

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 เนื่องด้วยเหตุผลด้านอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณคร่าวๆ

ประการที่สาม ปัญหาด้านอัตรากำลังและประสิทธิภาพของบุคลากรในศาลประชาชน กล่าวคือ เมื่อมีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.2014 ขึ้น ทำให้ศาลประชาชนรับคดีปกครองไว้พิจารณาเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองกลับยังคงมีจำนวนน้อย 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:** องค์กรวิจัยยุติปกรองในต่างประเทศ, ความจำเป็น, ความเป็นไปได้, แนวทางการสร้างศาลปกรองในประเทศไทย

