รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย

REFORMATION GUIDELINES OF
THE ADMINISTRATIVE COURT SYSTEM IN THAILAND

โดย

ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

รายงานผลการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

2560

DPU

ชื่อเรื่อง: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้วิจัย: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน **สถาบัน:** มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

จำนวนหน้างานวิจัย: 286 หน้า

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด หลักการ และพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในปัจจุบัน (3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครอง

ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินงานของศาลปกครองมีปัญหาที่ต้องปฏิรูประบบศาลปกครองใน 4 ประเด็น ดังนี้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบโครงสร้างศาลปกครอง การที่แบ่งศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกเป็น 2 ชั้นศาลและคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมายโดยไม่มีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีตุลาการจำนวนจำกัดเป็นเหตุทำให้มีคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น และมีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ กับหลักความคุ้มค่า ทั้งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องโครงสร้างศาลปกครองที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ และชั้นของศาลที่จะอุทธรณ์ได้ในคดีปกครอง การแก้ไขสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคขึ้น

ในเรื่องระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้ การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องระบบการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองจึงจำต้องมีการพัฒนาระบบการคัดเลือกตุลาการ ในเรื่องการ

กำหนดระบบการคัดเลือกตุลาการที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างรอบด้านและความจำเป็น ต่อการร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญให้มากขึ้น

ในเรื่องระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การที่คดีปกครองไม่จำเป็นต้องมีทนายความ ช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ในคดีปกครองอาจไม่มีเงินจ้างทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีจึงไม่มีความรู้และศักยภาพเพียงพอ ในการทำหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองอีกทั้งคดีปกครองส่วนใหญ่ประชาชนจะเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพนักงานอัยการเข้ามาช่วยดำเนินคดีให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ กับหลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องประชาชนไม่มีทนายความ ช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง จึงจำต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงเพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง

ในเรื่องระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบกับหลักความคุ้มค่า ทั้งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจำต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง การให้ศาลปกครองรับฟ้องมาพิจารณาคดีก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

ABSTRACT

This research aims to (1) The concept of principles and development of the establishment of the Administrative Court of Thailand. (2) To study the state of law and administrative proceedings of the current Administrative Court. (3) To study the opinions of experts on the reform of the administrative court system.

The results of the research show that the Administrative Court has problems in reformation the Administrative Court system in four issues.

In matters relating to the administrative structure. The division of the court that ruled the case is governed by two courts, and the parties have the right to appeal the judgment or order in matters of fact and in legal matters, without limiting the right of appeal to the Supreme Administrative Court, which has limited jurisdiction. The lawsuit has increased. The number of lawsuits pending at the Supreme Administrative Court is increasing every year. The result is contrary to the concept of justice. And good governance principles. With the main value It is contrary to the intent of the Act establishing the Administrative Court. And the judicial process in 1999 on the structure of the Administrative Court relating to the appeal. And the class of the court to appeal in the ruling. Modifications can be made by setting up an Administrative Court of Appeal. Or the Administrative Court of Appeal

In the judicial system, the court ruled. Appointment of Judge of the Administrative Court According to the Act on the Establishment of the Administrative Courts and Judicial Procedures BE 2542 (1999), the judges of the Administrative Courts, both the Judiciary in the Administrative Court and the Judiciary in the Supreme Administrative Court, are from those who have graduated from other fields of law. This may cause problems with the quality of judgment of the Administrative Court. Appointment of Judge of the Administrative Court Postponement of the judicial hierarchy from the Administrative Court to the Judiciary of the Supreme Administrative Court must be reconsidered, resulting in lack of continuity. At the present time, the selection of judges for the Administrative Courts takes a long time. The problem of delays in the selection of the judiciary to judge judicial cases, as opposed to the concept of justice. Principles of Judicial independence And good governance principles related to the rule of law, morality, principle, transparency Principle of participation Accountability Principles of Value The judicial system of the Administrative Court is not fulfilled. Therefore, the judicial selection system must be developed. In determining the system

of selection of judges, the criteria for determining the suitability, suitability, and necessity It is important to be a member of the tribunal.

On the Rights of the People in Administrative Litigation. The lawsuit does not require a lawyer. Help draft and prosecute. Most people in the lawsuit may not have the money to hire a lawyer to help draft the lawsuit, so there is no knowledge and sufficient potential. In most cases, the public will file a lawsuit against a state agency or government official and a government agency or state official will file a lawsuit. The prosecutor's office assisted in prosecuting state agencies or state officials, making people unfavorable, unable to fight the case evenly. The result is contrary to the concept of justice. And good governance principles related to the rule of law, morality, principle, transparency Principle of participation Accountability With the main value I do not have a lawyer. Help draft and prosecute. The need to consider and amend the Act establishing the Administrative Court. And the method of judicial domination in 1999 on the appointment of a lawyer, volunteer or lawyer to work to help draft and prosecute the case.

In the case of the judicial system. The length of the lawsuit is a disqualification and restricts the right of the people to access the judicial process. The length of the lawsuit is too short to be unfair. The appeal period of the judgment or the order of the Supreme Administrative Court to the Supreme Administrative Court within 30 days from the date of the hearing of the judgment or order can not be extended by the extension of the appeal period or the order of the Supreme Administrative Court to the Supreme Administrative Court. The lawsuit is very unfair and the court has not ordered to file a lawsuit before the trial, so people are not protected as it should be unfair. The result is contrary to the concept of justice. Good Governance Principles, Moral Principles, Responsibilities and Principles of Value. It is contrary to the intent of the Act establishing the Administrative Court. And the judicial process, 2542(1999), must consider and amend the Act establishing the Administrative Court. And the judicial process in 1999 on the length of the lawsuit. Permission to extend the appeal period, sentence or order. The court ruled in favor of the case before the court ruling was not filed.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของบุคคลหลายท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านผู้เขียนผลงานวรรณกรรม หนังสือ ตำรา ผลงานทางวิชาการ รายงานการวิจัย เอกสาร สิ่งพิมพ์ บทความ ที่ผู้วิจัยได้นำหลักการ แนวความคิด หลักกฎหมายและข้อมูลที่มีความสำคัญมาใช้ เพื่อช่วยในการทบทวนวรรณกรรมและช่วยในการวิเคราะห์ รวมทั้งช่วยในการสรุปผลในงานวิจัยนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เจาะลึกทุกๆ ท่านที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลการวิจัย ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอ แนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่องานวิจัยฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณภูริวรา ชั้นไพบูลย์และเด็กหญิงณปภัช ธนโชตโภคิน ผู้ที่เป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอดจนทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

ดร.สรธร ธนโชตโภคิน
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

DPU

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพประกอบ	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	**1-9**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญ	8
1.5 ขอบเขตของการวิจัย	8
1.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย	9
1.7 ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย	9
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
2 แนวคิดและการทบทวนวรรณกรรม	**14-95**
2.1 ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการศาลปกครองไทย	14
2.1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปีพุทธศักราช 2476	17
2.1.2 การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในปีพุทธศักราช 2522	20
2.1.3 การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สู่การจัดตั้งศาลปกครอง	22
2.1.4 ความหมายของศาลปกครอง	24
2.1.5 โครงสร้างของศาลปกครอง	26
2.1.6 เขตอำนาจของศาลปกครอง	27
2.1.7 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลปกครอง	28
2.1.8 อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง	35
2.1.9 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	36
2.1.10 คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	39
2.1.11 วิธีพิจารณาคดีปกครอง	40
2.1.12 สาระสำคัญวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น	41

บทที่ หน้า

2.1.13 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด..... 51

2.1.14 การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง..... 54

2.1.15 การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด..... 55

2.2 แนวคิดการปฏิรูประบบศาลปกครอง 56

2.2.1 ความหมายของการปฏิรูประบบศาลปกครอง..... 60

2.2.2 ความสำคัญของการปฏิรูประบบศาลปกครอง 61

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบศาล 62

2.3.1 ระบบศาลเดี่ยว 62

2.3.2 ระบบศาลคู่..... 63

2.4 แนวคิดหลักความยุติธรรม 64

2.4.1 ความหมายหลักความยุติธรรม..... 64

2.4.2 ความสำคัญของหลักความยุติธรรม..... 66

2.5 ระบบการพิจารณาคดีของศาล 68

2.5.1 ระบบกล่าวหา..... 69

2.5.2 ระบบไต่สวน 71

2.6 หลักสิทธิของคู่ความที่ได้รับการพิจารณาคดี 2 ชั้นศาล 72

2.6.1 สิทธิการอุทธรณ์คดีแพ่งศาลยุติธรรม 74

2.6.2 หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์..... 76

2.6.3 คดีต้องห้ามอุทธรณ์..... 78

2.6.4 สิทธิการอุทธรณ์คดีปกครอง 81

2.7 แนวคิดหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ 82

2.7.1 หลักนิติธรรมความเป็นอิสระของศาล 83

2.7.2 หลักสากลความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ..... 83

2.7.3 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศไทย..... 85

2.7.4 ความเป็นอิสระของศาลกับสิทธิเสรีภาพประชาชน..... 86

2.7.5 หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในประเทศไทย 86

2.7.6 เหตุสำคัญที่ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความอิสระ 90

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล..... 92

2.8.1 ความหมายของธรรมาภิบาล 92

2.8.2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล..... 94

บทที่ หน้า

3 ศาลปกครองของต่างประเทศ **96-137**

3.1 ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส 96

3.1.1 การจัดตั้งศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส..... 97

3.1.2 โครงสร้างศาลปกครอง..... 99

3.1.3 ตุลาการศาลปกครอง..... 105

3.1.4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง..... 111

3.2 ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี..... 118

2.4.2.1 การจัดตั้งศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี..... 118

2.4.2.2 โครงสร้างศาลปกครอง..... 121

2.4.2.3 ตุลาการศาลปกครอง..... 124

2.4.2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง..... 130

4 การวิเคราะห์และผลจากการวิเคราะห์ **136-182**

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูล 136

4.1.1 การจัดตั้งศาลปกครองของต่างประเทศ..... 136

4.1.2 การจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย 138

4.1.3 วิเคราะห์สภาพปัญหาการดำเนินคดีปกครอง 139

4.1.4 ระบบโครงสร้างศาลปกครอง..... 144

4.1.5 ระบบองค์คณะศาลปกครอง..... 146

4.1.6 ระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง..... 155

4.1.7 ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง..... 157

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม..... 165

4.2.1 ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เจาะลึก 166

4.2.2 สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เจาะลึก 180

5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ **183-191**

5.1 สรุปผลการวิจัย..... 183

5.2 ข้อเสนอแนะ..... 188

5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ..... 188

5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต..... 191

DPU

หน้า

บรรณานุกรม **192-196**

ภาคผนวก **197-285**

ก แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างในการสัมภาษณ์เจาะลึก 197

ข คำให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ 199

ประวัติผู้วิจัย **286**

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	สถิติปริมาณคดีปกครองของศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค พ.ศ. 2554-2559	4
2	สถิติปริมาณคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2554-2559	5
3	สถิติปริมาณคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2544-2559	140
4	เปรียบเทียบระบบโครงสร้างศาลปกครองของต่างประเทศกับประเทศไทย	145
5	เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองชั้นต้น	147
6	เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	148
7	เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองสูงสุด	149
8	เปรียบเทียบการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครอง	165

DPU

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
1	กรอบแนวคิดการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย	9
2	แผนภูมิแสดงจำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด.....	141
3	แผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองจำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559.....	142
4	แผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองจำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559.....	143

DPU

บทที่ 1 บทนำ

การวิจัยแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ ขอบเขตของการวิจัย กรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 2 กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นแบ่งเป็น 3 ประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของประชาชนในรัฐ อำนาจบริหาร คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครองประเทศโดยนำเอากฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติไปบังคับใช้กับประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลในการตรวจสอบว่ากฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามหรือมีการละเมิดกฎหมายเหล่านั้นหรือไม่ ตลอดจนเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของประชาชนซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน “ศาล” จึงเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่สำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นผู้ใช้ “อำนาจตุลาการ” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 10 และหมวด 11 ว่าด้วย ศาล กำหนดให้มีศาลทั้งสิ้น 4 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การดำเนินคดีปกครองนั้นยังต้องดำเนินคดียังศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่ง และใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาคดี ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ทำให้ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า“ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่าง

เอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ (โภคิน พลกุล,2544: 1)

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานซึ่งในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้นต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความถึงรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะใช้อำนาจหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ (อักขราทร จุฬารัตน,2549: 8)

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าล่วงละเมิดเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,2538: 53)

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนามาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำ ให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดตั้ง เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้นจึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการตามกฎหมายเป็นครั้งแรก

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทำให้ประเทศไทยมีศาลปกครองอยู่ด้วยกัน 2 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งทั่วๆไป เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะซึ่งมีกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนและการพิจารณาพิพากษาคดี โดยตุลาการที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง

แต่ปัจจุบันศาลปกครองมีปัญหาหลายประการ[1] เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลปกครองเป็นอย่างมากพิจารณาได้จากจำนวนคดีข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นต้นและจำนวนคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดรวมทั้งคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติปริมาณคดีปกครองที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สถิติปริมาณคดีปกครองของศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค พ.ศ. 2554-2559

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี		คดีค้างการพิจารณา
	รับใหม่	พิจารณาเสร็จ	จำนวน
2554	5,915	5,882	33
2555	8,482	8,331	151
2556	9,675	9,319	356
2557	6,373	5,627	746
2558	7,898	5,931	1,967
2559	6,601	3,380	3,221
รวม	44,944	38,470	6,474

ที่มา: สำนักงานศาลปกครองข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

ปัจจุบันนี้มีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลปกครองเป็นอย่างมากพิจารณาได้จากจำนวนคดีข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองและจำนวนคดีที่อุทธรณ์ขึ้นสู่ศาล

[1] เหตุผลที่ผู้วิจัยทำการวิจัยจากเอกสารเกี่ยวกับการแสวงหาองค์ความรู้ทางด้านการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่อยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้วิจัยสามารถทำงานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลงได้ เป็นผลมาจากการที่ผู้วิจัยมีประสบการณ์ในการสอนกฎหมายปกครอง นอกจากนี้ผู้วิจัยมีประสบการณ์ในการเป็นทนายความ ไม่ต่ำกว่า 24 ปี ได้ดำเนินคดีว่าความคดีแพ่งและคดีอาญาในศาลยุติธรรมและยังมีประสบการณ์ในการเป็นผู้รับมอบอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองจำนวนหลายคดี

DPU

ปกครองสูงสุดมีจำนวนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติปริมาณคดีปกครองที่อุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สถิติปริมาณคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2554-2559

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี		คดีค้างการพิจารณา
	รับใหม่	พิจารณาเสร็จ	จำนวน
2554	2,352	2,133	219
2555	3,150	2,596	554
2556	3,341	2,401	940
2557	2,576	1,564	1,012
2558	3,253	1,400	1,853
2559	4,141	1,776	2,365
รวม	18,813	11,870	6,943

ที่มา: สำนักงานศาลปกครองข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

ปัจจุบันคดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองอีกทั้งบทบัญญัติบางประการยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของศาลปกครองพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค)

หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัดคดีต้องค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน และต้องส่งรายชื่อไปให้วุฒิสภารับรองก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดี เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานทางปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาต่าง ๆที่มีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน และมีปริมาณของการเกิดข้อพิพาททางปกครองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมากแต่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันยังก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบความยุติธรรมอัน

เนื่องจากสภาพปัญหาข้างต้นจึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้มีความยุติธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของศาลปกครองที่มีแนวนโยบายเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คือ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ผู้วิจัยตั้งคำถามการวิจัย (Research question) ไว้ว่า “ศาลปกครองในปัจจุบันมีปัญหากฎหมายประการใดบ้างและจะมีแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้นไปแนวทางใดและจะมีข้อเสนอแนะเป็นทางเลือกเมื่อนำไปปฏิบัติอย่างไร”

ผู้วิจัยเชื่อว่าจะได้คำตอบที่ถูกต้องน่าเชื่อถือและแก้ไขปัญหาได้ถูกต้องและตรงประเด็น โดยผลการวิจัยนี้จะได้นำไปใช้เป็นประโยชน์ในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติต่อไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด หลักการ และพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย

(2) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในปัจจุบัน

(3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครอง

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องหลายประการทำให้ศาลปกครองมีปัญหาในการพิจารณาคดี ได้แก่ ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของศาลปกครอง

2. การดำเนินงานของศาลปกครอง มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดี

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญ

"ศาลปกครอง" หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำความผิดของหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (ศาลปกครอง,2554: 17)

"อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง" หมายถึง หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,2537: 19)

"การปฏิรูประบบศาลปกครอง" หมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาของหน่วยงานราชการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรม ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การทำงานวิจัยนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาจาก หลักการ แนวความคิด และระบบกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตำรา รายงานการวิจัย บทความ คำพิพากษา สัมภาษณ์ถึงแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการผู้ที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

1.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

การดำเนินงานของศาลปกครอง
1.ด้านโครงสร้างศาลปกครอง
2.ด้านองค์คณะตุลาการศาลปกครอง
3.ด้านสิทธิของประชาชน
4.ด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

→

ประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดี
1. ด้านความรวดเร็ว
2. ด้านความเป็นธรรม
3. ด้านการยอมรับของคำพิพากษา

DPU

1.7 ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยนี้ต้องการวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์และแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการปฏิรูประบบศาลปกครอง เพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการวิจัยเอกสารวิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ เป็นส่วนหลักสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ โดยดำเนินการค้นคว้าเอกสาร ตำราวิชาการต่างๆ คำพิพากษาของศาล เอกสารอื่น ๆ ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ทั้งนี้ในส่วนของต่างประเทศและในประเทศที่เคยได้ศึกษามาก่อนแล้วสำหรับเป็นแนวทางในการศึกษาของประเทศไทยการเปรียบเทียบระบบศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศกับประเทศไทย การวิเคราะห์ปัญหาศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รวมไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย มีรายละเอียดดังนี้

(1.1) การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมเอกสารข้อมูลทางกฎหมายจากแหล่งข้อมูลต่างๆคือ

(1.1.1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นเอกสารข้อมูลหรือหลักฐานที่เป็นต้นเรื่อง (Originality) ได้แก่ข้อมูลจากต้นฉบับ

(1.1.2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารข้อมูลที่ได้ผ่านการวิเคราะห์หรือตีความจากบุคคลอื่นมาแล้ว ได้แก่บทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ของไทยและกฎหมายของต่างประเทศที่สำคัญ

(1.1.3) การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการโดยวิธีการวิเคราะห์จะได้ดำเนินไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive) ตามปรากฏการณ์และการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อที่จะแสวงหาข้อค้นพบจากการวิจัยอันนำไปสู่แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยต่อไป

(2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ การสัมภาษณ์เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการตลอดจนบุคคลผู้ที่มีประสบการณ์ต่อระบบศาลปกครองเพื่อตอบคำถาม ความคิดเห็นและเสนอแนะ

ความคิดเห็นในทุกแง่มุมของปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดวิธีในการวิจัยภาคสนามไว้ คือการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2.1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกแง่มุม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นได้ในทุกแง่มุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหาของการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยตลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย โดยที่ผู้สัมภาษณ์สามารถติดตามซักไซ้ไล่เรียงรายละเอียดปลีกย่อยที่น่าสนใจ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทีวิจัย ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลข้อเท็จจริงที่ลึกและกว้างในเรื่องนั้น ๆ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์และกรรณิการ์ สุขเกษม ,2547: 67) ผลที่ได้จากขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้สรุปและจัดทำกรอบแนวทางในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในขั้นตอนของการวิจัยต่อไป

(2.2) รายละเอียดของการดำเนินการ

(2.2.1) ประชากรในการสัมภาษณ์เจาะลึก[1] ประชากรเป้าหมายกำหนดจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจหน้าที่และประสบการณ์ในเรื่องที่ทำการวิจัย โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้ตอบคำถามและแสดงความคิดเห็นในทุกประเด็นของปัญหา อันจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกโดยผู้วิจัยสามารถที่จะซักถามข้อเท็จจริงและรายละเอียดปลีกย่อยที่สำคัญและน่าสนใจได้อย่างใกล้ชิด ผู้วิจัยได้แบ่งประชากรในส่วนนี้ออกเป็น 6 กลุ่ม ประกอบด้วยตัวแทนตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พนักงานอัยการคดีปกครอง นักวิชาการ ทนายความ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง กลุ่มละ 5 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 30 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

- นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิษณุโลก)
- ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น)

---

[1] บุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ทำการวิจัยมีอยู่ 6 กลุ่ม ได้แก่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พนักงานอัยการคดีปกครอง นักวิชาการ ทนายความ และตัวแทนภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เนื่องจากประชากรที่จะให้สัมภาษณ์นั้นจำเป็นต้องเลือกประชากรจากผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการวิจัย ซึ่งประชากรจะให้สัมภาษณ์เจาะลึกนั้นจำต้องเลือกประชากรจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการวิจัยเพื่อพิจารณาและให้ข้อมูลตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ เพิ่มเติมจากการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยจึงได้เจาะจงเลือกประชากรในส่วนนี้จำนวน 30 คน เพื่อความน่าเชื่อถือในการวิเคราะห์ข้อมูล

- นายภานุพันธ์ ชัยรัต (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด)

- นายวุฒิ มีช่วย (อธิบดีศาลปกครองกลาง)

- นายวชิระ ชอบแต่ง (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง)

กลุ่มที่ 2 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้แก่

- ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

- ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ (รองประธานศาลปกครองสูงสุด)

- นายประนัย วณิชชานนท์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

- ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

- ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

กลุ่มที่ 3 พนักงานอัยการคดีปกครอง ได้แก่

- นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ (รองอธิบดีอัยการสำนักงานคดีปกครอง)

- นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ (อธิบดีอัยการสำนักงานคดีปกครอง)

- นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ (อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดสำนักงานอัยการจังหวัดธัญบุรี)

- นางสาวฐิติพร กมลสุข (อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดสำนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี)

- นายนันทศักดิ์ พูลสุข (อัยการอาวุโสสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่ง)

กลุ่มที่ 4 นักวิชาการ ได้แก่

- ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล (ประธานหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

- รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง (อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

- รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล (คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

- ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ (ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

กลุ่มที่ 5 ทนายความ ได้แก่

-นายศิริ สุวัฒนานนท์ (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายรัฐธรรม)

-นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายชยุตม์แอนด์แอสโซซิเอทส์)

-นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายไวกูณฐ์ ไววิทย์ทนายความ)

-นายนิรุท ชัชวาล (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายวินเนอร์แอนด์แอสโซซิเอทส์)

-นายนัฐพล แตงโสภา (หัวหน้าทนายความประจำบริษัทสำนักงานกฎหมายและธุรกิจนัฐพลจำกัด)

กลุ่มที่ 6 ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง ได้แก่

- นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ (ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลจังหวัดจันทบุรี)

-พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ (นักนิติวิทยาศาสตร์เชี่ยวชาญ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์)

- นายสมชาย เฉยสกุล (กรรมการผู้จัดการบริษัท เอส.ที.พี เทคโนโลยี่ จำกัด)

-นายสุรเทพ พิพัฒนสุข (หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี)

- ดร.มาโนช นามเดช (ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุดสำนักงานศาลปกครอง)

(2.2.2) วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก

(ก) เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เจาะลึก ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง(ดูภาคผนวก ก) ประกอบกับวิธีการสนทนาเจาะลึกแบบมีส่วนร่วมและการสังเกตปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามที่ได้สังเคราะห์มาจากการวิจัยและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้ทำการวิจัยและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยลักษณะของคำถามที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มีอิสระในการตอบคำถามและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งไม่สร้างความอึดอัดหรือลำบากใจแก่ผู้ให้สัมภาษณ์

(ข) การติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิตาม วัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดหรือตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวก

(ค) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจดบันทึกและการบันทึกเสียง โดยได้ขออนุญาตการบันทึกเสียงจากผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อใช้ประกอบในการวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการโดยวิธีการวิเคราะห์จะได้ดำเนินไปตามแนวทางการวิจัย

เชิงคุณภาพ (Qualitative Data) อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive) ตามปรากฏการณ์ และการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลที่ได้จากขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้สรุปข้อมูลและจัดทำเป็นแนวทางกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในขั้นตอนของการวิจัยอันจะเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยต่อไป

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เหมาะสมในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไป

DPU

บทที่ 2

แนวคิดและการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้บูรณาการองค์ความรู้ จากการทบทวนวรรณกรรมโดยเสนอกรอบแนวคิดในการวิจัย และสมมติฐานของการวิจัยอันนำไปสู่แนวทางคำตอบของงานวิจัยเรื่องนี้ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป สำหรับในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยนั้นมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

2.1 ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการศาลปกครองไทย

การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายที่เรียกว่า Council of State ในประเทศไทย คือศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนาน และมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน และเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองด้วยระบบศาล องค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบของศาลปกครองนั่นก็คือ เคาน์ซิล ออฟ สเตด Council of State หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย Civil law เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชอาณาจักรเบลเยียม และสาธารณรัฐอิตาลี โดยหลักสภาดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมืองและการปกครองของประเทศดังกล่าว และอีกประการหนึ่งคือมีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Council of State มีวิวัฒนาการมาจาก “สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์” (curia regis หรือ Conseil du roi) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในศตวรรษที่ 13 ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งในการเสนอความเห็นใน

บรรดาข้อพิพาทถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์มีอำนาจทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจทางการตุลาการ แต่การใช้อำนาจทางตุลาการของสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นั้นจะทำหน้าที่เพียงการร่างคำวินิจฉัยถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงวินิจฉัย

ต่อมาสถาบันที่ปรึกษาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์ ได้ถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 โดยนโปเลียนโบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้กระทำการยึดอำนาจและรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 ได้จัดตั้งสถาบันขึ้นอีกครั้งหนึ่งในชื่อของ The Council of State วางรากฐานในปี ค.ศ. 1799 กล่าวได้ว่าสถาบันดังกล่าวนี้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาในด้านการปกครอง ร่างกฎหมายและทำหน้าที่ด้านการพิจารณาคดี (judicial role) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดียิ่งในทุกวันนี้ Council of State นี้ จึงเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของระบบกฎหมาย Civil law ซึ่งระบบกฎหมาย Anglo-American หรือในระบบกฎหมาย Common Law จะไม่มีสถาบันนี้ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาการหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการเกิดขึ้นของ Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาวิวัฒนาการแนวความคิดของระบบกฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบการศาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันว่า The Council of State เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง

สำหรับในประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายที่เรียกว่า Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปีพุทธศักราช 2417 และ Council of State สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นองค์กรสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ในการบริหารและตัดสินพิจารณาคดีสำคัญของประเทศช่วงระยะเวลานั้น และเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนามาสู่ศาลปกครองในปัจจุบัน

การจัดตั้ง Council of State เคาน์ซิล ออฟ สเตต ในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงเวลานั้นลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกกำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยึดครองประเทศเพื่อนบ้านเป็นอาณานิคม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศ เพื่อต้านทานการคุกคามจาก

มหาอำนาจตะวันตก เพราะประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่างๆ ว่าเป็นไปเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ยังมีความล้าหลัง ประเทศไทยจึงตกอยู่ในภาวะที่ถูกกดดันจากอิทธิพลของต่างประเทศอย่างหนัก ต้องพยายามทุกวิถีทางในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศเพื่อให้ได้รับการยอมรับให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปยุโรป เพื่อหลีกพ้นการครอบงำจากประเทศล่าอาณานิคมดังกล่าว (สำนักงานศาลปกครอง, 2552: 32-33)

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องของการจัดตั้งเคาน์ซิล ออฟ สเตด อาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เป็นได้เนื่องจากในขณะนั้น สมเด็จพระบรมชนกนาถได้เตรียมการในเรื่องนี้ไว้ในเบื้องต้น ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มจัดแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของไทยมาแต่เดิม ที่เป็นกฎหมายตราสามดวงให้มีความทันสมัย โดยในรัชสมัยของพระองค์นั้นเป็นการแก้ไขทีละเล็กละน้อย เปลี่ยนแปลงกฎหมายทีละจุด โดยที่ไม่ให้มหาชนรู้สึกตัว ทั้งนี้ ก็เพราะว่าในสมัยนั้นต่างประเทศต่างกดดันว่า กฎหมายของไทยยังล้าหลัง พระองค์แลเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ ให้มีความเป็นทันสมัยและเข้ากับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงอบรมเลี้ยงดูพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งยังดำรงพระอิสริยยศสมเด็จเจ้าฟ้าชายจุฬาลงกรณ์อย่างใกล้ชิด และเมื่อสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ทรงลาผนวชแล้ว ก็ทรงได้รับใช้ใกล้ชิดสมเด็จพระบรมชนกนาถที่ทรงกวดขันเรื่องราชการงานแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังทรงฝึกสอนราชศาสตร์แก่พระราชโอรสอย่างกวดขัน โดยได้ปูพื้นฐานความคิดทางการเมืองให้แก่เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ และจากการเลี้ยงดูอย่างใกล้ชิดนี้เอง จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์รับเอาแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาดำเนินการต่อไปตามหลักการใหญ่ๆ ทั้งพระราชดำริในทางการเมืองภายในและภายนอกประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหลายประการ ก็ได้ถูกนำมากระทำให้สำเร็จลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ สำนึกในเรื่องอาณาเขตที่ชัดเจนของราชอาณาจักรมาสู่สำนึกแห่งความเป็น “รัฐชาติ” (Nation State) อีกทั้งการเสด็จของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อ

ทอดพระเนตรการปกครองที่สิงคโปร์ เมื่อปีพุทธศักราช 2413 ก็ล้วนเป็นไปตามพระราชดำริของสมเด็จพระบรมชนกนาถเช่นกัน (นฤมล ธีรวัฒน์,2525: 343)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2411 พระองค์ก็ได้สานต่อพระราชปณิธานของพระบรมชนกนาถที่จะนำพาให้ประเทศไทยรอดพ้นการครอบงำจากประเทศตะวันตก เปิดทัศนวิสัยของพระองค์สู่โลกกว้าง ทันต่อโลกภายนอก ทันต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและประคับประคองชาติที่เริ่มวิกฤติให้อยู่รอดปลอดภัย

2.1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปีพุทธศักราช 2476

ภายหลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปีพุทธศักราช 2475 นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม)ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานกฎหมายปกครองและนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจในการบริหารการปกครองเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย หน่วยงานราชการต่างๆ ได้จัดองค์กรใหม่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญการปกครอง การเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายปกครองก็คงยังดำเนินการสอนเรื่อยมา และได้รับการบรรจุเป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรชั้นปริญญาตรีและเป็นวิชาบังคับวิชาหนึ่งในหลักสูตรวิชานิติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบันนายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม) เป็นผู้หนึ่งที่ประสงค์จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชนในลักษณะเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) หรือ เคาน์ซิล ออฟ สเตด ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอื่นๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐอิตาลี เคาน์ซิล ออฟ สเตดของกลุ่มประเทศเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เป็น “ศาลปกครอง” พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน แต่เนื่องจากเวลานั้นสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรที่จะตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาล”เนื่องจากสัญญาทางพระราชไมตรีเกี่ยวกับการถอนคดีจากอำนาจของศาลไทยยังมีอยู่ และหากไทยตั้งศาลใหม่ เกรงว่าต่างประเทศจะอ้างเอาเหตุการณ์การตั้งศาลใหม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงใช้ชื่อองค์กรดังกล่าวว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา”และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น

และให้มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ “สภาแห่งรัฐ” ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและมีหน้าที่คล้ายคลึงกับที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนงานของกรมร่างกฎหมายเดิมซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการกฤษฎีกา

(3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกา ออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกา และกรรมการร่างกฎหมาย โดยกรรมการกฤษฎีกานั้นจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญซึ่งได้แก่รัฐมนตรีทุกคน กรรมการกฤษฎีกานั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่รัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนกรรมการร่างกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย และรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่รัฐบาลสถานที่ทำการของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นอยู่ในอาคารหลังเดิมของกรมร่างกฎหมาย โดยตั้งใจว่าจะใช้ชั้นล่างของอาคารสำหรับงานร่างกฎหมาย และใช้ชั้นบนซึ่งเคยเป็นบัลลังก์พิจารณาคดีของศาลทรัพย์เชลยเป็นที่ทำการสำหรับศาลปกครอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีบทบัญญัติว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตรากฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจนั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าอะไรบ้างที่จะเป็นคดีปกครอง ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ

กฤษฎีกาจึงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามความพยายามในการผลักดันกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามเจตนารมณ์เมื่อแรกตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ยังคงดำเนินเรื่อยมา มีความพยายามในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งสำเร็จเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 กันยายน พุทธศักราช 2478 แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็พบอุปสรรคบางประการที่ทำให้ไม่อาจประกาศใช้ได้

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2492 รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 จัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ขึ้นเป็นคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยให้สิทธิแก่เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นอกเหนืออำนาจ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว แล้วแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นควร ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา จะยังไม่มีโอกาสทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติไว้แต่การมี “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” เมื่อปีพุทธศักราช 2492 ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชนอย่างไรก็ตาม ความพยายามในการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะการดำเนินการอาศัยหลักกฎหมายในทางแพ่งมากเกินไป หรือเพราะขาดการวางระบบการพิจารณาที่เหมาะสม จึงได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปแบบขององค์กรตุลาการ เพื่อให้สามารถดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

2.1.2 การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในปีพุทธศักราช 2522

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นักศึกษา นักวิชาการ และประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและทางวิชาการอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองในลักษณะดังกล่าว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง”ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและแยกศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม นับเป็นเวลา 100 ปีพอดี ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งเคาน์ซิล ออฟ สเตด ในปีพุทธศักราช 2417 เพื่ออำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนตามพระราชประสงค์ ที่แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเริ่มเป็นรูปเป็นร่างอีกครั้ง และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยที่ยังมิได้มีการวางรากฐานให้พร้อม กล่าวคือ การมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง การสร้างความเข้าใจให้ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเห็นชอบและยอมรับว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและสมเหตุสมผล และสุดท้ายซึ่งเป็นข้อสำคัญมากก็คือการวางรากฐานให้ประชาชนรู้สึกสำนึกในสิทธิอันควรมีควรได้ของตนกล้าที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. ... เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เดิม เพื่อวางรากฐานในเรื่องดังกล่าวอันจะนำไปสู่ความพร้อมในการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต แต่ไม่ทันที่จะได้เดินหน้าวางรากฐานการจัดตั้งศาลปกครองอย่างที่ได้วางแผนไว้แต่เดิมก็เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เสียก่อนหลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปแผ่นดินได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 แทนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองการดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงหยุดชะงักลงอีกครั้ง ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 แทน รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นได้แถลงนโยบายที่จะเร่งรีบจัดตั้งศาลปกครอง แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวบริหารงานได้เพียงปีเศษเท่านั้น การดำเนินการจึงยังไม่คืบหน้าจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมิได้บัญญัติเรื่องของศาลปกครองไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้น ได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาตามแนวความคิดเดิมที่เคยเสนอไว้เมื่อปีพุทธศักราช 2417 คือการวางรากฐานในด้านต่างๆ เพื่อให้พร้อมสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่า“กรรมการร่างกฎหมาย” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

กรรมการร่างกฎหมายนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีสำหรับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

สำหรับระบบการร้องทุกข์ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองต่อไปในอนาคตนั้น ได้นำเอา “ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง” มาใช้รวมทั้งมีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัย โดย “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” โดยการร้องทุกข์นั้นเริ่มจากเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา และไม่เสียค่าธรรมเนียม

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง และแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วน พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงาน

ของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” จะทำ “คำแถลงการณ์” โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เป็นการชี้ขาดเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาคำแถลงการณ์ แล้วจากนั้นจะปรึกษาหารือเป็นองค์คณะ เพื่อลงมติคำวินิจฉัยชี้ขาดและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย จะต้องระบุเหตุผลของการสั่งการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้รูปแบบและผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จึงไม่อาจถือว่ามีรูปแบบเช่นเดียวกับศาลปกครองได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน ในขณะที่การพิจารณาคดีในรูปแบบของศาลปกครองนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเด็ดขาดและฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตาม ความพยายามในการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” จึงยังคงดำเนินต่อไป

2.1.3 การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สู่การจัดตั้งศาลปกครอง

ในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. 2535 ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะ“พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน ๔ ปี” และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำมาตรการและแผนงานต่างๆ เสร็จแล้ว แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

ต่อมาใน พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความยุติธรรมทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” ดร. โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปแต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. 2539 ว่ารัฐบาลจะ “เร่งรัดผลักดัน...ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ดร.โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่เคยนำเสนอรัฐบาลที่แล้วต่อคณะรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลชำนัญพิเศษอยู่ในระบบศาลยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วให้ยึดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยให้ศาลปกครองมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามหลักการดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีแนวความคิดและความพยายามในการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน โดยคณะกรรมาธิการฯ เห็นด้วยกับข้อเสนอของเลขานุการฯ (ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) และคณะนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนที่เสนอให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่รัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวและได้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา (สำนักงานศาลปกครอง, 2553: 9-10)

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางก็ได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 จึงอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างงดงามในอีก 127 ปี ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช (สำนักงานศาลปกครอง, 2552: 77)

2.1.4 ความหมายของศาลปกครอง

ศาลปกครอง (Administrative Court) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน กล่าวคือ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538: 208) กล่าวว่าศาลปกครอง เป็นสถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทหรือที่โต้แย้งระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต หรือคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดประกอบกิจการ เป็นต้น

อมร จันทรสมบูรณ์ (2528: 29) ให้ความหมายของศาลปกครองว่า เป็นองค์กรที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ในขณะเดียวกันก็จะปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐด้วย

ประดิษฐ เอกมณี (2540: 182) ให้ความหมายว่า ศาลปกครองคือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งได้แก่คดีที่ราษฎรมีข้อพิพาทกับรัฐหรือกับคนของรัฐ หรือคนของรัฐพิพาทกันเอง และคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองโดยเฉพาะ

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ (2540: 11,17-18) กล่าวว่า ศาลปกครองมีความหมาย 2 นัย คือ นัยธรรมดา และนัยวิชาการ (เทคนิค) ตามความหมายธรรมดาหรือตามหลักภาษานั้น ศาลปกครองหมายถึง ศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีปกครอง (Administrative litigation) โดยเฉพาะ ในทางวิชาการเมื่อกล่าวถึงศาลปกครอง ย่อมเป็นที่เข้าใจในหมู่นักนิติศาสตร์ของนานาอารยประเทศว่า หมายถึง ศาลปกครองในระบบศาลคู่ ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายอังกฤษ จึงเรียกศาลปกครองดังกล่าวว่า ระบบศาลปกครองที่แยกต่างหาก (Separate System of Administrative Courts) คำว่าแยกต่างหาก (Separate) มีความหมายว่า ศาลปกครองในระบบศาลคู่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยเหตุนี้นักกฎหมายอังกฤษจึงกล่าวว่า ในประเทศของเขาไม่มีศาลปกครองซึ่งหมายถึงไม่มีศาลปกครองตามความหมายทางวิชาการ

สุจินต์ ทังสุบุตร (2523: 162) ได้กล่าวถึงศาลปกครองว่า เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนคู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในสายบริหาร หรือปัญหาระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นผู้น้อย

อมร รักษาสัตย์ (2541: 192) กล่าวว่า ศาลปกครองเป็นเพียงองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปของศาล เป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการกระทำทางปกครอง หรือการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น การควบคุมดังกล่าวจะได้ผลก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนได้อย่างจริงจังนั้น ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกหลายประการ เช่น ความสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรู้และความสำนึกในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอง ตลอดจนประสิทธิภาพของกลไกอื่นของรัฐในการควบคุมการกระทำทางปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2539: 6) ให้ความหมายของศาลปกครองไว้อย่างละเอียดว่า หมายถึง สถาบันที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายปกครอง) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ โดยศาลปกครองนี้จะมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ ตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนพอเพียงแล้วหรือไม่ ถ้าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถูกต้อง ศาลปกครองก็จะวินิจฉัยให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าว อย่างไรก็ตามอำนาจของศาลปกครองไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงขนาดสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการต่อไป รวมทั้งไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนเป็นคดีปกครองจะต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ศาลปกครอง (Administrative Court) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่าศาลปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลปกครองมีทั้งในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว (the single system of court) และในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ (the dual system of courts) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวนั้น ในทางปฏิบัติและตามสภาพความเป็นจริง ศาลปกครองมิได้แยก

ออกจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมดังเช่นอังกฤษ ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลชำนัญพิเศษมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านวิธีพิจารณาความและมีความรู้ด้านกฎหมายหรือการบริหารงาน รวมทั้งมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยเหลือในการทำสำนวนเช่นเดียวกับศาลแรงงานกลางและศาลภาษีอากรกลางที่มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับแรงงานและคดีภาษีอากร ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองจะแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยมีโครงสร้างการจัดองค์การ และการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรม ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองตามกฎหมายมหาชน

ประยูร กาญจนดุล (2523: 66) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของศาลปกครอง ไว้ดังนี้

(1) ต้องวางระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นสัดส่วนต่างหากจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นสัดส่วน

(2) ต้องให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาโดยให้ศาลปกครองประกอบด้วยตุลาการซึ่งไม่อยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง

(3) ให้อำนาจทั่วไปแก่ศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองทั้งหมดที่มิได้มอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา

กรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีองค์การหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วย จากความหมายนี้ ทำให้แยกสาระสำคัญของคดีปกครองออกได้เป็น 2 ประการ ประการแรก ต้องมีการฟ้องร้องในกรณีพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และอีกประการหนึ่ง ต้องมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณี

2.1.5 โครงสร้างของศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 8 กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคทั้งหมด 16 แห่ง โดยแยกออกเป็น ภาคเหนือ 3 จังหวัด (เชียงใหม่ พิษณุโลก แพร่) ภาคกลาง 2 จังหวัด (ลพบุรี สุพรรณบุรี) ภาคตะวันออก1 จังหวัด (ระยอง) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6 จังหวัด (ขอนแก่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ สกลนครอุดรธานี อุบลราชธานี) ภาคใต้ 4 จังหวัด (ชุมพร นครศรีธรรมราช ยะลา สงขลา) ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความ

สะดวกแก่ประชาชนในการฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองภูมิภาคได้เปิดทำการแล้ว 11 แห่งได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี และศาลปกครองนครสวรรค์

2.1.6 เขตอำนาจของศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลปกครองในที่นี้หมายความถึงเขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองแต่ละศาลมีเขตอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น

(1.1) ศาลปกครองกลาง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสอง สาม และสี่ กำหนดให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจตลอดท้องที่ 8 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร และในอีก 7 จังหวัดใกล้เคียง และมีเขตอำนาจในจังหวัดอื่นที่ยังมิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาคอื่น ทั้งยังอาจรับพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองภูมิภาคต่าง ๆ ที่มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ด้วย

นอกจากนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา พ.ศ. 2543 ข้อ 29 ยังได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองเพิ่มเติมอีก 2 ประการ ได้แก่

(ก) คำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลปกครองได้สองศาลหรือหลายศาล ไม่ว่าจะเป็นเพราะภูมิลำเนา เพราะสถานที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้

(ข) ในกรณีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร แต่ผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทยและไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางได้

(1.2) ศาลปกครองในภูมิภาค

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 103 กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาค มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่อาจเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคครบตามที่กำหนดไว้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศราชกิจจานุเบกษา

กำหนดให้ศาลปกครองในภูมิภาคที่เปิดทำการแล้วมีเขตอำนาจในจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับศาลปกครองนั้นเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

(2) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีเพียงศาลเดียวโดยตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่ามูลคดีจะเกิดขึ้นที่ใด หรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใดก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2.1.7 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลปกครอง

ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย มีการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยมีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีและระบบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันตามสาขากฎหมายนั้นๆ และตามความเหมาะสมกับประเภทของคดี ดังนั้นคุณสมบัติของตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภทจึงย่อมมีความแตกต่างกันไปด้วย

ตุลาการศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ตัดสินคดีแพ่งหรือคดีอาญาเพราะในคดีแพ่งและคดีอาญาจะเป็นเรื่องของการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนคดีปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อโต้แย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ คดีปกครองจึงเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ ตุลาการศาลปกครองจึงต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ในหลักกฎหมายมหาชนและมีประสบการณ์ในการบริหารรัฐกิจ จึงจะสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะได้(ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 120-121)

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วยตำแหน่งและจำนวนตุลาการในศาลปกครอง ดังนี้

(1) ตำแหน่งและจำนวนของตุลาการในศาลปกครอง

(1.1) ศาลปกครองชั้นต้น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 17 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลจะมีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองดังนี้

- อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

- ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

- ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 224 วรรคท้ายได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมีตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่มีความสำคัญในกระบวนพิจารณาอีก 2 ตำแหน่ง ได้แก่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ“ตุลาการผู้แถลงคดี”สำหรับตำแหน่ง “ตุลาการเจ้าของสำนวน” นั้น จะแต่งตั้งโดยตุลาการหัวหน้าองค์คณะนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นตุลาการหัวหน้าองค์คณะเองก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสาม กำหนดให้ “ตุลาการผู้แถลงคดี” จะแต่งตั้งโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น และต้องไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดี ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนพ.ศ. 2544 ข้อ 12 กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองกลางจะต้องประกาศกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครองภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนพ.ศ. 2544 ข้อ 8 กำหนดให้การจ่ายสำนวนคดีของอธิบดีให้แก่องค์คณะนั้น อธิบดีต้องกำหนดด้วยว่าตุลาการคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนั้น

(1.2) ศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 12 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วยตำแหน่งตุลาการ ดังนี้

- ประธานศาลปกครองสูงสุด

- รองประธานศาลปกครองสูงสุด

- ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด

- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 224 วรรคท้าย ได้กำหนดให้มีจำนวนของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนดโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสี่ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 12 ได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีตำแหน่งตุลาการในกระบวนพิจารณาอีก 2 ตำแหน่งที่สำคัญเช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “ตุลาการผู้แถลงคดี” อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีปกครองนั้น เป็นทำนองเดียวกันกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งโดยปกติแล้วตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้

(2) จำนวนตุลาการในองค์คณะ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 กำหนดให้จำนวนตุลาการในองค์คณะที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะ และสำหรับในศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องมีตุลาการอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(3) ที่มาและหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

(3.1) ที่มาของตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากตุลาการในศาลยุติธรรม กล่าวคือ

(ก) การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้น จะใช้ระบบเปิดบุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการในศาลปกครองได้โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ที่กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

(ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนดให้นำความในมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

จากมาตราดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่สามารถเข้ามาเป็นตุลาการในศาลปกครองได้อาจมาจากอาชีพข้าราชการผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้ ส่วนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และมีคุณสมบัติ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับศาลปกครองสูงสุด มาตรา 277 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และในการ

บริหารราชการแผ่นดินมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่งและ วรรคสองกำหนดให้ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 64 และมาตรา 64 วรรคสอง กำหนดให้มีการเปิดโอกาสให้วิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีทางวิชาการ โดยไม่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาล หรือตุลาการซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งอันจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องมีความโปร่งใส มีเหตุมีผลและมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ในกรณีที่อาจมีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล กฎหมายยังกำหนดให้ศาลใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์ และหากต้องลงโทษจำคุกหรือปรับก็กำหนดให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

(3.2) หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง โดยมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การกำหนดโทษทางวินัย การให้ออกหรือไล่ตุลาการออกจากราชการ การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการที่จะมีอายุครบ 65 ปี การออกระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ฯลฯ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) จึงถือว่าเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน โดยในจำนวน 12 คนนี้มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน และจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กำหนดให้

มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปีโดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ ติดต่อกันไม่ได้

นอกจากตุลาการศาลปกครองจะมีอิสระทางด้านโครงสร้างแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรการเพื่อประกันความเป็นอิสระอีก 3 ประการ ได้แก่

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 กำหนดให้การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้ หรือจ่ายให้แก่องค์คณะที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ หรือถ้ามิได้มีการจัดองค์คณะไว้ตามความเชี่ยวชาญหรือพื้นที่รับผิดชอบ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า การจ่ายสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้วการเรียกคืน หรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี

(2) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 249 วรรคห้า ได้กำหนดห้ามมิให้มีการโยกย้ายตุลาการศาลปกครองไปดำรงตำแหน่งอื่น เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น นอกจากเป็นกรณีการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีอยู่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลประทับรับฟ้องแล้ว และ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 27 ได้กำหนดวิธีการโยกย้ายตุลาการก็เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 28 ประกอบกับข้อ 1 (1) (ค) ของประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง อำนาจหน้าที่ของประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและการแต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2547 กำหนดให้เพื่อประโยชน์แก่ราชการศาลปกครอง ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้น ไปช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับเงินเดือนตายตัวตามบัญชีท้าย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อมิให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเป็นปัจจัยให้มีการใช้อิทธิพลต่อตุลาการศาลปกครองได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 280 กำหนดให้ศาลปกครองดำเนินการโดยมี "สำนักงานศาลปกครอง"เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 3 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่ งานธุรการของศาลปกครอง งานช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครอง งานสนับสนุนทางด้านวิชาการแก่ตุลาการศาลปกครอง

2.1.8 อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจของศาลปกครองนั้น ได้แก่ มาตรา 276 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 11 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้แตกต่างกันในแง่ของคู่กรณีในข้อพิพาทกับในแง่ของลักษณะของข้อพิพาท ดังนี้

(1) อำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 วรรคหนึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

(1.1) เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีดังต่อไปนี้

(ก) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

(ข) เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน

(1.2) ลักษณะของข้อพิพาทนอกจากต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีตาม (1) แล้ว ยังต้องเป็นเรื่องพิพาทอันเนื่องมาจาก

(ก) การกระทำ หรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ

(ข) การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(2) อำนาจศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 โดยส่วนใหญ่ยังคงอำนาจศาลปกครองไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกำหนดให้การรับรองว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นด้วยก็ได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีส่วนที่กำหนดไว้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ

(2.1) เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

(ก) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดขยายเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองให้ครอบคลุมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายนิยามหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 253 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

(2.2) เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (3) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาซึ่งจากความแตกต่างในสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับศาลปกครองทำให้เขตอำนาจศาลปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขยายและครอบคลุมได้มากกว่าที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2.1.9 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(1) ประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา 9 ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 72 แล้ว อาจจำแนกคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ต่อไปนี้

(ก) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

(ข) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(ค) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่ง

มอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆไว้ด้วยก็ได้

(ง) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

(จ) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดให้คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ฉ) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มี 2 กรณีได้แก่

(ก) การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(ข) การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(2) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(3) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(ค) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(ง) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2.1.10 คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง กำหนดไว้ 3 เรื่อง ได้แก่

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น (ศาลปกครอง,2554: 28)

คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มีดังนี้

(ก) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 223/2547 กรณีคำสั่งพักราชการข้าราชการทหารเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2551 กรณีคำสั่งย้ายข้าราชการออกจากตำแหน่งรองปลัดกระทรวงกลาโหม การสั่งขัง การลดขั้นเงินเดือน แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลทหาร

(ข) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (กต.) เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.15/2546 กรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตุลาการ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2550 กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประธานศาลฎีกา

ดำเนินการสอบสวนการกระทำตามหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คำสั่งลงโทษทางวินัยแท้ที่จริงแล้วคำสั่งข้างต้นเป็นคำสั่งทางปกครองแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งถูก กต. สั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป

(ค) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนัญพิเศษต่าง ๆ เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย ศาลเหล่านี้เป็นศาลชำนัญพิเศษที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงกำหนดว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

2.1.11 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

(1) วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในคดีแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ซึ่งโดยหลักแล้วต้องถือว่าคู่ความจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแพ่งจึงใช้ ระบบกล่าวหา ที่คู่ความจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนและหักล้างข้อโต้แย้งของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ศาลจะเป็นเพียงผู้กำกับให้การเสนอพยานหลักฐานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แล้วฟังข้อเท็จจริงไปตามที่มีการนำสืบแต่ในคดีปกครองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับราชการนั้น คู่กรณี อยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ในวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องใช้ ระบบไต่สวน โดยศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

(2) วิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยสภาพ

การเสนอคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำแถลง ฯลฯ โดยปกติจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเกือบทั้งหมด เพราะพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ก็มีการทำให้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในเรื่องวิธีพิจารณาคดีจึงเป็นวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยสภาพ และศาลก็จะได้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากการพิจารณาเอกสารหลักฐานซึ่ง

สามารถตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงได้ชัดเจนกว่าพยานประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ดี วิธีพิจารณาในระบบนี้ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณี หรือตรวจสอบวัตถุเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

(3) วิธีพิจารณาที่ใช้หลักการโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย

ในคดีปกครองถือหลักว่า เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชี้แจงหรือเสนอพยานหลักฐานเช่นใดแล้ว จะต้องให้โอกาสคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับทราบและได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของฝ่ายนั้นได้ ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสโต้แย้งนั้น โดยหลักแล้วศาลจะรับฟังและนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาไม่ได้

(4) วิธีพิจารณาที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจพิจารณาพิพากษาของตุลาการคดีปกครองใช้ระบบวิธีพิจารณาที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่าง ตุลาการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะประกอบไปด้วยตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ครบถ้วนมากที่สุด แต่ก็จะมีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการที่ไม่ได้อยู่ในองค์คณะ และองค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้พิจารณาสำนวนคดีอีกครั้งในภายหลัง ซึ่งเท่ากับเป็นการตรวจสอบการแสวงหาข้อเท็จจริงซ้ำอีกถึง 2 ครั้ง สำหรับตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นผู้เสนอคำแถลงการณ์หรือข้อเสนอในการตัดสินคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาก็มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ถ่วงดุลอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษา เพราะแม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นข้อวินิจฉัยขององค์คณะพิจารณาพิพากษาเท่านั้น แต่คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากจะเป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยคดีขององค์คณะได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นมาตรฐานเทียบเคียงการใช้ดุลพินิจหรือการให้เหตุผลขององค์คณะพิจารณาพิพากษาด้วย เพราะหากองค์คณะพิจารณาพิพากษาไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนหนักแน่นกว่าไว้ด้วย ทั้งนี้ โดยปกติ จะมีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาและคำแถลงการณ์ควบคู่กันเสมอ (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และจุฑามาส แก้วจุญกาญจน์, 2546: 152-153)

2.1.12 สาระสำคัญวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น

(1) หลักเกณฑ์และระยะเวลาการฟ้องคดี

(1.1) หลักเกณฑ์การฟ้องคดี

(ก) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี กล่าวคือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และคำขอท้ายคำฟ้อง ศาลสามารถกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน รวมทั้งก่อนฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(ข) การเสนอคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ กล่าวคือเขตอำนาจทางพื้นที่และเขตอำนาจในทางคดี การยื่นคำฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น โดยคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการครบตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวคำขอของผู้ฟ้องคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 33 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย สำหรับวิธีการยื่นคำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้และในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลดังกล่าวจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้ ในกรณีนี้ถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนด้วย

(1.2) ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 49 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือกรณีฟ้องขอให้เพิก

ถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือในการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับ แต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 มาตรา 51 กำหนดให้คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และมีข้อยกเว้นว่าถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(1.3) การตรวจคำฟ้อง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56 กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้วอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้น ๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะหรือองค์คณะดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดีที่ได้จ่ายไปแล้ว เว้นแต่จะมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหรือตุลาการในองค์คณะถูกคัดค้านหรือไม่ครบองค์คณะในกรณีโอนสำนวน หรือเมื่อองค์คณะนั้นมีคดีค้าง

พิจารณาเป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าและตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะนั้นขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

การจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องแต่งตั้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นไว้ด้วย เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 63 กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดีโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ คือ

(1) ตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคำฟ้องที่รับไว้เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องหรือคดีนั้นเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ โดยต้องส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีด้วยโดยให้จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(3) หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้นทำให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีกแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องทำคำให้การ แต่มีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(1.4). การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ

(1.4.1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณี (คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม) เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน และเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรมเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้าน หรือยอมรับคำให้การ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ และไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้ ทั้งนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่า จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและเหตุผลอันสมควร รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดีด้วยว่ามีเจตนาที่จะละเลยเพิกเฉยต่อคำสั่งศาลหรือมีเจตนาที่จะทิ้งฟ้องหรือไม่

(1.4.2) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลโดยหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงดังนี้

(ก) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 51 กำหนดให้การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคลในกรณีข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับฟังมายังไม่เพียงพอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมาให้ถ้อยคำต่อศาลได้ และศาลอาจกำหนดประเด็นที่ต้องไต่สวนเพื่อให้ผู้ที่รับคำสั่งศาลได้ทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเตรียมการมาให้ถ้อยคำชี้แจงต่อศาล โดยศาลจะทำหน้าที่ซักถามผู้ที่ถูกเรียกมาไต่สวน คู่กรณีพยาน หรือบุคคลอื่นที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนเองได้ โดยก่อนให้ถ้อยคำต่อศาลคู่กรณีหรือพยานต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนาหรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตน หรือกล่าว

คำปฏิญาณว่าจะให้ถ้อยคำตามสัตย์จริง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 53 วรรคห้า กำหนดให้เมื่อคู่กรณีหรือพยานให้ถ้อยคำต่อศาลแล้วเสร็จศาลจะอ่านบันทึกถ้อยคำให้ผู้ที่ให้ถ้อยคำต่อศาลทราบ หากผู้ให้ถ้อยคำไม่คัดค้านและเห็นด้วยศาลจะให้ผู้ที่มาให้ถ้อยคำต่อศาลลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

(ข) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 54 กำหนดให้การไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลภายนอกส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ต่อศาลได้ตามที่เห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอซึ่งการส่งเอกสารดังกล่าว ผู้อื่นหรือผู้กล่าวอ้างพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารจะต้องยื่นเอกสารที่เป็นต้นฉบับเท่านั้น เว้นแต่กรณีหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานที่รับรองว่าถูกต้องก็สามารถอ้างเป็นพยานหลักฐานได้ ทั้งนี้การอ้างเอกสารหรือหนังสือของทางราชการ แม้แต่ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาเอกสารหรือหนังสือที่เจ้าหน้าที่รับรองความถูกต้องยื่นต่อศาลก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 66 กำหนดให้หากตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ส่งพยานเอกสารหรือหนังสือของทางราชการที่เป็นต้นฉบับผู้ยื่นมีหน้าที่ต้องยื่นต้นฉบับเท่านั้น

(ค) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีความซับซ้อนเฉพาะทางที่ศาลและบุคคลโดยทั่วไปไม่อาจทราบรายละเอียดทางเทคนิคได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 53 กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อการศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีอันมิใช่การวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้ว ให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ซึ่งศาลจะต้องส่งสำเนารายงานหรือบันทึกการใช้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเห็นที่เป็นข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และศาลอาจมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ถ้อยคำต่อศาลประกอบรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญได้ โดยศาลอาจแจ้งกำหนดวันให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(ง) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 56 กำหนดให้การตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งอื่นใด ในกรณีที่ศาล

จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงยังสถานที่อื่นภายนอกศาล เพื่อตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาคดีได้ โดยการตรวจสอบดังกล่าวตุลาการเจ้าของสำนวนจะแจ้งกำหนดวันเวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบเป็นการล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ซึ่งคู่กรณีจะไปร่วมการตรวจสอบหรือไม่ก็ได้

(จ) การส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงยังศาลปกครองอื่นเป็นกรณีที่คู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่จะต้องเดินทางมาแสดงข้อเท็จจริงต่อศาลในการพิจาณาคดี อาจจะไม่สะดวกที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาที่ศาลปกครองชั้นต้นนั้น หากศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลปกครองชั้นต้นนั้นอาจส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกถ้อยคำพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานมายังศาลปกครองชั้นต้นนั้น

(ฉ) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 57 กำหนดให้การไต่สวนฉุกเฉิน กรณีบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายหรืออาจยากในการนำเสนอต่อศาล หรือคู่กรณีเกรงว่าพยานหลักฐานที่จะอ้างมาในคดีอาจจะสูญหายก่อนการไต่สวน หรือเป็นการยากที่จะนำมาเสนอต่อศาลในการไต่สวนบุคคลนั้นหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนฉุกเฉินได้ เมื่อศาลได้รับคำขอแล้วและได้รับฟังเหตุผลที่ขอแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้ไต่สวนฉุกเฉินต่อไป

(ช) การเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่ศาลปกครองดำเนินกระบวนพิจารณาระบบไต่สวน โดยศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาล ซึ่งศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (Audi Alteram Partem) โดยต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อกล่าวอ้างหรือข้อโต้แย้งของอีกฝ่ายหนึ่ง และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้นำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสนับสนุนข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างตลอดจนต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง(วรพจน์ วิศรุตพิชญ์,2544: 117)

(1.4.3) การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องคำชี้แจงของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้วไม่

ว่าในขณะใด หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่หลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก (ไม่ว่าจะครบ 4 ขั้นตอนแล้วหรือไม่) ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวน เมื่อจัดทำเสร็จแล้วก็ให้เสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งในการทำบันทึกสรุปสำนวนนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและคำขอของผู้ฟ้องคดี กำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี พร้อมทั้งจะต้องเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีว่าควรวินิจฉัยในแนวทางใดด้วย และเมื่อองค์คณะพิจารณาบันทึกสรุปสำนวนดังกล่าวแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งมีผลให้บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติมคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลไม่อาจรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีหลังจากนั้นให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่นให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ (เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบนี้กำหนดไว้อาจแถลงการณ์ด้วยวาจาได้) เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไป

(1.4.4) การพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

(ก) การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์คณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดีคำแถลง

เป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้นแต่ในกรณีดังกล่าวศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง นอกจากนี้แล้วคู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น

(ข) การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้วตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้ กรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่กรณีและการนำพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อคำ แถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้วหรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ จะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้ในการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นชอบของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าควรพิพากษาคดีอย่างไรความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ ซึ่งทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี

(1.4.5) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาองค์คณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันหลังจากนั้นเองหรือในวันอื่นต่อมาก็ได้ โดยรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีรายการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับถ้ามีโดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 วรรคสองกำหนดให้ศาล

ปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา และมาตรา 67 กำหนดให้การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ดังนั้นการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะจึงต้องเป็นไปตามความเห็นของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างมากในองค์คณะ แต่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างน้อยซึ่งมีความเห็นแย้งก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้สำหรับรายการคำบังคับนั้น มาตรา 72 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดให้การพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำ สั่งหรือสั่งห้ามการกระทำ ทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(ข) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(ค) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(ง) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(จ) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือ

เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ ความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่จะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ต้องพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดีและคำขอเยียวยาความเสียหาย โดยคำขอเยียวยาความเสียหายต้องเป็นคำบังคับที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะมีคำบังคับได้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 58/2545 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องระบุคำบังคับ (ถ้ามี) โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7) กำหนดให้ในบางกรณีอาจไม่มีคำบังคับ เช่น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 37 คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 72 คำสั่งของศาลเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 76 คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นต้น แต่ในการพิพากษาคดีศาลต้องกำหนดคำบังคับเสมอ และต้องระบุไว้ในคำพิพากษาด้วย

นอกจากนั้นแล้ว หากปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีหรือมีคำชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ฤทัย หงส์สิริ, 2555: 104)

2.1.13 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด

(1) หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์

(1.1) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ คู่ความทุกฝ่ายในคดี หรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมิได้มีการต่อสู้คดีเลยก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้

(1.2) ขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 101 กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต้องยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มิได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

(1.3) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

(1.4) การตรวจอุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุด

(ก) การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/1 กำหนดให้คดีอุทธรณ์ประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง มิได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้นในการตรวจและสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทางสำนักงานของศาลปกครองชั้นต้นก็จะนำคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพร้อมสำนวนคดีส่งไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีประเภทคำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะไม่ถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้นแต่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจะถูกตรวจโดยศาลปกครองสูงสุดด้วยเหตุผลที่ว่าการอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องการความรวดเร็วในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้คดีถึงที่สุดโดยเร็ว เช่น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้

พิจารณาด้วยเหตุคดีไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์นำคดีดังกล่าวไปฟ้องยังศาลอื่นเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไป ดังนั้นเมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเป็นตามไปหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์และดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลมีอำนาจออกคำสั่งรับให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขได้ เมื่อคำร้องอุทธรณ์คำสั่งได้รับการแก้ไขศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้วแต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

(ข) การตรวจอุทธรณ์คำพิพากษา

คดีอุทธรณ์คำพิพากษาจะถูกตรวจโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการอุทธรณ์หรือไม่ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎหมายศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ซึ่งคำอุทธรณ์จะไม่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาที่สมบูรณ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจะส่งคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้งว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือไม่เมื่อการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายตลอดจนได้ดำเนินกระบวนพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์และดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่อไป แต่หากคำอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้สมบูรณ์ครบถ้วน หรือหากเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

(ค) การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ แต่มีบางกรณีที่ศาลอาจไม่จำต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า

ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่จำต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจดำเนินกระบวนพิจารณาในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป สำหรับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองสูงสุด ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 กำหนดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

2.1.14 การนั่งพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(1) การนั่งพิจารณาคดี

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการนั่งพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

(2) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ ดังต่อไปนี้

(2.1) หากเห็นว่าอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมาย หรือยื่นโดยผิดระเบียบ ก็พิพากษายกอุทธรณ์นั้น โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2.2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องไม่ว่าด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่น ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2.3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้องก็พิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(2.4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกบางส่วนและผิดบางส่วน ก็พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษา

หรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้นนอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในบางกรณีได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

(ก) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควรให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ข) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(ค) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด และพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่เช่นนั้นแล้ว คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ได้

2.1.15 การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 114 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเมื่อได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้วศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ มาตรา 69 แห่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เองหรือศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดศาลนั้นจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์เป็นการล่วงหน้าเมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์โดยเปิดเผยวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลเลยในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

อุทธรณ์ ศาลจะงดการอ่านแล้วบันทึกไว้โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดอุทธรณ์แล้วจะต้องแจ้งการอ่านกลับมาให้ศาลปกครองสูงสุดได้ทราบผลการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบศาลปกครอง

กฎหมายของประเทศไทยนับแต่อดีตสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. 1781-พ.ศ. 1893) ปรากฏตามศิลาจารึกว่าประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร,2511: 1-2) และได้นำไปใช้บังคับต่อเนื่องถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยาอันเป็นกฎหมาย เรียกว่า “พระราชศาสตร์” ซึ่งรวมอยู่ในหลักพระธรรมศาสตร์ (R. Lingat ,1950: 27) ต่อมาในสมัยปฐมบรมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี รัชกาลที่ 1 ได้จัดทำกฎหมายตราสามดวงขึ้นใน พ.ศ. 2348 และปรับปรุงแก้ไขใช้บังคับในช่วงเวลานั้นซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญ ๆ เช่น กฎหมายลักษณะดำน้ำ ลุยเพลิง กฎหมายลักษณะผัวเมียโดยยังมีอิทธิพลของพระธรรมศาสตร์ในหลักกฎหมายที่ได้บัญญัตินั้นด้วย (พระยานิติศาสตร์ไพศาล,2502: 114-115)

ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับชาติทางตะวันตกมากขึ้นและมีการทำธุรกิจค้าขายอย่างกว้างขวางประเทศไทยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระบบการปกครองอย่างมากและไทยต้องเสียเอกราชทางการศาลตาม “สนธิสัญญาเบาว์ริง” ซึ่งทำกับสหราชอาณาจักรหลังจากทำสนธิสัญญาเบาว์ริงแล้วได้มีชาติอื่น ๆ เข้ามาขอเจรจาทำสนธิสัญญาตามแบบอย่างสหราชอาณาจักรอีกหลายชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐโปรตุเกส ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งการเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้น มีผลทำให้คนต่างชาติหรือคนในบังคับต่างชาติกระทำผิดต้องนำขึ้นศาลกงสุลต่างชาติ ซึ่งทำให้ไทยเสียเปรียบในเรื่องอำนาจทางการศาล และสร้างความเดือดร้อนยุ่งยากในการปกครองเป็นอย่างมาก

ต่อมาในสมัยของรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครองราชย์ พระองค์ทรงได้ปฏิรูประบบกฎหมายและระบบศาลใหม่โดยได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2534 เพื่อปฏิรูประบบศาลยุติธรรมขึ้นใหม่ และได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายฝ่ายตะวันตกมาเป็นที่ปรึกษากฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีทั้งชาวต่างชาติเช่น ชาวสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยี่ยม (Rene´ Guyon,1919: 9-10) เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลยุติธรรม ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญ

ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2477 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 ศาลทั้งหลายจึงต้องสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2478 จึงมีชื่อเรียกกันโดยรวมว่า “ศาลยุติธรรม” (เดือน จิตรกร,2532: 2)

ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของรัฐตามหลักการและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ศาลยุติธรรมมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบหลักที่สำคัญ คือการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย สะดวก รวดเร็ว และมีความเที่ยงธรรม แต่กระนั้นก็ตามผลของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลยุติธรรมนั้นก็อาจย่อมจะต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้องทำให้อำนาจของศาลยุติธรรมจึงต้องมีขอบเขตอำนาจที่ถูกต้องและเหมาะสม กล่าวคือจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่รับผิดชอบภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นสาเหตุนี้เองทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ จึงได้บัญญัติให้ศาลหรือผู้พิพากษาและตุลาการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้กรอบความชอบธรรมให้เป็นไปในขอบเขตแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ศาลหรือผู้พิพากษาและตุลาการสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออำนาจของผู้ใดและมีความชอบธรรมในการพิจารณาในแต่ละชั้นศาล เพื่อการกลั่นกรองตรวจสอบการวินิจฉัยพิพากษาคดี จึงต้องมีการจำแนกชั้นศาลออกมาในการจัดรูปองค์กรของศาลยุติธรรม ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 1 กำหนดให้โครงสร้างศาลยุติธรรมมี 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา (ดุษฎี หลีละเมียร,2541: 5-19)

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

การกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าล่วงละเมิดเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมี

กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนามาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำ ให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งจนเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 ทำให้เกิดมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการตามกฎหมายเป็นครั้งแรก

ปัจจุบันคดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองอีกทั้งบทบัญญัติบางประการยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการของศาลปกครองพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค)

หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัดคดีต้องค้างอยู่

ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน และต้องส่งรายชื่อไปให้วุฒิสภารับรอง ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดี เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของศาลปกครองที่มีแนวนโยบายเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

คือ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.2.1 ความหมายของการปฏิรูประบบศาลปกครอง

คำว่า "ปฏิรูป" มีความหมายตามพจนานุกรมแห่งราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า ปฏิรูป หมายถึง สมควร เหมาะสม ปรับปรุงให้สมควร เช่น ปฏิรูปบ้านเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูป หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขให้ดีขึ้นหรือหมายถึง การปรับปรุงแก้ไขข้อปฏิบัติที่บกพร่องผิดพลาดที่ผ่านมา กฎหรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ปฏิบัติมานอกจากจะไม่เกิดประโยชน์แล้วยังก่อให้เกิดโทษและความเสียหายแก่ส่วนรวม การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขทั้งระบบใช้การกระทำภาคปฏิบัติอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอนผ่านความเห็นชอบร่วมกันหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง เพื่อนำไป สู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ที่ดีกว่าและเป็นที่ยอมรับได้ในสังคมโดยรวม

คำว่า "ระบบ" มีความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า ระบบ คือ ระเบียบเกี่ยวกับการรวมสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนให้เข้าลำดับประสานเป็นอันเดียวกันตามหลักเหตุผลทางวิชาการ หรือหมายถึงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติซึ่งมีความสัมพันธ์ ประสานเข้ากัน โดยกำหนดรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบบ หมายถึง ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นโดยที่ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเหล่านั้น สามารถทำงานได้อย่างอิสระ แต่มีปฏิสัมพันธ์ในการดำเนินงาน เพื่อแก้ปัญหาหรือช่วยให้การทำงานนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ส่วนคำว่า "ศาลปกครอง หมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการกระทำทางปกครองของหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ"

เมื่อรวมคำทั้งสามคำเข้าด้วยกันเป็นคำว่า "การปฏิรูประบบศาลปกครอง" ผู้วิจัยต้องการให้ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาของหน่วยงานราชการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรม ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.2.2 ความสำคัญของการปฏิรูประบบศาลปกครอง

คดีปกครอง[1] เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือผลประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหากรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเพื่ออำนวยความเป็นธรรม ทำให้คดีปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่ง[2] โดยเฉพาะวิธีพิจารณาคดีแพ่งเป็นระบบกล่าวหาที่กำหนดให้คู่ความมีภาระการพิสูจน์ความจริง ตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ต่าง ๆ เป็นของโจทก์ผู้นำเสนอคดีของตนสู่ศาลและจำเลยเป็นฝ่ายที่จะต้องหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ศาลจะทำหน้าที่เป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ส่วนคดีปกครองเป็นระบบไต่สวนซึ่งประชาชนจะมีสถานะที่ด้อยกว่าหน่วยงานของรัฐโดยเปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้มากกว่าที่ปรากฏในสำนวน เพื่อให้คู่กรณียอมรับในกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษา รัฐจึงจัดตั้งศาลพิเศษที่มีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็นองค์กรแยกต่างหากออกจากศาลยุติธรรม จึงควรมีการดำเนินกระบวนพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และเป็นธรรม มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายของประชาชนในการแสวงหาความยุติธรรมและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองที่ถูกต้องแท้จริงมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทที่แท้จริง ดังนั้นเมื่อข้อพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากข้อพิพาทในลักษณะอื่น ๆ เพราะมีลักษณะรูปแบบเฉพาะในตัวเอง การที่จะระงับหรือยุติข้อพิพาททางปกครองโดยให้คู่กรณียอมรับนับถือเป็นยุติว่าถูกต้องและเป็นธรรมก็จำต้องมีองค์กรที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะที่จะกระทำการดังกล่าวให้สมกับเจตนารมณ์ความมุ่งหมายทางด้านปกครอง องค์กรดังกล่าวก็คือศาลปกครองอันเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยคดีปกครองนั่นเอง

เมื่อพิจารณาศาลปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเกิดปัญหาต่าง ๆหลายประการก่อให้เกิดข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน และมีปริมาณของการเกิดข้อพิพาททางปกครองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องคดีทางด้านปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมากและการพิจารณาพิพากษาคดีมีความล่าช้าใช้เวลาหลายปี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการ

---

[1] ในศาลปกครองคำฟ้องคดีปกครองคู่กรณีมีสองฝ่ายเรียกว่า ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี

[2] ในศาลยุติธรรมคำฟ้องคดีแพ่ง,คดีอาญาคู่ความมีสองฝ่ายเรียกว่า โจทก์ และจำเลย

พัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้มีความยุติธรรม โดยการแสวงหาแนวทางและรูปแบบในการปฏิรูประบบศาลปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของศาลปกครอง

การปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นต้องนำแนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการจะนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

2.3. แนวคิดเกี่ยวกับระบบศาล

ในประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะมีการใช้อำนาจผ่านองค์กร 3 องค์กรที่สำคัญ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยในการใช้อำนาจผ่านองค์กรตุลาการนี้จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เรียกว่า ศาล ในการควบคุมการใช้อำนาจและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างออกไปในการเลือกใช้ระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ โดยความเหมาะสมของการเลือกใช้ระบบศาลประเภทใดนั้น จะขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์การพัฒนาการของระบบกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศ (โภคิน พลกุล, 2544: 105)

2.3.1. ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยวเป็นระบบที่ยึดหลักนิติธรรม ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับสหราชอาณาจักร เหตุผลของระบบศาลเดี่ยวอยู่ที่ว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวและขึ้นศาลเดียวกัน ระบบนี้จึงไม่มีความแตกต่างระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกัน จึงต้องถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบหลักเพียงระบบเดียวที่มีถึงชั้นศาลฎีกาและอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ศาลปกครองจึงมิได้แยกออกเป็นเอกเทศ แต่ล้วนอยู่ในระบบศาลยุติธรรมโดยเป็นส่วนหนึ่งหรือแผกหนึ่งของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะ

เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ผู้พิพากษาคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยวนี้จึงมีคุณสมบัติและความรู้ในทางกฎหมายเป็นการทั่วไป(วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 87-88)

ตามระบบศาลเดี่ยวถือว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชำนัญพิเศษมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลชั้นต้นอื่น แต่มีศาลยุติธรรมสูงสุดหรือศาลฎีกาทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลล่างทุกศาล ตามระบบศาลเดี่ยวนี้คู่ความฝ่ายใดที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงเหมือนกับคู่ความในคดีอื่นๆ

2.3.2 ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยี่ยม สาธารณรัฐอิตาลี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฟินแลนด์

ประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(1) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐออสเตรีย

(2) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า “สภาแห่งรัฐ”หรือ“สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d’Etat) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยี่ยม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชรัฐลักเซมเบริ์ก สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐเฮลเลนิก สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ ฯลฯ

(3) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือให้คำปรึกษารัฐบาลเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐฟินแลนด์ เป็นต้น

การจัดระเบียบของศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการของประเทศที่ใช้รูปแบบระบบศาลคู่ จะมีลักษณะดังนี้

(1) ศาลแต่ละประเภท คือ ศาลยุติธรรมและศาลอื่นต่างประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด

(2) มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลชำนัญพิเศษอย่างเด็ดขาด

(3) ศาลยุติธรรมและศาลชำนัญพิเศษต่างเป็นอิสระซึ่งกันและกัน

(4) มีการแบ่งแยกผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและผู้พิพากษาศาลชำนัญพิเศษอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้มีการสร้างความชำนาญการเฉพาะด้านขึ้น (อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2540: 15-16)

2.4 แนวคิดหลักความยุติธรรม

ความยุติธรรมถือเป็นแนวคิดเกี่ยวกับความถูกต้องตามศีลธรรมบนพื้นฐานของจริยธรรม ความสมเหตุสมผล กฎหมาย กฎหมายธรรมชาติ ศาสนา ความเที่ยงธรรม (equity) และความเป็นธรรม (fairness) ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และสิทธิโดยกำเนิดของมนุษยชาติและพลเมืองทั้งหลาย กับสิทธิของปวงชนและเอกชนที่จะได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายซึ่งว่าด้วยสิทธิพลเมืองของพวกเขาเหล่านั้น โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ เหล่ากำเนิด สีผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา ความพิการ อายุ ความยากดีมีจนและลักษณะประการอื่น ทั้งยังถือด้วยว่ารวมถึงความยุติธรรมทางสังคม

2.4.1 ความหมายหลักความยุติธรรม

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรมนั้น มีนักคิดนักปรัชญาหลายคนที่กล่าวถึงความหมายของความยุติธรรมเอาไว้ตามกรอบแนวคิดและมุมมองของแต่ละคน ซึ่งอาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ปีธากอรัส นักปรัชญาชาวกรีกได้กล่าวถึงความยุติธรรมไว้ว่า “ความยุติธรรม คือจำนวนที่คูณตัวมันเอง หรือกำลังสอง เพราะกำลังสองเป็นเลขจำนวนที่สมดุลที่สุด เนื่องจากประกอบขึ้นเป็นส่วนประกอบเท่าๆกันทุกส่วน ดังนั้นเมื่อความยุติธรรมเป็นจำนวนยกกำลังสอง

เพราะเหตุว่าทุกส่วนเท่ากัน รัฐที่ยุติธรรมจึงต้องเป็นรัฐที่ทุกส่วนเท่ากันหรือเสมอภาคกัน”(ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2549: 66)

โธมัส ฮ็อบส์ กล่าวว่า “ในสภาวะธรรมชาติซึ่งปราศจากรัฐบาลนั้นไม่มีเกณฑ์ที่จะตัดสินว่าอะไรคือความยุติธรรมหรืออยุติธรรม อะไรผิดอะไรถูก พฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละบุคคล เพราะฉะนั้นความยุติธรรมหรืออยุติธรรมจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีข้อตกลงหรือสัญญากันแล้ว ผลของการทำสัญญาประชาคมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดอำนาจร่วม เมื่อมีอำนาจร่วมก็มีกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นคำสั่งขององค์อธิปัตย์ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์ทุกคนปฏิบัติตามสัญญาผู้ละเมิดกฎหมายจึงเป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสัญญาซึ่งความอยุติธรรมก็เกิดขึ้น และความหมายของคำว่าอยุติธรรมก็ไม่มีอะไรมากไปกว่าการไม่ปฏิบัติตามสัญญา สำหรับความยุติธรรมนั้นก็คือสิ่งที่ไม่ยุติธรรม (unjust) นั่นเอง” (เสถียร หอมขจร, 2540: 26)

เพลโต มีทรรศนะเกี่ยวกับความยุติธรรมซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือ The Republic ว่า ความยุติธรรมไม่ได้มีความหมายแคบๆ ว่า “ความเที่ยงธรรม หรือการไม่ลำเอียงตามความเข้าใจทั่วไปเมื่อเอ่ยถึงคำว่ายุติธรรม แต่หมายถึงสิ่งที่เป็น “สัมมาร่วม(common good)” ที่จะบันดาลความสุขให้กับคนและรัฐ” (สุขุม นวลสกุล, และโกศล โรจนพันธุ์, 2539, 35)

โสภณ รัตนากร (2526: 307) กล่าวว่า “ความยุติธรรมอาจหมายถึงความสุจริต ความเป็นธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องตามกฎหมาย สิทธิตามกฎหมาย การปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนประเพณี และการปฏิบัติตามหน้าที่ ความยุติธรรมคลุมถึงความประพฤติทั้งหมดของคนเราแต่หลักความยุติธรรมเป็นหลักที่กว้างกว่าหลักกฎหมาย ความยุติธรรมตามกฎหมายแคบกว่าความยุติธรรมโดยทั่วๆ ไป กล่าวคือเป็นความยุติธรรมที่มีอยู่ในขอบเขตของกฎหมายหรือการใช้กฎหมาย ความยุติธรรมหรืออยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้กฎหรือระเบียบข้อบังคับไม่ว่ากฎนั้นจะเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับหรือระเบียบประเพณีที่ปฏิบัติกันมาในสังคมหรือหมู่คณะความอยุติธรรมใน “รูป” เกิดจากการใช้กฎหรือข้อบังคับนั้นโดยลำเอียง และความอยุติธรรมอาจเกิดขึ้นจากกฎหรือระเบียบข้อบังคับนั้นเองไม่เป็นธรรม ความอยุติธรรมเช่นนี้เป็นความอยุติธรรมใน“สาระ”หรือเนื้อหาของกฎหรือระเบียบข้อบังคับนั้นเอง”

อมร รักษาสัตย์ ได้อธิบายว่าจะเกิดความไม่ยุติธรรม (unjust) ถ้า

(1) ขัดกับหลักแห่งความเที่ยงธรรม ความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคหรือมีพฤติกรรมลำเอียง

(2) ฝ่าฝืนนโยบายและกระบวนการที่ใช้กันมานานเป็นที่รู้กันและยอมรับกันแล้ว

(3) แสดงให้เห็นว่าละเลยหรือขาดการดูแลและเอาใจใส่ เมื่อไม่มีการแจ้งให้ทราบว่าจะไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือการรับทราบว่าได้มีการละเลย

คำว่าไม่ยุติธรรมนี้ถือเป็นคำที่รุนแรงกว่า “ความไม่มีเหตุผล” และอาจหมายถึงการผิดศีลธรรมและในบางสถานการณ์อาจมองได้ว่าเป็นการกระทำที่ขาดความรู้สึกผิดชอบชั่วดี (Unconscionable) ความไม่ยุติธรรมอาจเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของความเป็นธรรมโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความเท็จ (false)” (อมร รักษาสัตย์, 2546: 381)

ประสิทธ์ โฆวิไลกุล (2540: 7) กล่าวว่า “สิ่งที่เรียกว่าความยุติธรรมสูงสุดที่ทุกคนแสวงหาย่อมขึ้นอยู่กับมาตรฐานทางด้านจิตใจของมนุษย์ผู้จะบันดาลให้มีกฎหมายและใช้กฎหมายนั้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”

2.4.2 ความสำคัญของหลักความยุติธรรม

หลักความยุติธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรม โดยกระบวนการยุติธรรม หมายถึง กลไกและกระบวนการ หรือขั้นตอนที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติและจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของคนในสังคมเพื่อสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และรวมถึงการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง

หลักความยุติธรรม (Rule of Natural Justice) ถือเป็นหลักขั้นพื้นฐานของความยุติธรรมในการทำคำตัดสินของบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอรรถคดีตามกฎหมาย โดยหลักความยุติธรรมจะนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ซึ่งการตัดสินดังกล่าวนั้นจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สกล สกลเดช (2544: 12-14) กล่าวว่าหลักความยุติธรรม (Rule of Natural Justice) ประกอบไปด้วย 2 หลัก ดังต่อไปนี้

(1) Nemo debet esse judex in propria causa คือ หลักไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาในคดีของตน (No man shall be a judge in his own cause)

หลักนี้อาจเรียกว่าหลักความเป็นกลางหรือความไม่ลำเอียง เป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในหลักความยุติธรรม คือ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องวางตัวไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความเป็นกลางและต้องมีความอิสระจากความลำเอียง หากผู้พิพากษาและตุลาการมีความลำเอียงเพื่อเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ย่อมเป็นเหตุให้ผู้พิพากษาและตุลา

การนั้นมีคุณลักษณะไม่เหมาะสม หรือ ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้พิพากษาและตุลาการจะทำให้กระบวนพิจารณาคดีต่าง ๆ เสียไป หลักข้อนี้ใช้ได้ทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาคดีทั้งฝ่ายผู้พิพากษาและตุลาการหรือทางฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีใด ๆ หากไม่พิจารณาพยานหลักฐานใด ถือว่ามีความลำเอียงเช่นเดียวกัน สาเหตุแห่งความไม่เป็นกลางหรือความลำเอียง คือ

(1.1) ความลำเอียงเนื่องจากผลประโยชน์ทางการเงิน

(1.2) ความลำเอียงเนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัว

(1.3) ความลำเอียงเนื่องจากการบังคับบัญชา

(2) Audi alteram partem คือ หลักฟังความฝ่ายอื่น (Hear the other side)

หลักนี้อาจเรียกว่า หลักฟังความฝ่ายอื่น หรือไม่มีใครถูกตัดสินโดยไม่มีการฟังความ (No man should be condemned unheard) หรือต้องฟังความทั้งสองฝ่ายก่อนมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ หลักข้อนี้ประกอบด้วย การแจ้งให้ทราบข้อกล่าวหา (notice) และการฟังความ (hearing)

(2.1) การแจ้งให้ทราบข้อกล่าวหา การดำเนินคดีใด ๆ ที่กระทบต่อบุคคลอื่นต้องมีการแจ้งให้ทราบข้อกล่าวหาก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้อีกฝ่ายหนึ่งได้อธิบายชี้แจง

(2.2) การฟังความ (Hearing) คือ การเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสชี้แจงหรืออธิบายเรื่องราวฝ่ายของตนให้ผู้พิพากษาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคดีทราบ รวมถึงการนำพยานฝ่ายของตนเข้าสืบในสิ่งที่กล่าวอ้าง (สกล สกลเดช, 2544: 12-14)

จากหลักความยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลจัดเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีต่าง ๆ ผ่านผู้ทำหน้าที่ คือ ผู้พิพากษาและตุลาการ ดังนั้นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองโดยผู้พิพากษาและตุลาการจึงเป็นองค์กรและบุคคลที่ต้องนำหลักความยุติธรรมมาปรับใช้ในการทำหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาและตุลาการเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินคดี ดังนั้นผู้พิพากษาและตุลาการจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรม มีความเป็นกลาง มีความรู้ความสามารถ และเพียบพร้อมทั้งคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นไปอย่างยุติธรรมและมีเหตุมีผล (fair and reasonable) สมกับเป้าหมายของงานด้านการยุติธรรม ที่มุ่งตอบสนองที่ศักดิ์ศรีการ

ดำรงตนอยู่อย่างเสมอภาคทัดเทียมกันในสังคมของมวลหมู่สมาชิก (สุพิศ ประณีตพลกรัง, สิทธิพงศ์ ตัญญพงศ์ปรัชญ์ และเชิดพันธุ์ วิลาวรรณ,2536: 120-121)

หลักความยุติธรรมถือเป็นหลักที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการไม่ว่าจะอยู่ในระบบศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองสิ่งสำคัญที่ศาลต้องตระหนักคือทำอย่างไรให้ประชาชนได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

2.5 ระบบการพิจารณาของศาล

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(8) “การพิจารณา” หมายความว่ากระบวนพิจารณาทั้งหมดในศาลใดศาลหนึ่ง ก่อนศาลนั้นชี้ขาดตัดสินหรือจำหน่ายคดีโดยคำพิพากษาหรือคำสั่ง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคือ เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการหลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลายหลักการ แต่หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานซึ่งสมควรพิจารณาเป็นพิเศษ คือ

(1) หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี

ในการพิจารณาคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัยคดี ซึ่งการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายมีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงมากที่สุดก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั้นเอง ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินคดีได้อย่างถูกต้อง

(3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ โดยผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในคดีนั้นชอบที่จะได้อยู่ร่วมในการพิจารณาได้เช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยประชาชนทั่วไป แต่อาจมีข้อจำกัดในกรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

(4) หลักการพิจารณาคดีโดยเร็ว

กระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นจะต้องให้คู่ความได้รับความยุติธรรมด้วยความรวดเร็วตามสมควรด้วย ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม” ถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาความของคดีต่าง ๆ จะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความต้องมี คือหลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว หลักการต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ เป็นหลักการที่แม้ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ต้องถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วย

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความ เราสามารถแบ่งกลุ่มหรือประเภทโดยพิจารณาจากอำนาจและหน้าที่ของคู่ความและศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณาออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ วิธีพิจารณาระบบกล่าวหาและวิธีพิจารณาระบบไต่สวน ศาลปกครองจะใช้ระบบกล่าวหาไม่ได้ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดข้อยุ่งยากและล่าช้า ควรใช้ระบบไต่สวนให้ความเป็นธรรมโดยให้ตุลาการเป็นผู้แสวงหาหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะเป็นการสะดวกรวดเร็ว ยิ่งกว่าในกระบวนวิธีพิจารณา การพิจารณาคดีของศาลและการค้นหาข้อเท็จจริงมี 2 ระบบคือ

2.5.1 ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหาถือกันว่าเป็นวิธีที่พัฒนาขึ้นมาใช้แทนการแก้แค้นเป็นการส่วนตัว โดยให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง ในฐานะเป็นผู้กล่าวหา อำนาจนี้ต่อมาได้ขยายไปถึงญาติของผู้เสียหายด้วย ผู้ตัดสินคดีไม่อาจกล่าวหายกประเด็นแห่งคดี หรือนำสืบพยานเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหา ผู้พิพากษาจะเป็นคนกลางพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและด้วยวาจา ซึ่งการพิจารณาคดีของระบบกฎหมายนี้แบ่งผู้เกี่ยวข้องกับคดีออกเป็น 3 ฝ่าย ด้วยกันคือ

(1) ผู้กล่าวหา

(2) ผู้ถูกกล่าวหา

(3) ศาล

ดังนั้น การพิจารณาคดีชี้ขาดว่าฝ่ายใดผิดหรือถูกจึงมิได้อยู่ที่การนำพยานมาพิสูจน์ความจริง แต่สำคัญอยู่ที่ฝ่ายใดจะเป็นผู้ปฏิบัติตามกติกาซึ่งผู้พิพากษาวางไว้ได้ครบถ้วนกว่ากัน ระบบกล่าวหาเน้นให้ศาลมีความเป็นกลาง ศาลจึงมีบทบาทในการสืบหาข้อเท็จจริงในคดีน้อยมาก เพราะเป็นเรื่องของคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีกันเอง ทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอข้อเท็จจริงกันเอง จึงมีการเรียกการดำเนินคดีระบบนี้ว่า เป็นระบบคู่กรณี (Adersary System) ระบบนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอพยานหลักฐานของตนและศาลจะต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น โดยสันนิษฐานว่าคู่ความจะเสนอพยานหลักฐานที่ตนคิดว่าดีที่สุด ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้คู่ความเสนอพยานหลักฐานได้เต็มที่ แม้ตามความเป็นจริงในบางคดี คู่ความจะไม่ได้เสนอพยานหลักฐานกันโดยครบถ้วน ไม่ว่าโดยคู่ความจงใจหรือพลั้งเผลอก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วศาลจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง

สาระสำคัญของการพิจารณาในระบบนี้ คือ ผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางจริง ๆ เพื่อควบคุมให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัด ดังนั้นเมื่อต่อมาวิธีพิจารณาคดีได้วิวัฒนาการมาเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยพยานหลักฐาน และ ผู้พิพากษาต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด จะเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ และอำนาจของศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดพยานก็มีจำกัดหรือแทบไม่มีเลย ต้องปล่อยให้คู่ความดำเนินคดีหาพยานหลักฐานเต็มที่ และหลักเกณฑ์ในการที่จะนำพยานอย่างไรมาพิสูจน์ได้หรือไม่ได้เป็นไปโดยเคร่งครัด หรือมีบทตัดพยานที่เด็ดขาด เพื่อมิให้พยานที่ต้องห้ามหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเข้าสู่สำนวนความ ก็จะมีผลเท่ากับเป็นการไม่สืบพยานนั้นเลย ทั้งนี้เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบกัน ดังนั้นระบบวิธีการพิจารณาคดีเป็นไปในทางที่มีโจทก์มีจำเลย และมีผู้พิพากษาพิจารณาคดีเป็นคนกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นไว้โดยเคร่งครัด เริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบ วิธีการนำเสนอพยานหลักฐานประเภทต่างๆ (พรเพชร วิชิตชลชัย,2536: 4-5)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบกล่าวหามีลักษณะที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

(1) ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณาคดีมีกฎเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลยพินิจได้น้อยมาก การยกฟ้องโดยทางเทคนิค (Technicality) จะมีปรากฏบ่อยมาก

(2) คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้คดีซึ่งกันและกัน อย่างเห็นได้ชัด เช่นในคดีอาญา ศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้นในบางครั้งศาลอาจจะต้องยกฟ้องทั้ง ๆ ที่ปรากฏว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดก็ได้ (ซึ่งในสหรัฐอเมริกา การพิจารณาคดีอาญามีหลัก (Exclusionary Rule) ซึ่งศาลปฏิเสธไม่รับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการจับหรือค้นที่ไม่ชอบ ดังนั้นแม้โจทก์จะมีพยานแจ้งชัดว่าจำเลยทำผิดศาลอาจไม่ยอมรับฟังพยานนั้น และยกฟ้องโจทก์เพราะโจทก์ไม่มีพยานหลักฐาน

(3) ในระบบกล่าวหามีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากศาลมีโอกาสใช้ดุลยพินิจน้อย มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย นอกจากนี้การใช้คำถามในการซักถาม ถามค้านก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัดซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลยุติธรรม

2.5.2 ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนนั้นมีที่มาจากอิทธิพลวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิคในวงการศาสนาคริสต์ ซึ่งระบบนี้เป็นการพัฒนาต่อจากการแก้แค้นเป็นส่วนตัว โดยได้ยกเลิกวิธีการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาเอง และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทน ผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวน มีอำนาจสืบสวนพยานและควบคุมการไต่สวนเอง การพิจารณาคดีมิใช่เป็นการต่อสู้ระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ ซึ่ง เป็นการพิจารณาที่มิได้กระทำโดยเปิดเผย และต้องพิจารณาด้วยเอกสารมากกว่าการเบิกความ และการหาผู้กระทำความผิดก็ไม่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวนหรือวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดเพราะมุ่งแต่จะเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า จึงอาจมีการใช้วิธีทรมานจำเลยด้วยประการต่าง ๆ เพื่อให้จำเลยยอมรับสารภาพและเล่าข้อเท็จจริงทั้งหมดให้ผู้ชำระความฟัง การพิจารณาอาจกระทำลับหลังจำเลย คือ การสืบพยานอาจทำโดยที่จำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เพราะถือว่าผู้ชำระความให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิให้จำเลยอยู่แล้ว ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ภาคพื้นยุโรปซึ่งเดิมเคยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสันตปาปาแห่งกรุงโรม และต่อมาก็มีบทบาทสำคัญในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฯลฯ

ศาลในระบบนี้มีบทบาทในการค้นหาความจริง ในคดีอาญาบางกรณีศาลเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ในชั้นการสอบสวน การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าจะเป็นการสืบพยาน ซักถามพยาน ศาลจะดำเนินการเองโดยตลอด ผู้อื่นถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งในระบบนี้ผู้

พิพากษาในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงมีบทบาทมากกว่า ผู้พิพากษาในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาในเรื่องต่าง ๆ ต่อมาเมื่อระบบการทรมานจำเลยหมดไป และนักกฎหมายเริ่มค้นหาข้อเท็จจริงโดยทางพยานหลักฐาน ระบบนี้คลี่คลายไปในทางค้นหาความจริงโดยมีการนำพยานมาสืบ แต่ยังคงเอกลักษณ์เดิมอยู่คือ ศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง และไม่มีกฎหมายวางระเบียบการสืบพยานหรือไม่มีบทตัดพยานโดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้ พยานประเภทนั้นรับฟังไม่ได้ระบบไต่สวนหากใช้วิธีการที่เหมาะสมตามสถานการณ์ก็อาจค้นหาข้อเท็จจริงได้ดีกว่าระบบกล่าวหา (ยิ่งศักดิ์ กฤษณจินดา,2525: 8)

ดังนั้นศาลมักจะรับฟังพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสู่สำนวนความและจะไปพิจารณาละเอียดตอนชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานชิ้นใดควรมีน้ำหนักเชื่อถือมากน้อยเพียงใด เนื่องจากระบบนี้มุ่งจะค้นหาความจริงเป็นสำคัญ และเพื่อให้ศาลทำงานได้คล่องตัวกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณาคดีและสืบพยานจึงไม่ค่อยจะเข้มงวดกวดขันอย่างในระบบกล่าวหา ซึ่งในระบบนี้ไม่ได้เน้นเรื่องความเท่าเทียมกันของคู่ความอย่างในระบบกล่าวหา การพิจารณาคดีอาญาจึงอาจจะทำลับหลังจำเลยได้ทนายความของจำเลยในคดีอาญาไม่มีบทบาทในการซักถามความอย่าง ระบบกล่าวหา การฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ เอกชนมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาจำนวนน้อยมาก

ระบบไต่สวน มีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

(1) ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรืองดสืบพยาน ทั้งนี้เพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบและวิธี (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานนี้มีน้อยมาก ศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก

(2) ในระบบนี้จะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานทุกชนิดมาสู่ศาลได้และศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

2.6 หลักสิทธิของคู่ความที่ได้รับการพิจารณาคดี 2 ชั้นศาล

หลักสิทธิของคู่ความที่ได้รับการพิจารณาคดี 2 ชั้นศาล (Double degree de Jurisdiction) เนื่องจากคำพิพากษาเป็นคำชี้ขาดของศาลที่ได้จากการพิจารณาคดีซึ่งถูกผูกมัดด้วยรูปแบบและมีผลในทางกฎหมายทำให้คดีเสร็จไปจากศาลยุติธรรม จึงมีผลกระทบต่อสิทธิ

เสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคู่ความ เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของคำพิพากษาแล้วมีเหตุผลตามกฎหมาย ซึ่งหลักสิทธิของคู่ความที่ได้รับการพิจารณาคดี 2 ชั้นศาลนั้น โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หรือระบบกฎหมายซีวิลลอว์ จะเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้อย่างน้อยหนึ่งชั้นศาลเสมอ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่อาจมีข้อจำกัดในส่วนปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนปัญหาข้อกฎหมายนั้นคู่ความมีสิทธิที่จะอุทธรณ์และฎีกาได้เสมอ การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษานั้นเป็นไปตามหลักสิทธิของคู่ความที่ได้รับการพิจารณาคดี 2 ชั้นศาล ซึ่งมีความหมายว่าคู่ความในคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ซึ่งมีลำดับชั้นศาลที่ต่างกัน โดยภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกันโดยศาลชั้นต้นเป็นศาลในลำดับแรกส่วนศาลอุทธรณ์เป็นศาลในลำดับที่สองทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรม เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้จึงจำเป็นต้องให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่โดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงกว่าและโดยปกติแล้วศาลสองศาลที่แตกต่างกันย่อมไม่น่ากระทำสิ่งที่ผิดพลาดร่วมกัน ส่วนศาลฎีกาไม่ใช่ศาลในลำดับชั้นที่สามเนื่องจากศาลฎีกาจะไม่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงโดยจะพิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นโดยศาลฎีกาจะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาล (ธนกร วรปรัชญากุล,2547: 60)

การดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เริ่มต้นเกิดจากการที่บุคคลสองฝ่ายมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาลเมื่อทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ และมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กำหนดให้ศาลพิจารณา และพิพากษาคดี ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอต่อศาล โดยที่พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เสนอมามีทั้งพยานที่เป็นบุคคล และพยานที่เป็นวัตถุ ศาลเป็นผู้พิจารณาชั่งน้ำหนักพยานทั้งสองฝ่ายเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักดียิ่งไปกว่ากัน ฝ่ายใดมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือมากกว่าศาลย่อมพิพากษาตัดสินคดีไปตามพยานหลักฐาน ให้ฝ่ายที่ศาลเชื่อมากกว่าเป็นฝ่ายชนะคดี ในการตัดสินคดีนั้นย่อมถูกใจคู่ความฝ่ายที่ชนะคดี และไม่ถูกใจอีกฝ่ายหนึ่งที่แพ้คดี ฝ่ายที่ศาลตัดสินให้เป็นฝ่ายชนะคดีย่อมพอใจในผลคำตัดสินส่วนฝ่ายที่ศาลตัดสินให้แพ้คดีย่อมไม่พอใจในคำตัดสิน หากคู่ความทั้งสองฝ่ายยอมรับในคำตัดสินตลอดทั้งเหตุผลของศาล คู่ความที่ยอมรับก็ไม่จำเป็นต้องต่อสู้คดีกันอีกต่อไป สำหรับกรณีคู่ความที่ไม่พอใจในคำตัดสินหรือยังมีข้อข้องใจในเหตุผลของศาลซึ่งได้แสดงไว้ในคำตัดสิน คู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจสามารถต่อสู้คดีได้

อีกเพื่อหาคำตัดสินที่พอใจ โดยที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ และหากยังไม่พอใจ หรือยังไม่ยุติก็สามารถฎีกาต่อไปยังศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาแล้ว ให้ถือว่าคำพิพากษาฎีกาเป็นที่สุด

การอุทธรณ์ คือ กระบวนพิจารณาที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ และถือเป็นคำฟ้องชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (3)

เมื่อมีการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้นจนศาลได้มีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่ง คำร้อง คำขอ หรือเป็นคำสั่งชี้ขาดคดีก็ตาม ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โต้แย้งสิทธิของบุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวความทั้งสองฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโจทก์หรือจำเลย บุคคลซึ่งถูกโต้แย้งสิทธินั้นย่อมสามารถยื่นอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ ระบบศาลยุติธรรม แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (เข็มชัย ชุติวงศ์, 2530: 173)

กระบวนพิจารณาในศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาแตกต่างไปจากกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้น เพราะการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาเป็นการพิจารณาส่วนหนึ่งต่างหากจากการพิจารณาของศาลชั้นต้น การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกากระทำโดยวิธีตรวจพิจารณา คำฟ้องอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ คำฟ้องฎีกาและคำแก้ฎีกา ตลอดจนเอกสารและหลักฐานทั้งปวง ในสำนวนคดีที่ศาลชั้นต้นได้รวบรวมไว้ส่งมาเพื่อพิจารณาโดยไม่ได้ออกนั่งพิจารณาอย่างศาลชั้นต้น ยกเว้นในกรณีคู่ความขอแถลงการณ์ด้วยวาจา ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจึงจะออกมานั่งพิจารณา เพื่อฟังคำแถลงการณ์ของคู่ความดังกล่าว การพิจารณาของศาลอุทธรณ์เป็นคนละขั้นตอนกับศาลชั้นต้น โดยถือว่าคดีนั้นจะได้รับการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา การอุทธรณ์และฎีกาคดีในศาลยุติธรรมนั้นแยกพิจารณาตามประเภทของคดีได้ดังนี้

2.6.1 สิทธิการอุทธรณ์คดีแพ่งศาลยุติธรรม

บรรดาคดีแพ่งที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีแล้ว คู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจผลของการตัดสินไม่ว่าจะเป็นผู้แพ้ หรือผู้ชนะในศาลชั้นต้นอาจนำเสนอคดีขึ้นสู่ศาลสูงได้ซึ่งศาลสูงจะมีผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญ และมีความสามารถมากกว่าให้ดำเนินการชี้ขาดตัดสินคดีก็คือ ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา และหากคู่ความไม่ได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฎีกา ก็ต้องบังคับคดีกันตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น แต่ถ้าหากคู่ความใช้สิทธิ

อุทธรณ์ฎีกา ก็เท่ากับได้เปิดคดีขึ้นศาลอีกชั้นหนึ่งให้พิจารณาซึ่งไม่ได้เกี่ยวกับศาลชั้นต้นอีกต่อไป (จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, 2538: 205-206)

การอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องอ้างถึงเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา หรือคำสั่ง หรือเหตุผลที่อ้างว่าคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นผิดพลาดอย่างไร ต้องแสดงให้แจ้งชัดถึงเหตุผลประกอบข้ออ้างในการอุทธรณ์ คู่ความในคดีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง หรือปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่จะมีบทบัญญัติห้ามอุทธรณ์ไว้

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์โดยปกติแล้วผู้อุทธรณ์มักจะเป็นคู่ความที่พิพาทกันในศาลชั้นต้น และผู้แพ้คดีในศาลชั้นต้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ แต่สิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์มิได้อยู่ที่การแพ้หรือชนะคดี แต่อยู่ที่ว่ามีกฎหมายห้ามอุทธรณ์ หรือบัญญัติให้เป็นที่สุดหรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามแล้ว คู่ความย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ในปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย

(1) สิทธิของคู่ความในการอุทธรณ์

คำว่า “คู่ความ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ ตลอดจนผู้มีสิทธิมีส่วนในการโต้แย้ง และแสดงสิทธิตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโจทก์หรือจำเลย บุคคลซึ่งถูกโต้แย้งสิทธินั้นย่อมสามารถยื่นอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณา คำพิพากษา หรือคำสั่ง ของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง

(2) บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้อุทธรณ์ต่างก็เป็นคู่ความในคดีมาแต่ในศาลชั้นต้น ส่วนกรณีของบุคคลภายนอก หากมีส่วนได้เสียในคดี ก็ชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ เช่นเดียวกับคู่ความในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 โดยการร้องสอด แม้บุคคลภายนอกคดีมิได้เป็นคู่ความมาแต่ศาลชั้นต้นหากมีส่วนได้เสียกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น ย่อมอุทธรณ์ได้ และบุคคลภายนอกที่ยื่นอุทธรณ์นั้น ถือว่าเป็นคู่ความในชั้นอุทธรณ์ ผู้ที่ถูกศาลลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล สามารถอุทธรณ์ คำพิพากษานั้นได้ แต่จะอุทธรณ์ให้ศาลลงโทษบุคคลอื่น ฐานละเมิดอำนาจศาลไม่ได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 303 (2) ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ศาลอาจให้บุคคลภายนอกที่ครอบครองทรัพย์นั้น

ดูแลรักษาทรัพย์ก็ได้ ผู้รักษาทรัพย์มีสิทธิจะได้ค่าตอบแทนตามสมควร โดยศาลจะเป็นผู้สั่งให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จ่าย โดยถือค่าฤชาธรรมเนียมส่วนหนึ่ง ถ้าศาลกำหนดค่ารักษาทรัพย์ไม่เป็นที่น่าพอใจผู้รักษาทรัพย์สามารถอุทธรณ์ได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 274 กำหนดให้ผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการชำระหนี้ ตามคำพิพากษา ถ้าลูกหนี้ที่ตนค้ำประกันไม่ยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้สามารถบังคับคดีเอาจากทรัพย์สินของผู้ค้ำประกันได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องคดีใหม่ คำสั่งของศาลที่ให้บังคับคดีเอากับทรัพย์สินของผู้ค้ำประกันนี้ ผู้ค้ำประกันย่อมอุทธรณ์ได้

ผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดหรือผู้ที่สู้ราคาในการขายทอดตลาดถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการขายทอดตลาด จึงมีสิทธิอุทธรณ์เรื่องการขายทอดตลาด บริวารหรือวงศ์ญาติของจำเลยในคดีฟ้องขับไล่ ซึ่งศาลพิพากษาให้ขับไล่ ย่อมอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลได้ แต่ถ้าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมิได้ถูกโต้แย้งสิทธิใด ๆ จากคำพิพากษาศาลชั้นต้นแล้วผู้นั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ คู่ความที่เป็นฝ่ายชนะคดี แม้จะเป็นฝ่ายที่ชนะคดี ก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ถ้ายังมีประเด็นบางเรื่อง ซึ่งศาลวินิจฉัยไว้ไม่เป็นที่พอใจ หรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ชนะคดี ผู้ชนะคดีก็ย่อมจะอุทธรณ์ในประเด็นนั้นได้(เข็มชัย ชุติวงศ์, 2530: 174)

สิทธิการอุทธรณ์ เป็นหลักทั่วไปถือว่าเป็นสิทธิของคู่ความ ไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษว่าจะอุทธรณ์ได้ หรือไม่ได้ แต่ให้พิจารณาว่า ในกรณีเช่นนั้นมีกฎหมายใดบ้างหรือไม่ที่ห้ามมิให้ผู้นั้นอุทธรณ์หรือบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามแล้ว ย่อมอุทธรณ์ได้เสมอ

2.6.2 หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์

เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาหรือมีคำสั่งผู้ไม่พอใจอาจอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมาย คือ ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ก็อุทธรณ์ได้เสมอ สิทธิที่จะอุทธรณ์ไม่ได้อยู่ที่การแพ้ชนะถ้าผู้ที่ชนะคดีไม่พอใจ หรือกระทบกระเทือน สิทธิของผู้ชนะคดี ผู้ชนะคดีก็ย่อมอุทธรณ์ประเด็นข้อนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายที่อุทธรณ์จะต้องมีความประสงค์ที่จะให้ศาลอุทธรณ์ได้มีพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงผลของคดีในคำอุทธรณ์นั้นด้วยโดยต้องมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(1) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 กำหนดให้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายต้องระบุโดยชัดแจ้ง หมายความว่าในคำฟ้องอุทธรณ์ที่ยื่นมานั้น ต้องมีการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยชัดแจ้ง ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

หรือปัญหาข้อกฎหมาย โดยในคำฟ้องอุทธรณ์ต้องกล่าวถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นว่าพิพากษาหรือสั่งอย่างไร ผู้อุทธรณ์เห็นว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ๆ ไม่ชอบข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายควรจะเป็นอย่างไร โดยให้เหตุผลมาในคำฟ้องอุทธรณ์ที่ยื่นนั้น ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงโดยละเอียด ซึ่งการระบุนั้นต้องชัดแจ้ง จะกล่าวข้อความลอย ๆ ว่า คัดค้านคำพิพากษา ศาลชั้นต้นหาได้ไม่ ต้องระบุคัดค้านในข้อเท็จจริงอย่างไร ในข้อกฎหมายอย่างไร ต้องตั้งประเด็น และแสดงเหตุผลประกอบว่า ไม่พอใจในคำพิพากษาศาลชั้นต้นตอนไหน เพราะอะไร เพราะฟ้องอุทธรณ์ถือว่าเป็นคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(3) อย่างหนึ่ง จึงต้องแสดงให้แจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาทำนองเดียวกับคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 จึงต้องแสดงรายละเอียดให้ครบถ้วนสมบูรณ์

(2) ระยะเวลาและการยื่นฟ้องอุทธรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 229 กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์มีกำหนดเวลา และการยื่นอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลชั้นต้นซึ่งมีคำพิพากษา หรือคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และผู้อุทธรณ์ต้องนำเงินค่าธรรมเนียม ซึ่งจะต้องใช้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาวางศาลพร้อมกับอุทธรณ์นั้นด้วย

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง การนับเวลาใช้หลักการนับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีวันที่เท่าใด วันสุดท้ายที่จะยื่นอุทธรณ์ได้คือวันที่เดียวกันในเดือนถัดไป เช่น ศาลมีคำพิพากษาในวันที่ 9 ตุลาคม วันสุดท้ายที่จะยื่นอุทธรณ์ได้คือวันที่ 9 พฤศจิกายน เว้นไว้แต่วันที่ 9 จะเป็นวันหยุดทำการ ก็ยื่นได้ในวันที่แรกที่เปิดทำการ หรือถ้าเป็นการอ่านในวันสิ้นเดือน ก็ต้องเริ่มนับตั้งแต่ วันที่ 1 ของเดือนถัดไป และครบกำหนด 1 เดือนในวันสุดท้ายของเดือน อาทิเช่นศาลได้อ่านคำพิพากษาในวันที่ 30 กันยายน ก็ต้องเริ่มนับวันที่ 1 ของเดือนตุลาคม และครบกำหนด 1 เดือน ในวันที่ 31 ตุลาคม

การนำเงินค่าธรรมเนียมที่จะต้องใช้แทนอีกฝ่ายหนึ่งมาวางพร้อมกับการยื่นอุทธรณ์นั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นกำหนดให้ฝ่ายที่อุทธรณ์ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนอีกฝ่ายหนึ่ง ผู้อุทธรณ์จะต้องนำเงินค่าฤชาธรรมเนียมรวมทั้งค่าทนายความที่จะต้อง

ใช้แทนอีกฝ่ายหนึ่งมาวางศาล และการยื่นอุทธรณ์ต้องยื่นต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษา หรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาด จะยื่นต่อศาลอุทธรณ์โดยตรงไม่ได้ (อุดม เฟื่องฟุ้ง, 2541: 130)

(1) อุทธรณ์ข้อที่ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลชั้นต้น

การอุทธรณ์ต้องมีประเด็นกล่าวอ้างตามคำฟ้อง ประเด็นปัญหาใดโจทก์มิได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องก็ต้องถือว่าเป็นปัญหานอกประเด็น แม้ศาลจะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยก็ไม่ถือว่าเป็นข้อที่ว่ากันมาแล้วโดยชอบ เว้นแต่จะเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน (คำพิพากษาฎีกาที่ 4550/2532) ส่วนในกรณีพิจารณาคำให้การของจำเลยต้องมีประเด็นที่จำเลยต่อสู้ไว้ในคำให้การเท่านั้นหากจำเลยไม่ได้ต่อสู้ไว้ในคำให้การ แม้ศาลจะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยก็เป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบ ถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาที่ได้ยกขึ้นมาโดยชอบ เว้นแต่จะเป็นปัญหาเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน (คำพิพากษาฎีกาที่ 1958/2511 ประชุมใหญ่) และการอุทธรณ์ที่มีประเด็นที่ศาลชั้นต้นกำหนดไว้ ถึงแม้ประเด็นข้อต่อสู้จะมีอยู่ตามคำให้การ แต่ถ้าศาลชั้นต้นมิได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทนั้นไว้ แล้วฝ่ายจำเลยไม่คัดค้านก็ต้องถือว่าประเด็นนั้นยุติไป คู่ความจะยกขึ้นมาเป็นข้ออุทธรณ์ฎีกาอีกไม่ได้ แม้ต่อมาศาลจะได้วินิจฉัยก็เป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1028/2514)

(2) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างในอุทธรณ์ ต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระแก่คดี หมายถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ทำให้ผลคำพิพากษาเปลี่ยนแปลงไป ส่วนข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระแก่คดี คือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นข้อแพ้ชนะหรือไม่เป็นประโยชน์แก่คดีหรือไม่มีผลทำให้คำพิพากษาเปลี่ยนแปลง (อุดม เฟื่องฟุ้ง,2541: 84)

2.6.3 คดีต้องห้ามอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลนั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่มีคดีบางประเภทที่ต้องห้ามมิให้คู่ความอุทธรณ์

(1) คดีที่กฎหมายบัญญัติห้ามอุทธรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 วรรคแรก กำหนดให้คดีที่ศาลได้พิพากษาตามข้อตกลง หรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามคู่ความตกลง หรือประนีประนอมความกันในศาล และศาลได้พิจารณาตามยอม ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 168 กำหนดให้รวมถึงคดีที่อุทธรณ์เฉพาะ

ค่าฤชาธรรมเนียมอย่างเดียว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 188 กำหนดให้รวมถึงคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222 กำหนดให้คดีที่ศาลมีคำสั่ง หรือพิพากษาเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

2) คดีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 14 กำหนดให้กรณีคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติให้เป็นที่สุด คู่ความจะไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยเฉพาะ เกี่ยวกับเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา เมื่อศาลมีคำสั่งประการใดแล้วเป็นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 136 กำหนดว่าจะอุทธรณ์ไม่ได้ในกรณีที่จำเลยวางเงินต่อศาลโดยยอมรับผิด ถ้าโจทก์พอใจยอมรับเงินที่จำเลยวางโดยไม่ติดใจเรียกร้องมากกว่านั้น และคดีไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปอีก ให้ศาลพิพากษาคดีไปตามนั้น คำพิพากษานั้นเป็นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 137 กำหนดให้กรณีโจทก์ยอมรับชำระหนี้อย่างอื่นตามที่จำเลยให้การยอมชำระหรือแถลงให้ศาลทราบและศาลได้พิพากษาไปตามนั้น คำพิพากษาเป็นที่สุด

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 กำหนดให้กรณีที่คู่ความร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้อนาถาแล้วคำสั่งนั้นให้เป็นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 223 ทวิ กำหนดให้การที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขออุทธรณ์ เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกา คำสั่งของศาลชั้นต้นที่อนุญาตหรือยกคำร้องนี้เป็นที่สุดเช่นกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 267 กำหนดให้กรณีเมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกคำขอในเหตุฉุกเฉินของโจทก์หรือยกเลิกคำสั่งในเหตุฉุกเฉินตามคำขอของจำเลย คำสั่งเช่นว่านี้เป็นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 293 วรรคสอง กำหนดให้กรณีถ้าศาลสั่งให้งดการบังคับคดีตามคำขอของลูกหนี้ คำสั่งนั้นเป็นที่สุดต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ต่อไป

(3) คดีที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นที่สุด

ส่วนในกรณีที่กฎหมายอื่นบัญญัติว่าคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นให้เป็นที่สุด เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล พ.ศ. 2482 มาตรา 58 กำหนดให้คำสั่งศาลในเรื่องการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลเป็นที่สุด ไม่ว่าจะสั่งในทางใดตามพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2434 ที่ให้คำสั่งศาลเกี่ยวกับการกักเรือเป็นที่สุดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลาม ในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล

พ.ศ. 2489 การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัว และมรดกอิสลาม คำวินิจฉัยชี้ขาดของดะโต๊ะยุติธรรมในข้อกฎหมายอิสลามให้เป็นอันเด็ดขาดในคดีนั้น ศาลอุทธรณ์ไม่มีอำนาจวินิจฉัยข้อกฎหมายอิสลามได้ เพราะถ้าคำวินิจฉัยชี้ขาดของดะโต๊ะยุติธรรมในข้อกฎหมายอิสลามโดยถูกต้องแล้วย่อมเป็นอันเด็ดขาด (คำพิพากษาฎีกาที่ 1740/2505)

(4) คดีต้องห้ามอุทธรณ์ ตามจำนวนทุนทรัพย์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 กำหนดให้คดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกิน 50,000 บาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้คู่ความ อุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นราคาทรัพย์หรือจำนวนทุนทรัพย์ที่โต้แย้งกันในชั้นอุทธรณ์ หรือประเด็นข้อพิพาทเป็นราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ในชั้นอุทธรณ์ ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ซึ่งถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงคือ ไม่เกิน 50,000 บาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หมายความว่าในการยื่นอุทธรณ์นั้น ถ้าราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ ในขณะยื่นอุทธรณ์นั้น ไม่เกิน 50,000 บาทหรือ แม้จะ 50,000 บาทพอดี ก็ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เพราะการอุทธรณ์ได้นั้นทุนทรัพย์จะต้องเกิน 50,000 บาทขึ้นไป ย่อมอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงได้

(5) การรับรองให้อุทธรณ์

ในคดีที่ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น คู่ความสามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ ในคดีที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันนั้นในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยมีข้อยกเว้น ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง คือ อุทธรณ์ในข้อเท็จจริงได้มี 3 กรณี คือ

(1) ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ ความเห็นแย้งคือ ความเห็นของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในคดีนั้นไม่เห็นด้วยในผลของคำพิพากษานั้น ต้องเป็นความเห็นแย้งในข้อเท็จจริงเท่านั้นจะมาแย้งในข้อกฎหมายไม่ได้

(2) ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้รับรอง โดยผู้รับรอง ต้องเป็น “ผู้พิพากษา” จะประจำอยู่ที่ใดก็ได้ แต่ถ้าไม่เป็น “ผู้พิพากษา” เช่น ทำงานอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือออกจากราชการ ไม่เป็นผู้พิพากษา สำรองผู้พิพากษาไม่ใช่ผู้พิพากษาแต่ต้องนั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้น เช่น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ไม่ได้นั่งพิจารณารับรองไม่ได้

ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องถึงผู้พิพากษานั้นพร้อมกับคำฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น เมื่อศาลได้รับคำร้อง ให้ส่งคำร้องพร้อมด้วยสำนวนความไปยังผู้พิพากษา ดังกล่าวเพื่อพิจารณา

รับรอง ส่วนกำหนดเวลายื่นคำร้องให้รับรองอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือนนับแต่ วันอ่านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 230

(3) กรณีได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาค ในกรณีที่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้น ไม่ได้ทำความเห็นแย้งหรือรับรอง คู่ความมีสิทธิจะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้อีก โดยได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคแล้วแต่กรณี (พิพัฒน์ จักรางกูร, 2538: 194-195)

การขออนุญาตอุทธรณ์ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 230 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคต้องไม่ได้เป็นคณะในคำสั่งนั้น

ข. ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นภายใน 7 วัน นับแต่ศาลชั้นต้นสั่งไม่รับอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

ค.ศาลชั้นต้นต้องส่งคำร้องนั้นพร้อมด้วยสำนวนความไปยังอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาค

ง. คำสั่งของอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาค อนุญาตหรือไม่อนุญาตเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้ (เข็มชัย ชุติวงศ์,2534: 187

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 วรรคแรก กำหนดให้กรณีถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายย่อมอุทธรณ์ฎีกาได้เสมอ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นปัญหาข้อเท็จจริงแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปได้ก็ต่อเมื่อ ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ เกิน 50,000 เท่านั้น จึงจะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ หากคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ ไม่เกิน 50,000 บาท จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ จะต้องให้ศาลรับรองให้อุทธรณ์หรือได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ โดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้ หรือถ้าไม่มีความเห็นแย้งหรือรับรองเช่นว่านี้ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคผู้มีอำนาจ

2.6.4 สิทธิการอุทธรณ์คดีปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์ คำ

พิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ โดยคำอุทธรณ์นั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในการอุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอ และลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้ง ถ้าเห็นว่ามีความสมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในลักษณะเดียวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป แต่ขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะลดลง กล่าวคือ ไม่จำต้องดำเนินการจนครบ 4 ขั้นตอน ดังเช่นศาลชั้นต้นมีเพียง 2 ขั้นตอน คือ พิจารณาจากคำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ก็อาจสรุปสำนวนได้ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว จากนั้นก็จะไปสู่ขั้นตอนของการนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษายกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือ แก้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้ รวมทั้งมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคดีคืนไปให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือกำหนดให้พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม กำหนดให้กรณีหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสี่ กำหนดให้คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

2.7 แนวคิดหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นหัวใจของการอำนวยความยุติธรรมของศาลโดย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (1) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1 (1) ได้ให้ความหมายว่าศาลยุติธรรม หมายถึง ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาและคดีแพ่ง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามคำว่า"กลาง" หมายความว่า ส่วนที่ไม่ค่อนไปข้างใดข้างหนึ่ง และคำว่า "อิสระ" หมายความว่า เป็นใหญ่ปกครองตนเอง เป็นไทแก่ตัว จึงกล่าวได้ว่า ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการย่อมทำให้การพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นเป็นกลางโดยไม่เข้าข้างคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ด้วยเหตุเพราะผู้พิพากษาและตุลาการมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นกลางไปตามหลักกฎหมาย ภาระหน้าที่ที่สำคัญเช่นนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องช่วยกันทำทุกวิถีทางให้ผู้พิพากษาและตุลาการ เป็นอิสระจากอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ทั้งปวง เพราะมิฉะนั้นแล้วก็เป็นการยากยิ่งที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือหากผู้พิพากษาและตุลาการถูกอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ เข้ามาก้าวก่ายหรือแทรกแซงครอบงำจนทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการเกิดความหวั่นเกรงหรือหวาดกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ แล้วผู้พิพากษาและตุลาการก็จะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปตามอำนาจหรืออิทธิพลที่บีบคั้นชักจูงนั้นแทนที่จะมีอิสระปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีไปตามตัวบทกฎหมาย และเหตุผลที่แท้จริงอันจะอำนวยความชอบธรรมให้เกิดเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง (ศักดา โมกขมรรคกุล,2539: 4)

2.7.1 หลักนิติธรรมความเป็นอิสระของศาล

ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีที่มาจากแนวความคิดที่ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในสังคมซึ่งวิวัฒนาการขึ้นในประเทศอังกฤษ และกลายเป็นทฤษฎีกฎหมายที่สำคัญยิ่งทฤษฎีหนึ่งของโลก โดยหลักนิติธรรมถือว่าการปกครองที่ดีเลิศนั้นต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย นักกฎหมายชื่อ เอ.วี.ได.ซี (พ.ศ. 2378-2465) เป็นนักนิติศาสตร์ผู้เลื่องชื่อชาวอังกฤษได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (The Law of Constitution) อันมีชื่อเสียงยิ่งว่าหลักนิติธรรม หมายถึงบุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการหรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินคดีตามกฎหมายบ้านเมือง (วิชา มหาคุณ, 2536: 91-92)

2.7.2 หลักสากลความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

การปกครองของแต่ละประเทศมีข้อแตกต่างกันอันอาจเนื่องมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพความเป็นอยู่ นิสัยใจคอของคนในประเทศนั้น ๆ และทุกประเทศยอมรับว่า ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะถ้าผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีอิสระแล้ว ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็มีหลักการคุ้มครองความเป็น

อิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้แตกต่างกัน บางประเทศก็ให้ความคุ้มครองมาก บางประเทศก็ให้ความคุ้มครองน้อยซึ่งย่อมมีผลให้ผู้พิพากษาตุลาการของแต่ละประเทศมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ที่ได้รับความคุ้มครองนั้น ทำให้ผู้พิพากษาตุลาการแต่ละประเทศสามารถทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นในการประชุมครั้งที่ 7 ขององค์การสหประชาชาติ ในเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่เมืองมิลานประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึง 6 กันยายน 2528 จึงได้กำหนดมาตรฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วโลก ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ จะต้องได้รับการประกันจากรัฐและได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของรัฐนั้น ๆ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของทุกประเทศและสถาบันอื่น ๆ ที่จะเคารพในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการจะตัดสินคดีต่าง ๆ ด้วยความเที่ยงธรรมบนรากฐานของข้อเท็จจริงซึ่งสอดคล้องกับกฎหมาย โดยปราศจากข้อจำกัดและปราศจากการใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การชักจูง ความกดดันบีบคั้น การข่มขู่ หรือการแทรกแซงต่าง ๆ

(3) ศาลมีผู้พิพากษาคดีและตุลาการทั้งปวงที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาล และมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการตัดสินว่าคดีใด ๆ ที่ขึ้นมาสู่ศาลอยู่ภายใต้เขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายหรือไม่

(4) ไม่มีการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในทางที่ไม่เหมาะสมหรือปราศจากเหตุผลซึ่งรวมทั้งการแก้ไขคำพิพากษาของศาล แต่หลักเกณฑ์นี้จะต้องไม่เสื่อมเสียต่อกระบวนการทบทวนของศาล หรือต่อการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบรรเทาโทษหรือลดโทษตามที่ศาลกำหนด

(5) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดี โดยศาลธรรมดาหรือศาลพิเศษซึ่งก่อตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(6) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการให้สิทธิ และกำหนดให้ศาลต้องให้หลักประกันว่า กระบวนการยุติธรรมทางศาลนั้นจะมีการดำเนินการอย่างยุติธรรมและสิทธิของคู่ความทุกฝ่ายจะต้องได้รับการเคารพ

(7) เป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐสมาชิกที่จะจัดให้มีวิธีการหรือกลไกอย่างเพียงพอ ที่จะทำให้ศาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม (ศักดา โมกขมรรคกุล, 2539: 4-5)

นอกจากนี้ยังมีหลักสากลเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งมาจากแนวคิดของท่าน Lord Denning ผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียงของสหราชอาณาจักรที่ได้วางหลักไว้ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการควรมีความเป็นอิสระจากอำนาจหรืออิทธิพลต่าง ๆ 10 ประการคือ

(1) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ จากการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Independence of the judiciary from a hierarchy of power)

(2) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ จากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ (Independence of the judiciary from rulers)

(3) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากเกียรติยศชื่อเสียงใด ๆ (Independence of the judiciary from honours)

(4) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Independence of the judiciary from conventions of the constitution)

(5) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากรัฐสภา (Independence of the judiciary from parliament)

(6) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากสหภาพแรงงาน (Independence of the judiciary from trade union)

(7) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากคณะรัฐมนตรี (Independence of the judiciary from ministers of the crown)

(8) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Independence of the judiciary from members of the parliament)

(9) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ (Independence of the judiciary from the media)

(10) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจากผู้พิพากษาเอง (Independence of the judiciary from the judge judger themselves) (ศักดา โมกขมรรคกุล,2539: 7-8)

2.7.3 ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศไทย

หลักเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในประเทศไทย มีมาแต่โบราณแล้วมิใช่เป็นของใหม่หรือเพิ่งเกิดขึ้นในวงการศาลไทย เพราะได้ปรากฏมีอยู่ชัดแจ้งในบท “พระธรรมศาสตร์” อันเป็นกฎหมายเก่าดั้งเดิมซึ่งกล่าวถึงลักษณะ “กระลาการ” เอาไว้ว่า “อันว่าเหตุแห่งกระลาการ

ทั้งหลายประการ อันมโนสาราจารย์สำแดงไว้ดังนี้ ฯลฯ คือ กระลาการตั้งให้เป็นอิสรภาพ คือ เอาตัวโจทก์จำเลยเป็นอิสรภาพ คือ ฟังเอาแต่ถ้อยคำสำนวนโจทก์จำเลยเป็นอิสรภาพในคดี " กล่าวคือ อิสรภาพของผู้พิพากษาหรือตุลาการได้แก่ การวางตัวเป็นกลางจากโจทก์จำเลยในคดี และรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานในสำนวนเท่านั้น (ศักดา โมกขมรรคกุล,2539: 8)

ปัจจุบันนี้ไม่มีระบบดังกล่าวแล้ว ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นหลักเชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะถ้าผู้พิพากษาและตุลาการถูกครอบงำโดยผู้มีอำนาจแล้วการวินิจฉัยตัดสินคดีย่อมขาดความเที่ยงธรรมทำให้สิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกเอารัดเอาเปรียบย่อมเพิ่มมากขึ้นในสังคม ดังนั้นจึงต้องมากล่าวถึงความเชื่อมโยงของสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.7.4 ความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมกับสิทธิเสรีภาพประชาชน

ด้วยเหตุที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ความเป็นอิสระของศาลจะสมบูรณ์เพียงใดหรือไม่ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 881/2495 ที่วินิจฉัยว่า “ระเบียบของฝ่ายบริหาร จะใช้บังคับแก่ประชาชนจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่เขานั้นไม่ได้” เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า “แม้ว่าโดยปกติ ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ในการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และมิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเมืองของประเทศโดยตรง แต่สถาบันนี้อาจใช้ความเป็นอิสระของตน ช่วยรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิด โดยผู้ใช้อำนาจบริหารหรือนิติบัญญัติก็ได้ ซึ่งย่อมจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประชาชนของประเทศสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่โดยมิถูกจำกัดตามอำเภอใจของผู้บริหารประเทศ (กระมล ทองธรรมชาติ,2519: 59) หรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจและใช้อำนาจนั้นไปในทางลำเอียงหรือมีอคติไม่มีความเป็นกลางก็อาจทำให้ผู้พิพากษา และตุลาการผู้มีอำนาจตัดสินคดีนั้นวางตัวหรือทำงานได้ลำบากมากขึ้นดังนั้นจึงควรมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และตุลาการในประเทศไทยเพื่อให้การพิพากษาอรรถคดีเป็นไปตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น

2.7.5 หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศไทย

มาตรการให้ความคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ในประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยก่อนจะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีอิสระในการพิจารณาคดี เป็นหลักการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับได้รับรองไว้ตลอดมา แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2539 มาตรา 190 กำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย" อันเป็นการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดว่า อำนาจของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะต้องไม่ถูกก้าวก่ายหรือแทรกแซงโดยอำนาจอื่นอย่างเด็ดขาด กระนั้นในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ ต้องปราศจากการแนะนำ ตักเตือน หรือชักจูงบีบคั้นต่าง ๆ และการออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาย่อมเป็นการต้องห้ามโดยสิ้นเชิง

(2) การแต่งตั้งผู้พิพากษาและตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 193 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 19 กำหนดให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ได้เข้ามาคุ้มครองความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของผู้พิพากษาตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อมิให้อำนาจใดเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงในการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาได้เช่นกัน

(3) การเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนชั้นและขั้นเงินเดือนผู้พิพากษา ตามมาตรา 193 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 และมาตรา 19 กับมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ผู้พิพากษาจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนขั้นเงินเดือนตลอดจนการโยกย้ายนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้สั่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ ยกเว้นในกรณีที่รัฐมนตรีฯ สั่งให้ข้าราชการตุลาการไปช่วยทำงานชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 6 เดือน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักประกันความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของผู้พิพากษาและตุลาการ เพื่อมิให้กังวลหรือหวั่นไหวต่ออำนาจใด ๆ และเป็นหลักประกันในการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาว่าจะไม่ถูกโยกย้ายหรือลงโทษโดยฝ่ายบริหารเป็นอันขาด

(4) การพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษา ผู้พิพากษาจะไม่ถูกถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง โดยฝ่ายบริหารเพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2538 มาตรา 193 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของผู้พิพากษา โดยมี ก.ต.เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เพราะ ก.ต.จะเป็นองค์กรที่คอยพิจารณาและควบคุมผู้พิพากษา โดยมีหลักการสำคัญว่าให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่ควบคุมผู้พิพากษาด้วยกันเอง ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงไม่อาจเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงให้คุณให้โทษแก่ผู้พิพากษาได้

(5) เงินเดือนของผู้พิพากษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ลักษณะ 1 และ 2 กำหนดให้ผู้พิพากษาได้รับเงินเดือนที่เหมาะสมและเพียงพอ เพื่อให้ผู้พิพากษาคงความเป็นอิสระในทางส่วนตัวอยู่ได้ มิให้ต้องกังวลกับการทำมาหาเลี้ยงชีพและเพื่อให้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเต็มที่

(6) การเกษียณอายุราชการของผู้พิพากษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 30 (3) และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จะมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งจนกระทั่งครบเกษียณอายุราชการคือ 60 ปี ซึ่งเป็นหลักประกันในทางส่วนตัวของผู้พิพากษาเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ มิให้ต้องกังวลกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเหมือนดังเช่นผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกตั้งในต่างประเทศ (ศักดา โมกขมรรคกุล,2539: 11-12)

ดังนี้ในอดีตที่ผ่านมานั้น ผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ก็มีข่าวอยู่เสมอว่า ผู้พิพากษาและตุลาการนั้นหาได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงไม่ เพราะยังตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้พิพากษาและตุลาการด้วยกันเอง โดยเฉพาะในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ซึ่งมีข่าวอยู่บ้างว่า บางครั้งมีการเล่นพรรคเล่นพวก จนทำให้เกิดวิกฤตการตุลาการอยู่หลายครั้ง เหล่านี้ทำให้อาจเห็นได้ว่าผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีอิสระอย่างแท้จริง เพราะยังตกอยู่ภายใต้อำนาจการโยกย้ายจากองค์กรภายในนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไว้ในมาตรา 197 ดังนี้

(1) ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มานิตย์ จุมปา,2541: 117)

(2) กำหนดไว้ชัดเจนว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งหมายความว่าผู้บริหารงานศาลไม่ว่าจะเป็นประธานศาลต่าง ๆ อธิบดีผู้พิพากษาศาลต่าง ๆ หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษา หรือตุลาการที่อาวุโสกว่าไม่มีอำนาจสั่งให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรืออาวุโสน้อยกว่าให้พิจารณาหรือพิพากษาคดีไปตามความเห็นของผู้สั่ง ตัวอย่างเช่น ประธานศาลหรืออธิบดีผู้พิพากษา ถ้าได้มีโอกาสอ่านสำนวนของผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งและร่างคำพิพากษาแล้ว แม้ประธานศาลหรืออธิบดีผู้พิพากษาจะไม่เห็นด้วยกับผู้พิพากษาผู้นั้น ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้พิพากษาไปแก้คำพิพากษาให้ตรงตามความเห็นของประธานศาลหรืออธิบดีผู้พิพากษา

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการว่าต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหารงานศาลแต่ละคนอีกต่อไป การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายสำนวนไว้ชัดเจนเช่นนี้ทำให้ผู้พิพากษากล้าและมีความมั่นใจในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นอิสระมากขึ้น ไม่ต้องกังวลว่าหากไม่กระทำตามความเห็นของผู้บริหารงานศาลแล้วผู้บริหารงานศาลจะเลือกที่รักมักที่ชังในการจ่ายสำนวน และยังลดบทบาทและอำนาจของผู้บริหารศาลซึ่งปัจจุบันมีมากกว่าผู้พิพากษาและตุลาการทั่วไปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะแก้ปัญหาผู้บริหารงานศาลไม่ยึดถือจริยธรรมของผู้พิพากษาและตุลาการการจ่ายสำนวนโดยไม่เป็นธรรมเพื่อประโยชน์ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งลง

(4) ห้ามเรียกสำนวนคืนหรือโอนสำนวนไปให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้อื่นทำ เว้นแต่กรณีนั้นจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่น มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะทุจริตเป็นต้น

(5) สร้างความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการเพื่อไม่ให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องกังวลในเรื่องของเงินเดือนและการถูกโยกย้ายบ่อย ๆ โดยกำหนดว่าการโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้น เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระที่กฎหมายบัญญัติ หรือเป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือในกรณีที่ผู้พิพากษาและตุลาการถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และกำหนดไม่ให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนซึ่งมีชั้นและขั้นมากมายซึ่งเป็นลักษณะของการบังคับบัญชามีการขึ้นขั้นหนึ่ง ขั้นครึ่ง หรือสองขั้น โดยมีการพิจารณาทุกปีมาใช้แก่ผู้

พิพากษาและตุลาการเพื่อไม่ให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องกังวลว่าต้องทำให้เป็นที่พอใจแก่ผู้มีอำนาจในการปรับเงินเดือน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการในการให้บริการความยุติธรรม

(6) แยกหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองออกเป็นอิสระไม่สังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง (พงศ์เทพ เทพกาญจนา,2541: 314-315)

(7) การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

โดยสรุป ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญประการหนึ่งว่าไม่ใช่อิสระในการอื่น นอกจากการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และอีกประการหนึ่งว่าไม่ใช่อิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามใจชอบไม่มีขอบเขต แต่พิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามความชอบธรรมแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.7.6 เหตุสำคัญที่ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความอิสระ

(1) อิสระจากภายนอกตัวผู้พิพากษาและตุลาการ

อิสระจากภายนอกตัวผู้พิพากษาและตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอิสระจากการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ จากเกียรติยศชื่อเสียง จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จากรัฐสภา จากสหภาพแรงงาน จากคณะรัฐมนตรี จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจากหนังสือพิมพ์ สื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งจากอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ที่จะแนะนำชักจูงบีบคั้น ครอบงำให้ผู้พิพากษาและตุลาการสูญเสียอิสระในการทำหน้าที่ของตนเองนั้น จึง เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องดูแลและจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองมิให้ผู้พิพากษาและตุลาการได้รับผลกระทบต่อความอิสระจากภายในตัวผู้พิพากษาและตุลาการเองนั้น ซึ่งจะต้องเป็นอิสระที่ตัวผู้พิพากษาและตุลาการเองสามารถปกป้องดูแลตัวเองได้ และมีความสำคัญยิ่งกว่าอิสระจากภายนอกเสียอีก ทั้งนี้เพราะแม้รัฐจะทำหน้าที่บกพร่องไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาและตุลาการให้มีอิสระจากภายนอกได้เต็มที่หรือเป็นไปตามมาตรฐานสากลได้ แต่ถ้าตัวผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระจากภายในตัวเอง กล่าวคือ เป็นอิสระที่อยู่ในจิตสำนึกเสียแล้ว อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ จากภายนอกไม่มีผลมาบีบคั้น กดดัน ชักจูงให้ผู้พิพากษาและตุลาการสูญเสียอิสระของตนเองไปได้ก็ย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอยู่ภายในกรอบของกฎหมายอยู่นั่นเอง

(2)) อิสระจากภายในตัวผู้พิพากษาและตุลาการเอง

การที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะรักษาอิสระภายในของตนได้ ผู้พิพากษาและตุลาการจักต้องมีอุดมการณ์ยึดมั่นในความเป็นอิสระของตน ดังที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมตุลาการ หมวด 1 ข้อ 1 (5) ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการรักษาอุดมการณ์ข้อนี้ได้ก็คือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องไม่ยอมให้มีอคติเข้ามาครอบงำจิตใจในอคติธรรม 4 เรียกว่า หลักอินทภาษ หรือธรรมของตุลาการซึ่งโยงเข้าด้วยกันกับหลักอุเบกขาธรรม การละอคติธรรม 4 คือ ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก โทสาคติลำเอียงเพราะโกรธ ภยาคติ ลำเอียงเพราะความกลัว และโมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องสูญเสียอิสระไป เพราะถ้าผู้พิพากษาและตุลาการท่านใดมีความลำเอียงอันเกิดจากความรัก ความโกรธ ความหลง และความหวั่นไหวเกรงหวาดกลัวต่อคู่ความฝ่ายใด อำนาจอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการคนนั้นย่อมหมดไป เพราะอคติดังกล่าวนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องดำรงตนให้ปราศจากอคติดังกล่าวให้ได้ (จรัญ โฆษณานันท์, 2541: 211)

การที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะดำรงตนให้ปราศจากอคติซึ่งเกิดจากความรัก ความโกรธ ความกลัว และความหลงอย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นได้นั้น ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องครองตนอย่างสมถะเรียบง่าย มีอุดมการณ์ยึดมั่นในความเป็นอิสระของตนเหมือนดังเช่นอดีตบรรพตุลาการของเราได้ทำให้เป็นตัวอย่างดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะหากผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีความระมัดระวังในการครองตน ใช้ชีวิตหรูหรา ฟุ่มเฟือย คบหาสมาคมผู้คนไม่เลือกหน้า ไม่มีอุดมการณ์ยึดมั่นในความเป็นอิสระของตน โอกาสที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะปล่อยตัวปล่อยใจให้เกิดอคติคือ ความรัก ความโกรธ ความหลง และความหวั่นเกรง หวาดกลัวต่อผู้คนที่คบหาสมาคมด้วยก็ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และย่อมเป็นเครื่องบั่นทอนอิสระของตนไปโดยไม่รู้ตัว

การครองตนอย่างสมถะมีอุดมการณ์ยึดมั่นในความอิสระของตนของผู้พิพากษาและตุลาการ นอกจากจะช่วยปกป้องคุ้มครองผู้พิพากษาและตุลาการให้ห่างไกลจากอำนาจหรืออิทธิพลอื่นใดที่จะมาแผ้วพานความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการแล้ว ยังมีผลพลอยได้ที่สำคัญคือ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกยอมรับ เลื่อมใส ศรัทธา และเชื่อมั่นในตัวของผู้พิพากษาและตุลาการ ก่อให้เกิดความศรัทธาหรือความยอมรับนับถือของประชาชนนี้เอง ที่จะคอยเป็นเกราะป้องกันสถาบันตุลาการให้อยู่รอดปลอดภัยจากอำนาจหรืออิทธิพลอื่นใดที่จะเข้ามาก้าวก่ายหรือแทรกแซงอำนาจตุลาการ เหมือนดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตทุกครั้งที่ผ่านมา (ศักดา โมกขมรรคกุล,2539: 15-16)

ดังนั้นการจะให้ผลของการตัดสินหรือคำพิพากษาที่มีการยอมรับ เลื่อมใส ศรัทธา และเชื่อมั่นในตัวของผู้พิพากษาและตุลาการก่อให้เกิดความศรัทธาหรือการยอมรับนับถือของประชาชนก็ควรให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้พิพากษาและตุลาการโดยใช้แนวความคิดจากหลักธรรมาภิบาลอันเป็นมิติใหม่ในระบบราชการศาลของไทยเพื่อช่วยการบริหารงานของศาลให้มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้จึงควรมีการศึกษาแนวคิดดังกล่าวด้วย

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักแนวความคิด “ธรรมาภิบาล” เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคมการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารหรือหัวหน้า โดยเฉพาะในระบบราชการเช่น ศาล เป็นต้น ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

2.8.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดั่งนี้

นฤมล ทับจุมพล (2541: 15) กล่าวว่า ธนาคารโลก หรือ World bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในการรายงานเรื่อง”Sub-Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล”ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการของประเทศในทุกระดับ ประกอบไปด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและ

กลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมายและแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบการส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่ามีการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาตลอดจนประชาชนที่มีอำนาจต่อรองด้อยกว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจทางปกครองมากกว่า (สุดจิต นิมิตกุล,2543: 13-14)

หลักธรรมาภิบาลเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมีการจ้างงานที่เป็นธรรม มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายโดยเฉพาะทางด้านการศาลให้มีความเป็นอิสระ ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว โดยรวมแล้ว ซึ่งต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐในทุกภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสทั้งหมด จึงเป็นเรื่องการสร้างความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

ความหมายของคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงมีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของในแต่ละประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านั้น มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น อาทิเช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูประบบการปกครอง ระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

จากการวิจัย พบว่า คำนิยามที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ได้นำเสนอไว้นั้นมีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม กฎหมาย และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศไทย จึงอาจสรุปรวมได้ว่า “ธรรมาภิบาล” ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมาย โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของการปรับใช้กฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบศาลได้อย่างยั่งยืน

2.8.2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

เมื่อปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงกลไกสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติดังนี้

(1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ตลอด

(4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

(5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543: 13)

จากการวิจัยหลักธรรมาภิบาลข้างต้น หลักที่สำคัญของธรรมาภิบาลมี 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย โดยให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เอื้ออำนวยความเป็นธรรมมากขึ้นซึ่งศาลต้องยึดหลักคุณธรรมในการตัดสินให้เกิดความชัดเจน โปร่งใสตามหลักนิติธรรมเพื่อประชาชนจะได้รับการดูแลจากภาครัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้นก็จะทำให้ประเทศเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามไปด้วย

ดังนั้นกฎหมายหรือระบบงานศาลปกครองที่ยังไม่มีการพัฒนาให้เหมาะสมในสังคมปัจจุบันก็ควรมีการปรับปรุงปฏิรูประบบงานโดยเฉพาะกฎหมายปกครองและการดำเนินคดีปกครองให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบันเพื่อจะเชื่อมโยงกับประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการในศาลปกครองให้เกิดการยอมรับจากคู่กรณีในการตัดสินคดีที่มีความละเอียดอ่อนก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อไป

DPU

บทที่ 3

ศาลปกครองของต่างประเทศ

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนานและมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองด้วยระบบศาล

องค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบของศาลปกครองนั่นก็คือ เคาน์ซิลออฟสเตด Council of State หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย Civil law เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชอาณาจักรเบลเยียม และสาธารณรัฐอิตาลี โดยหลักสภาดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมืองและการปกครองของประเทศดังกล่าว และอีกประการหนึ่งคือมีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Council of State มีวิวัฒนาการมาจาก“สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์” (curia regis หรือ Conseil du roi) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในศตวรรษที่ 13 ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งในการเสนอความเห็นในบรรดาข้อพิพาทถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์มีอำนาจทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจทางการตุลาการ แต่การใช้อำนาจทางตุลาการของสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นั้นจะทำหน้าที่เพียงการร่างคำวินิจฉัยถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงวินิจฉัย

ต่อมาสถาบันที่ปรึกษาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์ ได้ถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติ ในปี ค.ศ. 1789 โดยนโปเลียนโบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้กระทำการยึดอำนาจและรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 ได้จัดตั้งสถาบันขึ้นอีกครั้งหนึ่งในชื่อของ The Council of State วางรากฐานในปี 1799 กล่าวได้ว่าสถาบันดังกล่าวนี้ว่าเป็นองค์กรที่ใช้

อำนาจเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาในด้านการปกครอง ร่างกฎหมายและทำหน้าที่ด้านการพิจารณาคดี (judicial role) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดียิ่งในทุกวันนี้ Council of State นี้ จึงเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของระบบกฎหมาย Civil law ซึ่งระบบกฎหมายAnglo-American หรือในระบบกฎหมาย Common Law จะไม่มีสถาบันนี้ ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาการหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการเกิดขึ้นของ Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจึงเป็นเรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาวิวัฒนาการแนวความคิดของระบบกฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบการศาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศส The Council of State เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง (สำนักงานศาลปกครอง, 2552: 32-33)

ระบบศาลปกครองในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้นำมาศึกษามีอยู่ 2 ประเทศ คือ ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบบศาลปกครองที่สำคัญ เช่น มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม มีโครงสร้างศาลปกครอง 3 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอาจนำมาเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงพัฒนาศาลปกครองของประทศไทยในอนาคตได้ต่อไป

3.1. ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1.1 การจัดตั้งศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองซึ่งครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม แต่ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง(Christian Dadomo and Susan Farran อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 206)

การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเท่ากับเป็นการบริหารงานทางปกครอง ดังคำกล่าวที่ว่า “Juger l ’ administration c ’est encore administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิพากษาคดีปกครองจึงมิใช่ เป็นเพียงผู้ที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่มี วิญญาณของนักบริหารงานทางปกครองอีกด้วย เพื่อที่จะได้ตระหนักถึง

ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558: 42)

เมื่อมีการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ.1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในขณะนั้นได้วิเคราะห์ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอ (Montesquieu) แล้ว ก็เห็นว่ามงแต็สกีเยอเพียงแต่เสนอว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษา การกระทำความผิด(คดีอาญา) และ ข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชน (คดีแพ่ง) เท่านั้นที่ต้องแยกออกจากอำนาจบริหาร ดังนั้น การให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง จึงไม่ขัดแย้งกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดตั้ง สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และ สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด (Conseils de prefecture) ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีผลที่ตามมา 4 ประการ คือ

(1) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีปกครอง (Magistrats administratifa) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ) หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน (โดยมีคุณสมบัติวิธีการแต่งตั้งและระบบเงินเดือนที่เป็นพิเศษจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป) แต่มิใช่เป็นข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรม (Magistrats judiciaries)

(2) ตุลาการศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการระดับสูงของฝ่ายปกครอง

(3) ตุลาการศาลปกครองจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดย ระบบเปิด (le tour exteriour) คือ เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนราชการต่าง ๆ สามารถผ่านการคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลปกครองได้

(4) ตุลาการศาลปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดีควบคู่กันไปหรือขอลาไปช่วยราชการหรือไปปฏิบัติงานภายนอกต้นสังกัดเดิม เป็นระยะเวลาหนึ่ง (Detachement) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ ในการปฏิบัติงานอย่างอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติมีสมาชิกของสภาแห่งรัฐในระดับต่าง ๆ จำนวนมาก ที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอธิบดี ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ปลัดกระทรวง เลขานุการรัฐมนตรี ฯลฯ (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 43)

ในปี ค.ศ.1799 ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ

(1) ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และ

(2) เป็นที่ปรึกษา ของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่สภาแห่งรัฐ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองในระยะแรก สภาแห่งรัฐ ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง สภาแห่งรัฐ เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่า จะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐ เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ

ต่อมาหลังจากที่สภาแห่งรัฐ ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่าสามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้วสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ สภาแห่งรัฐในปี ค.ศ.1872 โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป สภาแห่งรัฐจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 43-44)

ระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะเด่น 3 ประการคือ

(1) เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(2) เป็นระบบสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat หรือ Council of State) กล่าวคือ เป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(3) ตุลาการศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง และสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 44)

3.1.2 โครงสร้างศาลปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีโครงสร้างของศาลปกครอง 3 ชั้นศาล (a three-tier hierarchy) (L.Neville Brown and John S. Bell ,1998: 44) ได้แก่

(1) ศาลปกครองสูงสุด หรือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d' Appel)

(3) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs)

ในระดับศาลปกครองชั้นต้นนอกจากมีศาลปกครองทั่วไปแล้ว ยังมีศาลปกครองเฉพาะด้าน หรือคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาพิพากษาคำร้องและข้อพิพาททางปกครองที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านในฐานะศาลปกครองชั้นต้น (ยกเว้นเฉพาะศาลตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย) ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการมารยาทของสภาวิชาชีพต่างๆ และคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ เช่น กต., กพ., และ กค. เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ,2542: 219)

(1) ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ

ในศาลปกครองสูงสุด หรือสภาแห่งรัฐประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นนักการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน บุคคลภายนอก และข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองอย่างมาก (L.Neville Brown and John S. Bell อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 220)

ศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายบริหารและเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Mahendra P, Singh,1985: 16) แม้จะสังกัดฝ่ายบริหารแต่ประชาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีทัศนคติต่อศาลปกครองว่า เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารและยอมรับนับถือว่าศาลปกครองเป็นสถาบันอิสระที่มีความเป็นกลาง และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าศาลยุติธรรม โครงสร้างศาลปกครองสูงสุด มีดังนี้

(1.1) ประธานสภาแห่งรัฐ (President) คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานสภาแห่งรัฐเฉพาะในงานพิธีการที่สำคัญเท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Minister of Justice) จะทำหน้าที่แทนในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจมาปฏิบัติหน้าที่ได้ (L.Nevlle Brown and John S. Bell อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 221)

(1.2) รองประธานสภาแห่งรัฐ (Vice-President) เป็นข้าราชการประจำและเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นประธานที่แท้จริงของสภาแห่งรัฐ รองประธานสภาแห่งรัฐมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

(1.3) เลขาธิการสภาแห่งรัฐ เป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นแม่บ้านของสภาแห่งรัฐ

(1.4) บุคลากรในระดับต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำในหน่วยงาน เช่น รองเลขาธิการสภาแห่งรัฐ จ่าศาล เจ้าพนักงานในงานเลขานุการและงานทางธุรการต่างๆ ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐ ทำหน้าที่เป็น “หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ” หรือเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้ง “หน่วยบริหารงานของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์” ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นอกเหนือจากนี้ ยังมีทรงคุณวุฒิบางตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1990 รวมบุคลากรประมาณ 297 คน ประกอบด้วยบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐจริง จำนวน 211 คน และบุคลากรที่ไปช่วยราชการหรือปฏิบัติงานบางเวลา (part – time service) จำนวน 86 คน ดังนี้

-Auditeurs จำนวน 28 คน

-Maitres des Requetes จำนวน 63 คน

-Conseillers d’Etat Extraordinaire จำนวน 12 คน

-Conseillers d’Etat en Service Ordinaire จำนวน 100 คน

-The Presidents de Section จำนวน 7 คน

-The Vice – President จำนวน 1 คน

บุคลากรที่เหลืออีกจำนวน 86 คน ออกไปปฏิบัติราชการภายนอกสภาแห่งรัฐและบางคนปฏิบัติงานบางเวลา ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาแห่งรัฐไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา บางคนไปช่วยราชการโดยดำรงตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูตรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรี กรรมาธิการของรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ บุคลากรดังกล่าวนี้แบ่งเป็น

-Detaches จำนวน 52 คน (แบ่งเป็น Conseillers จำนวน 18 คน และ Maitres des Requetes จำนวน 34 คน)

-Members en Disponibulite จำนวน 30 คน (แบ่งเป็น Conseillers จำนวน 4 คน และ Maitres des Requetes จำนวน 26 คน)

-Conseiller en Delegation จำนวน 1 คน

-Members Hors Cadre จำนวน 3 คน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ,2542: 222)

สภาแห่งรัฐยังมี “คณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ” ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล และสภาแห่งรัฐยังแบ่งเป็น 6 คณะ (sections) ได้แก่ คณะมหาดไทย (Home Affairs) คณะการคลัง (Finances Sections) คณะโยธาธิการ (Civil Engineering and Public Works

Section) คณะสังคม (Social Affairs Section) คณะรายงานประจำปีและวิจัย (Report and Research Section) และคณะพิจารณาคดี (Judicial Section) ทั้ง 6 คณะดังกล่าวนี้ อาจจัดกลุ่มได้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาลประกอบด้วยคณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ และคณะสังคม

กลุ่มที่สองทำหน้าที่เป็นศาลปกครองประกอบด้วยคณะพิจารณาคดี ซึ่งแบ่งออกเป็น 10 คณะย่อย

กลุ่มที่สามทำหน้าที่ในการบังคับคดีจัดทำรายงานประจำปี และทำวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย

ในกรณีที่มีคดีปกครองสำคัญ จะนำเข้าพิจารณาพิพากษาในที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่มีอาวุโสทุกคน (all senior members of the court)(Christian Dadomo and Susan Farran อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 223)

ศาลปกครองสูงสุดยังมีคณะกรรมการตรวจสอบศาลปกครองชั้นล่าง (A permanent commission of inspection of the lower courts) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ออกไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นครั้งคราว พร้อมทั้งเพื่อสร้างความสัมพันธ์และเพื่อป้องกันความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต อันมิใช่การออกไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติ (L.Neville Brown and John S. Bell อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 224)

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั่วประเทศมีทั้งหมด 7 ศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของ Paris, Lyon, Bordeaux, Nantes, และ Naccy ทั้งนี้เป็นไปตามกฤษฎีกาที่ 55-155 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1988 (Decrees of 88-150 of February 1988) ในปี ค.ศ.1993 จำนวนตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีประมาณ 100 คน ในแต่ละศาลประกอบด้วย

(1) ประธาน

(2) ตุลาการหัวหน้าคณะ จำนวน 2-3 คน และ

(3) ตุลาการในศาลปกครอง จำนวน 3-4 คน

การพิจารณาคดีดำเนินการเป็นองค์คณะๆ หนึ่ง ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวน 3 คน (Bernard Rudden อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 226)

(3) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป (Ordinary Administrative Courts) และศาลปกครองเฉพาะด้าน (Specialized Administrative Courts) ดังนี้

(3.1) ศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป ก่อนปี ค.ศ.1986 แม้มีความปรารถนาที่จะให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป (Ordinary Administrative courts) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานทางด้านยุติธรรมมากขึ้น แต่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไปซึ่งล้วนเป็นข้าราชการประจำก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย (civil servants under the control of the Minister of the Interior) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากศาลปกครองชั้นต้นมีกำเนิดและมีวิวัฒนาการมาจากศาลปกครองชั้นต้นในจังหวัดหรือสภาแห่งจังหวัด (Council of Prefecture หรือ Conseils de Prefecture) แต่ประมาณปี ค.ศ.1986 เป็นต้นมา ฐานะของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป (ไม่รวมตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้าน ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของศาลปกครองสูงสุด) ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีการรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป โดยเฉพาะการเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมภายใต้การบริหารงานของเลขาธิการสภาแห่งรัฐ (Secretary-general of the Conseil d'Etat) ซึ่งไม่เพียงดำรงตำแหน่งสำคัญอยู่ในสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น แต่ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ (Conseil Superieur des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Apple) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ.1986 (Law of 6 January 1986) และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1987 (Law of 31 December 1987) (L. Neville Brown and John S. Bell อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 228)

ศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนทั้งหมด 34 ศาล แต่ละศาลประกอบด้วย หัวหน้าศาล หัวหน้าคณะ และตุลาการ ซึ่งแต่ละศาลจะมีจำนวนตุลาการไม่เท่ากัน โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส (ซึ่งเป็นศาลที่ใหญ่ที่สุด) มีผู้พิพากษาทั้งหมด 68 คน ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่า ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่องและศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครอง คือศาลแห่งเขตที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือลงนามในสัญญาที่ถูกนำมาฟ้องคดีมีที่ทำการตั้งอยู่ในเขตศาลนั้น นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นต้น ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา

แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์ ,2558: 46-47)

ในปี ค.ศ.1993 จำนวนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นมีประมาณ 600 คน การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดำเนินการเป็นองค์คณะโดยทั่วไปถ้าเป็นคดีสำคัญองค์คณะนั้นจะประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองอย่างน้อย 3 คน แต่ถ้าเป็นคดีเล็กน้อยจะใช้ตุลาการในศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเพียงคนเดียว

(3.2) ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้าน เป็นรูปแบบคณะกรรมการ (committee) กึ่งตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญ (specialized quasi-juducual bodies) มีอยู่เป็นจำนวนมาก มีหลายประเภท มีโครงสร้างและมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี โครงสร้างของศาลปกครองชั้นต้น เฉพาะด้าน ส่วนใหญ่จะมีตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งเป็นประธาน (under the presidency of an administrative judge) และอยู่ในความควบคุมดูแลของศาลปกครองสูงสุด (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ,2542: 228-229)

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 3 ชั้น ศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วยนักการเมือง คือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน บุคคลภายนอกที่ได้รับเชิญเข้ามาดำรงตำแหน่ง และข้าราชการประจำส่วนใหญ่ ในขณะที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยตุลาการที่เป็นข้าราชการประจำเท่านั้น ยกเว้น ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้านซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มิได้เป็นข้าราชการประจำเข้ามาด้วย ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้านนั้นอาจเรียกว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองคล้ายสหราชอาณาจักร แต่มีจำนวนน้อยกว่าและอยู่ในความกำกับคุมดูแลของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ในแต่ละชั้นศาลมีฝ่ายธุรการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เรียกว่า “หน่วยธุรการของศาลปกครองสูงสุด” รวมทั้ง “หน่วยบริหารงานของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น” คอยให้การสนับสนุนไม่เพียงเท่านั้นยังมี “ศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล” มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยนักการเมืองเป็นประธาน รวมทั้งมีตัวแทนฝ่ายศาลปกครองและฝ่ายศาลยุติธรรมในจำนวนที่เท่ากัน(วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 230)

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 3 ชั้นศาล อันได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแต่ละชั้นศาลย่อมแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาคดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 51)

ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันระหว่างเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมเช่น ต่างฝ่ายอ้างว่าตนเองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือต่างฝ่ายต่างปฏิเสธอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อเป็นเช่นนี้ นับแต่ปี ค.ศ.1872 รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ได้บัญญัติให้มีศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล (Jurisdiction Disputes Court หรือ Le Tribunal des Conflits) มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมที่ขัดแย้งกันว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ทั้งนี้จะไม่วินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาหรือในข้อกฎหมาย (merely adjudicates on conflicts of jurisdiction, not on substantive law) (Bernard Rudden อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 238)

3.1.3 ตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการในศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่มีการบริหารงานบุคคลของตนเองที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป อีกทั้งตุลาการในศาลปกครองก็มิได้มีฐานะทางกฎหมายเหมือนกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม เพราะตุลาการในศาลปกครองมิได้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และมีกฎหมายพิเศษของตนเอง หากกฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติไว้ ก็ให้นำรัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 (the Acts 83-634 of 13 July 1983) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนทั่วไปมาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครอง (Christian Dadomo and Susan Farran อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 243)

(1) ลำดับชั้นของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีลำดับชั้นและลำดับอาวุโสจากระดับต้นไปหาระดับสูง ดังนี้

(1.1) the Auditeurs 2nd Class หรืออาจเรียกว่า ตุลาการชั้นที่สอง

(1.2) the Auditeurs 1st class หรืออาจเรียกว่า ตุลาการชั้นที่หนึ่ง

(1.3) the Maitres des Requetes

(1.4) the Conseillers d'Etat Extraordinaire จำนวน 12 คน ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(1.5) the Conseillers d'Etat en Service Ordinaire ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

(1.6) the Presidents de Section หรืออาจเรียกว่า หัวหน้าคณะ

(1.7) the Vice-President หรืออาจเรียกว่า รองประธานสภาแห่งรัฐ

(2) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในปกครองสูงสุด ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีที่มาจาก 2 ทาง คือ การคัดเลือกและการแต่งตั้งโดยเชิญให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในศาลปกครองสูงสุด

(2.1) การคัดเลือก Auditeurs 2nd Class จะแต่งตั้งจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (L'Ecole Nationale d'Administration, ENA.)

(2.2) การคัดเลือก Auditeurs 1st Class จะคัดเลือกจาก Auditeurs 2nd Class

(2.3) การคัดเลือก Maitres des Requetes จะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่ม คือ

(2.3.1) Auditeurs 1st Class ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว 8 ปี ในอัตราส่วน 3 ใน 4 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(2.3.2) ข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปี และได้รับราชการพลเรือนหรือราชการทหารหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีในอัตราส่วนหนึ่งในสี่ของตำแหน่งที่ว่างซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้มีการเชิญและแต่งตั้งทนายความ ข้าราชการพลเรือน ที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็น Maitres des Requetes

(2.4) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en Service Ordinaire ซึ่งเป็นข้าราชการประจำจะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่มคือ

(2.4.1) Maitres des Requetes ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 13 ปี ในอัตราส่วนสองในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(2.4.2) บุคคลใดซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 45 ปี ในอัตราส่วน 1 ใน 3 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เท่าที่ผ่านมาได้มีการเชิญและแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด

ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย นายทหารยศพลเอก ผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย และหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นเป็น Conseillers d'Etat en Service Oridinaire

(2.5) การคัดเลือก Conseillers d'Etat Extraordinaire ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวน 12 คน จะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาของสภาแห่งรัฐ ที่ผ่านมากรรมการดังกล่าวได้ถูกเชิญและแต่งตั้งมาจาก ผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล 2 คน วิศวกร 1 คน ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย 2 คน อัยการ 1 คน ผู้นำสหภาพแรงงาน 3 คน นักอุตสาหกรรม 2 คน และอดีตสมาชิกวุฒิสภา 1 คน (L. Neville Brown and John S. Bell อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 243-245)

(2.6) การคัดเลือก the Presudents de Section หรือหัวหน้าคณะ ทั้ง 6 คน จะคัดเลือกจาก Conseillers d'Etat en Service Ordinaire ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

(3) วิธีการแต่งตั้งตุลาการ

(3.1) การแต่งตั้ง Auditeurs และ Maitres des Requetes กระทำโดยกฤษฎีกา (Decree) ธรรมดา

(3.2) การแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่านี้ กระทำโดยกฤษฎีกาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

(3.3) การเลื่อนขั้นและการเลื่อนตำแหน่ง รองประธานสภาแห่งรัฐโดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ (Bureau des Presidents) ซึ่งประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐ และหัวหน้าคณะทั้ง 6 คน เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ภายในสภาแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการถือปฏิบัติกันตลอดมาจนกลายเป็นประเพณีแล้วว่า การเลื่อนขั้นและการเลื่อนตำแหน่งจะกระทำตามหลักลำดับอาวุโสโดยอัตโนมัติ (Principle of Automatic Promotion)

(3.4) การลงโทษทางวินัย ข้าราชการของสภาแห่งรัฐกระทำโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งหลังจากที่ได้หารือคณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐแล้ว

(3.5) การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งรัฐ พ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และต้องเกษียณหรือออกจากราชการเมื่ออายุครบ 68 ปี

(3.6) หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐเป็นสถาบันที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากรัฐบาลและสาธารณชน และเป็นสถาบันที่มี

อิสระในการปฏิบัติหน้าที่แม้มิได้มีการตรากฎหมายห้ามการโยกย้ายตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าตัวไว้ด้วย (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542 : 246-247)

เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าว ที่สำคัญคือ ในศาลปกครองสูงสุดยังมีจารีตประเพณี ที่จะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามลำดับอาวุโสควบคู่กับมีจารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งจากรัฐบาล นักการเมือง และสาธารณชนที่ให้อิสระอย่างเต็มในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,2539: 93-94)

(4) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) ลำดับชั้นของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ จากระดับต้นไปหาระดับสูง มีดังนี้

(1.1) ตุลาการชั้นสอง

(1.2) ตุลาการชั้นหนึ่ง

(1.3) ตุลาการชั้นพิเศษ

(1.4) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น

(1.5) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นอาวุโส

(1.6) รองหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(1.7) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(1.8) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(2) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีดังนี้

(2.1) ตุลาการชั้นสองจะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(2.1.1) จำนวน 3 ใน 4 จากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ในอดีตเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวน 5 ศาลในช่วงปี ค.ศ.1987- ค.ศ.1988 สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความจำเป็นต้องคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก โดยส่วนหนึ่งใช้วิธีการคัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และส่วนหนึ่งคัดเลือกจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ แต่ก็ยังไม่สามารถคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยวิธีการคัดเลือกตามปกติได้เพียงพอกับความต้องการสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงต้องใช้วิธีการคัดเลือก เสริมพิเศษ

โดยจัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกตุลาการศาลปกครองจากบุคคลภายนอกซึ่งมิได้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ โดยการสอบแข่งขันนั้นจะทดสอบความรู้ทางกฎหมายล้วนๆ และเมื่อผ่านการสอบแข่งขันแล้ว ตุลาการใหม่จะต้องเข้ารับการอบรมแบบเร่งรัดที่สภาแห่งรัฐเป็นเวลา 6 เดือนเต็มก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่จริง

(2.1.2) จำนวน 1 ใน 4 จากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือข้าราชการของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นระดับผู้บริหารซึ่งมีอายุราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(2.2) ตุลาการชั้นหนึ่ง จะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(2.2.1) จำนวน 6 ใน 7 จากตุลาการชั้นสอง

(2.2.2) จำนวน 1 ใน 7 จากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี และได้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(2.3) สำหรับตุลาการชั้นพิเศษขึ้นไป จะแต่งตั้งตามลำดับอาวุโส

(2.4) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั้ง 5 คนนั้น จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐหรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดในระดับ Conseillers d'Etat

ในปี ค.ศ.1994 จำนวนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีจำนวนรวมกันทั้งหมด 683 คน และอาจกล่าวได้ว่า ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นข้าราชการกลุ่มเดียวกันเพียงแต่ปฏิบัติหน้าที่ต่างชั้นศาลกัน โดยส่วนใหญ่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นก่อน จากนั้นจึงย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการในศาลอุทธรณ์ และได้รับเลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น

(3) หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นับจากปี ค.ศ.1986 เป็นต้นมา ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่รับรองหลักประกันความเป็นอิสระในการอำนวยความยุติธรรมมากขึ้น กล่าวคือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ.1986 (Law of 6 January 1986) มาตรา 1 ได้รับรองหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป ซึ่งล้วนเป็นข้าราชการประจำ (ไม่รวมตุลาการในศาลปกครองเฉพาะด้านที่พิจารณาวินิจฉัยคดีในรูปของคณะกรรมการที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย) โดยบัญญัติให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไปไม่อาจถูกโอนย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว

แม้ในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นก็ตาม อีกประมาณ 1 ปีต่อมา ภายหลังจากประกาศใช้ รัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1987 (Law of 31 December 1987) และจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นให้ครอบคลุมไปถึงศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ต้องอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป แต่มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม โดยอยู่ในการกำกับดูแลของเลขาธิการสภาแห่งรัฐ (Secretary general of the Conseil d'Etat) รัฐบัญญัติ 2 ฉบับ ดังกล่าวได้บัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 248-250)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสยึดหลักการที่ว่าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการอาชีพในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องมีการศึกษาด้านกฎหมายกอปรกับรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ ซึ่งครอบคลุมศาลปกครองด้วย ส่งผลให้กฎหมายลูกทั้งหลายต้องบัญญัติไปในทำนองเดียวกันที่สำคัญคือ ตุลาการในศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่มีกฎหมายพิเศษและมีการบริหารงานบุคคลของตนเองที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป และถ้ากฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติไว้ก็ให้นำกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนทั่วไปมาใช้บังคับ สำหรับการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ถือว่าตุลาการในศาลปกครองเป็นข้าราชการประจำ (ยกเว้นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้าน) ที่มีกลไกควบคุมและกำกับดูแลของตนเอง พร้อมกับมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายปกครองทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า

(1) ตุลาการในศาลปกครองมีการคัดเลือกเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหาร โดยส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาเดียวกัน คือ วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

(2) กฎหมายกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีมาได้ระยะหนึ่งแล้ว จะต้องออกไปปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานในฝ่ายปกครองระยะเวลาหนึ่ง เพื่อจะได้มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้มีโอกาสเรียนรู้การบริหารงาน มีประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานและปัญหาทั้งหลายของฝ่ายปกครองด้วย

(3) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหารจะต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ

รวมทั้งในสภาแห่งรัฐหรือในศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย ทั้งนี้เป็นเวลา 3 ปี และเมื่อปฏิบัติหน้าที่ครบ 3 ปีแล้ว ข้าราชการพลเรือนซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองมีทางเลือก 3 ทางคือ

(ก) ขอกลับไปรับราชการที่หน่วยงานเดิม

(ข) ขอปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองต่อไปอีก 3 ปี

(ค)ขอสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,2539: 484-489)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้มีการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลภายนอก ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้เข้ามาเป็นตุลาการในศาลปกครองได้ ทำให้เห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ “ระบบเปิด” ในการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองทุกชั้นศาล พร้อมกันนั้น ตุลาการในศาลปกครอง ยังมีหลักประกันที่สำคัญ เช่น ในศาลปกครองสูงสุดมีจารีตประเพณีเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามลำดับอาวุโส และมีการให้อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รวมตลอดไปถึงการมี “คณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ” และ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์” ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ตามลำดับ กฎหมายยังกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มาจากการแต่งตั้งของประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 คน และประธานวุฒิสภา จำนวน 1 คน อีกทั้งมีสมาชิกสภาแห่งรัฐบางส่วนไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือบางคนไปช่วยราชการโดยไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการของรัฐสภาเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของรัฐสภากับศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1.4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

(1) ลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนพิจารณาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส(Charles Debbasch et Jean-Clande Ricci อ้างใน ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 53) คือ

(1.1) วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนซึ่งตุลาการมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการมีอำนาจกลับภาระการพิสูจน์ได้ ถ้าเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีมีมูล แม้ผู้ฟ้องคดีจะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

(1.2) วิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องแสดงข้ออ้างข้อเถียงหักล้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคู่กรณีอาจจะแถลงสรุปข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีได้

(1.3) การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับหรือการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดี

(1.4) วิธีพิจารณาคดีมีการถ่วงดุลตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการผู้แถลงคดี (Rapporteur public)

(2) การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2.1) ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนเสียก่อน แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นเวลา 4 เดือน ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายให้ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยายแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องคดีจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

การที่ต้องให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นก่อนก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนเรื่องนั้นเสียก่อน ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะได้ไม่ต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคู่ความพิพาทกันในเรื่องใดบ้าง

(2.2) อายุความในการฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องฟ้องภายใน 2 เดือน

(2.3) คำฟ้องต้องระบุข้อความและประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(2.3.1) ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(2.3.2) คำขอท้ายฟ้อง (conclusions) เช่น ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง

(2.3.3) เหตุผลที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน (moyens)

(2.3.4) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี

(2.3.5) สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย

(2.4) ทนายความจะต้องเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองที่มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้น หรือลดหย่อน

จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้ฝ่ายปกครอง แต่ถ้าเป็นคดีอื่น เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนายความ

เมื่อสำนักงานจ่าศาลได้ลงรับฟ้องไว้แล้ว อธิบดีศาลจะมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น "ตุลาการเจ้าของสำนวน" (rapporteur) โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำกับดูแลการสอบสวนและการทำสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นเจ้าของเรื่องติดตามคดีนั้นไปจนจบ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้กำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดบ้างแล้วมอบหมายให้จ่าศาลเป็นผู้รับไปดำเนินการตามแผนนั้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการไต่สวนตุลาการศาลปกครองมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จัดหาพยานหลักฐานบางอย่าง หรืออาจไปขอตรวจดูเอกสารที่พิพาทเอง

(2) สั่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น สั่งให้มีการพิสูจน์ลายมือ สั่งให้มีการไต่สวน หรือสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(3) หัวหน้าองค์คณะที่พิจารณาคดีนั้น อาจมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการไต่สวนอย่างอื่นนอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเมื่อคดีนั้นได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งยุติการสอบสวน และจัดทำเอกสาร 3 ชิ้น ได้แก่

(1) บันทึกสรุปสำนวน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณี และการอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น ซึ่งจะเริ่มด้วยสรุปข้อเท็จจริงของคดีการกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย (ทั้งในด้านเขตอำนาจศาล วิธีพิจารณา และเนื้อหาสาระของคดี) การวิเคราะห์เหตุผลและข้อต่อสู้ของคู่ความ และการยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลจะต้องยกขึ้นวินิจฉัยเอง (ถ้ามี)

(3) ร่างคำวินิจฉัย

เมื่อได้จัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะหรือรองหัวหน้าคณะซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะให้ช่วยกำกับการทำสำนวนของคดีนั้นเพื่อตรวจพิจารณา แล้วส่งสำนวนของคดีนั้น ให้ตุลาการผู้แถลงคดี พิจารณาจัดทำ "คำแถลงการณ์" (ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี) ต่อไป

(2.5) การนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีจะเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน กล่าวคือ คู่กรณีและสาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การนั่งพิจารณาคดีจะเริ่มจากการที่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” อ่านสรุปคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลของคู่กรณีจากนั้น คู่กรณีหรือทนายความมีโอกาสเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา แต่จะยกประเด็นใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ ในการนี้หัวหน้าองค์คณะอาจซักถามหรือขอความกระจ่างเพิ่มเติมจากคู่กรณีหรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ ณ ที่นั้นได้จากนั้น “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” จะเสนอ“คำแถลงการณ์” โดยเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนั้นและแนวทางในการวินิจฉัยคดีนั้น

(2.6) การทำคำพิพากษา

เมื่อมีการนั่งพิจารณาคดีแล้วจะมีการประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลจะพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของตุลาการเจ้าของสำนวนและคำแถลงการณ์ของ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งศาลอาจเห็นด้วยกับข้อเสนอของ ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือข้อเสนอของตุลาการผู้แถลงคดีหรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ และเมื่อศาลมีมติในการวินิจฉัยคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะรับไปร่างคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมตินั้นโดยให้หัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตรวจพิจารณา (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2558: 53-56)

(3) การอุทธรณ์

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้วมิใช่ว่าคู่ความจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้อีก ประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้คู่กรณีอาจโต้แย้งคำพิพากษาได้ใน 3 กรณี ซึ่งได้แก่ การอุทธรณ์ การฎีกา และการคัดค้าน ซึ่งการอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐเองได้ยืนยันถึงหลักนี้ว่า“ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา”

สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อมา มีการปฏิรูปการยุติธรรมทางปกครองใน ค.ศ. 1987 จึงได้โอนอำนาจหน้าที่เกือบทั้งหมดในเรื่องอุทธรณ์ไปให้กับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในการส่งกลับ

(les décisions des commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés) โดยสภาแห่งรัฐยังคงอำนาจหน้าที่บางประการในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เช่น การวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และส่งให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยใหม่

(3.1) ประเภทคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งในกรณีของคดีปกครองอาจเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ มาตรา L 811-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ซึ่งในแง่ของเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ตามมาตรา L 321-1 ของบรรพ 3 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจเหนือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ (1) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ (2) กรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 552-1และมาตรา L 552-2 (ซึ่งได้แก่การขอให้กำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีเกี่ยวกับภาษีอากร) สำหรับเขตอำนาจเหนือพื้นที่ มาตรา R 322-1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะรับอุทธรณ์ได้ต้องมีเขตอำนาจเหนือศาลปกครองชั้นต้นที่ทำคำพิพากษาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยค่าเสียหายแก่ชาวฝรั่งเศสโพ้นทะเลโดยพิจารณาจากที่ตั้งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ

(3.2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์นั้นต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 811-1 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่ให้คู่ความทุกฝ่ายในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมิได้มีการต่อสู้คดีเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้ อย่างไรก็ดี มิใช่ว่าคู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกเรื่องในบางกรณี เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้งคำวินิจฉัยนี้ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ผลการเลือกตั้งหรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครก็ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามมาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3 มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดและให้ฎีกาได้เลย

นอกจากนี้ ในบางกรณีบุคคลที่มิได้เข้ามาในคดีก็สามารถอุทธรณ์ได้ เช่น การฟ้องคดีเลือกตั้ง เมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขผลการเลือกตั้งถือได้ว่ากระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ด้วย แม้จะมิได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเพิกถอนการเลือกตั้ง หรือการที่จังหวัดฟ้องขอให้เพิกถอนการแก้ไขบัญชีเลือกตั้ง (เป็นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษานี้ได้ (อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐ CHABANOL เห็นว่า ทั้งสองกรณีนี้ ไม่ใช่การอุทธรณ์แต่เป็นการโต้แย้งของบุคคลภายนอก (une tierce opposition)เรื่องที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้นั้นได้แก่เรื่องที่ยังไม่ถือว่าเป็นที่สุดในศาลชั้นต้นซึ่งตามมาตรา R 811-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กล่าวถึงคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด อันได้แก่ตามมาตรา R 222-13 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียวมีอำนาจพิพากษาเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีการประกาศงานก่อสร้างที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง(มาตรา R 222-13 1º)

(2) คดีเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสที่ไม่เกี่ยวกับการบรรจุ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน (มาตรา R 222-13 2º)

(3) คดีเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การขอข้อมูลจากทางราชการ และการรับราชการทหาร

(4) คดีการเก็บค่าบริการวิทยุโทรทัศน์ (R 222-13 4º)

(5) คดีภาษีสหภาพแรงงานและภาษีท้องถิ่นอื่น ๆ นอกจากภาษีในการประกอบวิชาชีพ (มาตรา R 222-13 5º)

(6) คดีความรับผิดของรัฐที่ปฏิเสธการร้องขอให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา R 222-13 6º)

(7) คดีเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่เกิน 8,000 ยูโร (มาตรา R 222-13 7º)

(8) คดีโต้แย้งคำวินิจฉัยการขอคืนภาษี (มาตรา R 222-13 8º)

(9) คดีอาคารที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา R 222-13 9º)

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์นั้น มาตรา R 811-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในเรื่องการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น อุทธรณ์จึงต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและคำ

ขอท้ายฟ้องของผู้อุทธรณ์การอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถือว่าเพียงพอสำหรับการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลที่จะนำมาใช้สนับสนุนข้อโต้แย้ง และคำขอท้ายอุทธรณ์ต้องเป็นไปเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจหรือสภาแห่งรัฐ ยกเว้นกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ที่เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่เป็นฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการโดยทนายความหรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือประจำศาลยุติธรรมสูงสุด มิฉะนั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ และจะต้องมีการแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาด้วย หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไขอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา R 612-1 และมาตรา R 612-2 ได้ โดยจะต้องแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยทนายความซึ่งได้แก่

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่นฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารชาติฟ้องโต้แย้งการกระทำเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) คดีเกี่ยวกับความผิดในการจราจรทางบกตามมาตรา L 774-8

(3) คำร้องขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจ

(4) มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการอุทธรณ์ คู่ความก็อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้ทนายความหรือสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา L 252-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยเกษตรกรรมในชนบท (Code rural) เป็นผู้ดำเนินการแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา L 252-5 และตามวิธีการที่

กำหนดไว้ในมาตรา R 252-21 ถึงมาตรา R 252-29 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ และคู่ความอาจร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

กรณีที่รัฐเป็นคู่ความไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ลงนามในอุทธรณ์คำให้การและเอกสารอื่น ๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐ อย่างไรก็ดี มาตรา R 811-10-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่น ๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐได้ สำหรับคดีที่เกิดจากการปฏิบัติงานของจังหวัดในเรื่องต่อไปนี้ คือ การเข้ามาและการพำนักของชาวต่างชาติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การส่งกลับชาวต่างประเทศ ความรับผิดของรัฐจากความเสียหายที่เกิดจากการเดินขบวนหรือการชุมนุม การให้เจ้าหน้าที่เทศกิจพกพาอาวุธ กิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการขนย้ายเงิน การออกกฎเกี่ยวกับอาวุธกิจกรรมการเดินรถรับจ้างสาธารณะ การควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่ม และการส่งเข้ารับการรักษาพยาบาล

ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่เป็นระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ แต่ในคำพิพากษาไม่ระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสองเดือน สำหรับ Mayotte, Polynésie française, เกาะ Wallis et Futuna และNouvelle Calédonie ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสามเดือน (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ , 2549: 229-234

3.2 ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.2.1 การจัดตั้งศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอดีตประสบปัญหาอันเป็นปัญหาหลักพื้นฐานว่าการกระทำทางปกครองนั้นจริง ๆ แล้วต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลหรือไม่ และศาลใดควรเป็นศาลที่มีอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมทั่วไปหรือศาลพิเศษ รูปแบบการกระทำของรัฐทุกรูปแบบหรือไม่ ที่ควรถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือเป็นเรื่องของ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในช่วงต้นแทบจะไม่มีการแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครอง (Herrschaft) และศาล การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนก็

เช่นเดียวกัน ศาลยังเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปกครองแผ่นดิน ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่แทนซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในความหมายปัจจุบัน คำที่ใช้เรียกดั้งเดิมนั้นไม่ว่าจะเป็น Administrativjustiz หรือ Justizadministration ก็มีความหมายเดียวกันกับ Kameraljustiz ซึ่งคำว่า Kameraljustiz นั้นมาจากคำว่า Kammer ซึ่งมีความหมายเดิมคือ ฝ่ายปกครองที่ดูแลเรื่องการเงินการคลัง แต่ต่อมาก็คือฝ่ายปกครองเท่านั้น ในช่วงศตวรรษที่ 19 การเรียกร้องให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระ รวมถึงการให้แบ่งแยกระหว่างศาลและฝ่ายปกครองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกว่า Paulskirchenverfassung ในปี ค.ศ.1849 มาตรา 182 ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม กล่าวคือ การรักษากฎหมายหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ให้ยกเลิก โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบรรดาการกระทบสิทธิทั้งหลาย แต่ถ้อยคำในประโยคดังกล่าวต้องไม่ตีความในฐานะเป็นการปฏิเสธว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลจริง ๆ แต่เป็นเพียงการปฏิเสธองค์กรที่เรียกว่า Administrativjustiz ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครองอันเป็นองค์กรที่เก่าแก่ ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิวัติในช่วงปี ค.ศ.1848 ถึง ค.ศ.1849 เป็นที่มาของศาลปกครองในระบบใหม่ แต่ทว่าการควบคุมโดยองค์กรศาลนั้นความเข้าใจในช่วงปี ค.ศ.1849 คือ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม มีการเรียกร้องให้ศาลไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายปกครองอีกต่อไป ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ยังคงปรากฏอยู่ใน มาตรา 39 การเรียกร้องให้การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระมิได้เงียบหายไป หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirchenverfassung ต้องถูกยกเลิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเรียกร้องในเชิงปฏิเสธจากมาตรา 182 ซึ่งปฏิเสธองค์กร Administrativjustiz มองเห็นอย่างเดียวกันสำหรับนักกฎหมายแนวปฏิรูป และมีนักกฎหมายแนวอนุรักษ์เพียงไม่กี่คน เช่น Friedrich Julius Stahl (ค.ศ.1802-1861) มองเห็นว่าเป็นอันตรายต่อการล้มล้างรัฐและฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังคงมีความเห็นที่ประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรมจึงมีแนวคิดประนีประนอมที่เสนอศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบศาลและควรจะมีผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ , 2549: 353-354)

ศาลปกครองซึ่งแยกออกจากศาลยุติธรรมที่ปรากฏอยู่ในเวลานี้ เป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ค่อนข้างยาวนาน แต่เป็นวิวัฒนาการที่ต่างไปจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นครั้งแรกที่มลรัฐบาเดนในปี ค.ศ.1863 นั้น ข้อพิพาททางปกครอง

ได้รับการวินิจฉัยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยองค์กรที่เรียกว่า Kameraljustiz จวบจนถึงกลางศตวรรษที่ 19 เสียงเรียกร้องให้ศาลซึ่งเป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองเข้ามาตรวจสอบการกระทำทางปกครองก็เริ่มดังขึ้นในปี ค.ศ.1843 รัฐธรรมนูญฉบับ Paulkirche ได้วางบทบัญญัติปฏิเสธอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยให้ศาลมีอำนาจตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ภายหลังจาก ความล้มเหลวในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ Paulkirche ปรากฏความไม่ลงรอย ทางความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของศาลซึ่งจะเข้ามามีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ความแตกต่างทางความเห็นดังกล่าวแยกเป็น 2 สายความคิด Otto Bähr มีความเห็นว่าศาลยุติธรรมควรมีอำนาจครอบครองเอกชนจากการถูกละเมิดสิทธิในทุกกรณี ไม่ว่าการละเมิดสิทธินั้นจะเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม ในขณะที่ Rudolf von Gneist เห็นว่าศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาไม่เหมาะสำหรับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองและ การปรับใช้กฎหมายมหาชนความเห็นของ Rudolf von Gneist ได้รับการยอมรับมากกว่า ในเวลาต่อมา

ภายหลังจากการก่อตั้งอาณาจักรสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อ ค.ศ.1871 มลรัฐต่าง ๆ ก็ได้จัดตั้งศาลปกครองแห่งมลรัฐขึ้น เริ่มจากมลรัฐ Baden ใน ค.ศ.1863 ศาลสูงคดีปกครองแห่งรัฐ (Oberverwaltungsgericht หรือ Verwaltungsgerichtshof) มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองสำหรับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองชั้นต้นนั้น ยังคงเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองเองโดยมีคณะกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง คณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ในการวินิจฉัย ข้อกฎหมายคณะกรรมการจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาทางปกครอง นอกจากนี้ยังมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการอีกส่วนหนึ่งด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เสียงเรียกร้องให้ก่อตั้งศาลปกครองสูงสุดแห่งอาณาจักรและศาลปกครองชั้นต้นขึ้น แต่ก็ไม่อาจจัดตั้งได้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ สาเหตุสำคัญก็คือฝ่ายปกครองต้องการความมีประสิทธิภาพในการทำงานในช่วงที่เยอรมันแพ้สงครามและประสบกับภาวะเงินเฟ้อประกอบกับฝ่ายนิติบัญญัติเกรงว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นอีกนั้น จะเป็นตัวถ่วงการก่อตั้งเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเอง

ในสมัยนาซีมีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งอาณาจักรขึ้น (Reichsverwaltungsgericht) แต่ศาลดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่มี 3

ระดับ คือ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) ซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุด ศาลสูงคดีปกครองแห่งมลรัฐ (Oberverwaltungsgericht) หรือ (Verwaltungsgerichtshof) และศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) ระบบศาลปกครองของเยอรมันเป็นระบบศาลระบบหนึ่งเคียงคู่ไปกับระบบศาลอื่น ๆ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ม.ป.ป., หน้า 712-713)

3.2.2. โครงสร้างศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ

(3) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือศาลปกครองสูงสุด

ตามหลักการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลตรวจสอบข้อเท็จจริงในลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สอง(Tatsacheninstanz) และศาลสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด (Revisionsinstanz)ซึ่งในแต่ละมลรัฐอย่างน้อยจะต้องมีศาลปกครองชั้นต้น 1 ศาล ขณะเดียวกันกฎหมายก็อนุญาตให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ 1 ศาล แต่อย่างไรก็ตาม มลรัฐหนึ่งสามารถจัดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ร่วมกับมลรัฐอื่นได้ ในปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีศาลปกครองชั้นต้น 52 แห่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 16 แห่ง และมีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด(เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล,บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ,2549: 356)

(1) โครงสร้างศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชั้นที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยตุลาการนายเดียวหรือโดยองค์คณะ โดยในคดีที่มีประเด็นซับซ้อนและยุ่งยากองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย องค์คณะจะมอบหมายให้ตุลาการนายเดียวพิจารณาในคดีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และไม่ใช่คดีสำคัญ

(2) โครงสร้างศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนโต้แย้งคำพิพากษาหรือมติต่าง ๆ ของศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนั้นในบางกรณีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจเป็นศาลปกครองชั้นต้นอีกด้วย ซึ่งกรณีเฉพาะดังกล่าวนี้โดยส่วนใหญ่แล้วมักเป็นเรื่องที่มีวิธีพิจารณาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความ

ซับซ้อน เช่น คำฟ้องโต้แย้งโครงการใหญ่ ๆ ของการจัดให้มีพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ หรือการจำกัดขยะหรือการจราจร หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองของมลรัฐ (landesrechtliches Normenkontrollverfahren) เป็นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยหรือพิพากษาโดยองค์คณะ ซึ่งองค์ประกอบขององค์คณะนั้น มลรัฐต่าง ๆ กำหนดไว้ค่อนข้างแตกต่างกันแต่ส่วนมากจะกำหนดไว้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น คือประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีตุลาการอาชีพ 5 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย

(3) โครงสร้างศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์

ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์(BVerwG) โดยหลักแล้วจะวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้กฎหมายของสหพันธ์ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จึงเป็นศาลระดับที่วินิจฉัยข้อกฎหมายล้วน ๆ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์ไม่อาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายของมลรัฐ กล่าวคือเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองระดับมลรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นสุดท้าย นอกจากนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจเป็นศาลที่วินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งในชั้นต้นและชั้นสุดท้ายได้ เช่นข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์และมลรัฐ และมลรัฐด้วยกันเอง ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยโดยองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 5 นาย อีกทั้งกฎหมายกำหนดบังคับให้คู่ความจะต้องมีทนายความ (Anwaltszwang) คู่ความจะต้องมีทนายความเป็นตัวแทนของตนในคดี (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ,2549: 357-358)

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์วินิจฉัยโดยองค์คณะ หรือที่เรียกกันว่า“องค์คณะพิจารณาพิพากษา” (Senates) กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนขององค์คณะพิจารณาพิพากษาไว้ตายตัวแต่ขึ้นอยู่กับปริมาณงานของศาล ในปัจจุบันศาลปกครองแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองทั่วไปจำนวน 10 องค์คณะ องค์คณะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางวินัยของหน่วยงานของรัฐจำนวน 1 องค์คณะและองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับราชการทหาร จำนวน 2 องค์คณะ

องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีประกอบด้วยตุลาการอาชีพรวม 5 คนได้แก่ ตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และตุลาการ 4 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในส่วนศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะหนึ่งจะประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 คน คดีที่ไม่ต้องมีการรับฟังพยานบุคคลอาจจะถูกวินิจฉัยชี้ขาดโดยตุลาการเพียง 3 คน เท่านั้น องค์คณะ

พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางวินัยประกอบด้วย ตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ซึ่งเป็นข้าราชการหรือทหารอีก 2 คน หากองค์คณะทั้ง 2 ประเภท มีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นเรื่องเฉพาะองค์คณะตุลาการชุดใหญ่ (Great Senate) จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดว่าไม่มีบุคคลใดถูกกีดกันหรือตัดสิทธิจากการเป็นตุลาการโดยชอบด้วยกฎหมาย การแต่งตั้งตุลาการและการมอบหมายคดีแก่องค์คณะตุลาการจะดำเนินการโดยคณะกรรมการศาล (Council of the Court) ในแต่ละปีการพิจารณาของศาล ตุลาการในองค์คณะและภารกิจที่ได้มอบหมายให้แก่องค์คณะจะได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน และอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ในช่วงปีพิจารณาคดีของศาลภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

ตุลาการศาลปกครองแห่งสหพันธ์ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการการคัดเลือกประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทั้ง 16 มลรัฐ และสมาชิกจำนวน 16 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาแห่งสหพันธ์ คณะกรรมการการคัดเลือกตุลาการจะประชุมกันเพื่อคัดเลือกตุลาการแห่งสหพันธ์ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งตุลาการก่อนการคัดเลือก ประธานคณะตุลาการซึ่งเป็นผู้แทนของศาลจะเป็นผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครภายหลังการตัดสินของคณะกรรมการแล้ว ประธานศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการต้องผ่านการสอบกฎหมาย 2 ระดับ และต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและกฎหมายว่าด้วยตุลาการได้กำหนดสถานะและตำแหน่งของตุลาการ โดยกำหนดให้ตุลาการมีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้กฎหมายตุลาการได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบเต็มเวลาและอยู่ในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตลอดชีวิต ไม่อาจถูกปลด ถูกพักราชการ ถูกโอนหรือถูกให้ออกจากราชการก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยปกติเกษียณอายุ 65 ปี

ในส่วนของฝ่ายธุรการ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีการปฏิบัติงานในส่วนของสำนักงานซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายบริหาร ปัจจุบันมีหน่วยปฏิบัติการทั้งสิ้น 6 หน่วยแต่ละหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์คณะ 2 – 3 องค์คณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการศาลซึ่งมีพื้นฐานการศึกษาเฉพาะทาง (Special Education) ยังปฏิบัติงานศาลซึ่งเป็นงานที่ไม่ได้มอบหมายให้ตุลาการ นอกจากนั้น แต่ละองค์คณะจะมีผู้ช่วยวิจัย 1 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตุลา

การอาชีพของศาลชั้นต้นที่จะดำเนินการค้นคว้าวิจัยทางด้านกฎหมายในคดีที่มีรายละเอียดมาก หรือคดีที่ซับซ้อน

นอกจากนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ยังมีการปฏิบัติงานในส่วนของห้องสมุดสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานเผยแพร่ข่าวสารประชาสัมพันธ์และหน่วยงานทางเทคนิคด้านการจัดการสารสนเทศ ซึ่งเป็นงานด้านหนึ่งที่ศาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษเพื่อเตรียมพร้อมรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย (เอ็กการ์ต ฮีน,ม.ป.ป.: 40-42)

3.2.3 ตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมี 2 ประเภท คือตุลาการอาชีพและตุลาการกิตติมศักดิ์ ในกรณีของตุลาการอาชีพจะต้องสอบได้เนติบัณฑิตชั้นที่ 2(ผู้ที่จะสอบเนติบัณฑิตชั้นที่ 2 ได้จะต้องสอบผ่านและทำประกาศนียบัตรทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายมหาชนและกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองและสัมมนาทางกฎหมายที่มหาวิทยาลัยจนสอบได้เนติบัณฑิตขั้นแรก แล้วเข้าฝึกงานในส่วนราชการ สำนักงานอัยการ และศาลต่าง ๆ เป็นระยะเวลาที่กำหนด) ซึ่งมีคุณสมบัติมีสิทธิได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองโดยจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจนเกษียณอายุราชการ ตุลาการอาชีพที่จะประจำศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ส่วนตุลาการกิตติมศักดิ์จะแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติเยอรมันมีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปีและมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี(ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558, 63)

ตุลาการในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมิได้ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองที่ดำรงตำแหน่งควบทั้งฝ่ายปกครองและเป็นตุลาการศาลปกครองพร้อมกันไป รวมทั้งมิได้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารดังเช่นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส แต่ตุลาการในศาลปกครองของเยอรมนีเป็นตุลาการอาชีพในสาขาปกครองโดยเฉพาะ โดยไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการบริหารของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าในบางกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองไปรับตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะไม่ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองด้วย(Mahendra P.Singh,1985: 106)

จากตุลาการในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีข้างต้นทำให้พบว่า ตุลาการศาลปกครองแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ตุลาการอาชีพ และตุลาการกิตติมศักดิ์

ประเภทที่หนึ่ง ตุลาการอาชีพ (learned judges หรือ professional judges) ส่วนใหญ่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตลอดชีวิต(appointed for life)(Arno Kappler(editor),1996: 198)

ตุลาการอาชีพเป็นตุลาการถาวรที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา โดยทั่วไปต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่น โดยต้องสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัย จากนั้นจึงไปฝึกงานในศาลหรือส่วนราชการเป็นเวลา 2 ปีครึ่ง จึงไปสอบผ่านเนติบัณฑิตชั้นที่ 2 (Staatsexam II)(กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2537: 24)

เมื่อสอบผ่านแล้วจึงเลือกประกอบอาชีพเป็นทนายความ หรือข้าราชการ หรือเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ช่วย ซึ่งถ้าเป็นไปได้ 3 ปีแล้วก็จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการอาชีพ ในศาลปกครองและรับราชการได้ตลอดชีวิต ส่วนใหญ่บุคคลที่จะมาเป็นตุลาการในศาลปกครองได้จะอยู่ในศาลอื่นศาลใดศาลหนึ่งมาก่อน แล้วจึงเลื่อนมาตามลำดับหรือย้ายไปอยู่ศาลปกครองในบางมลรัฐ เช่น บาวาเรีย จะส่งตุลาการศาลปกครองไปเป็นข้าราชการเพื่อหาประสบการณ์ก่อนก็ได้ แต่ในบางมลรัฐไม่บังคับและไม่จำกัดว่าตุลาการในศาลปกครองจะต้องเป็นข้าราชการตุลาการมาก่อนเท่านั้นสำหรับการแต่งตั้งตุลาการอาชีพของศาลปกครองสูงสุดนั้น กฎหมายบัญญัติให้ครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในงานด้านการปกครองมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และอีกครึ่งหนึ่งต้องเคยเป็นตุลาการศาลปกครองมาแล้วอย่างน้อย 3 ปีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดด้วย(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537 : 93)

การแต่งตั้งตุลาการต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีจำนวน 24 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ 11 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ 1 คน และผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร 12 คน ตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต่างๆ แต่มีข้อยกเว้นคือ เฉพาะตุลาการอาชีพในศาลปกครองที่ได้รับเชิญและแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ที่สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัย ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ส่วนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการอาชีพในศาลปกครองนั้นมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ค.ศ.1976 บัญญัติว่าการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองเป็นการแต่งตั้งตลอดชีวิตตราบเท่าที่ไม่ขัดกับมาตรา 16 และมาตรา 17 ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ (Mahendra P.Singh,1985: 108)

นอกจากนี้ ในมาตรา 16 ยังบัญญัติถึงบุคคลที่จะได้รับเชิญและแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น อาจแต่งตั้งจากตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งตลอดชีวิตจากศาลอื่น หรือแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ที่สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัย ให้เป็นตุลาการรับเชิญในช่วงระยะเวลาหนึ่งไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือตลอดอายุราชการหลักของบุคคลนั้น ส่วนมาตรา 17 บัญญัติว่า ในศาลปกครองอาจให้มีตุลาการทดลองงาน ตุลาการรับเชิญตามมาตรา 17 บัญญัติว่า ในศาลปกครองอาจให้มีตุลาการทดลองงาน ตุลาการรับเชิญตามมาตรา16 และตุลาการทดลองงานตามมาตรา 17 ไม่อาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะ และจะมีจำนวนมากกว่า 1 คน ในแต่ละองค์คณะไม่ได้ ตามมาตรา 18 ตุลาการในศาลปกครองทุกคนจะต้องกล่าวคำปฏิญาณเมื่อเริ่มเข้าปฏิบัติงาน และตุลาการในศาลปกครองทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานศาลปกครองแต่การควบคุมดูแลไม่อาจเข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของตุลาการในศาลปกครองได้ และเมื่อใดก็ตามที่ตุลาการในศาลปกครองโต้แย้งว่าการควบคุมดูแลดังกล่าวได้ละเมิดหรือทำลายความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตน ตุลาการในศาลปกครองนั้นก็อาจทำคำร้องต่อศาลวินัย (disciplinary court) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ (Mahendra P.Singh,1985: 109)

ประเภทที่สอง ตุลาการกิตติมศักดิ์ (Ehrenamtliche Richter) ตุลาการกิตติมศักดิ์ซึ่งมีเฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ตุลาการกิตติมศักดิ์มีสิทธิร่วมนั่งพิจารณาคดีด้วยวาจาและปรึกษาวินิจฉัยคดีเช่นเดียวกับตุลาการศาลปกครองอาชีพ ตามมาตรา 19 แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการพิพากษาคดี การให้ตุลาการกิตติมศักดิ์เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนี้ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติของเยอรมนีได้บัญญัติเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายตุลาการและเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งช่วยเพิ่มความมั่นใจและการยอมรับในระบบศาลมากขึ้น ตุลาการกิตติมศักดิ์ต้องไม่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนและไม่เป็นตุลาการอาชีพ ได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้มีสัญชาติเยอรมัน อายุไม่น้อยกว่า 30 ปีบริบูรณ์ มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่อำนาจศาลปกครองนั้นก่อนได้รับการแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 1 ปี ตามมาตรา 20 อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ตามมาตรา 24 ส่วนคุณสมบัติอื่นได้บัญญัติไว้ใน 3 มาตรา ดังนี้

มาตรา 21 การพ้นจากตำแหน่ง(Amtsausschluss)ของตุลาการกิตติมศักดิ์

(1) ต้องคำพิพากษามิให้รับราชการหรือจำคุกมากกว่า 6 เดือน ในการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา

(2) เป็นจำเลยในคดีที่มิให้มีคุณสมบัติรับราชการ

(3) ต้องคำบังคับของศาลในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน

(4) ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายมลรัฐ

มาตรา 22 เหตุต้องห้ามมิให้เสนอชื่อเข้ามาเป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ (Hinderungs-gruende) มีดังนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐหรือของมลรัฐ หรือเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของสหพันธรัฐหรือของมลรัฐ หรือเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีของสหพันธรัฐหรือของมลรัฐ

(2) เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ

(3) เป็นข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างของส่วนราชการที่มิใช่ข้าราชการกิตติมศักดิ์

(4) เป็นข้าราชการทหารอาชีพหรือทหารเกณฑ์ หรืออยู่ในขณะที่ทำงานราชการพลเรือนทดแทนการรับราชการทหาร

(5) เป็นทนายความ ผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจปรึกษาคดี

มาตรา 23 บุคคลต่อไปนี้อาจถูกปฏิเสธมิให้เป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ (Ablehnung)

(1) พระและผู้ทำงานเกี่ยวกับศาสนา

(2) ลูกขุนในคดีอาญาหรือตุลการกิตติมศักดิ์ในศาลอื่น

(3) ผู้ทำหน้าที่เป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครองมานาน 4 ปี

(4) แพทย์ พยาบาล และผดุงครรภ์

(5) เภสัชกรที่ไม่มีผู้ช่วยเหลือ

(6) ผู้มีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์แล้ว

ในกรณีที่จำเป็น อาจพิจารณาเฉพาะรายเมื่อมีคำร้อง ส่วนกรณีให้ออกจากการเป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ (Enthindung) บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ดังนี้

(1) เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา 20-23

(2) ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งบกพร่องอย่างร้ายแรง

(3) มีคุณสมบัติตามมาตรา 23 และได้รับการพิจารณาให้ออก

(4) มีสุขภาพทางสมองหรือทางร่างกายไม่อยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

(5) ย้ายภูมิลำเนาออกนอกเขตอำนาจศาลปกครอง

ในกรณีอื่นอาจมีการพิจารณาเฉพาะรายเมื่อมีคำร้อง องค์คณะของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาในกรณี (1) (2) (4) เมื่อมีคำร้องขอประธานศาลปกครองชั้นต้น และในกรณี (3) (5) เมื่อมีคำร้องของตุลาการกิตติมศักดิ์ การพิจารณาจะต้องจัดให้มีการรับฟังตุลาการกิตติมศักดิ์ผู้นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด

กรณีที่ตุลาการกิตติมศักดิ์ตกเป็นจำเลยในคดีมิให้มีคุณสมบัติรับราชการตามมาตรา 21 (2) ต่อมาศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ตุลาการกิตติมศักดิ์ผู้นั้นชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ยกเลิกคำวินิจฉัยที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งตามวรรคก่อนได้

คณะกรรมการสรรหาตุลาการกิตติมศักดิ์ ในศาลปกครองชั้นต้นทุกศาลจะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการกิตติมศักดิ์ประกอบด้วยประธานศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการคนหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองกำหนดโดยรัฐบาลของมลรัฐ และผู้ได้รับความไว้วางใจ 7 คน บุคคลเหล่านี้มาจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเลือกจากรัฐสภาของมลรัฐ หรือคณะกรรมการของสภามลรัฐหรือตามกฎหมายมลรัฐ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับตุลาการกิตติมศักดิ์ รัฐบาลมลรัฐออกระเบียบในการเลือกข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นกรรมการแตกต่างไปจากข้อกำหนดข้างต้นก็ได้ หรืออาจมอบหมายอำนาจนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นสูงสุดของข้าราชการฝ่ายปกครองของมลรัฐ องค์ประชุมจะต้องประกอบด้วยประธาน ข้าราชการฝ่ายปกครอง และบุคคลผู้ได้รับความไว้วางใจ 3 คน กำหนดไว้ในมาตรา 26

ประธานศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดจำนวนตุลาการกิตติมศักดิ์ในแต่ละศาลโดยประมาณว่าจะต้องนั่งพิจารณาคดีปกครองไม่เกิน 12 ครั้งต่อปี ตามมาตรา 27

การเสนอบุคคลที่จะเป็นตุลาการกิตติมศักดิ์นั้น อำเภอต่างๆ รวมทั้งอำเภอเมือง ในเขตจังหวัดจะเสนอรายชื่อตุลาการกิตติมศักดิ์ที่ประธานศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดไว้แล้วตามมาตรา 27 รายชื่อดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาจังหวัดด้วยคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสาม และจะต้องระบุชื่อสถานที่เกิด วันเดือนปี และอาชีพ ส่งให้แก่ประธานศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ ตามมาตรา 28 คณะกรรมการสรรหาตุลาการกิตติมศักดิ์จะสรรหาจากรายชื่อดังกล่าวและแต่งตั้งผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสาม ตุลาการกิตติมศักดิ์จะอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีการเลือกสรรใหม่มาแทนตามมาตรา 29

ประธานศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีให้แก่ตุลาการกิตติมศักดิ์แต่ละคนตั้งแต่ต้นปีจนถึงสิ้นปี และจะมีรายชื่อให้แก่แต่ละองค์คณะอย่างน้อย 12 คน และอาจมี

รายชื่อตุลาการกิตติมศักดิ์สำรองไว้ในกรณีที่ตุลาการกิตติมศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามมาตรา 30 ตุลาการกิตติมศักดิ์และบุคคลผู้ได้รับความไว้วางใจจะได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนแก่ตุลาการกิตติมศักดิ์ ตามมาตรา 32 ในกรณีที่ได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมายไม่ทันกำหนดอาจจ่ายเงินทดรองให้ไปก่อนได้ตามมาตรา 33

สำหรับตุลาการกิตติมศักดิ์ในศาลปกครองชั้นสูงให้นำบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา 34 (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2537: 55-57)

ตุลาการในศาลปกครองทั้ง 3 ชั้นศาลจะมีฝ่ายธุรการหรือหน่วยธุรการ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น เจ้าหน้าที่หน่วยธุรการมีหน้าที่สนับสนุนงานด้านกฎหมายและงานธุรการต่อตุลาการในศาลปกครอง ประชาชนเยอรมันนิยมฟ้องคดีในศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ในปีหนึ่งๆ มีคดีมาถึงศาลปกครองสูงสุดถึง 3,000-3,500 คดี ซึ่งเป็นเพียงร้อยละ 5-6 ของคดีทั้งหมดที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่ศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาได้แล้วเสร็จเพียงปีละ 2,500-3,000 คดีเท่านั้น โดยศาลปกครองสูงสุดที่เบอร์ลิน มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายซึ่งเป็นผู้ช่วยตุลาการในศาลปกครอง ประมาณ 200 คน และเจ้าหน้าที่อื่นอีกประมาณ 80 คน (อมร รักษาสัตย์ และคณะ,2539: 293)

(5) หลักประกันของตุลาการศาลปกครอง

กฎหมายมูลฐาน ค.ศ.1949 มาตรา 97 และมาตรา 101(1) ได้กำหนดรับรองและคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมิให้ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร เช่น ไม่อาจถูกถอดถอน และพักงาน หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ไม่อาจออกกฎหมายมาเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เป็นต้น บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมตุลาการในศาลปกครองด้วย เช่น ตุลาการในศาลปกครองไม่อาจถูกโยกย้ายออกจากการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมาย รวมตลอดไปถึงการดำเนินกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีในเขตอำนาจของตนอย่างเป็นอิสระ เช่น การกำหนดองค์คณะของตุลาการ และการมีสภาตุลาการศาลปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง (an elected council of court) มิใช่อยู่ในอำนาจของประธานศาลปกครองเพียงคนเดียว หรืออยู่ภายใต้การแทรกแซงจากองค์กรภายนอก (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ,2542: 305)

3.2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

(1) หลักการพื้นฐานของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

กระบวนวิธีพิจารณาคดีต่อศาลปกครองอยู่ภายใต้หลักประกันตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยความคุ้มครองสิทธิทางศาลด้วยความมีประสิทธิภาพ และอยู่บนหลักการพื้นฐานบางประการดังต่อไปนี้

(1.1) ระบบวิธีพิจารณาความของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial Procedure) ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับวิธีพิจารณาความระบบกล่าวหา (Adversarial Procedure) ในศาลแพ่งที่คู่ความต้องนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่อศาล

ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาล นอกจากนี้ศาลอาจจะยกประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคู่กรณีไม่ได้อ้างถึงแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (Dispose of the action) ได้

(1.2) กระบวนวิธีพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีปกครองมีสิทธิถอนคำฟ้องได้ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าศาลจะอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้หรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนพิจารณาสามารถสิ้นสุดลงได้โดยความตกลงของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประนีประนอมในทุกขั้นตอนของกระบวนพิจารณา นอกจากนี้ ศาลจะพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นและไม่ดำเนินการนอกเหนือจากคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีในการตัดสินคดี

(1.3) กระบวนการนั่งพิจารณาคดีเป็นแบบแถลงด้วยวาจาโดยตรงและกระทำโดยเปิดเผย โดยปกติศาลต้องนั่งพิจารณาคดีโดยการแถลงด้วยวาจา ทั้งนี้ศาลอาจพิจารณาเห็นควรให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) ตามคำขอได้ในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการนำเสนอ และชี้แจงประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่อองค์คณะในช่วงของกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวาจาหลักฐานทุกอย่างจะถูกนำมาแสดงหรืออย่างน้อยก็ถูกนำมาพิจารณาใหม่ถูกบันทึกและถูกนำมาชี้แจง เพราะคำพิพากษาของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริงและหลักฐานดังกล่าว ซึ่งคู่กรณีมีโอกาสได้นำเสนอสิ่งที่ตนคิดตามหลักการทั่วไปการพิจารณาคดีโดยหลักแล้วจะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่ก็มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น หากการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบเปิดเผยจะส่งผลทางลบต่อความมั่นคงของรัฐหรือส่วนได้เสียของคู่กรณี ศาลก็จะมีสิทธิพิจารณาโดยไม่เปิดเผยก็ได้

(1.4) กระบวนวิธีพิจารณาคดีอาศัยหลักความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพยานหลักฐานและพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่มีกฎข้อบังคับตามกฎหมายที่ให้หลักฐานประเภทหนึ่งเหนือกว่าหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง

(2) การรับคำฟ้องไว้พิจารณาและกระบวนวิธีพิจารณาคดี

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่มีรูปแบบการฟ้องคดีระบุไว้ชัดเจน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง แต่การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองแห่งสหพันธ์ คู่กรณีจำเป็นต้องให้ทนายความหรือศาสตราจารย์ด้านกฎหมายของมหาวิทยาลัยกระทำการแทน ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐอาจให้พนักงานหรือข้าราชการซึ่งผ่านการสอบกฎหมาย 2 ระดับ กระทำการแทนได้ โดยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน และจะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เนื้อหาสาระของคำฟ้องต้องมีรายการที่จำเป็น ได้แก่รายละเอียดเกี่ยวกับคู่กรณี สาระสำคัญของข้อพิพาท และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ

ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขคือ คดีพิพาทนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและต้องยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่จะดำเนินการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของฝ่ายปกครองแล้วเสียก่อน (exhaustion of administrative remedies) ซึ่งคดีส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการก่อนเข้าสู่กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง (a special pre-judicial administrative procedure) อันได้แก่ การโต้แย้งคัดค้าน (objection) หรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยตามบทบัญญัติมาตรา 68 วรรคสอง VwGo กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน กรณีที่ได้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วมีการปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มาตรา 70 VwGo กำหนดให้อุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนเช่นเดียวกัน

การดำเนินการของศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น กำหนดว่าให้คู่กรณีได้รับแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ และกรณีเป็นการดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องแจ้งล่วงหน้า 2 สัปดาห์ ส่วนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทนายความหรือศาสตราจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยต้องเข้ามาเป็นผู้แทนในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัว

ถ้าไม่มีคำสั่งชัดแจ้งให้กระทำเช่นนั้น ถ้าคู่กรณีไม่มาปรากฏตัวหรือไม่มีผู้แทนมาปรากฏตัว ศาลอาจดำเนินกระบวนพิจารณาและตัดสินคดีไปได้ตามดุลพินิจของศาล แม้ว่าคู่กรณีจะขาดนัดและไม่เข้าร่วมการนั่งพิจารณาคดีของศาลก็ตาม โดยลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ได้แก่ การมีผู้แทนผลประโยชน์ของสหพันธ์ (Representative of FederalInterest)

(3) การพิจารณาคดี

เนื่องจากคดีพิพาทในศาลปกครองมักจะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ กฎหมายที่ใช้พิจารณาความในศาลปกครอง (Administrative Court Act) จึงกำหนดเกี่ยวกับการเข้าร่วมในคดีของผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของรัฐและองค์กรของรัฐผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลไม่ใช่บุคคลที่จำเป็นต่อการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี แต่ต้องได้รับทราบข้อมูลในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาล กรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นตัดสินใจที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี ก็จะมีสิทธิเสนอคำฟ้องคดีและเข้าร่วมในการพิจารณาคดี การพิจารณาคดี ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน (Reporting Judge) ต้องแถลงถึงคดีตามที่มีการยื่นฟ้อง หลังจากนั้นคู่กรณีจะเสนอคำฟ้อง และประเด็นแห่งคดีจะถูกหยิบยกมาพิจารณาโดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนซึ่งอาจถามความเห็นเพิ่มเติมจากองค์คณะพิจารณาโดยเฉพาะผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน วิธีพิจารณาคดีดังกล่าวนั้นนำมาใช้กับศาลทุกศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ ซึ่งศาลปกครองสหพันธ์จะพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายโดยไม่พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง สำหรับพยานหลักฐานที่ศาลจะยอมรับไว้พิจารณาได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ (presiding judge) หรือองค์คณะผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ส่วนคู่กรณีหรือทนายความของคู่กรณีนั้นอาจได้รับอนุญาตให้ซักถามเพิ่มเติมได้ และศาลมักจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แล้วเสร็จในการพิจารณาเพียงครั้งเดียวภายหลังจากการไต่สวนคดีเสร็จสิ้น

(4) การพิพากษาคดี

ตุลาการทั้งหมดในองค์คณะจะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆที่ได้จากการไต่สวนนั้นทันที ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการกิตติมศักดิ์ (lay judges) จะเข้าร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยด้วยเช่นกัน และโดยปกติศาลจะอ่านคำพิพากษาเฉพาะในส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี (operative part of judgment) รวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยของศาลโดยสรุปในวัน

เดียวกัน จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะร่างคำพิพากษาฉบับเต็มซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในประเด็นข้อกฎหมาย รวมทั้งส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี โดยมีกำหนดระยะเวลาในการร่างคำพิพากษา 6 เดือน นับแต่วันอ่านคำพิพากษาโดยคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ให้ถือเป็นที่สุดระหว่างคู่กรณี และจะมีผลในทางปฏิบัติต่อทุกกระบวนพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับมูลความแห่งคดีนั้น ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะถือเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์ฎีกาถึงที่สุดแล้วหรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองยังกำหนดครอบคลุมไปถึงเรื่องคำสั่งศาลให้ทุเลาการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด (interlocutory injunction) และวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) เพื่อเป็นการประกันผลสัมฤทธิ์ของการให้ความคุ้มครองทางศาลในกรณีฉุกเฉินอีกด้วย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะยังไม่มีผลบังคับใด ๆ จนกว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ประกาศให้การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นมีผลบังคับใช้ชั่วคราว ซึ่งในกรณีนี้อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา(เอ็กการ์ต ฮีน, ม.ป.ป : 42-47)

(5) การอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นการใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีในชั้นต้น ซึ่งตาม VwGO ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 124 ถึงมาตรา 131 โดยแยกสาระสำคัญของการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ดังนี้

(1) เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัติ (Sachentscheidungsvoraus - setzung) เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นการตรวจสอบเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนที่ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งเรื่องอุทธรณ์แต่ถ้าหากเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติเป็นประเด็นแห่งคดี ในกรณีต้องถือว่าเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดีที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากศาลอุทธรณ์ต่อไป โดยมีข้อพิจารณาเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติดังนี้

(1.1) ศาลที่มีอำนาจพิจารณา(Zuständiges Gericht)ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติคือศาลอุทธรณ์นั้นเองตามมาตรา 124 VwGO ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์(Oberverwaltungsgericht) โดยเหตุที่ศาลปกครองชั้น

อุทธรณ์ของแต่ละมลรัฐจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพียงศาลเดียว ดังนั้น กรณีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลในทางพื้นที่

(1.2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดี(Beteiligtenbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen)ในส่วนของคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดีนอกเหนือจากเงื่อนไขทั่วไปของผู้มีส่วนร่วมในคดี กล่าวคือ เป็นบุคคลที่อาจเข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีได้ (Beteiligten - fähigkeit) และเป็นผู้มีความสามารถที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนพิจารณาได้ (Prozeßfähigkeit) บุคคลที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น ผู้มีส่วนร่วมในคดีของศาลชั้นต้น นอกเหนือจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ตัวแทนผลประโยชน์มหาชน(der Vertreter des öffenttlichen Interesses) และผู้ร้องสอด (der Beigeladene) แล้ว บุคคลที่สามซึ่งมิได้เข้ามาในคดีในศาลชั้นต้น แต่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดีไม่สามารถเข้ามาในคดีชั้นอุทธรณ์ได้ ในกรณีนี้หากคำวินิจฉัยของศาลยังไม่ถึงที่สุดบุคคลที่สามนั้นสามารถฟ้องโต้แย้งผลของคำวินิจฉัยของศาลนั้นได้

(1.3) ประเภทของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 124 I VwGO ได้บัญญัติไว้ว่า คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลประเภทใดบ้างที่จะอุทธรณ์ได้มีดังนี้

- คำพิพากษาของศาล (Endurteil) หรือคำพิพากษาของศาลที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นลงคำพิพากษาของศาลนั้นยังรวมถึงคำวินิจฉัยของศาล(Gerichtsbescheide) ตามมาตรา 84 VwGO

- คำพิพากษาเพียงบางส่วน (Teilurteile) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา110 VwGO

- คำพิพากษาระหว่างคดี (Zwischenurteil) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 และมาตรา 111 VwGO (การพิพากษาระหว่างคดีเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิ)

(1.4) เงื่อนไขในทางเนื้อหาของการอุทธรณ์ตามมาตรา 124 วรรคสอง VwGO ได้บัญญัติว่า การอุทธรณ์จะกระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษาของศาล

- หากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

- หากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย

- หากคำพิพากษาดังกล่าวแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์

หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์และเรื่องที่อุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว

- กรณีที่มีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนพิจารณา ซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และความบกพร่องในกระบวนพิจารณาดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาของศาล

(1.5) ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คือบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในคดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลหรือบุคคลที่ยื่นคำฟ้องและศาลได้ยกฟ้องไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี บุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์ ปัญหาว่าผู้อุทธรณ์ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายหรือไม่นั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการตรวจสอบในทางสารบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาจะต้องไม่เกิดความสับสนระหว่างสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ (Berufungsbefuguis) กับสิทธิในการยื่นฟ้องหรืออำนาจฟ้อง (Klagebefugnis) หากศาลปกครองชั้นต้นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์และการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีนี้ศาลต้องรับอุทธรณ์ หากได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีของผู้ร้องสอด(Beigeladene) ผู้ร้องสอดจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องสอดเท่านั้นการกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้น มิใช่เพียงเป็นการให้เหตุผลของศาล ดังนั้นผู้ร้องสอดจะอ้างว่าตนได้รับผลกระทบจากการให้เหตุผลจากคำวินิจฉัยของศาลไม่ได้

(1.6) เงื่อนไขอื่น ๆ

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำพิพากษาคำร้องขออุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคำร้องนั้นจะต้องระบุถึงคำพิพากษาที่ตนประสงค์อุทธรณ์ และในคำร้องนั้นจะต้องให้เหตุผลของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย การยื่นอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ , 2549: 491-494)

บทที่ 4

การวิเคราะห์และผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและแสวงหาคำตอบตามกรอบแนวคิดและสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้และได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยข้อมูลทางเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม ซึ่งประกอบไปด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ปรากฏผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับดังต่อไปนี้

(1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด หลักการ และพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย

(2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในปัจจุบัน

(3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครอง

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาข้อมูลทางเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาแนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองของต่างประเทศและแนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยการวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสารต่างๆ ตามแนวทางวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

4.1.1 การจัดตั้งศาลปกครองของต่างประเทศ

การจัดตั้งศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่ามีแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เนื่องจากชาวฝรั่งเศสนั้น มีแนวความคิดว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “juger l’administration c’est encore administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงมิใช่เป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดี

ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่มี “วิญญาณของนักบริหารงานทางปกครอง” อีกด้วย เพื่อที่จะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณะประโยชน์

เมื่อมีการปฏิวัติเพื่อล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ.1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้น ได้วิเคราะห์ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอ (Montesquieu) แล้ว เห็นว่า มงแต็สกีเยอเพียงแต่เสนอว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษา “การกระทำความผิด” (คดีอาญา) และ “ข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชน” (คดีแพ่ง) เท่านั้น ที่ต้องแยกออกจากอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงไม่ขัดแย้งกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) และ“สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด (Conseil de préfecture) ขึ้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งผลจากแนวคิดที่ว่าผู้ที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองต้องเป็นผู้ที่มี“วิญญาณของนักบริหารงานทางปกครอง”

การจัดตั้งศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าในอดีตประสบปัญหาอันเป็นปัญหาหลักพื้นฐานว่า การกระทำทางปกครองนั้นจริง ๆ แล้วต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลหรือไม่ และศาลใดควรเป็นศาลที่มีอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมทั่วไปหรือศาลพิเศษ รูปแบบการกระทำของรัฐทุกรูปแบบหรือไม่ที่ควรจะถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือเป็นเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในช่วงต้นแทบจะไม่มีการแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครอง (Herrschaft) และศาล การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนก็เช่นเดียวกันศาลยังเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปกครองแผ่นดิน ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่แทนซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ศาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในความหมายปัจจุบัน คำที่ใช้เรียกดั้งเดิมนั้นไม่ว่าจะเป็น “Administrativjustiz” หรือ “Justizadministration” ก็มีความหมายเดียวกันกับ “Kameraljustiz” ซึ่งคำว่า “Kameraljustiz” นั้นมาจากคำ ว่า“Kammer” ซึ่งมีความหมายเดิมคือ ฝ่ายปกครองที่ดูแลเรื่องการเงินการคลัง แต่ต่อมาก็คือฝ่ายปกครองเท่านั้น

ต่อมาในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 การเรียกร้องให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระ รวมถึงการให้แบ่งแยกระหว่างศาลและฝ่ายปกครองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกว่า Paulskirchenverfassung ใน ปี ค.ศ. 1849 มาตรา

182 ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม กล่าวคือ การรักษากฎหมายหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองที่เรียกว่า “Verwaltungsrechtspflege” ให้ยกเลิก โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในสวนที่เกี่ยวกับบรรดาการกระทบสิทธิทั้งหลาย แต่ถ้อยคำในประโยคดังกล่าวต้องไม่ตีความในฐานะเป็นการปฏิเสธว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลจริง ๆ แต่เป็นเพียงการปฏิเสธองค์กรที่เรียกว่า Administrativjustiz ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครองอันเป็นองค์กรที่เก่าแก่ ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิวัติในช่วงปี ค.ศ. 1848 ถึง ค.ศ. 1849 เป็นที่มาของศาลปกครองในระบบใหม่ แต่ทว่าการควบคุมโดยองค์กรศาลนั้นความเข้าใจในช่วงปี ค.ศ. 1849 คือการควบคุมโดยศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม มีการเรียกร้องให้ศาลไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายปกครองอีกต่อไป (ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ยังคงปรากฏอยู่ในมาตรา 39 VwGo)

การเรียกร้องให้การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระมิได้เงียบหายไป หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirchenverfassung ต้องถูกยกเลิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเรียกร้องในเชิงปฏิเสธจากมาตรา 182 ซึ่งปฏิเสธองค์กร Administrativjustiz มองเห็นอย่างเดียวกันสำหรับนักกฎหมายแนวปฏิรูป และมีนักกฎหมายแนวอนุรักษ์เพียงไม่กี่คน อาทิ Friedrich Julius Stahl(ค.ศ. 1802 – 1861) มองเห็นว่าเป็นอันตรายต่อการล้มล้างรัฐและฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังคงมีความเห็นที่ไม่เป็นเอกภาพนักในเรื่องเกี่ยวกับข้อเรียกร้องในเชิงบวกของรัฐธรรมนูญฉบับ Paulkirchen ที่ประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม จึงมีแนวคิดประนีประนอมที่เสนอศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น โดยควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบศาลและควรจะมีผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ

4.1.2 แนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย

พบว่า“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ซึ่งความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นเวลาอันยาวนานในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความถึงรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะใช้อำนาจหรือกระทำการใดๆ ได้

ตามอำเภอใจ การกระทำใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะแต่ถ้าล่วงละเมิดเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ได้มีการพัฒนามาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำ ให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยวันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นวันที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้เปิดทำการตามกฎหมายเป็นครั้งแรก

4.1.3 วิเคราะห์สภาพปัญหาการดำเนินคดีปกครอง

จากผลการดำเนินงานของศาลปกครองตั้งแต่เริ่มเปิดทำการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559

พบว่าผลการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมีคดีปกครองจำนวนมากที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นและคดีที่ฟ้องหรือการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจากสถิติการรับฟ้องคดีปกครองมีความซับซ้อนยุ่งยาก และมีปริมาณเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติคดีปกครองตามตารางต่อไปนี้

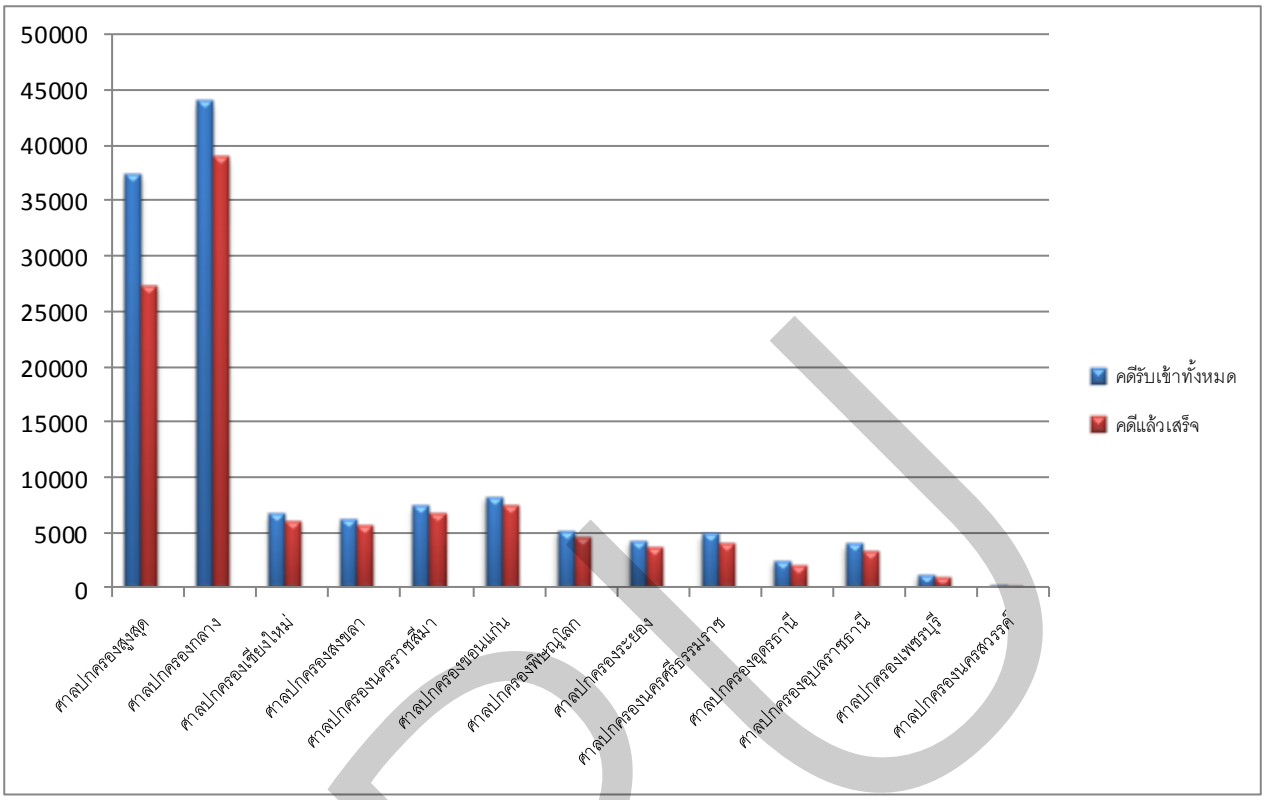
ตารางที่ 3. ตารางแสดงจำนวนคดี ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครอง	คดีรับเข้าทั้งหมด	คดีแล้วเสร็จ	คดีคงค้าง
ศาลปกครองสูงสุด	37,374	27,370	10,004
ศาลปกครองกลาง	44,096	38,989	5,107
ศาลปกครองเชียงใหม่	6,693	6,098	595
ศาลปกครองสงขลา	6,145	5,611	534
ศาลปกครองนครราชสีมา	7,416	6,768	648
ศาลปกครองขอนแก่น	8,262	7,478	784
ศาลปกครองพิษณุโลก	5,129	4,633	496
ศาลปกครองระยอง	4,294	3,632	662
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช	4,897	4,126	771
ศาลปกครองอุดรธานี	2,458	1,996	462
ศาลปกครองอุบลราชธานี	4,030	3,372	658
ศาลปกครองเพชรบุรี	1,222	999	223
ศาลปกครองนครสวรรค์	256	99	157
รวมทั้งสิ้น	132,272	111,171	21,101

ที่มา: สำนักงานศาลปกครองข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

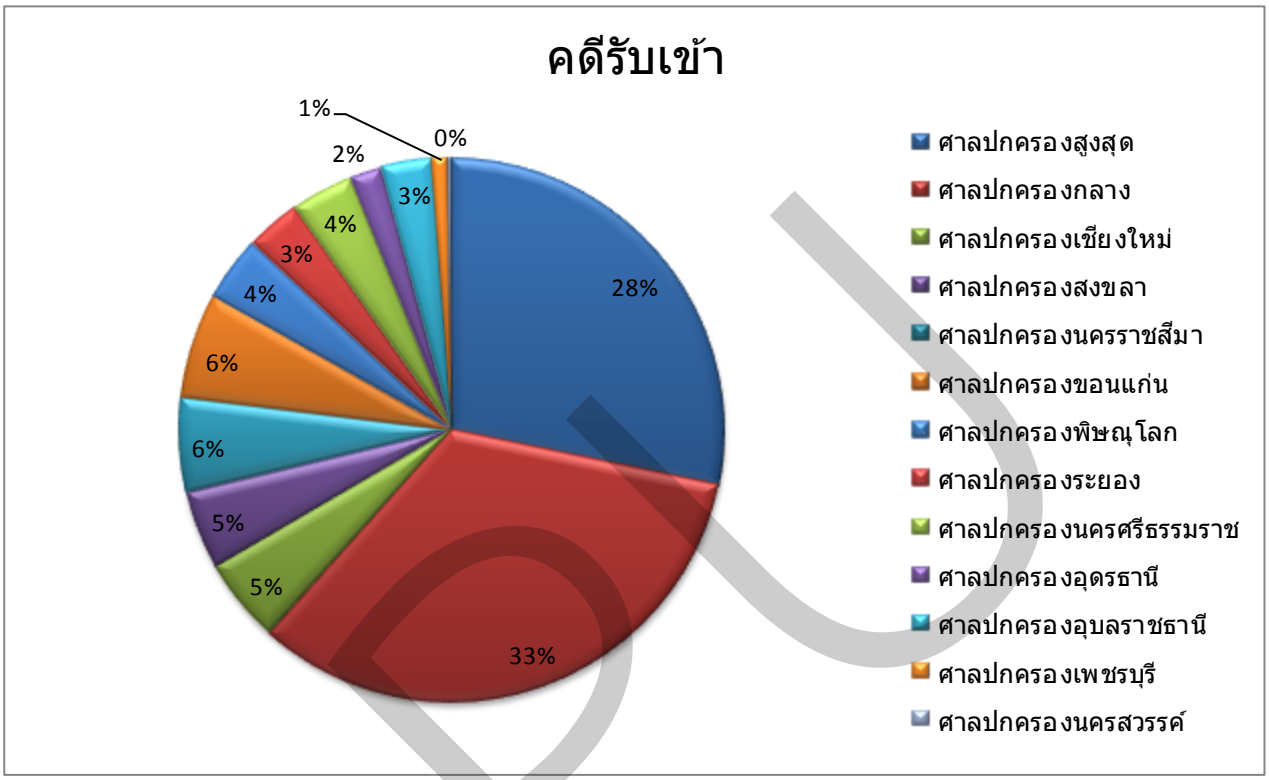
จากวันเปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 นับเป็นเวลาร่วม 15 ปี ที่ศาลปกครองได้ปฏิบัติภารกิจในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง เพื่อเป็นที่พึ่งหลักของประชาชนและสังคมไทยข้อพิพาททางปกครองที่เป็นคดีสู่ศาลปกครองยังมีปริมาณมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยแต่ละปีมีปริมาณคดีรับเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 37,374 คดีศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 27,370 คดี คิดเป็นร้อยละ 73.23 ของคดีรับเข้าและมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 10,004 คิดเป็นร้อยละ 26.77 ของคดีรับเข้าและศาลปกครองชั้นต้นในภาพรวมตั้งแต่เปิดทำการถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 94,898 คดีศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 83,801 คดี คิดเป็นร้อยละ 88.31 ของคดีรับเข้าและมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 11,097 คิดเป็นร้อยละ 11.69 ของคดีรับเข้า

ภาพที่ 2. แผนภูมิแสดงจำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด



จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถิติการรับฟ้องคดีปกครองศาลปกครองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี แสดงให้เห็นว่าประชาชนเข้าใจว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการติดต่อหรือบริการประชาชน มีการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร อันเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีการนำคดีมาสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นคดีที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าประชาชนและอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้ศาลปกครองเป็นที่พึ่งของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรม

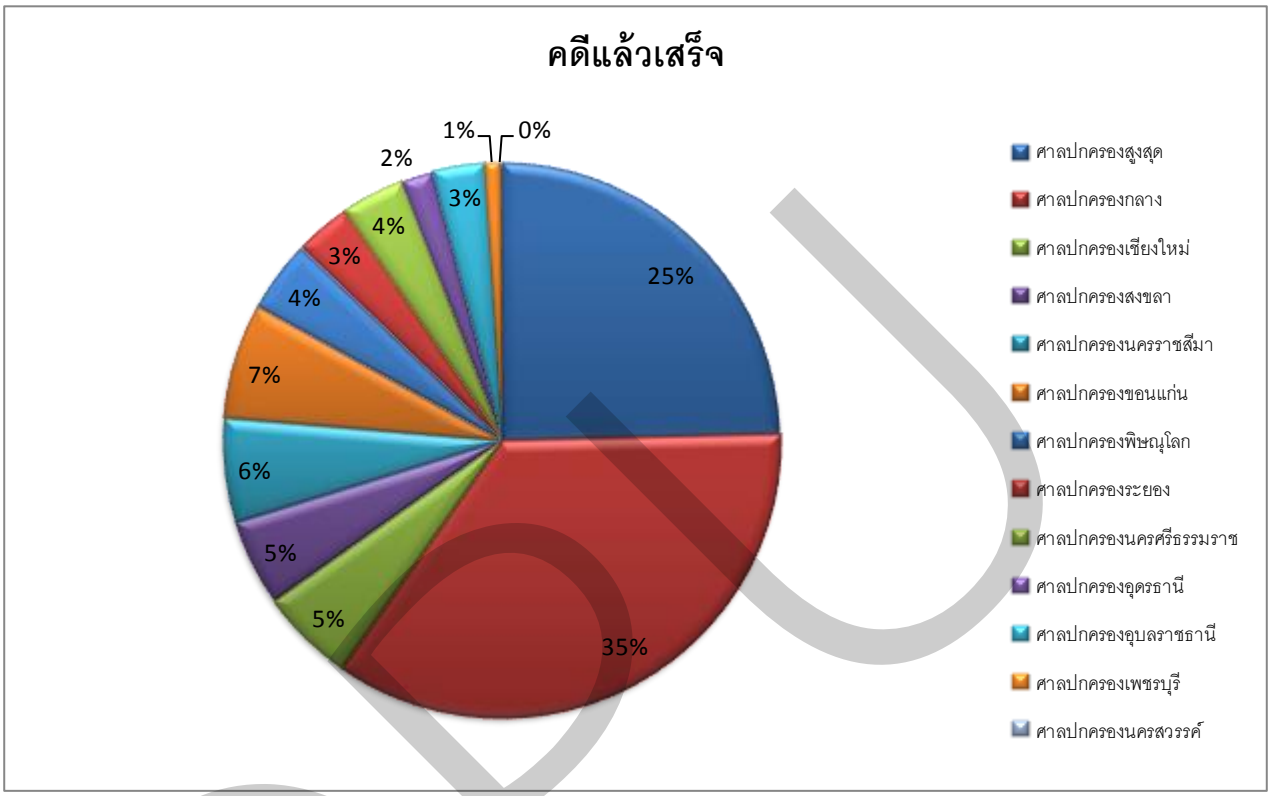
ภาพที่ 3. แผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครอง จำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559



จากแผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองจำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559 แสดงว่าคดีรับเข้าของศาลปกครองสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 28 ศาลปกครองกลาง คิดเป็นร้อยละ 33 ศาลปกครองเชียงใหม่ คิดเป็นร้อยละ 5 ศาลปกครองสงขลาคิดเป็นร้อยละ 5 ศาลปกครองนครราชสีมา คิดเป็นร้อยละ 6 ศาลปกครองขอนแก่น คิดเป็นร้อยละ 6 ศาลปกครองพิษณุโลกคิดเป็นร้อยละ 4 ศาลปกครองระยอง คิดเป็นร้อยละ 3 ศาลปกครองนครศรีธรรมราชคิดเป็นร้อยละ 4 ศาลปกครองอุดรธานี คิดเป็นร้อยละ 2 ศาลปกครองอุบลราชธานี คิดเป็นร้อยละ 3 ศาลปกครองเพชรบุรี คิดเป็นร้อยละ 1 ศาลปกครองนครสวรรค์คิดเป็นร้อยละ 0

DPU

ภาพที่ 4 แผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีแล้วเสร็จของศาลปกครอง จำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559



จากแผนภูมิวงกลมแสดงจำนวนคดีแล้วเสร็จของศาลปกครอง จำแนกตามศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 – วันที่ 31 ธันวาคม 2559 แสดงว่าคดีแล้วสร็จของศาลปกครองสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 25 ศาลปกครองกลางคิดเป็นร้อยละ 35 ศาลปกครองเชียงใหม่คิดเป็นร้อยละ 5 ศาลปกครองสงขลาคิดเป็นร้อยละ 5 ศาลปกครองนครราชสีมาคิดเป็นร้อยละ 6 ศาลปกครองขอนแก่นคิดเป็นร้อยละ 7 ศาลปกครองพิษณุโลกคิดเป็นร้อยละ 4 ศาลปกครองระยอง คิดเป็นร้อยละ 3 ศาลปกครองนครศรีธรรมราชคิดเป็นร้อยละ 4 ศาลปกครองอุดรธานีคิดเป็นร้อยละ 2 ศาลปกครองอุบลราชธานี คิดเป็นร้อยละ 3 ศาลปกครองเพชรบุรี คิดเป็นร้อยละ 1 ศาลปกครองนครสวรรค์คิดเป็นร้อยละ 0

ปัจจุบันคดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองอีกทั้งบทบัญญัติบางประการยังไม่

สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ และจากการเปรียบเทียบการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศกับประเทศไทยพบว่าการดำเนินงานของศาลปกครองมีประเด็นปัญหาหลายประการเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

4.1.4 ระบบโครงสร้างศาลปกครอง

จากการวิจัยข้อมูลเอกสารพบว่าโครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทยมีความแตกต่างในเรื่องโครงสร้างศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะโครงสร้างศาลปกครองแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด หรือ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d’appel) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (Juridictions administratives spécialisées) ซึ่งคำวินิจฉัยอาจอุทธรณ์ต่อ “สภาแห่งรัฐ” ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La Cour des comptes) คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ และสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น และมีความแตกต่างกับศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นศาลพิเศษมีลักษณะโครงสร้างศาลปกครอง แบ่งเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ โดยหลักแล้วศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลตรวจสอบข้อเท็จจริงในลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สอง (Tatsacheninstanz) และศาลสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด (Revisionsinstanz) ซึ่งในแต่ละมลรัฐอย่างน้อยจะต้องมีศาลปกครองชั้นต้น 1 ศาล ขณะเดียวกันกฎหมายก็อนุญาตให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ 1 ศาล แต่อย่างไรก็ตาม มลรัฐหนึ่งสามารถจัดให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ร่วมกับมลรัฐอื่นได้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีศาลปกครองชั้นต้น 52 แห่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 16 แห่ง และมีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด แต่มีข้อที่เหมือนกันกับศาลปกครองของประเทศไทยคือมีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่โดยแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบระบบโครงสร้างศาลปกครองของต่างประเทศกับประเทศไทย

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ไทย
ระบบโครงสร้างศาลปกครอง	ศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล ประกอบไปด้วย 1. ศาลปกครองชั้นต้น 2. ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 3. ศาลปกครองชั้นสูงสุด ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม	ศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล ประกอบด้วย 1. ศาลปกครองชั้นต้น 2. ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 3.ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม	ศาลปกครองมี 2 ชั้นศาล ประกอบด้วย 1. ศาลปกครองชั้นต้น 2. ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม

จากการเปรียบเทียบดังกล่าวทำให้สามารถมองเห็นปัญหาของระบบโครงสร้างศาลปกครองของประเทศไทยซึ่งศาลปกครองของประเทศไทยมี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

ระบบโครงสร้างศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันมีคดีปกครองที่อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดไม่อาจทำให้คดีเสร็จไปจากศาลปกครองได้รวดเร็ว ซึ่งคดีส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการพิจารณาที่ศาลปกครองสูงสุดเป็น

เวลาหลายปีขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีโครงสร้าง 3 ชั้นศาลเป็นหลักการที่ดีศาลปกครองประเทศไทยน่าจะนำมาเป็นแบบอย่างจากหลักการของศาลปกครองต่างประเทศ โดยเพิ่มโครงสร้างศาลปกครองออกเป็น 3 ชั้นศาลประกอบด้วย

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(3) ศาลปกครองสูงสุด

4.1.5 ระบบองค์คณะศาลปกครอง

จากการวิจัยข้อมูลเอกสารพบว่าระบบองค์คณะศาลปกครองของต่างประเทศมีความแตกต่างกับประเทศไทยกล่าวคือ

4.1.5.1 ตุลาการพิจารณาคดี

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลปกครองชั้นต้นจำนวนทั้งหมด 34 ศาล แต่ละศาลประกอบด้วย หัวหน้าศาล หัวหน้าคณะ และตุลาการ ซึ่งแต่ละศาลจะมีจำนวนตุลาการไม่เท่ากัน โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส (ซึ่งเป็นศาลที่ใหญ่ที่สุด) มีผู้พิพากษาทั้งหมด 68 คน ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่องและศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครอง คือศาลแห่งเขตที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือลงนามในสัญญาที่ถูกนำมาฟ้องคดีมีที่ทำการตั้งอยู่ในเขตศาลนั้น นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้น ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่ตรวจสอบในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ศาลปกครองชั้นต้นอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดียวหรือโดยองค์คณะ โดยในคดีที่มีประเด็นซับซ้อนและยุ่งยากองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 คน ส่วนในคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก ตุลาการเพียงคนเดียวจะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี หากแพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้น ก็อาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อไปได้

ประเทศไทยมีศาลปกครองชั้นต้นทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นก็คือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการโดยมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาและยังมีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดี

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองชั้นต้น

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ไทย
องค์คณะศาลปกครองชั้นต้น	ตุลาการอย่างน้อย 3 คนแต่ถ้าเป็นคดีเล็กน้อยจะใช้ตุลาการในศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเพียงคนเดียว	ตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 คน ส่วนในคดีที่ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ยุ่งยาก ตุลาการเพียงคนเดียวจะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี	ตุลาการอย่างน้อย 3 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

DPU

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ไทย
องค์คณะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	ตุลาการ 5 คน ประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และตุลาการอีก 4คน ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งอาจมีจำนวนองค์คณะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในแต่ละแห่ง โดยหลักแต่ละศาลจะประกอบด้วยองค์คณะ 2-4 องค์คณะ	ตุลาการอาชีพ 3 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีตุลาการอาชีพ 5 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย	ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

DPU

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบองค์คณะศาลปกครองสูงสุด

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ไทย
องค์คณะศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการ 5 คน ประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และตุลาการอีก 4 คน	ตุลาการอาชีพ 5 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีตุลาการอาชีพ 5 นาย และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 นาย	ตุลาการอย่างน้อย 5 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

4.1.5.2 การคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีสถานภาพเป็นข้าราชการซึ่งมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง และการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป โดยมีกฎเกณฑ์สำหรับตุลาการศาลปกครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กฎเกณฑ์สำหรับสมาชิกของสภาแห่งรัฐ และกฎเกณฑ์สำหรับตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น จะคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ตุลาการชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1.1) จำนวน 3 ใน 4 จากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

(1.2) จำนวน 1 ใน 4 จากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือข้าราชการของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นระดับผู้บริหารซึ่งมีอายุราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(2) ตุลาการชั้นหนึ่ง จะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(2.1) จำนวน 6 ใน 7 จากตุลาการชั้นสอง

(2.2) จำนวน 1 ใน 7 จากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 37 ปี และได้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(3) สำหรับตุลาการชั้นพิเศษขึ้นไป จะแต่งตั้งตามอาวุโส

(4) ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั้ง 7 คน จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับ Conseillers d'Etat

การคัดเลือกสมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้น จะเลือกจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" (L'Ecole nationale d'administration)

(2) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นหนึ่งจะคัดเลือกจาก Auditeurs ชั้นสอง

(3) การคัดเลือก Maîtres des requêtes จะคัดเลือกจากข้าราชการ 2 กลุ่ม ได้แก่

(3.1) Auditeurs ชั้นหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว 8 ปี ในอัตราส่วน 2 ใน 3 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(3.2) ข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปี และได้รับราชการพลเรือนหรือราชการทหารหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ในอัตราส่วน 1ใน 4 ของตำแหน่งที่ว่าง

(4) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service ordinaire จะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่

(4.1) Maîtres des requêtes ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 13 ปีในอัตราส่วน 2 ใน 3 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(4.2) บุคคลใดก็ได้ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 45 ปี ในอัตราส่วน 1 ใน 3 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(5) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service extraordinaire (ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี) จำนวน 12 คน จะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาของสภาแห่งรัฐ

(6) การคัดเลือกหัวหน้าคณะ (Président de section) ทั้ง 6 คนจะคัดเลือกจาก Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

(7) การคัดเลือกรองประธานสภาแห่งรัฐ จะคัดเลือกจากหัวหน้าคณะหรือ Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐนั้น ถ้าเป็นในกรณีของ Auditeurs และ Maîtres des Requêtes กระทำโดยกฤษฎีกาธรรมดา ส่วนการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่านี้ กระทำโดยกฤษฎีกาในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีส่วนการเลื่อนขั้นและการเลื่อนตำแหน่งของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นรองประธานสภาแห่งรัฐโดยการปรึกษาหารือกับ "คณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ" (Bureau des Presidents) ซึ่งประกอบด้วย รองประธานสภาแห่งรัฐ และหัวหน้าคณะทั้ง 6 คน เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะ

ได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในสภาแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการถือปฏิบัติกันตลอดมาจนกลายเป็นประเพณีไปแล้วว่าการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งจะกระทำตามลำดับอาวุโสโดยอัตโนมัติสำหรับการลงโทษทางวินัยข้าราชการของสภาแห่งรัฐกระทำโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งหลังจากที่ได้หารือคณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐแล้ว ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้น สมาชิกสภาแห่งรัฐจะพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 68 ปี

ในส่วนของหลักประกันความเป็นอิสระของสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้น สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับนับถือทั้งจากรัฐบาลและสาธารณะชน และเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้มีการตรากฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการโยกย้ายสมาชิกของสภาแห่งรัฐโดยมิได้รับความยินยอมของเจ้าตัวเนื่องจากสภาแห่งรัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าว

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นตุลาการศาลปกครองมี 2 ประเภท คือตุลาการอาชีพ และตุลาการกิตติมศักดิ์ ในกรณีของตุลาการอาชีพจะต้องสอบได้เนติบัณฑิตชั้นที่ 2 (ผู้ที่จะสอบเนติบัณฑิตชั้นที่ 2 ได้จะต้องสอบผ่านและทำประกาศนียบัตรทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายมหาชนและกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองและสัมมนาทางกฎหมายที่มหาวิทยาลัยจนสอบได้เนติบัณฑิตขั้นแรก แล้วเข้าฝึกงานในส่วนราชการ สำนักงานอัยการ และศาลต่าง ๆ เป็นระยะเวลาที่กำหนด) ซึ่งมีคุณสมบัติมีสิทธิได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองโดยจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ตุลาการอาชีพที่จะประจำศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ส่วนตุลาการกิตติมศักดิ์จะแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติเยอรมันมีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปีและมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยการสรรหาตุลาการกิตติมศักดิ์จะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการกิตติมศักดิ์ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองนั้นเป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายปกครองซึ่งรัฐบาลของมลรัฐแต่งตั้ง 1 คน และกรรมการซึ่งได้รับการเลือกจากรัฐสภาของมลรัฐจำนวน 7 คนกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และจำนวนตุลาการไว้ ดังนี้

(1) ตุลาการตลอดชีพหรือตุลาการอาชีพ

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการตลอดชีพจะดำรงตำแหน่งตุลาการตลอดชีพซึ่งตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการช่วยราชการในศาลอื่นได้ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ทางกฎหมายอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการช่วยราชการตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่ไม่เกินระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งเดิม

(2) ตุลาการกิตติมศักดิ์

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้มีตุลาการกิตติมศักดิ์เข้าร่วมในการนั่งพิจารณาคดีในองค์คณะของศาลปกครองชั้นต้น และในองค์คณะของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องเป็นผู้มีสัญชาติเยอรมัน มีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ และต้องมีภูมิลำเนาภายในพื้นที่ที่ศาลนั้นมีเขตอำนาจเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนการได้รับเลือก และให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ 4 ปี

ประเทศไทยตุลาการศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากตุลาการในศาลยุติธรรม กล่าวคือ

(1) การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้นจะใช้ระบบเปิดบุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการในศาลปกครองได้ โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า35 ปีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจากมาตราดังกล่าว ผู้ที่สามารถเข้าเป็นตุลาการในศาลปกครองได้อาจมาจากอาชีพข้าราชการผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้ ส่วนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับศาลปกครองสูงสุด มาตรา 277 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และในการบริหารราชการแผ่นดินมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดอีกด้วย

(2) ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีที่มาจากประชาชน โดยเริ่มจากการกำหนดจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

(3) มีการเปิดโอกาสให้วิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีทางวิชาการ โดยไม่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาล หรือตุลาการซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งอันจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องมีความโปร่งใส มีเหตุมีผลและมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ในกรณีที่อาจมีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล กฎหมายยังกำหนดให้ศาลใช้อำนาจอย่างระมัดระวังเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์ และหากต้องลงโทษจำคุกหรือปรับก็กำหนดให้องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

จากตารางเปรียบเทียบและการวิจัยข้อมูลเอกสารดังกล่าวทำให้สามารถมองเห็นปัญหาระบบองค์คณะศาลปกครองของไทยในหลายประการซึ่งศาลปกครองของประเทศไทยนั้นมีปัญหาดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่คุณวุฒิไม่ต้องจบสาขานิติศาสตร์ ตุลาการที่จะพิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี อีกทั้งต้องมีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนอกเหนือจากความรู้พื้นฐานทางกฎหมายทั่วไปของไทย เช่น กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ระบบตุลาการศาลปกครองมุ่งที่จะให้ได้ตุลาการมาจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้สูง และเป็นผู้มีความสามารถอย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการให้เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครอง ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรม ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีฐานที่มาจากประชาชน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้โดยอาจเป็นผู้สำเร็จการศึกษา

ในสาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ หรืออาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน คุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญคือ การสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของฝ่ายปกครอง และฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง และมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่าตุลาการที่ไม่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ไม่เข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีวินิจฉัยคดีในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีพยานหลักฐานเป็นจำนวนมากนั้น อาจเกิดความผิดหลง และผิดพลาดได้ง่ายทำให้คำพิพากษา หรือคำสั่งขาดความมั่นคง และการยอมรับจากคู่กรณีในคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครอง

(2) ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา และอีก 1 คนจากคณะรัฐมนตรีอันเป็นบุคคลภายนอกและเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถเข้ามาอยู่ในองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง และวิธีการคัดเลือกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มวิธีการคัดเลือกวิธีการแต่งตั้งขั้นตอนการได้มาซึ่งตุลาการศาลปกครอง การดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งต่างจากระบบตุลาการในศาลยุติธรรมที่มีการกำหนดเป็นชั้นไว้ตั้งแต่ชั้น 1 ถึงชั้น 5 และมีการเลื่อนลำดับชั้นจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นไปเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ตามลำดับอาวุโส ส่วนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นการเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องบางกรณีตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไม่มีโอกาสเลื่อนลำดับไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นมี

ความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างมาก

4.1.6 ระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

จากการเปรียบเทียบข้อมูลเอกสารพบว่าระบบสิทธิของลูกจ้างในการดำเนินคดีปกครองมีดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด หรือบางส่วนโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นเวลา 4 เดือน ซึ่งกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยายแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องคดีจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ การที่ต้องให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นก่อนก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนเรื่องนั้นเสียก่อน ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะได้ไม่ต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคู่กรณีพิพาทกันในเรื่องใดบ้าง ส่วนอายุความในการฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องฟ้องภายใน 2 เดือน และคำฟ้องต้องระบุข้อความและประกอบด้วยเอกสารแนบดังต่อไปนี้

- ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- คำขอท้ายฟ้อง (conclusions)
- เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้นเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน (motifs)
- ชื่อที่อยู่ของคู่ความ
- สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดยปริยายสำหรับกรณีการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้น หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้ฝ่ายปกครองต้องให้ทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นคดีอื่น เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนาย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่มีรูปแบบการฟ้องคดีระบุไว้ชัดเจน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง แต่การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์ คู่กรณีจำเป็นต้องให้ทนายความหรือ

ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายของมหาวิทยาลัยกระทำการแทน ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐอาจให้พนักงาน หรือข้าราชการซึ่งผ่านการสอบกฎหมาย 2 ระดับ กระทำการแทนได้ โดยการยื่นอุทธรณ์ หรือฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน และจะต้องอุทธรณ์ หรือฎีกาภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เนื้อหาสาระของคำฟ้องต้องมีรายการที่จำเป็น ได้แก่รายละเอียดเกี่ยวกับคู่กรณี สาระสำคัญของข้อพิพาท และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ

ประเทศไทยการฟ้องคดีปกครอง และการดำเนินคดีปกครองกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 การทำคำฟ้องในคดีปกครองนั้นไม่มีแบบฟอร์มกำหนดไว้ตายตัวกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือซึ่งจะเขียนด้วยลายมือ หรือจะพิมพ์ก็ได้แต่จะฟ้องด้วยวาจา หรือฟ้องทางโทรศัพท์ไม่ได้ ในการเขียนคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ ในคำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นกรมใด เทศบาลใดหรือระบุชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่น อธิบดีกรมใด นายอำเภอใดโดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อบุคคล

(3) สรุปการกระทำและข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสมควรเช่น สรุปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดในเรื่องอะไรอย่างไรเมื่อใด และที่ใดทั้งนี้เพื่อให้ศาลเข้าใจและตรวจสอบจากคำฟ้องได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

(4) ระบุคำขอของผู้ฟ้องคดีว่าต้องการให้ศาลแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้อย่างไรซึ่งคำขอนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่ถ้าผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัย หรือสั่งลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้

(5) ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี

ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหานี้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีจึงไม่มีความรู้ และศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการใดๆ เพื่อนำข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม

การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายมิได้บังคับต้องมีทนายความ ผู้ฟ้องคดีสามารถจัดทำคำฟ้องได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ทนายความหรือผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายช่วยจัดทำคำฟ้องให้ และจากการที่ศาลปกครองเพิ่งได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก และการฟ้องคดีปกครองก็เป็นเรื่องใหม่ทำให้ผู้ฟ้องดดีขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคดีใดเป็นคดีปกครอง คดีใดเป็นคดีแพ่ง จึงส่งผลให้คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนเป็นอย่างมากจนยากเกินกว่าที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง

ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม โดยการกำหนดบทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา หรือทนายความ ในการเป็นผู้ให้ความรู้เพื่อสนับสนุนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง อาจจะให้ทนายความมาลงชื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีการแต่งตั้งทนายขอแรง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นในการให้ความช่วยเหลือประชาชน

4.1.7 ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

จากการเปรียบเทียบข้อมูลเอกสารพบว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมีดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาคดีคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แก่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาคดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับ และชดใช้ค่าเสียหาย

เมื่อสำนักงานจ่าศาลได้ลงรับฟ้องไว้แล้ว อธิบดีศาลจะมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “ตุลาการเจ้าของสำนวน” (rapporteur) โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำกับดูแลการสอบสวน และการทำสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นเจ้าของเรื่องติดตามคดีนั้นไปจนจบ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้กำหนดแผนการสอบสวน และแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคู่ความฝ่ายใดจะต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดบ้าง แล้วมอบหมายให้จ่าศาลเป็นผู้รับไปดำเนินการตามแผนนั้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน ระบบวิธีพิจารณาความของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน ในการไต่สวนตุลาการศาลปกครองมีอำนาจ

- สั่งให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จัดหาพยานหลักฐานบางอย่าง หรืออาจไปขอตรวจดูเอกสารที่พิพาทเอง

- สั่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น สั่งให้มีการพิสูจน์ลายมือ สั่งให้มีการไต่สวน หรือสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง

- หัวหน้าองค์คณะที่พิจารณาคดีนั้น อาจมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการไต่สวนอย่างอื่นนอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเมื่อคดีนั้นได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งยุติการสอบสวน และจัดทำเอกสาร 3 ชิ้น ได้แก่

- บันทึกสรุปสำนวน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความ และการอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งจะเริ่มด้วยสรุปข้อเท็จจริงของคดีการกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย (ทั้งในด้านอำนาจศาลวิธีพิจารณา และเนื้อหาสาระของคดี) การวิเคราะห์เหตุผล และข้อต่อสู้ของคู่ความ และการยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลจะต้องยกขึ้นวินิจฉัยเอง (ถ้ามี)

- ร่างคำวินิจฉัย เมื่อได้จัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอเอกสารดังกล่าว และสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะเพื่อตรวจพิจารณา แล้วส่งสำนวนของคดีนั้นให้ “ตุลาการผู้แถลงคดี” พิจารณาจัดทำ “คำแถลงการณ์” ต่อไป

(1) การนั่งพิจารณาคดี

กระบวนการนั่งพิจารณาคดีจะเปิดเผยต่อหน้าสาธารณะชน กล่าวคือ คู่ความและสาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การนั่งพิจารณาคดีจะเริ่มจากการที่ "ตุลาการเจ้าของสำนวน" อ่านสรุปคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลของคู่ความจากนั้น คู่ความ หรือทนายความมีโอกาสเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา แต่จะยกประเด็นใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ ในการนี้หัวหน้าองค์คณะอาจซักถาม หรือขอความกระจ่างเพิ่มเติมจากคู่ความ หรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ ณ ที่นั้นได้ จากนั้น "ตุลาการผู้แถลงคดี" จะเสนอ"คำแถลงการณ์" โดยเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนั้นและแนวทางในการวินิจฉัยคดีนั้น การประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลจะพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของ "ตุลาการเจ้าของสำนวน" และ"คำแถลงการณ์" ของ "ตุลาการผู้แถลงคดี" ซึ่งศาลอาจเห็นด้วยกับข้อเสนอของ "ตุลาการเจ้าของสำนวน" หรือข้อเสนอของ "ตุลาการผู้แถลงคดี" หรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ และเมื่อศาลมีมติในการวินิจฉัยคดีแล้ว "ตุลาการเจ้าของสำนวน" จะรับไปร่างคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมตินั้นโดยให้หัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตรวจพิจารณา

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษา

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้วมิใช่ว่าคู่ความจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้อีก ประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้คู่ความอาจโต้แย้งคำพิพากษาได้ใน 3 กรณี ซึ่งได้แก่ การอุทธรณ์ การฎีกา และการคัดค้าน ซึ่งการอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐเองได้ยืนยันถึงหลักนี้ว่า"ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา"

(3) กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจ หรือสภาแห่งรัฐยกเว้นกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ที่เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความที่เป็นฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการโดยทนายความ หรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐ หรือประจำศาลยุติธรรมสูงสุด มิฉะนั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ และจะต้องมีการแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาด้วย หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไขอุทธรณ์โดยจะต้องแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยทนายความสำหรับกรณีที่รัฐเป็นคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ

ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่เป็นระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ แต่ในคำพิพากษาไม่ระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสองเดือน สำหรับ Mayotte, Polynésie française, เกาะ Wallis et Futuna และ Nouvelle Calédonie ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสามเดือน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเกี่ยวกับ ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ข้อพิพาทนั้นจะต้องไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนนั้น มิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คดีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ คดีที่ฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ระบบวิธีพิจารณาความของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน กระบวนวิธีพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีปกครองมีสิทธิถอนคำฟ้องได้ตลอดเวลา

(1) การนั่งพิจารณาคดี

กระบวนการนั่งพิจารณาคดีเป็นแบบแถลงด้วยวาจาโดยตรงและกระทำโดยเปิดเผย โดยปกติศาลต้องนั่งพิจารณาคดีโดยการแถลงด้วยวาจา ทั้งนี้ ศาลอาจพิจารณาเห็นควรให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามคำขอได้ ในระหว่างการพิจารณาคดีคู่กรณีมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการนำเสนอ และชี้แจงประเด็นข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงต่อองค์คณะในช่วงของกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวาจา หลักฐานทุกอย่างจะถูกนำมาแสดง หรืออย่างน้อยก็ถูกนำมาพิจารณา

ใหม่ ถูกบันทึก และถูกนำมาชี้แจง เพราะคำพิพากษาของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริง และหลักฐานดังกล่าว ซึ่งคู่กรณีมีโอกาสได้นำเสนอสิ่งที่ตนคิด ตามหลักการทั่วไปการพิจารณาคดีโดยหลักแล้วจะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่ก็มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่นหากการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบเปิดเผยจะส่งผลทางลบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือส่วนได้เสียของคู่กรณีศาลก็จะมีสิทธิพิจารณาโดยไม่เปิดเผยก็ได้ กระบวนวิธีพิจารณาคดีอาศัยหลักความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพยานหลักฐาน และพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่มีกฎข้อบังคับตามกฎหมายที่ให้หลักฐานประเภทหนึ่งเหนือกว่าหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง

ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขคือ คดีพิพาทนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และต้องยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติ หรือความสามารถที่จะดำเนินการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการสำหรับเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของฝ่ายปกครองแล้วเสียก่อนซึ่งคดีส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอน หรือวิธีการก่อนเข้าสู่กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันได้แก่ การโต้แย้งคัดค้าน หรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน กำหนดให้อุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนเช่นเดียวกัน

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษา

ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คือบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในคดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลหรือบุคคลที่ยื่นคำฟ้องและศาลได้ยกฟ้องไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี บุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์ ปัญหาว่าผู้อุทธรณ์ได้รับผลกระทบ หรือความเสียหายหรือไม่นั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการตรวจสอบในทางสารบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาจะต้องไม่เกิดความสับสนระหว่างสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ กับสิทธิในการยื่นฟ้องหรืออำนาจฟ้อง หากศาลปกครองชั้นต้นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ และการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีนี้ศาลต้องรับอุทธรณ์ หากได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีของผู้ร้องสอดจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องสอดเท่านั้นการกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้น มิใช่เพียงเป็นการให้เหตุผลของศาล ดังนั้น ผู้ร้องสอดจะอ้างว่าตนได้รับผลกระทบจากการให้เหตุผลจากคำวินิจฉัยของศาลไม่ได้

(3) กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำพิพากษาคำร้องขออุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคำร้องนั้นจะต้องระบุถึงคำพิพากษาที่ตนประสงค์อุทธรณ์ และในคำร้องนั้นจะต้องให้เหตุผลของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย การยื่นอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้รับคำร้องขออุทธรณ์แล้ว ให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยคำร้องขออุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ก็ดี หรือกรณีที่ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะไม่รับอุทธรณ์ก็ดี กรณีนี้ศาลไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลการปฏิเสธที่จะรับอุทธรณ์ดังกล่าว มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นสามารถทำการบังคับคดีต่อไปได้ ถ้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ให้ถือว่ากระบวนการยื่นคำร้องดังกล่าวเป็นกระบวนการในการอุทธรณ์กรณีจึงไม่จำต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอีก

ประเทศไทยเมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้วอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีนั้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีนั้น ๆ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบตามพื้นที่ ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้ แต่ถ้าไม่มีการจัดองค์คณะดังกล่าวไว้หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่มากซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใด และห้ามมิให้เรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดีที่ได้จ่ายไปแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ โดยต้องส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีด้วยโดยให้จัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางการไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารหรือพยานวัตถุการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาลแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ

บุคคลภายนอกส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นๆ ต่อศาลได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ

(1) การนั่งพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ หรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งการนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์คณะจะต้อง จัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างนั่งพิจารณาคดีคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้นแต่ในกรณีดังกล่าวศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง นอกจากนี้แล้ว คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งอนุญาตเท่าที่เกี่ยวข้องกับคำแถลงและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาองค์คณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันหลังจากนั้นเองหรือในวันอื่นต่อมาก็ได้ โดยรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีรายการต่างๆ เช่น ชื่อผู้ยื่นคำฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี คำบังคับถ้ามีโดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วยเป็นต้น ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา การทำคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะจึงต้องเป็นไปตามความเห็นของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างมากในองค์คณะ แต่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นฝ่ายข้างน้อยซึ่งมีความเห็นแย้งก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้สำหรับรายการคำบังคับนั้น

(2) การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ (คู่กรณีฝ่ายที่มิได้อุทธรณ์) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในคำอุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งและเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์ หรือในชั้นอุทธรณ์โดยมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

(3) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้น กำหนดให้ผู้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเป้นอย่างมาก

สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้อุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยการเสนอปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องเสนอให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาทำให้คดีที่มีการอุทธรณ์ทุกคดีต้องค้างการพิจารณาที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายเรื่องนี้แตกต่างจากหลักการของประเทศไทย เนื่องจากศาลปกครองของประเทศไทยไม่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะ

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครอง

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ไทย
การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครอง	อุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในระยะเวลาสองเดือนหรือสามเดือน	อุทธรณ์ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในหนึ่งเดือน	อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายภายในกำหนดสามสิบวัน

การยื่นอุทธรณ์คดีปกครองยื่นได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในระยะเวลาสองเดือนของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสผู้วิจัยเห็นว่าหลักการนี้ควรจะนำมาใช้กับศาลปกครองของไทยซึ่งระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ของประเทศไทยปัจจุบันเคร่งครัดเกินไป

ผู้วิจัยเห็นว่าความมุ่งหมายของการพิพากษาคดีปกครอง ของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งประเทศไทยนั้นต้องการที่จะให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมนั่นเอง

4.2. การวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม

การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ตลอดจนบุคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมแก่การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยโดยการสัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นลำดับดังต่อไปนี้

4.2.1 ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เจาะลึก

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและศาลปกครองจำนวนทั้งสิ้น 30 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างประกอบกับวิธีการสนทนาแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีประเด็นข้อคำถาม จำนวน 5 ข้อคำถาม โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละข้อคำถามมีดังต่อไปนี้ คือ

ประเด็นข้อคำถามที่ 1. ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาโครงสร้างศาลปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของศาลปกครองซึ่งปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้น คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค) โดยศาลแต่ละศาลจะมีที่ตั้งและอำนาจหน้าที่ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุด มีที่ตั้งในกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังนี้

(1) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(4) คดีที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วย ศาลปกครองกลาง ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีเขตครอบคลุมท้องที่กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และจังหวัดอื่นที่ไม่ได้อยู่ในเขตของศาลปกครองในภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง สาหรับศาลปกครองในภูมิภาค จะมีเขตอำนาจกระจายครอบคลุมท้องที่หลายจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยจะจัดตั้งและเปิดทำการเป็นแห่งๆ ไปจนครบจานวนทั้งสิ้น 16 ศาล กระจายกันทั่วประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งไม่น้อยกว่าปีละ 7 ศาล และมีเขตอำนาจครอบคลุมท้องที่หลายจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะมี

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

คดีที่ขึ้นมาสู่ศาลปกครองส่วนใหญ่ประชาชนจะเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการให้ประชาชนได้รับความเสียหายส่งผลให้มีคดีขึ้นมาสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากและการพิจารณาคดีปกครองมีความล่าช้ามากเพราะคดีส่วนใหญ่ต้องไปรอการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีซึ่งโครงสร้างศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้โครงสร้างศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้น หากคู่กรณีไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลชั้นสูงสุด มีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดเนื่องจากประเทศไทยไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ต้องอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนหลายคดีซึ่งระบบศาลปกครองของประเทศไทยมีลักษณะ 2 ชั้นศาล สิทธิการอุทธรณ์คำพิพากษาในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดีแต่ในความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่

โครงสร้างของศาลปกครองในปัจจุบันที่มีสองชั้นศาล ในหลักการอาจทำให้ศาลปกครองสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วเพราะมีศาลปกครองน้อยชั้น โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อทำให้เป็นโครงสร้างที่มีสามชั้นศาลเหมือนศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ข้อพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะควรที่จะต้องมีการตัดสินชี้ขาดด้วยความรวดเร็วเป็นธรรม หากมีการปรับโครงสร้างเป็น 3 ชั้นศาล การวินิจฉัยชี้ขาดอาจมีระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น แม้ในคดีบางประเภทส่วนใหญ่ก่อนที่จะนำขึ้นมาสู่ศาลนั้นได้มีการชี้ขาดระงับข้อพิพาทเบื้องโดยองค์กรอื่นมาก่อนแล้ว เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ (ในระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการพิจารณาตรวจสอบวินิจฉัยอย่างละเอียดเพียงพอเพราะคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ใช่ศาล บางท่านอาจไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ การ

พิจารณาคดีปกครองแทนที่จะอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายขึ้นมายังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ แต่ก็อาจจะมีข้อยกเว้นที่อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปัญหาข้อเท็จจริงทั้งหมดให้มายุติที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญก็ให้ฎีกาไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไปการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะได้ตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่มาจากศาลปกครองชั้นต้นและมีความต่อเนื่องในการดำเนินคดี

ปัจจุบันมีคดีปกครองที่มีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมากขึ้นทุกปีและเนื่องจากจำนวนตุลาการซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัด ทำให้การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดไม่อาจทำให้คดีเสร็จไปจากศาลได้รวดเร็ว ซึ่งส่วนใหญ่คดีต้องรอการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ

(1) ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น โดยโครงสร้างศาลปกครองเป็น 3 ชั้นศาลจะมีความเหมาะสมมากกว่า กล่าวคือคดีปกครองแทนที่จะอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายขึ้นมายังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ แต่ก็อาจจะมีข้อยกเว้นที่อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปัญหาข้อเท็จจริงทั้งหมดให้มายุติที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญก็ให้ฎีกาไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไปการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะได้ตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่มาจากศาลปกครองชั้นต้นและมีความต่อเนื่องในการดำเนินคดี

(2) ควรกำหนดเรื่องของข้อจำกัดการอุทธรณ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระในการพิจารณาคดี กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาดังนี้

(2.1) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคได้

(2.2) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 200,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด

(3) ควรเพิ่มงบประมาณเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้เพียงพอกับปริมาณของคดี

(4) ควรปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาในศาลสูงลัดขั้นตอนบางขั้นตอนให้รวดเร็วลดการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเนื่องจากมีการตรวจสอบมารอบหนึ่งแล้วลดภาระงานในส่วนอื่น (ความคิดเห็นจาก ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายวุฒิ มีช่วย ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชูชาติ อัศวโรจน์ ,นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์,นายนันทศักดิ์ พูลสุข , รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล ,นายศิริ สุวัฒนานนท์,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล)

อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า โครงสร้างศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว(ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,นายภานุพันธ์ ชัยรัต ,นายวชิระ ชอบแต่ง , ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ,นายประนัย วณิชชานนท์ , ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข ,ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ,ศาสตราจารย์ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข, ดร.มาโนช นามเดช)

ประเด็นข้อคำถามที่ 2. ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มาตรา 15 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของศาลปกครองซึ่งปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครองกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เกี่ยวการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตุลาการที่จะพิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงและต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นอย่างดี อีกทั้งต้องมีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นอกเหนือจากความรู้พื้นฐานทางกฎหมายทั่วไปของไทย เช่น กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาระบบตุลาการศาลปกครองมุ่งที่จะให้ได้ตุลาการมาจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้สูง และเป็นผู้มีความสามารถอย่างแท้จริงสอดคล้องกับหลักการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการให้เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครอง ตุลาการศาลปกครองได้รับการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรม ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีฐานที่มาจากประชาชน โดยเริ่มจากการกำหนดจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน (มาตรา 12 วรรค 2 และมาตรา 17 วรรค 2) การแต่งตั้ง

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) นอกจากนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา และอีก 1 คน จากคณะรัฐมนตรีอันเป็นบุคคลภายนอกและเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถเข้ามาอยู่ในองค์กรบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้โดยอาจเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ หรืออาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน คุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญคือ การสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่าตุลาการที่ไม่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ไม่เข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์และประสบการณ์ในการพิจารณาคดีวินิจฉัยคดีในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีพยานหลักฐานเป็นจำนวนมากนั้นอาจเกิดความผิดหลงและผิดพลาดได้ง่ายทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งขาดความมั่นคงและการยอมรับจากคู่กรณีในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจำเป็นต้องสำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์จะทำให้การตัดสินคดีของศาลปกครองซึ่งกระทำเป็นองค์คณะนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม มีแนวความคิดนิติวิธีทางกฎหมาย มีข้อมูล มีมุมมองที่หลากหลาย ครอบคลุม รอบด้าน มากกว่ามุมมองทางด้านศาสตร์อื่น แม้ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษในศาสตร์สาขาอื่นๆ ก็มีความจำเป็นอย่างมากในคดีปกครองเพียงบางประเภทเท่านั้น

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ควรกำหนดให้ผู้ที่จะมาสอบคัดเลือกตุลาการศาลปกครองต้องจบนิติศาสตร์ (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายวชิระ ชอบแต่ง ,ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ)

ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข ,นายนันทศักดิ์ พูลสุข ,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล ,ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ,นายศิริ สุวัฒนานนท์,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ ,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล, นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์, พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ,นายสมชาย เฉยสกุล)

อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก นายภานุพันธ์ ชัยรัต ,นายวุฒิ มีช่วย,ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ ,ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์,ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข , ดร. มาโนช นามเดช)

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีคุณสมบัติในการแต่งตั้ง และวิธีการคัดเลือกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มวิธีการคัดเลือก วิธีการแต่งตั้งขั้นตอนการได้มาซึ่งตุลาการศาลปกครอง การดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งต่างจากระบบตุลาการในศาลยุติธรรม ที่มีการกำหนดเป็นชั้นไว้ตั้งแต่ชั้น 1 ถึงชั้น 5 และมีการเลื่อนลำดับชั้นจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นไปเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ตามลำดับอาวุโส ส่วนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นการเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องบางกรณีตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไม่มีโอกาสเลื่อนลำดับไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างมาก

ในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดี

ปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบริหารจัดการการคัดเลือกให้มีระยะเวลาในการดำเนินการที่สั้นลงกว่าเดิม และอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกบางอย่างให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาที่อาจทำให้มีการมองว่าระบบการสอบคัดเลือกบางขั้นตอนไม่เป็นธรรมมีลักษณะเอื้อประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มได้ การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ

(1) ควรกำหนดวิธีการคัดเลือกให้มีการเลื่อนไหลตามระบบอาวุโสและมีการสอบคัดเลือกจากบุคคลภายนอกกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน มีการแยกสนามสอบระหว่างพนักงานคดีปกครองกับบุคคลภายนอก

(2) ควรปรับปรุงการใช้เวลาในการคัดเลือกตุลาการเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติภายในที่มีความซ้ำซ้อนและปรับลดระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้กระชับขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการคัดเลือกสามารถทำได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับวาระในการดำรงตำแหน่ง

(3) การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายวุฒิ มีช่วย , นายวชิระ ชอบแต่ง ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ ,ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข ,นายนันทศักดิ์ พูลสุข, รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล ,นายศิริ สุวัฒนานนท์ ,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ ,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ , พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ,นายสมชาย เฉยสกุล)

อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและ

ประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามมาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2 ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก นายภานุพันธ์ ชัยรัต ,ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ , นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่งศาสตราจารย์,ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข , ดร.มาโนช นามเดช)

ประเด็นข้อคำถามที่ 3. ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของศาลปกครองซึ่งปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง การทำคำฟ้องในคดีปกครองนั้นไม่มีแบบฟอร์มกำหนดไว้ตายตัวกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือซึ่งจะเขียนด้วยลายมือหรือจะพิมพ์ก็ได้แต่จะฟ้องด้วยวาจาหรือฟ้องทางโทรศัพท์ไม่ได้ในการเขียนคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ ในคำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นกรมใดเทศบาลใดหรือระบุชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเช่น อธิบดีกรมใดนายอำเภอใดโดยไม่จำเป็นต้องระบุชื่อบุคคล

(3) สรุปการกระทำและข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามสมควรเช่น สรุปว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดในเรื่องอะไรอย่างไรเมื่อใดและที่ใดทั้งนี้เพื่อให้ศาลเข้าใจและตรวจสอบจากคำฟ้องได้ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

(4) ระบุคำขอของผู้ฟ้องคดีว่าต้องการให้ศาลแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้อย่างไรซึ่งคำขอนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่ถ้าผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดให้ได้

(5) ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี

ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับปัญหานี้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีจึงไม่มีความรู้และศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการใดๆ เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการและที่สำคัญหน่วยงานราชการมีพนักงานอัยการช่วยในการดำเนินคดีทำให้ประชาชนเสียเปรียบตั้งแต่แรกแล้วแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม การดำเนินคดีปกครองโดยไม่มีทนายความนั้นเป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองถือว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายปกครองน้อยมากแม้จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีปกครองบางประเภท และการพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีกรณีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) เป็นต้น ทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีที่ประชาชนฟ้องเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมซึ่งหากพิจารณาปรับแก้ไขแนวคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวหรือมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อปรับแก้ไขให้ชัดเจนมากขึ้น ก็จะทำให้การใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชนเป็นไปด้วยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การดำเนินคดีในศาลปกครองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ แม้จะเป็นการลดภาระของประชาชนไม่จำเป็นที่จะต้องเสียเงินว่าจ้างทนายความซึ่งมักจะมีจำนวนไม่น้อยเพื่อให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลแทน อันจะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาใน

ศาลโดยการฟ้องคดีหรือแก้ข้อกล่าวหาได้โดยไม่เป็นภาระมากนัก อันจะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจไม่มากนักในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองควรพิจารณาดำเนินกระบวนพิจารณาในระบบไต่สวนในลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ควรเคร่งครัด ให้ความสำคัญกับปัญหาทางด้านเทคนิควิธีพิจารณาที่ไม่ใช่สาระสำคัญจนทำให้คู่กรณีไม่สามารถเข้าถึงความเป็นธรรมได้ สิ่งใดที่คู่กรณีกระทำไปโดยผิดหลง ไม่เข้าใจ ไม่ได้จงใจ ศาลก็ควรพิจารณาไต่สวน สอบถามให้ชัดเจนก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข คือ

(1) ควรจัดให้มีทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีให้ประชาชนโดยทนายความต้องเป็นผู้มีประสบการณ์และเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเป็นอย่างดี

(2) ควรที่จะมีอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาช่วยให้คำแนะนำหรือที่ปรึกษาพิเศษมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านมาช่วยในการแสวงหาพยานหลักฐาน (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายภานุพันธ์ ชัยรัต ,นายวุฒิ มีช่วย , นายวชิระ ชอบแต่ง , ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์, นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ , นายนันทศักดิ์ พูลสุข ,ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล , ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ,นายศิริ สุวัฒนานนท์,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล ,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข)

อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า คดีปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องมีทนายความ ประชาชนสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลโดยการฟ้องคดีหรือแก้ข้อกล่าวหาได้เองมีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข ,ดร.มาโนช นามเดช)

ประเด็นข้อคำถามที่ 4. ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสม เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อาจยังมีความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อาจพิจารณาปรับแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข คือ ควรขยายระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) จาก 90 วัน เป็น 1 ปี (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายวุฒิ มีช่วย , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์,นายนันทศักดิ์ พูลสุข,รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล,นายศิริ สุวัฒนานนท์ ,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์,นายนิรุท ชัชวาล, นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ ,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล)

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) มีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก นายภานุพันธ์ ชัยรัต, นายวชิระ ชอบแต่ง,ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์,นายประนัย วณิชชานนท์,ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ , นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์,นางสาวฐิติพร กมลสุข,ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข ,ดร.มาโนช นามเดช)

การกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า การวินิจฉัยคดีในกรณีคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีคดีเป็นจำนวนมากที่คู่กรณียังไม่ยอมรับความถูกต้องและรู้สึกว่ายังไม่ได้รับความยุติธรรม เช่น คดีที่มีพยานหลักฐานก้ำกึ่งกันหรือคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อนหรือคดีที่ศาลปกครองใช้ดุลยพินิจอันไม่สมควร ประกอบกับคดีปกครองเป็นคดีที่มีพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารจำนวนมากการที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้นั้นอาจมีลักษณะค่อนข้างเคร่งครัดตายตัวเกินไป ขาดความยืดหยุ่น อาจพิจารณาปรับแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ศาลมีอำนาจพิจารณารับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดที่ผู้อุทธรณ์มีเหตุจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัยได้

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข คือ ควรกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดควรขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ได้อย่างน้อย 2 ครั้งประมาณ 60 วัน (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,นายวุฒิ มีช่วย, ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ , นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์,นายนันทศักดิ์ พูลสุข,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล,นายศิริ สุวัฒนานนท์ ,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ ,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ ,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล ,ดร. มาโนช นามเดช)

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้มีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก นายภานุพันธ์ ชัยรัต, นายวชิระ ชอบแต่ง , ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ ,ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข, ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ , นายสุรเทพ พิพัฒนสุข)

การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาในปัจจุบันนี้ แม้จะเป็นวิธีพิจารณาคดีที่จำเป็นที่ศาลปกครองจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลหรือไม่และได้ดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ด้วยเหตุลักษณะพิเศษของคดีปกครอง อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวศาลปกครองควรจะมีการพิจารณาด้วยความถูกต้อง ชัดเจน และรวดเร็ว ก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้องอันจะทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข คือควรรับฟ้องคดีปกครองมาพิจารณาก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้อง (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ,ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์,นายนันทศักดิ์ พูลสุข ,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล,นายศิริ สุวัฒนานนท์,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ ,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ ,นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ ,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล)

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณามีความเหมาะสมแล้ว (ความคิดเห็นจาก นายภานุพันธ์ ชัยรัต, นายวุฒิ มีช่วย, นายวชิระ ชอบแต่ง , ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ , ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ ,นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์, นางสาวฐิติพร กมลสุข, ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข,ดร.มาโนช นามเดช)

ประเด็นข้อคำถามที่ 5. ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกคนมีความเห็นตรงกันว่าศาลปกครองควรปฏิรูปปรับปรุงให้มีความเหมาะสมเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายได้อย่างเป็นธรรม (ความคิดเห็นจาก นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล ,ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ,นายภานุพันธ์ ชัยรัต ,นายวุฒิ มีช่วย , นายวชิระ ชอบแต่ง , ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ , นายประนัย วณิชชานนท์ ,ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ , ดร.สุเมธ

รอยกุลเจริญ , นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ ,นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ,นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ ,นางสาวฐิติพร กมลสุข ,นายนันทศักดิ์ พลูสุข,ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล,รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง,รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์,ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล , ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ,นายศิริ สุวัฒนานนท์ ,นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ ,นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ , นายนิรุท ชัชวาล,นายนัฐพล แตงโสภา ,นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ ,พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ ,นายสมชาย เฉยสกุล ,นายสุรเทพ พิพัฒนสุข ,ดร.มาโนช นามเดช)

4.2.2 สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เจาะลึก

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาระบบศาลปกครองของประเทศไทยตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิจากการสัมภาษณ์เจาะลึกในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย โดยผู้วิจัยได้สรุปข้อค้นพบในประเด็นดังกล่าวต่อไปนี้คือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค)

หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัดคดีต้องค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การที่แบ่งศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกเป็น 2 ชั้นศาลและคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมายโดยไม่มีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีตุลาการจำนวนจำกัดเป็นเหตุทำให้มีคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น และมีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปีอันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ กับหลักความคุ้มค่า ทั้งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542ในเรื่องโครงสร้างศาลปกครองที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ และชั้น

ของศาลที่จะอุทธรณ์ได้ในคดีปกครอง การแก้ไขสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคขึ้น

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องระบบการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองจึงจำต้องมีการพัฒนาระบบการคัดเลือกตุลาการ ในเรื่องการกำหนดระบบการคัดเลือกตุลาการที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างรอบด้านและความจำเป็น ต่อการร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญให้มากขึ้น

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดี เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม

การที่คดีปกครองไม่จำเป็นต้องมีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ประชาชนส่วนใหญ่ในคดีปกครองอาจไม่มีเงินจ้างทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีจึงไม่มีความรู้และศักยภาพเพียงพอ ในการทำหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองอีกทั้งคดีปกครองส่วนใหญ่ประชาชนจะเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพนักงานอัยการเข้า

มาช่วยดำเนินคดีให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ กับหลักความคุ้มค่า ทั้งไม่เกิดสัมฤทธิผลในเรื่องประชาชนไม่มีทนายความ ช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง จึงจำต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงเพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การที่ระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อันส่งผลให้ขัดต่อแนวคิดเรื่องหลักความยุติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบกับหลักความคุ้มค่า ทั้งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจำต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง การให้ศาลปกครองรับฟ้องมาพิจารณาคดีก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

จากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 30 คน ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหา กรอบแนวทางของการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีความชัดเจนและน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้ นำผลสรุปของข้อมูลที่ได้บูรณาการกรอบแนวทางกฎหมายให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อไป

DPU

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล ในประเด็นต่างๆ ตั้งแต่บทที่ 1 จนถึงบทที่ 4 ตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้นั้นทำให้ทราบถึงคำตอบซึ่งสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย วัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ของการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับศาลปกครอง อีกทั้งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทย โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะในการวิจัยเป็นลำดับดังต่อไปนี้ คือ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้น มีแนวคิดในการมีองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งคณะ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เรียกว่า เคาน์ซิลออฟสเตต ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" โดยมีหน้าที่ 2 ประการ คือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในร่างกฎหมายเกี่ยวกับพิจารณาเรื่องราษฎรได้รับเดือดร้อน โดยตัดสินคดีความต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ต่อมาจัดตั้งองค์กรขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสถานะเดียวกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 กำหนดให้มีหน้าที่เดียวกับ สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทาหน้าที่จัดทาร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคาสั่งของ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) หรือนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) รับปรึกษาหรือให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" และเพื่อให้ราษฎรได้ร้องเรียนเกี่ยวกับคาสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 ใช้บังคับ โดยจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ให้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และให้สิทธิแก่เอกชนที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ

รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวกับ การวินิจฉัยคดีปกครองใหม่ มีการตรากฎหมายขึ้นอีกหนึ่งฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหาก จากศาลอื่น ๆ ในลักษณะศาลคู่ ให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ และในคดีละเมิดทางปกครองและสัญญา ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นมา โดยให้มีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการซึ่งอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมายการให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น และเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด โดยคดีทุกประเภทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคดีที่สามารถอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด แม้การให้สิทธิอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญในการให้ความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแต่ถ้าให้สิทธิในการอุทธรณ์ในทุกกรณีคู่กรณีอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิหรือโดยไม่มีเหตุผล การจำกัดสิทธิจึงเป็นการจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจกำหนดประเภทคดีจำนวนทุนทรัพย์ เพียงเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

เมื่อพิจารณาจากภาระการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเกิดจากปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การให้สิทธิคู่กรณีโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่มีข้อจำกัดต้องห้ามอุทธรณ์ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่ง

คู่กรณีต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง การที่ศาลปกครองสูงสุดต้องทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองชั้นต้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คดีบางประเภทยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ปริมาณคดีที่กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

การจัดตั้งศาลปกครองเป็น 3 ชั้นโดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นและมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คดีบางประเภทต่อศาลปกครองสูงสุดโดยให้ถือเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว ผลจากการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะทำให้คดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง อันจะทำให้การพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความสำคัญและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมจะมีการพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งคดี รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้นและจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองได้อย่างแท้จริงจากเหตุผลและความจำเป็น การที่ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรศาลปกครองรวมทั้งกระบวนวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ การจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีปัญหาในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีในคดีปกครองอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ย่อมทำให้การอำนวยความยุติธรรมทางปกครองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองอย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันนั้นมีทั้งหมด 3 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด แต่ในบางกรณีเป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ ตามระบบโครงสร้างของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ยังมีศาลชำนัญพิเศษ สำหรับคดีปกครองบางประเภทอีกด้วย ศาลปกครองทั้ง 3 ชั้นศาลมีกระบวนวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมีข้อแตกต่างกันในกระบวนวิธีพิจารณาซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของแต่ละศาลของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนของประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาล

ปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงวิธีพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยนำหลักกฎหมายและรูปแบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองในปัจจุบันมีปัญหาหลายประการดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาล คือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค) หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัดคดีต้องค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้

การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองใช้ระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง

ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในคดีปกครองบางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดี เพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมแม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำก็ตาม

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

การจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยได้มีการพัฒนาแนวความคิดทั้งรูปแบบและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และบัญญัติอำนาจหน้าที่ของแต่ละชั้นศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อได้เปิดทำการศาลปกครองชั้นต้นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประชาชนรู้จักการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง จนฝ่ายปกครองต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการในการทำงานเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนแต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและคดีปกครองน้อยมาก

ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้นและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายแต่ปัจจุบันมี

ปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นทำให้ศาลปกครองยังไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง จากการวิจัยเกี่ยวกับบริบทของศาลปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นต้นแบบในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อได้พิจารณารูปแบบและโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของทั้งสองประเทศดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาศาลปกครองของไทยต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนแนวความคิดหลักการและระบบการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครอง และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การตรวจสอบข้อมูล และสภาพปัญหาจากการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครอง ทั้งสถานการณ์ปัจจุบัน ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของศาลปกครอง พบว่า ศาลปกครองควรมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในด้านที่สำคัญ ซึ่งมีรายละเอียดแนวทางดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

(1) ปรับปรุงโครงสร้างศาลปกครองเป็น 3 ชั้นศาล ดังนี้

(1.1) ศาลปกครองชั้นต้น

(1.2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาค

(1.3) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ปรับปรุงองค์คณะตุลาการศาลปกครอง

(2.1) ควรจัดให้มีระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ให้แก่ศาลปกครองที่ตรงกับความรู้และประสบการณ์ ในการบรรจุแต่งตั้งตุลาการควรมีการอบรมและผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชนหรือหลักสูตรกฎหมายปกครอง และมีการวัดผลความรู้ ให้บรรจุเข้าปฏิบัติงานในศาลปกครอง เพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญในศาลปกครองได้อย่างต่อเนื่อง

(2.2) ควรยกเลิกการให้วุฒิสภารับรองการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด ควรใช้ระบบการเลื่อนไหลในการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและอาวุโส ควรกำหนดให้ตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องในศาลปกครอง โดยไม่กระทบต่อการพิจารณาตามระบบอาวุโสเพราะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รองรับและเลื่อนชั้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องคัดเลือกใหม่

(2.3) ควรสร้างระบบสนับสนุนการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองโดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของตุลาการประกอบระบบอาวุโสและคุณวุฒิในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น

(2.4) ควรแต่งตั้งตุลาการอาวุโส ที่มีความเชี่ยวชาญมีประสบการณ์และสั่งสมความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง ให้ปฏิบัติงานในศาลปกครอง เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรศาลปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

(2.5) ควรจัดให้มีการอบรมแก่ตุลาการศาลปกครองก่อนเข้ารับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครอง เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างตุลาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน

(2.6) ควรปรับปรุงการใช้เวลาในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองแก้ไขกฎหมายระเบียบเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติภายในที่มีความซ้ำซ้อนและปรับลดระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้กระชับขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วซึ่งจะทำให้กระบวนการคัดเลือกสามารถทำได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับวาระในการดำรงตำแหน่ง

(2.7) ควรกำหนดให้ ตุลาการที่มีความรู้ในงานประเภทใดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่ตรงกับงานประเภทนั้น ทั้งนี้เพราะตุลาการที่มาจากสาขาที่เกี่ยวข้องกันจะช่วยทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นไปได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

(2.8) ภายหลังได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองควรมีการจัดหลักสูตรอบรมให้ตุลาการของศาลปกครอง โดยเป็นหลักสูตรที่กำหนดโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเพื่อให้เป็นเอกภาพ ชัดเจนและต่อเนื่อง

(2.9) ควรจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการอย่างเป็นระบบ สม่ำเสมอและต่อเนื่อง อาทิ เก็บสถิติเป็นรายเดือนหรือไตรมาส และประเมินผลการทำงานโดยอธิบดีศาลปกครองในศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดในสาลปกครองสูงสุด

(2.10) ควรกำหนดให้ตุลาการที่เป็นองค์คณะเขียนคำพิพากษารายบุคคลเป็นลายลักษณ์อักษรและควรกำหนดลำดับการออกเสียงของ ตุลาการที่เป็นองค์คณะ โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือผู้ที่เป็นประธานองค์คณะให้ความเห็นเป็นคนสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติและร่างคำพิพากษาตามความเห็นของตุลาการข้างมาก

(3) ปรับปรุงสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

ควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองให้ประชาชนที่มีรายได้น้อย เพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

(4) ปรับปรุงระบบการพิจารณาคดี

(4.1) ควรจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคโดยแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากการที่กำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุดเป็นการยื่นอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาค

(4.2) ควรกำหนดคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคได้

(4.3) ควรกำหนดคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 200,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด

(4.4) องค์คณะตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน

(4.5) ควรพัฒนาระบบศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้เข้มแข็งได้รับการยอมรับโดยการสร้างให้ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีปกครองเกิดความเชื่อมั่นต่อคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เช่นเดียวกับที่มีต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ยอมรับการสิ้นสุดคดีในชั้นอุทธรณ์ ลดการนำคดียื่นฎีกาในชั้นศาลปกครองสูงสุด ด้วยวิธีการเผยแพร่คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปสู่สาธารณะให้มากขึ้น และจัดทำแนวคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นอุทธรณ์

(4.6) ควรขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจากภายใน 90 วัน เป็นภายใน 1ปี

(4.7) ควรขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ระยะเวลา 60 วันหรือให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 23 มาใช้ในศาลปกครอง

(4.8) ควรรับคำฟ้องคดีปกครองมาพิจารณาก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

(4.9) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะคดีใน 2 ลักษณะ ได้แก่

(ก) คดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และ

(ข) คดีที่มีกระบวนพิจารณาที่ผิดพลาด แต่ทั้งสองกรณีจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดก่อนรับคดีเข้าพิจารณา เพื่อเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดให้น้อยลง

(5) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองให้มีคณะกรรมการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติของกฎหมาย โดยให้นำข้อสรุปในประเด็นต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครอง องค์คณะตุลาการศาลปกครอง สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง และการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายโดยมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการบัญญัติและมีผลบังคับใช้ต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

การวิจัยครั้งนี้ได้วิจัยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีปกครองในเรื่องปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจากการวิจัยได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยที่เป็นประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครอง

ผู้วิจัยเห็นว่า ความคิดเห็นและแนวทางดังกล่าวควรที่จะมีการวิจัยต่อไปว่าการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ควรมีรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเป็นอย่างไร โดยมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากเอกสารและด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ เพื่อนำผลดีและผลเสียมาทำการวิจัยว่ามีความจำเป็นและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมไทยในปัจจุบันต่อไป

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **พื้นความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน** กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537

_____. **กฎหมายปกครอง.** (พิมพ์ครั้งที่ 3).กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2543.

กระมล ทองธรรมชาติ. **การเมืองและประชาธิปไตยของไทย** .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2519.

เข็มชัย ชุติวงศ์. **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายวิธีสบัญญัติ 2**. หมวดที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530

จรัล ดิษฐาอภิชัย.**ปุจฉา-วิสัชนา เรื่องสิทธิมนุษยชน: สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการ-ยุติธรรม**(ตอนที่ 1) สถาบันนโยบายการศึกษา . คันเมื่อ 27 กันยายน 2560

จาก:http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1147035015.news}

จรัล โฆษณานันท์. **ปรัชญากฎหมายไทย**.สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ .**กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี(Good Governance)**.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2543

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.** (พิมพ์ ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.

เดือน จิตรกร, **พระธรรมนูญศาลยุติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ 5 .กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532.

ดุษฎี หลีละเมียร. **ศาลยุติธรรมอดีตและปัจจุบัน106 ปี แห่งการสถาปนากระทรวงยุติธรรม**. ยุติธรรม. 13 มีนาคม 2541.

ธนกร วรปรัชญากุล.**ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส.**ดุลพาห.51(1).(มกราคม-เมษายน), 2547.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร.คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลราชสมบัติครบ 100 ปี. **การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในสมัยพระบาทสมเด็จฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยะมหาราช**, 1 ตุลาคม 2511.

นฤมล ธีรวัฒน์. **พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

นฤมล ทับจุมพล.**แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติในการจัดการปกครอง (Governance)**.กรุงเทพมหานคร:คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายปกครอง.**กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2537.

_____ . **ศาลปกครอง**. ในคณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ศาลปกครอง : ความเห็นทางวิชาการ . กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2538.

ประดิษฐ์ เอกมณี .**รูปแบบของศาลปกครอง**.ดุลพาห 44, 1 (มกราคม-มีนาคม 2540)

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง** .กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ประสิทธ์ โฆวิไลกุล. **เหลียวหลังแลดูกฎหมายและความยุติธรรม**.พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

ปรีชา ช้างขวัญยืน. **ความยุติธรรมในเอกสารการสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ 23. .นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.

พจนานุกรมแห่งราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542,[Online].Available from: http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-25-search.asp2560,(กรกฎาคม , 9)

พงศ์เทพ เทพกาญจนา. **ศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน** .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

พรเพชร วิชิตชลชัย.**กฎหมายลักษณะพยา**น.กรุงเทพ:สำนักพิมพ์รัชดา, 2536.

พระยานิติศาสตร์ไพศาล, **ประวัติศาสตร์กฎหมาย** .กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์-ภักดีประดิษฐ์, 2502.

โภคิน พลกุล. **สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง** :สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, 2544.

_____.**ท่านปรีดีกับศาลปกครอง**.วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2544)

มานิตย์ จุมปา.**ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

ยิ่งศักดิ์ กฤษณจินดา. **กฎหมายลักษณะพยาน**. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

ฤทัย หงส์สิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**. วารสารนิติศาสตร์ 25 . 4.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน**, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542.

ศาลปกครอง.**รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ประจำปี 2553**. วารสารวิชาการ,กรุงเทพ , 2554.

ศักดา โมกขมรรคกุล.**ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา**, บทบัณฑิตย์ เล่ม 52 ตอน 3 กันยายน2539. กรุงเทพมหานคร : ยูแพค, 2539.

สกล สกลเดช. **ความยุติธรรม (Justice)**. วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช 13, 1 (มิถุนายน 2544)

เสถียร หอมขจร. **โธมัส ฮอบส์ ในทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2**.พิมพ์ครั้งที่5 . กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.

โสภณ รัตนากร. **ความยุติธรรมในเอกสารประกอบการศึกษาวิชานิติปรัชญา ชั้นปริญญาตรี ภาคสอง** : บทนำทางประวัติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1 .กรุงเทพมหานคร: มิตรนราการพิมพ์, 2526.

สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธุ์. **ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง**. พิมพ์ครั้งที่ 9 .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

สุจินต์ ทังสุบุตร. **นิติรัฐ** .กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ้งการพิมพ์, 2523.

สุชาติ ประสิทธ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. **วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ : การ**

วิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตกาล .กรุงเทพมหานคร : หจก.สามลดา, 2547.

สุพิศ ประณีตพลกรัง, สิทธิพงศ์ ตัญญูพงศ์ปรัชญ์ และเชิดพันธุ์ วิลาวรรณ. **ศาลยุติธรรมกับการมีส่วนรวมของประชาชน** . ดุลพาห 6, 40 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2536)

สุดจิต นิมิตกุล. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)** .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **วารสารกฎหมายปกครอง**. เล่ม 15 ธันวาคม 2539 ตอน 3

สำนักงานศาลปกครอง .**9 ปีศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดิน ดีไซน์จำกัด, 2553.

_____.**พิธีวางศิลาฤกษ์ และเปิดอาคารที่ทำการศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2552.

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และจุฑามาส แก้วจุญกาญจน์, ศาลปกครอง. ***วารสารวิชาการศาลปกครอง***, ***3***(3),2546.

อมร จันทรสมบูรณ์. **กฎหมายปกครอง** .กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528

อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์** .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

_____. **ปรัชญารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ของ ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์**. พิมพ์ครั้งที่ 1 .กรุงเทพมหานคร : วี.เจ.พริ้นติ้ง, 2546.

อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. **ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา** .กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ.**วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ**. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อักขราทร จุฬารัตน.**กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง**,กรุงเทพมหานคร:บพิธการพิมพ์, 2549.

เอ็กการ์ต ฮีน. **โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.**สำนักงานศาลปกครอง.(เอกสารอัดสำเนา).

ภาษาอังกฤษ

Arno Kappler (editor). **Facts about Germany**. Germany: Societats-Verlag,Frankfurt am Main, 1996

Bernard Rudden . **A Source-Book on French Law.** Third Edition,New York:Oxford University Press, 1991.

Charles Debbasch et Jean-Clande Ricci,**Contentieux administrative**,7 edition,1999

Christian Dadomo and Susan Farran.*The French Legal System*.Second Edition,London:Sweet & Maxwell, 1996.

L.Neville Brown and John S. Bell. . French Administrative Law : Fourth Edition,New York : Oxford University Press, 1993.

_____. French Administrative Law : Fifth Edition,New York : Oxford University Press, 1998.

Mahendra P.Singh.**German Administrative Law in Common Law Perspective**. Berlin : Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985.

R. Lingat, “Evolution of Law in Burma and Siam,” **The Journal of the Siam Society** 38, 1 (January, 1950): 27.

Rene´ Guyon,**The Work of Codification in Siam** .Paris:Imprimerie Nationnale, 1919.

VwGo-Die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960

DPU

ภาคผนวก ก.

แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

งานวิจัยเรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย

REFORMATION GUIDELINES OF THE ADMINISTRATIVE COURT SYSTEM IN THAILAND

ข้อคำถามที่ 1. ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

ข้อคำถามที่ 2. ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

ข้อคำถามที่ 3. ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

DPU

ข้อคำถามที่ 4. ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

ข้อคำถามที่ 5. ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

DPU

ภาคผนวก ข.

คำให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ

ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิษณุโลก)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 27 พฤศจิกายน 2559

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

คำให้สัมภาษณ์ เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมี 2 ชั้นศาลมีความเหมาะสม แต่ปัญหาเกิดจากการที่มีคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแล้วพอศาลปกครองชั้นต้นตัดสินมาเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์มาสู่ศาลปกครองสูงสุดเราไม่มีการกรองคดีเพราะตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อยแต่มีคดีเป็นจำนวนมากขึ้นมาสู่ศาลปกครองสูงสุดโดยไม่มีการจำกัดทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้าซึ่งปัจจุบันศาลปกครองควรมีการแก้ปัญหาดังนี้

(1) กำหนดเรื่องของข้อจำกัดหลักแกณฑ์การอุทธรณ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระ จำนวนคดีอาจลดลง

(2) การเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(3) วิธีพิจารณาในศาลสูงลัดขั้นตอนบางขั้นตอนให้รวดเร็วลดการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเนื่องจากมีการตรวจสอบมารอบหนึ่งแล้วลดภาระงานในส่วนอื่นถ้ายังไม่ดีขึ้นก็ควรจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีการประชุมหลายรอบควรจะมีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาจะได้ไม่ต้องไปศาลปกครองสูงสุดโดยการเพิ่มงบประมาณเพิ่มตุลาการน่าจะเป็นแนวทางที่ดีการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะได้ตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่มาจากศาลปกครองชั้นต้นและมีความต่อเนื่องในการดำเนินคดี

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จ

การศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการคัดเลือกตุลาการน่าจะต้องจบนิติศาสตร์มาแล้วปัจจุบันถ้าไม่จบนิติศาสตร์การทำงานก็จะลำบากควรจะกำหนดไว้ว่าต้องจบนิติศาสตร์ 1 ใบ จากศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดควรแก้กฎหมาย 2 กรณี

(1) ให้มีการเลื่อนไหลตามระบบอาวุโส

(2) มีการสอบคัดเลือกจากบุคคลภายนอกกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน มีการแยกสอบระหว่างพนักงานคดีปกครองกับคนนอกจะได้ไม่เสียเปรียบ

กรณีต้องให้วุฒิสภารับรองไม่เห็นด้วยแต่ปัจจุบันต้องผ่านเปลี่ยนแปลงคงยากศาลพร้อมให้ตรวจสอบถ้าผ่านการรับรองเป็นการยอมรับในความผูกพันต่อประชาชนแต่ในความเห็น* ระบบตรวจสอบดีหลักการดีแต่อยู่ที่วิธีการชั่งน้ำหนักข้อดีข้อเสียคนเรายังมีเหตุผลถ้าหากต้องตอบสังคมพอควรหลักคือให้ความเห็นชอบได้ถ้ามีปัญหาตัวบุคคลต้องมีเหตุผลพอสมควรที่จะต้องตอบสังคมปัจจุบันคิดว่าเรื่องบางเรื่องในวันหน้าอาจจะมีการเอื้อประโยชน์ การสนับสนุนบางคนก็อาจเป็นไปได้

ควรปรับปรุงแก้ไขโดยไม่ต้องถึงขนาดให้ความเห็นชอบแต่ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตรวจสอบอาจแจ้งมีข้อสังเกตุ ให้แจ้งกลับมาทบทวนปรับปรุงไปเลยเปลี่ยนจากการให้ความเห็นชอบเป็นการแจ้งระบบการคัดเลือกเป็นการช้าขั้นตอนภายในของตัวศาลปกครองเองตุลาการน้อยคดีก็ต้องทำงานอื่นๆก็ต้องทำหลายอย่างมันเลนช้าคนน้อยงานเยอะวิธีการแก้ไขปัญหาเพิ่มตุลาการกระบวนการคัดเลือกให้มีบุคคลภายนอกเข้ามาแต่ช่วงหลังๆจะได้เฉพาะพนักงานคดีเชี่ยวชาญเฉพาะคดีแต่ไม่ได้ในส่วนเรื่องการบริหารต้องยอมรับว่าช่วงแรกได้แต่ปัจจุบันไม่ใช่เป็นพนักงานคดีไม่หลากหลายระบบการคัดเลือกน่าจะต้องแยกสายหรือการสอบข้อสอบการตรวจหาวิธีการให้คนนอกไม่เสียเปรียบทางปฏิบัติควรแยกสอบคนละสนามจะได้คนที่เก่งทางปฏิบัตินักวิชาการนักบริหารไม่ค่อยเข้าใจระบบข้าราชการท้องถิ่น ทหาร ครู เฉพาะด้านต้องแก้ไข

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าไม่บังคับมีก็ได้ไม่มีก็ได้แต่ถ้ามีก็ดีแน่นอนเป็นการช่วยเหลือประชาชน พนักงานคดีแนะนำให้ฟ้องหน่วยงานอาจไม่เหมาะสมมีข้อจำกัด ทนายความอาจจะเป็นทนายความอาสาไม่ใช่ทนายความขอแรงจากสภาทนายความหรือมูลนิธิ พนักงานคดีแนะนำได้ในระดับหนึ่ง ทนายความต้องมีความรู้และความเข้าใจเชี่ยวชาญในคดีปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันเห็นว่าเหมาะสมเพียงแต่ว่าควรมีระยะเวลาพอสมควรถ้านานเกินไปมีปัญหาตามมาเยอะในทางปฏิบัติปัจจุบันมี 2 ช่องทางเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเหตุจำเป็นศาลต้องเปิดกว้างข้อยกเว้นอย่าให้แคบต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานกับตัวผู้ฟ้องคดีศาลก็จะเข้ามาดูโดยสามัญสำนึกว่าเขาเดือดร้อนแล้วศาลปกครองจะช่วยเหลืออีกทางหนึ่งถ้ามีเหตุผลความจำเป็นศาลก็รับคดีได้ การอุทธรณ์ภายใน 30 วันเป็นเรื่องระยะเวลาตามกฎหมายขยายไม่ได้เห็นว่าสั้นเกินไปถ้าจะขยายอาจขอให้ขยายได้ 2 ครั้ง ถ้ามีเหตุจำเป็นอาจจะเป็น 90 วัน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรมีการปฏิรูปปรับปรุงให้มีความเหมาะสมเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายได้อย่างเป็นธรรม

ชื่องานวิจัย: "แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย"

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 9 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าปัจจุบันนี้เป็นระบบ 2 ชั้น มีความเหมาะสมอยู่ในระดับหนึ่ง ศาลปกครองพัฒนาการมาประมาณ 15 ปี ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบศาลปกครอง 3 ชั้น เป็นระบบที่ดีเนื่องจากมีคดีปกครองจำนวนมาก ปัญหาประการแรกการอุทธรณ์คำพิพากษาไม่มีข้อจำกัด ประการที่สอง มีการฟ้องได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ประการที่สามจำนวนตุลาการศาลสูงยังขาดเป็นจำนวนมากและบางส่วนไม่เหมาะสม

วิธีแก้ไขปัญหา

(1) เอาระบบไกล่เกลี่ยมาใช้

(2) เอาระบบการอนุญาตให้อุทธรณ์มาใช้ในศาลสูง

(3) มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีหลักเกณฑ์ต้องอนุญาตให้ฎีกาไปศาลปกครองสูงสุด ช่วยในการดำเนินคดีแก้วิธีพิจารณาต้องเพิ่มความรวดเร็วในการพิจารณาในศาลสูงควรพิจารณาศึกษาจากระบบศาลยุติธรรมไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นด้วยว่าต้องปรับปรุงเป็นอย่างมากจากประสบการณ์ทำงานมาตุลาการไม่ได้มาจากนักกฎหมายโดยไม่เคยทำสำนวนมาก่อนการพิจารณาการพิพากษาประเด็นข้อกฎหมายมีปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย ร้อยละ 80 ต้องมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ ในความเห็นต้องจบเนติบัณฑิตไทยและจบหลักสูตรที่ (ก.ศป.) รับรองด้วย จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษการจบเนติจะเป็นการการันตีในความรู้กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญาและกฎหมายมหาชนจะแน่นด้วยพื้นฐานแน่นการพิจารณาคดีปกครองประกันได้เลยเรื่ององค์ความรู้ หรือถ้าไม่ได้เนติก็ต้องผ่านหลักสูตรที่(ก.ศป.)รับรอง การคัดเลือกใหม่วิธีแก้ทำได้ 2 ทาง

(1) การเลื่อนไหลต้องสมัครใจอยากเป็นฝ่ายบริหารหรือเป็นฝ่ายตุลาการ คุณสมบัติความรู้มาก่อน อาวุโสมาประกอบอาจจะมีการทดสอบความรู้ประสบการณ์ ประสิทธิภาพในการทำงาน

(2) คัดเลือกจากบุคคลภายนอกกำหนดสัดส่วนให้เหมาะสม. การส่งให้รับรองจากวุฒิสภาเห็นว่า ต้องดูแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจศาลปกครองต้องได้รับการตรวจสอบจากตัวแทนของประชาชน ว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นอย่างไรก็มีความจำเป็น ถ้าตรวจสอบแล้วอำนาจทางบริหารเข้ามาก้าวก่ายมีเหตุผลในการปฏิเสธมีองค์กรตรวจสอบถ้าเป็นผลร้ายอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า ควรมี 2 ทาง 1. ในศาลปกครองถ้าเป็นคดีประชาชนทั่วไปก็มีเจ้าพนักงานคดีให้คำปรึกษา 2. คดียุ่งยากซับซ้อนควรมีทนายขอแรงหรือทนายความอาสาจากสภาทนายความ คดีปกครองโดยหลักไม่ต้องมีทนายความ อาจจะไปวิ่งเต้นคดีหาผลประโยชน์เก็บเงินจากลูกความ ต้องมีขอบเขตชัดเจนไม่จำเป็นต้องมาประจำในศาลเพียงแต่มาช่วยแนะนำได้แต่ไม่ควรมานั่งประจำในศาลอาจมีผลกระทบต่อศาลปกครองเองควรแนะนำปรึกษาทนายความข้างนอก

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์

คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณา ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันเห็นว่าสั้นเกินไปควรขยายให้เท่ากับละเมิดคือ1 ปี เพราะไม่ควรไปจำกัดสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์คำพิพากษาภายใน 30 วัน ขยายไม่ได้ เห็นว่าสั้นเกินไป คดีที่มีข้อเท็จจริงและเอกสารเป็นจำนวนมากการเขียนอุทธรณ์เวลาไม่พอต้องขอให้ขยายได้ ถ้าหากยื่นไปก่อนแล้วค่อยไปยื่นเพิ่มเติมน้ำหนักจะน้อยหรือศาลไม่เอามาวินิจฉัยเลย อาจวางหลักเกณฑ์ขอขยายโดยให้เข้าองค์คณะพิจารณาหรือขยายได้ประมาณ 2ครั้ง ประเด็นศาลปกครองไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณากรณีเรื่องอำนาจฟ้องขาดอายุความแล้วถ้าประชาชนเดือดร้อนบังคับให้ศาลปกครองต้องพิจารณาเรื่องความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือประชาชนไปแก้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อช่วยเหลือประชาชน ปัญหาเพิ่มเติม

(1) คดีปกครองฟ้องง่ายไม่เสียค่าธรรมเนียมทำให้เกิดคดีล้นศาลและการพิจารณาคดีไม่รวดเร็ว

(2) ควรนำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ระบบประนีประนอม โดยไม่ใช้ระบบองค์คณะ มีการไกล่เกลี่ยก่อนรับฟ้อง ระหว่างฟ้องและหลังจากมีคำพิพากษาชั้นบังคับคดี

(3) ระบบการคัดเลือกตุลาการต้องคำนึงถึงองค์ความรู้เปิดทดสอบสนามพิเศษเฉพาะด้าน ผู้เชี่ยวชาญสนามพิเศษกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเวลาสอบมีการคัดเลือก 2 สนาม ทั่วไป เฉพาะด้าน

(4) การนั่งพิจารณาคดีบางคดีไม่มีข้อยุ่งยากไม่จำเป็นต้องนั่งพิจารณาไม่ต้องแถลงการณ์คดีก็ได้ ไม่ต้องเอาแบบระบบสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(5) แก้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมทุกฝ่ายในเรื่องทุเลาการบังคับคดีและการบังคับคดี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นปัญหาข้างต้น

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายภานุพันธ์ ชัยรัต (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 20 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าบางประเทศมีศาลเดียวหรือหลายชั้นศาลเป็นเรื่องการบริหารจัดการอย่างไหนจะอำนวยความยุติธรรมแล้วแต่เป็นเรื่องการบริหารจัดการจริง ๆ แล้วอยู่ที่เหตุผลการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อความเท่าเทียมแก้ไขวิธีพิจารณาคดีและตัวตุลาการในโครงสร้างระบบศาลถูกปิดปากโดยกฎหมายตอนหลังกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นคือศาลอุทธรณ์เอากฎหมายมาอ่านมาดูวิธีคิดการใช้กฎหมายว่าคิดอย่างไรปัจจุบันเหมาะสมแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์ระบบการคัดเลือกควรเป็นระบบเปิดเราออกแบบมาว่าเป็นระบบเปิดวิธีการหลากหลายสาขาเข้ามามีความซื่อสัตย์ในระบบตุลาการอยู่ในกรอบเข้มข้นคดีปกครองเรามีนักการทูตเข้ามาเป็นตุลาการศาลสูงไม่จำเป็นต้องรู้กฎหมายเป็นนักบริหารจำนวนมากถ้าคุณมองแต่กฎหมายคุณก็จะได้มุมมองแต่กฎหมายเท่านั้นไม่หลากหลาย วิธีการคัดเลือกเปิดสอบทั่วไปกำหนดสัดส่วนให้เหมาะสมคัดเลือกกันเองมาจากวิชาชีพอัยการมีเกินครึ่งศาลปกครองตามหลักการต้องการตุลาการมาตัดสินคดีไม่ใช่เอื้อ

ประโยชน์ คดีปกครองเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อส่วนรวม การที่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภาหลักการเห็นว่าระบบตรวจสอบต้องเข้มข้นมากกว่านี้ โดยหลักการระบบดีแต่ต้องเป็นไปในแนวเดียวกันกับศาลปกครองถ้าเป็นคนละฝั่งก็อาจจะเกิดปัญหาได้ถ้าระบบตรวจสอบดีสากลเค้าใช้กันก็เหมาะสม

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นด้วยที่ให้มีทนายความมาช่วยนั่งประจำ พนักงานคดีปกครองอาจจะแนะนำไม่ครบถ้วน มาจากสภาทนายความก็ได้ อาจมีอาจารย์ มูลนิธิ สมาคมต่างๆก็ได้ อาจจะให้คำปรึกษาข้างนอกก็ได้ช่วยเหลือตรงไหนก็ได้ อาจจะไม่ต้องมานั่งที่ศาลปกครองก็ได้ ศาลปกครองอาจมีข้อจำกัดในการปรึกษาหากไม่พอใจก็สามารถไปปรึกษาข้างนอกได้คนให้คำปรึกษาควรทำตัวเป็นกลางเพื่อให้คำฟ้องครบเงื่อนไขแม้พนักงานคดีปกครองช่วยแนะนำในการร่างฟ้องหากไม่เข้าใจระบบฟ้องทางไปรษณีย์ฟ้องมาไม่ครบก็สามารถขอไต่สวนได้ศาลจะดูคำฟ้องถ้าฟ้องผิดฟ้องไม่ตรงศาลจะให้แก้ไขได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน เหมาะสมหรือไม่ต้องดูเพื่อประโยชน์สาธารณะควรให้ทุกคดีหรือไม่บางเรื่องศาลอาจเรียกมาไต่สวนได้ทางแก้ไขฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายต้องไปแก้ไขกฎหมายให้ระยะเวลายาวขึ้นได้หรือไม่ต้องดูเป็นเรื่องๆไป แล้วแต่ประเภทคดีอุทธรณ์ 30 วันขยายไม่ได้เห็นว่าเวลาอุทธรณ์เราขอเพิ่มเติมได้จริงๆเวลาฟ้องอัยการตัวดีคุณเป็นทนายของแผ่นดินไม่ได้หมายความว่าปกป้องข้าราชการแต่ต้องทำเพื่อความเป็นธรรมกฎหมายให้เพิ่มเติมได้อยู่แล้วและต้องทำเพื่อดูแลประชาชนด้วย การที่ศาลปกครองไม่รับฟ้อง

ก่อนพิจารณาเป็นกระบวนพิจารณาเบื้องต้นในการตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ศาลปกครองที่จะสั่งไม่รับฟ้องเพราะอะไร

(1) เรื่องเขตอำนาจศาล

(2) ตรวจสอบเงื่อนไขผู้มีสิทธิ์ฟ้องคดีหรือไม่

(3) ระยะเวลาการฟ้องคดี ถ้าฝ่ายราชการกระทำทางปกครองไปแล้วคุณไม่มาฟ้องเป็นเรื่องประโยชน์ส่วนรวมศาลปกครองก็เอามาพิจารณาได้ เรื่องรายละเอียดการรับฟ้องหรือไม่รับมีหลายระบบในการพิจารณาต้องไปแก้ที่กฎหมายวิธีคิดของตุลาการที่เป็นดุลพินิจว่าจะรับหรือไม่รับเวลาจะคุ้มครองประชาชนศาลปกครองต้องหยิบยกเข้ามาศาลปกครองต้องไปดูกฎหมายพัฒนาวิธีคิดทุกระบบ

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปให้เกิดความเป็นธรรม

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายวุฒิ มีช่วย (อธิบดีศาลปกครองกลาง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์: 17 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เขียนไว้มีศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้รัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่พูดเลย นักวิชาการหรือใครก็ไม่ได้พูดถึงศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คดีปกครองผ่านการตรวจสอบของฝ่ายบริหารมาแล้วถือว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นประกอบกับในหลักนิยมสากลศาลปกครองชั้นต้นมีศักดิ์เทียบเท่ากับศาลอุทธรณ์ ที่จริงแนวความคิดการมีศาลชั้นอุทธรณ์ ประธานศาลปกครองสูงสุดเดิม คดีค้างพิจารณาจำนวนมากก็มีแนวคิดจะให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมื่อเปลี่ยนแปลงประธานศาลปกครองสูงสุดนโยบายก็เปลี่ยนแปลงไป ส่วนตัวเห็นว่าคดีช้าหรือเร็วชั้นศาลเป็นเรื่องส่วนน้อยปัจจัยอื่นมีมากกว่าตุลาการมีการแก้ไขกฎระเบียบมีการอุทธรณ์ได้ทุกเรื่องก็มามีการจำกัดในการอุทธรณ์ ขณะนี้มีคำแนะนำจากประธานศาลปกครองสูงสุดคดีไม่เป็นสาระก็ไม่รับมาพิจารณาก็ช่วยได้เยอะนอกจากนั้นการจัดแผนกบริหารงานบุคคลวินัยการคลังวัตถุประสงค์ต้องการให้คดีรวดเร็วกำหนดความเร่งด่วนของคดีสำคัญจะมีเครื่องหมายเป็นการภายในเร่งรัดตุลาการเรื่องช้าเร็วเทคนิคการทำสำนวนศาลปกครองกำลังพัฒนาอยู่เพราะหลักสูตรตุลาการรุ่นใหม่ในอนาคตน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเยอะ ส่วนให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ได้ปฏิเสธว่า 3 ชั้นก็อาจจะมีได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค

2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> **ความ**จริงดูตามปรัชญาการมีศาลปกครองเป็นสหวิทยาการเป้าหมายอยากได้ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน การออกแบบรุ่นแรกๆก็ได้มาจากหลากหลายอาชีพหลายท่านมาจากหลากหลายประสบการณ์ได้คนที่ไม่จบกฎหมายมาทำคดีมีปัญหาระดับหนึ่งแต่ก็สามารถพัฒนาได้แต่เท่าที่ข้อมูลตัวเลขไม่ชัดเจนอาจมาจากหลากหลายวิชาท่านเหล่านั้นมีกฎหมายเป็นปริญญาที่ 2 มีความชอบในทางกฎหมายอยู่แล้วไม่ว่าแพทย์ก็มีประสบการณ์เคยเป็นคณบดีสาขานิติศาสตร์หลายท่านจบสาขารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เวลามาทำงานท่านก็มีมุมมองของท่านแม้ท่านไม่จบกฎหมายมีประสบการณ์ในการทำงานมากมาปรับใช้ได้ให้พัฒนาไปตามธรรมชาติอาจใช้ภาษากฎหมายไม่คล่องนิติวิธีในทางมหาชนก็ไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์. การคัดเลือกผมว่าตัวพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นอยู่กับการตีความครั้งแรกดูการเลื่อนไหลไม่บังคับควรเปิดโอกาสน่าจะเป็น 2 กลุ่ม

(1) มาจากศาลปกครองชั้นต้น

(2) มาจากบุคคลภายนอกในการบริหารราชการแผ่นดินกำหนดโควต้าสัดส่วนให้มีประสิทธิภาพ

การให้วุฒิสภารับรองหลังจาก (ก.ศป.) คัดเลือกมาแล้ว เห็นว่ามีทั้งข้อดีข้อเสียแล้วแต่มุมมองทั้งสองฝ่าย ถ้าระบบการเมืองของเราดีการยึดโยงให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบก็เป็นการดี แต่ที่ผ่านมาระบบการเมืองเรามีการแทรกซึมมีอิทธิพลในการคัดสรรบุคคลนั้นไม่แน่ใจว่าจะดีไหม หรือจะให้ควบคุมกันเองตามลำดับชั้นก็มีการควบคุมดูแลกันอยู่โดยส่วนตัวการให้วุฒิสภารับรองยังไม่ค่อยเห็นด้วย ถ้าการเมืองแข็งแรงก็อาจเห็นด้วย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการมีทนายความมาช่วยให้คำแนะนำนั้นอาจมองได้ 2 ทางลักษณะคดีปกครองบางประเภทเรื่องสัญญาทางปกครองการรับเรื่องเนื้อเรื่องมีความจำเป็นมีความซับซ้อนจึงต้องใช้คนที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายที่จะลำดับเรื่องที่เป็นประเด็นแห่งคดี ถ้าเป็นเรื่องเพิก

ถอนก็ไม่จำเป็นต้องมีทนายความแต่ถ้าจะบังคับให้มีทนายความเห็นด้วยว่าน่าจะเป็นประเภทคดีบางประเภทไม่ใช่คดีทั่วไปการมีทนายความขอแรงก็ได้โดยสภาทนายความจัดทนายความมาให้คำปรึกษาย่อมเป็นประโยชน์ทนายความจะร่วมกันอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

คำให้สัมภาษณ์ เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน มีกฎหมายยืดหยุ่นอยู่แล้วกฎหมายกำหนดไว้แล้วผมว่าระยะเวลา 90 วันสั้นเกินไปควรแก้ไขถ้าเป็น 1ปี เท่ากันกับคดีละเมิดก็จะสะดวก คดีปกครองตั้งประเด็นคำสั่งทางปกครองชอบหรือไม่เสียก่อนจึงมาดูว่าเป็นละเมิดหรือไม่ควรกำหนดให้เท่ากันเวลาศาลวิเคราะห์พิจารณาประชาชนก็จะได้ไม่สับสน การอุทธรณ์คำพิพากษาภายใน 30 วัน ปัญหานี้ตุลาการหรือทนายความมีการเรียกร้องตอนเปิดศาลปกครองมีปัญหามากเป็นอุปสรรค แนวทางแก้ไขถ้าขยายได้ศาลปกครองก็ใช้ดุลพินิจขอให้ขยายได้ในทำนองเดียวกันกับอุทธรณ์คำสั่งน่าจะดีกว่า การไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาเห็นว่าดีอยู่แล้วเพราะการรับฟ้องหรือไม่เป็นคดีปกครองมีอำนาจฟ้องคดีหรือไม่เงื่อนไขบางครั้งเป็นคดีปกครองหรือเป็นข้อยกเว้นต้องตรวจสอบก่อนพิจารณาตั้งแต่แรกดีแล้วเมื่อพิจารณาแล้วมีอุปสรรคอยู่บ้างควรเปิดโอกาสให้เพิ่มเติมได้ตรงนี้ยังเห็นว่ามีข้อดีมากกว่าข้อเสียถ้าจะแก้ไขกฎหมายได้ก็ดี

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

คำให้สัมภาษณ์ เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปปรับปรุงพัฒนาตลอดให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายวชิระ ชอบแต่ง (ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 20 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าชั้นศาลมีความจำเป็นต้องมีการกลั่นกรองจากศาลปกครองชั้นต้นและศาลสูง คดีปกครองก่อนมาฟ้องคดีฝ่ายบริหารใช้อำนาจการกลั่นกรองมาชั้นหนึ่งแล้วปัจจุบันมีความเหมาะสม ในอนาคตมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในการพิจารณาคดีปกครองให้มีความรวดเร็วก็ไม่ขัดข้อง ผมว่าต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเป็นพิเศษจริงๆ ระยะเวลาความยากง่ายในการวางหลักกฎหมายการพิจารณาคดีบางประเภทก็ไม่ว่ากัน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการคัดเลือกตุลาการที่ไม่จบนิติศาสตร์เห็นว่าไม่ขัดข้องเท่าที่ดูประสบการณ์หลายท่านไม่จบนิติศาสตร์ท่านก็ไปเรียนเพิ่มเติมทางนิติศาสตร์องค์ความรู้ทางด้านกฎหมายหลายท่านอ่านกฎหมายเข้าใจได้ความเข้าใจระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนแนวคิดก็มีความหลากหลายมากแตกต่างกันใช้คนที่มาตัดสินต้องมีประสบการณ์ไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์ แต่ถ้าจบนิติศาสตร์ก็จะดี ผู้ที่มาสอบต้องผ่านการอบรมที่ (ก.ศป.)รับรองทราบว่าอยู่ระหว่างศาลปรับปรุงแก้กฎหมายให้มีระบบการเลื่อนไหล มี 2 ส่วน

(1) การเลื่อนไหล จัดแบ่งสัดส่วน อายุ อาวุโส คุณสมบัติพัฒนาวิธีคิดการทำงาน

(2) จากบุคคลภายนอกมีการคัดเลือกเข้ามามีการกำหนดสัดส่วนให้เหมาะสมการรับรอง จากวุฒิสภาผมเข้าใจว่าประสงค์ให้ศาลมีการยึดโยงให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่ดีให้มีการตรวจสอบแต่อาจจะเป็นเหตุแทรกซ้อนทางการเมืองได้แม้จะเป็นหลักการที่ดีควรมีการพิจารณาให้ละเอียดมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเงื่อนไขพิจารณาให้ดี ทำให้เกิดการเสียสิทธิต้องไปลาออกจากศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดก็อาจไม่เป็นธรรม ควรหาทางแก้ไขให้ดีขึ้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองเราไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความประชาชนสามารถฟ้องคดีเองด้วยตนเองก็ได้จะมอบให้คนอื่นหรือจะมีทนายความมาช่วยเหลือทำให้ได้ก็ดี กรณีคำฟ้องจะได้ไม่ต้องส่งกลับไปกลับมาถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นแก้ไขได้ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติวางกำหนดหลักเกณฑ์มาแล้วศาลปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้ความสำคัญน้ำหนักในการคุ้มครองสิทธิให้ไปแล้วเกิดปัญหาก็ต้องแก้ไขเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายไม่ปฏิเสธถ้ามีทนายความมาช่วยก็จะดี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันเห็นว่าขึ้นอยู่กับหลักการพิจารณาคดีของศาลประเภทของการกำหนดคดีว่าเป็นอย่างไรถ้าระยะเวลามันน้อยเกินไปมองอีกมุมหนึ่งระยะเวลาทอดยาวเกินไปความมั่นคงในนิติฐานะความเชื่อมั่นในคำสั่งผมคิดว่ากำหนด 90 วันบางทีมันมีหลายข้อหาซ้อนอยู่พิจารณาเหตุจำเป็นศาลปกครองก็ทราบปัญหาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดย

หลักการตรวจฟ้องตุลาการมองเลยไปแล้วถ้ามีเหตุจำเป็นศาลดูความเดือดร้อน เงื่อนไขเป็นผู้ใช้สิทธิ สถานะบุคคลมีเหตุจำเป็นรับฟ้องได้ ฟ้องข้อหาละเมิดบางท่านมองว่าเสียหายละเมิดศาลก็ให้ได้ ข้าราชการถูปลดออกไล่ออกศาลเพิกถอนแล้วหน่วยงานศาลดูว่าเพิกถอนในอนาคตย้อนไปนับแต่วันมีคำสั่งเรียกค่าเสียหายมาด้วยมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจขอความเป็นธรรมมีหลายช่องต้องฟ้องให้ครบถ้วนศาลจะเป็นผู้ไปบอกไม่ได้

ระยะเวลาอุทธรณ์ผมมีความเห็นว่าระยะเวลามีกฎหมายกำหนดวันที่อ่านส่วนใหญ่สามารถคัดคำพิพากษาได้เลยระยะเวลา 30 วันเพียงพอแล้วแม้เอกสารค่อนข้างเยอะ การอุทธรณ์เป็นประเด็นโต้แย้งศาลปกครองชั้นต้น การเขียนอุทธรณ์บางทีลอกคำพิพากษามาทั้งหมดหรือกรณีศาลปกครองชั้นต้นฟังข้อเท็จจริงผิด 30 วันเหมาะสมแล้วถ้าเขียนไม่ทันก็สามารถเพิ่มเติมเข้ามาทีหลังได้แล้วแต่องค์คณะ

การไม่รับฟ้องก่อนพิจารณามีความเหมาะสมแล้วในการพิจารณาถูกกรองมาจากฝ่ายปกครองมาชั้นหนึ่งแล้วว่าการออกคำสั่งเป็นการทำให้เสียหายหรือไม่ ไม่ให้คดีขึ้นมาสู่ศาลส่วนฝ่ายปกครองต้องทำคำให้การมาสู้ทุกคดี แนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงหลักการข้อพิพาทต้องถูกพิจารณาโดยศาลใดศาลหนึ่งให้มีกฎหมายกำหนดว่ากรณีมีคดีที่ศาลปกครองไม่รับแล้วอาจมีการโอนคดีไปศาลยุติธรรมได้เลย การดำเนินคดีปกครองผมแบ่งเป็น 4 ส่วน

(1) การตรวจฟ้องปัญหาผู้ฟ้องไม่มีความเข้าใจหน่วยงานเข้าใจไม่ถูกต้องในกระบวนการพิจารณา แนวทางแก้ไขควรเรียกคู่กรณีมาทั้งคู่การกำหนดประเด็นข้อพิพาทมาในกระบวนการพิจารณา

(2) การออกคำพิพากษาของศาลฝ่ายปกครองไม่เข้าใจตีความไม่ถูก ปัจจุบันแก้ไขไปเยอะไปดำเนินการให้แล้วเสร็จปัญหาคือหน่วยงานเข้าใจว่าให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ตามอำนาจหน้าที่

(3) ศาลปกครองกำหนดเงื่อนไขในคำพิพากษามาตรา 72 (2) ศาลเพิกถอนกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินให้งออนุญาตต่อหน่วยงานนั้นก่อนเช่นขอใช้ที่ดินเชื่อมทางอนุญาตก็จบถ้าไม่อนุญาตก็เพิกถอนทำให้ชัด

(4) การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาการคืนสถานะของบุคคลถ้าเขาไม่ขอเรียกค่าเสียหายละเมิดมาศาลก็เยียวยาไม่ได้ ศาลเขียนย้อนไปได้หรือไม่เรื่องการคืนตำแหน่งเมื่อถูกไล่ออกไปแล้วเขาตั้งคนอื่นมาแทนแล้วฝ่ายปกครองศาลต้องมานั่งคุยกันให้มีการเยียวยาถ้ากระบวนการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปปรับปรุง

DPU

คำให้สัมภาษณ์ของตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ชื่องานวิจัย: "แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย"

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 23 พฤศจิกายน 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าจำนวนชั้นศาลปกครองมีหลักกฎหมายสากลซึ่งศาลทั้งหลายควรมีหลักประกันให้ประชาชน 2 ชั้น เราเรียกว่า ดับเบิ้ล ดีกรี เดอ จูริสดิกชั่น ศาลปกครองปัจจุบันมี 2 ชั้น เป็นไปตามมาตรฐานสากลแล้ว การมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยต่อจากศาลปกครองชั้นต้นขึ้นมาก็ดี ศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นเพียงศาลตีความข้อกฎหมายก็ดีในอนาคตจำเป็นต้องมีซึ่งเป็นเรื่องของการจัดการคดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้เขียนไว้ว่ามี 2 ชั้น แต่ก็ไม่ได้ห้ามมี 3 ชั้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการคัดเลือกตุลาการที่ไม่ต้องจบนิติศาสตร์เป็นแนวทางของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสของประเทศไทยควรเปิดไว้เหมือนปัจจุบัน กรณีตุลาการจากศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้นยังไม่เหมาะสมควรเป็นแบบเลื่อนไหลระบบอาวุโสเหมือนศาลยุติธรรม การสมัครสอบใช้ดุลพินิจไม่ควรไปคัดเลือกใหม่ การที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาต้องดูเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายต่อมามีศาล

ปกครองสูงสุดอ้างความชอบธรรมประชาธิปไตยทางประวัติศาสตร์เป็นเหตุผลเฉพาะประเทศไทยถ้ามีอยู่จะถูกต้องหรือไม่ไม่ใช่เรื่องของหลักกฎหมายถ้ามีอยู่ก็ไม่ขัดข้องมีมาตรฐานสูงกว่าแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าแก้ไขสูงกว่าแล้วก็ควรหรือไม่สมควรตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช) ตรวจสอบมองอีกทางหนึ่งตรวจสอบจริงจังลึกซึ้งมากกว่าเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์มาตรฐานสูงกว่าเหมาะสมแล้วไม่น่าจะมีแก้ไข

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บังคับว่าต้องมีทนายความ คดีแพ่งมีความซับซ้อนมากต้องใช้ทนายความคดีปกครองใช้เอกสารเป็นหลักเป็นวิธีพิจารณาที่เข้าถึงได้ง่ายไม่ได้เสียเปรียบอะไรเรามีห้องให้คำแนะนำศาลปกครองควรมีทนายความก็ไม่ได้ห้ามทนายความมาให้คำปรึกษาจะส่งมานั่งประจำก็ประสานงานมาได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วันโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลา90วันเหมาะสมแล้ว อุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาภายใน30วันขยายไม่ได้อาจจะเคร่งครัดกว่าศาลยุติธรรม อุทธรณ์ย่อก่อนได้แล้วค่อยยื่นเพิ่มเติม กรณีศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาเห็นว่าเป็นระบบที่ถูกต้องอยู่แล้วเหมาะสมแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปปรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ (รองประธานศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์: 15 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตามมาตรฐานสากลสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการพิจารณาคดีควรมี 2 ชั้นศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีศาลปกครองเป็นระบบ 3 ชั้นศาลจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นจะมี 2 ชั้นหรือ 3 ชั้นส่วนตัวไม่มีปัญหาอะไร ในศาลปกครองชั้นต้นนั้นตุลาการเทียบเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ 2 ชั้นทำให้ได้ดีก่อน ปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นยังเปิดไม่ครบถ้าเปิดศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็อาจมีปัญหาการเพิ่มศาลระยะเริ่มต้น 2 ชั้นศาลทำให้ได้ดีก่อน แนวทางของระบบศาลประเทศไทยปัญหาพื้นฐานการมีศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมมองภาพรวมกฎหมายปกครองมีมานานแต่ไม่มีการพัฒนาเพิ่งจะมีการจัดตั้งมาประมาณ 15 ปีมีปัญหาเรื่องการสนับสนุนงบประมาณ

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นตุลาการยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองการคัดเลือกจะได้คนที่มีความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายปกครองน้อยได้แต่เชิงปริมาณแต่ไม่มีคุณภาพในสถาบันการศึกษาให้เพิ่มสัดส่วนกฎหมายมหาชนและกฎหมาย

ปกครองบางคนยังขาดองค์ความรู้เรียนกฎหมายมา 4 ปียังให้คำแนะนำไม่ได้ต้องแก้พื้นฐานศาลปกครองยังไม่มีการพัฒนาที่มีปัญหาส่วนใหญ่ประเทศที่มีศาลปกครองส่วนใหญ่ต้องจบนิติศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์เอานักบริหารมาทำงาน อาจารย์ชัยวัฒน์ ตอนร่างกฎหมายการคัดเลือกคุณวุฒิไม่ต้องจบนิติศาสตร์แต่ต้องมีความรู้ทางนิติศาสตร์ประเทศไทยยังขาดนักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่บัณฑิตทางกฎหมายท่องจำให้เชื่อคำพิพากษาศาลสูงสุดพอมีปัญหาทางกฎหมายปกครองก็คิดไม่เป็นในขณะเดียวกันคนที่ทำงานบริหารที่ไม่ได้จบกฎหมายเขาจะมีประสบการณ์ในการทำงาน เพราะฉะนั้นตุลาการศาลปกครองควรจะมีความรู้กฎหมายมาอบรมเพิ่มเติมภายหลังก็ได้แล้วมาเรียนนิติศาสตร์จะเข้าใจได้ดี ผมเคยให้ความเห็นคนที่จะมาทำงานปกครองไม่ต้องจบเนติแล้วคุ้นเคยกับการท่องจำปัญหาทางปกครองยังมีปัญหาหลากหลายที่ไม่มีแนวคำวินิจฉัยมาก่อนทำงานไม่ถูก การคัดเลือกตุลาการศาลสูงจากการตีความกฎหมายเคร่งครัดว่าการจะเป็นตุลาการห้ามเป็นข้าราชการอื่นรวมทั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นด้วย 1ใน3ต้องมาจากบุคคลภายนอก (ก.ศป.) ถือปฏิบัติตลอดมาคัดเลือกคนในคนนอกพร้อมกัน คนในได้ประโยชน์มากกว่า คนในต้องลาออกทั้งที่กฎหมายไม่ได้เขียนก็มีการพยายามจะแก้ไขกฎหมาย วิธีแก้ไขปัญหาควรจะแยกสอบคนในระบบการคัดเลือกแบบศาลยุติธรรม ศาลปกครองไม่ได้เป็นระบบเลื่อนไหลเราจะคัดคนถ้ามีตำหนิเราไม่เอาอาจจะใช้หลักอาวุโสและผลงานมาทำงาน การให้วุฒิสภารับรองนั้นเห็นว่าไม่เหมาะสมเนื่องจากตุลาการต้องแยกจากการเมืองขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตย ผมเห็นว่าควรจะปรับปรุงให้มีผู้แทนของกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกในศาลปกครองควรให้ตุลาการเป็นคนเลือกว่าอยากได้ใครมีคนนอกร่วมด้วยดีกว่าไม่มี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองไม่ได้ห้าม คดีปกครองไม่ได้บังคับว่าต้องมีทนายความ ถ้ามีก็ดีทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาช่วยเหลือชาวบ้านที่เดือดร้อนถ้าเป็นการบริการประชาชนไม่มีค่าใช้จ่ายก็มีทนายความอาสามาช่วยให้คำปรึกษาคำแนะนำได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการห้องคดี 90 วัน เห็นว่าเหมาะสมเป็นสากลในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบสากล 3 เดือนฟ้องให้รับผิดละเมิด 1 ปี สรุประยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจะยาวเหมือนในคดีแพ่งไม่ได้เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหลักความมั่นคงในนิติฐานะมิควรโต้แย้งได้ยาวนาน มาตรา 52 ฟ้องต้องมีอายุความหากฟ้องคดีเมื่อไหร่ก็ได้คดีจะมาศาลปกครองไม่มีวันจบ

กรณีระยะเวลาอุทธรณ์ 30 วัน เห็นว่าสั้นเกินไป ในต่างประเทศถือหลักว่าคดีปกครองอุทธรณ์บังคับต้องมีทนายความ ระยะเวลา 30 วันขยายไม่ได้จึงค่อนข้างสั้น วิธีแก้ให้ขยายได้ 60 วัน ไม่ขัดข้อง เพิ่มระยะเวลาจาก 30 วัน เป็น 60 วัน แก้ไขกฎหมาย

กรณีไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีเห็นว่าถูกแล้วศาลปกครองจะพิจารณาคดีได้ต้องรับฟ้องก่อนศาลปกครองต้องดูว่ามีอำนาจหรือไม่

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปหรือแก้กฎหมายปรับปรุงกฎหมายในปัจจุบันตามที่กล่าวมา

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายประนัย วณิชชานนท์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 27 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ปัจจุบันศาลปกครองมี 2 ชั้น ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดให้มี 2 ชั้นศาล คิดว่าเหมาะสมแล้วเพราะก่อนคดีจะขึ้นศาลปกครองหน่วยงานเขามีคณะกรรมการช่วยพิจารณาอยู่แล้วเช่นการลงโทษทางวินัยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนถ้าองค์กรมีอำนาจพิจารณาเยียวยาแก้ไขแล้วไม่จำเป็นต้องฟ้องศาลปกครองแต่ถ้าผ่านองค์กรเหล่านั้นมาแล้วยังติดใจก็มาใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยส่วนตัวคิดว่าหากผ่านกระบวนการกลั่นกรองแล้วศาลปกครองชั้นต้นตัดสินอย่างไรก็ควรยุติเพราะผ่านกระบวนการกลั่นกรองมาแล้วไม่ต้องอุทธรณ์ไปศาลปกครองสูงสุดอีกก็ให้ความเป็นธรรมเต็มที่ไม่จำเป็นเลยที่จะต้องมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อีกทำให้คดีมันล่าช้าซึ่งในปัจจุบันคดีมันล่าช้าอยู่แล้วถ้ามีชั้นอุทธรณ์อีกยิ่งล่าช้าไปอีกทำให้องค์กรอุ้ยอ้ายเกิดความล่าช้ามีขั้นตอนฝ่ายปกครองแก้ไขแล้ว 2 ชั้นศาลอำนวยความยุติธรรมวิธีแก้ไขปัญหาควรเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดการคัดเลือกระบบตุลาการศาลสูงเมื่อผ่านเกณฑ์แล้วต้องลาออกจากศาลปกครองชั้นต้นมีการแก้ไขให้มีการเลื่อนไหลเหมือนศาลยุติธรรม แนวคิดมาฟ้องคดีศาลสูงปริมาณค่อนข้างเยอะเราควรจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ควรเพิ่มตุลาการศาลปกครองสูงสุด

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค

2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การคัดเลือกเห็นว่าจริงๆ แล้วคดีปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่จำเป็นที่ผู้ที่ได้รับการสรรหาต้องจบนิติศาสตร์ขอให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองชั้นต้นศาลปกครองสูงสุดจบสาขาแพทยศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ อายุไม่น้อยกว่า 35 ปี เมื่อจบปริญญาตรีรับราชการฝ่ายปกครองประมาณ 12 ปี น่าจะมีความรู้เพียงพอในการบริหารแล้วเปิดกว้างเรารับตุลาการที่ไม่จบกฎหมายหลายท่านก็ไปเรียนเพิ่มเติมแล้วจบนิติศาสตร์ ในศาลปกครองชั้นต้นขั้นตอนการสรรหาไม่ยุ่งยากให้รับสมัครเป็นการทั่วไปมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้มาสอบรวมกันข้อนี้มีข้อเท็จจริงคนที่สอบได้จะเป็นพนักงานคดีจะมีประสบการณ์คดีมากกว่าบุคคลภายนอกแนวคิดของผมควรจะแยกสอบสรรหาแยกประเภท

(1) สนามสอบเฉพาะพนักงานคดี

(2) สนามสอบเฉพาะจบปริญญาโท

(3) สนามสอบเฉพาะจบโทต่างประเทศ จะมีลักษณะหลากหลายจะได้คนที่ได้รับการคัดเลือกจะไม่ใช่เฉพาะคนวงในที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารไม่เข้าใจในการทำงาน

การส่งรายชื่อให้วุฒิสภารับรองอันนี้เขาออกแบบมาในอดีตถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ก็ควรจะไปผ่านการรับรอง ศาลปกครองคัดมาจากคนที่มีคุณสมบัติเข้มงวดศาลสูงมาจากศาลปกครองชั้นต้นผ่านประสบการณ์มามากมายแล้วเรื่องวินัยจรรยาบรรณตุลาการผมว่าไม่มีความจำเป็นแล้วที่จะต้องไปผ่านการคัดเลือกจากวุฒิสภาอีก บุคคลภายนอกต้องผ่านประชาพิจารณ์จากหน่วยงานต่างๆถ้าเขาท้วงติงมาเรามีระบบตรวจสอบอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นเรามองว่าวุฒิสภาตรวจสอบอะไรซึ่งข้อมูลที่ได้รับก็มาจากศาลปกครองส่งไปให้ทั้งนั้นเห็นว่าไม่ควรจะมี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าหลักการในการฟ้องคดีปกครองมีแนวคิดเป็นการดำเนินคดีที่เรียบง่ายไม่มีรูปแบบคำฟ้องการฟ้องง่ายและต้องได้รับความเดือดร้อนต้องการให้ศาลบังคับอะไรชาวบ้านถ้าไม่รู้กฎหมายก็สามารถเขียนมาแล้วให้ศาลพิจารณาสามารถแก้ฟ้องได้ถ้าเขียนมาไม่

ชัดเจนศาลก็ให้แก้ได้จนศาลเข้าใจข้อเสียของการฟ้องคดีโดยไม่มีทนายความทำให้คดีล่าช้าไปเท่านั้นเองไม่ถึงกับเสียความยุติธรรมคดีปกครองที่จำเป็นมีอยู่ 2 เรื่องที่ควรจะมีทนายความมาช่วยเหลือในการฟ้องดำเนินคดีปกครองคือ

(1) ละเมิด

(2) สัญญาทางปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระเวลาการฟ้องคดีปกครอง 90 วัน เหมาะสมแล้ว ความจริงแล้วฟ้องมาแล้วเอกสารก็มาเพิ่มเติมได้ตลอดระยะเวลา 90 วันพอเพียงแล้ว อุทธรณ์30 วัน เห็นว่าคดีปกครองมันไม่ยุ่งยากซับซ้อนเอกสารปรากฏซ้ำๆ กันบางทีก็เอาของเดิมมาเวลาแก้อุทธรณ์ส่วนใหญ่ขั้นตอนการชี้แจงต่อศาลพยานหลักฐานทั้งหมดอยู่ในสำนวนแล้ว 30 วัน จึงไม่ควรขยายไปศาลสูงไม่มีข้อเท็จจริงใหม่เลยเหมือนเดิมอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฟ้องมีการแก้กฎหมายใหม่ให้ขยายได้การที่ศาลไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาศาลก็ต้องตรวจในเบื้องต้นก่อนในบางคดีไม่ใช่ผู้เสียหายไม่ได้เกี่ยวกับตัวเองและมาฟ้องบางคดีขาดอายุความไปแล้วไม่อยากฟ้องแต่ก็นำมาฟ้องคดีประโยชน์ส่วนรวมถ้าหากคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมศาลปกครองก็รับไว้ได้แม้จะร้องเรียนไปแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ทำตามศาลก็สามารถรับไว้พิจารณาได้ถ้าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต้องดูข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆไปศาลก็อาจมารับฟ้องได้ถ้ามีความจำเป็น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปปรับปรุง

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร. ชูชาติ อัศวโรจน์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 27 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าหลักการเดิมควรเป็น 3 ชั้น คดีเร็วคุณภาพคนต้องดีให้มี 3 ชั้นกรองให้ศาลสูงระบบกับตุลาการไปด้วยกันระบบถูกต้องตุลาการต้องมีคุณภาพ หมายเหตุพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 บอกไว้เอกชนเสียเปรียบไม่อาจทราบข้อมูลต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้มีตุลาการที่เชี่ยวชาญตามข้อเท็จจริงแท้จริงระบบสามารถอำนวยความยุติธรรมได้หรือยัง ตุลาการมีความเชี่ยวชาญมีความรู้ความสามารถหรือไม่ คดีเกิดความบกพร่องจากอะไรการตีความพัฒนาการบุคลากรอย่างถูกต้องหรือเปล่ามีปัญหาต้องพัฒนาไปเรื่อยๆ คุณภาพของคำพิพากษาบกพร่องเพราะคนหรือกฎหมายเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายปัญหาทำ 3 ศาล ควรมาดูถ้าศาลที่ 2 ไม่มีคุณภาพก็ควรมี 3 ชั้น ถ้าศาลที่ 2 มีคุณภาพแล้วไม่ควรมี 3 ชั้น

(1) กำลังบุคลากร

(2) งบประมาณ

(3) คดีล่าช้า ตุลาการหลายองค์คณะต้องพัฒนาประเมินว่าความบกพร่องเกิดจากอะไรปัญหาปัจจุบันคดีล่าช้าจำนวนตุลาการอาจจะไม่สอดคล้องกับคดีควรมีคณะกรรมการตรวจสอบย่อมมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นอีก ถ้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายต้องมีการวิจัยต่อไป

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค

2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การคัดเลือกไม่เห็นด้วยถ้าไม่จบนิติศาสตร์คนไม่ต้องเรียนกฎหมายก็ได้ไม่ควร การจะเป็นตุลาการควรจะมีความรู้ก่อนเข้ามาแล้วหาความรู้พอไม่เรียนกฎหมายก็ไม่มีความรู้ที่จะไปแก้ไขปัญหาทางกฎหมายได้ ศาลปกครองอะไรก็ได้แทนที่จะพัฒนานักกฎหมายมีความหลากหลายไม่ใช่มืออาชีพเพราะฉะนั้นต้องจบนิติศาสตร์ คัดเลือกใหม่จากศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดต้องมีกระบวนการกำหนดเป็นการสมัครมีผลงานขั้นตอนกระบวนการที่เราไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้แต่กระบวนการเหล่านี้เร็วได้ถ้ามีตุลาการมากขึ้น ต้องให้วุฒิสภารับรองจากประชาชนมาตรวจสอบซึ่งสามารถตรวจสอบได้เหมาะสมแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าควรมีทนายความ พนักงานคดีปกครองให้คำแนะนำได้บ้างอาจมีการคุยกันแนะนำแผนกรับฟ้องจะรู้อะไรเป็นอะไรถ้าไม่เชื่อตุลาการต้องเข้ามาดูไม่มีปัญหาการฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือเพราะเป็นระบบต้องเอาศาลเข้ามาหาข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปโดยเอกสารฟ้องคดีด้วยวาจาไม่ได้ต้องให้ความรู้กับคนที่มาฟ้องไม่ต้องมีการสืบพยานศาลปกครองช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงส่งทนายความมานั่งให้ความช่วยเหลือได้ไม่ขัดข้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วันโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน ผมว่าสั้นเกินไปต้องเอาคดีจริงๆมาดูมาตรา9 วรรค1 (1) คำสั่งการกระทำอื่นใดผลของคำพิพากษา มาตรา 49 กำหนด 90 วันนับแต่

วันรู้หรือควรรู้ ถ้ากำหนดให้ยาวข้อสำคัญต้องพยายามอธิบายในวงกว้างของประชาชนคุณเดือดร้อนคุณต้องรีบฟ้องคดีถ้าจะขยายก็ได้อยู่ที่ประชาชนเดือดร้อนต้องรีบฟ้องคดี อุทธรณ์คำพิพากษา 30 วัน คดีต้องรีบอุทธรณ์เป็นไปตามกฎหมายระยะเวลาไม่พอใจคำพิพากษาตรงไหนต้องรีบอุทธรณ์เหมะสมแล้ว ไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาดูอำนาจฟ้องคดี เงื่อนไขการฟ้องคดีกฎหมายมันดีอยู่แล้วเรื่องความเห็นทางกฎหมายการตีความต่างหากเป็นดุลพินิจอิสระของศาลแตกต่างกันได้

วิธีแก้ไขปัญหาควรเข้าที่ประชุมใหญ่แนวทางที่ตรวจสอบ

(1) คุณภาพคนควรเป็นนักกฎหมายการพูดโดยไม่มีกฎหมายรองรับไม่ได้

(2) ให้ความสำคัญกับกฎหมาย

(3) เจตนารมณ์ของกฎหมายเสียงข้างมากที่ไม่มีคุณภาพไปได้เปรียบเสียงข้างน้อย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดร.สุเมธ รอยกุลเจริญ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 31 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมแล้ว ส่วนการแก้ไขปัญหาให้คดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

(1) การพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ครบและเป็นไปตามกรอบอัตรากำลังและ

(2) การพิจารณากำหนดลดจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอย่างน้อย3คน

(3) การนำหลักเกณฑ์ให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยไว้พิจารณา ตามมาตรา 73 วรรค3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองมาพิจารณา และปัจจุบันได้มีประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่องการตรวจคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระ เรื่องใดควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ อันเป็นการกำหนดแนวทางให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้การพิจารณาของศาลเป็นไปโดยถูกต้องและแนวทางเดียวกันสร้างความยุติธรรมแก่คู่กรณี

(4) การกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีแบบเร่งรัด รวมถึงการพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะสำหรับแผนกคดี ปัจจุบัน ศาลปกครองมีแผนกคดีสิ่งแวดล้อม คดีบริหารงานบุคคล คดีวินัยการเงินและการคลัง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและ

ประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเป็นการเปิดกว้างและทำให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความรู้ในสาขาอื่นให้เข้ามารับการคัดเลือกมากขึ้น ต้องการผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์ในการทำงานจริงในสายงานต่าง ๆที่หลากหลาย เน้นผู้มีประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ การเรียนการสอนนิติศาสตร์ในไทยมุ่งเน้นการศึกษาในสาขาวิชากฎหมายแพ่ง อาญา เอกชนเป็นหลัก ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายและนิติวิธีของกฎหมายปกครอง ส่วนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดใหม่ ศาลปกครองได้เสนอขอแก้ไข เช่นเมื่อตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้รับการคัดเลือกไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วให้ดำรงตำแหน่งได้โดยไม่ต้องลาออกจากการเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก่อน

กรณีปัจจุบันศาลปกครองได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อปรับปรุงในเชิงการบริหารจัดการของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เช่นเมื่อเมื่อตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้รับการคัดเลือกไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วให้ดำรงตำแหน่งได้โดยไม่ต้องลาออกจากการเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก่อน

อาจมีปัญหาในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรืออยู่ในช่วงที่ไม่มีการสรรหาวุฒิสภา อาจทำให้การคัดเลือกตุลาการเพื่อมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าออกไป อันเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรม. ทำให้จำนวนตุลาการที่ทำหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนคดีที่มีจำนวนมากคดีต้องล่าช้า

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ศาลมีบาทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม ตั้งแต่ตรวจคำฟ้องเบื้องต้นตาม ข้อ 37 วรรคสอง เช่น ศาลเห็นว่าคำฟ้องไม่สมบูรณ์และแก้ไขได้สั่งให้แก้ไข แม้จะไม่มีทนายคอยช่วยร่างฟ้องก็

ตาม ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนคู่กรณี&เรียกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจง ได้แนวทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้ง่าย เช่น

(1) การฟ้องคดีด้วยวาจา สำหรับคดีไม่มีข้อยุ่งยาก

(2) การนำระบบ E-COURT มาใช้ในศาลปกครอง

(3) การแก้ไขการฟ้องคดีละเลยล่าช้า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อให้บางกรณีสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องรอให้พ้น 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 49

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า (1)ระยะเวลาการฟ้องคดีปกตรองตาม มาตรา 9 (1) มีกำหนด90 วัน นับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเวลาที่เหมาะสมแล้ว

(2) ระยะเวลาการฟ้องคดี เช่น ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถขยายเวลาได้มาตรา 73

(3) ศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณานั้น ปัจจุบันมีการขอเสนอขอแก้ไข เช่น

(3.1) มาตรา 42 วรรคสอง ให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

(3.2) การแก้ไขการฟ้องคดีละเลยหรือล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) บางกรณีสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องรอให้พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

คำให้สัมภาษณ์ของพนักงานอัยการ

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์ (รองอธิบดีอัยการสำนักงานคดีปกครอง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 15 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า ศาลจะมี 2 หรือ 3 ชั้น ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ สำคัญอยู่ที่ 1. มีความรู้เชี่ยวชาญ ประสบการณ์บริหารมากกว่า ศาลปกครองต้องมีความรวดเร็ว คดีของศาลสูงใช้เวลานาน ศาลไม่มีหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิขึ้นสู่ศาลสูง ไม่เหมือนศาลยุติธรรม หลักการและเหตุผลทำไหมไม่มี. ไม่เป็นสาระไม่รับ เรื่องดุลพินิจ ไม่ใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ผมไม่อยากตัดสินผมก็ไม่รับ ไม่ลงในเนื้อหาอันตรายเหมือนกัน อยู่ที่ศาลอย่างเดียวต้องช่วยกันคิดจะทำอย่างไร หลักเกณฑ์ที่ไม่ใช้ดุลพินิจจะมีได้อย่างไรบ้างประเด็นสำคัญคือทำอย่างไรให้มันยุติธรรมได้มากกว่าเดิม ห่วงเรื่องระยะเวลาในการพิจารณา แค่ 2 ชั้นยังติดอุปสรรคอยู่เลย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าต้องมีความรู้ทางกฎหมายมหาชนเชี่ยวชาญทั้งกฎหมายแพ่งกฎหมายอาญา กำหนดไว้สูงต้องเป็นนิติศาสตร์กฎหมายมหาชน หลักสูตรอะไรก็ได้ ต้องไปเจือสมสาขานิติศาสตร์ไม่ใช่ไปเน้นทางปริญญาต้องไปเน้นกฎหมายมหาชนไม่จบสาขานิติศาสตร์โดยตรงก็

ได้ เขาทำงานกันได้ต้องมีการจัดอบรมหลักสูตรควรมีความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์ ควรมีการจบเนติปกครองอย่างน้อยไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์ มีปัญหาซ้อนหลายอย่างมันมีปัญหาเรื่องอื่นๆ ที่ควรปรับปรุงกระบวนพิจารณาเป็นของปกครอง การจัดองค์คณะกรณีเขาถนัดเรื่องคำสั่งแต่เมเจอร์(โครงหลัก)เรื่องสัญญา การจัดองค์คณะต้องมีความรู้ทางกฎหมายแพ่งด้วยต้องอบรมเพิ่มเติม ตุลาการไม่ใช่ว่าไปรู้ทุกสิ่งทุกอย่างของกฎหมาย มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริงหรือเปล่าผ่านการทดสอบมีมาตรฐานสอดรับกับการทดสอบหรือไม่ ปรับปรุงการคัดเลือกที่มาของศาลสูงขั้นตอนที่มีอยู่ต้องคัดเลือกใหม่ไม่เอาการเลื่อนไหลมาจากศาลล่าง มันก็ไม่มาจากทางอื่นที่ได้มาอาจขาดคนที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชนและมีทักษะทางบริหารระบบการตั้งศาลยังไม่พร้อมปัญหาเกิดถ้ามาจากศาลปกครองชั้นต้นต้องมีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญมากน้อยแค่ไหนเป็นพนักงานคดีปกครองก็ได้แต่ต้องมีความรู้กฎหมายมหาชน การคัดเลือกต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบเห็นว่ามี 2 ทาง

(1) ไม่ให้ฝ่ายการเมืองมาดูตรงนี้เราไม่เชื่อผู้แทนก็จะไปตรวจสอบเองทั้งหมดเขาตรวจสอบดีก็ดีเหมือนกัน คนมีปัญหาเรื่องคดีก็จัดการกันเอง

(2) ระบบวุฒิสภาที่มาประชาชนเลือกสภาพแวดล้อมปัจจุบันมีปัญหา ผมเชื่อในเรื่องของคนที่มีภูมิการคัดเลือกรับรองควรจะมีคณะกรรมการกลั่นกรองมาจากตัวแทนของมหาวิทยาลัยหน่วยงานที่พอจะมาเป็นกลางได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ผมเห็นด้วยให้มีทนายความมาช่วยเหลือเพราะปัจจุบันพนักงานคดีปกครองจะแนะนำให้ฟ้องหน่วยงานตัวเองหรือหน่วยงานราชการการแนะนำช่วยเหลือหน้าที่ไม่ควรขัดแย้งกัน ผู้ให้คำแนะนำควรมีความเป็นกลาง ในหลักการควรให้สภาทนายความเข้ามามีส่วนในการส่งทนายความเข้ามาให้คำแนะนำจะดีกว่า หรือควรมีองค์กรอื่นเข้ามาช่วยเหลือประชาชนจะได้ไม่ทำให้เสียเวลาคิดว่าจะฟ้องเรื่องอะไรช่วยประชาชนไม่ให้เสียเปรียบหน่วยงานภาครัฐเกิดความเป็นธรรมให้ศาลปกครองรับคำฟ้องมาพิจารณา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า 90 วันควรนับจากวันที่แจ้งผลอุทธรณ์ในหลักการใช้สิทธิทางศาลต้องมีอายุความเรื่องการกระทำทางปกครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะการใช้สิทธิเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลควรรีบใช้สิทธิ ระยะเวลา 90 วันพอแล้วเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ต้องรวดเร็วต่อเนื่อง กรณีคำสั่งที่เป็นละเมิดมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)ศาลปกครองต้องพิจารณาว่าคำสั่งชอบหรือไม่ ศาลจะดูให้ คำสั่งไม่ได้เกิดละเมิดเสมอไป คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานมันมีความมั่นคง ระยะเวลา 90 วันควรรีบฟ้องมา อุทธรณ์ภายใน 30 วัน เห็นว่าสั้นเกินไป ควรให้มีการขยายได้ทุกเรื่อง ควรปฏิรูปให้เป็นดุลพินิจของศาลจะให้กี่ครั้งตามความเหมาะสม การไม่รับฟ้องก่อนพิจารณา เห็นว่าควรปรับปรุงเรื่องให้เป็นองค์คณะมาพิจารณามีการตรวจสอบให้มีหลักเกณฑ์เพิ่มขึ้นต้องผ่านองค์คณะในการพิจารณาให้มีหลักเกณฑ์ที่รอบคอบรอบด้าน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าควรปฏิรูปทุกปัญหาตามที่กล่าวมาต้องมีความเข้าใจในการแก้ไขปัญหา

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายเชิดศักดิ์ หิรัญสิริสมบัติ (อธิบดีอัยการสำนักงานคดีปกครอง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 15 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบ2 ชั้นศาลเหมาะสม ชั้นศาลไม่ได้เป็นตัวแปรปัญหาของประสิทธิภาพแต่เป็นกระบวนการบริหารจัดการของศาล เรื่องตุลาการมาจากหลากหลายสาขาการหล่อหลอมแนวความคิดออกมาแตกต่างกันศาลปกครองมีความหลากหลายที่มาแตกต่างกันไม่ว่าจะมีศาลชั้นอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม คำพิพากษาศาลปกครองค่อนข้างแก่วงสืบเนื่องมาจากองค์คณะตุลาการแต่ละองค์คณะมาจากหลายที่ ไม่ว่าจะจบมาจากฝรั่งเศส เยอรมนี อเมริกาอธิบดีก็ปวดหัว ไม่มีระบบกรองตรวจสอบเหมือนศาลยุติธรรมผมเห็นว่าแนวชั้นศาลแบบ3ชั้นไม่มีผลวัฒนธรรมค่านิยมในการดำเนินงานเกิดความหลากหลายปัญหาระบบกฎหมายปกครองของไทยยังมีระบบคอมมอนลอว์เราไม่มีซิลวิลลอว์ คำสั่งทางปกครองไปโยงเอาอะไรมาใช้ไม่มีมาตรการของกฎหีปกครองสัญญาทางปกครองมีแค่ความหมายไม่มีหลักกฎหมายหรือการพิจารณาสัญญาทางปกครองเอากฎหมายแพ่งมาทั้งหมดไม่ได้ ศาลปกครองก็สร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นมาเช่นค่าปรับ 10%ศาลโยงระเบียบพัสดุ ไม่มีประมวลกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็อาจจะช่วยได้ส่วนหนึ่ง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การคัดเลือกตุลาการเห็นว่าคุณสมบัติต้องจบนิติศาสตร์ข้อดีการคัดเลือกได้ตุลาการที่มาจากหลากหลายสาขาโดยไม่ต้องจบกฎหมายส่วนข้อเสียคือการได้ตุลาการเช้ามาจะขาดเอกภาพวิธีสรรหาศาลจะจัดรูปแบบองค์คณะให้เป็นเอกภาพได้อย่างไรเพราะไม่มีกฎหมายปกครองโดยเฉพาะหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ ระบบการคัดเลือกต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาระบบนี้เทียบกับอเมริกาต้องเลือกตั้งโดยหลักการมีส่วนดีเข้ามาตรวจสอบดีแล้วกรณีตุลาการไม่ได้รับรองควรมีคณะกรรมการมาตรวจสอบถ้าเราไม่มั่นใจวุฒิสภามาตรวจสอบอีกทีก็อาจตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเมื่อระบบนี้ออกแบบมาอย่างนี้ก็ต้องเป็นอย่างนี้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นควรมีทนายความมาช่วยเหลือแนะนำทั้งนี้มันอยู่ที่ระบบศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงการที่ประชาชนฟ้องคดีเองหากผิดรูปแบบศาลปกครองให้ประชาชนแก้ไขได้เกือบทุกมาตราให้ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาลแล้วมีทนายความที่เชี่ยวชาญมานั่งให้คำแนะนำที่ศาลปกครองประจำก็ไม่เสียหายอะไรอาจจะส่งมาโดยสภาทนายความก็ได้ประชาชนก็จะได้ประโยชน์มากขึ้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วันโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันสั้นเกินไป ระบบวิธีคิดไม่ถูกต้องหลักการควรขยายเป็น1ปีให้เหมือนกับระยะเวลาฟ้องเรื่องละเมิดจะเป็นธรรมมากกว่าระยะเวลาอุทธรณ์ 30 วัน เห็นว่าน่าจะขยายตรงนี้ศาลไปเอาอะไรมากำหนดระยะเวลาใช้สิทธิควรแก้ไขกฎหมายในการขยายได้บ้างตามสมควรความเหมาะสมน่าจะไม่เกิน 2 ครั้ง การที่ศาล

ไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาคดีปกครองเมื่อฟ้องคดีได้ง่ายไม่เคร่งครัดศาลปกครองก็จะพิจารณาการไม่รับฟ้องก่อนเมื่อระบบออกแบบมาเหมือนกับระบบการจำกัดอำนาจรัฐเมื่อฟ้องง่ายก็ไม่รับฟ้องง่ายเช่นกัน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายจักรพันธ์ จันทนานนท์ (อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการจังหวัดธัญบุรี)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์: 9 กุมภาพันธ์ 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบโครงสร้างศาลปกครองมี 2 ชั้น ตอนนี้คดีมีความล่าช้ามากศาลปกครองชั้นต้นอาจตัดสินผิดพลาดได้มี 3 ชั้นอาจจะรวดเร็วขึ้นได้เหมือนกับศาลยุติธรรมมี 3 ชั้น ปัจจุบันรวดเร็วมีการนัดฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาล่วงหน้า ถ้าศาลปกครองมี 3 ชั้นจริงก็เป็นทางเลือกที่ดีมากแต่ต้องวางหลักการเป็นคดีที่เป็นประโยชน์สำคัญกระทบสาธารณะมากๆ คดีที่มีทุนทรัพย์สูงๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลถ้าในอนาคตมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาก็เห็นด้วยแต่ต้องกำหนดขั้นตอนการพิจารณาระยะเวลาต้องชัดเจนไม่ควรพิจารณาเกิน 3 เดือน 6 เดือน มีกรอบการพิจารณาคดีชัดเจน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตุลาการศาลปกครองไม่ต้องจบนิติศาสตร์เพื่อประสิทธิภาพของตุลาการน่าจะต้องจบนิติศาสตร์และต้องมีความรู้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต้อง มีความรู้กฎหมายแพ่งกฎหมายอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะบางคดีต้องเอากฎหมายแพ่งทาใช้ ศาลปกครองชั้นต้นควรจบ

นิติศาสตร์ศาลปกครองสูงสุดไม่จบนิติศาสตร์ก็ได้ก็ควรจบบริหารราชการแผ่นดินเอารูปแบบของสมทบมาใช้ก็ได้ปัจจุบันศาลชำนัญพิเศษก็เปิดศาลชำนัญพิเศษชั้นอุทธรณ์ การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด 1. น่าจะเอาบุคลากรในศาลเดิมก่อนประมาณ 1ใน3 หรือครึ่งหนึ่ง 2. บุคคลภายนอกมีความรู้ราชการแผ่นดินระดับอธิบดีขึ้นไป การส่งรายชื่อให้วุฒิสภารับรองตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นการให้นักการเมืองฝ่ายบริหารมาตรวจสอบมีโอกาสเข้ามามีอำนาจควบคุมตุลาการ เจตนารมณ์เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบโดยผู้แทนของประชาชนให้วุฒิสภารับรองเห็นชอบแต่ไม่ควรไปยุ่งเกี่ยวกับงานการเมืองมากเกินไปอาจจะทำให้เกินระบบอุปถัมภ์จากนักการเมืองได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองต้องมีทนายความมาคอยให้คำปรึกษาช่วยเหลือ. คำแถลงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ช่วยแนะนำได้แต่ถ้าเป็นคำฟ้องควรให้ทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำจะเป็นประโยชน์มากกว่า

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน นับแต่วันที่รู้สั้นเกินไปน่าจะเป็นระยะเวลาเดียวกับละเมิด 1ปีให้เป็นระบบเดียวกัน.

การอุทธรณ์คำพิพากษาควรแก้ไขปัญหาโดยขยายระยะเวลาได้โดยเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 23 มาใช้จะเหมาะสมมากกว่า

การไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาเห็นว่าควรรับฟ้องไว้ก่อนแล้วนัดสอบคำให้การคู่กรณีอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะมีคำสั่ง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นางสาวฐิติพร กมลสุข (อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดสำนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 12 มิถุนายน 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า โครงสร้างศาลปกครองที่มีสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว เพราะศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากศาลยุติธรรมหลายประการ เช่น ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี โดยศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นใดได้ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังเฉพาะคู่กรณีทั้งสองฝ่าย อันเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดี เนื่องจากพยานหลักฐานที่จะต้องใช้ส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยศาลปกครองไม่จำต้องรับฟังเฉพาะข้อมูลของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่แสดงต่อศาลเท่านั้น นอกจากนี้ ระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองยังเป็นระบบถ่วงดุล มีการถ่วงดุลในการพิจารณาสามฝ่าย คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง, ตุลาการผู้แถลงคดี ทำหน้าที่แถลงการณ์ต่อคณะผู้พิพากษา และองค์คณะที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยองค์คณะมีอิสระที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่ต้องพิพากษาหรือมีคำสั่งตามแนวความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ซึ่งแตกต่างกับระบบในศาลยุติธรรมที่ไม่มีการถ่วงดุลกันสามฝ่าย ดังนั้น จึงไม่อาจนำโครงสร้างของศาลยุติธรรมมาเทียบเคียงใช้กับศาลปกครองได้ โครงสร้างศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จึงมีความเหมาะสมแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้

กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลปกครอง ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายเป็นหลัก จึงจะสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความในคดีปกครองได้ ดังนั้น ตุลาการศาลปกครอง แม้จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ แต่ควรมีคุณสมบัติพื้นฐานคือ จะต้องสำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์ด้วย ส่วนกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่แยกจากกัน และขั้นตอนในการคัดเลือก เห็นว่า เหมาะสมแล้ว ไม่เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครอง แต่เห็นว่าเป็นเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากฝ่ายบริหารมิได้เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหา การพิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองเป็นหน้าที่ของ (ก.ศป.) วุฒิสภาเพียงแต่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า เหมาะสมแล้ว และไม่น่าจะมีปัญหาอะไร

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า มีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรมีการแก้ไขโดยกำหนดระยะเวลาในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองด้วย เนื่องจาก ปัจจุบันนี้มีคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองเป็นจำนวนมาก บางคดีใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานหลายปีกว่าจะมีคำพิพากษาซึ่งไม่

ทราบว่าเป็นเพราะเหตุใด และหลายๆ คดีเมื่อศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุและพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว บางคดีศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีควบคู่กับคดีปกครอง เช่น คดีอาญา ได้ตัดสินคดีไปแล้วก่อนศาลปกครอง การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำคำพิพากษาจะเป็นการเร่งรัดให้คดีปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์มาข้างต้น

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายนันทศักดิ์ พูลสุข (อัยการอาวุโสสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่ง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 26 มิถุนายน 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองไม่เหมือนกับคดีในศาลยุติธรรมหรือคดีอาญาซึ่งเป็นเรื่องของเอกชนต้องมีการกลั่นกรองถ้อยคำของพยาน เพราะคดีเอกชนเขาสู้แพ้ ชนะกันมากกว่าการบริหารราชการ ศาลปกครองเป็นศาลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ราชการทางปกครองและเกี่ยวกับความรับผิดชอบ การละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาททางเอกสารตามที่มีการตั้งกรรมการสอบสวนกันมาแล้ว ในอนาคตถ้าคดีเพิ่มมากขึ้นก็อาจจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาได้ แต่อย่ามองว่ามี 3 ชั้นศาลหรือ 2 ชั้นศาล จะช้าหรือรวดเร็วเรามองที่ประสิทธิภาพวิธีที่ศาลปกครองสูงสุดบริหารจัดการคดีเราไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดทุนทรัพย์เท่านั้นเท่านี้ต้องห้าม. ผมมองว่าเหมือนศาลยุติธรรมปัจจุบัน น่าจะกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้เร็วขึ้นเพราะจะได้มีความรวดเร็วศาลปกครองน่าจะมีการปรับปรุงกระบวนการให้รวดเร็วขึ้นในอนาคตจะมี 3 ชั้นก็ได้ แต่น่าจะจบได้ที่ศาลอุทธรณ์ในประเด็นที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานน่าจะเอาของศาลยุติธรรมมาใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองนัดแรกควรมีการนัดชี้ 2 สถานนัดคู่กรณีมาชี้แจงก่อนการพิจารณา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตุลาการต้องจบนิติศาสตร์ พวกจบกฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์จำเป็น แต่อย่างน้อยต้องมีปริญญาตรีนิติศาสตร์ 1 ใบหรือมีความรู้ทางกระบวนการในศาล มาตรา 4 ประมวลแพ่งและพาณิชย์ต้องมีความรู้เบื้องต้นการตีความและการพิจารณาในการวินิจฉัยการคัดเลือกตุลาการศาล คือปัญหาอุปสรรคมีแน่นอน บางคนเห็นว่าไปศาลปกครองสูงสุดคดีเยอะ พบว่าจริงๆ บางคนก็อยู่ศาลปกครองชั้นต้นจริงๆ เท่าที่ทราบจะมีการเปิดโอกาสให้เป็นระบบเลื่อนไหลการคัดเลือกตุลาการศาลสูงใช้วิธีแคบเกินไป หลายคนผ่านข้อเขียน แต่บางคนไม่ผ่านการเสนอผลงาน หลายคนมีความรู้ความสามารถแต่ไม่ผ่านก็ยังมี เห็นว่า น่าจะมีคนภายนอกที่เป็นผู้สรรหาที่ไม่ใช่ (ก.ศป.) ให้วุฒิสภารับรองอันนี้ไม่เห็นด้วยเพราะมันมีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบการเมืองเข้ามา ซึ่งมี (ก.ศป.) กลั่นกรองมาแล้วในการคัดเลือกก็น่าจะเพียงพอแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เรื่องทนายความ ผมเห็นด้วยว่าควรให้ทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญช่วยแนะนำ และให้อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความรู้เปิดศูนย์หรือให้มาช่วยแนะนำ บางครั้งทนายความบางท่านอาจไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชน ระบบตุลาการแถลงคดีก็ไม่ขวนขวายในการหาพยานหลักฐาน เราเอาระบบของต่างประเทศมาไม่หมด ควรที่จะมีที่ปรึกษาพิเศษมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านมาช่วยในการแสวงหาพยานหลักฐาน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องร้อง ระยะเวลามันสั้นไปกว่าเขาจะรู้เรื่องก็อาจจะหมดระยะเวลาไปแล้ว ควรจะเป็น 1 ปี เพราะใช้ไประยะเวลาหนึ่งจะรู้ถึงความเสียหา กรณีศาลมีคำพิพากษาแล้วให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน เนื่องจากพยานหลักฐานมีมาก ควรมีการขยายได้

เหมือนศาลยุติธรรมตามความเหมาะสม ไม่ควรเกิน 2 ครั้งๆละ 30 วัน คดีปกครองศาลปกครองไม่รับฟ้องก่อนพิจารณา ผมมองว่าถ้ามีการไต่สวนก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้อง ถ้าไม่มีมูลก็สามารถอุทธรณ์พิจารณา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

DPU

คำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล (ประธานหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 29 พฤศจิกายน 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบโครงสร้างศาลปกครองเรามีศาลปกครองขึ้นมาวัตถุประสงค์ให้คดีปกครองเกิดความเป็นธรรมเกี่ยวกับหลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ แต่เดิมไปศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาต้องมีทนายความดำเนินคดี เมื่อมีศาลปกครองขึ้นมาทำให้ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนได้รับการปฏิบัติเยียวยาในสิ่งที่ดีขึ้น โครงสร้างศาลปกครองจัดให้มีพนักงานคดีทีตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณาการแสวงหาข้อเท็จจริงให้เกิดความเป็นธรรมในการอำนวยความยุติธรรมเป็นระบบไต่สวนประเทศภาคพื้นยุโรปสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้เป็นระบบที่ให้ความเป็นธรรมมากที่สุด ของไทยมีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ร่วมพิจารณาและมีการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาทำเป็นองค์คณะอย่างน้อย3คนคิดว่าระบบนี้แม้จะมี 2 ชั้นก็จริงจะได้ไม่เสียเวลา2ชั้นเหมาะสมแล้วแต่คดีไปรอที่ศาลสูงถ้าในอนาคตมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่สามารถแก้ไขได้ก็ดีเห็นด้วย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์สมัยก่อนเรามีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีกฤษฎีกาวินิจฉัยคนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองก็ไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการมีบุคคลหลายฝ่ายมีนักนิติศาสตร์ก็มีนักวิศวกรก็มี ในอดีตหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้ององค์ประกอบในการพิจารณานอกเหนือจากคนที่จบจากกฎหมายโดยตรงก็ควรได้ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆมาประกอบด้วย บุคคลต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการกลั่นกรองขึ้นมาไม่ใช่เอาคนหน้าใหม่ซึ่งไม่รู้เรื่องเขาอาจจะมีประสบการณ์ในด้านการบริหารการปกครองอื่นๆหลายๆด้านมามีส่วนในการพิจารณาด้วยก็จะเป็นประโยชน์ไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีบุคคลทั่วไปในการคัดเลือกเข้ามาพิจารณาคดีก็ไม่ได้บังคับว่าต้องจบนิติศาสตร์ กระบวนการคัดเลือกจากศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าเริ่มแรกตอนจัดตั้งศาลปกครองเรามีคณะกรรมการสรรหาตุลาการมาจากกฤษฎีกาจากศาลยุติธรรมจากหน่วยงานอื่นๆ ผมเคยได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลปกครอง เขากลั่นกรองสรรหาจากผู้ที่มีประสบการณ์จากการบริหารงานปกครองต่างๆ ในระยะแรกเมื่อมีศาลปกครองเกิดขึ้นคณะกรรมการสรรหาก็ถูกยุบไปต่อมามีคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครองขึ้นมาเรียกว่า (ก.ศป.) ควบคุมดูแลแต่งตั้งโยกย้ายต่อมามีการจัดตั้งศาลปกครองภูมิภาคเพิ่มขึ้นซึ่งตุลาการแต่ละคนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายๆด้านส่วนใหญ่ก็เป็นนักกฎหมายมีประสบการณ์เป็นผู้พิพากษา อัยการ (ก.ศป.) คัดเลือกแล้วส่งให้วุฒิสภารับรองอีกครั้งหนึ่ง จากศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดก็ต้องคัดเลือกอีกทีแล้วส่งให้วุฒิสภารับรองมีหลายคนไม่ได้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดเยอะแยะ แม้กระทั่งศาลปกครองชั้นต้นก็ยังไม่ได้เป็นอยู่ที่ (ก.ศป.) พิจารณาบางคนมาจากอธิบดีมาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดเลยก็ได้ตอนนี้มีวุฒิสภาเข้ามากลั่นกรองการคัดเลือกต้องส่งชื่อให้รับรองเห็นชอบ อยู่ที่คนมีทุกยุคทุกสมัยการวิ่งเต้นหาเสียงถ้าคนดีจริงๆก็มีโอกาสถึงเขาไม่ได้ก็มีการโต้แย้งให้วุฒิสภามีโอกาสพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาอาจปรับปรุงโดยการวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้นมาให้ (ก.ศป.) พิจารณากลั่นกรองหรือมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งและอธิบายเหตุผลได้ว่าทำไมถึงไม่ผ่านการรับรอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นด้วยว่าการฟ้องคดีปกครองควรมีทนายความมาช่วยเหลือดำเนินการเหมือนคดีผู้บริโภคอาจมีทนายความอาสามาช่วยน่าจะมีประโยชน์ในการต่อสู้คดี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันนั้นเห็นว่าคดีปกครองไม่ควรจะทิ้งไว้นานถ้าเห็นว่าการกระทำการของรัฐไม่ชอบก็ต้องรีบฟ้องไม่ใช่ทิ้งไว้เนิ่นนานหรือรู้ถึงสาเหตุแล้วควรรีบฟ้องมิฉะนั้นพยานหลักฐานอาจเปลี่ยนแปลงไปการกำหนดระยะเวลาไว้ถ้ามีเหตุผลสมควรศาลปกครองอาจขยายได้เห็นควรเป็น 1ปีเหมือนคดีละเมิดก็จะดีกว่าเหมาะสมดี การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาภายใน30 วัน ตามมาตรา 73 ขยายไม่ได้นั้น เห็นว่าส่วนใหญ่คดีปกครองเอกสารพยานหลักฐานจะเยอะควรกำหนดเอาไว้เปิดโอกาสกรณีมีเหตุพิเศษน่าจะขยายออกไปได้หลาย ๆคดีมีเหตุจำเป็นสมควรหาพยานหลักฐานไม่เพียงพอขอขยายได้ประมาณครั้งถึงสองครั้งก็ได้ ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาเห็นว่าทางทฤษฎีหลักการให้สอดคล้องกับต่างประเทศมาประกอบแก้ไข โดยหลักการควรฟังข้อเท็จจริงก่อนแล้วจึงมาพิจารณาบางเรื่องมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนควรให้รับฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะมาตัดสินคดีแล้วมีคำพิพากษาต่อไปคือควรรับฟ้องมาก่อนแล้วพิจารณามีคำสั่งหรือคำพิพากษา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง (อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 4 ธันวาคม 2559

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบโครงสร้างศาลปกครองของไทย 2 ชั้น ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 3 ชั้น มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มมาประมาณ 20 กว่าปี ก็ถ้าในระดับความเหมาะสมจะปรับเหมือนกับประเทศแม่แบบอย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นด้วยอาจจะมีประเด็นความพร้อมในส่วนนี้หรือไม่รวมทั้งในส่วนของปัญหาทางคดีต่าง ๆเพิ่มมากขึ้นคดีค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดประมาณ10,000คดี ตุลาการศาลปกครองสูงสุดประมาณ 35 ท่านไม่ได้สัดส่วนเหมาะสมกับคดีก็คืออาจจะไม่เห็นด้วยในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในทันทีตอนนี้ควรจะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายหาคนมาทำงานเพิ่มมากขึ้น ในศาลยุติธรรมปัจจุบันมีผู้พิพากษาประมาณ 6,000 คน ศาลฎีกาประมาณ 200 คน การเพิ่มตุลาการและการบริหารเรื่องประสิทธิภาพการทำงานถ้าแก้ปัญหาเรื่องการบริหารประสิทธิภาพการบริหารจัดการคดีได้ การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ก็เห็นด้วยถ้ามี 2 ชั้นเพิ่มตุลาการแล้วยังล่าช้าก็ควรปรับปรุงแก้ไขไม่ใช่มานั่งกินเงินเดือนแต่ไม่ทำงาน ควรแก้ไขในเรื่องประสิทธิภาพตุลาการให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถอาจจะออกระเบียบในส่วนของการพิจารณาคดีต่อเนื่อง การรักษาผลประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกันและความเป็นธรรมในทางกฎหมายมหาชนกับทางวิชาการ

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและ

ประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าควรจบนิติศาสตร์ระบบเปิดให้บุคคลภายนอกที่จบสาขาอื่นคนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายคิดแบบคนเรียนกฎหมายไม่เป็นแม้จะมีประสบการณ์ทำงานสัดส่วนต้องปรับเอานักกฎหมายเข้าไปให้มากว่าปัจจุบันจบนิติศาสตร์ประมาณ 70 ส่วนศาสตร์อื่นประมาณ 30 ที่สำคัญควรจบนิติศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง แนวทางแก้ไขปัญหาควรส่งตุลาการไปอบรมศาสตร์อื่นเอาคนไม่รู้กฎหมายมานั่งใช้นั่งตีความกฎหมายรวมทั้งไม่มีจิตวิญญาณของนักกฎหมายแนวความคิดทฤษฎีหลักการของกฎหมายที่ต้องเอามาปรับใช้เห็นว่าต้องจบนิติศาสตร์องค์คณะศาลปกครองชั้นต้นมี3คนควรเป็นนักกฎหมาย 2 คน ศาสตร์อื่น 1 คน การคัดเลือกตุลาการไปศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่ เห็นว่าระบบแตกต่างกันกับศาลยุติธรรมเพราะกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งอาญาวิธีคิดแตกต่างกันศาลปกครองเป็นคนละกระบวนการถ้าเอาหลักอาวุโสมาทำงานไม่จำเป็นต้องเอาแบบศาลยุติธรรมระบบการคัดเลือกต้องกำหนดสัดส่วนคุณสมบัติควรจบนิติศาสตร์ให้มากกว่าศาสตร์อื่น การให้วุฒิสภาเห็นชอบทำให้เห็นว่ามีการตรวจสอบมีการยอมรับในส่วนของประชาชนด้วยเป็นการให้ความยินยอมทางอ้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมหากมีการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองก็อาจจะไม่ได้รับรองจากวุฒิสภา หรือมีการล็อบบี้กัน ปัญหานี้แก้ยากเรื่องการเมืองมีการอิงระบบกลุ่มกรณีวุฒิสภามาจากการรัฐประหารไม่เห็นด้วยแต่ถ้าวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งน่าจะเห็นด้วย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> คดีปกครองไม่มีทนายความ อาจารย์เห็นว่าควรให้มีทนายความมาช่วยเหลือแนะนำจะเป็นการส่งไปจากสภาทนายความไปที่ศาลปกครองโดยมีงบประมาณจากรัฐมาให้การสนับสนุนที่ทำในศาลยุติธรรมก็ไปช่วยในศาลปกครองเพราะประชาชนไม่มีความรู้ส่วนทนายความก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นทนายความอาสาหรือทนายความขอแรง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการฟ้องคดีภายใน 90วัน สั้นเกินไปเห็นว่าควรขยายมาตรฐานทั่วไปควรเหมาะสมกับเรื่องละเมิด 1 ปี การอุทธรณ์ คำสั่งหรือคำพิพากษาภายใน30วัน ขยายไม่ได้นั้นสั้นเกินไป ควรขยายเหมือนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 23 หรือควรขยายได้ประมาณ 2 ครั้ง กรณีศาลไม่รับฟ้องก่อนพิจารณา เห็นว่าเงื่อนไขของกฎหมายเป็นเรื่องอำนาจของศาลในการถูกตัดสิทธิ์กฎหมายกำหนดไว้ต้องไปแก้กฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีให้สอดคล้องระบบไต่สวนศาลลงไปค้นหาข้อเท็จจริงการที่ศาลไม่รับฟ้องแล้วไปตัดสิทธิ์ถ้าเป็นเรื่องที่สำคัญหรือคดีสำคัญจำเป็นเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมก็เอามาเขียนเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องมากขึ้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 13 มิถุนายน 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนหรือคู่กรณีผู้มีอรรถคดีในศาลนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการใช้สิทธิทางศาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมหากต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาด้วยความรวดเร็วไปยังศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีตุลาการจำนวนจำกัดเป็นเหตุให้คดีปกครองที่เพิ่มขึ้นและค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากหลายคดีส่งผลให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้าซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีปกครองที่ต้องการความรวดเร็วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกตรอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องโครงสร้างของศาลปกครองที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทั้งที่มี 2 ชั้นศาล คดีกลับยิ่งล่าช้าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยเร็ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การจะมาเป็นตุลาการศาลปกครอง เห็นควรต้องจบนิติศาสตร์อีก 1ใบการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะไปศาล

ปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้เวลานานต้องปรับปรุงเพราะศาลปกครองไม่สามารถสร้างตุลาการที่เชี่ยวชาญคดีปกครองและขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

แนวทางแก้ไขควรจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนเลื่อนไปศาลปกครองสูงสุด

ควรยกเลิกระบบการรับรองจากวุฒิสภาไม่มีความจำเป็นเพราะได้รับการคัดเลือกตรวจสอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการไม่มีทนายความให้ความช่วยเหลือในการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่มีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการและที่สำคัญหน่วยงานราชการมีพนักงานอัยการเป็นคนช่วยในการดำเนินคดีประชาชนเสียเปรียบตั้งแต่แรกแล้วการฟ้องคดีและการดำเนินคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคแนวทางแก้ไขในกรณีที่ประชาชนไม่มีเงินจ้างทนายความควรจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความขอแรงช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วันโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้น 90วันสั้นเกินไป ควรขยายระยะเวลาเป็น 1 ปี เหมือนละเมิด

ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เป็นธรรมควรขยายระยะเวลา อุทธรณ์ ได้อย่างน้อย2 ครั้งประมาณ 60 วัน

การมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้ไม่มีความเหมาะสมและไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมควรรับฟ้องมาพิจารณาก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์มา

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล (คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 15 มิถุนายน 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเหมาะสมหรือไม่มองเชิงบริหารจัดการคดีไม่เหมาะสมคดีไปกองอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุด อาจทำเงื่อนไขการอุทธรณ์ให้ยากขึ้นศาลยุติธรรมแก้ไขการฎีกาเป็นระบบขออนุญาตหมด ขึ้นอยู่กับศาลฎีกาอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่อันนี้เป็นวิธีที่ดีเห็นด้วยศาลปกครองรูปแบบเป็นการพิจารณา 2 ชั้นอยู่แล้วเห็นด้วยถ้าเพิ่มศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ต้องเพิ่มตุลาการด้วยเพิ่มตุลาการผู้แถลงคดีอีกทำให้มันมีหลายคนเหมาะสมแก่การดำเนินคดี ถ้าเราคิดว่าไม่อยากเพิ่มชั้นอุทธรณ์ต้องเพิ่มกระบวนการหาทางปรับกลไกกรณีถ้าไม่เห็นด้วยกับตุลาการผู้แถลงคดีต้องเขียนเหตุผลให้ชัดเจนที่จะหักล้างเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีเหมือนกับเรายื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต้องโต้แย้งคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ศาลฎีกา เขียนคำพิพากษายากขึ้นทำให้เกิดความชอบธรรมมากขึ้นเพิ่มตุลาการผู้แถลงคดีเป็นองค์คณะหลักการดีถ้าเราไม่เห็นด้วยเพราะอคติหรือเอาแต่จุดส่วนตัวปัญหาเกิดจากการปฏิบัติไม่ใช่กฎหมาย คดีปกครองต้องการความรวดเร็วให้มีการตรวจสอบบริหารจัดการอาจมีปัญหาเพิ่มขึ้นได้ ควรปรับปรุงจากที่มีอยู่แล้วให้มันมีประสิทธิภาพหลายชั้นกลั่นกรองถ้าสามารถจบคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคุณภาพสูงมากๆ เฉพาะบางเรื่องสำคัญไปศาลสูง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค

2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าควรจบนิติศาสตร์ถ้าไม่จบนิติศาสตร์นั้นย้อนกลับไปดูที่มาของคดีปกครองไม่ใช่กฎหมายล้วนๆ ในมุมมองเชิงบริหารรัฐกิจนักกฎหมายไม่ได้รู้ทุกเรื่องถ้าไม่รู้อะไรอย่างอื่นเลยไม่ถูก รับคนอื่นเป็นการแก้ปัญหาเว้นแต่ต้องมีคุณวุฒิอื่นเพิ่ม ประสบการณ์ของนักปกครองจะไม่มีนักรัฐศาสตร์ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรู้ดีนักกฎหมายไม่มีทางรู้ผมมองว่าจำเป็นต้องจบนิติศาสตร์แต่มันจำเป็น นักกฎหมายอาจจะลดสัดส่วนคนที่ไม่จบกฎหมายได้แต่ควรจะมีนักกฎหมาย การเขียนคำวินิจฉัยส่วนตนของศาลก็จะดูรู้ว่าใครเป็นนักกฎหมายผู้ผ่านอบรมนักกฎหมายโดยแท้คนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายก็จะเขียนไม่ได้ วิธีแก้ไขปัญหาคือไม่ให้ตุลาการที่ไม่จบกฎหมายเป็นเจ้าของสำนวนเป็นเพียงองค์คณะเท่านั้นให้นักกฎหมายเป็นคนร่างคำวินิจฉัยเราจัดให้เขาเป็นผู้ให้ความเห็นได้ อีกรูปแบบหนึ่งการเอาระบบสมทบมาใช้ได้หรือไม่เพราะตุลาการอาจไม่ฟังสมทบจุดอ่อนของระบบสมทบถ้าจะเอามาใช้ต้องระวังปัญหานี้ก็มีในศาลต่างประเทศต้องระวังปัญหาเพิ่มส่วนที่นักกฎหมายโดยตรงขาดไป

ศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่และให้วุฒิสภารับรองผมไม่เห็นด้วยเพราะกระบวนการคัดเลือกโปร่งใสแค่ไหนใช้เวลานานมากเล่นพรรคเล่นพวกกันได้หรือเปล่าคัดเลือกแล้วให้วุฒิสภารับรองมันยุ่งยากเกินไปในความเห็นคิดว่าให้เป็นระบบเลื่อนไหลเหมือนศาลยุติธรรมจะสร้างความมั่นคงให้ตัวตุลาการได้ในระดับหนึ่งไม่สามารถมีใครจะเข้ามาแทรกแซงมีกำลังใจสร้างผลงานดีๆถ้าคนไม่ขยันก็จะไม่ได้เลื่อนขั้นมีมาตรการจูงใจให้สิทธิประโยชน์กระตุ้นการทำคดีให้ทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศ

การให้วุฒิสภารับรองนั้นไม่เห็นด้วยแม้จะเป็นตุลาการตัดสินในคดีปกครองแนวคิดต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกอย่างพยายามดึงตัวแทน ผมไม่เชื่อว่ามันมีส่วนร่วมตามแบบวิธีการในความเป็นจริงระบบมันกลั่นกรองมาแล้วมีมาตรฐานแล้วซึ่งส่วนตัวไม่ค่อยให้ความสำคัญกับระบบรัฐสภากับตัวแทนประชาชนว่าเขาทำหน้าที่แบบนี้ได้อย่างไม่มีอคติเห็นว่าให้เป็นการเลื่อนไหลคนเข้าที่ผ่านการคัดเลือกต้องเข้มข้นคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่คัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาทำหน้าที่ก็มาในรูปของคณะกรรมการไม่เกี่ยวกับตุลาการไม่เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ไม่กระทบกระเทือนกับการวินิจฉัยคดีแต่เป็นเรื่องการจัดการเท่านั้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง

เกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่มากในความเป็นจริงทนายความควรมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมมากกว่านี้ มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินให้ทนายความมีส่วนช่วยศาลเพราะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม แต่ว่าทนายความมีความแตกต่างคือเงินเดือนเป็นวิชาชีพอิสระจะไปคาดหวังให้เขาทำเหมือนอัยการได้อย่างไรผมมองว่าจุดเริ่มต้นมันต่างกันปัญหาเยอะพอสมควรบางคนต้องดิ้นรนบทบาททนายความไม่ค่อยได้รับการยอมรับไม่จะถูกมองว่ามุ่งหาประโยชน์ในเม็ดเงินมากกว่าความยุติธรรมทนายความหลาย ๆคนทำคดีปกครองแต่ไม่ได้เข้าไปเป็นทางการของศาลปกครองถ้าเข้าไปช่วยเหลือตรงนั้นเห็นด้วยว่าต้องมีศักดิ์ศรีพอสมควรอาจเป็นบุคลากรของศาลแต่เป็นทนายความให้ความเห็นมีเงินเดือนของสภาทนายความงบประมาณของสภาทนายความน้อยมากหรือจากศาลปกครองเงินเดือนต้องสูงพอควรถ้าหากมากพอทนายความไม่ต้องมาว่าความนอกศาลการดำรงตัวมารยาททนายความต้องมีความเชี่ยวชาญโดยสภาทนายความต้องมีการสอบคัดเลือกต้องยกระดับทนายความมีงบประมาณผ่านสภาทนายความ

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วันโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90วัน กำหนดไว้สั้น ถ้ามันมีเหตุฟ้องไม่ทันเวลาก็น่าจะขอขยายได้เป็นส่วนที่ช่วยเหลือประชาชน 90 วันสั้นเกินไป เพราะหัวใจสำคัญของคดีปกครองเป็นการช่วยเหลือแก้ไขเยียวยาไม่เอาปัญหาเรื่องเทคนิคมาตัดสิทธิ์ประชาชนไม่ใช่เนื้อหาของปัญหานี้ฟ้องเคลือบคลุมไม่มีเรื่องอะไรทีเข้มงวดเกินไปควรจะมีการยืดหยุ่นขยายได้อาจเป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30วัน ขยายไม่ได้ตึงไปไม่เห็นด้วยควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง การไม่รับฟ้องก่อนที่จะพิจารณาการกลั่นกรองคดีก่อนความเห็นผมน่าจะทำได้ศาลยุติธรรมตรวจฟ้องมาตรา 18 โดยสภาพศาลยุติธรรมไม่ดู

รายละเอียดมีเวรชี้สั่งรับก็ให้องค์คณะมาตรวจสอบ ศาลปกครองควรแก้ไขหลักการรับฟ้องให้รับคดีมาก่อนกำหนดระยะเวลาตรวจฟ้องให้เสร็จเห็นว่าควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะไม่รับฟ้องมันขึ้นอยู่กับเหตุผลการฟ้องคดีต้องการความรวดเร็วศาลปกครองมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาก่อนก็ได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่ได้ให้สัมภาษณ์ไป

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ (ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 27 กรกฎาคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบศาลสากลที่มีอยู่เป็นการทบทวนความเห็นศาลปกครองมี 2 ชั้น หากคู่กรณีไม่พอใจมี

(1) ระบบการอุทธรณ์คำสั่งบังคับอยู่แล้ว

(2) ระบบการตรวจสอบของศาลมีระบบตรวจสอบโดยตุลาการผู้แถลงคดีอยู่แล้วมีความเห็นว่าการขยายไปเป็น 3 ชั้นศาลคดีจะยิ่งล่าช้า

ขณะนี้ศาลยุติธรรมได้เปลี่ยนระบบมาเป็นการอนุญาตให้ฎีกาต่อไปจะฎีกาไม่ได้จบใน 2 ชั้นศาล กรณีขออนุญาตฎีกาความเห็นส่วนตัวศาลยุติธรรมมีความจำเป็นที่จะต้องมี 3 ชั้นศาล เพราะไม่มีระบบการกรองคดี ในทางปกครองที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีฐานะคล้ายกับศาลปกครองชั้นต้นเป็นการทบทวนเพื่อให้เห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการนั้นคู่กรณีได้มีการต่อสู้กันมาในประเด็นแห่งคดีมาแล้วแม้คณะกรรมการจะไม่ใช่ศาลแต่เป็นการทำงานกึ่งตุลาการ(Quasi-judicial) บางทีเรามองว่าคณะกรรมการพวกนี้มีความเชี่ยวชาญในทางเทคนิคมากกว่าศาลด้วยซ้ำไปเพราะอย่างนี้บางกรณีกฎหมายจึงเขียนให้ไปฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดได้เลย ระบบคณะกรรมการพิจารณาคดีที่ดีมีการทำงานเหมือนระบบศาลอยู่เหมือนกัน

แนวทางแก้ไขวิธีแก้ปัญหาในอนาคตถ้าเปิด 3 ชั้นเป็นกระบวนการจัดการของศาลเองถ้าเขาจะเปิดก็ได้คดีปกครอง 90% เอกชนเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานของรัฐผมมองว่าควรทำกระบวนการให้รวดเร็วคดีจะได้ไม่ล่าช้า

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จ

การศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเดิมทีมองว่าจริงๆ แล้วงานของฝ่ายปกครองแท้ๆเป็นงานทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การเป็นตุลาการที่ไม่จบกฎหมายมีปัญหาในการทำสำนวนการตัดสินคดีต้องใช้ความรู้ทางกฎหมายการบริหารราชการไม่ได้ดูกฎหมายแท้ๆ เห็นว่าในองค์คณะตุลาการศาลปกครองควรมีตุลาการจบกฎหมายแม้จะมีพนักงานคดีปกครองช่วยทำงานเขียนให้แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนควรเขียนด้วยตัวเองก่อนการจัดองค์คณะของศาลที่มีความหลากหลายเห็นว่าอย่างน้อยตุลาการควรต้องจบนิติศาสตร์ เห็นว่าการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นระบบที่แปลกๆอยู่เหมือนกัน ระบบศาลยุติธรรมไปติดกับเรื่องอาวุโสไม่ดูผลงานเมื่อสอบเข้าครั้งแรกผ่านครั้งเดียวก็เป็นผู้พิพากษาตลอดทุกชั้นศาล

วิธีแก้ไขปัญหาศาลปกครองการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดแบ่งจัดกลุ่มสอบ

(1) กรณีมาจากภายในศาลปกครองใช้วิธีการคัดเลือกแบบหนึ่ง

(2) กรณีมาจากบุคคลภายนอกวิธีการคัดเลือกแบบหนึ่ง

การรับรองจากวุฒิสภาแนวความคิดพยายามเชื่อมโยงเอาอำนาจของประชาชนมาช่วยในการตรวจสอบระบบที่ผ่านมาไม่มีปัญหาส่วนคราวที่ผ่านมาวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหลักการดีอยู่แล้วถ้าไม่มีการบล๊อกโหวตก็ไม่มีปัญหา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าจริงๆแล้วมองว่าปัจจุบันคดีปกครองเป็นระบบที่ไม่ได้บังคับว่าต้องมีทนายความแต่มันมีได้ไม่ได้ห้ามมองว่าความจริงอัยการเองก็ตั้งสำนักงานคดีปกครองมีอธิบดีเป็นหัวหน้าหน่วยงานซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ต้องใช้อัยการเพราะศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนคดีปกครองต่อสู้กันด้านเอกสารหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีอัยการก็ได้มีอัยการเข้ามาทำให้

ประชาชนเสียเปรียบ ถ้ามีทนายความไปช่วยให้คำแนะนำช่วยดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหากใครมีเงินจะจ้างทนายความก็ได้ระบบฟรีไม่ค่อยเกิดขึ้นทนายความที่ไปให้คำแนะนำต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญคดีปกครองในคดีปกครองเป็นการต่อสู้กันระหว่างเอกชนกับรัฐเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบไม่มีทางสู้ได้เอกชนย่อมไม่รู้ขั้นตอนกระบวนการภายในของรัฐเป็นอย่างไร

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วัน จริงๆเหตุที่กฎหมายกำหนดให้มันสั้นเพราะคำสั่งทางปกครองต้องการความมั่นคงของนิติฐานะในการดำเนินงานของรัฐจะต้องต่อเนื่องเพื่อประโยชน์สาธารณะแนวคิดการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีไว้สั้นเพื่อให้มีการดำเนินการรวดเร็วในการใช้สิทธิฟ้องคดีจะได้รู้ว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หากคำสั่งไม่ชอบก็ต้องถูกเพิกถอนและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การอุทธรณ์คำพิพากษาภายในระยะเวลา 30 วันขยายไม่ได้เห็นว่าหลักในการดำเนินคดีปกครองต้องการความรวดเร็วต้องไปปรับกระบวนการของศาลไม่มีเหตุที่จะขยายได้หากไปยึดติดกับการทำงานของคนหากยิ่งขยายระยะเวลาก็จะยาวนานเกินไปที่จะเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายคดีจะได้จบได้เร็ว การไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาเป็นเรื่องปกติก่อนที่จะลงไปในคดีศาลต้องมองว่าตัวเองมีอำนาจหรือไม่การที่ศาลจะรับก่อนก็พิจารณาคดีไม่ได้จริงๆ แล้วถ้าศาลเห็นว่าเป็นดุลพินิจของศาลปกครองที่จะรับก็ได้หรือไม่รับก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจถ้าหากศาลไม่รับคู่กรณีก็มีสิทธิ์

(1) อุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับฟ้อง

(2) ไปฟ้องศาลยุติธรรม

(3) ส่งไปคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่ได้ให้สัมภาษณ์

คำให้สัมภาษณ์ของทนายความ

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายศิริ สุวัฒนานนท์ (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายรัฐธรรม)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 16 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าปัจจุบันมีคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดและคดีอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมากขึ้นทุกปีและเนื่องตุลาการซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนไม่มาก ทำให้คดีความล่าช้าเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสมไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เพราะคดีปกครองไปค้างการพิจารณาที่ศาลปกครองสูงสุดนานหลายปี

แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มขึ้นมาโดยกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาดังนี้

(1) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคได้

(2) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 200,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้

กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ตุลาการมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้นั้นควรต้องจบสาขานิติศาสตร์ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานานต้องปรับปรุงแก้ไขให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้นเห็นว่าควรต้องจบนิติศาสตร์

การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะไปศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้เวลานานต้องปรับปรุงเพราะศาลปกครองไม่สามารถสร้างตุลาการที่เชี่ยวชาญคดีปกครองและขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงไม่จำเป็นต้องคัดเลือกใหม่ให้เป็นเหมือนศาลยุติธรรม

การคัดเลือกไม่ต้องมีการรับรองจากวุฒิสภาไม่มีความจำเป็นเพราะได้รับการคัดเลือกตรวจสอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมาแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการไม่มีทนายความให้ความช่วยเหลือในการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่มีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการและที่สำคัญหน่วยงานราชการมีพนักงานอัยการเป็นคนช่วยในการดำเนินคดีประชาชนเสียเปรียบตั้งแต่แรกแล้วการฟ้องคดีและการดำเนินคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาค

แนวทางแก้ไขศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน กำหนดไว้สั้น ถ้ามันมีเหตุฟ้องไม่ทันเวลาก็น่าจะขอขยายได้เป็นส่วนที่ช่วยเหลือประชาชน 90 วันสั้นเกินไป เพราะหัวใจสำคัญของคดีปกครองเป็นการช่วยเหลือแก้ไขเยียวยาไม่เอาปัญหาเรื่องเทคนิคมาตัดสิทธิ์ประชาชน ไม่ใช่เนื้อหาของปัญหานี้ฟ้องเคลือบคลุมไม่มีเรื่องอะไรทีเข้มงวดเกินไปควรจะมีการยืดหยุ่นขยายได้ อาจเป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด

การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30วัน ขยายไม่ได้ตึงไปไม่เห็นด้วยควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน

การไม่รับฟ้องก่อนที่จะพิจารณาการกลั่นกรองคดีก่อนความเห็น ศาลปกครองควรแก้ไขหลักการรับฟ้องให้รับคดีมาก่อนกำหนดระยะเวลาตรวจฟ้องให้เสร็จเห็นว่าควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะไม่รับฟ้องมันขึ้นอยู่กับเหตุผลการฟ้องคดีต้องการความรวดเร็วศาลปกครองมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาก่อนก็ได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายอนุรักษ์ สถิรรัตน์ (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายชยุตม์แอนด์แอสโซซิเอทส์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 19 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าปัจจุบันมีคดีปกครองเกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่คดีต้องค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปี ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสมไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยให้คดีที่มีการอุทธรณ์ให้ยื่นไปให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนที่จะไปศาลปกครองสูงสุดโดยกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในศาลปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครอง ควรต้องจบสาขานิติศาสตร์ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครอง

สูงสุดไม่ต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ควรให้มีการเลื่อนไหลและระบบอาวุโสเหมือนศาลยุติธรรม ควรยกเลิกระบบการรับรองจากวุฒิสภาไม่มีความจำเป็นเพราะได้รับการคัดเลือกตรวจสอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมาแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองควรต้องมีทนายความเพราะเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีหน่วยงานราชการมีพนักงานอัยการเป็นคนช่วยในการดำเนินคดีประชาชนเสียเปรียบตั้งแต่แรก การฟ้องคดีและการดำเนินคดีประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาค

แนวทางแก้ไขศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน สั้นเกินไป ควรจะมีการขยายได้ อาจเป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด การอุทธรณ์คำพิพากษา 30วัน ควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน การไม่รับฟ้องก่อนที่จะพิจารณา ศาลปกครองควรแก้ไขหลักการรับฟ้องให้รับคดีมาก่อนกำหนดระยะเวลาตรวจฟ้องให้เสร็จเห็นว่าควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะไม่รับฟ้องศาลปกครองควรที่จะรับไว้พิจารณาก่อนก็ได้

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายไวกูณฐ์ ไววิทย์ (หัวหน้าสำนักงานไวกูณฐ์ ไววิทย์ทนายความ)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 23 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่เหมาะสมเพราะคดีปกครองไปค้างการพิจารณาที่ศาลปกครองสูงสุดนานหลายปี

แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในศาลปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าประสิทธิภาพการของตุลาการศาลปกครองต้องจบสาขานิติศาสตร์และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานานต้องปรับปรุงแก้ไขให้รวดเร็ว การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องคัดเลือกใหม่

คัดเลือกใหม่ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่มีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการประชาชนเสียเปรียบ การฟ้องคดีและการดำเนินคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคแนวทางแก้ไขศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ควรจะมีการขยายได้เป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30 วัน ควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน อาจนำวิแพ่ง มาตรา 23 มาใช้ และศาลปกครองควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งไม่รับฟ้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายนิรุท ชัชวาล (หัวหน้าสำนักงานกฎหมายวินเนอร์แอนด์แอสโซซิเอทส์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 26 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสม ควรมี 3 ชั้น เหมือนศาลยุติธรรม

แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และควรกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในศาลปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตุลาการศาลปกครองต้องจบสาขานิติศาสตร์ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันต้องปรับปรุงแก้ไขให้รวดเร็วมากขึ้น การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะไปศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้เวลานานต้องปรับปรุงเพราะศาลปกครองไม่สามารถสร้างตุลาการที่เชี่ยวชาญคดีปกครองและขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ต้องคัดเลือกใหม่ การ

แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าการการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่เข้าใจในการดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานราชการประชาชนเสียเปรียบ การฟ้องคดีและการดำเนินคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

แนวทางแก้ไขศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน น้อยมาก ควรจะมีการขยายได้เป็น 1 ปีเหมือนการฟ้องคดีละเมิด

การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30วัน ควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน อาจนำวิแพ่ง มาตรา 23 มาใช้ ศาลปกครองควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายนัฐพล แตงโสภา (หัวหน้าทนายความประจำบริษัทสำนักงานกฎหมายและธุรกิจนัฐพลจำกัด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 31 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ความเหมาะสม

แนวทางแก้ไขปัญหาควรมี 3 ชั้น เหมือนศาลยุติธรรมน่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพื่อลดภาระคดีของศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิในอุทธรณ์และฎีกาในคดีปกครอง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าตุลาการศาลปกครอง ควรต้องจบสาขานิติศาสตร์ การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะไปศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้เวลานานต้องปรับปรุงเพราะศาลปกครองไม่สามารถสร้างตุลาการที่เชี่ยวชาญคดีปกครองและขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ต้องคัดเลือกใหม่ควรใช้ระบบเลื่อนไหลเหมือนศาลยุติธรรม

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองฟ้องคดีง่ายไม่ต้องใช้ทนายความ การร่างฟ้องและดำเนินคดีประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่ทราบการดำเนินคดีที่จะต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการประชาชนเสียเปรียบเป็นอย่างมาก

แนวทางแก้ไขศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายศาลปกครองควรปกป้องสิทธิของประชาชน

<u>คำถาม</u> ท่านเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน สั้นเกินไป ควรจะมีการขยายได้เป็น 1 ปีเหมือนการฟ้องคดีละเมิด การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30 วัน ควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง ไม่เกิน 90 วัน อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 มาใช้ ศาลปกครองควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์ข้างต้น

คำให้สัมภาษณ์ของประชาชน

ชื่องานวิจัย: "แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย"

ผู้ให้สัมภาษณ์: นางออมฤดี ชั้นไพบูลย์ (ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลจังหวัดจันทบุรี)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 9 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรมี 3 ชั้นศาลเหมือนกับศาลยุติธรรม ซึ่งจะอำนวยความยุติธรรมทางคดีได้อย่างถูกต้องเพราะคดีทางปกครองมีข้อเท็จจริงและเอกสารมีรายละเอียดมาก ปัจจุบันมีคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและคดีอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมากขึ้นทุกปีและเนื่องจากจำนวนตุลาการซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัด ทำให้การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดไม่อาจทำให้คดีเสร็จไปจากศาลได้รวดเร็วก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่คดีต้องค้างอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นเวลาหลายปีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสมไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง แนวทางแก้ไขปัญหาสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในศาลปกครองดังนี้

(1) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคได้

(2) คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 200,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้นั้นควรต้องจบสาขานิติศาสตร์

การดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานานต้องปรับปรุงแก้ไขให้รวดเร็วมากยิ่งขึ้นเห็นว่าควรต้องจบนิติศาสตร์ การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องคัดเลือกใหม่โดยตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่จะไปศาลปกครองสูงสุดควรใช้ระบบการเลื่อนตำแหน่งและระบบอาวุโสและพิจารณาการทำงานเหมือนศาลยุติธรรมศาลปกครองจะสามารถสร้างตุลาการที่เชี่ยวชาญคดีปกครองและมีความต่อเนื่องในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คดีปกครองถือเป็นศาสตร์ทางกฎหมายซึ่งเป็นวิชาชีพเฉพาะด้านอันต้องอาศัยการเรียนรู้ทางนิติศาสตร์และหากต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเพิ่มก็ให้เรียนรู้เพิ่มเติมในศาสตร์ต่างๆ ดังนั้นการให้จบสาขาอื่นมาพิจารณากฎหมายนับว่าอันตรายต่อการพิจารณาตัดสินคดี

ระบบการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ควรเป็นอิสระ ไม่อิงหรือเกี่ยวข้องกับระบบทางการเมืองไม่ต้องให้วุฒิสภารับรองควรเหมือนศาลยุติธรรม มิฉะนั้น บางกรณีอาจจะไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริงควรเป็นระบบแบบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) เหมือนกับศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองสูงสุดก็ควรขึ้นมาตาม

วาระและอายุงานจากการที่ผ่านงานมาในศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีประสบการณ์การพิจารณาคดีตามลำดับชั้น

แนวทางแก้ไข ควรยกเลิกระบบการรับรองจากวุฒิสภาไม่มีความจำเป็นเพราะได้รับการคัดเลือกตรวจสอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมาแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่มีทนายความให้ความช่วยเหลือในการร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและไม่มีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อสู้คดีกับหน่วยงานของรัฐอีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการและที่สำคัญหน่วยงานราชการมีพนักงานอัยการเป็นคนช่วยในการดำเนินคดีประชาชนเสียเปรียบตั้งแต่แรกแล้วการฟ้องคดีและการดำเนินคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคแนวทางแก้ไขในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อคุ้มครองปกป้องสิทธิของประชาชน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการ

ฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) ระยะเวลา 90วัน กำหนดไว้สั้น ถ้ามันมีเหตุฟ้องไม่ทันเวลาก็น่าจะขอขยายได้เป็นส่วนที่ช่วยเหลือประชาชน 90 วันสั้นเกินไป เพราะหัวใจสำคัญของคดีปกครองเป็นการช่วยเหลือแก้ไขเยียวยาไม่เอาปัญหาเรื่องเทคนิคมาตัดสิทธิ์ประชาชนไม่ใช่เนื้อหาของปัญหานี้ฟ้องเคลือบคลุมไม่มีเรื่องอะไรทีเข้มงวดเกินไปควรจะมีการยืดหยุ่นขยายได้อาจเป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30วัน ขยายไม่ได้ไม่เห็นด้วยควรขอขยายระยะเวลาได้ประมาณ 2 ครั้ง หากมีความจำเป็นก็ไม่ควรเกิน 90 วัน หรือให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 23 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การไม่รับฟ้องก่อนที่จะพิจารณาการกลั่นกรองคดีก่อน ศาลปกครองควรแก้ไขหลักการรับฟ้องให้รับคดีมาก่อนแล้วเปิดโอกาสให้มีการไต่สวนคู่กรณีก่อนหรือศาลปกครองเห็นว่าคดีมีความจำเป็นก็มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาก่อนก็ได้แล้วค่อยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามที่เห็นสมควรต่อไป

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์เป็นอย่างยิ่ง

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: พันตำรวจโทสมชาย อมรสุนทรสิริ (นักนิติวิทยาศาสตร์เชี่ยวชาญ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 13 มกราคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระบบโครงสร้างศาลปกครองควรมี 3 ชั้นศาล เพื่อให้โอกาสแก่คู่กรณี 2 ชั้นศาล อาจจะน้อยเกินไปไม่ประกันความยุติธรรมว่า 2 ศาล จะอำนวยความยุติธรรมได้มากพอไหมโดยเฉพาะมาตรฐานของระบบศาลปกครองซึ่งเท่าที่สัมผัสรับฟังมามาตรฐานยังไม่เป็นที่ยอมรับ แนวทางแก้ไขปัญหาผมเห็นว่าควรมี 3 ชั้นเหมือนศาลยุติธรรม

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> การคัดเลือกการใช้ความรู้ทางพื้นฐานกฎหมายหรือไม่ศาลปกครองหลักการหนึ่งรับโอนมาต้องการบุคคลที่มีประสบการณ์บริหารราชการแผ่นดินอายุ 35 ปี ความรู้ที่ไม่ต้องจบนิติศาสตร์เห็นว่าควรต้องจบปริญญานิติศาสตร์ 1ใบ ไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการคัดเลือกตุลาการจากศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดต้องคัดเลือกใหม่เยิ่นเย้อวุ่นวายและต้องให้วุฒิสภารับรองเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงเมื่อมีระบบการคัดเลือกจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นน่าจะเพียงพอแล้วมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นผู้ตรวจสอบก็เพียงพอแล้วคนในองค์กรดีหรือไม่ดีน่าจะอยู่ในองค์กรของเค้าดีอยู่แล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองไม่บังคับว่าต้องมีทนายความเหมือนศาลยุติธรรม ประเด็นค่าใช้จ่ายผู้ฟ้องคดีต้องการหาทนายความมีทรัพย์สินพอที่จะจ้างก็เป็นอำนาจของเค้า ศาลปกครองไม่ได้ตัดสิทธิ์สภาทนายความช่วยอำนวยความสะดวกผู้ยากไร้ มีทนายความอาสาก็สามารถช่วยเหลือได้เจ้าหน้าที่ศาลปกครองไม่สามารถแนะนำโดยละเอียดและเกิดความไม่เหมาะสมผมเคยสัมผัสหากเรามีความรู้ไปขอคำปรึกษาเราซักได้ละเอียดเขาก็ให้คำแนะนำได้ละเอียดแต่ละบุคคลไม่เหมือนกันมีทนายความมาช่วยเหลือจะดีขึ้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าระยะเวลา 90 วันน่าจะขยายมากกว่าที่กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีใช้เวลาตั้งตัวที่จะฟ้องคดีได้ไม่เพียงพอในการที่จะเก็บประเด็นในการฟ้องคดีเพียงพอที่จะโต้แย้งอุทธรณ์คำวินิจฉัย บางครั้งก็ไม่ได้บังคับไม่ค่อยเป็นธรรมความเท่าเทียมผู้ฟ้องคดีด้อยกว่ารัฐหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานภาครัฐแนวทางแก้ไขปัญหาควรขยายเป็นอย่างน้อยไม่น้อยกว่า 6 เดือนหรือ1ปี การอุทธรณ์เห็นว่าควรขยายระยะเวลาได้เหมือนศาลยุติธรรม กฎหมายไม่ควรไปจำกัดสิทธิเขามากเกินไปพยานหลักฐานค่อนข้างเยอะควรให้มีการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ การไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาไม่เห็นด้วยกับกฎหมายปัจจุบันบางครั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ทราบในคำสั่งนั้นหรือไม่ทราบสิทธิที่จะโต้แย้งหรือบางครั้งขั้นตอนเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งให้ชัดเจนหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายคำสั่งนั้นผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนไม่ทราบขั้นตอนเป็นรายละเอียดปลีกย่อยไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีเลยควรที่จะรับฟ้องมาพิจารณาคดีก่อนที่จะมี

คำสั่งไม่รับฟ้องการที่ตัดสิทธิ์การไม่โต้แย้งคำสั่งไม่ควรจะมีมาจำกัดสิทธิประชาชนอุทธรณ์คำสั่งภายใน 15 วันก็ควรแก้กฎหมาย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปและควรปรับปรุงตามประเด็นที่กล่าวมา

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายสมชาย เฉยสกุล (กรรมการผู้จัดการบริษัท เอส.ที.พี เทคโนโลยี่ จำกัด)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 17 กุมภาพันธ์ 2560

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

คำให้สัมภาษณ์ เห็นว่าไม่เหมาะสม ศาลปกครองควรมี 3 ชั้น การพิจารณาคดี จะไม่ทำให้คดีล่าช้าเพราะมีการพิจารณาที่ศาลอุทธรณ์ทำให้คดีไม่ไปกองอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุด การมี 3ชั้นย่อมเหมาะสมกว่า

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

คำให้สัมภาษณ์ ไม่เห็นด้วยกับการให้คนจบสาขาอื่นๆมาตัดสินโดยไม่จบกฎหมาย ย่อมไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ต้องอาศัยบารมีศาลเป็นที่พึ่งทำให้คดีอาจคลาดเคลื่อนได้

การขึ้นสู่ศาลสูงสุดต้องมีการสอบก็ดีในแง่ให้พัฒนาความรู้ความสามารถอยู่ตลอด มิใช่พอสอบได้ศาลชั้นต้นก็หยุด เพราะคิดว่าก็ขึ้นได้ตามเวลาอยู่แล้วการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเพราะมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองพิจารณาคัดเลือกตรวจสอบมาแล้ว

คำถาม ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง

เกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าคดีปกครองต้องมีทนายความให้ความช่วยเหลือศาลปกครองควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความจากสภาทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองให้กับประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า ระยะเวลาการฟ้อง 90วัน กำหนดไว้สั้นเกินไป ประชาชนฟ้องไม่ทันแน่นอนและยิ่งไม่มีความรู้กฎหมายปกครองด้วยยิ่งไปกันใหญ่ควรจะมีการยืดหยุ่นขยายได้ อาจเป็น 1 ปีเหมือนคดีละเมิด การอุทธรณ์ คำพิพากษา 30วัน ควรขอขยายระยะเวลาได้แล้วแต่ความจำเป็นน่าจะไม่เกิน 2 ครั้ง การไม่รับฟ้องก่อนที่จะพิจารณาเห็นว่าควรรับคำฟ้องมาพิจารณาก่อนที่จะไม่รับฟ้อง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูปตามประเด็นที่สัมภาษณ์มาทั้งหมด

DPU

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายสุรเทพ พิพัฒนสุข (หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์: 28 กุมภาพันธ์ 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเหมาะสม เพราะเป็นศาลที่อำนวยความยุติธรรมและสะดวกต่อผู้ร้องได้ดี และมีจำนวน 2 ศาล ถือว่าเหมาะสม ถ้ามีเกินกว่านี้จะทำให้ตัดสินคดีมีความล่าช้า ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการตัดสินเป็นหลายสิบปี ดังนั้น ควรที่จะเพิ่มจำนวน แผนกฯ หรือจำนวนตุลาการ หรือเพิ่มจำนวนศาลในภูมิภาคให้มากกว่านี้ โดยอาจเพิ่มเป็น 25 ศาล ในต่างจังหวัดโดยให้ 1 ศาลต่อ 3 จังหวัด เพื่อความสะดวกและรวดเร็วของการอำนวยความยุติธรรม

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> ประเด็นแรก เห็นด้วยที่ให้ตุลาการศาลปกครองมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น ควรแยกการคัดเลือกตามสาขาอาชีพโดยเฉพาะ เช่น วิศวะ แพทย์ หรือฝ่ายคลัง หรือจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีประสบการณ์ในแต่ละสาขา เพื่อตัดสินในแต่ละแผนก เช่น ด้านช่างหรือด้านบริหารงานบุคคลหรือด้านองค์กรแพทย์หรือด้านการคลัง เพราะบางครั้งถ้าให้ผู้จบวิศวะมาสอบแข่งกับนิติศาสตร์คงยากที่จะผ่านเข้ามาได้

ประเด็นที่สอง คือกรณีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเห็นควรให้ใช้ระบบโควต้าจากส่วนบุคคลภายนอกและจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น เพราะ

ควรให้ผู้ที่มาจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในน้ำหนักที่มากขึ้น เนื่องจากเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการตัดสินคดีและเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงาน โดยอาจให้ผู้ที่เป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นใช้ผลงานในการตัดสินคดีมาเป็นผลงานในการคัดเลือก เช่น ใช้ผลงานจำนวน 100 คดี เป็นต้น ตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ สมควรที่จะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ถ้าหากไม่มีวุฒิสภา ที่มาจากประชาชนโดยตรง ก็เห็นควรที่จะยกเลิก ควรที่จะผ่านคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเท่านั้น เพื่อความรวดเร็วและสรรหาในการแต่งตั้ง

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเพื่อความรวดเร็วในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นควรให้มีผู้รับมอบอำนาจแทนประชาชน เช่น ทนายความ หรือผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมาย หรือผู้ที่ผ่านการอบรม หลักสูตรด้านกฎหมายปกครองเป็นคนช่วยร่างฟ้องคดี หรือทำเป็นแบบฟอร์ม เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร หรือจัดหาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายศาลปกครองไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหรือให้มีฝ่ายกลั่นกรองเพื่อช่วยเหลือประชาชน

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าเหมาะสมแล้ว หากยืดเวลาออกไปจะทำให้ระยะเวลาในการตัดสินคดีใช้เวลามากยิ่งขึ้น

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป

ชื่องานวิจัย: “แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย”

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดร.มาโนช นามเดช (ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุดสำนักงานศาลปกครอง)

ผู้สัมภาษณ์: ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วันที่สัมภาษณ์ : 2 มีนาคม 2560

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้นคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า โครงสร้างของศาลปกครองในปัจจุบันที่มีสองชั้นศาล มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ทำให้ศาลปกครองสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อทำให้เป็นโครงสร้างที่มีสามชั้นศาลแต่อย่างใด เพราะข้อพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะควรที่จะต้องมีการตัดสินชี้ขาดด้วยความรวดเร็วเป็นธรรม หากมีการปรับโครงสร้างเป็นสามชั้นศาล การวินิจฉัยชี้ขาดอาจมีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น อีกทั้งในคดีบางประเภทส่วนใหญ่ก่อนที่จะนำขึ้นมาสู่ศาลนั้นได้มีการชี้ขาดระงับข้อพิพาทเบื้องโดยองค์กรอื่นมาก่อนแล้ว เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ (ในระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดได้รับการพิจารณาตรวจสอบวินิจฉัยอย่างละเอียดหลายขั้นตอนอย่างพอเพียงแล้ว

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มิใช่สาขานิติศาสตร์ได้ และการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ในปัจจุบันใช้กระบวนการหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (มาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2) มีอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ต้องปรับปรุงหรือไม่เพียงไรและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่ากรณีคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองที่ไม่จำต้องสำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์นั้น เห็นว่า เป็นเรื่องที่เหมาะสมดีแล้ว โดยจะทำให้การตัดสินคดีของศาลปกครองซึ่งกระทำเป็นองค์คณะนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม มีข้อมูล มีมุมมองที่หลากหลาย ครอบคลุม รอบด้าน มากกว่ามุมมองทางด้านนิติศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนั้น ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษในศาสตร์สาขาอื่นๆ ก็มีความจำเป็นอย่างมากในคดีปกครองบางประเภท

กรณีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดนั้น เห็นว่าโดยทั่วไป ปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ในส่วนของขั้นตอนระยะเวลาการคัดเลือกซึ่งมีระยะเวลาค่อนข้างนานเกินไปนั้นควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบริหารจัดการการคัดเลือกให้มีระยะเวลาในการดำเนินการที่สั้นกว่านี้ และอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกบางอย่างให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาที่อาจทำให้มีการมองว่าระบบการสอบคัดเลือกบางขั้นตอนไม่เป็นธรรมมีลักษณะเอื้อประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มได้

กรณีการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภานั้นเหมาะสมดีแล้ว เพื่อให้มีความยึดโยงกับประชาชน และไม่เป็นอุปสรรคในการอำนวยความยุติธรรมแต่อย่างใด

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการยื่นฟ้อง การแสวงหาหลักฐาน หรือจัดจ้างทนายความ การฟ้องคดีต้องทำเป็นหนังสือฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดี ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่มีเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น ที่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชน เช่น การพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีปกครองบางประเภท และการพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีกรณีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาปรับแก้ไขแนวคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวหรือมีการบัญญัติ

กฎหมายเพื่อปรับแก้ไขให้ชัดเจนมากขึ้น ก็จะทำให้การใช้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประชาชนเป็นไปด้วยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

กรณีการดำเนินคดีปกครองโดยไม่มีทนายความนั้น เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว ถือเป็นข้อเด่นของการดำเนินคดีในศาลปกครอง เพราะจะเป็นการลดภาระของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยประชาชนไม่จำเป็นที่จะต้องเสียเงินว่าจ้างทนายความซึ่งมักจะมีจำนวนไม่น้อยเพื่อให้ดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลแทน อันจะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลโดยการฟ้องคดีหรือแก้ข้อกล่าวหาได้โดยไม่เป็นภาระมากนัก อันจะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน โดยทั่วไป ต้องยอมรับว่าประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจไม่มากนักในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองควรพิจารณาดำเนินกระบวนพิจารณาในระบบไต่สวนในลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่ควรเคร่งครัด ให้ความสำคัญกับปัญหาทางด้านเทคนิควิธีพิจารณาที่ไม่ใช่สาระสำคัญจนทำให้คู่กรณีไม่สามารถเข้าถึงความเป็นธรรมได้ สิ่งใดที่คู่กรณีกระทำไปโดยผิดหลง ไม่เข้าใจ ไม่ได้จงใจ ศาลก็ควรพิจารณาไต่สวน สอบถามให้ชัดเจนก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งไป

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 (1) นั้นระยะเวลาสั้นเกินไป ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้ และการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนการพิจารณาในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้เพียงใดและมีแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างไร

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> กรณีระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) นั้น เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว แต่ระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (2) อาจยังมีความไม่ชัดเจนอยู่บ้าง อาจพิจารณาปรับแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ส่วนกรณีระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่สามารถขยายระยะเวลาได้นั้นอาจมีลักษณะค่อนข้างเคร่งครัดตายตัวเกินไป ขาดความยืดหยุ่น อาจพิจารณาปรับแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ศาลมีอำนาจพิจารณารับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดที่ผู้อุทธรณ์มีเหตุจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัยได้

กรณีการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาในปัจจุบันนี้ถือเป็นวิธีพิจารณาคดีที่จำเป็นที่ศาลปกครองจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลหรือไม่และได้ดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ด้วยเหตุลักษณะพิเศษของคดีปกครอง อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวศาลปกครองควรจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องก่อนการพิจารณาด้วยความถูกต้อง ชัดเจน และรวดเร็วอันจะทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

<u>คำถาม</u> ท่านมีความคิดเห็นว่าจากปัญหาที่เกิดขึ้นศาลปกครองควรปฏิรูปหรือไม่

<u>คำให้สัมภาษณ์</u> เห็นว่าศาลปกครองควรปฏิรูป เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณี

DPU

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-ชื่อสกุล ดร.สรธร ธนโชตโภคิน

วุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (น.ม) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (น.ด) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประกาศนียบัตรสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความสภาทนายความ รุ่นที่ 8
ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง รุ่นที่ 4

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน ผู้อำนวยการศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ผู้จัดการโครงการหลักสูตรอบรมความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองชั้นสูง คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

DPU