

บทคัดย่อ

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มีข้อจำกัดตามหลักกฎหมายทั่วไป 3 ประการ คือ 1. ศาลต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย 2. คำพิพากษาของศาลต้องไม่เป็นการก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และ 3. คำพิพากษาของศาลต้องไม่เกินคำขอ (ultra petita) ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้การพิจารณาคดีละเลยหรือล่าช้า แตกต่างจากสมัยเป็นเรื่องร้องทุกข์ภายใต้อำนาจการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งจุดเด่นของอำนาจการสั่งการของนายกรัฐมนตรี คือ การสั่งการได้อย่างกว้าง โดยไม่มีข้อจำกัดหรือผูกมัดใดๆ

จากการศึกษาพบว่า แม้คดีละเลยหรือล่าช้าจะมีพัฒนาการมาจากเรื่องร้องทุกข์ แต่ศาลปกครองต้องยอมรับความแตกต่างที่ศาลไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยคดีได้อย่างกว้างเหมือนการอาศัยอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรี ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ ประเด็นของคำว่า "หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ" เนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองตีความหมายคำว่าหน้าที่ดังกล่าว ในความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความว่ารวมเอากรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็น "อำนาจ" หรือ "อำนาจหน้าที่" หรือ "อำนาจและหน้าที่" เป็นต้น เป็น "หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ" การตีความคำว่าหน้าที่ในความหมายอย่างกว้าง และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะของหน้าที่ออกเป็น "หน้าที่ทั่วไป" กับ "หน้าที่เฉพาะเรื่อง" นั้น ส่งผลถึงอำนาจของศาลในการพิพากษาและการบังคับคดี เนื่องจากการตีความคำว่าหน้าที่ในความหมายอย่างกว้างก็ตีการกำหนดเจตนัยของคำว่า "หน้าที่ทั่วไป" รวมไว้ก็ดี ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองขาดความชัดเจนในรายละเอียด หรือสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำอันเป็นคุณสมบัติของคำพิพากษาที่ดี นอกจากนี้ยังส่งผลถึงความชัดเจนในการออกคำบังคับอีกด้วย

ข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการ คือ หากศาลปกครองสามารถที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกกรณี แม้จะเป็น "หน้าที่ทั่วไป" หรือเป็นกรณีที่กฎหมายเพียงให้ "อำนาจ" แก่ฝ่ายปกครอง คำพิพากษาของศาลก็จะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือศาลปกครองก็จะไม่ต่างกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายปกครองไปเสียเอง รวมทั้งยังทำให้เกิดภาวะอำนาจศาลมากเกินไปโดยปราศจากการควบคุม

นอกจากนี้จากการศึกษาแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองไทยมีแนวโน้มในการพิจารณาพิพากษาไปในแนวทางเดียวกับศาลปกครองเยอรมัน คือ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าจากการออกคำสั่งทางปกครอง แนวทางการพิพากษาจะมีสองประการ คือ

ประการแรก หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองยังคงมีดุลพินิจหลงเหลือในการออกคำสั่งทางปกครอง นั้นอยู่ ศาลปกครองไทยจะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการพิจารณาออกคำสั่ง นั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลจะไม่สั่งให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งอย่างใด อย่างหนึ่ง แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่า ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ทางปกครอง ศาลจะมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง โดยระบุชัดว่า ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ประการที่สอง หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยหรือล่าช้าไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลปกครองไทย จะมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ โดยระบุสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ อันเป็นหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จากลักษณะของคำพิพากษาที่สั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่ง ทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเหล่านี้ แม้จะถือว่า ประเทศไทยมีคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้า และมีวิธีพิจารณาที่เป็น เอกลักษณะ หรือแบบเฉพาะของตนเอง และแม้การจะเลือกเดินตามวิธีพิจารณาตามแบบของ ศาลปกครองเยอรมันจะไม่ใช่ว่าเรื่องที่ดี แต่การจะยึดแนวทางเดียวกับศาลปกครองเยอรมัน ดังกล่าวยังมีข้อขัดแย้งที่ว่า หลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครองไทย แตกต่าง จากหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเทศเยอรมันที่ยึดหลักการเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ เมื่อระบบของประเทศไทยยึดหลักที่ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ไม่ได้ให้อำนาจศาล ในการพิพากษาและออกคำสั่งบังคับไปได้ไกลเหมือนศาลปกครองเยอรมัน

นอกจากนี้มาตรการในการบังคับคดีกรณีฝ่ายปกครองฝ่าฝืนคำพิพากษาก็ยังไม่มี แนวทางชัดเจน ดังนั้น การมีวิธีพิจารณาและคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนออกมา ให้เห็นว่า โครงสร้างทางกฎหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในประเทศไทย ไม่ได้เอื้อให้ศาลใช้อำนาจได้แบบเดียวกับศาลปกครองเยอรมัน แม้ศาลปกครองไทยจะสามารถ ตีความคำฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้าว่า เกิดขึ้นได้ทั้งจากการกระทำการหรือจากการออกคำสั่ง ทางปกครองเช่นเดียวกับศาลปกครองเยอรมัน แต่ย่อมไม่สามารถที่จะมีคำพิพากษาได้ อย่างเดียวกัน การฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้าภายใต้อำนาจของศาลปกครองไทย จึงไม่อาจเป็น เครื่องมือในการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างเต็มที่เหมือนกับศาลปกครองเยอรมัน หรือในสมัยเป็นคดีร้องทุกข์ภายใต้อำนาจการสั่งการของนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น ศาลปกครองไทยจึงต้องปรับแนวความคิด หรือวางกรอบโครงสร้างของคดีละเลยหรือล่าช้าว่า ศาลสามารถสั่งได้แค่ไหน โดยอาจยอมรับว่า การฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้าถือเป็นคำฟ้องทั่วไป

ที่ศาลมีกรอบหรือขอบเขตในการพิจารณาพิพากษาอยู่อย่างจำกัด หากพ้นกรอบหรือขอบเขตของอำนาจศาลแล้ว ต้องปล่อยให้กลไกอื่นเป็นช่องทางในการเยียวยาทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ขณะเดียวกันศาลปกครองไทยก็อาจพัฒนาคำฟ้องคดีละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้าขึ้นมารองรับควบคู่กัน โดยถือว่าคำฟ้องคดีละเมิดจากการละเลยหรือล่าช้าเป็นคำฟ้องเฉพาะทาง เนื่องจากการฟ้องเป็นคดีละเมิด เป็นคำฟ้องที่คุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงสามารถที่จะเป็นเครื่องมือในการเยียวยาได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น แม้ในปัจจุบันนี้อาจจะยังไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก แต่หากไม่มีแนวทางที่ชัดเจนกำหนดไว้ ในอนาคตก็อาจเกิดความผิดพลาดที่ส่งผลเสียหายขึ้นได้เช่นกัน