

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นวันแรกของการเปิดทำการศาลปกครอง จนถึงปัจจุบันนี้ก็เป็นเวลากว่า 6 ปีที่ศาลปกครองได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น มีข้อพิพาททางปกครองมากมายที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง และจากการที่ทุกวันนี้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพที่ทุกคนมีซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้มากขึ้น จึงพบเห็นการอ้างหลักสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ เพื่อขอให้ศาลให้การคุ้มครองตามสิทธิเสรีภาพที่ตนมีนั้นอยู่บ่อยครั้ง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครอง ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากศาลปกครองจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังจะต้องให้การคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย การคำนึงถึงแต่สิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนอาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะที่ความจำเป็นของฝ่ายปกครองอาจทำให้สิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอก็ได้ การทำหน้าที่ทั้งสองด้านให้ได้ดุลจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก แต่นั่นก็คือหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องปฏิบัติให้ได้ ซึ่งศาลปกครองเองก็พยายามค้นหาจุดสมดุลในการทำหน้าที่ของศาลปกครองอยู่เช่นกัน

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่มีการยกหลักความเสมอภาคขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กล่าวคือ มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่ง พบว่ามีบางคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการเลือกปฏิบัติอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงได้พิพากษาไปในทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เมื่อถึงชั้นพิจารณาอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าไม่มีการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด ศาลจึงพิพากษาไปในทางคุ้มครอง

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: บรรณสาร), หน้า 76.

การดำเนินงานของรัฐแทน หรือในทางตรงกันข้ามมีบางคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วไม่พบว่ามี การเลือกปฏิบัติอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงได้พิพากษาไปในทางคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐ แต่เมื่อถึงชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่ามี การกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ศาลจึงพิพากษาไปในทางคุ้มครองประชาชนแทน นอกจากนี้ยังมีอีกหลายๆ คดีที่ศาลจะต้องนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการวินิจฉัย ซึ่งก็มีการให้เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกันไปตามแต่ละองค์คณะที่รับผิดชอบตัดสินคดีนั้นๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันอยู่

จากการที่ศาลปกครองปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันนั้น อาจส่งผลให้มีการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกันไป และอาจทำให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้หลักความเสมอภาค ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ จากความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าว ได้นำไปสู่ความต้องการที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความที่มีความสำคัญยิ่งต่อโลกในยุคแห่งสิทธิเสรีภาพ และวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคทั้งที่ปรากฏในคำแถลงการณ์และในคำพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อศึกษาสาเหตุของการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกัน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

* คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 1006/2544 และ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.9/2546 ระหว่าง นายสรล สินุชก ผู้ฟ้องคดี กับ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้ถูกฟ้องคดี

* คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 816/2546 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.142/2546 (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีของหลักความเสมอภาค
2. เพื่อรวบรวมหลักความเสมอภาคของต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคของต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคมาปรับใช้กับศาลปกครองไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเฉพาะหลักความเสมอภาค รวบรวมหลักความเสมอภาคของต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเท่านั้น

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

แม้หลักความเสมอภาคจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและมีความเป็นสากล แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกัน ปัจจุบันมีคดีพิพาทเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคมากมายเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาคเป็นอย่างดี แต่ก็อาจมีการปรับใช้และตีความหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันไปเช่นกัน ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ และเอกสารอื่นๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ก่อให้เกิดองค์ความรู้ที่จะทำให้เข้าใจถึงแนวคิดทฤษฎีของหลักความเสมอภาค
2. ทำให้ทราบถึงหลักความเสมอภาคของต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค
3. ก่อให้เกิดแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคของต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคมาปรับใช้กับศาลปกครองไทย