

สิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

Rights of The Government Official Who Has Been Sued Under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)

อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิ่มหนู¹
Amonrat Ariyachaipradit Nimnool¹

Received: 1 February 2023

Revised: 25 May 2023

Accepted: 16 June 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.ทราบแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง 2.เปรียบเทียบสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศรวมถึงกติการะหว่างประเทศ 3. เสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองได้อย่างเป็นธรรมและมีมาตรฐาน ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้ระเบียบการวิจัยเชิงพรรณนาโดยการทบทวนเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์และประมวลผลด้วยการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีของศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีของศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งคดีปกครองส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีและการดำเนินคดีปกครอง แม้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นฝ่ายถูกฟ้องในคดีปกครองจะไม่มีปรากฏถึงการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อันสอดคล้องกับกฎหมายในต่างประเทศที่ไม่ได้มีการกำหนดสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีเช่นกัน เนื่องจากการที่คู่กรณีในคดีปกครองนั้นอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกันโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนเนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามกฎหมาย อนึ่ง แม้ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันได้วาง

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ Associate Professor, Lecturer of Law at the department of Public Law, Faculty of Law Mahasarakham University

หลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนด้วย อันถือเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิสิทธิเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองในการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสมและมีมาตรฐาน แต่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเพื่อเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายในคดีปกครองเช่นกัน

คำสำคัญ: สิทธิ, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, คู่กรณี, คดีปกครอง

Abstract

The purposes of this research were.- (1) to know the legal concepts and theories concerning the rights of government officials accused in administrative lawsuits; (2) to compare the rights of government officials accused in administrative lawsuits under Thai law with those of foreign countries, including international rules. (3) to propose legal development guidelines to effectively protect the rights of government officials accused in administrative lawsuits. Fair and standard. This research was qualitative research using descriptive research methodology by reviewing relevant academic papers for synthesizing and processing by descriptive analysis.

The results of the study revealed that the litigation of the Administrative Court has special characteristics that are different from the litigation of the Court of Justice. Administrative courts use the inquiry system to consider administrative cases which are disputes between administrative agencies or government officials and private persons, or are disputes between administrative agencies or government officials themselves. Most administrative cases are disputes between private individuals and administrative agencies or government officials. There is an Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures BE 2542 (1996) that prescribes the criteria and conditions for litigation and administrative proceedings. Although government officials are the parties charged in administrative cases, there is no protection of the rights of government officials sued in administrative cases under that Act, which is consistent with the law in foreign countries that does not specify the rights of government officials being prosecuted. Because the parties in an administrative case are in an unequal position with a government official who is sued in an administrative case who would be in a superior position than a private person, that is from the use of administrative power in issuing rules, orders or actions. other as required by law. Incidentally, although Thailand has the Administrative Procedures Act B.E. 2539 (1996) (which is a law that lays out general rules for the performance of official duties of administrative officials, especially the issuance of administrative orders on how to prepare and proceed for administrative officials to use as a basis for practice official duty), at the same time, various rules were laid down to protect the rights of private individuals and these laws are regarded as protecting the rights of government officials

who are accused in administrative cases in the exercise of administrative power as specified by law appropriately and with standards. But it should be has the provisions protecting the rights of government officials accused in administrative cases should be amended in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) to promote good governance and create fairness. to all parties in administrative cases as well.

Keywords: The rights, government officials, parties, administrative cases

บทนำ

ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวโดยมีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรศาลที่มีหน้าที่ในพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองหรือคดีประเภทอื่น ต่อมาจึงมีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศแยกออกจากหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นซึ่งจัดให้มีศาลปกครอง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ศาลปกครองได้เปิดทำการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นต้นมาเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสถานะคู่กรณีที่มีความไม่เท่าเทียมเพื่อให้ประชาชนสามารถสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้โดยง่ายและมีความเป็นธรรม โดยศาลปกครองใช้ระบบการไต่สวนในการพิจารณาคดีจึงจำต้องอาศัยตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการและข้อพิพาทส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ฝ่ายเอกชนฟ้องทางราชการจึงทำให้มุมการต่อสู้คดีพิพาทดังกล่าวเป็นเหตุทำให้เอกชนมีโอกาสชนะคดีได้ยากเพราะเอกสารหลักฐานในคดีอยู่ในความครอบครองของทางราชการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558, หน้า 98)

จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามกฎหมาย

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด กล่าวคือ ถ้าในเรื่องที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรค 1 ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีแล้วผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องคดีในเรื่องนั้นได้จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กำหนดไว้ก่อน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้สั่งการอย่างใดหรือมิได้สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือในเวลาอันควรจึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยกำหนดเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีกฎหมาย

บัญญัติไว้ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จะต้องดำเนินการภายในเวลาตามกฎหมาย หากมิได้ดำเนินการในเวลาดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งหากคำฟ้องใดที่มีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองจะให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง และกฎหมายให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับคำฟ้องคืนไปเพื่อแก้ไขเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองต้องรับคำฟ้องนั้นไว้จะปฏิเสธไม่ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีแพ่งจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน แต่การดำเนินคดีทั้งสองประเภทนี้ยังมีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในคดีไว้ตามกฎหมาย แต่คดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันกลับไม่ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในคดีปกครอง เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองไปในลักษณะที่ขัดหรือเกินกว่าสิทธิที่ได้รับมอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วย่อมมีผลกระทบต่อนิติและประโยชน์ของเอกชนได้ ประกอบกับสถานะของคู่กรณีที่มีความไม่เท่าเทียมกันในดำเนินคดีย่อมทำให้เอกชนเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันเป็นกฎหมายหลักใน

การดำเนินคดีปกครองจึงมีการกำหนดสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองแต่ไม่ปรากฏสิทธิของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใดซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีและคำพิพากษาขึ้นได้ จึงควรมีการกำหนดสิทธิของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องในคดีให้ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาความของศาลปกครองไว้โดยเฉพาะซึ่งมีการศึกษาวิจัยกันอย่างแพร่หลายในประเด็นของสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครอง แต่ประเด็นเรื่อง “สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี” กลับไม่ได้มีการศึกษาวิจัยกันมากนัก หากมองอีกมุมหนึ่งจะพบว่าบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองอาจถูกกล่าวหาต่อศาลปกครองเพื่อให้เกิดการโต้สวนว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรมีสิทธิในกระบวนการวิธีพิจารณาความเช่นกันเพราะอาจมีกรณีของการใช้วิธีการฟ้องคดีปกครองอันเป็นเทคนิควิธีการในทางคดีมากกว่าการหวังผลคือการมุ่งตรวจสอบการกระทำทางปกครองอย่างแท้จริงก็เป็นไปได้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงทำการศึกษาเรื่องสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อจะได้เสนอแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทราบแนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง

2. เพื่อเปรียบเทียบสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายของประเทศไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ รวมถึงกติการะหว่างประเทศ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองได้อย่างเป็นธรรมและมีมาตรฐาน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนำแนวคิดและทฤษฎีตามหลักการสากลและการดำเนินคดีทางปกครองของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองมาทำการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองได้อย่างเป็นธรรมและมีมาตรฐาน

วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยผู้ศึกษาวิจัยใช้ระเบียบการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสาร (documentary research) โดยรวมจากการค้นคว้าอันได้มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางวิชาการที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์และประมวลผลด้วยการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis)

ผลการศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 64 และมาตรา 68 มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีไว้โดยได้กำหนดให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐจึงต้องพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้ซึ่งมีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่บัญญัติให้มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) อันปรากฏใน Article 1 of Universal Declaration of Human Rights 1948 ซึ่งมีความหมายถึงคุณค่าในความเป็นมนุษย์อันเป็นลักษณะเฉพาะที่ผูกพันกับความเป็นมนุษย์ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 89) อันเป็นแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติที่มุ่งคุ้มครองคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งตามธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนย่อมมีคุณค่าในตนเอง ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เป็นมนุษย์อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันไม่ต่างคำนึงถึงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะ

ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เจริญไยเดียวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือ ความเป็นมนุษย์ (นิตยา จงแสง, 2559)

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและเพียงพอที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นอันเป็นแก่นสาระของหลักนิติธรรมเพื่อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำโดยชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรมอันมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น 2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและในขอบเขตอย่างไร กฎหมายนั้นต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ และ 3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ติดต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น (สุรพล ศรีวิทยา, 2558, หน้า 24)

โดยบทบาทของศาลปกครองในการผดุงหลักการดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งฝ่ายตุลาการมีภาระหน้าที่สำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยคำนึงถึงหลักการดังกล่าว สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยมากเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนซึ่งผู้ฟ้องคดีจะทำการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีได้มีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามกระทำการนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนโดยสั่งให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ(วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2557)

อนึ่ง นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในการดำเนินคดีปกครอง ปัจจุบันยังมีพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 โดยอาศัยมาตรา 258 ง.แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้าเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะพิจารณาเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานเสร็จสิ้นเมื่อใด รวมทั้งตรวจสอบความคืบหน้าได้ อันจะยังประโยชน์ให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยสะดวกและรวดเร็วด้วย

อีกทั้งยังพบว่ามีความคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวข้องกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง อาทิเช่น

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (มานัส สุดตะพรม, 2559, หน้า 18-20) หมายความว่า รัฐ องค์การรัฐ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายนั้นเป็นผู้ที่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายไปละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เช่นนั้นแล้วอาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐ กฎหมายดังกล่าวอาจปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น กฎหมายจารีตประเพณี หลักทั่วไปซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้ (*principe de légalité des actions administratives*) เป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตนต่อหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้นและเป็นมาตรการที่บังคับให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, หน้า 429)

ส่วนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนอกจากจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายในเรื่องหลักความเสมอภาค (*equality principle*) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (*Übermassverbot*) และหลักความได้สัดส่วน (*Principle of proportionality*) กล่าวคือ ภายใต้หลักความเสมอภาคในการวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่ไม่ข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เมื่อฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และได้กระทำการทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกัน การจะเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ออกให้ใหม่จะต้องมีและแสดงเหตุผลพิเศษภายใต้หลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักแห่ง

ความได้สัดส่วนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์จะต้องเหมาะสมจำเป็น และได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับอำนาจดุลพินิจอีกด้วย (จิรนิติ หะวานนท์, 2558, หน้า 133)

สำหรับการตรวจสอบควบคุมฝ่ายปกครองหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ถือเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหมายถึง ฝ่ายปกครองย่อมผูกพันตนต่อกฎหมายแบบแผนที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้นและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนหนึ่งคนใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายด้วยแสดงให้เห็นว่ากฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (*source*) และเป็นข้อจำกัด (*limitation*) ของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2547, หน้า 15-41)

หลักความได้สัดส่วน (*principle of proportionality*) ถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (*moderation*) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเลือกกระทำนั้น การกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำทางปกครองภายใต้ขอบเขตของหลักแห่งความได้สัดส่วน อันประกอบด้วยหลักความ

สัมฤทธิ์ผล (principle of appropriateness) หลักความจำเป็น (principle of necessity) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality stricto sensu) กล่าวคือ เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง (หลักความสัมฤทธิ์ผล) แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและ/หรือแก่สังคมโดยรวม (หลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบ) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 20-25)

นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการถูกฟ้องคดีตามหลักการสากลยังพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อันได้แก่

1. การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (universal declaration of human rights) เป็นหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2. การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (international covenant on civil and political rights หรือ ICCPR) เป็นหลักคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในฐานะเป็นปัจเจกบุคคลที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาคตามกฎหมาย

แต่หลักการสากลข้างต้นเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอันถือว่าเป็นหลักประกันขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าผู้ต้องหาต้องได้รับทราบและเข้าใจถึงข้อกล่าวหาที่นำไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างถูกต้องและเท่าเทียมกัน ทำให้ผู้ต้องหาสามารถใช้สิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการถูกฟ้องคดีตามหลักการสากลเป็นไปตามแต่ละประเทศได้กำหนดไว้

ส่วนขั้นตอนและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในต่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า

ประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล อันได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแต่ละชั้นศาลมีกระบวนการพิจารณาคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมีข้อแตกต่างกัน ในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายโดยการคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองจึงจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลสมบูรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีเหตุผลประกอบในการมีคำสั่งดังกล่าวทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นมูลเหตุพื้นฐานของการออกคำสั่งนั้นต้องเป็นเหตุผลที่ถูกต้องด้วย หลักการนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การดำเนินพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นมา โดยมีวิธีพิจารณา

การไกล่เกลี่ย (procédure de médiation) อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบ 2008/52/CE ของสภาแห่งสหภาพยุโรป และของที่ปรึกษาซึ่งเป็นการประสานประโยชน์ในลักษณะทางแพ่งและพาณิชย์เข้ากับลักษณะทางปกครองด้วย โดยนำหลักความสมัครใจของคู่กรณีที่เป็นลักษณะทางแพ่งและพาณิชย์มาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ทั้งนี้เพื่อสร้างประโยชน์ในแบบของทางเลือกเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการขจัดความขัดแย้งในด้านกฎหมายปกครอง (conflits en droit administratif) (พัชรา จิตรมหีมา, 2560, หน้า 1-20) ส่วนเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส (Condition de Recevabilité) ได้แก่ (บัญชา แสงจันทร์, 2559, หน้า 31-34)

1. ต้องมีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน (le recours administratif) กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองต้องร้องเรียนภายในองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อเรียกร้องให้องค์กรของรัฐแก้ไขเยียวยาสถานะทางกฎหมายของตนให้ถูกต้องและวิธีการร้องเรียนทุกวิธีที่จัดให้มีขึ้นตามกฎหมายด้วย

2. ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (L'intérêt à agir) ความมีส่วนได้เสียของบุคคลจะพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี ณ เวลาที่มีการยื่นฟ้องคดี ซึ่งกรณีที่บุคคลจะมีส่วนได้เสียนั้นต้องเข้าทฤษฎีเงื่อนไข กล่าวคือต้องเป็นกรณีที่ความเสียหายเป็นผลจากการกระทำหรือมาตรการของฝ่ายปกครองโดยตรง

3. ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง (Le délai de recours contentieux) ตามมาตรา R. 421-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Code De justice administrative) ซึ่งได้กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนด 2 เดือน นับแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่งอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี

ซึ่งระยะเวลานี้หมายถึงในกรณีคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นกฎ (acte partculier) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งต่อกลุ่มบุคคล (act collectif) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับเมื่อประกาศให้ผู้รับคำสั่งทราบ ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะกรณี (acte particulier) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อมีการประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและหากเป็นคำสั่งทางปกครองเฉพาะราย (acte individuel) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบ ส่วนระยะเวลาสิ้นสุดถึงวันที่คำฟ้องถึงศาลเป็นหลัก ดังนั้นแม้จะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม แต่หากคำฟ้องมาถึงศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ดี หากการแจ้งคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับวิธีการและระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ก็ไม่สามารถยกเรื่องการสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีขึ้นโต้แย้งผู้ฟ้องคดีได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา R.421-5 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว กรณีเป็นการฟ้องคดีที่พิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดในทางปกครอง กฎหมายปกครองฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นผู้ฟ้องคดี ต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ส่วนการอุทธรณ์นั้นต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R811-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่ให้อุทธรณ์ทุกฝ่ายในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้แต่มีใช้คู่ความจะ

อุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกเรื่องในบางเรื่อง เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้งคำวินิจฉัยนี้ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ผลการเลือกตั้ง หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิเสธ ไม่ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ ผู้สมัครก็ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการ พิพากษามาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3 มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายและให้ฎีกาได้เลย ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน คือ การขอทุเลาเวลา การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หลักฐานของวิธีการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาคดีการแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณา และการพิพากษา

อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้หลายช่องทาง ได้แก่ การคัดค้านคำวินิจฉัย (l'opposition) การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (La tierce opposition) การร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัย (le recours en rectification d'erreur matérielle) และการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ (Le recours en revision) อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 (2) (เอกบุญวงศ์สวัสดิกุล และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2549, หน้า 267-270) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดของไทยได้วางหลักไว้ว่า ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน (คำสั่งศาล

ปกครองสูงสุดที่ 191/2553)

ประเทศเยอรมัน ศาลปกครองในประเทศเยอรมันเป็นระบบศาลคู่ขนานไปกับระบบศาลอื่นๆ คือระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลภาษีอากร ระบบศาลแรงงานและระบบศาลสังคม ซึ่งแต่ละระบบศาลจะมีศาลสูงของตัวเอง ซึ่งการจัดโครงสร้างของศาลปกครองเยอรมันปรากฏในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (verwaltungsgerichtsordnung 1960-VwGO) ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมี 3 ชั้นคือ ศาลปกครองชั้นต้น (verwaltungsgerichte) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (oberwaltungsgerichte) และศาลปกครองสหสัมพันธ์ (bundesverwaltungsgericht) โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลระดับมลรัฐ ส่วนศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองสหสัมพันธ์เป็นศาลปกครองระดับสหพันธ์ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 26-30) โดยหลักแล้วศาลปกครองยึดหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวางโดยมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองในมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของศาลว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองทุกคดี เว้นที่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ขึ้นสู่ศาลพิเศษอื่น ซึ่งหลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวางของศาลปกครองเป็นเพียงบทสำรองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเท่านั้น (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, หน้า 62) ไม่ได้ระบุถึงขอบเขตอำนาจศาล ซึ่งมาตรา 40 บัญญัติว่าข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกอย่าง ยกเว้นกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ขึ้นสู่ศาลพิเศษอื่น ซึ่งมีศาลพิเศษอื่นที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายของศาลนั้น ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลภาษีศาลสังคม และศาลแรงงาน

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศไทยเยอรมันต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึง ข้อพิพาทที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ เป็นผู้มีอำนาจมหาชนหรือเป็นผู้ที่ถูกผูกพันต่อกฎหมายที่มีลักษณะของการใช้อำนาจมหาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 55) โดยแบ่งประเภทของคำฟ้องออกเป็น 5 ประการ ได้แก่ คำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (anfechtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (verpflichtungsklage) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Iristungsklage) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (feststellungsklage) และคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (antrag auf normenkontrolle) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 67-68) โดยศาลปกครองในประเทศไทยใช้คำว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” (beteiligten) คือ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 VwGO อันได้แก่ ผู้ฟ้อง (klaeger) ผู้ถูกฟ้อง (beklagter) ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี (beigeladener) นอกจากนี้ยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 71-72)

ส่วนเรื่องอำนาจฟ้องคดี (klagebefugnis) เป็นเรื่องที่กำหนดไว้จะต้องนำมาพิจารณาในมาตรา 42 วรรคสอง VwGO ซึ่งมีกฎเกณฑ์เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำอยู่แล้ว (die active prozessfuehrungsbefugnis) ส่วนอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกกระทำ (passive prozessfuehrungsbefugnis หรือ passivlegitimation) ปรากฏในมาตรา 78 วรรคแรก ข้อ 1 ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่าการฟ้องที่มุ่งหมายที่จะฟ้องต่อนิติบุคคลมหาชน

องค์กรใดองค์กรหนึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่ออกนิติกรรมทางปกครองหรือที่ได้ปฏิเสธที่จะออกนิติกรรมทางปกครองย่อมตกเป็นผู้ที่ถูกฟ้องในคดีดังกล่าว ในกรณีที่ได้มีการกล่าวอ้างถึงเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการเพียงพอ โดยหลักทั่วไปแล้วกรณีนี้ย่อมนำมาใช้แม้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นที่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง นอกจากการโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจแยกออกได้เป็นอิสระจากนิติกรรมทางปกครองเดิม ส่วนกฎเกณฑ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง และ มาตรา 79 วรรคสอง VwGO ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สามต้องถือว่าเจ้าหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง VwGO นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในความของมาตรา 78 วรรคแรก VwGO เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการก่อสร้างและต่อมาเพื่อนบ้านของบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างนั้นโต้แย้งใบอนุญาตให้ก่อสร้างและมีผลกระทบให้มีการยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวซึ่งตามมาตรา 78 วรรคสอง หากผู้รับอนุญาตให้ก่อสร้างจะฟ้องจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ มิใช่ฟ้ององค์กรปกครองท้องถิ่นเพราะมลรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 73-74)

อีกทั้งการฟ้องคดีปกครองบางประเภทตามมาตรา 68 ได้กำหนดให้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (anfechtungsklage) รวมทั้งคดีฟ้องขอให้ออกนิติกรรมทางปกครอง (verpflichtungsklage) กระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ (zweckmaessigkeit) ของนิติกรรมทางปกครอง

อีกครั้งหนึ่ง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (widerspruchsverfahren) ในด้านหนึ่งนั้นเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดี (sachentscheidungs voraussetzung) ด้วยนั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 87-88) โดยเงื่อนไขเวลาในการฟ้อง (klagefrist) ตามมาตรา 74 VwGO บังคับเฉพาะการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (anfechtungsklage) และการฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (verpflichtungsklage) เท่านั้น ส่วนการฟ้องประเภทอื่นๆ นั้น โดยหลักการทั่วไปแล้วไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่อาจถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขอื่นๆ สำหรับการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองและการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองนั้น โจทก์จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 1 เดือน หลังจากที่ได้รับทราบนิติกรรมทางปกครองในกรณีที่ไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เงื่อนไขในการฟ้อง สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำใดๆ ภายในระยะเวลาอันเหมาะสม ในกรณีนี้บุคคลนั้นอาจเสนอคำฟ้องได้ภายหลังระยะเวลา 3 เดือน นับจากที่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือนับจากที่ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อให้ออกนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษอื่นๆ บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องได้ก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 75 VwGO) (บัญชา แสงจันทร์, 2559, หน้า 57)

สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและการดำเนินคดีโดยมีขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนในการดำเนินคดี (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55

วรรค 3 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ข้อ 61 และ ข้อ 64-68) ซึ่งศาลปกครองมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณีเพื่อที่ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างครบถ้วน การที่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนจึงทำให้สามารถดำเนินคดีได้อย่างเท่าเทียมกับคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันถือเป็นหลักประกันความยุติธรรมที่คู่กรณีจะได้รับจากการดำเนินคดีถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมและมีมาตรฐานอันช่วยสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายในคดีปกครอง อีกทั้งการดำเนินคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ และโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดี (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4)) อีกทั้ง การดำเนินคดีปกครองของประเทศไทยเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก(พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรค 3 และมาตรา 61 (2)) ในกรณีที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นหรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานนั้นไว้ด้วย (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 วรรคแรก)

อภิปรายผล

จากการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทย และต่างประเทศพบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย และประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันนั้นมิได้มีการกำหนดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ อันแตกต่างจากสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในศาลยุติธรรม

แม้ศาลปกครองจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความกระทำการแทนให้หรือประชาชนสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นฟ้องคดีแทนตนได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ด้วยเหตุที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกันย่อมทำให้ฝ่ายเอกชนเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร ศาลปกครองจึงใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีปกครองและใช้เอกสารเป็นหลักอันปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรค 3 และมาตรา 61 (2) และในกรณีที่ไมอาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นหรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานนั้นไว้ด้วย ในการดำเนินคดีอันถือเป็นหลักประกันความยุติธรรมที่คู่กรณีจะได้รับจากการดำเนินคดีเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

นอกจากนี้ ศาลปกครองของประเทศไทยยังเป็นวิธีพิจารณาที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการ (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37) กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งการพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน ส่วนองค์คณะของศาลปกครองสูงสุด จะประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน องค์คณะ แต่ละองค์คณะจะมีตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน ซึ่งตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนโดยคัดเลือกจากตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะของตน ส่วนการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการที่ไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้แต่งตั้งแล้วแต่กรณี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องข้อเท็จจริงและความคิดเห็นนำเสนอต่อองค์คณะก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีจะทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีเรียกว่าคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณาคดี ซึ่งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีถือเป็นความเห็นโดยอิสระไม่ผูกพันองค์คณะในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำตัดสินชี้ขาดในคดี ซึ่งเฉพาะคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือว่าเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการด้วยกันอันจะทำให้องค์คณะใช้อำนาจตัดสินคดีอย่างรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั่นเอง

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีการกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีและการดำเนินคดีโดยมีขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 โดยมีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นและต้องมีคำขอบังคับทำคำฟ้องอันเป็นคำบังคับที่ศาลมีอำนาจกำหนดได้ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และมาตรา 72) ซึ่งการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่กว้างกว่าการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองหรือเสียหายต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนหากปรากฏว่าถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันแตกต่างจากผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายเท่านั้น

อนึ่ง แม้ศาลปกครองของประเทศไทยจะมีเพียงศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดอันแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันที่มี 3 ชั้นศาลก็ตาม แต่หลักการเดียวกันในการฟ้องคดีปกครองจะต้องปรากฏว่ามีลักษณะคดีเป็นข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 มาตรา 9 และแม้สิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีปกครองจะไม่ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่พบว่าศาลปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีการโต้แย้งคำสั่งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสียก่อนภายในเวลาที่กำหนดเพื่อตรวจสอบคำสั่งทางปกครองว่าควรเพิกถอนคำสั่งหรือทบทวนตามคำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องกันเองซึ่งต้องดำเนินการเพื่อยุติข้อโต้แย้งกันภายในฝ่ายปกครองโดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ.2561 ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีความโปร่งใสถูกต้องตรวจสอบได้ด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อพิพาทในคดีปกครองส่วนมากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี มักเป็นการใช้อำนาจทางทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าเจตนารมณ์ตามหลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ อีกทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ดังนี้

1. ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็น การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกฟ้องใน คดีปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรค 2 ได้รับรองหลัก สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ (presumption of innocence) ว่าเป็นหนึ่งในสิทธิของปวงชน ชาวไทย กล่าวคือ “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และ ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้ กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็น ผู้กระทำความผิดมิได้” ซึ่งตามหลักการนี้ ผู้กล่าวหาต้องมีภาระต้องพิสูจน์ข้อกล่าวหา นั้น (burden of proof) ด้วยการเสนอพยานหลักฐาน ตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่ปรากฏอยู่ใน กฎหมายระหว่างประเทศ (กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 14, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อ 11 และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน มาตรา 6(2)) ซึ่งได้รับรองไว้ว่าทุกคน ที่ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อน ตามกฎหมายว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่เนื่องจากการฟ้องคดีในศาลปกครองของประเทศไทยและ ต่างประเทศใช้วิธีการไต่สวน จึงอยู่ในอำนาจศาล ที่จะแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงซึ่งได้ มีการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้สำหรับ ผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องในคดี ปกครองย่อมทำให้สังคมเกิดการตั้งประเด็นคำถาม ถึงการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐว่าชอบด้วย

กฎหมายหรือไม่ จึงควรนำสิทธิดังกล่าวมากำหนด เพิ่มเติมในการดำเนินคดีทางปกครองเพื่อคุ้มครอง สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีไว้จนกว่าศาลจะพิสูจน์ได้โดย ไม่กระทบต่อหลักการดำเนินคดีทางปกครอง โดย กำหนดเพิ่มเติมในส่วนที่ 2 ของหมวด 4 วิธีพิจารณา คดีปกครองว่า “ในคดีปกครอง ให้สันนิษฐานไว้ ก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีความผิด และก่อนมีคำ พิพากษาหรือคำสั่งใดเป็นที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้ กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็น ผู้กระทำความผิดมิได้”

2. ควรจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคโดยแก้ไข พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังเช่นศาลประเทศ ฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง จากการที่กำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือ คำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุดให้เป็นการยื่นอุทธรณ์ ไปที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้น อุทธรณ์ภาคตามหลักเกณฑ์และตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด อันช่วยถ่วงดุลการคดีที่จะเข้าสู่ การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดและตรวจสอบ การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีด้วย แม้ศาลปกครองของประเทศไทย จะมีวิธีพิจารณาที่ถ่วงดุลอำนาจของตุลาการโดย กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการที่ ไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่จะพิจารณาพิพากษา คดีนั้นด้วยก็ตามอันเป็นการส่งเสริมหลักประกัน ความเป็นธรรมของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรม ทางปกครองให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

3. ควรเน้นการประชาสัมพันธ์และการ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องผ่าน หลายช่องทาง อาทิเช่น เว็บไซต์ศาลปกครอง สื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อโทรทัศน์ และจัดอบรมให้ ความรู้แก่ประชาชน เช่น บุคลากรภาครัฐ บุคลากร

ในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน ภาคเอกชน ฯลฯ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองมากขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอาจมีการจัดทำโครงการหรือพัฒนาหลักสูตรต่างๆ ระยะสั้นต่างๆ ที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสมกับประชาชนเพื่อให้ทราบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี

ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อันเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีทางปกครอง

ซึ่งมีแนวปฏิบัติที่ดีอยู่แล้วและถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมและมีมาตรฐาน แต่การไม่มีการกำหนดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ตามกฎหมาย อาจส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร แม้จะอยู่ในสถานะอันได้เปรียบกว่าเอกชนโดยเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองก็ตาม จึงควรมีการกำหนดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องในคดีให้ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและในทางปฏิบัติเพื่อความชัดเจนอันช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายในคดีปกครอง

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). วิญญูชน.
- นิตยา จงแสง. (2559). *วิทยานิพนธ์เรื่องการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: ศึกษากรณีการกำหนดสถานะของสภาพบุคคล* [นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *รายงานวิจัยเรื่องหลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บัญชา แสงจันทร์. (2559). *วิทยานิพนธ์เรื่อง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน: ศึกษากรณีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พัชฌา จิตรมหีมา. (2560). *แนวคิดและหลักการไกลเกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ค.ศ. 2016 ตามประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act294.pdf>.

- มานัส สุดตะพรม. (2559). สารนิพนธ์เรื่องปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2557). เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่องศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1.
- สุรพล ศรีวิทยา. (2558). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครอง เปรียบเทียบ. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.