

สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองในเกาหลีใต้

Understanding the Basic Legal Concept of Administrative Litigation in South Korea

วศิน ยิ้มแย้ม

Wasin Yimyam

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

Full-time Lecturer

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, Huamark, Bangkok, Bangkok 10240

Corresponding author E-mail: wasin.y@ru.ac.th

เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์

Yeam Arunotivivat

ตุลาการศาลปกครอง

ศาลปกครองกลาง ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

Judge of the Administrative Court

Central Administrative Court, Laksi District, Bangkok 10210

(Received: December 2, 2023; Revised: April 17, 2024; Accepted: April 30, 2024)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้สร้างหลักประกันในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามหลักนิติธรรมในแนวทางของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กร

ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา แต่ศาลปกครองของเกาหลีใต้มีลักษณะเป็นเหมือนศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรม กล่าวคือ เกาหลีใต้ไม่ได้แยกระบบศาลปกครองออกมาจากศาลยุติธรรม ถึงกระนั้น เกาหลีใต้ก็มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองเพื่อใช้กับการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในเกาหลีใต้มีคุณภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ต่างจากประเทศที่แยกระบบศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม

คำสำคัญ : ศาลปกครอง, กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครอง, เกาหลีใต้

Abstract

The constitutional framework of South Korea safeguards the fundamental rights of its citizens within a liberal democratic governance structure, ensuring adherence to the rule of law. Empowered as a check on state authority, the judiciary plays a pivotal role in assessing the legality of administrative actions. While administrative courts exist as specialized entities within the Court of Justice rather than as a separate system, South Korea has implemented specific procedural laws governing administrative cases. Consequently, the standards and outcomes of administrative cases, rulings, and directives align with those of nations that maintain a distinct administrative court system.

Keywords : Administrative Court, Administrative Litigation Law, Republic of Korea

1. บทนำ

ในปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายในสังคมรัฐทั่วโลก เนื่องจากประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญที่ใช้อำนาจรัฐต้องได้รับความชอบธรรมผ่านความยินยอมของประชาชน และเป็นระบอบที่ยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองผ่านกระบวนการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย¹

¹ Robert A. Dahl and Ian Shapiro, *On Democracy*, 2nd ed. (Yale University Press, 2015), p.37-38.

วัตถุประสงค์หลักของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศก็เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ ไม่ว่าการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจปกครอง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญหลักการหนึ่งที่ค้ำยันหลักประชาธิปไตยให้ยั่งยืนได้ คือ หลักนิติรัฐ² กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะถูกจำกัดด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ย่อมต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาโดยประชาชนเองโดยตรงหรือตราออกมาโดยองค์กรผู้แทนประชาชนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมา ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเรียกร้องให้รัฐจัดระบบการควบคุมหรือระบบการตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละรัฐย่อมมีการจัดระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแตกต่างกัน อาทิ ในฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ส่วนอำนาจในการควบคุมว่าการกระทำทางปกครองอย่างการออกกฎหรือคำสั่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ (Le Contrôle de Légalité des Actes Administratifs) ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (La Juridictions Administratives) หรือญี่ปุ่นให้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งหมด³ แต่ญี่ปุ่นก็จะมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา⁴ กล่าวได้ว่า ในแต่ละรัฐอาจใช้ระบบตุลาการที่แตกต่างกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม จากที่กล่าวมาข้างต้น ฝรั่งเศสเลือกใช้ระบบศาลคู่ (La Dualité de Juridiction)⁵ ส่วนญี่ปุ่นเลือกใช้ระบบศาลเดี่ยว แต่ไม่ว่าจะเลือกใช้ระบบศาลในรูปแบบใดย่อมมีเจตนารมณ์เดียวกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (La Separation des Pouvoirs) คือ ต้องการให้ตุลาการเข้ามามีบทบาทถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยการจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

² แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะใช้คำว่าหลักนิติธรรม แต่แท้จริงแล้วหลักการต่าง ๆ ที่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนเป็นหลักนิติรัฐทั้งสิ้น เช่น การบัญญัติให้มีระบบศาลคู่ (ผู้เขียน)

³ มาตรา 81 รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

⁴ วคิน ยัมแย้ม และเยียม อรุโณทัยวัฒน์, “การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศญี่ปุ่น”, วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 4, 1 (มกราคม-มีนาคม 2565), หน้า 13-28.

⁵ Jean-Marie Woehrling, “Le contrôle juridictionnel de l’administration en droit français”, in *Revue française d’administration publique*, 30 (1984), p.19-43.

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) (ต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า “เกาหลีใต้”) เป็นประเทศที่มีพัฒนาการในทางกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญจนเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศ ซึ่งในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง องค์กฤษฎากการในเกาหลีใต้ก็มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยนำเสนอเนื้อหาตามประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นแรก ระบบกฎหมายและระบบศาลของเกาหลีใต้ ประเด็นที่สอง ระบบกฎหมายปกครองของเกาหลีใต้ ประเด็นที่สาม ศาลปกครองแห่งเกาหลีใต้ ประเด็นที่สี่ การฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายของเกาหลีใต้ และบทสรุป ในตอนท้าย⁶

2. ระบบกฎหมายและระบบศาลของเกาหลีใต้

2.1 ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2488 สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต (Union of Soviet Socialist Republics: USSR) ต่างดำเนินนโยบายปลดปล่อยเกาหลีออกจาก การยึดครองของจักรวรรดิญี่ปุ่น จนกระทั่งเกิดสงครามเกาหลีขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2496 ผลแห่งสงครามดังกล่าวทำให้เกาหลีถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (Democratic People’s Republic of Korea) หรือ “เกาหลีเหนือ” และสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือ “เกาหลีใต้” ฉะนั้น ในส่วนที่กล่าวถึงประวัติศาสตร์การเมืองหรือระบบกฎหมายโบราณก่อนการปฏิรูปสู่ระบบกฎหมายสมัยใหม่ของ เกาหลีใต้ ผู้เขียนหมายถึงประวัติศาสตร์ของเกาหลีโดยรวมก่อนที่จะมีการแบ่งแยกประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อบทความนี้กล่าวถึงระบบกฎหมายสมัยใหม่ ผู้เขียนตั้งใจกล่าวถึงระบบกฎหมาย ภายในของเกาหลีใต้เท่านั้น ไม่รวมถึงระบบกฎหมายในเกาหลีเหนือในปัจจุบันแต่อย่างใด

ระบบการปกครองและระบบกฎหมายก่อนหน้าการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นสมัยใหม่ของ เกาหลีใต้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชีย คือ เป็นการปกครองในระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ สำหรับระบบกฎหมายในยุคโบราณของเกาหลีกล่าวกันว่าสามารถย้อนกลับ ไปกว่า 4,300 ปี นับจากปัจจุบัน กล่าวคือ ในรัชสมัยของราชวงศ์โกโจซอน (Gojoseon Dynasty)

⁶ บทความนี้มุ่งนำเสนอพัฒนาการและระบบการฟ้องคดีปกครองในเกาหลีใต้เพื่อเป็นความรู้ในการทำความเข้าใจ ระบบกฎหมายปกครองและระบบการฟ้องและดำเนินคดีปกครองเบื้องต้นเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า การศึกษา ระบบกฎหมาย ปกครองในเกาหลีใต้ (ซึ่งเป็นประเทศที่เจริญทัดเทียมเยอรมนีและฝรั่งเศส) ย่อมเป็นประโยชน์ให้ผู้ที่ศึกษาวิจัยกฎหมายปกครอง เปรียบเทียบใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อยอดในการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทย เนื่องจากเกาหลีใต้มีระบบคิดแบบ เอเชียความใกล้เคียงในระบบความคิดของไทยมากกว่าประเทศตะวันตก

มีการตรากฎหมายของตนเองขึ้นมา เรียกว่า กฎหมายแปดมาตรา (Pal-Jo-Geum-Beob) ซึ่งระบบกฎหมายโบราณของเกาหลีหรือกฎหมายแปดมาตรานี้ เกาหลีได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของขงจื้อ และระบบกฎหมายโบราณของจีน⁷

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว ระบบกฎหมายของเกาหลีก็มีการพัฒนาลักษณะของตนเองก็ยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกาหลีมีการพัฒนาระบบกฎหมายจารีตของตนเองจนมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบกฎหมายโบราณของจีน และพัฒนาเรื่อยมาจนมีการนำเอาระบบตุลาการสมัยใหม่เข้ามาในปลายรัชสมัยของราชวงศ์โชซอน (Joseon Dynasty)⁸ กล่าวคือ ระบบกฎหมายของเกาหลีได้รับการพัฒนาให้เป็นสมัยใหม่แบบตะวันตกในปี พ.ศ. 2437 โดยเริ่มต้นจากการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2438 (Court Organization Act 1895) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรศาลเป็นองค์กรที่เป็นอิสระแยกออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2488 เกาหลีถูกยึดครองโดยญี่ปุ่น ส่งผลให้โครงสร้างและแนวคิดของระบบกฎหมายของญี่ปุ่นได้ถูกนำมาใช้ในเกาหลี เมื่อเกาหลีได้รับเอกราชจากญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2488 และในปี พ.ศ. 2491 มีการสถาปนาประเทศเป็นเกาหลีใต้ขึ้น มีการนำระบบกฎหมายสมัยใหม่แบบเสรีนิยมตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศอย่างเต็มรูปแบบ⁹

การจัดทำรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับเอกราชภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญให้มีบทบัญญัติที่รับรองการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ออกแบบระบบรัฐบาลโดยกำหนดให้มีสถาบันอย่าง

⁷ ระบบกฎหมายแบบขงจื้อ (Confucian Legal Tradition) หรือระบบกฎหมายโบราณของเกาหลีที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของขงจื้อนี้มีลักษณะที่แตกต่างจากคำอธิบายของประเทศเสรีนิยมตะวันตก (เน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล) แนวคิดของระบบกฎหมายแบบขงจื้อเน้นไปที่การจัดระเบียบสังคม (Social Order) มากกว่าการให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับหน้าที่มากกว่าสิทธิของบุคคล กล่าวได้ว่า แนวคิดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนิยมที่มาจากโลกตะวันตกไม่มีปรากฏในระบบกฎหมายเกาหลีโบราณ อาทิ แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย แนวคิดลักษณะนี้ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายแบบขงจื้อ ขงจื้อเห็นว่าอำนาจไม่สามารถแบ่งแยกได้ ไม่มีบุคคลใดสามารถไปตรวจสอบการใช้อำนาจของกษัตริย์ได้ เนื่องจากพระองค์ได้รับมอบอำนาจจากเทพเจ้า โปรดดู Tom Ginsburg, “Confucian Constitutionalism? The Emergence of Constitutional Review in Korea and Taiwan”, in *Law & Social Inquiry*, 27, 4 (Autumn 2002), p.763-799, 766.

⁸ Kipyoo Kim, “Overview,” in *Introduction to Korean Law*, ed. Korean Legislation Research Institute (Springer, 2013), p.3-6.

⁹ Ibid.

ประธานาธิบดีและรัฐสภา ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้ในช่วงต้นของการก่อตั้งประเทศได้รับแรงอิทธิพลจากระบบกฎหมายยุโรปตะวันตก ระบบกฎหมายของญี่ปุ่น และระบบกฎหมายของกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ผสมผสานกับจารีตประเพณีดั้งเดิมของเกาหลีเอง จึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของเกาหลีใต้สมัยใหม่เป็นการผสมผสานระหว่างระบบกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อเกาหลีและจารีตทางกฎหมายของตนเอง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้มีพลวัตสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และกระแสโลกาภิวัตน์ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาเอกลักษณ์เฉพาะตัวเอาไว้ได้¹⁰

ระบบกฎหมายของเกาหลีใต้ในปัจจุบันมีความคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายของเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาพอสมควร อย่างไรก็ตาม แม้ช่วงหลังระบบกฎหมายของเกาหลีใต้จะได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามากขึ้นกว่าระบบกฎหมายของเยอรมนี แต่ระบบกฎหมายของเกาหลียังคงไม่มีการใช้คณะลูกขุนเข้ามาในการพิจารณาคดีในศาลยังคงใช้องค์คณะผู้พิพากษาในการตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและมีคำพิพากษากำหนดผลทางกฎหมาย ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาอาจประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 1 คน หรือจำนวน 3 คน แล้วแต่กรณี¹¹

2.2 ระบบศาลของเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้กำหนดระบบศาลในเกาหลีแบ่งออกเป็น 2 ประเภทศาล คือ ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

- 1) ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการของประเทศตามพระราชบัญญัติว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม¹² มาตรา 3 (แก้ไขเพิ่มเติม 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 โดยพระราชบัญญัติ เลขที่ 14470)¹³ กำหนดให้ศาลยุติธรรมในเกาหลีใต้มีทั้งสิ้น 7 ประเภท ได้แก่ ศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลอุทธรณ์ (High Court) ศาลจังหวัด (District Court) ศาลสิทธิบัตร (Patent Court) ศาลครอบครัว (Family Court)

¹⁰ Ibid., p. 3-6.

¹¹ Oh Seung Jin, "Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region," [online] Available from : http://scholarship.law.cornell.edu/lps_lsapr/6 [7 September 2023]

¹² แม้ว่าเกาหลีใต้จะปกครองในระบบสาธารณรัฐ มีโซราชอาณาจักรที่มีกษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ แต่เพื่อให้ผู้อ่านบทความเข้าใจเนื้อหาของบทความและสามารถเปรียบเทียบกับบริบทของกฎหมายและบริบทสังคมของไทยได้โดยง่าย ผู้เขียนจึงขอแปลกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเกาหลีว่า "พระราชบัญญัติ" แทน "รัฐบัญญัติ"

¹³ Article 3 of Act No. 14470 of Concerning Court Organization (Categories of Courts) 2016

ศาลปกครอง (Administrative Court) และศาลล้มละลาย (Bankruptcy Court) การจัดระบบภายในศาลของเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมของไทย กล่าวคือ ศาลเกาหลีใต้แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้นศาล ดังนี้ (1) ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุด คือ ศาลฎีกา (2) ศาลที่มีลำดับชั้นต่อมา คือ ศาลอุทธรณ์ โดยระบบกฎหมายเกาหลีใต้กำหนดให้ศาลสถิตบัตรอยู่ในระดับชั้นศาลอุทธรณ์ (3) ศาลแรกหรือศาลชั้นต้นที่เป็นศาลที่คู่ความต้องนำคดีมาฟ้องเป็นศาลแรก เว้นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลจังหวัด โดยศาลครอบครัว ศาลล้มละลาย และศาลปกครอง¹⁴ มีสถานะเป็นศาลชั้นต้น เช่นเดียวกับศาลจังหวัดด้วย¹⁵ กล่าวคือ ศาลชั้นต้นเป็นศาลที่รับฟ้องในคดีที่ตนมีเขตอำนาจพิจารณาเป็นศาลแรก ประชาชนต้องนำคดีมาฟ้องที่ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจก่อนจะนำไปฟ้องต่อศาลระดับอื่นก่อนไม่ได้

- 2) ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรศาลที่อยู่ในอีกระบบแยกออกจากกระบบศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญและตัดสินข้อพิพาทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด¹⁶ ทั้งนี้ ตามมาตรา 111 ของรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ ซึ่งนับแต่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญได้สถาปนาความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนจนกลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประชาชนให้ความเคารพ เชื่อถือ และศรัทธามากที่สุด¹⁷ โดยเหตุผลสำคัญเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และยังมีบทบาทสำคัญในการรักษาคุณภาพและความยุติธรรมทางการเมืองอีกด้วย¹⁸

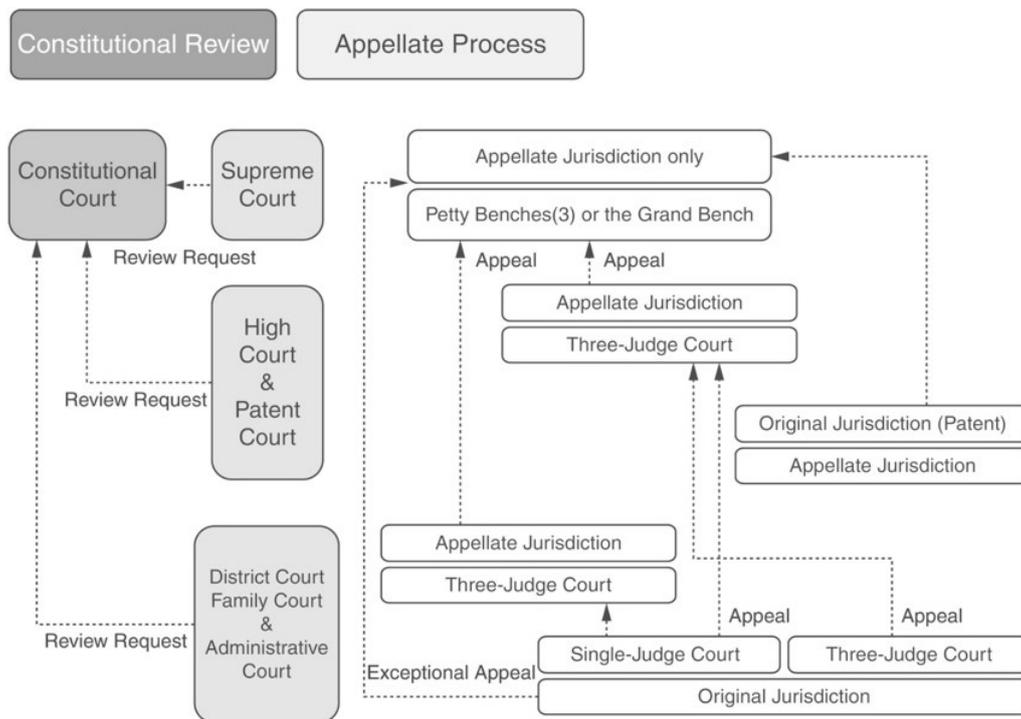
¹⁴ ศาลปกครองในเกาหลีใต้มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรม ไม่ได้ถูกแยกออกมาต่างหากอย่างในระบบศาลคู่

¹⁵ Supreme Court of Korea, “The Judiciary,” [online] Available from : <https://eng.scourt.go.kr/eng/links/links.jsp> [7 September 2023]

¹⁶ Joon Seok Hong, “Signaling the Turn: The Supermajority Requirement and Judicial Power on the Constitutional Court of Korea”, in *The American Journal of Comparative Law*, 67, 1 (2019), p.177-217, 180.

¹⁷ Hannes B. Mosler, “The Constitutional Court as a Facilitator of Fundamental Rights Claiming in South Korea, 1988–2018,” in *Rights Claiming in South Korea*, eds. Celeste L. Arrington and Patricia Goedde (Cambridge University Press, 2021), p.126-150, 127.

¹⁸ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, (Cambridge University Press, 2003), p.211.



ภาพที่ 1 ลำดับชั้นศาล ขั้นตอนการอุทธรณ์-ฎีกา และขั้นตอนการยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเกาหลีใต้¹⁹

จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาลของเกาหลีใต้ จะเห็นได้ว่าเกาหลีใต้ เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) และได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศในยุโรปตะวันตกโดยเฉพาะเยอรมนี ทำให้เกาหลีใต้มีการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และมีการจัดตั้งศาลที่มีความเชี่ยวชาญในคดีในขอบเขตของกฎหมายมหาชนและกำหนดวิธีพิจารณาคดีเฉพาะขึ้น แม้ว่าเกาหลีใต้จะไม่ได้แยกศาลปกครองออกมาจากศาลยุติธรรมดังที่ปรากฏในเยอรมนี แต่เกาหลีใต้ก็มีการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นศาลพิเศษ ดังจะกล่าวรายละเอียดใน ข้อ 3 เรื่องศาลปกครองแห่งเกาหลีใต้

¹⁹ Jongcheol Kim, “Courts in the Republic of Korea: Featuring a Built-in Authoritarian Legacy of Centralization and Bureaucratization,” in *Asian Courts in Context*, eds. Jiunn-Rong Yeh and Wen-Chen Chang (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), p.112-142, 114.

3. ระบบกฎหมายปกครองของเกาหลีใต้

3.1 ที่มาของกฎหมายปกครอง

รากฐานแนวคิดกฎหมายปกครองสมัยใหม่ของเกาหลีใต้มาจากยุคที่เกาหลี (ก่อนที่จะมีการแยกประเทศ) อยู่ภายใต้การปกครองหรือตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น ซึ่งในขณะนั้นระบบกฎหมายของญี่ปุ่นนำรับแนวคิดมาจากระบบกฎหมายของประเทศในทวีปยุโรปโดยเฉพาะระบบกฎหมายของเยอรมนีและฝรั่งเศส²⁰ ดังนั้น การพัฒนาระบบกฎหมายปกครองในเกาหลีได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายยุโรปผ่านการปกครองของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าญี่ปุ่นมาวางรากฐานระบบกฎหมายในเกาหลีแต่อย่างใด แต่เป็นอิทธิพลที่ได้รับผ่านการถูกปกครองโดยญี่ปุ่นเท่านั้น จากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าช่วงเวลาดังกล่าวญี่ปุ่นได้จัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม แต่ในส่วนเกาหลีภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นไม่มีการตั้งศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรมแต่อย่างใด ญี่ปุ่นกำหนดให้การพิจารณาคดีปกครองอยู่ในอำนาจของผู้พิพากษาญี่ปุ่น ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ปกครองและเกาหลีเป็นผู้ถูกปกครอง ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ระบบการพิจารณาคดีปกครองของเกาหลีในขณะนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน²¹

ภายหลังจากได้รับเอกราชช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เกาหลีใต้ถูกปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการต่อเนื่องกัน และรัฐบาลเหล่านี้ย่อมไม่สนับสนุนให้มีการดำเนินคดีทางปกครอง เนื่องจากการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. 2494²² (the Administrative Litigation Act 1951) แต่ก็เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาค่อนข้างสั้นไม่ครอบคลุมลักษณะการดำเนินคดีปกครอง เนื่องจากมีบทบัญญัติเพียง 14 มาตราเท่านั้น ส่งผลให้ขอบเขตของการฟ้องคดีปกครองยังคงอยู่ในวงจำกัด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำตามนโยบายของรัฐบาลเผด็จการยังมีอำนาจดุลพินิจค่อนข้างมาก²³ ฉะนั้น ในกรณีที่ศาลจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองได้ การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำทางปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ

²⁰ วติน ยัมแย้ม และเยียม อรุโณทัยวัฒน์, “การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศญี่ปุ่น”, วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 13.

²¹ Tom Ginsburg, “Dismantling the “Developmental State”? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea”, in *The American Journal of Comparative Law*, 49, 4 (2001), p.596.

²² ได้รับอิทธิพลมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองของญี่ปุ่น (ผู้เขียน)

²³ Seong Wook Heo, “The Codification of Administrative Law in South Korea,” in *Codification in East Asia: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*, ed. Wen-Yeu Wang (Cham: Springer International Publishing, 2014), p.161-165, 163.

ปกครองที่กระทบสิทธิตามกฎหมายของบุคคลผู้ซึ่งจะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองและต้องเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งใด ๆ ภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้อีก และการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวมีผลทางกฎหมายทันที แม้ว่าภายหลังจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2494 แต่เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย ดังนั้น ภายหลังได้รับเอกราชช่วงแรก การฟ้องคดีปกครองในเกาหลีใต้จึงมีจำนวนไม่มากนัก²⁴

3.2 การปฏิรูปกฎหมายปกครองในเกาหลีใต้

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ของประเทศเกาหลี ที่มาของหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง อาทิ หลักนิติธรรม (Principle of Rule of Law) หลักที่ไม่สามารถมอบอำนาจมหาชนให้องค์กรอื่นใช้แทนได้ (Principle of Non-Delegation) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) หรือหลักคุ้มครองความเชื่อถือว่าไว้วางใจต่อระบบกฎหมาย (Principle of Protection of Belief) ล้วนมีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดนิยามหรือรายละเอียดของหลักการดังกล่าวไว้ โดยจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายวิชาการพัฒนาหลักการทางกฎหมายปกครองต่อไป²⁵

ในเบื้องต้นต้องเข้าใจก่อนว่าระบบกฎหมายในสมัยใหม่ของเกาหลีใต้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศในยุโรปที่ใช้ระบบสกุลกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยเริ่มต้นจากการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่ง ดังนั้น ระบบกฎหมายปกครองก็เช่นเดียวกันกับระบบกฎหมายแพ่งคือ ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศที่ระบบสกุลกฎหมายลายลักษณ์อักษรในยุโรป ส่งผลให้พัฒนาการของกฎหมายปกครองของเกาหลีใต้มีทิศทางในการพัฒนาไปในลักษณะเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ ไม่มีการรวบรวมกฎหมายปกครองทั้งหลายให้มารวมอยู่ในฉบับเดียวกัน แต่จะมีการตรากฎหมายปกครองพื้นฐานหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง (the Administrative Litigation Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (the Administrative Procedure Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (the Administrative Appeals Act) กรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลฝ่ายปกครอง (Framework Act on Administrative Regulation) และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (the Personal Information Protection Act) เป็นต้น และนอกจากกฎหมายปกครองดังที่กล่าวมานี้ เรื่องอื่น ๆ จะถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง²⁶

²⁴ Tom Ginsburg, “Dismantling the “Developmental State”? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea”, in *The American Journal of Comparative Law*, p.596-597.

²⁵ Seong Wook Heo, “The Codification of Administrative Law in South Korea,” in *Codification in East Asia: Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*, ed. Wen-Yeu Wang, p.162.

²⁶ *Ibid.*, p. 161.

การปฏิรูปกฎหมายปกครองในเกาหลีใต้เริ่มขึ้นตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ในปี พ.ศ. 2524 โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ประธานาธิบดีชอน ดู-ฮวัน (Chun Doo-Hwan) กล่าวถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) มากขึ้นในการปราศรัยต่อประชาชน และมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ทางปกครอง พ.ศ. 2527 (Administrative Appeals Act 1984) เพื่อขยายขอบเขตการอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยแก้ไขให้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่สามารถยื่นอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำทางปกครองไม่เพียงแต่การกระทำที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากรวมไปถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอีกด้วย ลักษณะดังกล่าวทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ และมีอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการที่ไม่ชอบกฎหมายที่ออกโดยผู้ใต้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน เพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน และมีหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ เป็นประธานคณะกรรมการ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจควบคุมแก้ไขกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นที่ทำได้โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา แต่กฎหมายนี้ไม่ได้สร้างกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องคดีปกครองในเกาหลีใต้เริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลังปี พ.ศ. 2532 อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนเกาหลีใต้รับรู้ถึงความสำคัญของการควบคุมหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเพิ่มมากขึ้น เมื่อนายคิม ยอง-ซัม (Kim Young-Sam) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2535 ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม ได้เริ่มการปฏิรูปประเทศเน้นการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการจัดตั้งระบบบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Official Wealth Registration System) เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงก่อนและหลังรับราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม ได้ก่อตั้งคณะกรรมการด้านการปฏิรูปการปกครอง โดยสนับสนุนให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น และการปรับโครงสร้างของฝ่ายปกครอง อีกทั้งคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของเกาหลีใต้ต่างตีพิมพ์ผลงานทางวิชาการสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครอง ในช่วงของการปฏิรูปกฎหมายปกครองที่มีการมุ่งเน้นไปที่ความต้องการให้องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองมากขึ้น ซึ่งมีกฎหมายสำคัญดังนี้²⁷

²⁷ Kipyoo Kim, "Overview," in *Introduction to Korean Law*, ed. Korean Legislation Research Institute, p.87-88.

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ มาตรา 12 (1) ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขยายให้ครอบคลุมถึงการดำเนินพิจารณาทางปกครอง
- (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act 1998) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง และระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนี้ ยังรวมถึงการให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐานโต้แย้ง และกำหนดให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลประกอบ การตัดสินใจในการกระทำการของฝ่ายปกครอง²⁸

ผลของการปฏิรูปการปกครองประเทศเป็นประชาธิปไตยและการปฏิรูปฝ่ายปกครองควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เกาหลีใต้จึงถูกขนานนามว่า “Asian Tiger Phenomenon”²⁹ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบกฎหมายปกครองให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจำกัดและสามารถตรวจสอบได้ทั้งภายในฝ่ายปกครองเอง และองค์กรตุลาการมีผลสำคัญในการพัฒนาสังคมเกาหลีไปสู่ประชาธิปไตย สร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินจนนำมาสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้

4. ศาลปกครองแห่งเกาหลีใต้

เกาหลีใต้ได้รับอิทธิพลระบบกฎหมายสมัยใหม่จากเยอรมนีและระบบกฎหมายจากทวีปยุโรป ประกอบกับการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย จึงทำให้แนวคิดในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ การจำกัดการใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักนิติธรรมตามคติกฎหมายตะวันตก ถูกกล่าวถึงมากขึ้นในเกาหลีใต้ในช่วงเวลาดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกก่อตั้งขึ้น โดยมาตรา 111 ของรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและมีอำนาจอื่น ๆ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร³⁰ ทำให้เกาหลีใต้เปลี่ยนระบบศาลจากระบบ

²⁸ John Ohnesorge, “Chinese Administrative Law in the Northeast Asian Mirror”, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 16 (2006), p.126-127.

²⁹ Lisa Blomgren Amsler, Sun Woo Lee, and Won Kyung Chang, “Judicial Independence and Legal Infrastructure: Essential Partners for Economic Development: Participatory Governance in South Korea: Legal Infrastructure, Economic Development, and Dispute Resolution”, in *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 19 (2007), p.389.

³⁰ Joon Seok Hong, “Signaling the Turn: The Supermajority Requirement and Judicial Power on the Constitutional Court of Korea”, in *The American Journal of Comparative Law*, p.177-217, 180.

ศาลเดี่ยวไปเป็นระบบศาลคู่ คือ มีสองระบบศาลที่มีเขตอำนาจศาลต่างกัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม เมื่อเกาหลีใต้ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในปี พ.ศ. 2537³¹ ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2541 ได้มีการเปิดทำการศาลปกครองแห่งแรกขึ้นที่เมืองหลวงของประเทศ คือ ศาลปกครองแห่งกรุงโซล (Seoul Administrative Court) โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองแห่งกรุงโซลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไป คดีภาษีอากร และคดีแรงงาน แต่จากวันนั้นจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าเกาหลีใต้ได้เปิดทำการศาลปกครองที่กรุงโซลเพียงแห่งเดียวเท่านั้น โดยเหตุที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค จึงเป็นเหตุให้คดีปกครองที่มูลคดีเกิดอยู่นอกเขตอำนาจในทางพื้นที่ของศาลปกครองแห่งกรุงโซล คดีนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดและศาลอื่นที่มูลคดีเกิดแทน เช่น ศาลสาขาคังนิง แห่งศาลจังหวัดชุนซอน (Gangneung Branch Court of Chuncheon District Court) ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคต่อไปในอนาคต³² จึงอาจกล่าวได้ว่าเกาหลีใต้ ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจกว้างขวาง หรืออาจกล่าวได้ว่า มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ถือเป็นเขตอำนาจศาลยุติธรรมแต่เพียงศาลเดียว หากในการพิจารณาคดีแต่ละประเภทจะมีการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีต่างกันไปตามประเภทของคดีนั้น ๆ กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบกระบวนการยุติธรรมของเกาหลีใต้ และได้เปิดทำการศาลปกครองแห่งกรุงโซลแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้ศาลปกครองแห่งกรุงโซลถูกแยกออกไปจากระบบศาลยุติธรรมในลักษณะของระบบศาลคู่แต่อย่างใด³³

ในอดีต ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในศาลโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองจนถึงที่สุดก่อน หากโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับฝ่ายปกครอง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจึงจะสามารถนำคดีปกครองมาฟ้องต่อศาลได้ ภายหลังจากจัดตั้งศาลปกครอง หลักการในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในศาลได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลได้เลย ไม่ต้องโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองจนถึงที่สุดก่อนอีกต่อไป³⁴

³¹ Kuk Cho, *Litigation in Korea*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010), p.viii.

³² Article 2 of Act No. 4765 (Transitional Measures concerning Administrative Cases) 27 July 1994

³³ 박균성, “La Réforme du contentieux administratif en Corée sous l’angle du contentieux administratif en France”, in *지방자치법연구*, 8, 3 (2008), p.59-72, 61.

³⁴ Hee-Jung Lee, “The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea”, in *Journal of Korean Law*, 6 (2006), p.44-68, 48.

5. การฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายของเกาหลีใต้

5.1 ที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายปกครองในเกาหลีใต้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะการพัฒนาในระบบกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการโดยการฟ้องคดีปกครองต่อศาล ภายหลังได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกาหลีใต้ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง (Administrative Litigation Act) ในปี พ.ศ. 2494³⁵ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2491 ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ เกาหลีใต้ยังคงปกครองในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมภายใต้การปกครองของนายปาร์ค จุง-ฮี (Park Chung-Hee) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2522) ที่ได้มีความพยายามรวบอำนาจเข้าสู่ตนเอง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2515 เกิดความรุนแรงทางการเมืองขึ้นในเกาหลีใต้ ทำให้นายปาร์ค จุง-ฮี อาศัยจังหวะนี้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกว่า “ยูชิน” (Yushin Constitution) และอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวไล่อุปการศาสตราจารย์ที่ต่อต้านตนเอง³⁶ ออกจากราชการ³⁷ การสถาปนาให้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล (ประธานาธิบดีและฝ่ายปกครอง) มีอำนาจเหนือกว่าอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการเช่นนี้ทำให้ขาดขบวนการพัฒนาการขององค์กรในการพิจารณาข้อพิพาททางคดีปกครอง แนวคิดที่จะให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ใช้อำนาจปกครองแต่อย่างใด กล่าวคือ แม้จะมีกฎหมายให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานทางรัฐเป็นคดีปกครองต่อศาลได้ แต่การฟ้องคดีปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกาหลีใต้ก็มีข้อจำกัดมาก³⁸

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ภายหลังการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ของเกาหลีใต้ ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้องค์กรตุลาการในเกาหลีใต้มีบทบาทมากขึ้นใน

³⁵ ช่วงระหว่างสงครามเกาหลี

³⁶ ก่อนหน้านี้นักทฤษฎีเคยได้มีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหมายที่ตราออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ นายปาร์ค จุง-ฮี

³⁷ Tom Ginsburg, “Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation”, in *Journal Comparative Law*, 3 (2008), p.80-99, 85.

³⁸ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho (Edward Elgar Publishing, 2010), p.175-198, 177.

การใช้อำนาจตุลาการเข้าตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครอง ตามลำดับ กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้ ส่งผลให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองด้วยในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaint) ลักษณะดังกล่าวทำให้การฟ้องคดีปกครองในเกาหลีใต้ทุกวันนี้มีจำนวนมากขึ้น³⁹

เมื่อมีคดีปกครองมากขึ้น หลักกฎหมายปกครองที่ศาลฎีกาของเกาหลีใต้วางในคำพิพากษายกยบายจากตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็มีเพิ่มขึ้น เช่น หลักความได้สัดส่วน เป็นต้น⁴⁰ ดังที่กล่าวมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2537 เกาหลีใต้ได้ปฏิรูประบบในการฟ้องคดีปกครอง โดยยกเลิกหลักการดำเนินการอุทธรณ์ภายในตามกระบวนการก่อนฟ้องคดีปกครอง (Rule of Exhaustion of Administrative Appeal) ทำให้ประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิทางศาล สามารถดำเนินคดีในศาลได้ง่ายขึ้น โดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เลยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองก่อน หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ เป็นทางเลือก รวมถึงมีการจัดตั้งศาลปกครองในฐานะศาลชั้นต้นในการพิจารณาคดีปกครอง (First Instance of Administrative Litigation) และสามารถอุทธรณ์คดีปกครองต่อศาลอุทธรณ์ (High Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) ได้⁴¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง (the Administrative Litigation Act) ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด คือ รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ตราพระราชบัญญัติเลขที่ 14839 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 กฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วย บทบัญญัติ 46 มาตรา⁴²

³⁹ สถิติการฟ้องคดีปกครอง ใน พ.ศ. 2554 มีคดีปกครองจำนวน 16,924 คดี พ.ศ. 2555 มีคดีปกครองจำนวน 16,942 คดี พ.ศ. 2556 มีคดีปกครองจำนวน 17,777 คดี พ.ศ. 2557 มีคดีปกครองจำนวน 17,630 คดี และ พ.ศ. 2558 มีคดีปกครองจำนวน 18,270 คดี โปรดดู Supreme Court of Korea, “The Judiciary,” [online] Available from : <https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/proceedings/administrative.jsp> [5 November 2023]

⁴⁰ Supreme Court [S. Ct.], 2000Du7704, 24 August 2001.

⁴¹ Hee-Jung Lee, “The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea”, in *Journal of Korean Law*, p.47.

⁴² พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง See, The Korea Law Translation Center (KLT), “The Administrative Litigation Act,” [online] Available from : https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=45101&type=part&key=8#:~:text=The%20purpose%20of%20this%20Act,or%20the%20application%20of%20law%2C [10 September 2023]

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองในเกาหลีใต้ คือ ประการแรก เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิและประโยชน์จากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และประการที่สอง เพื่อประกันว่าจะมีการระงับข้อพิพาทอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายมหาชนและการบังคับใช้กฎหมาย⁴³

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในเกาหลีใต้ ศาลปกครองจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเป็นหลัก เว้นแต่กรณีที่ดีดังกล่าวมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เฉพาะให้นำใช้กฎหมายเฉพาะแทน⁴⁴ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agencies)⁴⁵ เกี่ยวกับคู่กรณีในคดีปกครอง⁴⁶ กระบวนพิจารณาในชั้นศาล การโอนคดี⁴⁷ ผลของคำพิพากษาในคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีเนื้อหาในการดำเนินคดีปกครองไม่ครบถ้วนครอบคลุมบางกรณี จึงมีการบัญญัติกำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Litigation Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีแพ่ง (Civil Enforcement Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (Court Organization Act) มาใช้ในคดีปกครองโดยอนุโลม⁴⁸ กล่าวคือ ในการฟ้องคดีปกครองศาลจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในการพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ ศาลจึงสามารถนำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้⁴⁹

⁴³ มาตรา 1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

⁴⁴ มาตรา 8 (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

⁴⁵ มาตรา 2 (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง “ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายและกฎ”

⁴⁶ มาตรา 12 ถึง มาตรา 17 พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

⁴⁷ มาตรา 7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

⁴⁸ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho, p.178.

⁴⁹ 박균성, “La Réforme du contentieux administratif en Corée sous l’angle du contentieux administratif en France”, in *지방자치법연구*, p.59.

5.2 บ่อเกิดของอำนาจในการโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครอง

5.2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (2) บัญญัติว่า “ศาลฎีกาเป็นศาลมีอำนาจพิพากษาให้เป็นที่สุดในการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ หรือการกระทำทางปกครองอื่น เมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นประเด็นแห่งคดี” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้กำหนดชัดเจนให้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแก่ศาลยุติธรรม โดยรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ไม่ได้กำหนดให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวเป็นของศาลที่จัดตั้งเป็นพิเศษแต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า แม้มีการจัดตั้งและเปิดทำการศาลปกครองแห่งกรุงโซลขึ้น ศาลปกครองก็มีฐานะเป็นเพียงศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรมเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองประจำกรุงโซลพิพากษาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลตน หากคู่ความต้องการอุทธรณ์ ก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองแห่งกรุงโซลไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาต่อไป กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของทางปกครองของฝ่ายปกครอง⁵⁰

5.2.2 กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

กฎหมายหลักที่เป็นบ่อเกิดอำนาจศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลในคดีปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง โดยกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยบทกฎหมายจำนวน 46 มาตรา กำหนดรูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่แตกต่างกันตามประเภทแห่งคดี (จะกล่าวต่อไปในข้อ 5.3 รูปแบบการฟ้องคดีปกครอง) อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไว้อย่างครอบคลุม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองจึงกำหนดให้พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Litigation Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีแพ่ง (Civil Enforcement Act) และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (Court Organization Act) มาใช้บังคับกับคดีปกครองโดยอนุโลม

⁵⁰ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho, p.177.

นอกจากกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการดำเนินคดีปกครองไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ในเกาหลีใต้ยังปรากฏว่ามีการตรากฎหมายพิเศษที่มีการกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย อย่างไรก็ตามในกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากรแห่งชาติ (Framework Act on National Taxes) มาตรา 56 (2) กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์ได้รับการเยียวยาจากการจัดเก็บภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลดังกล่าวจะต้องดำเนินการอุทธรณ์กับหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจเก็บภาษีก่อนจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ เป็นต้น⁵¹

5.2.3 บรรทัดฐานคำพิพากษา

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองหลายมาตรา มีลักษณะกำหนดหลักการที่กว้างและเป็นนามธรรม จึงทำให้มีประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองและอำนาจศาลหลายประเด็นที่ต้องได้รับการตีความโดยศาล อาทิ หลักการพิจารณาคดีของศาล หลักการมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น บรรทัดฐานคดีปกครองที่ถูกล่วงหลักไว้ก่อนจึงเป็นที่มาสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองในเวลาต่อมาด้วย⁵²

5.2.4 หลักกฎหมายปกครองทั่วไปหรือทฤษฎีทางกฎหมายปกครอง

ในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองทั่วไปหรือทฤษฎีทั่วไปทางกฎหมายปกครอง เกาหลีใต้และไทยมีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เริ่มแรกเป็นการนำเอาหลักกฎหมายปกครองทั่วไปหรือทฤษฎีทั่วไปทางกฎหมายปกครองจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของตนเอง จนมีการผสมผสานให้เข้ากับบริบทกฎหมายของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน ในช่วงเริ่มต้นภายหลังจากได้รับเอกราชเกาหลีใต้ได้อิทธิพลเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการพิจารณาคดีปกครองจากญี่ปุ่น และต่อมาก็ได้รับอิทธิพลกฎหมายปกครองและการพิจารณาคดีปกครองจากเยอรมนี การได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีกฎหมายญี่ปุ่นและเยอรมนี ส่งผลให้การดำเนินคดีปกครองของเกาหลีมุ่งเน้นไปทางการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลมากกว่าการตรวจสอบการอำนาจของฝ่ายปกครองโดยตุลาการ ซึ่งปรากฏร่องรอยของหลักกฎหมายเยอรมนีหลายประการในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกาหลีใต้ เช่น สิทธิฟ้องคดีปกครอง การกระทำทางปกครองที่สามารถฟ้องเป็นคดีพิพาททางปกครองได้⁵³

⁵¹ Ibid., p. 178.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., p. 178-179.

5.3 รูปแบบการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดรูปแบบการฟ้องคดีปกครอง 4 รูปแบบ ดังนี้

5.3.1 กรณีการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Appeal Action หรือ Recours pour Excès de Pouvoir)

การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอำนาจสำคัญในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเกาหลีใต้ได้แบ่งประเภทของคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁵⁴

(1) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Rescissory Action หรือ Le Contentieux D'annulation)

(2) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ปฏิบัติทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลบังคับ (Nullity-Confirming Action หรือ Le Contentieux de Constatation de Nullité)

(3) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย (Inaction's Illegality-Confirming Action หรือ Le Contentieux de Constatation de L'illégalité de Non-Décision)

สำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้หมายถึงการจัดเก็บภาษีอากร การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร การออกใบอนุญาตให้บริการ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนการกระทำทางปกครองใดที่ไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จะไม่อยู่ในเหตุแห่งการฟ้องคดีตามหมวดนี้ ฉะนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำทางปกครองตามหมวดนี้หรือไม่ ให้พิจารณาจากผลทางกฎหมายว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ เป็นสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกรณีการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเกาหลีใต้ จะเห็นได้ว่าตรงกับเขตอำนาจของศาลปกครองไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁵

⁵⁴ มาตรา 4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง

⁵⁵ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

นอกจากนี้ การยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากเป็นการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิ้นผลบังคับนั้น จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบกฎหมายในระดับ “ร้ายแรงและชัดเจน” (Serious and Clear) ในประเด็นระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีความใกล้เคียงกับของไทย กล่าวคือ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁶ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนในกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับร้ายแรงและมีความชัดเจนถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือกรณีที่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว หากศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองอาจรับคดีพิพาททางปกครองดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือที่รู้จักกันในชื่อ ระบบอุทธรณ์บังคับ (Les Recours Administratifs Préalables Obligatoires) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีการตราพระราชบัญญัติฉบับที่ 4770 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 (Act No. 4770, Jul. 27, 1994) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง ได้ยกเลิกระบบอุทธรณ์บังคับ กล่าวคือ นับแต่วันที่ 1 มีนาคม

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร...”

⁵⁶ มาตรา 49 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

พ.ศ. 2541⁵⁷ เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเฉพาะให้มีการอุทธรณ์ภายในก่อนเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องยื่นอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะบุคคลสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในก่อน⁵⁸

ในประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง จะเห็นได้ว่าแต่เดิมเกาหลีใต้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ แต่ปัจจุบันเกาหลีใต้ได้ยกเลิกระบบดังกล่าวไปแล้ว ซึ่งหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้ต้องการใช้สิทธิทางศาลสามารถฟ้องคดีปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองก่อน ในขณะที่ไทยยังคงใช้ระบบอุทธรณ์บังคับตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁹ กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไว้ หากกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ก่อนฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶⁰ กล่าวได้ว่าการฟ้องคดีปกครองของเกาหลีใต้ในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการเปิดกว้างให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิมากกว่าในไทย

⁵⁷ วันที่จัดตั้งศาลปกครองแห่งกรุงโซล

⁵⁸ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho, p.181.

⁵⁹ มาตรา 42 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

⁶⁰ มาตรา 44 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง”

5.3.2 การใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีโดยการฟ้องคดีต่อศาล (Party Action)

การใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีโดยการฟ้องคดีต่อศาลเป็นกระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายของคู่กรณีในคดี คดีประเภทนี้แตกต่างจากคดีพิพาทตามข้อ 5.3.1 กล่าวคือ กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีมากกว่าความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง เป็นต้น ซึ่งสามารถเทียบได้กับคดีที่ศาลมีเขตอำนาจเต็มในการพิจารณา (Recours de Pleine Jurisdiction)

สาระสำคัญในการฟ้องคดีประเภทนี้ ได้แก่⁶¹

ประการแรก ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สอง ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับ เช่น ประกาศยืนยันสิทธิหรือสถานะตามกฎหมาย ความเสียหายทางการเงิน ค่าชดเชย หรือมีค่าบังคับสั่งต่อหน่วยงานของรัฐ

ประการที่สาม หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอาจถูกนำมาพิจารณาในคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณี เพื่อพิจารณาถึงสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีโดยจะไม่มี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Administrative Dispositions) เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะอยู่ในระดับร้ายแรงและชัดเจนเท่านั้น

ประการที่สี่ หากพิจารณาจากเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีประเภทนี้แล้วจะเห็นได้ว่ามีขอบเขตกว้างมากกว่าในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัจจุบันการฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีส่วนมากเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กล่าวกันว่า ส่วนหนึ่งมาจากการพิจารณาคำอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง และศาลนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ประการสุดท้าย นักวิชาการด้านกฎหมายของเกาหลีใต้เห็นว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณี เป็นช่องทางสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเกาหลีใต้โดยองค์กรตุลาการ นอกเหนือจากกรณีการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เช่น

⁶¹ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho, p.181-182.

การกำหนดกฎเกณฑ์ทางปกครอง (Administrative Rulemaking) และยังเห็นว่า กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณี ศาลสามารถเยียวยาโดยวิธีการอื่นนอกเหนือจากเพิกถอนการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งห้ามหรือคำสั่งบังคับ เป็นต้น

โดยสรุป แม้ว่าการใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีโดยการฟ้องคดีต่อศาลจะมีความยืดหยุ่นสูงและให้อำนาจศาลในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากในทางกฎหมายปกครอง แต่การพิจารณาคดีตามกรณีนี้ถูกจำกัดโดยการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้การพิจารณาคดีปกครองซึ่งควรจะมีระบบวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลับถูกนำไปพิจารณาแยกเช่นเดียวกันกับวิธีพิจารณาของคดีแพ่งสามัญ และเมื่อพิจารณาลักษณะของการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีกับประเภทคดีปกครองของไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าตรงกับเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4)⁶² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลมีอำนาจเต็มในการพิจารณาพิพากษาคดี

5.3.3 การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Action)

การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กำหนดให้ประชาชนของเกาหลีใต้หรือผู้อยู่อาศัยในองค์กรปกครองท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อศาลใช้เพื่อแก้ไขหรือยุติการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยประชาชนหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง (L'intérêt à Agir) ทางกฎหมายในการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายเฉพาะกำหนด เช่น กรณียื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการลงคะแนนเสียงประชามติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงประชามติแห่งชาติ หรือการยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง (Public Official Election Act) เป็นต้น⁶³ แต่ในประเทศไทย การฟ้องคดีต่อ

⁶² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

⁶³ Hee-Jung Lee, “Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review”, in *Litigation in Korea*, ed. Kuk Cho, p.182.

ศาลปกครองเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อย่างน้อยผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶⁴ อาทิ ศาสตราจารย์ปฏิบัติศาสนกิจเป็นประจำและต่อเนื่องมายาวนานในศาสนสถานอันเป็นโบราณสถาน หรือผู้อาศัยในชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ หรือการดำรงชีพของสมาชิกในชุมชน ที่มีความประสงค์จะฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลคุ้มครองสิ่งเหล่านั้นที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ย่อมต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของตน หากไม่สามารถแสดงได้หรือศาลเห็นว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องยังไม่อาจรับฟังได้ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

5.3.4 คดีพิพาทระหว่างองค์กรฝ่ายปกครอง (Agency Action)

พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act) มาตรา 2 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีพิพาทระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐด้วยกันเอง องค์กรของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้มีเขตอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรฝ่ายปกครอง ในส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองคนละองค์กรพิพาทกัน เช่น ข้อพิพาทระหว่างข้าราชการจากราชการส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้บริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และข้อพิพาทภายในระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองเดียวกันหรือข้อพิพาทภายใน (Internal Disputes) เช่น ข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่นกับสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น⁶⁵ แต่ในประเทศไทย หากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทกันเอง จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561⁶⁶ เสียก่อน หากไม่ประสบความสำเร็จในการระงับข้อพิพาท จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

⁶⁴ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9”

⁶⁵ Hee-Jung Lee, “The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea”, in *Journal of Korean Law*, p.52.

⁶⁶ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 49 ง, วันที่ 6 มีนาคม 2561.

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าในขณะที่รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าแม้เกาหลีใต้จะจัดตั้งศาลปกครองและเปิดทำการศาลปกครองแห่งกรุงโซลขึ้น แต่สถานะของศาลปกครองแห่งกรุงโซล อยู่ในฐานะเป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรม เนื่องจากระบบศาลคู่ของเกาหลีใต้ได้แบ่งเขตอำนาจของศาลออกเป็น 2 ระบบศาลเท่านั้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม (ดูข้อ 2.2) ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การดำเนินคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁶⁷ แยกออกจากศาลยุติธรรม ในฐานะที่เป็นเสาหลักต้นหนึ่งขององค์กรตุลาการในระบบศาลคู่เทียบเท่ากับศาลยุติธรรม⁶⁸

ดังนั้น ในการฟ้องคดีของประชาชนเกาหลีใต้ในคดีที่กำลังจะมาเป็นคดีปกครองหรือคดีแพ่ง ผู้ต้องการใช้สิทธิทางศาลจะไม่มีปัญหาว่าตนเองฟ้องถูกศาลหรือไม่ เหมือนอย่างที่ปรากฏในกระบวนการยุติธรรมไทย อันเป็นเหตุให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นมา มาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีพิพาทใดอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด⁶⁹ เนื่องจากศาลยุติธรรมของเกาหลีใต้มีเขตอำนาจทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง เว้นแต่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ความแตกต่างประการสำคัญยิ่งกว่าเขตอำนาจศาลระหว่างเกาหลีใต้และไทย คือ วิธีพิจารณาคดีปกครองของเกาหลีใต้ยังใช้วิธีพิจารณาโดยใช้ระบบกล่าวหา (Adversarial System) ส่วนของไทยใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)⁷⁰ และการกำหนดให้มีการถ่วงดุลตรวจสอบดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรคณะโดยตุลาการผู้แถลงคดี

⁶⁷ มาตรา 197 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

⁶⁸ มาตรา 194 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

⁶⁹ มาตรา 4 วรรคสาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พุทธศักราช 2542 “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

⁷⁰ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2543

(Le Rapporteur Public) ซึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองของเกาหลีใต้ไม่มีระบบตุลาการผู้แถลงคดี หากแต่เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะตุลาการเท่านั้น

6. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งเกาหลีใต้แบ่งระบบศาลออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม และระบบศาลรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการจัดตั้งศาลปกครองในเกาหลีใต้ แต่ศาลปกครองของเกาหลีใต้ไม่ได้ถูกแยกออกไปจากระบบของศาลยุติธรรมแบบเดียวกับที่ปรากฏในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส และไทย เป็นต้น กล่าวคือ ประเทศเหล่านี้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกมาจากระบบของศาลยุติธรรม ในขณะที่เกาหลีใต้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบของศาลยุติธรรมในลักษณะศาลชำนาญพิเศษ มีสถานะเป็นศาลชั้นต้น คู่กรณีสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้

กระนั้น เกาหลีใต้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตั้งแต่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง และเพื่อสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสม อาจกล่าวได้ว่า แม้เกาหลีใต้จะไม่มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองให้เป็นอีกระบบศาลต่างหากเหมือนหลายประเทศในยุโรปและไทย แต่มาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจากการใช้อำนาจตามขององค์กรฝ่ายปกครองของเกาหลีใต้ ก็ไม่ได้ด้อยกว่าประเทศที่มีระบบศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากเกาหลีใต้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเฉพาะ ซึ่งแม้ว่าจะมีกระบวนการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา แต่ก็มีประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาไม่ต่างจากประเทศที่มีระบบศาลปกครองที่ใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน