

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการ ความหมายและหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

จากผลการศึกษาพบว่า เมื่อเปรียบเทียบระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันนั้น กฎหมายมิได้มีการบัญญัติในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมไว้เป็นข้อยกเว้นของระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป เหมือนเช่นประเทศไทย ทำให้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถที่จะเปรียบเทียบกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของต่างประเทศได้ ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังนี้ คือ ปัญหาความหมายและการบังคับใช้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 52 ซึ่งพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ 1) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 บรรคแรกนั้น ความหมายในเรื่องดังกล่าวมีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงหรือมีความหมายที่กว้างเกินไปไม่ชัดเจนในการที่จะกำหนดความหมายที่แน่นอนให้เป็น

รูปธรรมได้ ทำให้การบังคับใช้ในเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยการตีความจากศาลปกครองเท่านั้น จึงเป็นปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความเสียในการบังคับใช้ที่ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งกรณีที่กฎหมายนำเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไปใช้กับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาหรือการถอนฟ้องคดีก็มีความไม่ชัดเจนว่ากรณีใดควรเป็นเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างแน่นอนเป็นรูปธรรม 2) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง ซึ่งก่อนที่กฎหมายยังมีได้บัญญัติเพิ่มเติมความหมายเกี่ยวกับ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 มาตรา 3 นั้น กฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความจากศาลปกครองเท่านั้นเป็นแนวทาง ซึ่งหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมความหมายเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมแล้ว กรณีดังกล่าวกฎหมายมีลักษณะซ้ำซ้อนกันของความหมาย กล่าวคือ กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า “ประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเดียวกันเพียงแต่กรอบความหมายของประโยชน์สาธารณะ มีความหมายที่กว้างกว่าเท่านั้น จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวบัญญัติซ้ำซ้อนความหมายกันไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นได้ มีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้น ปัญหาความหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควรมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความหมายและการบังคับใช้ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติกรณี “งานโยธาสาธารณะ” เป็นกรณีระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและช่วยแก้ไขปัญหาระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองของสัญญาทางปกครองอีกทางหนึ่งด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนไม่สามารถใช้ระยะเวลาการฟ้องคดีในเรื่องสัญญาทางปกครองหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองในการสมยอมกันโดยไม่สุจริต ส่วนปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมนั้น ควรบัญญัติกฎหมายในสองลักษณะคือ

1. ประโยชน์ของประชาชนโดยแท้ และ 2. ประโยชน์ทั่วไปของส่วนราชการ

เกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ และประโยชน์ของประชาชนประกอบกัน ซึ่งจะทำการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

This thesis studies the Act of the Establishment of Administrative Courts and the Administrative Cases Procedure B.E. 2542 (1999) of Thailand regarding the duration of time allotted for bringing suit in administrative cases regarding the protection of the public or common interest. In this connection are investigated relevant concepts, theories, definitions, and criteria used in regard to this Act and its application.

Findings are as follows:

In comparing the situation obtaining in bringing suit in administrative courts in France and Germany, it was found that measures in these two jurisdiction did not carry provisions regarding the duration allotted for bringing suit corresponding to such provisions in Thai law. In this connection,

Thai law provides for exceptions not found in French and German administrative law. In this respect, therefore, Thai law could not be compared to foreign laws.

Legal problems were found to obtain in regard to interpreting and enforcing the duration of time allotted for bringing to suit administrative cases regarding the protection of the public or common interest in two respects. In the first respect, the first clause of Article 52 is insufficiently specific, broad and unclear to such an extent its concrete meaning is put into question. The upshot is that enforcement in such matters has depended solely on interpretations provided by the Administrative Courts. Consequently, this problem has caused damage by leading to inefficient enforcement. Furthermore, in cases in which the law purportedly protects the public interest by providing interim relief or withdrawing cases, it still remains unclear whether in these cases the public interest is concretely protected.

Moreover, in respect to the second paragraph of Article 52, the meaning of “common interest” is ambiguous by reference to the Act of the Establishment of Administrative Courts and the Administrative Cases Procedure, No. 5 B.E. 2551 (2008), Section 3 since the criteria provided are inaccurate and abstract. The only recourse is for the Administrative Courts to provide interpretative guidelines in such cases.

Even though an amendment was provided, the meaning of “common interest” still remained unclear in view of cases in which the meaning overlapped in application to similar cases or was otherwise found to be too

wide in scope. In saying that “common interest means public interest” the framers of the amendment provided a mere tautology. Patently, the meaning of “public interest” has a much wider denotation than this, not to speak of the fact that the meaning still remained unclear in spite of the amendment. The upshot is that enforcement of this law is not uniform.

What is meant by “the protection of public interest” should be precisely construed for the sake of accurate enforcement of the law. The researcher is of the opinion that in “public works” cases, provisions regarding the bringing of suits in administrative cases pertaining to the protection of the public interest the law should be clarified. Such clarification would also help solve problems attendant upon suits being brought to court regarding administrative contracts. This in turn would prevent administrative authorities and those in the private sector being able to take advantage of ambiguity in the law regarding the duration of time allotted for bringing suit in administrative courts so as to circumvent being held liable in administrative contracts by being in compliance in mala fides.

The problem regarding the ambiguity of “common interest” can be resolved by bifurcation of the law in this instance. The first part would pertain to the real interests of the general public. However, the second part would pertain to the general interests of the governmental bureaucracy regarding rules and regulations as well as regarding the benefits that could be brought to the general public in applying these rules and regulations. If this suggestion is taken, enforcement of the law would become more efficient.