

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ศึกษากรณีกฎ

เสกฐพงษ์ รัชพล*
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องเงื่อนไขในการฟ้องคดีเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ไข

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้การตีความกฎหมายในส่วนของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้การตีความซึ่งมีความสำคัญ และการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมที่สุดก็คือการเลือกใช้หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายมหาชนที่ทำให้ทราบถึงความหมายหรือข้อความที่ซ่อนอยู่ในกฎหมายนั้นๆ เพื่อนำมาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม ซึ่งกรณีของเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนของผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีความสัมพันธ์ต่อการเริ่มต้นระยะเวลาเริ่มต้นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวอยู่ที่การนับระยะเวลาและระยะเวลาสิ้นสุดในการฟ้องคดีที่กำหนดไว้เพียงเก้าสิบวันสำหรับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎซึ่งสมควรได้รับการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าวได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง นั่นก็คือศาลปกครองนั่นเองและสมควรนำหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนกฎ ทั้งในส่วนที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย ซึ่งจะทำให้แก้ไขปัญหาลักษณะการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎ โดยนำหลักการและแนวคิดในการใช้การตีความกฎหมายตาม

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

แนวทางของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

1. บทนำ

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกรณีกฎในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า จะต้องมิกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนไว้ว่า ต้องเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แม้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2553 จะได้ดำเนินการประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่ขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ คดีตามคำฟ้องจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ที่จะพิจารณาพิพากษา

1.2 กฎ ถือเป็นผลผลิตที่ได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อกฎดังกล่าวมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนออกไปโดยศาลปกครอง ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งนี้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การที่กฎหมายกำหนดให้สามารถฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการศึกษามาจากแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องเพิกถอนกฎพบว่า เมื่อมีการฟ้องคดีเข้ามายังศาลปกครองมีคดีจำนวนมากที่ ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องด้วยเหตุที่ว่าเป็นการฟ้องที่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนกฎจากคดีหมายเลขแดงที่ พ.81/2555 ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการนับระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนกฎเริ่มนับจากวันที่กฎกระทรวงประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนบทเฉพาะกาลที่กำหนดผู้ประกอบสถานพยาบาลสัตว์ให้ปฏิบัติภายใน 180 วันนับแต่พ้นวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับเป็นวันที่ผ่อนผันการปฏิบัติทางกฎกระทรวงซึ่ง ไม่ถือเป็นวันใช้บังคับกฎกระทรวงนั้น อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้อยู่ภายใต้

บังคับบทเฉพาะกาล เพราะในระหว่างที่การใช้บังคับกระทรวงดังกล่าวผู้ประกอบการสถานพยาบาลสัตว์ อาจยังไม่ใช่ผู้เสียหาย จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลเสียก่อน และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลแล้วพบว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวที่ต้องปฏิบัติตามบทเฉพาะกาล กรณีเช่นนี้สมควรจะถือว่าเป็นผู้เสียหายตามความเป็นจริง โดยเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับความเดือดร้อนภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ส่วนการที่ถือว่ารู้เหตุแห่งการฟ้องคดีโดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ย่อมขัดกับสภาพความเป็นจริงดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากขณะที่ยังไม่มีมีการปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลก็ย่อมไม่ใช่ผู้เสียหาย จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติจริงในช่วงระยะเวลาที่กำหนดในบทเฉพาะกาลเสียก่อน

2. หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับปัญหาการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกรณีของกฎ

2.1 ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ

ประเทศหรือรัฐเสรีประชาธิปไตย ล้วนแล้วแต่ยึดมั่นในลัทธิปัจเจกชนนิยม ทั้งนี้ ลัทธินี้สอนว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรมจะปรากฏออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง โดยมนุษย์แต่ละคนมีความสามารถเช่นนี้ได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” ภายใต้อำนาจแห่งเสรีภาพของตนนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใดๆ ก็ได้โดยอิสระปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ที่มนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมี ซึ่งนิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน”

สิทธิ และคำว่า เสรีภาพ มักจะนำมาใช้กล่าวรวมกันไปว่า สิทธิเสรีภาพ เช่น เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงจะมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์รวมๆ กันไปว่า สิทธิมนุษยชน หรือในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลในรัฐรวมๆ กันว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีใช้สิทธิโดยแท้ แต่เป็นสิทธิในเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ มักจะบัญญัติรับรองเสรีภาพหรือสิทธิในเสรีภาพเสียเป็นส่วนใหญ่ สิทธิโดยแท้ที่พอจะมีรับรองอยู่บ้าง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ สิทธิทางการเมืองบางประการ เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ในสมัยต่อมา รัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของราษฎร ในอันที่จะเรียกร้องประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อประกันมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตขั้นต่ำให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้ใช้เสรีภาพด้านต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกับคนที่มิมีฐานะ

ดี สิทธินี้รวมกันเรียกว่า “สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้วคำว่าสิทธิและเสรีภาพทั้งสองคำนี้มีความหมายที่แตกต่างกัน

2.2 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐใช้ในการให้หลักประกันแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้กฎหมายว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ประชาชนสามารถไป訴ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดี เพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักการพัฒนาขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันภายหลังจากที่มีการพัฒนาหลักนิติธรรมขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยหลักการนี้มีพื้นฐานมาจากการที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคมหรือมนุษย์เป็นสัตว์สังคม มนุษย์โดยธรรมชาติจะต้องมีชีวิตอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นๆ ติดต่อกันสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างอิสระตามลำพังแต่เพียงผู้เดียวได้ สังคมจึงเกิดขึ้น และเมื่อสังคมมีการกำเนิดขึ้นมาแล้วจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมสังคมนั้นๆ ของมนุษย์ ดังนั้นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมสังคมของมนุษย์จึงเรียกว่า กฎหมาย

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักการพิพากษาให้นิติกรรมทางปกครองกรณีกฎ และคำสั่งทางปกครองสิ้นผลบังคับใช้เสมือนไม่เคยมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายมีพื้นฐานมาจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยแนวคิดดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งลบล้างผลผลิตจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน เสมือนไม่เคยมีกฎและคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายมาก่อน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การเพิกถอนดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการตอบโต้การออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงหลักการผลย้อนหลังของคำพิพากษาอย่างถ่องแท้จึงต้องศึกษาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายในเบื้องต้น ดังนี้

หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่บังคับให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องผูกพันการใช้อำนาจปกครองไว้กับกฎหมาย ซึ่งมีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

2.3.1 หลักกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจกระทำการของหน่วยงานทางปกครอง หรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจมีหลักสำคัญ คือ หน่วยงานทางปกครอง จะกระทำการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาให้อำนาจกระทำการในแง่กฎหมายจึงถือเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง

2.3.2 หลักกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจกระทำการของหน่วยงานทางปกครอง มีที่มาจาก การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การปกครองที่ดีต้องให้ประชาชนเป็นผู้ปกครอง เพราะไม่มีใครทราบความต้องการของประชาชนได้เท่ากับประชาชนเอง ภายใต

การปกครองในระบอบดังกล่าว หลักประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างไม่จำกัด รัฐจะแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ แต่การที่ปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไม่จำกัดนั้น อาจทำให้เกิดความวุ่นวายในสังคม ความจำเป็นดังกล่าวทำให้รัฐสถาปนาในฐานะผู้แทนของประชาชนต้องตรากฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานทางปกครองในอันที่จะกระทำการต่างๆ เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

2.4 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรศาล

ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษ แตกต่างไปจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คือเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีไม่อยู่ในฐานะเสมอภาคกัน เพราะฉะนั้นการใช้หลักกฎหมายธรรมดาเกี่ยวกับปกครองคงจะไม่ถูกต้องนัก หรือศาลไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มองในแง่ความยุติธรรมที่ราษฎรจะพึงได้รับ เนื่องจากรัฐมีอำนาจเหนือกว่าราษฎร

จากการที่ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรมีลักษณะพิเศษดังกล่าว หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้ปรับแก้คดีเพื่อความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ก็ควรจะต้องเป็นหลักกฎหมาย พิเศษเช่นกัน และหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ ศาลปกครองเท่านั้นจะสร้างขึ้นได้ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรและพิทักษ์อำนาจรัฐ มิให้อำนาจรัฐทำลายเสรีภาพของราษฎร และมีให้เสรีภาพของราษฎรกลับมาทำลายอำนาจรัฐ ศาลปกครองจะทำให้ทั้งสองอย่างให้เข้ากันได้ อย่างมีคุณภาพโดยรักษาประโยชน์ของส่วนรวมไว้ และขณะเดียวกันก็ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎรด้วย

แนวความคิดทางการเมืองและการปกครองที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันที่น่าสนใจ คือ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐบาลจัดการปกครองประเทศเพื่อความผาสุกของตน และเมื่อเป็นดังนี้แล้ว จึงเกิดคำถามว่าใครจะเป็นผู้คอยควบคุมดูแลรัฐบาลอีกทีหนึ่ง และจะมีวิธีการอย่างไรหรือมีขอบเขตแค่ไหนที่จะควบคุมเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบในทางปฏิบัติทั่วไป การควบคุมรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีสภาผู้แทนราษฎรและสื่อมวลชนต่างๆ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ก็เป็นการควบคุมที่ห่างเกินไป หลายๆ รัฐได้คิดค้นกลไกควบคุมฝ่ายบริหารขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งแต่ละรัฐก็มีวิธีการแตกต่างกันไปประเทศในภาคพื้นยุโรปหลายประเทศมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดี อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน องค์กรของรัฐด้วยกันเอง และข้าราชการกับประชาชน ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ศาลปกครองจะถือหลักความชอบด้วย กฎหมายในการใช้อำนาจของรัฐ และหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งหมายความว่า อำนาจรัฐที่มีอยู่จะต้องใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ส่วนหลักการว่าด้วย ความรับผิดชอบของรัฐ รัฐต้องใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึงการกระทำ

ใดๆ ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน รัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายหรือคว่นปฏิบัติเพื่อมิให้ความเสียหายเกิดขึ้น

3. คดีปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนกฎใน ประเทศฝรั่งเศส

3.1 คดีปกครองในฝรั่งเศส

3.1.1 รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี หรือโดยนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะป็นรัฐกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการทั่วไปหรือไม่มีผลเป็นการทั่วไป การฟ้องเพิกถอนให้ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดอย่างไรก็ดี การฟ้องคดีประเภทนี้ ยังมีความสับสนอยู่ในตัวอยู่ กล่าวคือ หากเป็นการฟ้องเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว จะเรียกร่องค่าเสียหายด้วย ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือ ได้แย้งรัฐกฤษฎีกาที่มีผลทั่วไปและมีผลใช้บังคับแล้ว โดยอ้างว่ารัฐกฤษฎีกาไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่มีผลใช้บังคับกับตน คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น และปรากฏตามแนวบรรทัดฐานของศาลว่า หากต้องการโต้แย้งการปฏิเสธไม่แก้ไขรัฐกฤษฎีกาคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดแต่หากเป็นกรณีที่ย้ายปกครองปฏิเสธจะออกรัฐกฤษฎีกาประเภทดังกล่าว คดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

3.1.2. คดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยประธานาธิบดี ตามแนวบรรทัดฐานของศาล คดีประเภทนี้เป็นคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดเช่นเดียวกัน

3.1.3. การโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปที่ออกโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีซึ่งในกรณีนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์เพราะดูเหมือนแนวบรรทัดฐานนี้จะเป็นการให้เอกสิทธิแก่ข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะที่มีวิทยฐานะเป็นศาสตราจารย์ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ดังนั้น การโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด แต่การแต่งตั้งอาจารย์ที่มีวิทยฐานะเป็นผู้นำการอภิปราย การโต้แย้งคำสั่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งๆที่ทั้งสองตำแหน่งถูกกำหนดนิยามโดยกฎหมายฉบับเดียวกัน

นอกจากนี้ แนวบรรทัดฐานของศาลยังขยายขอบเขตการฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐออกไปถึงกรณีการโต้แย้งการแต่งตั้งข้าราชการที่แม้จะไม่ได้ทำโดยประธานาธิบดี แต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีด้วย

3.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในฝรั่งเศส

3.2.1 ระยะเวลาในการฟ้องนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย ให้มีกำหนดสองเดือน นับจากวันที่มีการแจ้ง เว้นแต่กรณีจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดซึ่งอาจสั้นกว่าสองเดือน เช่น การฟ้องโต้แย้งการเลือกตั้งท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีระยะเวลาฟ้องคดีภายในห้าวัน เพราะต้องการให้วินิจฉัยชี้ขาดอย่างรวดเร็ว เหตุผลที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เพียงสองเดือน นั้นก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครอง

มีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นานเกินไป ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วฝ่ายปกครองนิ่งเฉย การที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินกว่าสองเดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยาย ในกรณีเช่นนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะมีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนดสองเดือนดังกล่าว

3.2.2 ระยะเวลาในการฟ้องนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป ให้มีกำหนดสองเดือน นับจากวันที่มีการประกาศนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ ในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 ได้กำหนดวิถีทางที่จะให้มีการโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎได้อยู่เสมอ โดยมาตรา 3 แห่งรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่พิจารณาคำขอให้มีการยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่ากฎดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ต้น หรือจะไม่ชอบด้วยกฎหมายในภายหลังเพราะข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป หากฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายผู้ขอก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีทั่วไป คือสองเดือน การฟ้องดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกกฎ แต่ก็ต่างจากการฟ้องโต้แย้งกฎโดยตรงภายในระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะกรณีนี้ศาลไม่อาจเพิกถอนให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งแตกต่างกับการฟ้องคดีในกรณีนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ใช่กฎไม่ว่าคดีประเภทใดก็ตาม หากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลสมบูรณ์เด็ดขาดแล้ว จะยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมดังกล่าวขึ้นอ้างในการฟ้องคดีอีกเรื่องหนึ่งจะกระทำไม่ได้

กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสถือว่า นิติกรรมทางปกครองใดที่ไม่ได้โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะเวลาฟ้องคดี นิติกรรมนั้นจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลสมบูรณ์เด็ดขาดแล้ว การจะขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว เพราะเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่อาจกระทำได้ แต่กรณีที่ไม้อาจฟ้องคดีได้เพราะล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ก็ไม่ได้หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายในความเป็นจริง ดังนั้น กฎหมายปกครองฝรั่งเศสจึงยอมรับให้มีการกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ในการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี โดยความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวในทางคดีจำกัดเฉพาะในคดีของผู้ฟ้องคดีคนดังกล่าวเท่านั้น โดยกฎนั้นยังคงใช้บังคับกับบุคคลอื่นอยู่ซึ่งกรณีการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าในการฟ้องคดีเรื่องหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีอาจยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ โดยเรื่องที่จะนำมาฟ้องจะต้องสัมพันธ์กับกฎในลักษณะที่ว่าคำสั่งที่ถูกโต้แย้งเป็นมาตรการอันหนึ่งจากการปรับใช้กฎ ซึ่งความชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นขึ้นอยู่กับความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎดังกล่าว

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองศึกษากรณีกฎ

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าในคดีหมายเลขแดงที่ พ.44/2554 จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แม้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 ได้ดำเนินการประกาศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่นับขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ คดีตามคำฟ้องจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ที่จะพิจารณาพิพากษา

จากการศึกษาพบว่าหากการพิจารณาสถานะของคณะรัฐมนตรีผู้ออกกฎซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหารและสภาพบังคับของกฎที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการ โดยทั่วไปแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าผู้ออกกฎและการใช้บังคับกฎ มีความแตกต่างจากการออกกฎในฝ่ายบริหาร เมื่อพิจารณาเหตุผลเกี่ยวกับเนื้อหาของคดีซึ่งศาลจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงมีความเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็สมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนกฎ

ในการใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกฎหมายกำหนดให้ฟ้องได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งจากการนับระยะเวลาดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองพบว่า ศาลปกครองมีแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนกฎแบ่งเป็นห้ากรณี คือ กรณีที่หนึ่งวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้กฎ กรณีที่สองวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎเริ่มนับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ กรณีที่สามวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ทราบถึงกฎ กรณีที่สี่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้

ฟ้องคดีมีหนังสือให้หน่วยงานแก้ไขความเดือดร้อน และกรณีที่ห้าวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎเริ่มนับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้อง

การที่กฎหมายกำหนดให้สามารถฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2549 ประกอบกับ เงื่อนไขในการเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนกฎ จากการศึกษาจากแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการ ฟ้องเพิกถอนกฎพบว่าเมื่อมีการฟ้องคดีเข้ามายังศาลปกครองมีคดีจำนวนมากที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาเนื่องด้วยเหตุที่ว่าเป็นการฟ้องที่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่กฎดังกล่าวถือเป็นผลผลิตที่ได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อกฎดังกล่าวมีความไม่ชอบด้วย กฎหมายย่อมที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนออกไปโดยศาลปกครองที่นับเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบฝ่าย ปกครองทั้งนี้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนกฎ

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎต่อศาล ปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนือ อำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็น ธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือ กรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความ เสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยวรรคสองกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เป็นการนับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 49 การฟ้องคดี ปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้น กำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบท กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จากกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องเพิกถอนกฎของศาล ปกครองที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่ง

กำหนดให้สามารถฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับระยะเวลาในการฟ้องคดีที่ถูกต้องกำหนดไว้ในมาตรา 49 ที่กำหนดให้สามารถฟ้องได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งจากคดีหมายเลขแดงที่ พ.81/2555 ที่ได้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในประเด็นเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมีแนวทางในการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎว่า วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่มีการประกาศโดยวิธีการอื่นดังกล่าว และกฎนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีที่กฎหมายได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือมิได้มีการประกาศโดยวิธีการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงกฎนั้นตามความเป็นจริง สำหรับในส่วน ofบุคคลที่ยังไม่ได้เข้ามาอยู่ในบังคับของกฎในวันที่มีการประกาศใช้กฎ บุคคลผู้นั้นยังไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เงื่อนไขในการฟ้องคดีในส่วนของผู้มีสิทธิฟ้องคดี จึงมีความสัมพันธ์กับการเริ่มนับระยะเวลาดังกล่าว เพราะหากยังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎจะยังไม่เริ่มนับจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะตกเป็นผู้เสียหายก่อนจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองศึกษากรณีกฎที่สอดคล้องกับหลักการ แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย และกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไข ปัญหา ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาเหตุผลเกี่ยวกับเนื้อหาของคดีซึ่งศาลจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหารแล้ว จึงมีความเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาบังคับว่าต้องผ่านคณะรัฐมนตรี สมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดด้วย ซึ่งไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายและสมควรให้มีการใช้การ

ตีความโดยคำนึงถึงความสำคัญขององค์ผู้ใช้อำนาจออกกฎ และสถานะของกฎ ดังที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส เคยวินิจฉัยไว้

5.2 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนกฎ

เห็นควรแก้ไขเรื่องของการนับระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนกฎ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 “การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎสามารถฟ้องได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา และการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนกฎเห็นควรนำกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามที่กำหนดในมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้สามารถฟ้องคดีได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จากถ้อยคำดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงสมควรแก้ไขไปที่ต้นเหตุของปัญหาดังกล่าว คือส่วนของระยะเวลาในการฟ้องคดีที่กำหนดให้สามารถฟ้องได้ภายในเก้าสิบวัน โดยแก้ไขเป็น ให้การฟ้องเพิกถอนกฎนั้นไม่มีอายุความ หรือไม่มีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องเพื่อเพิกถอนกฎเช่นเดียวกับปัญหาที่สอง

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.