



ความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในศาลประชาชนจีน

หลี่ซุน*

บทคัดย่อ

ระบบความยุติธรรมทางปกครองในประเทศจีนประสบปัญหาที่สำคัญคือการที่ศาลประชาชนจีน ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ยังขาดความเป็นกลาง เนื่องจากศาลยังขาดความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาลอันส่งผลกระทบต่อการสร้าง ความยุติธรรมทางปกครอง จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างวิธีพิจารณาปกครองของศาลประชาชนจีนกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองไทย พบว่า ประเทศจีนควรจะมีการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลประชาชนจีนสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้

คำสำคัญ : ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลประชาชนจีน ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองไทย ความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาคดี

*บัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชนชาติกวางสี ประเทศจีน, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยชนชาติกวางสี ประเทศจีน (สาขากฎหมายมหาชน), นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Administrative justice system in China has been confronting with a critical problem owing to the fact that the People's Court of China, a court which has jurisdiction over Administrative cases, lacks of independence in managing court's organs which has an effect on an establishing Administrative justice. From this comparative study between Administrative Procedure in the People's Court of China and Administrative Procedure in the Administrative Court of Thailand, it is found that China is supposed to reform its Administrative Procedure in order to overcome this critical problem.

Key Words : Administrative Procedure System in the People's Court of China, Administrative Procedure System in the Administrative Court of Thailand, Independence of the Administrative Procedure System



ประเทศจีนมอบอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้แก่ศาลประชาชน โดยมีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1989 (中华人民共和国行政诉讼法 (1989)) ขึ้น และได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1990 โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อไม่ให้ผลประโยชน์ของประชาชนถูกล่วงละเมิดโดยฝ่ายปกครอง แต่กลับมิได้ทำให้การระงับข้อพิพาทในคดีปกครองประสิทธิภาพมากขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากคดีปกครองยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนซึ่งถูกรอบงำโดยรัฐบาล ทำให้การพิจารณาคดีทางปกครองในศาลประชาชนไม่มีความเป็นกลางและไม่เป็นอิสระจากรัฐบาลอย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลเสียทั้งด้านศักยภาพและความเป็นธรรมในคดี

กระทั่งในที่สุด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ได้มีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (中华人民共和国行政诉讼法 (2014)) โดยกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งการแก้ไวดังกล่าวเป็นการแก้ไขครั้งแรกตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครองและมีความทันสมัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดในการรับฟ้อง การวินิจฉัย และการบังคับคดี อย่างไรก็ดี แม้จะมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ศาลประชาชนทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครอง แต่ผลงานของแผนกคดีปกครองในศาลประชาชนจะเป็นที่ยอมรับของประชาชนหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ที่ของผู้พิพากษาที่จะต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยปราศจากอคติ

สำหรับปัจจัยหรือสิ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและองค์กรตุลาการนั้นมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายใน คือ ความไม่เป็นกลางและความไม่เป็นอิสระจากระบบภายในองค์กรตุลาการ ส่วนปัจจัยภายนอก คือ ความไม่เป็นกลางและความไม่เป็นอิสระจากองค์กรอื่นหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชน ฯลฯ ที่สามารถส่งอิทธิพลกดดันการทำงานของผู้พิพากษา

ดังนั้น การที่จะทำให้ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างเป็นกลางและปราศจากอคติจำเป็นต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาความปกครองแก่ผู้พิพากษา เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยปราศจากอคติส่วนตัวของผู้พิพากษาได้ และมีให้ผู้พิพากษาต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้เขียนจึงศึกษาระบบวิธีพิจารณาความปกครองที่ส่งผลเป็นการยับยั้งอคติส่วนตัวของผู้พิพากษาและสร้างระบบวิธีพิจารณาความปกครองที่จะทำให้ผู้พิพากษารวมทั้งองค์กรตุลาการเป็นอิสระจากการแทรกแซงขององค์กรภายนอก โดยจะเป็นการศึกษาและนำเสนอในเชิงเปรียบเทียบระบบวิธีพิจารณาความปกครองของสองระบบ คือ ระบบวิธีพิจารณาความปกครองของประเทศไทย ระบบวิธีพิจารณาความปกครองของประเทศไทย

1. ข้อความคิดพื้นฐานเรื่องการประกันความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลประชาชน

หลักการพิจารณาคดีด้วยความเป็นอิสระของศาลประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองและเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 (中华人民共和国宪法 (1982)) บัญญัติไว้ว่า “ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศ”¹ และ “ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรทางสังคม และบุคคลใด”² บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่าศาลประชาชนมีอำนาจพิจารณาคดีด้วยความเป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลประชาชนยังทำหน้าที่ได้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากศาลประชาชนได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่ไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลทำให้ศาลประชาชนมีความไม่เป็นกลางและไม่มีอิสระในทางอัตวิสัย และในขณะเดียวกันศาลประชาชนยังถูกพรรคคอมมิวนิสต์จีนและองค์กรฝ่ายปกครองเข้ามาแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และถูกจำกัดอำนาจโดยสภาผู้แทนประชาชนและคณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนอีกด้วย ดังนั้นศาลประชาชนจึงไม่เพียงแต่ไม่เป็นกลางและไม่เป็นอิสระจากองค์กรภายนอก แต่ยังไม่เป็นกลางและไม่เป็นอิสระจากองค์กรภายในศาลประชาชนด้วย ซึ่งได้แก่ การที่องค์กรขาดความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ในศาลประชาชนแต่ละระดับมีลักษณะเป็นไปตามการบังคับบัญชาเสมือนหน่วยงานราชการอื่น ๆ และศาลประชาชนระดับสูงกว่าสามารถบังคับบัญชาการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลประชาชนระดับต่ำกว่าได้

ทั้งหมดนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ศาลประชาชนขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้ผู้พิพากษาในศาลประชาชนสามารถจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียง และเพื่อให้ผู้พิพากษาในศาลประชาชนสามารถพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายในศาลประชาชนเองและต้องทำให้ศาลสามารถถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

2. การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรตุลาการเอง

ระบบการตรวจสอบการทำงานของผู้พิพากษาเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้ผู้พิพากษามีความเป็นกลางและเป็นอิสระขจัดปัญหาเรื่อง

¹รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 123

²รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 มาตรา 126 ประกอบกับกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006 (中华人民共和国民事诉讼法组织法 (2006)) มาตรา 4



อคติส่วนตน โดยระบบการตรวจสอบภายในองค์กรนั้นประกอบด้วยหลักการพิจารณาคดีปกครอง โดยองค์คณะ หลักการจ่ายคดีปกครอง และหลักการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.1 หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะ

หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยจะช่วยส่งเสริมให้ผู้พิพากษาพิจารณาคดีโดยปราศจากอคติส่วนตัว และให้หลักประกันความเป็นกลางของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น จึงต้องมีการบังคับให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องทำโดยองค์คณะ และจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์คณะที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระด้วย

2.1.1 หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะของประเทศไทย

สำหรับหลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า “ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คนจึงเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คนจึงเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา” อีกทั้งเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เสร็จสิ้นแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมเพื่อปรึกษาคดีกันก่อนพิพากษาหรือมีคำสั่ง³ ดังนั้น ประเพณีขององค์คณะในระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศไทยนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์คณะและที่ประชุมใหญ่

2.1.2 หลักการพิจารณาคดีปกครองโดยองค์คณะของเทศจีน

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า การพิจารณาคดีปกครองต้องกระทำโดยองค์คณะ โดยองค์คณะมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้มีผู้พิพากษาคณะเดียว ซึ่งประเทศจีนมีองค์คณะอย่างน้อย 3 คน ในการพิจารณาคดีปกครองเป็นหลัก และอนุญาตให้ผู้พิพากษาคณะเดียวสามารถพิจารณาคดีปกครองได้ หากมีกฎหมายกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งองค์คณะในศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองครั้งแรก

กฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006 (中华人民共和国人民法院组织法 (2006)) มาตรา 9 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องพิจารณาคดีโดยองค์คณะ องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาและ

³ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 89

ผู้พิพากษาประชาชนสมทบ (People's Assessors) (人民陪审员)⁴ สำหรับการพิจารณาคดีปกครองครั้งแรกในศาลประชาชน และยังมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนต้องมีผู้พิพากษาในศาลประชาชนอย่างน้อย 3 คน และเป็นจำนวนเลขคี่ จึงเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือต้องมีผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบ จำนวนทั้งหมดอย่างน้อย 3 คน และเป็นจำนวนเลขคี่ จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา⁵ เว้นแต่ในกรณีศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองครั้งแรกเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือมีข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงชัดเจน และเป็นที่ยอมรับโดยปราศจากข้อโต้แย้ง จึงจะสามารถใช้ผู้พิพากษาคนเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้⁶ ดังนั้น องค์คณะของศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองครั้งแรกจึงประกอบด้วย 3 ประเภท คือ

(ก) ผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน

(ข) ผู้พิพากษาและผู้พิพากษาประชาชนสมทบซึ่งมีจำนวนทั้งหมดอย่างน้อย 3 คน

(ค) ผู้พิพากษาคนเดียว

อย่างไรก็ตาม หากคดีปกครองมีลักษณะเป็นคดีที่มีข้อพิพาทที่ใหญ่และสำคัญหรือมีข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อน จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน (审判委员会) เพื่อปรึกษาคดีกันก่อนพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยการมีกฎหมายองค์กรศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2006 (《中华人民共和国民事诉讼法》(2006)) มาตรา 10 กำหนดไว้ว่า ให้ศาลประชาชนแต่ละระดับตั้งคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน และให้คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนดำเนินงานตามระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์ ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน คือ การสรุปประสบการณ์ของการพิจารณาพิพากษาคดี พิจารณาคดีที่ใหญ่และสำคัญหรือคดียุ่งยากซับซ้อน และพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงานพิจารณาพิพากษาอื่น ๆ ซึ่งเห็นได้ว่า คณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีลักษณะคล้ายกับองค์คณะที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองไทย โดยคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนจีนและองค์คณะที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองไทยต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อปรึกษาคดีกันก่อนพิพากษาหรือมีคำสั่ง และต่างก็มีบทบาทสำคัญในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(2) การจัดองค์คณะในศาลประชาชนที่พิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีอุทธรณ์และคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่

กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนพิจารณาคดีอุทธรณ์โดยองค์คณะ และกำหนดให้ศาลประชาชนที่พิจารณาคดี

⁴ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบต้องเป็นผู้ที่มีความรู้พื้นฐานในทางกฎหมาย และมีคุณสมบัติของการได้รับคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาประชาชนสมทบภายในท้องที่ ระบบผู้พิพากษาประชาชนสมทบนี้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเพื่อส่งเสริมให้ศาลประชาชนมีความเชื่อมโยงกับมวลชน โดยผู้พิพากษาประชาชนสมทบมีอำนาจในการพิจารณาคดีเท่ากับผู้พิพากษาในองค์คณะ

⁵กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 68

⁶กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 82



ปกรรณครั้งที่สอง⁷ หรือเรียกพิจารณาคดีใหม่ จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกรรณโดยองค์คณะ⁸ และยังกำหนดให้องค์คณะต้องมีจำนวนอย่างน้อย 3 คน และเป็นจำนวนเลขคี่ ดังนั้น การพิจารณาคดีอุทธรณ์และคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่ต้องกระทำโดยองค์คณะ และมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีอุทธรณ์และคดีที่ต้องชี้ขาดใหม่นั้นห้ามผู้พิพากษาคณะเดียวขึ้นนั่งพิจารณาคดีและห้ามมีผู้พิพากษาประชาชนสมทบเป็นองค์คณะด้วย ในขณะเดียวกัน หากคดีปกรรณซึ่งเป็นคดีที่มีข้อพิพาทที่ใหญ่และสำคัญหรือมีข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อน จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน

ทั้งนี้หลักการสำคัญที่กำหนดให้ศาลประชาชนต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกรรณเป็นองค์คณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้พิพากษาในองค์คณะได้ร่วมกันศึกษาและปรึกษาหารือกันในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่เกิดจากอคติส่วนตัวของผู้พิพากษาดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนเพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นผลิตผลของคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชน และทำให้ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกรรณโดยองค์คณะบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริง

2.1.3 ประสพการณ์จากการศึกษาหลักการพิจารณาคดีปกรรณโดยองค์คณะของประเทศไทย

สำหรับหลักการพิจารณาคดีปกรรณต้องกระทำโดยองค์คณะของประเทศไทยนั้น มีลักษณะที่คล้ายกับระบบกฎหมายของประเทศจีน กล่าวคือ มีการกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาคดีปกรรณโดยองค์คณะ และองค์คณะผู้พิพากษาจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาหรือตุลาการอย่างน้อย 3 คน นอกจากนี้หากคดีปกรรณเป็นคดีที่มีข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อนจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนหรือที่ประชุมใหญ่ โดยคณะกรรมการผู้พิพากษาของศาลประชาชนมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองไทย

อย่างไรก็ดี หลักการพิจารณาคดีปกรรณต้องกระทำโดยองค์คณะนี้ ในระบบกฎหมายของประเทศจีนและประเทศไทยมีความเคร่งครัดแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศจีนผู้พิพากษาคณะเดียวสามารถนั่งพิจารณาคดีปกรรณได้ หรือในกรณีที่นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะในองค์คณะนั้นสามารถมีผู้พิพากษาประชาชนสมทบร่วมนั่งในการพิจารณาคดีได้ด้วย ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาคณะเดียวสามารถนั่งพิจารณาคดีนั้น มีเหตุผลเพื่อลดปัญหาคดีปกรรณล้นศาล เนื่องจากผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีปกรรณยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับคดีที่ถูกฟ้องมายังศาล

⁷กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกรรณแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 86

⁸คำอธิบายของศาลประชาชนสูงสุดที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2010 มาตรา 76 วรรคสอง

ส่วนการที่ให้ผู้พิพากษาประชาชนสมทบมาเข้าร่วมในการพิจารณาคดีได้ เนื่องจากคดีบางประเภทต้องการความเชี่ยวชาญและอาศัยความรู้ในเชิงเทคนิคเป็นการเฉพาะ⁹

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายจีนยังกำหนดไว้ด้วยว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งที่จัดทำโดยองค์กรจะต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก แต่ในกรณีที่ผู้พิพากษาในศาลประชาชนผู้ใดมีความเห็นแย้งก็ไม่สามารถจัดทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้¹⁰ ระบบเช่นนี้ทำให้บทบาทและความสำคัญของหลักการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นองค์คณะมีความสำคัญน้อยลงไป เพราะทำให้คู่กรณีตลอดจนสาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลประชาชนในความเห็นของผู้พิพากษาทั้งองค์คณะได้ ถึงแม้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจะต้องลงนามทุกคน แต่ผู้ที่รับผิดชอบต่อคดีเป็นเฉพาะผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเท่านั้น จึงทำให้ผู้พิพากษาอื่นที่เป็นองค์คณะนั้นอาจไม่ระมัดระวังในการพิจารณาพิพากษาหรือพิจารณาพิพากษาโดยไม่มีความรอบคอบ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าควรจะต้องสร้างวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขององค์กรที่มีความกลางและอิสระซึ่งกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และความเห็นแย้งของฝ่ายข้างน้อยก็สามารถจัดทำไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตลอดจนสาธารณชนสามารถตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในความเห็นของผู้พิพากษาทั้งองค์คณะได้ เพื่อที่ผู้พิพากษาองค์คณะจะต้องระมัดระวังในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีความรอบคอบ อย่างเช่น ศาลปกครองไทย ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ตุลาการในองค์คณะต้องลงนามทุกคน และความเห็นแย้งของฝ่ายข้างน้อยก็สามารถจัดทำไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้¹¹

2.2 หลักการจ่ายคดีปกครอง

หลักการจ่ายคดีปกครองเป็นหลักสำคัญเพื่อรับรองหลักความเป็นกลางในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยการจ่ายคดีปกครองในระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศมีลักษณะและความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.2.1 หลักการจ่ายคดีปกครองของประเทศไทย

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายคดีในศาลปกครองสูงสุด และให้อธิบดีศาล

⁹สำนักงานทางคดีปกครองของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคณะกรรมการการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (全国人大常委会法制工作委员会行政法室), คำอธิบายและการดำเนินกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์นิติธรรมจีน, 2015), น. 152.

¹⁰เจียง ปี่ซิน, คำอธิบายและการดำเนินกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน, น.16.

¹¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67



ปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีในศาลปกครองชั้นต้น¹² โดยผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีในศาลปกครองดังกล่าวนั้นไม่ว่าจะเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นล้วนต้องกระทำการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สำหรับหลักเกณฑ์ของการจ่ายคดีปกครองของประเทศไทยมีดังต่อไปนี้¹³

(ก) ผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีต้องส่งจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะซึ่งเป็นองค์คณะที่จัดตั้งไว้ และเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ¹⁴

(ข) ผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีต้องส่งจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะในกรณีมีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบคดีและต้องเป็นองค์คณะที่มีมูลคดีเกิดขึ้นตามเขตพื้นที่¹⁵

(ค) ผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีอาจส่งจ่ายสำนวนคดีตามดุลพินิจได้เมื่อองค์คณะมีหลายองค์คณะ หรือการส่งจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะนั้นอาจทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในกรณีไม่มีการจัดตั้งองค์คณะตาม (ก) และ (ข)¹⁶

(ง) เมื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายคดีส่งจ่ายสำนวนคดีให้กับตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนคดี เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น¹⁷

กล่าวโดยสรุป คือ การกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดี¹⁸ โดยกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องส่งจ่ายคดีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดนั้น เพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีนั้นไม่สามารถส่งจ่ายคดีตามอำเภอใจและเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

2.2.2 หลักการจ่ายคดีปกครองของประเทศจีน

ปัจจุบันประเทศจีนยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าใครเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดี และยังไม่มีความหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหลักเกณฑ์ในการส่งจ่ายคดีเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติการส่งจ่ายคดีปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในแผนกคดีปกครองของศาลประชาชน โดยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะระบุสำนวนคดีให้แก่ผู้พิพากษาคณะใดคณะหนึ่งตามดุลพินิจของตนเอง ซึ่งการส่งจ่ายคดีในศาลประชาชนอยู่ภายใต้

¹²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

¹³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56

¹⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56(1)

¹⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56(2)

¹⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56(3)

¹⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคสอง

¹⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

อำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเท่านั้น¹⁹ โดยการกระทำรูปแบบนี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมาก เพราะการส่งจ่ายคดีปกครองของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะตามดุลพินิจของตนเองอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี

2.2.3 ประสบการณ์จากการศึกษาหลักการจ่ายคดีปกครองของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี หลักการจ่ายคดีปกครองในระบบกฎหมายของประเทศจีนและประเทศไทยมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ การจ่ายคดีเป็นปัญหาส่วนหนึ่งของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศจีน ดังนั้น ประเทศจีนจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการส่งจ่ายคดีปกครองที่ให้หลักประกันความเป็นกลางและอิสระแก่ผู้พิพากษา ซึ่งควรจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้บริหารของศาลประชาชนจีนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีปกครอง กล่าวคือ ให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดจีนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ส่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลประชาชนสูงสุดจีน หรือให้ประธานศาลประชาชนระดับสูงเป็นผู้ที่มีอำนาจส่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลประชาชนระดับสูง หรือให้อธิบดีศาลประชาชนระดับกลางเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่การส่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลประชาชนระดับกลาง หรือให้อธิบดีศาลประชาชนระดับพื้นฐานเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่การส่งจ่ายคดีปกครองที่อยู่ในขอบเขตของศาลประชาชนระดับพื้นฐาน และควรจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีหลักเกณฑ์ของการส่งจ่ายคดีปกครองอย่างไร ดังเช่นหลักเกณฑ์ของการส่งจ่ายคดีปกครองของศาลปกครองไทย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้พิพากษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายคดีปกครองนั้นต้องส่งจ่ายคดีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และไม่สามารถส่งจ่ายคดีปกครองได้ตามอำเภอใจ

2.3 ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ระบบวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญที่ใช้กันอยู่ในโลก มี 2 ระบบ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยระบบไต่สวนเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการตัดสินคดีบนพื้นฐานของความเป็นจริง²⁰ ส่วนระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งถ้าหากพิสูจน์ไม่ได้ ศาลก็จะยกฟ้อง²¹ จะเห็นได้ว่า ทั้งสองระบบมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก สำหรับ

¹⁹แลนซีมิน แลนซิงเมียวซินเซิน, “การศึกษาปัญหาในการส่งจ่ายคดีของศาล,” วารสารการใช้กฎหมาย, น.95 (มิถุนายน 2012)

²⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, น.34

²¹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.34.



ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง²² ส่วนประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 การใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง²³ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และมอบอำนาจให้ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง²⁴ ตรวจสอบและเสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของตนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นต่อองค์คณะ²⁵

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายไทยยังกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เรียกว่า “สำนักงานศาลปกครอง”²⁶ ที่ทำหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง²⁷ และช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย²⁸ ดังนั้น ไม่เพียงแต่มีตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองไทยที่ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสืบพยานหลักฐานตามที่จำเป็นของมูลคดีเท่านั้น แต่ยังมีสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือด้วย จึงทำให้ข้อเท็จจริงของมูลคดีมีความใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุดเพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม

กฎหมายไทยยังกำหนดไว้อีกว่า ให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ในการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และจัดทำความเห็นของตนในการการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะ²⁹ ทำให้องค์คณะต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วน และเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังต้องปรับใช้กฎหมายกับข้อพิพาทอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย ซึ่งการให้ตุลาการผู้แถลงคดีตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะ ทำให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

²²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 และข้อ 50

²³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 และข้อ 50

²⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56

²⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57

²⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 76

²⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 วรรคสี่

²⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 79 วรรคหนึ่ง

²⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสอง

2.3.2 การใช้ระบบกล่าวหาในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลประชาชนจีน

สำหรับประเทศจีน กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีจัดหาพยานหลักฐานหรือเพิ่มเติมพยานหลักฐานได้³⁰ และมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานจากองค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรอื่น ๆ หรือบุคคลภายนอกได้³¹ และเมื่อผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลภายนอกไม่อาจนำพยานหลักฐานมาได้ด้วยตัวเอง จะขอศาลประชาชนให้เรียกพยานหลักฐานก็ได้³² กฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลประชาชนมี “อำนาจ” ในการเรียกพยานหลักฐาน แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ศาลประชาชนมี “หน้าที่” ในการเรียกพยานหลักฐาน ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลประชาชนจึงไม่มีหน้าที่ในการริเริ่มค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง แต่เป็นหน้าที่ของคู่กรณีในการแสดงพยานหลักฐาน ด้วยเหตุนี้ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศจีนจึงเป็น “ระบบกล่าวหา”

2.3.3 ประสพการณ์จากการศึกษากระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ในประเทศไทย

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ในประเทศไทยและประเทศจีนมีความเคร่งครัดแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ในประเทศจีนกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ใช้ระบบกล่าวหาในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งการใช้ระบบกล่าวหานี้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางภาวะวิสัย เนื่องจากระบบกล่าวหาหลักการพิสูจน์ในเรื่องการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงให้กับคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงจะต้องพิสูจน์ความอยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น และศาลจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและนำเสนอเท่านั้น³³ แต่สำหรับคดีปกครอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายได้เปรียบในการครอบครองพยานหลักฐาน อีกทั้งยังมีบุคลากรและเครื่องมือที่มากกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชนในการต่อสู้คดี ในขณะที่คู่กรณีฝ่ายเอกชนมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรม อันก่อให้เกิดไม่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีแนวความคิดว่าควรจะต้องนำส่วนที่ดีของระบบได้ส่วนของประเทศไทยมาปรับใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศจีน โดยการกำหนดหน้าที่ให้ศาลประชาชนต้องเป็นผู้ริเริ่มในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยที่ศาลประชาชนไม่จำกัดผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่ความทั้งสองฝ่ายนำเสนอเท่านั้น และต้องมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่สำคัญและ

³⁰กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 39

³¹กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 40

³²กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 41

³³ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, น.9.



ต้องแก้ไขโดยด่วน เพื่อให้สามารถค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสาธารณชน เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องไตร่ตรองใคร่ครวญอย่างรอบคอบและต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยความเป็นกลางและความเป็นอิสระ และต้องปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองจึงมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น

3.1 หลักการพิจารณาคดีปกครองต้องเปิดเผยของประเทศไทย

สำหรับหลักการพิจารณาคดีปกครองต้องเปิดเผยของประเทศไทยนั้น มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า การนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ต้องทำโดยเปิดเผยนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือประโยชน์สาธารณะ³⁴

3.2 หลักการพิจารณาคดีปกครองต้องเปิดเผยของประเศจีน

ส่วนหลักการพิจารณาคดีปกครองต้องเปิดเผยของประเศจีนนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า การนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนต้องทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวหรือมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่คดีพิพาทเกี่ยวกับความลับทางธุรกิจอาจพิจารณาโดยลับได้เมื่อคู่กรณียื่นคำขอ ดังนั้น โดยหลักแล้วการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลประชาชนต้องกระทำโดยเปิดเผย ส่วนการพิจารณาพิพากษาโดยลับนั้นถือเป็นข้อยกเว้น

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยหรือประเทศจีนล้วนใช้หลักการพิจารณาคดีปกครองต้องเปิดเผย โดยกำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางของการพิจารณาคดีปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการดำเนินคดีปกครองของคู่กรณี และเพื่อสาธารณชนมีโอกาสดูการกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และสามารถส่งเสริมให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจ

³⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60

กฎหมาย เพิ่มความตระหนักพร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกในการรักษากฎหมาย ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ต่อการป้องกันข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นและรักษาความสงบเรียบร้อย

4. สรุป

กฎหมายวิธีพิจารณาศึปปกครองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 เป็นกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของประเทศจีนที่กำหนดไว้ว่า ศาลประชาชนจีนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาศึปปกครองโดยอิสระตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรทางสังคม และบุคคลใด แต่หลักการดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าการประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาลประชาชนสามารถดำเนินไปอย่างไรบ้าง ซึ่งจากการพิจารณาบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเป็นอิสระของระบบวิธีพิจารณาศึปปกครองของศาลประชาชน พบว่า ในบางกรณียังไม่มีการจัดวางกลไกประกันความเป็นอิสระของศาลประชาชน ประเทศจีนจึงควรสร้างระบบวิธีพิจารณาศึปปกครองที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ เพื่อให้ผู้พิพากษาในศาลประชาชนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาศึปปกครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต่อไป และเพื่อให้ผู้พิพากษาในศาลประชาชนสามารถอำนวยกระบวนการยุติธรรมให้แก่คู่กรณี