**3. เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย**

เหตุผลสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมานั้นมีหลายประการ โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ความต้องการให้มีศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความต้องการให้คดีปกครองได้รับการพิจารณาโดยวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม ดังนี้

**1. ศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน**

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เพราะไม่ใช่เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน อันมีสิทธิหน้าที่ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนที่ไม่ได้มีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนโดยมีอำนาจสั่งการบังคับเอกชนได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สั่งให้รื้อถอนอาคาร สั่งเวนคืนที่ดินเอกชน หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ที่มากกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป เช่น เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะ ต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค ไม่อาจเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เอกชนได้

เมื่อคดีเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกัน กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีปกครองจึงต้องแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไปด้วย เช่น การที่ทางราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อสร้างทางหลวงนั้นก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ทั่วไปในสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายและพาณิชย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปรัชญาของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นไปตาม “หลักกฎหมายมหาชน” ยังแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในหลักกฎหมายเอกชนนั้นมีหลักว่า *“หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ย่อมสามารถกระทำได้”* ดังนั้น เอกชนย่อมมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญาอย่างใดก็ได้ หรือแม้กระทั่งจะต่างไปจากที่กฎหมายเขียนไว้ก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย

สำหรับปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชนได้วางหลักไว้ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ รัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการนั้นได้” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า *“หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”* นั่นเอง ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น การจัดตั้งศาลปกครองจึงต้องกำหนดให้มีศาลหรือตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนหรือหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ เพื่อสามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแก่กรณี รวมถึงเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็น “ตุลาการศาลปกครอง” ว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิใน “หลากหลายสาขา” ด้วยกัน โดยอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และอาจมีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพที่หลากหลายตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดคุณสมบัติไว้

**2. วิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม**

การที่กฎหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครอง เอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูลข่าวสาร มีบุคลากรและเครื่องไม้เครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน ดังนั้น ในคดีปกครองจึงควรใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีใน “ระบบกล่าวหา” (adversarial system) ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งทั่วไป

สำหรับวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในคดีปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้วิธีพิจารณาใน “ระบบไต่สวน” (inquisitorial system) ซึ่งระบบนี้ได้ให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ศาลปกครองมิใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ถูกต้องและครบถ้วน ช่วยเหลือเอกชนในการค้นหาความจริง เพื่อให้การพิจารณาตัดสินคดีเป็นไปตามข้อเท็จจริง มิใช่เป็นการแพ้ชนะคดีกันเพราะเหตุผลทางเทคนิคหรือความบกพร่องในการอ้างหรือเสนอพยานหลักฐานต่อศาล

**4. ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง**

การพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส (ในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน) ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีการนำเอาระบบการพิจารณาดังกล่าวมาทดลองใช้ในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่ 1) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน 2) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เน้นกระบวนพิจารณาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร 3) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายเพื่อให้คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาได้ด้วยตนเอง และ 4) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการในการตัดสินคดี

**4.1 วิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน**

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สำคัญที่สุด คือ ใช้ “ระบบไต่สวน” ที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณา และในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีการระบุลักษณะพิเศษนี้ไว้อย่างชัดแจ้งในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ดังนี้

*“ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและตามระเบียบนี้*

*ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”*

**ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์** ได้อธิบายวิธีพิจารณาระบบไต่สวนไว้ว่า *“ศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยความร่วมมือของคู่ความ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ ใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรมและก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน”*

วิธีพิจารณาระบบไต่สวนมีสาระสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวกับคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี อย่างไรก็ตาม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของศาลในระบบไต่สวน ศาลย่อมต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเสียก่อน ดังนั้น คู่ความทั้งสองยังคงมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดที่เห็นว่าจำเป็นตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของตนและนำเสนอเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดี แต่หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาเสนอต่อศาลนั้นยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาคดี ศาลก็สามารถรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง (มาตรา 55 วรรคสาม ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ข้อ 61 และข้อ 64 ถึงข้อ 68) ทั้งนี้ หน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเน้นไปที่บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 57 วรรคหนึ่ง) โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 79)

(2) เป็นระบบที่ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมกระบวนพิจารณา เช่น การกำหนดระยะเวลาทำคำให้การ การเลือกไต่สวนพยานหรือเอกสาร หรือการยุติหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป หรือการกำหนดวันนั่งพิจารณาหรือวันอ่านคำพิพากษา ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของตุลาการทั้งสิ้น โดยคู่กรณีไม่มีสิทธิดังกล่าว ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการศาลปกครองมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล จากนั้นให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาล เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงในคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจง และแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย หรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้การดำเนินงานของรัฐเสียหาย ทั้งนี้ ศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาคดีได้ นอกจากนี้ ในการนัดไต่สวน ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว

สำหรับอำนาจของตุลาการศาลปกครองในระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น สามารถสรุปได้ว่า มีทั้งในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและในชั้นการดำเนินกระบวนพิจารณา ซึ่งตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดประเด็นแห่งคดี กำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจนกำหนดคำบังคับและการพิพากษาคดี

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าจะนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้เลย เนื่องจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ นี้ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ในหลายกรณี เช่น เรื่องการร้องสอด การเพิกถอนกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบ เป็นต้น เพียงแต่การนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้นั้นต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ ฉบับดังกล่าวกำหนดไว้เท่านั้น

**4.2 เน้นกระบวนพิจารณาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร**

**ดร.ฤทัย หงส์สิริ** ได้อธิบายว่า *“ในคดีปกครองนั้น โดยหลักกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาล ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร”*

**4.3 คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาได้ด้วยตนเอง**

**ดร.ฤทัย หงส์สิริ** ได้อธิบายว่า “ลักษณะพิเศษของศาลปกครองที่คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาได้ด้วยตนเอง พอสรุปได้ดังนี้

(1) ในคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ

(2) ไม่มีการกำหนดแบบคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็พอ

(3) คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

(4) หากคู่กรณีทำคำฟ้องมามีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง”

**4.4 เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการ**

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ การกำหนดให้มี “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งเป็นตุลาการที่มิได้อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ก่อน การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่ได้นำมาทดลองใช้ในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว เพียงแต่ในขณะนั้นกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เรียกชื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน”