารณาไม่เกิน 2 ปี (รับเข้าสู่การพิจารณาในปี พ.ศ.2557 และ พ.ศ. 2558) จำนวน 8,732 คดี ซึ่งมีอัตราร้อยละ 65 ของคดีคงค้างในศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด⁷³⁸ ในขณะเดียวกัน คดีคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2558 จำนวน 13,435 คดี จำแนกตามขั้นตอนที่สำคัญ พบว่า คดีคงค้างที่อยู่ในขั้นตอนการรับคำฟ้องและการแสวงหาข้อเท็จจริงจำนวน 7,568 คดี ซึ่งมีอัตราร้อยละ 56.33 ขั้นตอนการตรวจคำฟ้องจำนวน

⁷³⁵ เพิ่งอ้าง

⁷³⁶ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 736

⁷³⁷ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 597, น.16.

⁷³⁸ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 597, น.20.

2,512 คดี ซึ่งมีอัตราร้อยละ 18.70 และขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์จำนวน 1,974 คดี ซึ่งมีอัตรา ร้อยละ 14.69 ของคดีคงค้างทั้งหมด⁷³⁹

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยประสบปัญหาความล่าช้าในการ พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีส่วนมากจะใช้เวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จเกินกว่าสองปี โดยปัญหา ความล่าช้าดังกล่าวมาจากกระบวนการรับฟ้องและการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหา ได้แก่ การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนและระบบวิธีพิจารณาที่ไม่เร่งรัดให้ตุลาการปฏิบัติหน้าที่⁷⁴⁰

7.4.2 ประสพการณ์จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

สำหรับประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ “ระบบกล่าวหา” ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ปกครอง ซึ่งกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ในประเทศไทยและประเทศจีนมีความเคร่งครัด แตกต่างกันมาก กล่าวคือ ในประเทศจีนกฎหมายกำหนดไว้ว่า ให้ใช้ระบบกล่าวหาในกระบวนการ วิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งการใช้ระบบกล่าวหานี้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางภาวะวิสัย เนื่องจาก ระบบกล่าวหาหลักการพิสูจน์ในเรื่องการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายที่ กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดขึ้นต่อศาลจะต้องพิสูจน์ความมีอยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น และศาลจะต้อง พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและนำเสนอเท่านั้น⁷⁴¹ แต่สำหรับคดีปกครอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายได้เปรียบในการ ครอบครองพยานหลักฐาน อีกทั้งยังมีบุคลากรและเครื่องมือที่มากกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชนในการต่อสู้คดี ในขณะที่คู่กรณีฝ่ายเอกชนมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรม อันก่อให้เกิดความไม่ เสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองของประเทศจีนควรจะต้องนำส่วนที่ดี ของระบบไต่สวนของประเทศไทยมาปรับใช้ โดยการกำหนดหน้าที่ให้ศาลปกครองต้องเป็นผู้ริเริ่มใน การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยที่ศาลปกครองไม่จำกัดผูกพันกับพยานหลักฐานที่ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนำเสนอเท่านั้น และต้องมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญและต้องแก้ไขโดยด่วน เพื่อให้ สามารถค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และอำนวยความสะดวกให้แก่ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการ แสวงหาข้อเท็จจริงเหมือนกับศาลปกครองไทย จึงควรกำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในประเทศ จีนอย่างรอบคอบและเคร่งครัดเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ

⁷³⁹ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 597*, น.21.

⁷⁴⁰ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 597*, น.16.

⁷⁴¹ ฤทัย หงส์สิริ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43*, น.9.

ซึ่งควรต้องกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการศาลปกครองชั้นให้ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 กำหนดไว้ว่า ให้ “ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกนั้น จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่รับคำฟ้อง แต่หากมีสถานการณ์พิเศษที่ต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดี จะต้องได้รับอนุมัติจากศาลประชาชนระดับสูง ในกรณีที่ศาลประชาชนระดับสูงเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกและหากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลประชาชนสูงสุด”⁷⁴² และกำหนดไว้ว่า “ให้การดำเนินคดีโดยรวบรัดจะดำเนินการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาคนเดียวและต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่ได้รับคำฟ้อง”⁷⁴³ และยังกำหนดไว้ให้ “ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์นั้นจะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากมีพฤติการณ์พิเศษที่ต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีออกไปจะต้องขออนุญาตจากศาลประชาชนระดับสูงก่อน ในกรณีที่ศาลประชาชนระดับสูงเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรก หากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีจะต้องขออนุญาตจากศาลประชาชนสูงสุด”⁷⁴⁴ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนก็สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนก็จะไม่ประสบปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี

7.5 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของศาลปกครองและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีปกครองของประชาชน

หลักประกันในเรื่องงบประมาณของศาลปกครองเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลปกครอง โดยเฉพาะศาลปกครองในท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองที่ได้รับหลักประกันในเรื่องงบประมาณ มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองให้เป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง นอกจากนี้ยังมีผลไปถึงตุลาการที่เป็นผู้พิจารณาคดีด้วย เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองโดยไม่ผ่านองค์กรฝ่ายปกครองจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลในการพิจารณาคดีปราศจากความกังวลว่า คดีที่ตัดสินนั้นจะส่งผลกระทบต่อประมาณที่จะได้รับในอนาคตหรือไม่

⁷⁴² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 81

⁷⁴³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 83

⁷⁴⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 88

7.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของศาลปกครอง

หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา งบประมาณของศาลปกครองที่ต้องได้รับ ดังนั้น เพื่อป้องกันศาลปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้อยู่ภายใต้ อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของ ระบบงบประมาณของศาลปกครองจีน เพื่อให้ระบบงบประมาณของศาลปกครองแต่ละระดับพ้น จากสังกัดของฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดให้งบประมาณของศาลปกครองจีนมาจากงบประมาณของ การคลังส่วนกลาง และเป็นเอกเทศจากศาลประชาชน โดยการให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จีนเป็นผู้จัดสรรค่าใช้จ่ายของศาลปกครองแต่ละระดับ กล่าวคือ การคลังส่วนท้องถิ่นจัดสรร งบประมาณบางส่วนให้แก่องค์กรการคลังส่วนกลางตามภารกิจในแต่ละพื้นที่ โดยองค์กรการคลัง ส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณของศาลปกครองจีน และให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เป็นผู้จัดสรรค่าใช้จ่ายภายในศาลปกครองจีน สำหรับพื้นที่ยากจน การคลังส่วนกลางจะต้องให้การ อุดหนุนแก่ศาลปกครองที่อยู่ในพื้นที่นั้น ส่วนค่าธรรมเนียมของศาลปกครองส่วนใหญ่ที่จะต้องส่งไปให้ อยู่ในความดูแลของการคลังส่วนกลางโดยไม่ต้องส่งไปที่การคลังส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ศาล ปกครองในท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

สำหรับการสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ การสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองสูงสุด และการสร้างระบบการจัดสรร งบประมาณของศาลปกครองในท้องถิ่น โดยระบบการจัดสรรค่าใช้จ่ายของศาลปกครองสูงสุด ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลาง ส่วนการสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณของ ศาลปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง

ช่วงที่หนึ่ง กำหนดให้องค์กรการคลังจังหวัดเป็นผู้จัดสรรงบประมาณของศาล ปกครองในท้องถิ่น⁷⁴⁵ โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้จัดทำค่าใช้จ่ายของศาล ปกครองระดับสูงและศาลปกครองระดับพื้นฐานตามค่าใช้จ่ายของศาลปกครองแต่ละจังหวัด จากนั้น เสนอรายงานต่อองค์กรคลังจังหวัดและหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลาง โดยหน่วยงานทางการ คลังของรัฐบาลกลางต้องดำเนินการให้เกิดความสมดุล และให้องค์กรการคลังของจังหวัดเป็นผู้อำนวย ค่าใช้จ่ายของศาลปกครองที่ตั้งอยู่จังหวัดนั้นโดยชั่วคราว และให้หน่วยงานทางการคลังของรัฐบาล กลางอำนวยเงินอุดหนุนตามที่เหมาะสม ส่วนคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองต้องส่ง ค่าธรรมเนียม และค่าปรับที่ศาลปกครองได้รับให้แก่องค์กรการคลังของจังหวัด โดยองค์กรการคลัง

⁷⁴⁵ สำนักข่าวซินหัว(ปักกิ่ง), “รายงานของการประชุมคณะกรรมการกลางพรรค คอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 18 ของสมัยฯ 3,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2013, www.xinhuanet.com.news.

ของจังหวัดให้งบประมาณแก่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เพื่อจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่ศาลปกครองแต่ละแห่งตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ช่วงที่สองกำหนดให้หน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณของศาลปกครองในท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้จัดทำค่าใช้จ่ายของศาลปกครองระดับสูงและศาลปกครองระดับพื้นฐานตามค่าใช้จ่ายของศาลปกครองแต่ละจังหวัด เสนอรายงานต่อหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลางโดยตรง โดยหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานงบประมาณของศาลปกครองระดับสูงและศาลปกครองระดับพื้นฐาน และจัดทำงบประมาณของศาลปกครองโดยรวม ทั้งนี้ งบประมาณดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ โดยให้งบประมาณของศาลปกครองทั้งประเทศนั้นมาจากงบประมาณของหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลาง เพื่อให้หลักประกันในเรื่องค่าใช้จ่ายแก่ศาลปกครอง หน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลกลางจะต้องรับฟังความเห็นของศาลปกครองอย่างแพร่หลาย เพื่อจัดทำงบประมาณของศาลปกครองโดยรวม

7.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีปกครองของประชาชน

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนอาจจะทำให้ประชาชนไม่สะดวกในการต่อสู้คดี เพราะภายหลังการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นจำนวนศาลปกครองจะน้อยกว่าจำนวนของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และหากมีการจัดตั้งศาลปกครองทั้งประเทศเห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองระดับพื้นฐานประมาณ 120 แห่งโดยศาลปกครองหนึ่งแห่งจะมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ 2-3 นคร⁷⁴⁶ คู่กรณีบางส่วนอาจอยู่ไกลจากศาลปกครองที่ตั้งอยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าไปต่อสู้คดี แต่คู่กรณีส่วนใหญ่เห็นว่า หากว่าได้รับความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พวกเขายินยอมที่จะเดินทางไกลกว่าเดิม⁷⁴⁷ ในขณะเดียวกัน ศาลปกครองสามารถแก้ไขปัญหา “การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐได้” ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนยอมรับคำพิพากษาของศาลเพิ่มมากขึ้น และจะลดอัตราการอุทธรณ์คดี และลดอัตราการพิจารณาคดีใหม่ โดยรวมจะมีประโยชน์ต่อการลดต้นทุนในการเข้าร่วมการต่อสู้คดี ผนวกกับการจัดตั้ง “ศาลปกครองวงจร”⁷⁴⁸ ในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่การเดินทางไม่สะดวกหรือพื้นที่ห่างไกล อีกทั้ง

⁷⁴⁶ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 476*, น.10.

⁷⁴⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 476*, น.11.

⁷⁴⁸ ศาลปกครองวงจร เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดการปฏิรูประบบการพิจารณาคดีปกครองในศาลประชาชนที่กำหนดให้ผู้พิพากษาจากศาลประชาชนสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวเรียกว่า “ศาลประชาชนวงจร” โดยบุคคลากรและ

ตุลาการศาลปกครองอาจเข้าไปในเขตพื้นที่ซึ่งมีคดีปกครองจำนวนมากซึ่งเป็นพื้นที่ที่คู่กรณีอาศัยอยู่ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในเขตพื้นที่นั้น หรืออาจมอบหมายให้ศาลปกครองระดับพื้นฐานซึ่งมีคดีที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้นรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคดี เพื่อลดภาระของคู่กรณี

อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 บัญญัติไว้ว่า⁷⁴⁹ ศาลประชาชนต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลสำหรับการพิจารณาคดีปกครอง โดยให้ฝ่ายแพ้คดีเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมศาล หากทั้งสองฝ่ายต่างมีความรับผิดชอบร่วมกันให้ร่วมกันเสียค่าธรรมเนียม การเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีอื่นจะมีบัญญัติไว้เพิ่มเติม

มาตรการการจ่ายค่าธรรมเนียมศาลประชาชน ค.ศ.2006 กำหนดไว้ว่า⁷⁵⁰ การฟ้องคดีปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการแบ่งประเภทคดีออกเป็นคดีปกครองที่มีทุนทรัพย์และคดีปกครองที่ไม่มีทุนทรัพย์ จึงทำให้คดีปกครองทุกประเภทล้วนต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามหลักเกณฑ์เดียวกัน ดังนี้

1) คดีปกครองที่เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า คดีปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิบัตร และคดีปกครองที่เกี่ยวกับการเดินเรือ ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล 100 หยวน

2) การฟ้องคดีปกครองอื่น ๆ ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล 50 หยวน

จึงเห็นได้ว่า หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน ในการฟ้องคดีปกครองก็มิได้เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน

7.6 ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน ต้องพิจารณาจำนวนของบุคลากรและคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครสอบตุลาการศาลปกครองด้วย มิฉะนั้น จะมีปัญหาขาดบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการพิจารณาคดีปกครอง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยในระยะแรกที่ประสบปัญหาในการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นต้องได้รับการฝึกฝน

ค่าใช้จ่ายของศาลประชาชนวงจรมาจากศาลประชาชนสูงสุดในฐานะที่เป็นแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนสูงสุด ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ที่สามารถนำมาใช้ได้ต่อไป

⁷⁴⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 102

⁷⁵⁰ มาตรการการจ่ายค่าธรรมเนียมศาลประชาชน ค.ศ.2006 มาตรา 13 วรรคห้า

ความเชี่ยวชาญและวางระบบเตรียมการในการที่จะเข้าตำแหน่งมาก่อน⁷⁵¹ จึงขาดความเป็นเอกภาพทางด้านแนวทางและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติเป็นไปอย่างรีบเร่งเนื่องจากต้องการให้ทันกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ⁷⁵² ส่งผลให้การบริหารจัดการภายในศาลปกครองไม่ดีเท่าที่ควร จากหนังสือสถิติคดีปกครองปี พ.ศ.2549 ของสำนักงานศาลปกครอง⁷⁵³ โดยศาลปกครองชั้นต้นได้รับฟ้องทั้งหมด 26,860 คดี ตั้งแต่เปิดทำการ พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2549 โดยปริมาณคดีรับเข้าในแต่ละปีอยู่ระหว่าง 3,600-5,000 คดี หรือเฉลี่ยเท่ากับ 4,476 คดีต่อปี โดยปีที่รับฟ้องมากที่สุด คือ พ.ศ.2544 มีจำนวนคดีถึง 5,311 คดี และปีที่มีคดีรับเข้าน้อยที่สุด คือ พ.ศ.2547 มีจำนวน 3,620 คดี ส่วนใน พ.ศ.2549 ศาลปกครองชั้นต้นรับเข้าคดี 5,075 คดี ในขณะที่มีคดีที่พิจารณาเสร็จเพียง 4,211 คดี และคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2549 จำนวน 6,271 คดี โดยเป็นคดีที่รับใหม่และคดีที่พิจารณาต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา จากสถิติดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยในระยะเริ่มแรกมีคดีที่พิจารณาเสร็จสิ้นน้อย ประกอบกับอัตราค่าจ้างตุลาการศาลปกครองไทยยังมีไม่เพียงพอ⁷⁵⁴ จึงส่งผลให้การพิจารณาคดีล่าช้า และทำให้ผู้ฟ้องคดีอาจเกิดความไม่พอใจในกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองไทย

สภาพปัญหาและอุปสรรคระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้วในปัจจุบัน โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้มีประกาศ ออกมา 2 ฉบับ ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครสอบตุลาการศาลปกครองชั้นต้นขึ้นใหม่ ได้แก่ 1.ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดี และที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2555 และ 2.ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2555 จึงทำให้คุณสมบัติเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับประเทศจีน จากสถิติของศาลประชาชนสูงสุด ผู้พิพากษาในศาลประชาชนเฉพาะแผนกคดีปกครองนั้นมีทั้งหมด 8,878 คน⁷⁵⁵ และมีเจ้าพนักงานคดีปกครองในการช่วยเหลือ

⁷⁵¹ ศิวาวินัย สำเร็จผล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 595*, น.51.

⁷⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 334(3)

⁷⁵³ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 597*, น.4.

⁷⁵⁴ ศิวาวินัย สำเร็จผล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 595*, น.51-52.

⁷⁵⁵ โจวเจียง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 396*

องค์คณะผู้พิพากษา รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการค้นหาข้อมูลในทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ฯลฯ บุคลากรเหล่านี้มีประมาณ 7,000 คน⁷⁵⁶ ดังนั้น บุคลากรในศาลประชาชนทั่วประเทศ มีจำนวนประมาณ 16,000 คน หากจะมีศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนโดยมีศาลปกครองระดับพื้นฐาน 120 แห่ง ศาลปกครองระดับสูง 12 แห่ง และศาลปกครองสูงสุด 1 แห่ง จำนวนตุลาการในศาลปกครองแต่ละแห่งควรมีแห่งละ 50 คน ดังนั้นจำนวนศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่จำเป็นต้องการตุลาการศาลปกครองทั้งสิ้น 6,650 คน⁷⁵⁷ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้พิพากษาศาลประชาชนเฉพาะแผนกคดีในปัจจุบันมีทั้งหมด 8,878 คน

นอกจากนี้ เพื่อสร้างความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน ภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครอง ควรให้บุคลากรที่มีอยู่ในแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนย้ายไปประจำศาลปกครองตามความต้องการในทางปฏิบัติ⁷⁵⁸ ดังนั้นการจัดตั้งศาลปกครองจึงไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนบุคลากรขึ้นแต่อย่างใด สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครสอบตุลาการศาลปกครองในประเทศจีนนั้นควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติอย่างรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเหมือนกับปัญหาและอุปสรรคในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

7.7 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

หากมีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลประชาชน ประเทศจีนจะมีศาล 2 ประเภท คือ ศาลประชาชนและศาลปกครอง โดยศาลปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ส่วนศาลประชาชนไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลประชาชนได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ซึ่งมีวิธีในการแก้ปัญหาดังกล่าว 3 วิธี คือ⁷⁵⁹

1. ให้กฎหมายระบุเขตอำนาจศาลปกครองอย่างชัดเจน
2. ศาลปกครองและศาลประชาชนระดับล่างล้วนอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุด ให้ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาล

⁷⁵⁶ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 476*, น.11.

⁷⁵⁷ เจียง ปี่ซิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 476*, น.10.

⁷⁵⁸ มา ฮั่วเตอ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 626*

⁷⁵⁹ จาง หลิง, “การศึกษาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน,” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชานซี, 2015), น.26.

ปกครองกับศาลประชาชน และ

3. จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

จากการวิเคราะห์เห็นว่า วิธีที่หนึ่งอาจจะเป็นไปได้ โดยควรให้มีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติเองก็ไม่สามารถกำหนดคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองได้อย่างแน่ชัด ส่วนวิธีที่สองอาจจะเป็นไปได้ในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีองค์กรเฉพาะในการปฏิบัติงาน ดังนั้น วิธีที่สาม คือ การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นภายในศาลประชาชนสูงสุด อันเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลประชาชนในประเทศไทย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับศาลประชาชนสูงสุด ส่วนสมาชิกของคณะกรรมการควรประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองสูงสุดและผู้พิพากษาศาลประชาชนสูงสุดซึ่งมีจำนวนเท่ากัน ให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และให้ศาลประชาชนสูงสุดแต่งตั้งผู้พิพากษาเพื่อเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เมื่อมีคะแนนเสียงเท่ากันให้เสียงของประธานคณะกรรมการเป็นเสียงชี้ขาดในการวินิจฉัย ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีอยู่ 2 ประการ คือ ⁷⁶⁰ แก้ไขข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลประชาชน และแก้ไขข้อโต้แย้งในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาลปกครองและศาลประชาชน โดยข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาลประกอบด้วย คือ ⁷⁶¹

1. ข้อโต้แย้งทางความกระตือรือร้นซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลประชาชน
2. ข้อโต้แย้งเชิงลบซึ่งเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและศาลประชาชน
3. เขตอำนาจศาลที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

⁷⁶⁰ เฟิงอ๋าง, น.26.

⁷⁶¹ จาง หลิง, อ๋างแล้ว เชิงอรรถที่ 759, น.27.

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

8.1 บทสรุป

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน สำหรับเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1982 และกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2006 บัญญัติให้สามารถจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้ อีกทั้งการมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ยังทำให้การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยมีกฎหมายมารองรับสนับสนุนและยังเป็นหลักประกันในการแก้ไขปัญหาเรื่องการรับฟ้องคดีปกครอง การวินิจฉัยคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครอง นอกจากนี้แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายอย่างประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย พบว่าแต่ละประเทศมีระบบศาลและชั้นศาลที่แตกต่างกัน แต่เมื่อได้พิจารณารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสามประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำส่วนที่ดีของในแต่ละประเทศดังกล่าว มาปรับใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยได้

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเริ่มกลายเป็นกระแสในประเทศไทย หากแต่นักวิชาการบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลประชาชน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีความกังวลอยู่ไม่น้อยเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง เนื่องจากการจัดตั้งศาลปกครองเป็นเรื่องที่สำคัญ จึงทำให้ไม่กล้าตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการถกเถียงกันมากในเรื่องดังกล่าว แต่สิ่งที่ปฏิเสธมิได้เลยก็คือ การพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาบางประการ อาทิ ระบบพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่กำหนดให้ “เขตพื้นที่ของศาลประชาชนซ้อนทับกับเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง”⁷⁶²

⁷⁶² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 มาตรา 18
วรรคหนึ่ง

นับเป็นข้อบกพร่องของระบบพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับสูง ศาลประชาชนระดับกลาง และศาลประชาชนระดับพื้นฐาน ให้มีเขตพื้นที่ปกครองเดียวกันกับเขตพื้นที่การปกครองของมณฑล นคร และอำเภอตามลำดับ⁷⁶³ ในขณะที่เดียวกัน งบประมาณ ค่าใช้จ่าย และบุคลากรของศาลประชาชนส่วนท้องถิ่นล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมและจัดสรรโดยองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น⁷⁶⁴ จึงทำให้องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนได้ ทั้งนี้ โดยการใช้อำนาจกดดันศาลประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางที่องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร จากปัญหาดังกล่าวเห็นว่า หากมีการดำเนินการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากสาเหตุที่กล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า ประเทศจีนมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยกำหนดให้เขตพื้นที่ของศาลปกครองแยกออกจากเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง และกำหนดให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและระบบบริหารงานบุคคลที่มีความอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศจีนมีหลักประกันความอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

8.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีความสำคัญต่อการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ระบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นนั้นไม่สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้ในระยะเวลาอันสั้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า การศึกษานี้ควรต้องจัดทำอย่างละเอียดเพื่อนำเสนอการออกแบบวิธีพิจารณาที่มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับสภาพการณ์การปกครองของประเทศจีนโดยมีหลักทฤษฎีสนับสนุน

สำหรับขั้นตอนของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรก เป็นช่วงของการศึกษาและพิจารณาว่าควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนหรือไม่ และช่วงที่สอง เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรจะดำเนิน

⁷⁶³ กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 2006.ศ.มาตรา 25 17 และ มาตรา 22 กับ มาตรา

⁷⁶⁴ กฎหมายองค์กรสภาผู้แทนประชาชนส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลประชาชนส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค 2004.ศ.มาตรา วรรคสอง 61 วรรคห้า และ มาตรา 59

กระบวนการไปในรูปแบบใด ตั้งแต่มีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.1989 จนถึงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.2014 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.2015 การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาโดยตลอด ซึ่งการศึกษาและพิจารณาว่าควรมีศาลปกครองขึ้นในประเทศจีนหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า ประเทศจีนมีความจำเป็นอย่างไรในการจัดตั้งศาลปกครอง หรือหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วจะแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ และการจัดตั้งศาลปกครองมีความเป็นไปได้ว่าจะประสบปัญหาอย่างไรบ้างในอนาคต และถ้าหากไม่จัดตั้งศาลปกครองจะมีวิธีอื่นใดในการแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีปกครองที่ประสบอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ โดยข้อสังเกตทั้งหมดล้วนเป็นสิ่งที่ต้องนำมาขบคิดและเป็นสิ่งที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองมักหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นให้ฝ่ายที่ต้องการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นชี้แจงถึงเหตุผลในประเด็นดังกล่าวอยู่บ่อยครั้ง

ส่วนช่วงที่สองนั้น เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่า ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรจะดำเนินกระบวนการไปในรูปแบบใด สำหรับแนวทางในการกำหนดรูปแบบของศาลปกครองในประเทศจีนนั้น ผู้เขียนจะไม่นำแนวทางของระบบศาลเดี่ยวแบบประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า ระบบศาลเดี่ยวยังมีข้อเสียอยู่หลายประการที่ทำให้ไม่อาจนำมาปรับใช้กับประเทศจีนได้ อาทิ ผู้พิพากษาของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมยังขาดความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน ขาดความเข้าใจระบบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครอง และขาดความชำนาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง รวมถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองของแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีแพ่งสามัญซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง นอกจากนี้ก็จะไม่นำแนวทางในการจัดตั้งอย่างระบบศาลคู่แบบศาลปกครองในต่างประเทศมาใช้ด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลคู่แบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ระบบศาลปกครองแบบเยอรมนี หรือระบบศาลปกครองแบบไทยก็ตาม เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลทางประวัติศาสตร์และลักษณะของระบบกฎหมายปกครองของประเทศจีนมีความแตกต่างกับประเทศเหล่านั้นเป็นอย่างมาก อีกทั้งแนวทางก็มีความไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศจีนในหลายประการ เช่น ระบบศาลคู่แบบศาลปกครองต่างประเทศมีการแบ่งแยกศาลปกครองออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีศาลสูงสุดเป็นของตนเอง แต่สำหรับประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในการพิจารณาพิพากษาคดี กำหนดให้อำนาจตุลาการเป็นอำนาจของศาลประชาชนโดยเฉพาะ และให้จัดตั้งศาลประชาชนชั้นฎีกาพิเศษอยู่ภายใต้อำนาจของศาลประชาชนสูงสุดเท่านั้น

สำหรับแนวทางในการสร้างศาลปกครองผู้เขียนมีข้อเสนอด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

1. การสร้างระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง
2. การจัดวางกลไกเพื่อประกันความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง
3. การจัดวางกลไกเพื่อประกันความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อ

ป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การสร้างระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เพื่อพิจารณากำหนดประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองระดับพื้นฐาน ศาลปกครองระดับสูง และศาลปกครองสูงสุด และเพื่อพิจารณาว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองระดับพื้นฐานในคดีประเภทใดที่สามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองระดับสูงหรือศาลปกครองสูงสุด จากการศึกษาจึงขอเสนอว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของประเทศจีนควรแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดซึ่งอยู่ภายใต้ศาลประชาชนสูงสุด ศาลปกครองระดับสูง และศาลปกครองระดับพื้นฐาน โดยให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด และกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่และดูแลการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองในระดับที่ต่ำกว่าด้วย ฯลฯ⁷⁶⁵ กำหนดให้ศาลปกครองระดับสูงทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีอุทธรณ์เป็นหลัก และพิจารณาคดีที่ฟ้องครั้งแรกสำหรับคดีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากเป็นคดีที่มีความสำคัญประกอบกันด้วย และกำหนดให้ศาลปกครองระดับพื้นฐานทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่ฟ้องครั้งแรกโดยทั่วไป

ประการที่สอง การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองของประเทศจีนมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองดังกล่าว ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาของตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันว่าตุลาการศาลปกครองในแต่ละระดับที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญสามารถตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม รวมทั้งเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองในแต่ละระดับได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมทั้งด้านความรู้และสัมประสพการณ์ อันเป็นการสร้างตุลาการศาลปกครองที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

ประการที่สาม การสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองสามารถหลุดพ้นจากปัจจัยที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวต้องเป็นระบบที่มีความเป็นสากล

⁷⁶⁵ เจียง ปิซิน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 476*, น.10.

เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยปราศจากอคติส่วนตัว รวมทั้งเพื่อสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่กรณีและสาธารณชน

จากผลการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความยุติธรรมในการใช้อำนาจตุลาการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการสร้างระบบศาลปกครองที่เป็นอิสระนั้นจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายปกครอง อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างเป็นธรรมและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยทำลายสถานะที่สูงกว่าของอำนาจบริหารในปัจจุบัน โดยเป็นการปรับสมดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหารให้มีความเท่าเทียมและช่วยยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่ออำนาจตุลาการให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสากาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กิติ ปิลันธนิลลิก. กฎหมายศาลและอัยการประเทศจีน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สภานายความ, 2548.
- _____. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทไทยยูเนี่ยนกราฟฟิกส์ จำกัด, 2546.
- จู แตนหยิ่ง และ โอแดน. คำถามและคำตอบเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2014.
- เจียง ปิซิ่น. การแนะนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง: ผนวกกับกฎหมายฉบับใหม่และเก่า รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015.
- _____. คำอธิบายและการดำเนินกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน. พิมพ์ครั้งที่ 2. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015.
- ฉิน กวางจง. การศึกษาเฉพาะด้านทฤษฎีพื้นฐานของระบบตุลาการของประเทศจีน. ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยปักกิ่ง, 2005.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540.
- _____. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.
- _____. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.
- _____. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559.
- _____. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556.
- _____. ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

- ชิน ชุนยง. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน. พิมพ์ครั้งที่ 2. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2015.
- ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น Introduction to Anglo-American law LW545. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- ได้ รุย. กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน. การรับฟ้องคดี เขตอำนาจศาล พยานหลักฐานการตัดสินคดี. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2016.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2557.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- _____. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556.
- มงเตสกีเยอ (Montesquieu). จิตวิญญาณของกฎหมาย ภาค 1. แปลโดย จาง เหยียนเฉิน. ศูนย์ธุรกิจ, 1961.
- _____. การแยกอำนาจ (La separation des pouvoirs). แปลโดย เตือน บุนนาค. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487.
- ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2558.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มติชน, 2554.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. ชุดวิชาของมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.
- _____. ศาลปกครองไทย:วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542.
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง. สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ.2558. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.

หวัง หยางหมิง. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยการเมือง และกฎหมายของจีน (China University of Political Science and Law), 1988.

_____. กฎหมายปกครองของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : การเมืองและกฎหมายของประเทศไทย (China University of Political Science and Law), 1987.

_____. หนังสือรวมของหวัง หยางหมิง: กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : มหาวิทยาลัยปักกิ่ง, 2016.

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

อัศวินวิทย์ สุมาวงศ์. คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2544.

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540.

อุดม รัฐอมฤต และ นิยม รัฐอมฤต. กฎหมายรัฐธรรมนูญจีน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.

โอ เจียงแม้ว. คำอธิบายกฎหมายปกครอง : วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายปกครองในประเทศ 20 ประเทศ. ปักกิ่ง : นิติธรรม, 1998.

_____. คำอธิบายกฎหมายปกครองและคดีปกครองของต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 1997.

_____. งานวิจัยระบบศาลปกครองของโลก. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปักกิ่ง : นิติธรรม, 2013.

Friedhelm Hufen. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ภาค 5. แปลโดย โม กวงฮัว. ปักกิ่ง : นิติธรรมจีน, 2003

บทความและวารสาร

กมลชัย รัตนสกววงศ์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐคดีเยอรมนี.” ใน หนังสือรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : พี. เค. พรินติ้งเฮ้าส์, 2531.

กลุ่มงานวิจัยของศาลประชาชน เขตหวงปูเซียงไฮ้. “การวิเคราะห์เชิงประจักษ์และการปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน---โดยการศึกษาการปฏิบัติงานของศาลประชาชนเซียงไฮ้.” วารสารการปฏิบัติราชการทางปกครองและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง. เล่ม 55. (2012) : 145.

- คูหมิงยู และ หลินเจ้อเซิน. “การจัดสรรและการควบคุมอำนาจขององค์กรของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.” วารสารนิติศาสตร์ฟอรัม. เล่ม 2. (มิถุนายน 2013) : 73-74.
- จาง ชวนกลาง และ หลี่ หยวนหยวน. “ความคิดในการต่อต้านการจัดตั้งศาลปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน---ความคิดในการต่อต้านจุดเริ่มต้นจากการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส.” วารสารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มอโกเลีย (วิทยาศาสตร์สังคม). เล่ม 2. (2010) : 36.
- เจียง ปิซิ่น. “การศึกษาการปฏิรูปวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในประเทศจีน: เหตุผล ความจำเป็น และแนวทางของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน.” วารสารนิติศาสตร์จีน. เล่มที่ 4. (กุมภาพันธ์ 2013) : 5.
- เซี่ย จือยง. “ศาลปกครอง : การแก้ไขปัญหาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 1. (มกราคม 2014) : 131.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “คดีปกครองเยอรมัน.” ใน หนังสือรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : พี. เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531.
- บุบผา อัครพิมาน. “ความเป็นกลางของตุลาการและความเป็นอิสระของศาลปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่มที่ 1. ปีที่ 7. (มกราคม-เมษายน 2550) : 50.
- ประเวศ รัชพล. “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศาลปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่มที่ 1. ปีที่ 15. (มกราคม - มีนาคม 2558) : 539-539.
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. “ตุลาการผู้แถลงคดี : จุดเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสและการปฏิรูปภายใต้อิทธิพลของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่มที่ 4. ปีที่ 15. (มกราคม - มีนาคม 2558) : 71.
- แผนกคดีปกครองในศาลประชาชนระดับสูงมณฑลเจ้อเจียง. “รายงานที่เกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเร่งด่วน---ตัวอย่างโดยศาลประชาชนเขตเมืองลูโนนครเว็โจว.” วารสารการปฏิบัติราชการทางปกครองและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง. เล่ม 40. (2010). : 104.
- โกคิน พลกุล. “ท่านปรีดีกับศาลปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ฉบับที่ 2. ปีที่ 1. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2544) : 105.
- มา ฮั่วเดอ. “เป้าหมายในการปฏิรูประบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง: การจัดตั้งศาลปกครอง.” วารสารทางการใช้กฎหมาย. เล่มที่ 7. (2013). :10.
- แลนซีมิน แลนซิ่ง และ เมียว ซินเซิน. “การศึกษาปัญหาในการส่งจำคุกคดีของศาล.” วารสารการใช้กฎหมาย. (มิถุนายน 2012) : 95.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง.” วารสารศาลปกครอง. เล่ม 14. (14 เมษายน 2538) : 7.

วรรัตน์ ไคขุนทด. “วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมัน : การฟ้องคดีอย่างง่าย.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่มที่ 1. ปีที่ 15. (มกราคม-มีนาคม 2558) : 41.

วังเปง. “แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิเสศการจัดตั้งศาลปกครอง---ผนวกกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการวิธการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง.” วารสารการบริหารและกฎหมาย. (พฤศจิกายน 2007) : 61.

ศิวาวิทย์ สำเร็จผล. “ปัญหาและการพัฒนาศาลปกครองในประเทศไทย.” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี. เล่มที่ 1. (ธันวาคม 2551) : 58.

วิทยานิพนธ์

จาง หลิง. “การศึกษาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน.” วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชานซี, 2015.

พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์. “การแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2546.

มาเรียม วิมลธรร. “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. “ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

อดิเรก เลิศวนารินทร์. “ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จิ่ง ยูฉง. “การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายทางด้านคุณสมบัติของผู้พิพากษา.” www.wanfangdata.com.cn, 20 เมษายน 2015.

เจียง บีซิน. “การส่งเสริมงานสามประการที่สำคัญเพื่อการระงับการร้องเรียนทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง.” www.court.gov.cn, 22 พฤษภาคม 2015.

- โจว จิ่ง. “คุณสมบัติของผู้พิพากษาในประเทศ.” bjgy.chinacourt.org, 27 สิงหาคม 2010.
- โจวเจียง. “รายงานของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการพิจารณาคดีปกครอง--- คณะกรรมการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติครั้งที่ 12 ในประชุมที่ 17.” www.npc.gov.cn, 5 พฤศจิกายน 2015.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. “ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” <http://www.pub-law.net>, 7 เมษายน 2560.
- โต หลี่จวิน. “ศาลประชาชนนครซูเจี้ยนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยรวมกันนั้นเรียกความสนใจของสื่อมวลชน.” <http://www.jschina.com.cn>, 11 กุมภาพันธ์ 2015.
- ถิง จื่อเว่ย. “เส้นทางสู่ความเป็นอิสระของศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.” <http://www.aisixiang.com/data/98970.html>, 29 มกราคม 2016.
- นิพนธ์ ใจสำราญ และคณะ. “ระบบศาลสหราชอาณาจักร : ที่มาและโครงสร้างของระบบกฎหมายแรงงานสหราชอาณาจักร.” http://elib.coj.go.th/Article/cpt2011_3_6.Pdf, 10 มกราคม 2560.
- วัง อีโบ. “การศึกษาการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อแก้ปัญหาของการรับฟ้องคดีความยากลำบากในนครไถโจว มณฑลเจ้อเจียง.” <http://www.enorth.com.cn>, 12 เมษายน 2007.
- _____. “นครไถโจว มณฑลเจ้อเจียง : การปฏิรูปในการแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองได้แก้ไขความยากลำบากในการการรับฟ้องคดีปกครองหรือไม่.” www.people.com.cn, 12 เมษายน 2007.
- ศาลปกครองไทย “โครงสร้างของศาลปกครอง.” <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01structure.htm>, 28 เมษายน 2560.
- ศาลประชาชนของจีน. “เจียงปี้ซินนำคณะผู้แทนเข้าร่วมสมัชชา 12 ของสมัชชาศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ และไปเยือนตุรกีและโปรตุเกส.” www.chinacourt.org, 8 มิถุนายน 2017.
- ศาลประชาชนระดับกลาง นครหลี่หู่ มณฑลเจ้อเจียง. “ความเห็นที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างระบบการรวมเขตอำนาจศาลในกรณีเฉพาะ.” <http://www.zjlsccourt.com/lishui/swgk/wjzd/2011-09-08/1961.html>, 10 กุมภาพันธ์ 2015.
- ศาลประชาชนสูงสุด. “การประชุมทางวิดีโอของศาลทั่วประเทศในการปฏิบัติงานทางพิจารณาคดีปกครองในปีกึ่ง.” www.court.gov.cn, 6 กันยายน 2015.

_____ . “การพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย : การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง ค.ศ.2014.” <http://www.law-lib.com>, 21 พฤษภาคม 2015.

_____ . “เค้าโครงการปฏิรูปศาล 5 ปีครั้งที่ 3 (2009-2013).” www.court.gov.cn, 17 มีนาคม 2009.

_____ . “ประกาศของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับการห้ามผู้นำของศาลประกอบอาชีพอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีแพ่งและอาชญากรรมคดี.” china.findlaw.cn/fa, 21 กันยายน 2006.

_____ . “รายการของศาลทั่วประเทศ.” www.court.gov.cn, 18 มีนาคม 2017.

สรรรเสรี ไกรจิตติ. “ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ: ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย.” http://elib.coj.go.th/Article/d41_3_1.pdf, 10 พฤศจิกายน 2559.

สำนักข่าวซินหัว(ปักกิ่ง). “รายงานของการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะครั้งที่ 18 ของสมัชชา 3.” www.xinhuanet.com/news, 14 พฤศจิกายน 2013.

หนังสือพิมพ์ศาลประชาชน. “การตอบสนองเชิงบวกเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนในการยุติธรรมมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการปฏิบัติงานทางพิจารณาคดีปกครอง.” <http://www.chinapeace.org.cn>, 7 กันยายน 2015.

หม่า เจียน. “การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีแพ่งและอาชญากรรม ค.ศ.2014.” <http://www.law-lib.com>, 14 พฤษภาคม 2015.

หวง เซียนเซียง. “สถานการณ์และทางออกของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนจีน.” www.cnki.net, 16 เมษายน 2017.

หนังสือพิมพ์

กู ชุน. “การแลกเปลี่ยนเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครองมีผลประโยชน์หรือไม่.” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (14 พฤษภาคม 2007) : 10.

ศาลประชาชนสูงสุด. “การวิเคราะห์สถานการณ์ในการพิจารณาคดีแพ่งและอาชญากรรมของศาลทั่วประเทศ ค.ศ.2014.” ศาลประชาชนจีน (14 พฤษภาคม 2015) : 5.

_____ . “การวิเคราะห์สถานการณ์ในการพิจารณาคดีอาญาของศาลทั่วประเทศ ค.ศ. 2014.” ศาลประชาชนจีน (7 พฤษภาคม 2015) : 5.

_____ . “ประกาศโครงการนำร่องที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองสังกัดส่วนรวม ค.ศ. 2013.” ศาลประชาชน (14 มกราคม 2013) : 2.

สถาบันศาลประชาชนสูงสุด. “สถานการณ์ในการพิจารณาคดีและบังคับคดีของศาลทั่วประเทศ ค.ศ. 2015.” ศาลประชาชนจีน (18 มีนาคม 2016) : 4.

สำนักข่าวซินหัว (ปักกิ่ง). “การปิดการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 6 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง.” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (24 พฤศจิกายน 2016) : 1.

_____ . “การเปิดการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 3 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง,” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (13 พฤศจิกายน 2013) : 1.

_____ . “ท่านที่สี่ จินผิงเน้นให้ยึดมั่นการพัฒนาาร่วมกันในการบริหารงานสาธารณรัฐ การบริหารงานทางการเมือง และการปฏิบัติงานทางการปกครองตามกฎหมายกำหนด และให้สร้างนิติรัฐ นิติรัฐบาล และนิติสังคมร่วมกันในการเรียนรู้ร่วมกันครั้งที่ 4 ของคณะกรรมการถาวรการเมือง.” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (25 กุมภาพันธ์ 2013) : 1.

_____ . “มติของพรรคคอมมิวนิสต์จีนส่วนกลางที่เกี่ยวกับปัญหาความสำคัญในการดำรงการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่กำหนดอย่างครอบคลุม.” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (29 ตุลาคม 2014) : 3.

_____ . “รายงานของการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครั้งที่ 4 ของสมัชชาใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 18 ที่ปักกิ่ง.” หนังสือพิมพ์รายวันของประชาชน (23 ตุลาคม 2014) : 1.

หลิว เจ้อ. “การพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยความชอบด้วยกฎหมาย---การวิเคราะห์สถานการณ์ของการพิจารณาคดีปกครองและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ค.ศ.2014.” ศาลประชาชนจีน (21 พฤษภาคม) : 5.

เอกสารอื่นๆ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ.” (กันยายน 2549).

Books

- Anke Freckmann and Thomas Wegerich. The German Legal System. London : Sweet & Maxwell, 1999.
- Anthony H. Birch. The British System of Government. Ninth Edition. London : Routledge, 1993.
- Charles Debbasch et Jean-Claude Ricci. Contentieux administratif. Seventh Edition. Paris : Dalloz, 1999.
- Christian Dadomo and Susan Farran. The French Legal System. Second Edition London: Sweet & Maxwell, 1966.
- Fred L. Morrison. Courts and Political Process in England. Beverly Hills, California: Sage Publications, Inc., 1973.
- H.W.R. Wade. Administrative Law. Fifth Edition. New York : Oxford University Press, 1982.
- Jeanne Lemasurier. Le contentieux administratif en droit compare. Paris : Economica, 2001.
- L.Neville Brown and John S. Bell. French Administrative Law. Fourth Edition. New York : Oxford University Press, 1993.
- Mahendra P.Singh. German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985.
- Ogg Austin Ferderic. English Government and Politics. Second Edition. New York : The Macmillan Company, 1955.
- Peter Cane. An Introduction to Administrative law. Second Edition. New York : Oxford University Press, 1992.
- Rene David. English Law and French Law. Calcutta : University of Calcutta, 1980.
- Wolfgang Heyde. The Administration of Justice in the Federal Republic of Germany. Bonn: Office of the Federal Government, 1971.

Electronic media

August Walter BACKHAUS. "The Administrative Court in German." http://elib.coj.go.th/Article/d41_3_7.pdf, Accessed November 15,2016.





ภาคผนวก

กฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014

แปลโดย นาง Li Qun

ตามมติที่ประชุมสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ คณะที่ 7 ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1989 คณะกรรมาธิการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาศติปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยได้รับการรับรองในการประชุมครั้งที่ 11 ของคณะกรรมาธิการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ คณะที่ 12 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014

สารบัญ

หมวดที่ 1 บททั่วไป

หมวดที่ 2 ขอบเขตของศติปกครอง

หมวดที่ 3 เขตอำนาจของศาลประชาชนในศติปกครอง

หมวดที่ 4 คู่กรณี

หมวดที่ 5 พยานหลักฐาน

หมวดที่ 6 การฟ้องศติและการรับฟ้องศติ

หมวดที่ 7 การพิจารณาและการตัดสินศติ

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

ส่วนที่ 2 กระบวนการพิจารณาพิพากษาศติครั้งแรก

ส่วนที่ 3 การพิจารณาศติโดยรวบรัด

ส่วนที่ 4 กระบวนการพิจารณาพิพากษาศติครั้งที่ 2

ส่วนที่ 5 ขั้นตอนการตรวจสอบในการพิจารณาศติ

หมวดที่ 8 การบังคับศติ

หมวดที่ 9 กระบวนการพิจารณาศติปกครองที่เกี่ยวกับต่างประเทศ

หมวดที่ 10 ภาคผนวก

หมวดที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 1 กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ศาลประชาชนสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองคุ้มครองสิทธิของประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ และเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 2 เมื่อมีการละเมิดสิทธิโดยชอบธรรมจากการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามบทบัญญัตินี้

การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้หมายความรวมถึงการกระทำของนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎหรือระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้กระทำการด้วย

มาตรา 3 ศาลประชาชนมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ และต้องรับฟ้องคดีปกครองโดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงหรือขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน

ผู้รับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องเป็นคดีต้องมาให้การในชั้นศาล หากไม่สามารถเข้าสู่คดีในชั้นศาลได้จะต้องมอบหมายให้พนักงานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่คดีแทน

มาตรา 4 ศาลประชาชนมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการตามที่กฎหมายกำหนด โดยปราศจากแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรสังคม และบุคคลอื่น ๆ

ศาลประชาชนจะต้องตั้งแผนกคดีปกครอง และให้แผนกคดีปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

มาตรา 5 ศาลประชาชนต้องตัดสินคดีปกครองตามกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

มาตรา 6 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนคือ ต้องตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

มาตรา 7 การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องพิจารณาโดยองค์คณะ ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านตุลาการได้ต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผย และเมื่อคดีได้รับการพิจารณาถึงสองชั้นศาลแล้วคำพิพากษาของศาลถือเป็นที่สุด

มาตรา 8 ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองคู่กรณีมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

มาตรา 9 พลเมืองทุกชาติพันธุ์ล้วนมีสิทธิในการใช้ภาษาพูดและภาษาเขียนของตนเอง ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

สำหรับห้องที่มีประชาชนหลายชาติพันธุ์อาศัยปะปนกัน การพิจารณาคดีและการออกประกาศตลอดจนเอกสารทางกฎหมาย ศาลประชาชนจะต้องใช้ภาษาพูดและภาษาเขียนที่ทุกคนสามารถเข้าใจได้โดยทั่วไป

หากคู่กรณีใช้ภาษาไม่เหมือนกับภาษาที่ใช้โดยทั่วไปศาลประชาชนต้องจัดหาล่ามสำหรับคู่กรณีที่ไม่รู้ภาษาพูดและภาษาเขียนด้วย

มาตรา 10 คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งการพิจารณาคดีของศาลได้

มาตรา 11 อัยการประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาคดีทางปกครอง

หมวดที่ 2

ขอบเขตของคดีปกครอง

มาตรา 12 ศาลประชาชนต้องรับฟ้องคดีที่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ยื่นฟ้องต่อศาล

(1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับโทษทางปกครอง เช่น การกักกันทางปกครอง การหักหนี้ที่จ่าย หรือการเพิกถอนใบอนุญาต การสั่งให้หยุดกิจการ การยึดทรัพย์สินที่ผิดกฎหมาย การปรับ และการ ตักเตือน เป็นต้น

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับและการบริหารงานขององค์กรฝ่ายปกครอง เช่น การจำกัดเสรีภาพของบุคคล การจับ การยึด และอายัดทรัพย์สิน เป็นต้น

(3) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการยื่นคำขออนุมัติใบอนุญาตหรือการอนุมัติใบอนุญาต แต่ องค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(4) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครองในการรับรองความเป็น เจ้าของ หรือสิทธิในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติเช่น ที่ดิน แร่ แม่น้ำ ป่า ภูเขา พืชพันธุ์ ที่รกร้างว่าง เปล่า ชายหาดหรือทะเล

(5) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งเวนคืน คำสั่งยึด หรือให้ชดเชย เนื่องจากการออกคำสั่งเวนคืนหรือคำสั่งยึด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับการยื่นคำขอในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลทรัพย์สินหรือสิทธิอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด แต่องค์กรฝ่ายปฏิเสธคำขอหรือไม่ตอบคำขอ

(7) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำละเมิดการจัดการธุรกิจของผู้ ร้องสิทธิในการดำเนินการตามสัญญาในที่ดินชนบท หรือสิทธิในการจัดการที่ดินชนบท

(8) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองในการตัดโอกาส หรือจำกัดการแข่งขันโดยมิชอบ

(9) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่องค์กรฝ่ายปกครองทำการระดมทุนจัดสรรค่าใช้จ่ายหรือก่อ ภาระผูกพันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(10) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่องค์กรฝ่ายปกครองจ่ายเบี้ยบำนาญไม่ถูกต้องและไม่จ่าย ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด

(11) คดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญา เช่น สัญญาสัมปทานในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือสัญญาจ่ายค่าชดเชยในการเวนคืน ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ข้อตกลงในสัญญา หรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิกสัญญาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(12) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิประการอื่น ตามกฎหมาย

นอกเหนือจากความที่กล่าวมาแล้วในวรรคหนึ่งศาลประชาชนจะต้องรับฟ้องคดีปกครอง ที่มีกฎหมายอื่น หรือข้อบังคับอื่นบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

มาตรา 13 ศาลประชาชนต้องไม่รับฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ยื่นฟ้องต่อศาลนั้น ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การกระทำทางรัฐบาลเพื่อการป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (2) กฎบริหารและระเบียบบริหาร หรือคำวินิจฉัยและคำสั่งที่มีผลผูกพันโดยทั่วไปซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายปกครอง
- (3) คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้รางวัลการลงโทษ และการแต่งตั้ง ถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง
- (4) คดีปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง โดยเฉพาะซึ่งเป็นคดีปกครองที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ

หมวดที่ 3

เขตอำนาจของศาลประชาชนในคดีปกครอง

มาตรา 14 ศาลประชาชนระดับพื้นฐานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรก

มาตรา 15 ศาลประชาชนระดับกลางมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกได้สำหรับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) คดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานระดับกรม หรือเจ้าพนักงานของรัฐระดับอำเภอขึ้นไป
- (2) คดีที่เกี่ยวกับภาษีอากร
- (3) คดีที่มีความสำคัญหรือมีความซับซ้อนซึ่งเกิดขึ้นในเขตอำนาจศาล
- (4) คดีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับกลาง

มาตรา 16 ศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรก ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ และมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจศาล

มาตรา 17 ศาลประชาชนสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ และมีความซับซ้อนทั้งประเทศ

มาตรา 18 การฟ้องคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชน ให้ยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลประชาชนนั้น การฟ้องคดีปกครองที่ผ่านการอุทธรณ์ภายในองค์การฝ่ายปกครองแล้วอาจยื่นต่อศาลประชาชนที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้นตั้งอยู่

เมื่อศาลประชาชนสูงสุดอนุญาต ศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับต่ำกว่าบางศาลพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่ของฝ่ายปกครอง

มาตรา 19 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล ให้ยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในเขตศาล หรือที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในเขตศาล

มาตรา 20 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ในเขตศาล

มาตรา 21 คำฟ้องที่อาจยื่นต่อศาลประชาชนได้มากกว่าสองศาลหรือกว่านั้น ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ หากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลทั้งสองศาลหรือกว่านั้น ให้ศาลแรกที่รับฟ้องมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

มาตรา 22 หากศาลประชาชนพบว่าคดีปกครองที่ได้รับฟ้องไว้ไม่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลประชาชนนั้นต้องส่งสำนวนคดีให้แก่ศาลประชาชนที่มีเขตอำนาจ และศาลประชาชนที่รับโอนสำนวนคดีนั้นต้องรับฟ้องคดี แต่หากศาลประชาชนที่รับโอนสำนวนคดีนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีที่ส่งมานั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน ห้ามมิให้ส่งสำนวนคดีต่อไปยังศาลอื่นแต่ต้องเสนอสำนวนคดีต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าเพื่อให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่าระบุเขตอำนาจศาล

มาตรา 23 หากศาลประชาชนที่มีเขตอำนาจไม่อาจพิจารณาคดีได้ด้วยเหตุผลพิเศษ ให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่าระบุเขตอำนาจศาล

หากมีข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลเกิดขึ้นให้ศาลที่ได้โต้แย้งกันเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหา แต่หากเจรจากันไม่ได้ข้อยุติให้เสนอสำนวนคดีต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าซึ่งเป็นศาลประชาชนระดับสูงกว่าของทั้งสองศาลที่ได้โต้แย้งกัน

มาตรา 24 ศาลประชาชนระดับสูงกว่าที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองครั้งแรกซึ่งเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชนระดับล่าง

หากศาลประชาชนระดับล่างมีความเห็นว่าคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของตนนั้นจำเป็นต้องให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่าพิจารณาหรือให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่าระบุเขตอำนาจศาล จะเสนอต่อให้ศาลประชาชนระดับสูงกว่าพิจารณาก็ได้

หมวดที่ 4

คู่กรณี

มาตรา 25 บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำของฝ่ายปกครองล้วนมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน

หากประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนนั้นเสียชีวิตลงญาติสนิทของผู้ตายมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้

หากนิติบุคคลหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนแต่ได้สิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว นิติบุคคลหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากนิติบุคคลหรือองค์กรที่สิ้นสภาพบุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้

มาตรา 26 เมื่อใดที่ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรงในเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองนั้นจะตกเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีทันที

เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาก่อนแล้วผู้บังคับบัญชามีคำวินิจฉัยยืนยันคำสั่งของฝ่ายปกครองเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ คือ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของฝ่ายปกครองเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้คือผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์และผู้บังคับบัญชาไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนในประเด็นให้ศาลพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ คือ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหากประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนเพื่อให้พิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ คือผู้บังคับบัญชา

องค์กรฝ่ายปกครองมากกว่าสององค์กรที่ได้มีการกระทำทางปกครองร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดี คือ องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองทั้งองค์กรร่วมกัน

การกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้นจากนิติบุคคลซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมอบหมายให้กระทำการแทนนั้นผู้ถูกฟ้องคดีคือ องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้มอบหมาย

องค์กรฝ่ายปกครองใดถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจไปแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับโอนสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

มาตรา 27 ในคดีปกครองที่มีผู้ฟ้องคดีตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งได้รับผลจากการกระทำทางปกครองเดียวกัน หรือกรณีศาลประชาชนเห็นว่าคดีปกครองทั้งสองคดีหรือกว่านั้นเป็นการกระทำทางปกครองในลักษณะเดียวกันหากคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีทุกคนยินยอมศาลประชาชนอาจพิจารณารวมคดีได้

มาตรา 28 ผู้ฟ้องคดีหลายคนที่เป็นคู่ความในคดีเดียวกัน สามารถให้คู่ความร่วมมือคนหนึ่งเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีแทนคู่ความร่วมมือคนอื่นได้ และการกระทำใด ๆ ของคู่ความร่วมมือหนึ่งนั้นย่อมเป็นการทำแทนคู่ความร่วมมือคนอื่นด้วย แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อเรียกร้อง หรือยอมรับข้อเรียกร้องใด ๆ จากคู่ความฝ่ายตรงข้าม การแสดงเจตนาดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความร่วมมือทุกคน

มาตรา 29 ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำของฝ่ายปกครองแต่ไม่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีนั้น อาจยื่นคำขอเข้าร่วมในคดีเป็นคู่ความฝ่ายที่สามหรือศาลประชาชนเรียกบุคคลนั้นให้เข้าร่วมในคดีก็ได้

หากศาลประชาชนมีคำวินิจฉัยที่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่แก่คู่ความฝ่ายที่สาม หรือลดสิทธิประโยชน์ของคู่ความฝ่ายที่สามคู่ความฝ่ายที่สามมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย

มาตรา 30 ผู้กระทำการแทนตามกฎหมายจะเป็นผู้ดำเนินคดีแทนบุคคลซึ่งเป็นผู้ไร้ความสามารถ หากผู้กระทำการแทนตามกฎหมายพยายามปิดความรับผิดชอบในการเป็นผู้แทนบุคคลดังกล่าวศาลประชาชนอาจจะแต่งตั้งบุคคลอื่นมาเป็นผู้กระทำการแทนผู้ไร้ความสามารถได้

มาตรา 31 คู่กรณีหรือผู้กระทำการแทนตามกฎหมายอาจจะมอบหมายให้บุคคลคนหนึ่งหรือสองคน เป็นผู้กระทำการแทนในการฟ้องร้องคดีได้ โดยบุคคลที่อาจเป็นผู้กระทำการแทนได้มีดังต่อไปนี้

- (1) ทนายความ ผู้บริการทางกฎหมายระดับพื้นฐาน
- (2) ญาติสนิทของคู่กรณี หรือเจ้าพนักงาน
- (3) บุคคลที่ได้รับการเสนอจากชุมชน หน่วยงาน หรือกลุ่มสังคมที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่

นั้น

มาตรา 32 ทนายความที่เป็นผู้แทนของคู่ความในคดีมีสิทธิในการเข้าถึงและคัดลอกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคดี และมีสิทธิสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานจากองค์กรหรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ ความลับทางธุรกิจ และความเป็นส่วนตัว จะถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับตามที่กฎหมายกำหนด

คู่กรณีและผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน มีสิทธิในการเข้าถึงและคัดลอกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่เป็นเอกสารที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ ความลับทางธุรกิจ และความเป็นส่วนตัว ซึ่งจะถูกระบุไว้เป็นความลับ

หมวดที่ 5

พยานหลักฐาน

มาตรา 33 พยานหลักฐานรวมถึง

- (1) พยานเอกสาร
- (2) พยานวัตถุ
- (3) โสตทัศนอุปกรณ์
- (4) ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
- (5) คำให้การของพยาน
- (6) คำแถลงการณ์ของคู่กรณี
- (7) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
- (8) บันทึกการตรวจสอบ บันทึก

หลักฐานดังกล่าวจะต้องได้รับการยืนยันในศาลก่อนที่จะถูกนำมาใช้สำหรับการหาข้อเท็จจริงของคดี

มาตรา 34 ผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์และต้องเสนอพยานหลักฐานในการกระทำของฝ่ายปกครองและเอกสารที่อยู่ในการครอบครองซึ่งเกี่ยวข้องกับคดี

หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เสนอพยานหลักฐานหรือเสนอพยานหลักฐานเกินเวลาที่กำหนดโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าไม่มีพยานหลักฐาน เว้นแต่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิโดยชอบธรรมของบุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกได้เสนอพยานหลักฐานแล้ว

มาตรา 35 ในกระบวนการพิจารณาคดี ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ดำเนินคดีแทนของผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจรวบรวมหลักฐานจากผู้ฟ้องคดี คู่ความฝ่ายที่สาม หรือพยาน

มาตรา 36 เมื่อมีการฟ้องคดีเกิดขึ้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถเสนอพยานหลักฐานได้ เช่นไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาได้เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย หากได้รับอนุญาตจากศาลผู้ถูกฟ้องคดีสามารถขยายเวลาในการยื่นพยานหลักฐานต่อศาลได้

หากผู้ฟ้องคดีหรือคู่ความฝ่ายที่สามได้เสนอพยานหลักฐานที่ไม่ได้ถูกเสนอไว้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากศาลอนุญาตผู้ถูกฟ้องคดีก็อาจจะเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

มาตรา 37 ผู้ฟ้องคดีอาจเสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่าเกิดการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแม้พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีนำเสนอไม่สามารถรับฟังได้ก็มีได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากภาระการพิสูจน์

มาตรา 38 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอพยานหลักฐานที่ได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและความรับผิดชอบตามหน้าที่
- (2) ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเสนอพยานหลักฐานได้โดยมีเหตุผลอันสมควร

การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการให้องค์กรฝ่ายปกครองจ่ายค่าชดเชย หรือชดใช้ความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอพยานหลักฐานที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หากไม่

สามารถเสนอพยานหลักฐานได้โดยมีสาเหตุมาจากผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระในการพิสูจน์พยานหลักฐาน

มาตรา 39 ศาลประชาชนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีเสนอพยานหลักฐานหรือเพิ่มเติมพยานหลักฐาน

มาตรา 40 ศาลประชาชนมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานจากองค์กรฝ่ายปกครอง นิติบุคคลอื่น หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่อาจเรียกพยานหลักฐานที่องค์กรฝ่ายปกครองยังมิได้รวบรวมไว้ในขณะที่มีการกระทำทางปกครองเพื่อให้พิสูจน์ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 41 หากผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีได้ด้วยตนเองก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลประชาชนออกหมายเรียกพยานเข้ามาในคดีได้สำหรับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) พยานหลักฐานที่ถูกเก็บรักษาไว้โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจได้มาโดยมีหมายเรียกจากศาลประชาชน
- (2) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ ความลับทางธุรกิจ หรือความเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคล
- (3) พยานหลักฐานอื่นที่ไม่สามารถรวบรวมได้ด้วยตนเองโดยมีเหตุผล

มาตรา 42 ในกรณีที่พยานหลักฐานอาจถูกทำลาย สูญหายหรือยากที่จะได้มาในอนาคต คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลประชาชนให้เก็บรักษาพยานหลักฐาน และศาลประชาชนอาจเป็นผู้ทำการเก็บรักษาพยานหลักฐานด้วยตนเองก็ได้

มาตรา 43 พยานหลักฐานจะต้องถูกนำเสนอในชั้นศาลและให้คู่กรณีอีกฝ่ายมีโอกาสดูตรวจสอบแต่สำหรับพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ ความลับทางธุรกิจ และความเป็นส่วนตัวนั้น จะไม่ถูกนำเสนอในศาลอย่างเปิดเผย

ศาลประชาชนต้องตรวจสอบพยานหลักฐานอย่างรอบคอบถูกต้อง และตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมาย สำหรับพยานหลักฐานที่ไม่สามารถรับฟังได้ศาลต้องระบุเหตุที่ไม่สามารถรับฟังได้ไว้ในคำพิพากษาของศาลด้วย

ห้ามมิให้ใช้พยานหลักฐานที่ได้มาโดยผิดกฎหมายในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงของคดี

หมวดที่ 6

การฟ้องคดีและการรับฟ้องคดี

มาตรา 44 สำหรับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นอาจยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนได้ และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ หรือจะยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรงเลยก็ได้

หากมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน กรณีเช่นนี้ย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้

มาตรา 45 ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองอาจยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในกรณีที่องค์กรภายในฝ่ายปกครองไม่จัดทำคำวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่ระยะเวลาการจัดทำคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองสิ้นสุดลงแต่วันที่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 46 ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรงนั้นจะต้องยื่นคำฟ้องภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับข้อสั่งการหรือนั้น จะต้องยื่นคำฟ้องภายใน 20 ปี นับแต่วันที่ได้มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว ส่วนการฟ้องคดีปกครองอื่นจะต้องยื่นคำฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว

มาตรา 47 ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นที่ยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้คุ้มครองสิทธิของบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิโดยชอบธรรมอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่รับคำขอประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น

สามารถยื่นฟ้องต่อศาลประชาชนได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติไว้เป็นอย่างอื่น

ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นที่ยื่นคำขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิโดยชอบธรรมอื่นในกรณีฉุกเฉินและฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ระยะเวลาในการฟ้องคดีจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของวรรคแรก

มาตรา 48 เมื่อมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วง ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นไม่สามารถยื่นคำฟ้องตามระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีดังกล่าว ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงนั้นมีให้นับเข้าร่วมอยู่ในระยะเวลายื่นฟ้องคดี

หากเกิดเหตุพิเศษอื่น ๆ นอกเหนือจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วง ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นไม่สามารถยื่นคำฟ้องตามระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนด ในกรณีดังกล่าวเมื่อเหตุพิเศษนั้นสิ้นสุดลง อาจยื่นคำขอต่อศาลประชาชนให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ภายใน 10 วันนับแต่เหตุพิเศษนั้นสิ้นสุดลง โดยศาลประชาชนจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้

มาตรา 49 การฟ้องคดีต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

- (1) ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 ของบทบัญญัตินี้
- (2) ผู้ถูกฟ้องคดีมีตัวตนอย่างชัดเจน
- (3) มีคำขอโดยชัดแจ้ง และมีเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง
- (4) ต้องอยู่ในเขตศาลที่มีอำนาจรับพิจารณา

มาตรา 50 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน และส่งสำเนาคำฟ้องให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทุกคน

หากการฟ้องคดีโดยการทำเป็นหนังสือทำได้ยากผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีด้วยวาจาก็ได้ซึ่งศาลประชาชนต้องบันทึกคำฟ้องดังกล่าวเป็นหนังสือและออกใบรับรองเป็นหนังสือ โดยระบุวันเวลาที่รับคำฟ้องและส่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบด้วย

มาตรา 51 เมื่อศาลประชาชนได้รับคำฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัตินี้ ศาลประชาชนจะต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครอง

เมื่อศาลประชาชนไม่สามารถตัดสินได้ว่าคำฟ้องที่ได้รับมานั้นเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัตินี้หรือไม่ ศาลประชาชนจะต้องรับสำนวนคำฟ้องไว้ก่อนและทำหลักฐานเป็นหนังสือโดยระบุวันที่ศาลได้รับคำฟ้องนั้นและออกคำสั่งว่าจะรับหรือไม่รับคำฟ้องคดีภายใน 7 วัน หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีและศาลจะออกคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลประกอบด้วย และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยนี้ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนได้

หากคำฟ้องไม่สมบูรณ์หรือมีข้อผิดพลาดในประการอื่น ศาลต้องแจ้งข้อบกพร่องให้แก่ผู้ฟ้องคดีและแจ้งแก่คู่กรณีถึงสิ่งสำคัญที่ต้องเพิ่มเติมเข้าไปในคำฟ้องและสิ่งที่จะต้องทำเพื่อให้ถูกต้องทั้งหมดภายในครั้งเดียว ทั้งนี้ศาลไม่อาจปฏิเสธรับคำฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยที่ยังไม่ได้ชี้แจงข้อบกพร่องแก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อศาลประชาชนไม่รับคำฟ้องหรือรับสำนวนคดีปกครองแต่ไม่จัดทำหลักฐานเป็นหนังสือ หรือไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงเนื้อหาของคำฟ้องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ถูกต้องภายในครั้งเดียวกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีอาจจะอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้ และศาลประชาชนในระดับสูงกว่าจะต้องออกคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง และลงโทษผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 52 เมื่อศาลประชาชนไม่รับฟ้องคดีปกครองและออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง หากศาลประชาชนระดับสูงกว่า เห็นว่าการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลประชาชนระดับสูงกว่าจะรับคำฟ้องและพิจารณาคดีด้วยตนเอง หรือออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับล่างอื่นรับคำฟ้องและพิจารณาคดีแทนก็ได้

มาตรา 53 เมื่อประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นเห็นว่าระเบียบทั่วไปของรัฐหรือองค์กรท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถยื่นคำร้องให้ทบวงระเบียบทั่วไปพร้อมกับคำฟ้องที่กล่าวหาว่าฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยก็ได้

สำหรับระเบียบทั่วไปในวรรคหนึ่งไม่ให้นำมารวมถึงระเบียบบริหาร

หมวดที่ 7
การพิจารณาและการตัดสินคดี

ส่วนที่ 1
บททั่วไป

มาตรา 54 ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวหรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

คดีพิพาทที่เกี่ยวกับความลับทางธุรกิจ เมื่อคู่กรณีร้องขอศาลอาจให้พิจารณาโดยมีการบันทึกภาพจากกล้องได้

มาตรา 55 คู่กรณีมีสิทธิในการยื่นคำขอคัดค้านผู้พิพากษาเมื่อเห็นว่าผู้พิพากษามีส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคดีซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีขาดความยุติธรรม

หากผู้พิพากษาเห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในคดีหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคดี ผู้พิพากษาต้องยื่นคำร้องว่าตนขาดคุณสมบัติในการพิจารณาคดี

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ใช้บังคับกับเสมียนศาล ล่าม พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้ตรวจสอบด้วย

หากประธานศาลประชาชนซึ่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าองค์คณะขาดคุณสมบัติในการพิจารณาคดีให้คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนเป็นผู้ตัดสิน การคัดค้านผู้พิพากษาให้ประธานศาลประชาชนเป็นผู้ตัดสิน การคัดค้านบุคคลอื่นให้ผู้พิพากษาหัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตัดสิน และหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้

มาตรา 56 ระหว่างการพิจารณาคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับจากการกระทำทางปกครอง แต่หากมีสถานการณ์ประการหนึ่งดังต่อไปนี้จะมีผลทุเลาการบังคับจากการกระทำทางปกครอง

- (1) ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การทุเลาการบังคับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

(2) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีเสียได้เสียยื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับและศาลประชาชนเห็นว่า การบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหาย ประกอบกับการทุเลาการบังคับ นั้นมิได้ทำลายผลประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ

(3) ศาลประชาชนเห็นว่า การบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

(4) มีกฎหมายกฎหรือระเบียบกำหนดให้ต้องทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยทางปกครอง หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งของศาลที่ให้ทุเลาหรือไม่ทุเลาการบังคับ คู่กรณีสามารถยื่น อุทธรณ์ได้

มาตรา 57 การฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองชำระเงินไม่ถูกต้องในค่าทำขวัญค่าเบียดเบียน เงิน ประกันสังคมในอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน ตลอดจนค่ารักษาพยาบาลตามที่กฎหมายกำหนด หาก ผู้ฟ้องคดีร้องขอศาลอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงินช่วยเหลือล่วงหน้าได้ในกรณีที่สิทธิและหน้าที่ ของคู่สัญญาได้อยู่โดยชัดแจ้งและปรากฏต่อศาลว่าการไม่จ่ายเงินล่วงหน้าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อการ ดำรงชีพของผู้ฟ้องคดี

คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งจ่ายเงินล่วงหน้าได้ แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่ง จ่ายเงินล่วงหน้า

มาตรา 58 เมื่อศาลประชาชนออกหมายเรียกให้มาศาล หากผู้ฟ้องคดีไม่มาโดย ปราศจากเหตุอันสมควรหรือออกจากศาลในระหว่างการนั่งพิจารณาโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาล ศาลประชาชนอาจถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นเป็นการถอนฟ้องและในกรณีที่ผู้ถูกฟ้อง คดีไม่มาศาลโดยปราศจากเหตุอันสมควรหรือออกจากศาลในระหว่างการนั่งพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาลศาลประชาชนอาจพิจารณาคดีโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดนัดได้

มาตรา 59 ศาลประชาชนอาจมีคำสั่งลงโทษ โดยการตักเตือน ภาคทัณฑ์ ปรับไม่เกิน 10,000 หยวน หรือกักขังไม่เกิน 15 วัน แก่ผู้ที่เข้าร่วมการพิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้ ซึ่งศาลจะ ลงโทษประการใดขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงของผู้กระทำความผิด และหากการกระทำ ดังกล่าวเป็นความผิดอาญาก็ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย

(1) ผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือในการสอบสวนและการบังคับคดีหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธหน้าที่ของ ตนโดยปราศจากเหตุอันสมควร หรือขัดขวางการสอบสวนหรือการบังคับคดี ภายหลังจากที่ศาลมี คำสั่งให้ช่วยสอบสวนหรือช่วยบังคับคดี

(2) ปลอม ปกปิด หรือทำลายพยานหลักฐาน หรือ สร้างพยานหลักฐานเท็จอันเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาคดีของศาล

(3) การยุยงโดยตีสินบน และการข่มขู่ผู้อื่นให้เบิกความเท็จ หรือการคุกคามพยานหรือขัดขวางพยานในการให้ปากคำ

(4) ซ่อน ถ่ายโอน ขาย ทำลาย ทำให้เสียหายซึ่งทรัพย์สินที่ยึดไว้ ยึด หรืออายัดทรัพย์สิน

(5) การใช้วิธีการหลอกลวง การข่มขู่ หรือวิธีอื่นที่ผิดกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องคดี

(6) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาลโดยใช้วิธีการที่รุนแรง คุกคาม หรือวิธีการอื่นในลักษณะเดียวกัน หรือรบกวนในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล

(7) ข่มขู่ หมิ่นประมาท กล่าวหา ใส่ร้าย ทำร้าย ล้อม หรือแกล้งแค้นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ศาล ผู้ที่เข้าร่วมในคดี หรือผู้ที่ช่วยการตรวจสอบและบังคับคดี

หากมีพฤติการณ์ที่เป็นความผิดตามวรรคแรกเกิดขึ้น ศาลมีอำนาจสั่งปรับหรือกักขังบุคคลที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงจากการกระทำตามวรรคแรก หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาผู้กระทำความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย

ประธานศาลประชาชนจะเป็นผู้อนุญาตในการลงโทษปรับหรือกักขัง คำสั่งลงโทษดังกล่าวอาจอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้ทั้งนี้การอุทธรณ์มิได้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดี

มาตรา 60 ศาลประชาชนอาจไม่ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยในการพิจารณาคดีปกครอง เว้นแต่คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชย ชดใช้ความเสียหายหรือการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง

การไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการภายใต้หลักอิสระในการแสดงเจตนาและถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิโดยชอบธรรมของบุคคลอื่น

มาตรา 61 กระบวนการทางปกครองในการออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การเวนคืน คำร้อง หรือการพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งในกรณีที่คู่กรณียื่นคำขอต่อศาล และให้ศาลประชาชนพิจารณาข้อพิพาททางแพ่งไปด้วยพร้อมกับการพิจารณาคดีปกครอง

หากศาลประชาชนเห็นว่าการพิจารณาและตัดสินคดีปกครองต้องขึ้นอยู่กับคำพิพากษาของคดีทางแพ่งในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองศาลประชาชนสามารถสั่งให้ระงับการดำเนินคดีปกครองได้

มาตรา 62 ก่อนที่ศาลประชาชนจะจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากผู้ฟ้องคดีขอถอนฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นฟ้องด้วยและเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีขอถอนฟ้องคดี ศาลประชาชนสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้องได้

มาตรา 63 ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย กฎและระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่นโดยระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่นจะต้องใช้บังคับกับคดีที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น

สำหรับคดีปกครองที่เกิดขึ้นในเขตการปกครองตนเองของชนเผ่า ศาลประชาชนต้องใช้กฎหมายของเขตการปกครองดังกล่าวในการพิจารณาคดี

ศาลประชาชนสามารถนำระเบียบบริหารมาใช้ในการพิจารณาคดีได้

มาตรา 64 หากศาลประชาชนเห็นว่าระเบียบทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ของบทบัญญัตินี้มีข้อขัดแย้งกฎหมายจึงไม่นำระเบียนดังกล่าวมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลจะเสนอแนวทางการแก้ไขระเบียบทั่วไปดังกล่าวต่อองค์กรที่ออกระเบียบทั่วไป

มาตรา 65 ศาลประชาชนต้องจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ให้สาธารณชนสามารถตรวจดูได้ เว้นแต่เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับความลับของรัฐ ความลับทางธุรกิจ และความเป็นส่วนตัว

มาตรา 66 หากศาลประชาชนเห็นว่าผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงขององค์กรฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบวินัย ศาลต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อองค์กรตรวจสอบ องค์กรฝ่ายปกครองตนเอง หรือผู้บังคับบัญชา และหากมีความเห็นว่ามีคามผิดทางอาญา จะต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อสำนักงานตำรวจ และสำนักงานอัยการ

เมื่อศาลประชาชนออกหมายเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาในชั้นศาลหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาศาลโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือออกจากศาลในระหว่างการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาลประชาชนศาลประชาชนจะประกาศเรื่องดังกล่าวต่อสาธารณชนก็ได้ หรืออาจจะส่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาคดีต่อองค์กรตรวจสอบหรือผู้บังคับบัญชา เพื่อลงโทษผู้ที่รับผิดชอบหลักหรือผู้รับผิดชอบโดยตรง

ส่วนที่ 2

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรก

มาตรา 67 ศาลประชาชนต้องส่งสำเนาคำฟ้องแก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน 5 วัน นับแต่วันที่
ได้รับคำฟ้องและผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การพยานหลักฐาน และระเบียบอันเป็นฐานที่ให้อำนาจใน
การกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำฟ้อง และศาล
ประชาชนต้องส่งสำเนาคำให้การให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 5 วันนับแต่วันที่รับคำให้การ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การต่อศาลประชาชนนั้นไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีของ
ศาลประชาชน

มาตรา 68 ในการพิจารณาคดีปกครอง องค์คณะของศาลประชาชนประกอบด้วยผู้
พิพากษา หรือผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบ โดยสมาชิกขององค์คณะต้องมีจำนวนอย่าง
น้อย 3 คนและเป็นจำนวนเลขคี่

มาตรา 69 การกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องเป็นคดีนั้นหากเป็นการดำเนินการซึ่งมี
หลักฐานปรากฏชัดเจน ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎ และเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว
หรือคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือชำระเงินนั้นไม่มีมูล ใน
กรณีเช่นนี้ศาลประชาชนต้องพิพากษายกฟ้อง

มาตรา 70 ศาลประชาชนต้องพิพากษาเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหมด
หรือบางส่วนและพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทางปกครองใหม่ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์
ดังต่อไปนี้

- (1) ขาดหลักฐานสำคัญ
- (2) การใช้กฎหมาย หรือกฎที่ไม่ถูกต้อง
- (3) ไม่ทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด
- (4) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่
- (5) การใช้อำนาจในทางที่ผิด
- (6) การใช้อำนาจไม่เหมาะสมอย่างชัดเจน

มาตรา 71 เมื่อศาลประชาชนมีคำตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการกระทำทางปกครองนั้นใหม่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องไม่กระทำการเหมือนเดิมโดยอ้างข้อเท็จจริงและเหตุผลเดียวกัน

มาตรา 72 เมื่อศาลประชาชนพิจารณาแล้วพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลจึงตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 73 เมื่อศาลประชาชนพิจารณาแล้ว พบว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชำระเงิน ศาลจึงตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติชำระเงิน

มาตรา 74 ศาลประชาชนตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ศาลอาจไม่พิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้หากเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ควรจะต้องพิพากษาให้เพิกถอนตามกฎหมาย แต่การเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ

(2) เป็นกระบวนการทางปกครองที่ผิดกฎหมายเล็กน้อยซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี หากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องพิพากษาให้เพิกถอน หรือให้ปฏิบัติหน้าที่ ศาลอาจยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวผิดกฎหมายก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การกระทำของฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ไม่มีเนื้อหาที่สามารถเพิกถอนได้

(2) ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงการกระทำเดิมซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดียังยืนยันว่าการกระทำเดิมนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย

(3) ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามที่กฎหมายกำหนด แต่การปฏิบัติตามคำพิพากษานั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ

มาตรา 75 องค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองกระทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือ ผิดกฎหมายอย่างชัดเจน ศาลต้องมีคำสั่งให้การกระทำนั้นเป็นโมฆะตามคำขอของผู้ร้อง

มาตรา 76 เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองนั้นผิดกฎหมายหรือตกเป็นโมฆะ ศาลอาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเยียวยาไปในคราวเดียวกันก็ได้ และหากผู้ฟ้องคดียัง

ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองอยู่ ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดีก็ได้

มาตรา 77 กรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสมอย่างชัดแจ้งหรือมีคำสั่งกำหนดหรือรับรองจำนวนค่าปรับผิดพลาด ศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก็ได้

คำสั่งของศาลที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นห้ามแก้ไขเพื่อเพิ่มภาระ หรือลดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เว้นแต่มีผู้ฟ้องแย้งเข้ามาในคดี

มาตรา 78 ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาที่ตกลงกันหรือเปลี่ยนแปลง ยกเลิกข้อตกลงที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12(11) ศาลประชาชนอาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อไป ดำเนินการตามมาตรการเยียวยา ชดใช้ค่าเสียหายหรือกระทำการอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน

หากผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อตกลงที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12(11) โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมาย ศาลประชาชนจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

มาตรา 79 คดีปกครองที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์และผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน ศาลประชาชนต้องพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองไปในคราวเดียว

มาตรา 80 ศาลประชาชนต้องประกาศคำพิพากษาให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย ไม่ว่าจะคดีที่พิจารณาโดยเปิดเผย หรือคดีที่ดำเนินการเป็นการลับ

คำพิพากษาจะถูกแถลงเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นลงและคำพิพากษานั้นจะต้องประกาศเป็นเอกสารภายใน 10 วันนับแต่ที่มีการแถลง หากคำพิพากษาแถลงภายในกำหนดเวลา เอกสารที่เป็นคำพิพากษาจะต้องส่งออกมาทันทีเมื่อคำพิพากษานั้นแถลง

ในเวลาการอ่านคำพิพากษาศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ ระยะเวลาการอุทธรณ์ และศาลที่ต้องยื่นอุทธรณ์

มาตรา 81 ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาค้างแรกนั้น จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รับคำฟ้อง แต่หากมีสถานการณ์พิเศษที่ต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลประชาชนระดับสูง ในกรณีที่ศาลประชาชน

ระดับสูงเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาครั้งแรกและหากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดี จะต้องได้รับอนุมัติจากศาลประชาชนสูงสุด

ส่วนที่ 3

การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยรวบรัด

มาตรา 82 ในการพิจารณาคดีครั้งแรก หากศาลประชาชนเห็นว่าข้อเท็จจริง สิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีมีอยู่อย่างชัดเจน และมีข้อพิพาทเพียงเล็กน้อย ศาลจะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยรวบรัดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งโดยทันที
- (2) ข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์ต่ำกว่า 2,000 หยวน
- (3) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ

นอกเหนือจากที่กล่าวถึงในวรรคก่อน หากคู่กรณีทุกฝ่ายยินยอมศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยรวบรัดก็ได้สำหรับคดีปกครองที่พิจารณาคดีครั้งแรก

การดำเนินคดีโดยรวบรัดจะไม่มีผลต่อคดีที่ให้ศาลกลางพิจารณาคดีใหม่ หรือคดีที่มีการพิจารณาคดีอีกครั้งตามขั้นตอนของการตรวจสอบกระบวนการพิจารณา

มาตรา 83 การดำเนินคดีโดยรวบรัดจะดำเนินการพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาคนเดียวและต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่ได้รับคำฟ้อง

มาตรา 84 ในระหว่างพิจารณาคดีหากศาลเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยรวบรัดนั้นไม่เหมาะสมกับคดี ศาลจะกลับไปใช้กระบวนการพิจารณาคดีโดยปกติก็ได้

ส่วนที่ 4

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งที่ 2

มาตรา 85 หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยในการพิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกของศาลประชาชน คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งภายในระยะเวลา 15

วันนับแต่วันที่รับคำพิพากษาของศาลหากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งในการพิจารณาพิพากษารั้งแรกของศาลประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งภายในระยะเวลา 10 วันนับแต่วันที่รับคำสั่งของศาล หากคู่กรณีไม่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด

มาตรา 86 การพิจารณาอุทธรณ์ของศาลต้องพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อองค์คณะได้พิจารณาสำนวนคดี สอบสวน และถามความของคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว ไม่พบข้อเท็จจริงใหม่ พยานหลักฐานใหม่ หรือมูลเหตุใหม่ องค์คณะจะไม่ทำการพิจารณาคดีในศาลก็ได้หากเห็นว่าไม่จำเป็น

มาตรา 87 ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์นั้นต้องตรวจสอบคำพิพากษา คำสั่งในกระบวนการพิจารณาเดิม และการกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องต่อศาลนั้นอย่างรอบคอบ

มาตรา 88 ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์นั้น จะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากมีพฤติการณ์พิเศษที่ต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีออกไปจะต้องขออนุญาตจากศาลประชาชนระดับสูงก่อนในกรณีที่ศาลประชาชนระดับสูงเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษารั้งแรก หากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีจะต้องขออนุญาตจากศาลประชาชนสูงสุด

มาตรา 89 การพิจารณาคดีอุทธรณ์ต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังต่อไปนี้

(1) หากคำพิพากษาหรือคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีเดิมมีความชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกอุทธรณ์โดยให้ผลของคดีเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

(2) หากคำพิพากษาหรือคำสั่งในกระบวนการพิจารณาคดีเดิมมีข้อเท็จจริงหรือการปรับใช้กฎหมายหรือกฎบริหารที่ไม่ถูกต้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแก้ไข ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

(3) หากคำพิพากษาเดิมมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีไม่เพียงพอ ศาลต้องมีคำสั่งให้ศาลที่พิจารณาคดีในครั้งแรกกลับไปพิจารณาคดีใหม่ หรือจะแก้ไขคำพิพากษาเดิมด้วยตนเองเมื่อมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนแล้ว

(4) หากคำพิพากษาเดิมเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ละเลยคู่กรณี หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดนัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำพิพากษาเดิม และให้ศาลพิจารณาคดีครั้งแรกกลับไปพิจารณาคดีใหม่

เมื่อศาลที่พิจารณาคดีครั้งแรกได้พิจารณาและมีคำตัดสินใหม่แล้ว หากคู่กรณียื่นคำอุทธรณ์ต่อศาล ห้ามมิให้ศาลที่พิจารณาคดีครั้งที่ 2 มีคำสั่งให้ศาลที่พิจารณาคดีครั้งแรกกลับไปพิจารณาคดีใหม่อีก

ในการพิจารณาคดีอุทธรณ์ หากศาลประชาชนจำเป็นต้องแก้ไขคำพิพากษาเดิม คำพิพากษาอุทธรณ์จะต้องประกอบไปด้วยคำตัดสินของการกระทำทางปกครองที่ถูกกล่าวหา

ส่วนที่ 5

ขั้นตอนการตรวจสอบในการพิจารณาคดี

มาตรา 90 หากคู่กรณีเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนมีข้อผิดพลาดสามารถยื่นคำขอต่อศาลประชาชนระดับเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งให้พิจารณาคดีใหม่ แต่ยื่นคำขอเช่นนี้ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาเดิมหรือคำสั่งเดิม

มาตรา 91 ศาลประชาชนต้องดำเนินคดีใหม่ เมื่อมีการยื่นคำขอที่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) การที่ไม่รับฟ้องคดีหรือยกคำฟ้องนั้นมีข้อผิดพลาด
- (2) พบพยานหลักฐานใหม่ที่สามารถเปลี่ยนข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแห่งคดี
- (3) หลักฐานในคดียังมีไม่เพียงพอ ยังไม่ได้ตรวจสอบ หรือเป็นหลักฐานปลอม
- (4) คำพิพากษาเดิม และคำสั่งเดิมมีข้อผิดพลาดในการใช้กฎหมายหรือกฎบริหาร
- (5) มีการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายที่ไม่ถูกต้องซึ่งส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม

ในคดี

- (6) คำพิพากษาเดิม หรือคำสั่งเดิมละเลยคำขอของผู้ฟ้องคดี
- (7) เอกสารที่เป็นฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลถูกยกเลิกหรือมีการแก้ไข

เปลี่ยนแปลง

- (8) ผู้พิพากษาทำการฉ้อฉล รับสินบน ปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมาย หรือตัดสินคดีโดย

บิดเบือนกฎหมาย

มาตรา 92 หากประธานศาลประชาชนแต่ละระดับพบคำพิพากษาหรือคำสั่งมีลักษณะตามที่ปรากฏในมาตรา 91 ของบทบัญญัตินี้ หรือปรากฏว่าการไต่เถียงของศาลละเมิดหลักความยินยอม หรือ ส่วนใดส่วนหนึ่งของการพิจารณาในศาลฝ่าฝืนกฎหมาย และเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินคดีใหม่นั้น ประธานศาลประชาชนต้องเสนอคดีต่อคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนให้พิจารณาและตัดสิน

ศาลประชาชนสูงสุดพบว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับ หรือศาลประชาชนระดับสูงพบว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนระดับล่างซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับมีลักษณะตามที่ปรากฏในมาตรา 91 ของบทบัญญัตินี้ หรือปรากฏว่าการไต่เถียงของศาลละเมิดหลักความยินยอม หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของการพิจารณาในศาลฝ่าฝืนกฎหมาย ศาลประชาชนสูงสุดหรือศาลประชาชนระดับสูงมีอำนาจนำคดีที่ปรากฏเหตุดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาใหม่ได้ หรือสั่งให้ศาลประชาชนระดับล่างพิจารณาใหม่ก็ได้

มาตรา 93 อัยการประชาชนสูงสุดพบว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนแต่ละระดับซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับ หรืออัยการประชาชนระดับสูงพบว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนระดับล่างซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับ มีลักษณะตามที่ปรากฏในมาตรา 91 ของบทบัญญัตินี้ หรือปรากฏว่าหนังสือการไต่เถียงของศาลประชาชนระดับล่างเป็นภัยต่อรัฐและประโยชน์สาธารณะ อัยการประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนระดับสูงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาล

อัยการประชาชนระดับท้องถิ่นพบว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนในระดับเดียวกันซึ่งเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลใช้บังคับ มีลักษณะตามที่ปรากฏในมาตรา 91 ของบทบัญญัตินี้ หรือกรณีที่พบว่าหนังสือการไต่เถียงของศาลประชาชนในระดับเดียวกันกับอัยการเป็นภัยต่อรัฐและประโยชน์สาธารณะอัยการจะยื่นข้อเสนอแนะต่อศาลก็ได้ และรายงานต่ออัยการประชาชนระดับสูงกว่าเพื่อบันทึก หรือทำคำร้องให้อัยการประชาชนระดับสูงกว่ายื่นอุทธรณ์ต่อศาลในระดับเดียวกัน

นอกจากนี้ อัยการประชาชนแต่ละระดับมีสิทธิยื่นข้อเสนอแนะต่อศาลประชาชนในระดับเดียวกันเมื่อผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีการกระทำที่ผิดกฎหมายนอกเหนือจากการตรวจสอบกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายนี้

หมวดที่ 8
การบังคับคดี

มาตรา 94 คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาคำสั่ง หรือหนังสือการไกล่เกลี่ยของศาล
ประชาชนที่มีผลใช้บังคับ

มาตรา 95 ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ตามคำ
พิพากษา คำสั่งหรือหนังสือการไกล่เกลี่ยของศาลประชาชน องค์กรฝ่ายปกครองหรือบุคคลภายนอก
อาจจะขอศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกดำเนินการบังคับคดี หรือให้องค์กรฝ่าย
ปกครองดำเนินการบังคับคดีตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้

มาตรา 96 เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่งหรือหนังสือ
การไกล่เกลี่ยของศาลประชาชน ศาลประชาชนที่พิจารณาพิพากษาคดีครั้งแรกจะใช้มาตรการ
ดังต่อไปนี้ได้

- (1) แจกแถมธนาคารเพื่อทำการโอนเงินค่าปรับที่ต้องคืน หรือเงินที่ต้องชำระจากบัญชี
ของฝ่ายปกครอง
- (2) กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้รับผิดชอบของ
ฝ่ายปกครองจะต้องเสียค่าปรับวันละ 50-100 หยวนนับแต่วันที่พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
- (3) ประกาศการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต่อสาธารณะ
- (4) การยื่นข้อเสนอแนะต่อองค์กรตรวจสอบ หรือผู้บังคับบัญชา โดยองค์กรที่ได้รับ
ข้อเสนอแนะนั้นต้องจัดการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลให้ศาลประชาชนทราบ
- (5) การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการปฏิบัติตามคำพิพากษา คำสั่งหรือหนังสือการไกล่เกลี่ย
ของศาลประชาชน มีผลกระทบต่อสังคมอย่างร้ายแรง อาจจะคุมขังผู้บังคับบัญชาโดยตรงและ
ผู้รับผิดชอบอื่น ๆ โดยตรงได้ หากผลกระทบต่อสังคมอย่างร้ายแรงเป็นความผิดทางอาญาที่ต้องรับ
โทษตามกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา 97 ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ไม่ยื่นคำฟ้องต่อศาลและไม่ปฏิบัติ
ตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด องค์กรฝ่ายปกครองสามารถยื่นคำขอต่อ
ศาลประชาชนให้บังคับคดี หรือจะบังคับคดีด้วยตนเองตามกฎหมายก็ได้

หมวดที่ 9

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับต่างประเทศ

มาตรา 98 กฎหมายนี้ให้ใช้บังคับกับชาวต่างชาติ คนไร้สัญชาติ และองค์กรต่างประเทศ
ในสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 99 ชาวต่างชาติ คนไร้สัญชาติ และนิติบุคคลต่างประเทศที่ดำเนินกระบวนการ
พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับพลเมือง
และนิติบุคคลของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

หากศาลต่างประเทศจำกัดสิทธิในการดำเนินคดีปกครองของพลเมือง และนิติบุคคลของ
ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ศาลประชาชนก็ใช้หลักการต่างตอบแทนสำหรับสิทธิในการ
ดำเนินคดีปกครองของพลเมือง และนิติบุคคลของประเทศเช่นนั้น

มาตรา 100 ชาวต่างชาติ คนไร้สัญชาติ และนิติบุคคลต่างประเทศที่ดำเนินกระบวนการ
พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มอบหมายให้ทนายความเป็นตัวแทน
ดำเนินคดีนั้น ต้องเป็นทนายความที่อยู่ในสำนักงานทนายความของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

หมวดที่ 10

ภาคผนวก

มาตรา 101 ในกรณีที่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองในเรื่อง
ระยะเวลาวิธีทางปฏิบัติ การเก็บรักษาทรัพย์สิน การนั่งพิจารณา การไกล่เกลี่ย การระงับการ
ดำเนินคดีชั่วคราว การสิ้นสุดการดำเนินคดี การดำเนินคดีโดยรวบรัด การบังคับคดี หรืออย่างอื่น
หรือไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองในเรื่อง อัยการประชาชนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการรับฟ้อง
คดี การพิจารณา การตัดสินคดี และการบังคับคดีของศาลประชาชน ให้นำประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2012 มาใช้บังคับ

มาตรา 102 ศาลประชาชนต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลสำหรับการพิจารณาคดีปกครอง โดยให้ฝ่ายแพ้คดีเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมศาล หากทั้งสองฝ่ายมีความรับผิดชอบร่วมกันเสียค่าธรรมเนียมการเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีอื่นจะมีบัญญัติไว้เพิ่มเติม

มาตรา 103 กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1990



ประวัติการศึกษา

ชื่อ	นางหลี่ ชุน (Ms. Li Qun)
วันเดือนปีเกิด	27 มิถุนายน 2522
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2547: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยชนชาติกวางสี ปีการศึกษา 2558: นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยชนชาติกวางสี

ผลงานทางวิชาการ

หลี่ ชุน, “แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน,” นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.