

การดำเนินคดีปกครอง ในศาลประชาชนจีน: เจื่อนไขการฟ้อง คดีปกครอง

หลี่ชุน*

บทคัดย่อ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 นับเป็นกฎหมายที่ดีฉบับหนึ่งของประเทศจีน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่วางหลักการห้ามแทรกแซงการรับฟ้องคดีปกครองและปรับปรุงระบบการรับฟ้องคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้มีการลงทะเบียนการรับฟ้องคดีปกครอง การกำหนดบทลงโทษผู้พิพากษาซึ่งไม่ทำตามขั้นตอนการรับฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด การปรับปรุงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง การขยายระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปและเพิ่มระยะเวลาการฟ้องคดีพิเศษ เป็นต้น จึงจะเห็นได้ว่าหลักการที่เพิ่มขึ้นมานั้นล้วนเป็นไปเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองและมุ่งแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง

คำสำคัญ : ศาลประชาชนจีน การฟ้องร้องคดีปกครองการรับฟ้องคดีปกครอง ปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง

*บัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชนชาติกว๋างสี ประเทศจีน, มหำบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชนชาติกว๋างสี ประเทศจีน (สาขากฎหมายมหาชน), ดุษฎีบัณฑิต กำลังศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สาขากฎหมายมหาชน)



Abstract

Administrative Procedure Law of the People's Republic of China, 2014, is one of the outstanding laws in China, since it provides a principle that prohibits an intervention of Administrative case acceptance, and improves the Administrative case acceptance system more effectively by ;prescribing a registration for Administrative case acceptance, imposing penalties for any judges who breach the acceptance procedures prescribed by law, improving conditions of Administrative case filing, expanding a scope of time of general case filing and specific case filing and etc. All of these additional principles are vital progresses that strengthen a protection of rights of Administrative cases filing which aim to resolve difficulties in Administrative case acceptance.

Key Words : People's court of China, Administrative case filing, Administrative case acceptance, Difficulties in Administrative case acceptance

บทนำ

การพิจารณาคดีของศาลประชาชนจีนไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ล้วนเป็นการทำในเชิงรับ ซึ่งต้องริเริ่มกระบวนการโดยคู่กรณี ศาลไม่อาจหยิบยกคดีใดคดีหนึ่งขึ้นมาพิจารณาเองได้กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองต้องริเริ่มโดยประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งการฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขในการริเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีในประเทศจีน โดยมีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1989 (中华人民共和国行政诉讼法 (1989)) ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1990 อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ศาลประชาชนจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง¹

ครั้นเมื่อล่วงเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ปัญหาใหม่ ๆ ได้เกิดขึ้นมาเรื่อย ๆ บทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่อาจตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อีกต่อไป โดยเฉพาะภายหลังจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) นานาชาติต่างเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเสียงเรียกร้องของชาวโลกทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ยิ่งส่งผลต่อความต้องการที่จะมีระบบการพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศจีน ปัจจุบันเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนของประเทศจีน

จนกระทั่งวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 สมาชิกแทนประชาชนแห่งชาติได้มีมติผ่านร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขครั้งแรกในช่วงตลอดระยะเวลา 25 ปี โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครองและมีความทันสมัย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากลำบากในการรับฟ้องคดี ความยากลำบากในการวินิจฉัยคดี และความยากลำบากในการบังคับคดี สำหรับการกำหนดการรับฟ้องคดีมีดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขโดยทั่วไปของการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขโดยทั่วไป คือ เงื่อนไขพื้นฐานของการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ ดังนี้²

¹ กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1989 มาตรา 3 วรรคสอง

² กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 49



1.1 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาทปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 (中华人民共和国民事诉讼法 (2014)) มาตรา 25 กำหนดไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำของฝ่ายปกครองล้วนมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน หากประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนนั้นเสียชีวิตลง ญาติสนิทของผู้ตายมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ หากนิติบุคคลหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนแต่ได้สิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว นิติบุคคลหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากนิติบุคคลหรือองค์กรที่สิ้นสภาพบุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้

(ก) ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ที่ได้รับความสะดวกเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ³ โดยมีคำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดได้กล่าวไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนได้ตามที่กฎหมายกำหนด⁴ และยังสามารถอธิบายต่อไปว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิที่อยู่ใกล้เคียงและสิทธิในการแข่งขันที่เป็นธรรม การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือบุคคลภายนอก การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำของฝ่ายปกครอง⁵ เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เจ้าของอาคารที่ถูกสั่งให้รื้อถอน ฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน เจ้าของอาคารข้างเคียงฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตของโรงงาน หรือผู้รับเหมาที่ยื่นขอเสนอราคาและชนะในการประกวดราคา แต่ต่อมาหน่วยงานได้มีการยกเลิกการประมูลงานดังกล่าว เป็นต้น

(ข) ส่วนได้เสียจะต้องมีความเกี่ยวข้องกัน คือ ส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างนั้นต้องมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุแห่งข้อพิพาท เช่น ในคดีเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจะมีส่วนได้เสียในการฟ้องขอเพิกถอนได้ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นว่าส่วนได้เสียที่ตนยกขึ้นอ้างนั้นถูกระทบกระเทือนสิทธิอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับอาคารหรือการผังเมือง

³ซิน ซุนยิง, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาทปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปักกิ่ง: สำนักพิมพ์นิติธรรมจีน, 2015), น.128.

⁴คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาทปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 (最高人民法院关于执行<中华人民共和国民事诉讼法>若干问题的解释 (2000)) มาตรา 12

⁵คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความพิพาทปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 มาตรา 13

(ค) ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้น กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง กฎหมายไม่อนุญาตให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีที่ตนไม่เกี่ยวข้อง ซึ่งสาระสำคัญในข้อนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องบรรยายมาในคำฟ้องว่าตนมีส่วนได้เสียจากการกระทำทางปกครองนั้นอย่างไร ได้รับผลกระทบอะไรบ้าง หากไม่สามารถบรรยายถึงความเสียหายที่ตนได้รับได้ศาลก็จะไม่รับฟ้อง

(ง) ต้องเป็นส่วนได้เสียที่แน่นอนชัดเจนและโดยตรงไม่ใช่ส่วนได้เสียในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น

(จ) ผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการฟ้องคดี คือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถตามกฎหมาย หากเป็นผู้ไร้ความสามารถก็ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือให้ความยินยอมตามกฎหมาย หรือผู้ฟ้องคดีอาจมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถทำการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนตนได้

1.2 ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีตัวตนแน่นอนชัดเจนได้

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นใคร เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นกระทำไปอย่างถูกต้องหรือไม่ โดยการฟ้องคดีย่อมมุ่งหวังที่จะให้มีการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หากไม่ระบุตัวตนผู้ถูกฟ้องคดีอย่างชัดเจน ศาลประชาชนก็จะไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าในข้อพิพาทเหล่านั้นองค์กรของรัฐองค์กรใดเป็นผู้กระทำซึ่งจะส่งผลไปถึงการบังคับคดีด้วยในประเทศจีนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจทางปกครอง และนิติบุคคลซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎ และระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน จะต้องระบุชื่อขององค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลที่มีกฎหมาย กฎ และระเบียบการบริหารมอบอำนาจทางปกครองให้อย่างชัดเจน หากผู้ฟ้องคดีระบุชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ศาลประชาชนจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

1.3 คำฟ้องต้องระบุเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมกับข้อเท็จจริงและคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำฟ้องต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลได้ รวมถึงสถานการณ์ของคดีและพยานหลักฐาน มีข้อสังเกตว่า⁷ การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเสนอข้อเท็จจริงและ

⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 2

⁷ จิน ซุนยিং, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์นิติธรรมจีน, 2015), น.130.



เหตุผลนั้นเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีพิสูจน์ให้ศาลประชาชนเชื่อว่ามิชอบพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์กรฝ่ายปกครองเกิดขึ้นแล้ว มิใช่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอพยานหลักฐานให้ศาลโดยพิสูจน์ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำขอท้ายฟ้องจะเป็นส่วนที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลดำเนินการอย่างไร และคำขอนี้จะเป็นตัวกำหนดกรอบในการพิจารณาของศาลด้วย อย่างไรก็ตามคำขอท้ายฟ้องที่ศาลจะมีคำพิพากษาตามคำขอนั้นได้ต้องเป็นคำขอที่กฎหมายอนุญาตให้ศาลสั่งได้เท่านั้น

1.4 คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาล และคดีปกครองต้องฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับฟ้องคดี

กฎหมายกำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ เฉพาะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาล ซึ่งเป็นการจำกัดขอบเขตในการรับฟ้องคดีของศาลและการฟ้องคดีของคู่กรณี หากคดีปกครองไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจฟ้องคดีได้ และศาลก็ไม่มีอำนาจรับฟ้องคดีด้วย หากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลที่ไม่มีอำนาจรับฟ้องคดี ศาลที่รับสำนวนคดีนั้นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการยื่นคำฟ้องต่อศาลซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ หากศาลตัดสินว่ารับฟ้องคดีแล้วปรากฏภายหลังว่าตนเองไม่มีเขตอำนาจศาลที่จะรับคดีนั้นไว้ได้ จะต้องส่งสำนวนไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบคำฟ้อง

การฟ้องคดีนอกจากต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขทั่วไปของการฟ้องคดี ยังต้องทำตามรูปแบบของคำฟ้องด้วย โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 50 กำหนดไว้ว่า รูปแบบของคำฟ้องคดีมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชน คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมกับแนบคำขอและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังต้องทำสำเนาคำฟ้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดี และเสนอต่อศาลประชาชนด้วย

(2) คำฟ้องอาจกระทำด้วยวาจา กล่าวคือ เมื่อการฟ้องคดีโดยการทำเป็นหนังสือนั้นทำได้ยากหรือผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไร้ความสามารถและผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีทำคำฟ้องเป็นหนังสือได้ยากเช่นกัน กฎหมายจึงอนุญาตให้ทำคำฟ้องด้วยวาจาได้⁸ ทั้งนี้เพื่อให้การยื่นคำฟ้องทำได้ง่ายและสะดวก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถทำคำฟ้องด้วยวาจาได้ แต่ผู้พิพากษาจะต้องบันทึกคำฟ้องดังกล่าวเป็นหนังสือ และออกใบรับรองเป็นหนังสือ โดยระบุวันเวลาที่รับฟ้องและส่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย สำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไทยในปัจจุบัน นอกจากที่

⁸ เจียงปิงจิน, การแนะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง: ผนวกกับกฎหมายฉบับใหม่และเก่า รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์นิติธรรมจีน, 2015), น.78

ยื่นคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทำเป็นหนังสือแล้วยังสามารถยื่นคำฟ้องด้วยตนเอง⁹ หรือส่งทางไปรษณีย์ได้¹⁰ แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดไว้ให้มีรูปแบบการฟ้องคดีด้วยวาจา

3. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง กล่าวคือ คู่กรณีต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลจะไม่รับฟ้องคดีนั้น บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 ที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์จำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะแจ้งให้ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ ใช้สิทธิโดยเร็ว เพื่อให้ข้อพิพาททางคดีปกครองได้รับการแก้ไขและจัดความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนระหว่างฝ่ายเอกชนและฝ่ายปกครอง ได้โดยพลัน

3.1 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป และระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองพิเศษ

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป และระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองพิเศษ โดยรายละเอียดมีดังนี้

3.1.1 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนสำหรับคดีปกครองทั่วไป โดยระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ ระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรง และระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในเรื่องนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ยกเว้นมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น¹¹ ซึ่งระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรง คือ ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยกฎหมายเดิมกำหนดระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรงไว้ภายใน 3 เดือนเท่านั้น¹² ส่วนระยะเวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัย

⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคห้า

¹⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46

¹¹กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

¹²กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1989 มาตรา 39



ขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ในกรณีที่องค์กรภายในฝ่ายปกครองไม่จัดทำคำวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่ระยะเวลาการจัดทำคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองสิ้นสุดลง ยกเว้นมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น¹³

3.1.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองพิเศษ

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองพิเศษ คือ ระยะเวลาที่มีกฎหมายอื่นกำหนดโดยเฉพาะ ดังนั้นการพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง ต้องพิจารณาลักษณะของคดีปกครองเสียก่อน โดยพิจารณาว่าคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนโดยตรง หรือคดีที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง เมื่อได้พิจารณาลักษณะของคดีปกครองแล้วยังต้องพิจารณาว่าคดีปกครองเหล่านั้นมีกฎหมายอื่นที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีโดยเฉพาะหรือไม่ หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการเฉพาะก็ต้องทำตามระยะเวลาการฟ้องคดีโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษในน้ำแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2008 (中华人民共和国水污染防治法 (2008)) มาตรา 84 กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีไม่พอใจโทษทางปกครอง อาจยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หรือยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งเตือน เป็นต้น แต่หากไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ทำตามระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

3.2 การคำนวณระยะเวลาการฟ้องคดี และการจำกัดระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี¹⁴ ดังนั้น การพิจารณาว่าเวลาใดที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคตินั้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งมีคำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 ว่า ระยะเวลาที่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี จะคำนวณจากวันที่ฝ่ายปกครอง

¹³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 45

¹⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

แจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนว่า ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ มีสิทธิในการฟ้องคดี¹⁵ วิธีการคำนวณระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดเช่นนี้เป็นไปเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอนระหว่างฝ่ายเอกชนและฝ่ายปกครองในระยะเวลาตั้งแต่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นจนถึงมีการฟ้องคดีอาจเป็นระยะเวลาที่ยาวเกินไป กฎหมายจึงได้กำหนดการจำกัดระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดีและการฟ้องคดีพิเศษ โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

3.2.1 ระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดีกรณีฝ่ายปกครองไม่แจ้งให้ทราบ ว่า ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ มีสิทธิในการฟ้องคดีหรือมีสิทธิการ ฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าไร

ระยะเวลาการฟ้องคดีจะคำนวณจากวันที่รู้หรือควรรู้ถึงสิทธิในการฟ้องคดี แต่ห้ามมิให้เกิน 2 ปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้น¹⁶ มีข้อสังเกตในเรื่องเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของระยะเวลา 2 ปีในการฟ้องคดีดังกล่าว โดยจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้น มิใช่ นับตั้งแต่วันที่ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่น ๆ รู้หรือควรรู้ถึงสิทธิในการฟ้องคดีหรือระยะเวลาการฟ้องคดี

3.2.2 ระยะเวลาสูงสุดในการฟ้องคดีในกรณีที่ประชาชน นิติบุคคลและ องค์กรอื่น ๆ ไม่รู้ว่ามี การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

การไม่รู้ว่ามี การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นนั้นเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงซึ่งส่งผลกระทบต่อเอกชนมากกว่ากรณีที่ฝ่ายปกครองไม่แจ้งสิทธิในการฟ้องคดี ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีโดยเริ่มต้นจากวันที่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะต้องยื่นฟ้องภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น ส่วนในกรณีอื่นจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวกว่าการฟ้องคดีในกรณีปกติ¹⁷

¹⁵ คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 มาตรา 41

¹⁶ คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 มาตรา 41 บรรทัดนี้

¹⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 46 บรรทัดสอง



3.2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่มีการยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายปกครองไม่ตอบรับคำขอของคู่กรณี เนื่องจากไม่ได้มีการกระทำของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาว่าการนับระยะเวลาการฟ้องคดีควรจะเริ่มต้นเวลาใด โดยแยกอาจพิจารณาออกเป็น 3 กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิของบุคคลและสิทธิในทรัพย์สิน หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มีการยื่นคำขอ เอกชนสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติเป็นอย่างอื่น¹⁸

กรณีที่สอง กรณีการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิของบุคคลและสิทธิในทรัพย์สินโดยฉุกเฉิน หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ เอกชนจะยื่นฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ ซึ่งไม่ต้องจำกัดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 วรรคหนึ่ง¹⁹

กรณีที่สาม การฟ้องคดีปกครองที่ขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ภายหลังจากระยะเวลาตามกฎหมายนั้นสิ้นสุดลง²⁰

3.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดีในเหตุจำเป็นอื่นซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาล

เมื่อมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วง ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นไม่สามารถยื่นคำฟ้องตามระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีดังกล่าว ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงนั้นมีให้นับเข้าร่วมอยู่ในระยะเวลายื่นฟ้องคดี²¹ เช่น ผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดเสรีภาพ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ ช่วงระยะเวลาซึ่งเป็นช่วงที่ถูกจำกัดเสรีภาพนั้นจะไม่นับรวมอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดี²²

หากเกิดเหตุพิเศษอื่น ๆ นอกเหนือจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วง ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีจนเป็นเหตุให้ประชาชน นิติบุคคลและองค์กรอื่นไม่สามารถยื่นคำฟ้องตามระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนด ในกรณีดังกล่าว เมื่อเหตุพิเศษนั้นสิ้นสุดลง อาจยื่นคำขอต่อศาล

¹⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง

¹⁹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 47 วรรคสอง

²⁰ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง

²¹ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง

²² คำอธิบายกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2000 มาตรา 43

ประชาชนให้ขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ภายใน 10 วันนับแต่เหตุพิเศษนั้นสิ้นสุดลง โดยศาลประชาชนจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้²³

4. เจื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับให้มีการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประสบปัญหา 3 ประการ คือ ปัญหาความยากลำบากในการรับคดี ปัญหาความยากลำบากในการวินิจฉัยคดี และปัญหาความยากลำบากในการบังคับคดี ส่วนปัญหาความยากลำบากในการรับคดีเป็นปัญหาความยากลำบากที่มีมากที่สุดในประเทศจีน ที่ประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเต็มคณะ ครั้งที่ 4 ของสมัยฯ 18 (中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议 (2014)) จึงลง “มติของพรรคคอมมิวนิสต์จีนส่วนกลางที่เกี่ยวกับปัญหาสำคัญในการดำรงการบริหารงานสาธารณรัฐตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดอย่างครอบคลุม (《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》)” ซึ่งกำหนดการปฏิรูปกระบวนการรับฟ้องคดี ให้ระบบการตรวจสอบการรับฟ้องคดีเปลี่ยนเป็นระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดีปกครอง และกำหนดให้ศาลประชาชนต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครอง และต้องรับฟ้องคดีปกครองตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีของคู่กรณี เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปดังกล่าว

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 51 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องมีการลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครองเมื่อสำนวนคดีที่ได้รับไว้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี สำหรับระบบการลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครองมีสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ

(1) การลงทะเบียนการรับฟ้องคดีปกครอง

เมื่อศาลประชาชนได้รับคำฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัตินี้ ศาลประชาชนจะต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครอง²⁴ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ตามระยะเวลาของการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด และทำตามเงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้ว ศาลจะต้องลงทะเบียนรับฟ้องคดีปกครองซึ่งขั้นตอนนี้ศาลจะตรวจสอบเพียงแต่รูปแบบของคำฟ้องว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ หากรูปแบบของคำฟ้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ศาลก็จะออกคำสั่ง และทำหนังสือรับคำฟ้องคดี

(2) การตรวจสอบคำฟ้องและการจัดการคำฟ้อง

เมื่อศาลประชาชนไม่สามารถตัดสินได้ว่าคำฟ้องที่ได้รับมานั้นเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามบทบัญญัติหรือไม่ ศาลประชาชนจะต้องรับสำนวนคำฟ้องไว้ก่อนและทำหลักฐานเป็น

²³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 48 วรรคสอง

²⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง



หนังสือโดยระบุวันที่ศาลได้รับคำฟ้องนั้นและออกคำสั่งว่าจะรับหรือไม่รับคำฟ้องคดีภายใน 7 วัน หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีและศาลจะออกคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลประกอบด้วย และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยนี้ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนได้²⁵ สำหรับกฎหมายที่กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการ “ทำหลักฐานเป็นหนังสือ” ของบทบัญญัตินี้ มีเพื่อให้เป็นหลักฐานซึ่งพิสูจน์ได้ว่าคู่กรณีเคยยื่นคำฟ้องต่อศาลและศาลเคยได้รับสำนวนคำฟ้องแล้ว ส่วนการที่กำหนดระยะเวลา “ภายใน 7 วัน” เป็นระยะเวลาที่ป้องกันศาลที่รับสำนวนคำฟ้องไว้แล้ว แต่ไม่ออกคำสั่งว่าจะรับหรือไม่รับคำฟ้องคดี

(3) การแนะนำและการช่วยแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

หากคำฟ้องไม่สมบูรณ์หรือมีข้อผิดพลาดในประการอื่น ศาลต้องแจ้งข้อบกพร่องให้แก่ผู้ฟ้องคดีและแจ้งแก่คู่กรณีถึงสิ่งสำคัญที่ต้องเพิ่มเติมเข้าไปในคำฟ้องและสิ่งที่ต้องทำเพื่อให้ถูกต้องทั้งหมดภายในครั้งเดียว ทั้งนี้ศาลไม่อาจปฏิเสธรับคำฟ้องเพราะเหตุที่คำฟ้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยที่ยังไม่ได้ชี้แจงข้อบกพร่องแก่ผู้ฟ้องคดี²⁶ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันศาลเรียกคู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเรื่อย ๆ และปฏิเสธรับคำฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

เมื่อคู่กรณีได้รับคำแนะนำและคำอธิบายเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองจากศาลแล้ว หากคู่กรณีสามารถแก้ไขได้ทันที ศาลต้องออกคำสั่งว่ารับคำฟ้องคดีในเวลานั้น หากคู่กรณีไม่สามารถแก้ไขได้ทันที ศาลต้องแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงเนื้อหาของคำฟ้องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ถูกต้องภายในครั้งเดียว

(4) การร้องเรียนผู้พิพากษาที่ไม่ปฏิบัติตามระบบการลงทะเบียนในการรับฟ้องคดี

เมื่อศาลประชาชนไม่รับคำฟ้องหรือรับสำนวนคดีปกครองแต่ไม่จัดทำหลักฐานเป็นหนังสือ หรือไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงเนื้อหาของคำฟ้องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ถูกต้องภายในครั้งเดียว กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีอาจจะอุทธรณ์ต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้ และศาลประชาชนในระดับสูงกว่าจะต้องออกคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง และลงโทษผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด²⁷ สำหรับการลงโทษผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงนั้น กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2001 (中华人民共和国法官法 (2001)) กำหนดไว้ว่า การลงโทษแบ่งเป็นการตักเตือน การจดบันทึกความผิด การจดบันทึกความผิดร้ายแรง การลดระดับชั้น การปลดออกจากตำแหน่ง และการไล่ออก เมื่อถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่งให้ลดเงินเดือนและลดระดับชั้นพร้อมกันด้วย²⁸ และระเบียบของศาลประชาชนที่เกี่ยวกับการลงโทษพนักงานของศาลประชาชน ค.ศ. 2009 (人民法院工作人员处分条例 (2009)) กำหนดไว้ว่า สำหรับคดีที่ควรจะต้องรับคำฟ้องคดีแต่ไม่รับคำฟ้องคดี หรือคดีที่ไม่ควรรับคำฟ้องคดีแต่รับคำฟ้องคดีนั้นให้

²⁵ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 51 วรรคสอง

²⁶ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 51 วรรคสาม

²⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 51 วรรคสี่

²⁸ กฎหมายผู้พิพากษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2001 มาตรา 34

การลงโทษเป็นการดักเตือน การจذبันทึกความผิด หรือการจذبันทึกความผิดร้ายแรง หากมีสถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้นให้การลงโทษเป็นการลดระดับชั้น หรือการปลดออกจากตำแหน่ง หากมีสถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้นกว่าเดิมให้การลงโทษเป็นการไล่ออก²⁹ ส่วนระยะเวลาของการลงโทษคือ³⁰

(ก) การดักเตือน 6 เดือน

(ข) การจذبันทึกความผิด 12 เดือน

(ค) การจذبันทึกความผิดร้ายแรง 18 เดือน

(ง) การลดระดับชั้น และการปลดออกจากตำแหน่ง 24 เดือน

ในช่วงที่ได้รับการลงโทษ ห้ามมิให้เลื่อนตำแหน่งหรือระดับชั้น หากการลงโทษเป็นการจذبันทึกความผิด การจذبันทึกความผิดร้ายแรง การลดระดับชั้น หรือการปลดออกจากตำแหน่งห้ามมิให้เพิ่มระดับเงินเดือน และหากการลงโทษเป็นการปลดออกจากตำแหน่งจะต้องลดระดับชั้นพร้อมกันด้วย³¹

ระบบการลงโทษเบี่ยงในการรับฟ้องคดีปกครองดังกล่าวเป็นเครื่องเน้นย้ำว่าการปฏิบัติงานของศาลประชาชนต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือตลอดช่วงการรับฟ้องคดี และต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องทราบข้อมูลทั้งหมดที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งเดียว โดยมีบทลงโทษหากฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ระบุไว้ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดี เพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองอย่างรอบคอบ

5. เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาการไม่รับฟ้องคดีปกครอง

หลักการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีและหลักการห้ามแทรกแซงการรับฟ้องคดีเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายจีน ซึ่งกฎหมายจีนกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ศาลประชาชนมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องคุ้มครองสิทธิการฟ้องคดีปกครองของประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่น ๆ และต้องรับฟ้องคดีปกครองซึ่งคดีปกครองที่จะต้องรับฟ้องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด³² และยังกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซง ขัดขวางการรับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชน³³ ตัวบทของกฎหมายเหล่านี้เป็นหลักประกันที่ทำให้การรับฟ้องคดีปกครองเป็นไปอย่างชอบธรรมและมีความเป็นอิสระ และชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแทรกแซงและขัดขวางจากองค์กรภายนอกมีอิทธิพลให้ศาลประชาชนไม่อาจรับฟ้องคดีปกครอง ในทางปฏิบัติ แม้ศาลยังประสบปัญหาในการถูกแทรกแซง หรือขัดขวางการรับฟ้อง

²⁹ ระเบียบของศาลประชาชนที่เกี่ยวกับการลงโทษพนักงานของศาลประชาชน ค.ศ. 2009 มาตรา 29

³⁰ ระเบียบของศาลประชาชนที่เกี่ยวกับการลงโทษพนักงานของศาลประชาชน ค.ศ. 2009 มาตรา 7

³¹ ระเบียบของศาลประชาชนที่เกี่ยวกับการลงโทษพนักงานของศาลประชาชน ค.ศ. 2009 มาตรา 8

³² กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

³³ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 3 วรรคสอง



คดีปกครองในบางกรณี แต่อย่างไรก็ตาม ศาลจะต้องทำหน้าที่ในการรับฟ้องคดีนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด หากศาลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรับฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด คู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง หรือมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

(1) คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 52 กำหนดไว้ว่า เมื่อศาลประชาชนไม่รับฟ้องคดีปกครองและออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลประชาชนระดับสูงกว่าได้โดยตรง หากศาลประชาชนระดับสูงกว่าเห็นว่าการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลประชาชนระดับสูงกว่าจะรับคำฟ้องและพิจารณาคดีด้วยตนเอง หรือออกคำสั่งให้ศาลประชาชนระดับล่างอื่นรับคำฟ้องและพิจารณาคดีแทนก็ได้ บทบัญญัตินี้บัญญัติให้คู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลประชาชนระดับสูงโดยตรงได้ อันเป็นการทำลายระดับเขตอำนาจศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีให้เป็นไปตามความเป็นจริง เพื่อสร้างหลักประกันของคู่กรณีในการฟ้องคดีปกครอง และเสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบศาลประชาชนระดับต่ำกว่าโดยศาลประชาชนระดับสูงกว่า

(2) คู่กรณีมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้

การวินิจฉัยไม่รับฟ้องคดีปกครองของศาลประชาชนซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ผิดนั้นย่อมเป็นเหตุผลโดยชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ ดังนั้น เพื่อแก้ไขความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 91(1) จึงกำหนดไว้ว่า เมื่อศาลประชาชนตัดสินไม่รับคำฟ้องคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิดำเนินการฟ้องคดีปกครองใหม่ได้ และศาลประชาชนจะต้องทำหน้าที่นำคดีที่ศาลไม่รับฟ้องในครั้งแรกนั้นกลับมาพิจารณาใหม่ บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของศาลประชาชนที่มุ่งมั่นจะแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการรับฟ้องคดีนั่นเอง

6. สรุป

ความยากลำบากในการรับฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของศาลประชาชนจีน การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นงานที่สำคัญที่สุดของศาลประชาชนจีน ซึ่งในเรื่องนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 ได้พยายามกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่มาตรการดังกล่าวยังถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศจีน

อนึ่ง หากพิจารณาบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 ฉบับนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง จะพบว่า บางกรณีมีความยากต่อการทำความเข้าใจว่าการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทาง

กฎหมายดังกล่าวแก่ประชาชน ตลอดจนศาลซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีและเป็นผู้พิจารณาว่า การฟ้องคดีปกครองเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ เพื่อให้การใช้การตีความกฎหมายของศาลประชาชนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั่นเอง