

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : หลักการและขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง : ศึกษา

เฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลปกครอง

ชื่อผู้เขียน : นายวิชัย วงษ์ทอง

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2545

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รศ. ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ประธานกรรมการ
2. อ. กิตติชัย ธรรมรัช

การที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใดได้นั้น จะต้องเป็นเรื่อง “คดีปกครอง” อันเกิดจากข้อพิพาททางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ภายหลังจากได้จัดตั้งศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการระบบศาลคู่ในประเทศไทยขึ้นใหม่ จึงได้มีประชาชนนำข้อพิพาทต่างๆ มาฟ้องยังศาลปกครองเป็นคดีจำนวนมาก แต่ก็มีคดีจำนวนมากด้วยกันที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

จากการที่ได้ศึกษาวิจัยพบว่าเรื่องข้อพิพาทที่นำมาฟ้องคดีนั้น เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ เป็นประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของหลักการและขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยได้ศึกษาแยกเป็นประเด็นปัญหาออกไว้ ดังนี้

1. เรื่องการกระทำของรัฐบาล และกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เป็นแต่เป็นเรื่องแนวความคิด ทฤษฎีทางวิชาการกฎหมายในต่างประเทศว่าเป็นเรื่องไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล แต่ก็มีผู้นำข้อพิพาทเหล่านี้มาฟ้องยังศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

2. องค์การอิสระ : กกต. มีแนวความคิดจากผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ว่าองค์การอิสระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจตรวจสอบ

ของศาลปกครองทำให้ขัดแย้งกับแนวความคิด ทฤษฎีหลักวิชาการกฎหมายปกครองในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรอิสระโดยศาลปกครองอย่างยิ่ง

3. รัฐวิสาหกิจไม่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แม้ว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะเป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกของรัฐอย่างหนึ่ง ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำของรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ได้ ในทางการบริหาร เช่น การพัสดุ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น เว้นแต่การที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ทำให้การตรวจสอบการกระทำของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้แคบลงกว่าที่บัญญัติไว้ในกรอบของรัฐธรรมนูญ

4. อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แม้เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง สามารถตรวจสอบได้อยู่แล้วก็ตาม แต่ก็มีปัญหาว่า ศาลปกครองมีมาตรการใด หลักทฤษฎีกฎหมายใดบ้าง ในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

5. เรื่อง ละเมิด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่คดีละเมิดทางปกครอง ทั้งนี้ คดีละเมิดทางปกครองต้องพิจารณาจากกฎหมายหลายฉบับประกอบกัน และไม่มีบทนิยามความหมายโดยชัดเจน จึงทำให้มีการตีความกฎหมายเป็นไปได้หลายนัย

6. เป็นเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา แต่ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เนื่องจากตามบทนิยามของกฎหมายได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างๆ ดังนั้น ศาลปกครองจึงต้องวางแนวบรรทัดฐานเสียก่อนว่าลักษณะสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง

7. คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ ได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งจัดตั้งเป็นศาลยุติธรรมประเภทหนึ่ง แต่ก็มีกรณีบางปัญหาเป็นเรื่องของศาลนั้นๆ แล้วมิใช่ว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษนั้นทั้งหมด แต่อาจเป็นปัญหาเรื่องการกระทำทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองได้

แม้รอบปีที่ผ่านมาศาลปกครองได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญๆ ที่มีผลต่อการดำเนินคดีมาเป็นลำดับในประเด็นสำคัญต่างๆ โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

สูงสุด เช่น หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง การกระทำใดเป็น กระบวนการยุติธรรมทางอาญา อำนาจของผู้ฟ้องคดี ระยะเวลาฟ้องคดี สถานะของบุคคล เป็นต้น แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลอยู่อีกหลายประการ

ผู้เขียน ก็ยังมีความเห็นว่าประเทศไทยยังขาดหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่จะใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาตีความว่าการกระทำเรื่องนั้นๆ เป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ องค์กที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองก็ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากคำว่า “รัฐ” มิใช่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การวางหลักกฎหมายมหาชนของศาลปกครองยังจะต้องอาศัยระยะเวลา พัฒนาการต่อไป จึงได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยควรรับจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วย กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) ขึ้น เพื่อรวบรวมหลัก กฎหมายปกครองทั่วไป อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง นิติกรรมทาง ปกครอง สัญญาทางปกครอง และละเมิดทางปกครอง เป็นต้น ตลอดจนวิธีพิจารณาคดี ปกครอง และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเข้ามาอยู่ด้วยกันเป็นหมวดหมู่เพื่อความสะดวก ในการศึกษาและทำความเข้าใจของประชาชน ได้ดียิ่งขึ้น มิให้กระจัดกระจายอยู่ตาม พระราชบัญญัติต่างๆ ทั่วไป ดังปัจจุบัน

The Administrative Court has a jurisdiction to hear the “administrative cases” which arising from the dispute between the administrative agencies or the public officials and the individuals or among the administrative agencies themselves. Since the establishment of the newly opening Thai Administrative Court as a dual system of court, Thai people have brought many cases to the court for trial but there are still a number of cases which the court has refused to admit the complaint for hearing.

From the analytical study of the orders of the Administrative Courts in admitting or refusal the complaint filed to the court, it is found that there are some majors problems about the jurisdiction of the court and its procedure as follow :

1. There is no provision of law providing the cases involve government of acts and criminal process are under the jurisdiction of the Administrative Court. There are only the concepts from the legal theories adopted from foreign countries denying the power of the Court to hear such cases but some people still bringing these kind of cases to the Court.

2. The legal effects from the decision no 24/2543 of the Constitutional Court ruling that the Administrative Court has no power to control or check the legality of the

administrative action of the Independent Regulatory bodies such as the Election Commission, having the conflict against the concept and academic theories of administrative law in controlling and checking the administrative action.

3. Although the State enterprise established by an Act or Royal Decree is one of the government agencies but there is no law giving the power to the Administrative Court to check the legality of such government enterprise's acts. Except that an agency entrusted to exercise the administrative or carry out administrative acts. So making the checking of the State enterprise acts much narrower than that provided in the framework of the constitution.

4. Although the discretions of the administrative agencies are within the jurisdiction of Administrative Court but there are some problems about the lack of measures, legal theories and laws in checking these discretions.

5. As to the dispute in relation to the wrongful act of the administrative agencies or State officials but not arising from administrative acts which required the consideration of many laws without one clear definition. Making the diversity in the interpretation of law.

6. As to the dispute in relation to the contract but not the administrative contract which is under the jurisdiction of the court. The definition of the administrative contract is very broad so the Administrative Court must lay down the precedent of what is or what is not an administrative contract.

7. Some administrative cases having the laws provided to be in the jurisdiction of the other courts e.g., labour court, tax court, juvenile and family court etc., but some of these cases also be in the jurisdiction of the Administrative Court. Making the problems of overlapping jurisdiction.

Although in the recent times the Administrative Court by the approval of general assembly of judges of the Supreme Administrative Courts have laid down the rules and principles to enable the parties to undertake the proceeding of the court such as the

principles to consider what is an administrative contract or what is in the criminal process, the right and status of the complainant, the prescription of claims etc., but there are still some problems about the jurisdiction of Administrative Court.

It is of opinion that Thailand lack of the general principles of administrative law to use as general rules to consider whether the acts are administrative acts or not. In addition, there is some limitation of the organization under the jurisdiction of the Administration Court such as the state is not a juristic person according the administrative law. The principles of public laws applicable by the Administrative Court need to be developed. It is suggest that Thailand should have the Code of Administrative Justice in order to compile all proceedings of the general principle of administrative law such as administrative procedure act, administrative juristic act, administrative contract act, and a wrongful administrative act etc., and administrative court procedure and the jurisdiction of the Administrative Courts rather than having them spread in the different laws as they are at present.