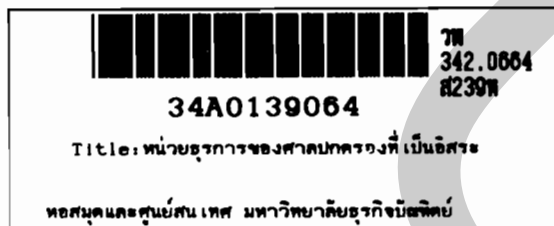




หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

นายสมชาย มีชูพร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัย

พ.ศ. 2543

ISBN 974 - 281 - 482 - 1

ห้องค้นคว้าบัณฑิตวิทยาลัย

**Independent Administrative Unit of the Administrative Court**

**Mr. Somchai Mechouporn**

**A Thesis Submitted in Partial Fullfilment of the Requirements**

**For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School Dhurakijpundit University**

**2000**

**ISBN 974 – 281 – 482 – 1**

|                      |              |
|----------------------|--------------|
| เลขทะเบียน.....      | 0139064      |
| วันลงทะเบียน.....    | 17 พ.ย. 2543 |
| เลขเรียกหนังสือ..... | ดพ           |
|                      | 362.0664     |
|                      | ค 23914      |
|                      | ดพ           |



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์

หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

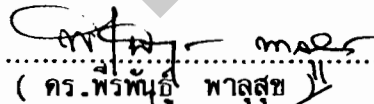
โดย นายสมชาย มีชูพร

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

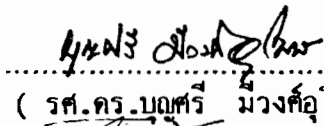
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

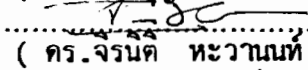
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

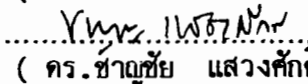
.....ประธานกรรมการ  
( คร.พรพันธุ์ พาลุสุข )

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
( รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ )

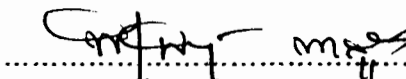
.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
( รศ.ดร.บดินทร์ ม่วงคำโฆ )

.....กรรมการ  
( คร.จิรนต์ ทะวานนท์ )

.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย  
( คร.ชัยชัย แสงศักดิ์ )

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( คร.พรพันธุ์ พาลุสุข )

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔3

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จนทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ลุล่วงไปได้ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ ดร. จิรนิติ หะวานนท์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา และอาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตและคำแนะนำที่มีคุณค่า

พร้อมนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสมโภช อ่องจันทร์ ผู้พิพากษา ที่ช่วยแนะนำ ช่วยค้นหาข้อมูลตลอดจนเป็นที่ปรึกษา คุณสุวิภา ปุณณะเวส คุณวิภาวรรณ เทียมปาน คุณกานดา พุกเกษม และคุณวัชรียา คลังทอง ที่ช่วยจัดพิมพ์และตรวจทานเป็นอย่างดี จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จเป็นรูปเล่ม

ท้ายสุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ ผู้เขียนขอมอบให้คุณพ่อ คุณแม่ อาจารย์ผู้สอนทุกท่าน ตลอดจนมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

สมชาย มีชูพร

## สารบัญ

|                                              | หน้า |
|----------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....                         | ฅ    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                      | ง    |
| กิตติกรรมประกาศ.....                         | ฉ    |
| บทที่                                        |      |
| 1      บทนำ                                  |      |
| 1.1 ความสำคัญของปัญหา.....                   | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย .....       | 5    |
| 1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....           | 5    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....              | 5    |
| 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....                   | 6    |
| 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....                 | 6    |
| 2      ระบบศาลปกครอง                         |      |
| 2.1 ความหมายและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง..... | 7    |
| 2.1.1 ความหมาย .....                         | 7    |
| 2.1.2 อำนาจหน้าที่.....                      | 7    |
| (1) อำนาจหน้าที่.....                        | 7    |
| (2) ขอบอำนาจ.....                            | 8    |
| 2.2 คดีปกครอง.....                           | 9    |
| 2.2.1 ความหมายของคดีปกครอง.....              | 9    |
| (1) คดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....          | 9    |
| (1.1) ความหมายคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส     | 9    |
| (1.2) ประเภทคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส...    | 10   |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                                                                                                   | หน้า |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2                                                                                                       |      |
| (2) คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน                                                           | 14   |
| (3) ความหมายของคดีปกครองในประเทศไทย.....                                                                | 15   |
| 2.3 รูปแบบศาล.....                                                                                      | 18   |
| 2.3.1 ระบบศาลเดี่ยว.....                                                                                | 18   |
| (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา.....                                                                             | 18   |
| (2) ประเทศแคนาดา.....                                                                                   | 23   |
| (3) ประเทศญี่ปุ่น.....                                                                                  | 26   |
| 2.3.2 ระบบศาลคู่.....                                                                                   | 29   |
| (1) ประเทศที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด<br>คดีปกครองแก่สถาบัน.....                                     | 29   |
| (1.1) ประเทศฝรั่งเศส.....                                                                               | 29   |
| (1.2) ประเทศเบลเยียม.....                                                                               | 31   |
| (1.3) ประเทศอิตาลี.....                                                                                 | 32   |
| (2) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศ<br>จากศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่ให้คำ<br>ปรึกษาแก่รัฐบาล..... | 34   |
| (2.1) ประเทศฟินแลนด์.....                                                                               | 34   |
| (3) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศ<br>จากศาลยุติธรรมและไม่มีอำนาจให้คำปรึกษา<br>แก่รัฐบาล.....     | 35   |
| (3.1) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....                                                                | 35   |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ |                                                           | หน้า |
|-------|-----------------------------------------------------------|------|
| 2     |                                                           |      |
|       | 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย     | 36   |
|       | 2.4.1 ความเป็นมา.....                                     | 36   |
|       | 2.4.2 ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.....             | 53   |
|       | 2.4.3 บทบาทหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง        | 56   |
|       | - โครงสร้างของศาลปกครอง.....                              | 56   |
|       | - สำนักงานศาลปกครอง.....                                  | 60   |
| 3     | หน่วยธุรการของศาลปกครองในต่างประเทศ                       |      |
|       | 3.1 ลักษณะของหน่วยธุรการของศาลปกครอง.....                 | 68   |
|       | 3.1.1 งานธุรการโดยแท้.....                                | 68   |
|       | 3.1.2 งานสนับสนุนศาลปกครอง.....                           | 68   |
|       | 3.2 หน่วยธุรการของศาลปกครองต่างประเทศ.....                | 71   |
|       | 3.2.1 ระบบศาลเดี่ยว.....                                  | 71   |
|       | 3.2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....                           | 71   |
|       | 3.2.1.2 ประเทศแคนาดา.....                                 | 74   |
|       | 3.2.1.3 ประเทศญี่ปุ่น.....                                | 76   |
|       | 3.2.2 ระบบศาลคู่.....                                     | 81   |
|       | 3.2.2.1 รูปแบบสภาแห่งรัฐ.....                             | 81   |
|       | 3.2.2.2 รูปแบบของศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม            | 82   |
|       | 3.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ.....                           | 85   |
| 4     | หน่วยธุรการขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศไทย         |      |
|       | 4.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | 91   |
|       | 4.1.1 ความเป็นมา .....                                    | 91   |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                                                    | หน้า |
|----------------------------------------------------------|------|
| 4                                                        |      |
| 4.1.2 การจัดรูปหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ | 94   |
| 4.2 ปัญหาการจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการ                  |      |
| ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....                      | 95   |
| 4.2.1 ปัญหาการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่.....           | 95   |
| 4.2.2 ปัญหาการบริหารงานบุคคล.....                        | 96   |
| 4.2.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ.....                        | 97   |
| 4.2.4 ปัญหาการบังคับบัญชาของรัฐ.....                     | 99   |
| 4.3 ศาสดิธรรม.....                                       | 99   |
| 4.3.1 ความเป็นมา.....                                    | 99   |
| 4.4 ปัญหาการจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการ                  |      |
| ของศาลแพ่ง แผนกคดีปกครอง.....                            | 105  |
| 4.4.1 ปัญหาการบริหาร.....                                | 105  |
| 4.4.2 ปัญหาขวัญและกำลังใจ.....                           | 106  |
| 5                                                        |      |
| ความเป็นอิสระของหน่วยธุรการของศาลปกครอง                  |      |
| 5.1 ความจำเป็นที่สำนักงานศาลปกครองต้องมีอิสระ.....       | 107  |
| 5.2 สถานะของสำนักงานศาลปกครอง.....                       | 108  |
| 5.2.1 สังกัด.....                                        | 108  |
| 5.2.2 ฐานะ.....                                          | 109  |
| 5.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล.....                | 111  |
| 5.3.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....                      | 111  |
| 5.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล.....       | 113  |
| 5.3.3 การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง.....         | 116  |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ |                                                                             | หน้า |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|------|
| 5     | 5.3.4 สถานภาพของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง.....                                 | 119  |
|       | 5.3.5 การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง .....                               | 121  |
|       | 5.4 ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ.....                                   | 124  |
|       | 5.5 ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ.....                        | 126  |
| 6     | บทสรุป                                                                      |      |
|       | 6.1 บทสรุป .....                                                            | 128  |
|       | (1) ความเป็นอิสระในด้านการบริหารบุคคล.....                                  | 131  |
|       | (2) เรื่องการบริหารงบประมาณ.....                                            | 132  |
|       | 6.2 ข้อเสนอแนะ.....                                                         | 133  |
|       | (1) การกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระ<br>จากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง..... | 133  |
|       | (2) การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับ<br>สำนักงานศาลปกครอง.....       | 133  |
|       | (3) การกำหนดหลักประกันให้กับพนักงานคดีปกครอง.....                           | 134  |
|       | บรรณานุกรม.....                                                             | 135  |
|       | ประวัติผู้เขียน .....                                                       | 142  |

|                   |                                     |
|-------------------|-------------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ |
| ชื่อนักศึกษา      | นายสมชาย มีชูพร                     |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ               |
| สาขาวิชา          | นิติศาสตร์                          |
| ปีการศึกษา        | 2542                                |

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการจัดระบบบริหารงานหน่วยธุรการของศาลปกครองให้มีความเป็นอิสระ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบวิจัยแบบเอกสาร

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครองเป็นหน่วยงานอิสระ ประกอบกับปัญหาของหน่วยธุรการขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองของไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลยุติธรรม อันเนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นกฎหมายที่ควบคุมไม่ให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ดังนั้น แนวทางการจัดระบบบริหารงานหน่วยธุรการของศาลปกครองให้มีความเป็นอิสระต้องตรากฎหมายเฉพาะมารองรับ โดยกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ด้านบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณและกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านของการตรวจสอบสามารถตรวจสอบได้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

Thesis Title           Independent Administrative Unit of The Administrative Court  
Name                    Mr. Somchai Mechouporn  
Thesis Advisor        Assoc. Prof. Dr. Montri Rupsuwan  
Department            Law  
Academic Year         1999

### **Abstract**

This study aims to design the general guideline for the administrative system of the clerical unit of the Administrative Court to act independently and to be in accordance with the Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2540 the study was conducted by applying the method of the documentary research the outcome of the study reveals that Laws in respect of the Administration of Thailand, budget governmental service and royal land contain the provisions which prevent the governmental organizations from having the independent administration When the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 has been enacted, there are special provisions stipulating the independence of the administration of the clerical unit in The Administrative Court The organizations whose authorities are trial administrative cases, for the example, the office of the Judicial Council and the Court of Justice Therefore, to be in accordance with the Constitution and to create problems arising out of the present applicable laws, the guideline of the independent administrative unit of The Administrative Court shall be particularly certified by law. To ensure the of the clerical unit of The Administrative Court. The power in respect of designing the structure and responsibilities, personnel and budget shall be given. In addition the organization concerned shall adhere to undertake

the examination where there is a question whether actions regarding of which have been done legully or not. In conclusion, the study recommends that the laws certifying the independence of the clerical unit and establishing the examining organization should be simultaneously promulgated for the purpose of examination.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า รัฐทุกรัฐวางระบบการปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) โดยเฉพาะระบบกฎหมายปกครองทั้งหลายวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญสองหลักด้วยกันคือ หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of the Legality of Administrative Act) และหลักการ “ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” (Principle of Incicial Review of the Legality of Administrative Act)<sup>1</sup> สาเหตุที่ต้องกำหนดหลักการควบคุมไว้เพราะฝ่ายปกครองมีลักษณะเชี่ยวชาญ มีความชำนาญเฉพาะด้านและมีความต่อเนื่อง ตลอดจนมีการบริหารงานที่ประสานซึ่งกันและกัน<sup>2</sup> ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการกระทำในทางแพ่งและอาญา

---

<sup>1</sup>Dominique LAGASSE, L 'Erreur manifeste d'appréciation em droit administratif : Essai sures limites du pouvoir diiscretionnaire de l'administration, Bruxelles,Bruylant,1986,pp. 355-361 ; Gilles PEPIN, Les tribunaux administratifs et la constitution, Montréal, Les presses de l'Université de montréal, 1969,pp.7-24; Jean RIVERO, L 'Etat modern Peut-il être encoré un Etat de droit? Annales de la Faculté de droit de Liege, 1957, pp. 65 et svtes. อ้างใน วรพจน์ วิศรุต พิษณุ “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”. ในคณะกรรมการประสานงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มปท. : มปป., หน้า 42

<sup>2</sup>Walter Gellhorn and Clark Byse. **Administrative Law : Cases and Comments.** 4<sup>th</sup> ed. Brooklyn : the Foundation Press, 1960, P.6

หลักการทั้งสองหลักเป็นหลักที่สอดคล้องต้องกันและต้องดำเนินการไปด้วยกัน เพราะเมื่อกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการในการกระทำของฝ่ายปกครองได้ เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ก็จำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อเป็นหลักประกันว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมี 3 ระบบ คือ ระบบการควบคุมโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน ระบบการควบคุมโดยรัฐสภาและระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งระบบที่ดีที่สุดคือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการเพราะให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ดังนั้นจึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตาม ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>3</sup>

หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการสามารถแบ่งแยกได้เป็นระบบเช่นเดียวกันคือ

(1) “ระบบศาลเดี่ยว” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น อังกฤษ อเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับระบบกฎหมายของอังกฤษ

(2) “ระบบศาลคู่” คือระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้น และศาลสูงสุดของตนเองมีระบบผู้พิพากษา และองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครอง

<sup>3</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง” ในคณะทำงานประชาสัมพันธงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครอง : ความเห็นทางวิชาการ, กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด, 2538, หน้า 7.

เป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมัน ออสเตรีย สวีเดน ฯลฯ<sup>4</sup>

สำหรับประเทศไทยได้มีการต่อสู้แนวคิดเรื่องระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่มาเป็นเวลาช้านานจนได้ข้อยุติว่าควรใช้ระบบศาลคู่<sup>5</sup> ซึ่งมีผลให้หน่วยธุรการของศาลปกครองมีความสำคัญและมีลักษณะดังนี้

- (1) หน่วยธุรการควรมีความเชี่ยวชาญทางคดีปกครอง
- (2) หน่วยธุรการของศาลปกครองควรเป็นอิสระจากศาลปกครอง
- (3) หน่วยธุรการของศาลปกครองควรเป็น “แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง” และ “แหล่งเพาะและขยายปริมณฑลแห่งความรู้ทางกฎหมายปกครอง”<sup>6</sup>

นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงอำนาจในการดำเนินงานหรือวินิจฉัยสั่งการในหน่วยงานทางธุรการของศาลปกครองนั้น จะต้องไม่ถูกก้ำกึ่งหรือครอบงำโดยอำนาจอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองอันจะทำให้ระบบการคานอำนาจดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาทั้งระบบต้องเสียไป กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นแม้ผู้พิพากษาจำต้องมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า

<sup>4</sup> คณะทำงานประชาสัมพันธงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ข้อควรรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐ”. เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>5</sup> ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540.

<sup>6</sup> รายละเอียดโปรดดูสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงทบทวนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล, หน้า 19-20.

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจะพ้นไปจากการติดตามประเมินผลโดยระบบงานบริหารหรือหน่วยงานทางธุรการเพราะหากขาดการติดต่อประเมินผลแล้วผู้พิพากษาซึ่งมีความอิสระก็จะพ้นไปจากระบบควบคุม และอาจมีโอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทยซึ่งจะต้องมีการติดต่อประเมินผล ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองอีกยาวนาน หน่วยงานที่จะสามารถติดตามประเมินผลการทำงานของผู้พิพากษาดังกล่าวได้เป็นอย่างดีคือ ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบและหาแนวทางการพัฒนาระบบศาลปกครองได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยงานทางธุรการหรือหน่วยบริหารงานนั่นเอง ดังนั้น หน่วยงานทางธุรการของศาลปกครองจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการครอบงำโดยผู้พิพากษาศาลปกครอง ระบบถ่วงดุลอำนาจซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาในกระบวนการพิจารณาตามระบบสากลจึงจะบังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม<sup>7</sup> ดังนั้น การจัดระบบบริหารงานของหน่วยธุรการของศาลปกครองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และเนื่องจากการจัดรูปองค์กรของกระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างกับการจัดองค์กรบริหารทั่วไป เพราะองค์กรทางกระบวนการยุติธรรมมีงาน 2 ลักษณะ ที่ทำงานควบคู่กัน งานชี้ขาดต้องการความเป็นอิสระของผู้ชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และงานบริหารต้องการความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงาน “งานชี้ขาด” ที่มีความเป็นอิสระ<sup>8</sup> ซึ่งหน่วยธุรการของศาลปกครองก็เช่นกันจำเป็นต้องมีความอิสระทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ ดังสะท้อนให้เห็นจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ที่ว่า “...โดยยึดหลักการให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระและมีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระไม่สังกัดส่วนราชการใด” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>7</sup> ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. “ปัญหาในการตั้งศาลปกครองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537 หน้า 124.

<sup>8</sup> อมร จันทรมบูรณ. “ศาลรัฐธรรมนูญ”. วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 12 ตอน 3 ธันวาคม 2536, หน้า 593.

มาตรา 280 วรรคสามซึ่งบัญญัติว่า “สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาวิจัย เพื่อสร้างระบบบริหารงานของหน่วยธุรการของศาลปกครองให้มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้ศาลปกครองอำนวยความสะดวกทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดรูปองค์กรของหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เหมาะสม

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดระบบบริหารงบประมาณของหน่วยธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระ

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยธุรการของศาลปกครองกับรัฐ

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

การจัดตั้งหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของประธานศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้จะต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารบุคคลและงบประมาณให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ทำให้การจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเกี่ยวกับการบริหารงานหน่วยธุรการของศาลปกครองในต่างประเทศ และหน่วยธุรการของศาลอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดระบบบริหารหน่วยธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

### 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้ทราบแนวทางในการจัดตั้งหน่วยธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระ
- 1.6.2 ได้ทราบแนวทางในการจัดระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระ
- 1.6.3 ได้ทราบแนวทางในการจัดระบบบริหารงบประมาณของหน่วยธุรการของศาลปกครองให้เป็นอิสระ

## บทที่ 2

### ระบบศาลปกครอง

#### 2.1 ความหมายและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

##### 2.1.1 ความหมาย

ศาลปกครอง คือ องค์กรตุลาการที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โดยเฉพาะซึ่งองค์กรนั้น อาจเรียกชื่อว่า “ศาล” หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ เช่น ศาลปกครองในต่างประเทศหลายประเทศเรียกชื่อว่า “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d’Etat) และศาลปกครองที่ประเทศไทยเคยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ก็เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา”<sup>1</sup>

##### 2.1.2 อำนาจหน้าที่

###### (1) อำนาจหน้าที่

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองจึงแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ<sup>2</sup>

(ก) องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการที่เป็นอิสระ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจปกครอง เช่น คณะกรรมการและสภาวิชาชีพต่าง ๆ

---

<sup>1</sup> คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

(ข) การกระทำที่ถูกระบุตรวจสอบโดยศาลปกครอง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติการทางกายภาพ เช่น การรื้อถอนอาคาร การก่อสร้างถนน ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย เช่น คำสั่งอนุมัติ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

(ค) ลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครองทั้งในแง่ของรูปแบบ อำนาจ วัตถุประสงค์และวิธีการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

## (2) ขอบอำนาจ<sup>3</sup>

สำหรับขอบอำนาจของศาลปกครองนั้น หากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ แต่ศาลปกครองในบางประเทศก็มีอำนาจหน้าที่พิพากษาให้รัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้เป็นโจทก์ด้วย

กรณีจะเห็นได้ว่า คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นนั้นแตกต่างจากคดีอาญาที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งการฟ้องคดีอาญาดังกล่าว มุ่งหมายที่จะให้ศาลลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อกรกระทำ หรือวินิจัยสั่งการที่เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญานั้นแต่อย่างใด

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

ส่วนในคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีมุ่งที่จะให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการกระทำ หรือการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็น สำคัญโดยมิได้มุ่งหมายให้มีการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขอบ อำนาจศาลปกครองจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและสามารถแบ่งแยกได้จากคดีอาญาและ คดีแพ่ง

## 2.2 คดีปกครอง<sup>4</sup>

### 2.2.1 ความหมายของคดีปกครอง

โดยที่ประเทศไทยจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษาเฉพาะความหมายของคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส และ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนี้

#### (1) คดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

##### (1.1) ความหมายของคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ได้มีการแบ่ง กฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กฎหมายเอกชน (Droit prive) และกฎหมายมหาชน (Droit public) ซึ่งก่อให้เกิดหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการที่ฝ่ายปกครองไม่ อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชนและหลักการที่ฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้การ ควบคุมในทางกฎหมายของศาลยุติธรรม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของ ศาลปกครอง<sup>5</sup> ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ คดีปกครอง ” ดังนี้

<sup>4</sup> อรรถพร คุณาวิณ. “คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลยุติธรรม”, วิทยานิพนธ์บัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 20-28.

<sup>5</sup> อิศระ นิติพจน์ประกาศ. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : กิจจันท์การ พิมพ์, 2527, หน้า 136.

ศาสตราจารย์ J.M. Auby และ R. Drago<sup>6</sup> ได้ให้คำจำกัดความว่า “คดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาคือพิพาท” แต่ความหมายดังนั้นก็ไม่ได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะตามหลักกฎหมาย (Doctrine) ฝรั่งเศส คำว่าคดีปกครองจะไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริงธรรมดา ซึ่งไม่ได้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของผู้พิพากษาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีการแก้ปัญหาคือพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ที่ไม่ได้ขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทจะไม่รวมอยู่ในคดีปกครอง ซึ่งเหตุผลแห่งการวางข้อจำกัดความหมายคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากประการแรก ไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายกว้างจนไม่มีขอบเขต ประการที่สองซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายฝรั่งเศสโดยเฉพาะ คือ ให้ความสำคัญและคุณค่าวิธีการทางศาลในการแก้ปัญหาคือพิพาททางปกครองมากกว่าวิธีการอื่น ๆ

จากการให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ตามที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คดีปกครองตามความหมายของฝรั่งเศส หมายถึงบรรดาข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองระหว่างองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายหน้าที่บริการสาธารณะกับเอกชนหรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง เว้นแต่คดีบางเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

#### (1.2) ประเภทของคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

Leon Aucoc<sup>7</sup> ได้แบ่งประเภทคดีปกครองออกเป็น 3 ประเภท คือ

<sup>6</sup>J.M. Auby and R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, 2<sup>nd</sup> (Paris : L.G.D.J., 1975) pp. 9-10 อ้างถึง โภคิน พลกุล, “คดีปกครองในฝรั่งเศส” ตามเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง จัดโดย คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร, วันที่ 3-4 กรกฎาคม 2532, หน้า 12.

<sup>7</sup>โภคิน พลกุล. “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง”. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง: วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา, สิงหาคม 2530, หน้า 1.

กรณีแรก เป็นคดีที่ศาลจะพิจารณาถึงเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง และศาลสามารถมีคำสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น กรณีที่สองเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่ได้พิจารณาคดีนั้นโดยตรง แต่พิจารณาถึงความหมายและขอบข่ายของการกระทำทางปกครองที่มีการส่งประเด็นมาให้ และกรณีที่สามเป็นคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้ ศาลไม่มีอำนาจสั่งการแทนฝ่ายปกครองสำหรับการกระทำที่ศาลเพิกถอน

ต่อมา Laferriere ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาถึงอำนาจของศาลเป็นหลัก โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้<sup>8</sup>

1) คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine jurisdiction) หรือคดีที่ร้องขอให้วินิจฉัยและสั่งการโดยสมบูรณ์ เป็นคดีที่ผู้ฟ้องกล่าวหาฝ่ายปกครองว่าล่วงละเมิดสิทธิของตน และผู้ฟ้องประสงค์จะเรียกสิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย และศาลปกครองมีอำนาจเต็มในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ทั้งในการเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งในทางปกครอง ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้อง

คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งในทางปกครอง และคดีที่เรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทนมีความแตกต่างทั้งในลักษณะของคดีและวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองดังนี้<sup>9</sup>

คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งในทางปกครองนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และผู้ฟ้องมีความมุ่งหมายที่จะให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งให้ทางปกครองนั้น ดังนั้น จึงเป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่น นอกจากผู้ฟ้องคดีด้วย ประเด็นที่ศาลพิจารณาจึงเป็นประเด็นเกี่ยวกับความ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

<sup>9</sup> ประยูร กาญจนกุล. “คดีปกครอง”, วารสารศาลพาห, ปีที่ 41, เล่มที่ 5 กันยายน-ตุลาคม 2537, หน้า 51-61.

สมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือคำสั่งในทางปกครองนั้น โดยผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสนอหลักฐานว่าการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนเสียประโยชน์ โดยจะไม่มีการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ การฟ้องคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและอาจไม่ต้องใช้ทนายความก็ได้

ส่วนคดีที่เรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทนนั้นอาจเกิดจากการละเมิดหรือการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องมีความมุ่งหมายที่จะกลับคืนสู่สิทธิเดิมหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์เฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงมีความคล้ายกับคดีแพ่งเป็นอย่างมาก ประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาคือผู้ฟ้องมีสิทธิตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ ฝ่ายปกครองได้กระทำการหรือออกคำสั่งอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าวเพียงใด และผู้ฟ้องสมควรได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและต้องใช้ทนายความเป็นผู้ว่าคดี

2) คดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Contentieux de l'annulation) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องประสงค์จะให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ เนื่องจากฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองกระทำโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การทำผิดแบบพิสดารที่กฎหมายกำหนด และการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเป็นการฟ้องให้ดำเนินคดีกับตัวนิติกรรมทางปกครอง ไม่ใช่การฟ้องตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น โดยมุ่งที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้น ศาลจะต้องพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองนั้นขัดต่อหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือไม่ และศาลจะมีอำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งแทนฝ่ายปกครอง

3) คดีที่ขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (Contentieux de l'interpretation) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องขอให้ศาลตีความการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการขอให้อธิบายหรือชี้แจงความหมายในทางกฎหมาย หรือสาระสำคัญของการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งของฝ่าย

ปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎเพื่อพิจารณาว่าจะสามารถนำผลของกฎนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นได้หรือไม่ ดังนั้น ศาลจะมีอำนาจกำหนดถึงความหมาย ขอบเขต หรือคำบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี

4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la repression) เป็นคดีที่ศาลปกครองสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอของฝ่ายปกครองที่สั่งให้ลงโทษเอกชนได้ โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยก่อให้เกิดความเสียหาย หรือรุกร้าเข้าไปในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีนี้ศาลปกครองจะมีอำนาจลงโทษให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายเหมือนศาลอาญา ดังนั้น คดีประเภทนี้จึงเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญานั้น โดยหลักทั่วไปเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

ต่อมา Leon Duguit<sup>10</sup> ได้เสนอให้มีการแบ่งประเภทของคดีปกครองใหม่ โดยพิจารณาจากสภาพของปัญหาหรือคดีที่เสนอต่อศาลเป็นหลัก โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) คดีปกครองแบบภาวะวิสัย (Contentieux objectif) หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคล แต่สิทธินั้นเป็นสิทธิที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง คดีที่ศาลยุติธรรมส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คดีที่ฟ้องขอให้ศาลลงโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อการใช้ และการบำรุงรักษาทางสาธารณะคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยศาลมีอำนาจเต็มในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง หรือนิติกรรมทาง

<sup>10</sup> โภคิน พลกุล. “การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง.” มปป., หน้า 54

ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีเกี่ยวกับภาษีและคดีพิเศษบางเรื่อง ดังนั้นคดีประเภทนี้จึงเป็นคดีที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

(2) คดีปกครองแบบอัตวิสัย (Contentieux subjectif) หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่าสิทธิของผู้กล่าวอ้างซึ่งเป็นสิทธิอันเป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงได้รับความเสียหาย เช่น คดีเกี่ยวกับสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญาและคดีเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย ดังนั้น คดีประเภทนี้จึงเป็นคดีที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะระหว่างคู่กรณีหรือคู่สัญญาเท่านั้น

## (2) คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 19 วรรค 4 บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจปกครองไปกระทบสิทธิบุคคลใด บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ ในกรณีที่ไม่มีศาลใดที่จะพิจารณาเรื่องใดให้เสนอคำฟ้องต่อศาลธรรมดาได้” และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นศาล (Die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960) มาตรา 40 บัญญัติถึงเขตอำนาจศาลปกครองว่า “คดีมหาชนที่ไม่ขึ้นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลพิเศษอื่นใดให้เสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง” และวรรคสองบัญญัติว่า “สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องสัญญาทางปกครองให้เสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่ง” ดังนั้นข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเยอรมันต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อพิพาทตามกฎหมายอาญา และกฎหมายของสหพันธ์รัฐไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ต้องขึ้นศาลสังคม ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ต้องขึ้นศาลภาษี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมัน ยึดหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง ได้แก่ ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภท ที่มีเนื้อหาแห่งคดีเป็นผลโดยตรงมาจากกฎหมายมหาชน ซึ่งคดีปกครองส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชน กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และรวมถึงข้อพิพาททางปกครองระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความปกครองในชั้นศาล มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 47 มีดังนี้<sup>11</sup>

1) คำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) เพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำของรัฐที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง คำวินิจฉัยหรือการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2) คำฟ้องเพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Verpflichtungsklage) โดยมุ่งหมายให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธที่จะออกให้หรือละเลยที่จะออกให้

3) คำฟ้องให้ศาลปกครองพิสูจน์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองหรือความมีอยู่ของนิติสัมพันธ์ทางมหาชน เพื่อให้ศาลพิพากษานิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ (Feststellungsklage)

4) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้คุณประโยชน์แก่ตน (Leistungsklage) ทั้งในรูปนิติกรรมทางปกครอง หรือนอกเหนือจากนิติกรรมทางปกครอง

5) คำฟ้องขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า กฎหมายลำดับรองขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ (Antrag auf Normenkontroll)

### (3) ความหมายของคดีปกครองในประเทศไทย

โดยที่เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง ซึ่งในระยะแรกศาลยุติธรรมไม่ได้แยกประเภทคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง และไม่ได้กำหนดความหมายของคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่ในปี พ.ศ. 2532<sup>12</sup> ได้เกิดการจัดตั้งแผนก

<sup>11</sup> กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537 หน้า 52

<sup>12</sup> บันทึกข้อความของกองวิชาการ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ที่ ยช 0404/407 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2532

คดีปกครองในศาลยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คดีปกครองได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในด้านกฎหมายปกครองและมีระบบงานธุรการเพื่อรับผิดชอบคดีประเภทนี้โดยเฉพาะ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ทั้งจะส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยรอบคอบรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ศาลแพ่งจึงได้มีคำสั่งศาลแพ่งที่ 6/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 จัดตั้งแผนกคดีปกครองในศาลแพ่ง และศาลแพ่งธนบุรีก็ได้มีคำสั่งศาลแพ่งธนบุรีที่ 5/2533 ลงวันที่ 24 มกราคม 2533 จัดตั้งแผนกคดีปกครองในศาลแพ่งธนบุรีขึ้น ในคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ดังนี้

“คดีปกครอง” หมายถึง คดีที่ฟ้องว่ากฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยปราศจากอำนาจหรือเกินขอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้รวมถึงคดีที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือรองอธิบดีฯ เห็นสมควรจ่ายให้แผนกคดีปกครองเป็นผู้พิพากษาด้วย

กฎหมายว่า กฎกระทรวง กฎทบวง กฎ ก.พ. ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ หรือกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นอันมีลักษณะทำนองเดียวกันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก

คำสั่ง หมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือหนังสือสำคัญที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก

ส่วนในศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ 83/2540 จัดตั้งแผนกคดีพิเศษภายในศาลอุทธรณ์ โดยกำหนดความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ดังนี้ “พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้น การกระทำที่

หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของ  
รัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย”

สำหรับที่มาของการกำหนดนิยามดังกล่าว มาจากบทบัญญัติมาตรา 6 ของ  
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ซึ่งยก  
ร่างโดยกระทรวงยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2531 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 6 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังต่อไปนี้

(1) คดีที่ฟ้องว่ากฎหมายหรือคำสั่ง เป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยปราศจาก  
อำนาจหรือเกินอำนาจที่กฎหมายให้บัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอนหรือ  
วิธีการอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) คดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง”

ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงได้มีการแยกประเภทคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง  
โดยกำหนดความหมายของคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งความหมายของคดีปกครองดัง  
กล่าวได้ใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดลักษณะของคดีปกครองที่ขึ้นสู่การพิจารณา  
พิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนี้

(1) คดีที่มีประเด็นว่าฝ่ายปกครองได้ออกกฎหมายหรือคำสั่งโดยปราศจาก  
อำนาจหรือเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

(2) คดีที่มีประเด็นว่าฝ่ายปกครองได้ออกกฎหมายหรือคำสั่งโดยไม่ถูกต้อง  
ตามแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

(3) คดีที่มีประเด็นว่า ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยกฎหมายไม่ถูกต้อง

(4) คดีที่มีประเด็นว่า ฝ่ายปกครองรับฟังข้อเท็จจริง และใช้ดุลยพินิจไม่  
ถูกต้อง เช่น รับฟังข้อเท็จจริงโดยปราศจากพยานหลักฐานอันเป็นสาระสำคัญสนับสนุน  
หรือใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากเหตุผลสนับสนุน โดยทุจริตหรือโดยอำเภอใจ เป็นต้น

ทั้งนี้ คดีปกครองจะไม่รวมถึงคดีแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาล  
แรงงานและคดีภาษีอากรซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษใน  
ระบบศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมจำกัดขอบเขตไม่ตรวจสอบการกระทำทาง  
ปกครองบางประเภทได้แก่ การยึดอำนาจอธิปไตย (คำพิพากษาฎีกาที่ 2376/2526) และ  
การบังคับบัญชาในระบบราชการ (คำพิพากษาฎีกาที่ 355/2516)

## 2.3 รูปแบบศาล

รูปแบบศาลที่ต่างประเทศใช้กันอยู่ 2 รูปแบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว กับระบบศาลคู่

### 2.3.1 ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยวเป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบนี้เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และซีวิลลอว์ โดยจะขอยกตัวอย่าง 3 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่น

#### (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

โครงสร้างของศาลอเมริกาแบ่งเป็นศาลสหรัฐ (United States Courts) กับศาลมลรัฐ (State Courts) โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>13</sup>

##### (1.1) ศาลสหรัฐ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติไว้เพียงว่า อำนาจตุลาการนั้นอยู่กับศาลสูงสุดศาลหนึ่งและศาลชั้นรองลงมาซึ่งรัฐสภาจะได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งคราว ขณะนี้ศาลสหรัฐประกอบด้วยศาลสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่ถาวร รัฐสภาไม่อาจยุบเลิกได้กับศาลชั้นรองลงมาซึ่งรัฐสภาได้จัดตั้งขึ้น ศาลสหรัฐทั้งหมดดังกล่าวแบ่งได้เป็น 3 ชั้น คือ

(1.1.1) ศาลสูงสุดสหรัฐ (The Supreme Court of the United States) ประกอบด้วยประธานศาลสูงสุด 1 คน และผู้พิพากษาอื่น ๆ อีก 8 คน รวมเป็น 9 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคำแนะนำและด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา ผู้พิพากษาศาลสูงสุดนี้ได้รับแต่งตั้งโดยไม่มีกำหนดเวลา

<sup>13</sup> วีระ ทรัพย์ไพศาล และกนก อินทริมพรรย์. “รายงานการดูงานศาล ณ ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา”. ดุลพาห. เล่ม 1 ปีที่ 28 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2524): 9-24

สำหรับอำนาจของศาลสูงสุดนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

(ก) อำนาจชั้นอุทธรณ์ (Appellate jurisdiction) ในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสูงสุด อำนาจชั้นอุทธรณ์นี้มีลักษณะจำกัดมาก คดีที่จะขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลสูงสุดในการใช้อำนาจชั้นอุทธรณ์นี้ โดยปกติจะต้องได้รับอนุญาตทั้งสิ้นว่ามีความเหมาะสม หรือสำคัญเพียงพอที่จะได้รับการพิจารณาจากศาลสูงสุดคงมีข้อยกเว้น เช่น คดีมีปัญหาว่ากฎหมายของประเทศหรือของมลรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้หรือไม่ คดีที่ขึ้นสู่ศาลสูงสุดซึ่งใช้อำนาจชั้นอุทธรณ์นี้มาจากศาลสหรัฐ ชั้นศาลอุทธรณ์และจากศาลมลรัฐชั้นสูงสุดทั้ง 50 มลรัฐ

(ข) อำนาจชั้นต้น (Original jurisdiction) อำนาจของศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีมาตั้งแต่ต้น โดยไม่มีการผ่านการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต่ำกว่ามาก่อน มีข้อจำกัดเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น อำนาจชั้นต้นนี้อาจเป็น

อำนาจโดยเฉพาะ (Exclusive jurisdiction) คือ คดีต้องเริ่มต้นในศาลสูงสุดเท่านั้น ได้แก่ คดีข้อพิพาทระหว่างมลรัฐ หรือคดีที่เอกอัครราชทูตหรือ ทูตหรือกงสุลของรัฐต่างประเทศเป็นผู้ถูกฟ้อง

อำนาจควบคู่กันกับศาลชั้นล่าง (Concurrent jurisdiction) คือ คดีที่ศาลเริ่มต้นในศาลสูงสุดก็ได้ หรือในศาลชั้นล่างของสหรัฐก็ได้ ได้แก่ คดีซึ่งเอกอัครราชทูตหรือทูตของรัฐต่างประเทศเป็นผู้ฟ้อง คดีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐ และคดีข้อพิพาทระหว่างมลรัฐกับพลเมืองของอีกมลรัฐหนึ่ง

(1.1.2) ศาลอุทธรณ์สหรัฐ (U.S. Court of Appeals) เป็นศาลชั้นกลางมีทั้งหมด 11 ศาล ประจำอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 11 ภาค ภาคแต่ละภาคยกเว้นดิสตริกออฟโคลัมเบีย ซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศและเป็นภาคพิเศษ ประกอบด้วยมลรัฐอย่างน้อย 3 มลรัฐขึ้นไป และในบางภาคก็รวมดินแดนที่อยู่ในความปกครองของสหรัฐอเมริกเข้าด้วย

คดีที่ขึ้นมาสู่ศาลอุทธรณ์ทั้ง 11 ศาล มีทั้งหมดประมาณ 16,500 คดี ปกติคู่ความที่ไม่พอใจกับคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นสหรัฐ มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจได้เสมอ นอกจากนี้ ศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คดีที่

อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลภาษีสหรัฐ และอุทธรณ์คำสั่งของตุลาการฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานบริหารที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ

(1.1.3) ศาลชั้นต้นสหรัฐ (U.S. District Court) มี 9 ศาล ตั้งอยู่ในมลรัฐต่างๆ 89 ศาล โดยมลรัฐหนึ่งต้องมีศาลชั้นต้นสหรัฐอย่างน้อย 1 ศาล บางมลรัฐมี 2 หรือ 3 ศาล มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เท็กซัสและนิวยอร์ก มีอยู่ถึงมลรัฐละ 4 ศาล สำหรับศาลอีก 5 ศาล นั้น ตั้งอยู่ในดิสตริกออฟโคลัมเบีย แดบกลองปานามา เกะกวม เปอร์โตริโก และหมู่เกาะเวอร์จินแห่งละ 1 ศาล ศาลบางศาลแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ หลายแผนกและอาจมีสถานที่นั่งพิจารณาคดีหลายแห่งต่าง ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของคู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี

นอกจากนี้ รัฐสภาของสหรัฐได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทโดยเฉพาะ คือ

(ก) ศาลสิทธิเรียกร้องสหรัฐ (U.S. Court of Claims) ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1855 โดยรู้จักกันในฐานะเป็น “ผู้พิทักษ์มโนธรรมชาติ” เพราะเป็นที่ ๆ พลเมืองไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐบาลสหรัฐเป็นจำเลยเรียกค่าเสียหายสำหรับกรณีต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง โดยรัฐสภาของประเทศยกเว้นความคุ้มกันต่างๆ ที่ให้แก่รัฐบาลเสีย ในศาลนี้รัฐบาลสหรัฐของประเทศจึงมีฐานะเป็นเพียงคู่ความฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ไม่มีสิทธิมากกว่าหรือน้อยกว่าสิทธิของพลเมืองธรรมดาแต่อย่างใดสำหรับคนต่างด้าวและรัฐบาลต่างประเทศนั้นก็อาจยื่นฟ้องคดีอย่างเดียวกันนี้ได้เช่นกัน หากพลเมืองของสหรัฐอเมริกามีสิทธิอย่างเดียวกันนี้ในศาลของประเทศนั้น ๆ

(ข) ศาลอุทธรณ์ภาษีศุลกากรและสิทธิบัตรสหรัฐ (U.S. Court of Customs and Patent Appeals) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คน (รวมทั้งอธิบดีผู้พิพากษา) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำแนะนำและด้วยความเห็นชอบจากวุฒิสภาและดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตตราบเท่าที่มีความประพฤติดีโดยได้รับเงินเดือน ปีละ 42,500 เหรียญสหรัฐ

ศาลนี้ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลภาษีศุลกากรสหรัฐ คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสำนักงานสิทธิบัตร เกี่ยวกับการจดทะเบียนหรือการคัดค้านการจดทะเบียนสิทธิบัตรหรือเครื่องหมายการค้า และคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาษีศุลกากรและการค้าแห่งสหรัฐ องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาของศาลนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน และคำพิพากษาของศาลนี้อาจอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดสหรัฐ ได้แต่ตั้งได้รับอนุญาตก่อน

(ค) ศาลภาษีศุลกากรสหรัฐ (U.S. Customs Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน (รวมทั้งอธิบดีผู้พิพากษา) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา แต่ผู้พิพากษาจะมาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกิน 5 คนไม่ได้ ผู้พิพากษาได้รับเงินเดือนปีละ 40,000 เหรียญสหรัฐและดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิตเท่าที่มีความประพฤติดี ที่ทำการใหญ่อยู่ที่นครนิวยอร์กแต่อาจนั่งพิจารณาคดีตามเมืองทำใหญ่ๆ เป็นครั้งคราวเพื่อความสะดวกของกลุ่มความ

ศาลนี้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดประเภทสินค้าและการประเมินภาษีศุลกากร กล่าวคือ เมื่อมีการนำสินค้าบางอย่างซึ่งจะต้องมีการชำระภาษีศุลกากรให้แก่รัฐบาลสหรัฐเข้ามาในสหรัฐอเมริกา พนักงานศุลกากรตามเมืองท่าต่าง ๆ ที่มีการนำเข้าจะกำหนดประเภทสินค้าและทำการประเมินภาษีถ้าผู้นำเข้าเห็นว่าอัตราภาษีที่จะต้องเสียสูงเกินไปหรือสินค้าของตนถูกห้ามนำเข้าโดยไม่มีเหตุอันควรก็ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลนี้ องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาคนเดียว แต่หากกลุ่มความร้องขอ หรือศาลเห็นสมควรเอง อธิบดีผู้พิพากษาอาจสั่งให้คดีดังต่อไปนี้ มีผู้พิพากษา 3 นายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคือ คดีที่มีประเด็นว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ประกาศหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่หรือคดีที่ต้องการตีความบทบัญญัติของกฎหมายศุลกากร

(ง) ศาลภาษีสหรัฐ (U.S. Tax Court) เดิมตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1924 ในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร มีชื่อว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีสหรัฐ (United States Board of Tax Appeal) ใน ค.ศ.1942 มีการเปลี่ยนชื่อเป็นศาลภาษีแห่งสหรัฐ (The Tax Court of the United States) และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งประธานกรรมการ

เป็นประธานผู้พิพากษา (Presiding Judge) และกรรมการเป็นผู้พิพากษาหลังจากนั้นไม่นาน ก็มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งประธานผู้พิพากษาอีกเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล (Chief Judge) และมีกฏแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยเป็นเสมือนคำพิพากษา และให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์สหรัฐและศาลสูงสุดสหรัฐได้ตามลำดับ และครั้งสุดท้ายใน ค.ศ. 1969 รัฐสภาได้ออกกฎหมายปฏิรูปภาษีพร้อมทั้งจัดตั้งศาลขึ้นเรียกว่า ศาลภาษีสหรัฐ (U.S. Tax Court) ศาลนี้จึงเป็นศาลที่มีประวัติต่อเนื่องมาจากศาลภาษีแห่งสหรัฐนั่นเอง นอกจากนี้มีอำนาจในเรื่องภาษีแล้วในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ศาลนี้ยังมีอำนาจเกี่ยวกับคดีที่คู่สัญญากับรัฐบาลหากำไรเกินควร และหลังจากนั้นก็ยังมีอำนาจเหนือคดีเช่นนี้มาจนถึง ค.ศ. 1971 จึงได้มีการออกกฎหมายให้โอนอำนาจนี้ไปยังศาลสิทธิเรียกร้อง

(1.2) ศาลมลรัฐศาลของแต่ละมลรัฐ มีโครงสร้างแตกต่างกันออกไปตามวิวัฒนาการและความเหมาะสมของมลรัฐนั้น ๆ สิ่งที่ทำให้เกิดความยุ่งยากและสับสนเป็นอันมากในการศึกษาศาลมลรัฐ ก็คือชื่อของศาล กล่าวคือศาลชื่อเดียวกันในมลรัฐต่างกันอาจหมายความว่าศาลต่างชั้นกัน หรือชื่อของศาลนั่นเองอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ เช่น Supreme Court ในมลรัฐนิวยอร์กแทนที่จะหมายความว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ชั้นสูงสุดตามความหมายของถ้อยคำกลับหมายความว่าศาลชั้นต้นที่มีอำนาจทั่วไปหรือมีอำนาจไม่จำกัด นอกจากนี้ ยังมีศาลที่มีชื่อแปลก ๆ เช่น Commonwealth Court ในมลรัฐเพนซิลเวเนีย อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ ว่า มีอยู่ 27 มลรัฐ เช่น นิวยอร์ก เพนซิลเวเนีย และแมสซาชูเซตส์ จัดแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลสูงสุดหรือศาลอุทธรณ์ชั้นที่สุดศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ระดับกลางและศาลชั้นต้น ส่วนมลรัฐที่เหลืออีก 23 มลรัฐ เช่น เมน ฮาวาย และคอนเนกติกัต จัดแบ่งศาลออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลสูงสุดหรือศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น

ศาลสูงสุดนั้นอาจมีชื่อเรียกกันต่างออกไป โดยส่วนมากเรียกว่า Supreme Court หรือ Supreme Court of Appeals ในมลรัฐเคนตักกี แมรีแลนด์ และนิวยอร์ก เรียกว่า Court of Appeals ในมลรัฐคอนเนกติกัต เรียกว่า Supreme Court of Errors ในมลรัฐเมน เรียกว่า Supreme Court of Judicature

สำหรับศาลอุทธรณ์นั้นส่วนใหญ่เรียกว่า Court of Appeals แต่ ในบางมลรัฐ เช่น เพนซิลเวเนีย และนิวเจอร์ซีย์ เรียกว่า Superior Court

ส่วนศาลชั้นต้นแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้นที่มีอำนาจไม่จำกัดซึ่งอาจมีชื่อว่า Circuit Court, Superior Court, District Court, Court of Common Pleas, Chancery Court หรือ Supreme Court, และศาลชั้นต้นมีอำนาจจำกัด โดยในคดีแพ่งมีทุนทรัพย์ที่พิพาท ไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น 1,000 เหรียญสหรัฐ หรือ 2,000 เหรียญสหรัฐ คดีอาญา ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน 6 เดือน 1 ปี 2 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น และทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องด้วย ศาลชั้นต้นประเภทนี้อาจมีชื่อว่า County Court, Court of Common Pleas, District Court, Municipal Court หรือ Justice of the Peace Court นอกจากนี้ยังมีศาลชั้นต้นที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะคดีบางประเภท เช่น ในเรื่องการพิสูจน์ พินัยกรรมการจัดมรดก ความปกครองผู้เยาว์และคนไร้ความสามารถ คดีความสัมพันธ์ ในครอบครัว คดีจราจร คดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ศาลเหล่านี้อาจมีชื่อต่าง ๆ กัน เช่น Probate Court, Surrogate Court, Orphans' Court, Domestic Relations Court, Family Court และ Traffic Court อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐ ศาลที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะคดีบางประเภทนี้เป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

## (2) ประเทศแคนาดา

โครงสร้างของศาลแคนาดา แบ่งเป็นศาลของรัฐและศาลของแคว้น โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>14</sup>

(2.1) ศาลของรัฐแบ่งเป็นศาลสูงสุดของประเทศแคนาดา (Supreme Court of Canada) และศาลของประเทศแคนาดา (Federal Court of Canada) ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

(ก) ศาลสูงสุดของประเทศแคนาดา (Supreme Court of Canada) เป็นศาลสูงสุดของประเทศซึ่งเทียบกับของเราแล้วก็คือศาลฎีกานั้นเอง ศาลนี้ ตั้งอยู่ในกรุงออตตาวาเมืองหลวงของประเทศ ประกอบด้วยประธานศาลซึ่งเรียกว่า Chief Justice of Canada และผู้พิพากษาอื่น ๆ อีก 8 คน องค์คณะในการพิจารณา

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-11

พิพากษาคดีประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คน แต่โดยปกติในทางปฏิบัติมักนั่งพิจารณาพิพากษาเป็นองค์คณะทั้ง 9 คน

(จ) ศาลของประเทศแคนาดา (Federal Court of Canada) แบ่งออกเป็น 2 แผนก หรือ 2 ศาล คือ

ก. แผนกอุทธรณ์ (Appeal Division) หรือศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal หรือ Federal Court of Appeal)

ข. แผนกพิจารณา (Trial Division) หรือศาลชั้นต้น

ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประกอบด้วย Chief Justice of Federal Court of Canada และผู้พิพากษาอื่นอีก 5 คน และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประกอบด้วย Associate Chief Justice of the Federal Court of Canada และผู้พิพากษาอื่น ๆ อีก 9 คน

ศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ มาจากศาลชั้นต้นและ มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของตุลาการฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunal) โดยการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการทบทวนนี้มีจำกัด แต่เฉพาะกรณีที่หน่วยงานที่มีหน้าที่วินิจฉัยนั้นไม่ปฏิบัติตามหลักของความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice)

ศาลชั้นต้นมีองค์คณะคนเดียว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ประเภทที่ Federal Court Act ระบุไว้ เช่น คดีระหว่างราษฎรกับรัฐ แคว้นกับแคว้น สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า การเดินเรือ และคดีอุทธรณ์การประเมินภาษีเงินได้ สำหรับคดีอาญาทั้งหมดอยู่ในอำนาจของศาลของแคว้น อย่างไรก็ตามหากคดีใด ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลใด ๆ ในประเทศก็ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้นนี้

(2.2) ศาลของแคว้น ระบบศาลของแคว้นนั้นยากแก่การอธิบาย และทำความเข้าใจ เพราะศาลชั้นเดียวกันในแต่ละแคว้นอาจมีชื่อไม่เหมือนกัน และชื่อศาลต่างชั้นกันของแคว้นเดียวกัน เมื่อแปลเป็นภาษาไทยแล้วความหมายจะผิดไปจากความเป็นจริงก็มี เช่น ในแคว้นบริติช โคลัมเบีย เรียกศาลอุทธรณ์ว่า Court of Appeal แต่เรียกศาลชั้นต้นว่า Supreme Court ในแคว้นควิเบกเรียกศาลชั้นต้นว่า Supreme Court และในแคว้นออนตาริโอเรียกศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้นรวมกันว่า Supreme Court โดย

แบ่งออกเป็นแผนกอุทธรณ์ (Appeal Division) กับแผนกพิจารณา (Trial Division) อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวรวมกันได้อย่างกว้าง ๆ ว่า ระบบศาลของแคนาดานั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

(ก) ศาลสูงสุด ศาลสูงสุดของประเทศแคนาดา (Supreme Court of Canada) เป็นศาลสูงสุดของแคนาดาด้วย แต่คดีทุกคดีนั้นต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จึงจะขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดได้

(ข) ศาลอุทธรณ์ ซึ่งอาจมีชื่อแตกต่างกันออกไปในแต่ละแคว้น เช่น Court of Appeal, Appeal Division of the Supreme Court, Appellate Division of the Supreme Court มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น ข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์มีไม่มากนัก คือ คดีแพ่งมักมีการอุทธรณ์ได้ โดยไม่มีข้อจำกัด ส่วนคดีอาญานั้น หากเป็นคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ (summary offence) คือ คดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 500 เหรียญแคนาดา ก็อุทธรณ์ได้แต่ในปัญหาข้อกฎหมาย คดีที่ขึ้นมาสู่ศาลอุทธรณ์นี้จึงมีจำนวนมาก ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของแคว้นควิเบกท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า จะมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ สำหรับองค์คณะในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีนั้นประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน แต่ในคดีที่มีความสำคัญมักนั่งเป็นองค์คณะ 5 คน

(ค) ศาลชั้นต้น อาจแบ่งออกได้เป็นศาลชั้นต้นที่มีอำนาจไม่จำกัด และศาลชั้นต้นที่มีอำนาจจำกัด

ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจไม่จำกัดในแต่ละแคว้นอาจมีชื่อต่างกัน เช่น Supreme Court, High Court, Trial Division, Queen's Bench Division มีอำนาจทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา คดีที่ขึ้นศาลชั้นต้นประเภทนี้ คือ คดีที่อยู่นอกอำนาจของศาลชั้นต้นที่มีอำนาจจำกัด

ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจจำกัด ได้แก่ County Court หรือ District Court ซึ่งมีอำนาจจำกัด ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เช่น ทุนทรัพย์ไม่เกิน 3,000 เหรียญแคนาดา หรือไม่เกิน 7,500 เหรียญแคนาดา แต่ในบางแคว้นคู่ความอาจตกลงให้พิจารณาคดีที่มีทุนทรัพย์เกินกว่าข้อจำกัดได้ สำหรับคดีอาญานั้นก็เป็นการพิจารณาโดยมีลูกขุน เช่น

กัน ยกเว้นความผิดบางอย่างที่ร้ายแรง เช่น ฆ่าคนเท่านั้น ที่ต้องพิจารณา โดยศาลชั้นต้นที่มีอำนาจไม่จำกัด

ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจจำกัดอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ Provincial Court หรือ Magistrates' Court มีอำนาจเกี่ยวกับคดีแพ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น ทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 เหรียญแคนาดา บ้าง 750 เหรียญแคนาดา บ้าง ส่วนคดีอาญาก็เป็นคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ (Summary Offence) ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 500 เหรียญแคนาดา คดีจราจร และคดีอาญาที่จำเลยเลือกให้มีการพิจารณาแบบรวบรัด (Summary trial) คือ พิจารณาโดยไม่มีลูกขุน ได้ส่วนมูลฟ้องคดีอาญา คดีเกี่ยวกับครอบครัวในเรื่องคำอุปการณณ์เลี้ยงดูต่าง ๆ ความปกครองดูแลบุตร และคดีอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกี่ยวกับครอบครัว เช่น ทอดทิ้งเด็ก

### (3) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งศาลยุติธรรมออกเป็น 3 ระดับ คือ <sup>15</sup>

(3.1) ศาลสูงสุด (The Supreme Court) มีอยู่ศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงโตเกียว ประกอบด้วยประธานศาลสูงสุด (Chief Justice) หนึ่งนาย และผู้พิพากษาศาลสูงสุดอีก 14 นาย พระเจ้าจักรพรรดิ เป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลสูงสุดโดยการเสนอชื่อจากคณะรัฐมนตรี และมีฐานะเท่ากับนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้พิพากษาศาลสูงสุดอีก 14 นาย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้งนี้จะต้องให้ประชาชนออกเสียงรับรองในการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากการแต่งตั้งนั้น และต้องให้ประชาชนออกเสียงรับรองในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกระยะ 10 ปี หากในการออกเสียงรับรองนี้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเห็นควรให้ปลดผู้พิพากษาคณใด ผู้พิพากษาคณนั้นจะต้องออกจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญ ม.79) ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกนายมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีของทางฝ่ายบริหารประธานศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกนายมีเลขานุการส่วนตัว (Private Secretary) ซึ่งเป็นข้าราชการศาลประจำตำแหน่ง

<sup>15</sup> ชัยชาญ วิบุญศิลป์ และเสรี ชุมहनอม. “รายงานการไปดูงาน ณ ต่างประเทศ”, ดุษฎีสาร, เล่ม 3 ปีที่ 26 , พฤษภาคม – มิถุนายน 2522 หน้า 10-14

องค์คณะผู้พิพากษาศาลสูงสุดมี 2 ประเภท คือ สำหรับ Petty Bench มี 5 นาย และ Grand Bench ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกคนที่นั่งพิจารณาคดีเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หรือ ในคดีที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาที่เคยมีมาก่อน

ศาลสูงสุดของประเทศ นอกจากมีอำนาจพิจารณาคดีที่ฎีกามาจากศาลสูง (High Court) ซึ่งเป็นการฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ในเรื่องที่อ้างว่าขัดต่อตัวบทกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นสถาบันที่มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ การโยกย้ายผู้พิพากษาทั่วประเทศ และการแต่งตั้งโยกย้าย เจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ

(3.2) ศาลสูง (The High Courts) มีทั้งหมด 8 ศาล ตั้งอยู่ในกรุงโตเกียวหนึ่งศาล และในเมืองใหญ่ ๆ อีกแห่งละศาล กระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งแบ่งเขตเป็นภาคทั้งหมด 8 ภาค มีสาขาอีก 6 แห่ง การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดรวมทั้งประธานศาลสูง คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลสูงสุดเสนอไป ผู้พิพากษาศาลสูงเหล่านี้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 10 ปี แต่มีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป จำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดมีประธานศาลสูง 8 นาย ผู้พิพากษาศาลสูงรวม 275 นาย

ศาลสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์จากศาล District Courts มีศาลครอบครัว และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฎีกาจากศาล District Courts ในคดีแพ่งที่อุทธรณ์มาจากศาล Summary Courts คดีดังกล่าวถ้าคู่ความตกลงกันให้อุทธรณ์ไปยังศาลสูง โดยข้ามศาล District Courts ก็ได้ เรียกว่า Jumping Appeal ในคดีอาญา ศาลสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาล Summary Courts โดยไม่ผ่านศาล District Courts อย่างเช่นในคดีแพ่งที่ได้กล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ ศาลสูงยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะเป็นศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทเช่นคดีเลือกตั้ง (Election Disputes) การขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้บุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (Mandamus Proceeding) คำร้องเกี่ยวกับ Habeas Corpus และคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

(Insurrection) สำหรับคดีที่อุทธรณ์คำชี้ขาดของคณะกรรมการ Fair Trade และ Patent Office ด้วย

องค์คณะผู้พิพากษาศาลสูงมี 3 นาย เว้นแต่คดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและคดีที่อุทธรณ์คำชี้ขาดของคณะกรรมการ Fair Trade ต้องพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะ 5 นาย ประธานศาลสูงมีเลขานุการส่วนตัว (Private Secretary) ซึ่งเป็นข้าราชการศาลประจำตำแหน่งเช่นเดียวกับศาลสูงสุด

### (3.3) ศาลชั้นต้น แบ่งออกเป็น

(ก) ศาล District Courts เทียบเท่าศาลจังหวัดของเรา มีอยู่ 55 ศาลตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ และมีสาขาของศาลนี้อีก 244 แห่ง มีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมด 817 นาย และผู้ช่วยผู้พิพากษาอีก 442 นาย เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปในชั้นต้นและทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์สำหรับคดีที่อุทธรณ์มาจากศาล Summary Courts ในคดีแพ่ง

องค์คณะผู้พิพากษาในศาลนี้มี 2 ประเภท คือ 3 นาย และนายเดี่ยว แล้วแต่ประเภทของคดีแต่สำหรับคดีที่อุทธรณ์มาจากศาล Summary Courts ต้องพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะผู้พิพากษา 3 นาย

(ข) ศาล Family Courts ศาลครอบครัวและสาขา ตั้งอยู่ในอาคารเดียวกันกับศาล District Courts และสาขาทั่วประเทศ เว้นแต่ในกรุงโตเกียวที่มีศาลครอบครัวเป็นเอกเทศต่างหาก มีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมด 200 นาย และผู้ช่วยผู้พิพากษา 152 นาย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว (Domestic Relations) เว้นแต่คดีฟ้องหย่าซึ่งเป็นอำนาจของศาล District Courts และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด รวมทั้งคดีที่ผู้ใหญ่กระทำผิดต่อเด็กหรือเยาวชนด้วย และมีองค์คณะผู้พิพากษานายเดี่ยวด้วยกับการใช้ระบบพนักงานคุมความประพฤติเป็นเครื่องมืออย่างกว้างขวาง

(ค) ศาล Summary Courts เทียบได้กับศาลแขวงของไทย จัดตั้งอยู่ตามเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ มีจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมด 719 นาย หรือศาลที่พิจารณาคดีโดยรวบรัด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาเล็ก ๆ น้อย ๆ กล่าวคือ คดีแพ่ง

ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300,000 บาท และคดีอาญาเล็กน้อย ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้องค์คณะผู้พิพากษานายเดียว

### 2.3.2 ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่ทำให้มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง เรียกศาลนี้ว่า ศาลปกครอง โดยศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีแพ่งและอาญานั้น นอกจากนี้ ในประเทศที่ยังใช้ระบบศาลคู่ ยังมีการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(1) ประเทศที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า “สภาแห่งรัฐ” หรือ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ได้แก่ ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เป็นต้น โดยมีรายละเอียดแต่ละประเทศดังนี้.

#### (1.1) ประเทศฝรั่งเศส

ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในปี ค.ศ. 1799 แต่ในช่วงแรกรับผิดชอบในเรื่องร่างกฎหมาย และเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารต่อมาในปี ค.ศ. 1872 ได้มีการตรากฎหมาย ให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง โดยที่ฝ่ายบริหารไม่ส่งมอบอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป<sup>16</sup>

การจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐ ได้มีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>17</sup>

#### (1.1.1) โครงสร้างของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีบุคลากรในระดับตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งหมด 303 คน โดยบุคลากรส่วนหนึ่งไปช่วย

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540, หน้า 27

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29

ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นภายนอกสภาแห่งรัฐ และมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐจริงเพียง 197 คน

สภาแห่งรัฐ ได้มีการจัดองค์คณะในการพิจารณาทั้งหมด 6 องค์คณะ คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ คณะสังคม คณะพิจารณาคดี และคณะรายงานประจำปีและวิจัย ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มได้ 3 กลุ่ม คือ

(1) คณะที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล ได้แก่ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ และคณะสังคม

(2) คณะที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง ได้แบ่งออกเป็น 10 คณะย่อย เป็นคณะพิจารณาคดี

(3) คณะที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีการจัดทำรายงานประจำปีและดำเนินการศึกษาวิจัย เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย ได้แก่ คณะรายงานประจำปีและวิจัย

นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐมี “หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ” ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการจำนวน 270 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นจำศาล งานเลขานุการและงานทางธุรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐ<sup>18</sup>

#### (1.1.2) อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ

(1) สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม 5 ประการ คือ<sup>19</sup>

(ก) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหาร

ราชการ

(ข) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล

(ค) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย

(ง) เป็นศาลปกครองโดยมีอำนาจหน้าที่ตาม (2)

(จ) เป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30

(2) ในการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองนั้น สภาแห่งรัฐมี 4 ฐานะด้วยกัน คือ

(ก) เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎฎีกาหรือคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

(ข) เป็นศาลอุทธรณ์ พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง

(ค) เป็นศาลฎีกา พิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d' appel)

(ง) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกา คำวินิจฉัยของศาลปกครอง ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ( Juridictions administratives spées) ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

#### (1.2) ประเทศเบลเยียม

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศเบลเยียมยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1946 ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ โดยให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่คล้ายกับประเทศฝรั่งเศส

การจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐได้มีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>20</sup>

##### (1.2.1) โครงสร้างของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐประกอบไปด้วยสภาแห่งรัฐและองค์กรบริหารของสภาแห่งรัฐ ได้แก่ สำนักงานศาล สำนักงานข้อมูลทางกฎหมายและสำนักงานพนักงานคดีปกครอง

องค์กรประกอบของสภาแห่งรัฐ มีประธานและรองประธาน 1 คน หัวหน้าคณะ 8 คน และสมาชิกสภาแห่งรัฐอีก 20 คน รวม 40 คน

สภาแห่งรัฐได้ทำหน้าที่ 2 ฝ่าย คือ

(1) ฝ่ายร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รัฐบาล

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38

(2) ฝ่ายที่ปรึกษาและพิจารณาคดี (Section d' Administration) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย

(1.2.1) อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ<sup>21</sup>

(1) พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองเฉพาะเรื่อง) ในฐานะศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย

(2) พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่องทั้งนี้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

(3) พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล

(4) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(1.3) ประเทศอิตาลี

(1.3.1) ระบบศาลปกครองของประเทศอิตาลี

(1) กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของอิตาลีเป็นระบบผสมกล่าวคือ การพิจารณาพิพากษาคดี หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับฝ่ายปกครองนั้น ส่วนหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและอีกส่วนหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(2) ระบบศาลปกครองของอิตาลีประกอบด้วยศาลปกครอง 2 ประเภทคือ

(ก) ศาลปกครอง “ทั่วไป” ซึ่งมีอยู่ 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นระดับภาค และสภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นสูงโดยศาลปกครอง “ทั่วไป” นี้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38

(ข) ศาลปกครองเฉพาะเรื่อง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน และศาลภาษี เป็นต้น

### (1.3.2) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐอิตาลี

#### 1.3.2.1 การจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของอิตาลี

(1) สภาแห่งรัฐของอิตาลี (Consiglio di Stato) ประกอบด้วยประธานหัวหน้าคณะ 15 คน และสมาชิกสภาแห่งรัฐ (conseil d'Etat) จำนวน 72 คน รวมทั้งหมด 88 คน

(2) สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

(ก) ฝ่ายให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งมีอยู่ 3 คณะ

(ข) ฝ่ายพิจารณาคดี ซึ่งมีอยู่ 3 คณะ

#### 1.3.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ 5 ประการ คือ

- (1) พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล
- (2) พิจารณาร่างสัญญาที่สำคัญของรัฐ
- (3) ให้คำปรึกษาแห่งรัฐมนตรี
- (4) พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรที่มีต่อประธานาธิบดี และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรี
- (5) พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

### (1.3.3) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น

(1) ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในระดับภาคซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 22 ศาล โดยแต่ละศาลประกอบด้วยหัวหน้าศาล 1 คน และผู้พิพากษาอีกอย่างน้อย 5 คน

(2) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โจทก์ฟ้องว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และปัญหาข้อกฎหมายด้วย เช่น ฟินแลนด์ เป็นต้น

#### (2.1) ประเทศฟินแลนด์

##### (1) ระบบศาลปกครองของประเทศฟินแลนด์<sup>22</sup>

(1.1) ประเทศฟินแลนด์ใช้ระบบ “ศาลคู่” กล่าวคือ มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

(1.2) ระบบศาลปกครองของประเทศฟินแลนด์มี 2 ชั้นศาล คือ

(ก) ศาลปกครองชั้นต้น

(ข) ศาลปกครองสูงสุด

(1.3) การวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาททางปกครองบางประเภทยังอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยประชาชนต้องร้องทุกข์ต่อสภาจังหวัด กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ทโดยสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้

(1.4) นอกจากศาลปกครองชั้นต้น ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยทั่วไปแล้ว ยังมีศาลปกครองเฉพาะด้านอีกด้วย เช่น ศาลภาษีและศาลพิจารณาคดีเกี่ยวกับน้ำ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้านเหล่านี้อาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง

(1.5) หน่วยธุรการของศาลปกครองชั้นต้น คือ กระทรวงมหาดไทย

##### (2) โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองสูงสุด<sup>23</sup>

(2.1) ศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย ประธานตุลาการประจำ 20 คนและตุลาการวิสามัญ (ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาช่วยงานเป็นระยะเวลาจำกัด)

<sup>22</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-77

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน.

อีก 12 คน และมีพนักงานผู้ทำสำนวน (rapporteurs) อีกประมาณ 35 คน

(2.2) ศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกเป็น 4 คณะ และมีเลขาธิการ 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการและเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการธุรการ

(3) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครอง เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล อาทิ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

### 3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีระบบศาลที่แบ่งแยกตามหน้าที่ถึง 6 ระบบศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม ศาลภาษี และศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละระบบศาลมีศาลชั้นต้นและศาลสูงของตนเอง<sup>24</sup>

ศาลปกครองมีการจัดองค์กร 2 ระดับ คือ ในระดับมลรัฐ และสหพันธ์รัฐ ดังนี้<sup>25</sup>

#### (3.1.1) ระดับมลรัฐ

(1) ศาลปกครองชั้นต้นในระดับมลรัฐแบ่งออกเป็นองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ 2 คน

(2) ศาลปกครองชั้นสูงในระดับมลรัฐแบ่งออกเป็นองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 คน แต่ในบางมลรัฐกำหนดให้มีตุลาการกิตติมศักดิ์เพิ่มขึ้นอีก 2 คน รวมทั้งหมด 5 คน

#### (3.1.2) ระดับสหพันธ์รัฐ

(1) ศาลปกครองสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วยประธานและตุลาการอีก 69 คน รวมทั้งหมด 70 คน

(2) ศาลปกครองสหพันธ์รัฐ แบ่งออกเป็นองค์คณะพิจารณาฎีกาจำนวน 11 องค์คณะ องค์คณะพิจารณาคดีวินัยสำหรับข้าราชการสหพันธ์รัฐ 2 องค์คณะ และองค์คณะพิจารณาคดีวินัยทหาร 2 องค์คณะ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

(3) องค์คณะพิจารณาฎีกา ประกอบด้วยหัวหน้าคณะและตุลาการอีก 4 คน รวมทั้งหมด 5 คน ส่วนองค์คณะพิจารณาคดีวินัยประกอบด้วยตุลาการอาชีพ 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์ (ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการทหาร) 2 คน

## 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองประเทศไทย<sup>26</sup>

### 2.4.1 ความเป็นมา

แนวความคิดและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพอแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ

(1) ช่วงแรก (พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2516) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าควรหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

(2) ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2538) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลคู่”

(3) ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2538 – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่

(1) ช่วงแรก (พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2516) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าควรหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ พยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นในประเทศไทยในลักษณะเดียวกันกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสขึ้น และมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับศาลปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2489 แต่ไม่มีข้อสรุปว่าให้รอการพิจารณาไว้

<sup>26</sup> สรุปจากชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยูชน, 2542, หน้า 79-110

ก่อน เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยได้เชิญไปจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นแทน ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกแต่ก็ระงับไป เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งนั้น ได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง การอภิปรายในที่ประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง ระหว่างฝ่ายที่เห็นสมควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และในที่สุดแนวความคิดแรกได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ดังปรากฏพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ

(2) ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517 – 2538) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลเดียว” หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลคู่”

ภายหลังจากได้ข้อสรุปแล้วว่า สมควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่ก็ยังมีความพยายามที่จะผลักดันให้ศาลปกครองอยู่ในระบบของศาลยุติธรรม และยังได้มีการเสนอแนวความคิดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรในสังกัดของรัฐสภาด้วย ดังปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยนายญาติ ไหวดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น

ในปี พ.ศ. 2521 กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาฯก็รับหลักการ แต่ได้มีการยุบสภาเสียก่อน ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไปจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อคณะ

รัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรมตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 รวม 2 ประการ คือ

ประการแรกไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของ กระทรวงยุติธรรม (ที่เสนอให้จัดตั้ง “ศาลปกครอง” ในระบบศาลยุติธรรม ตาม “ระบบศาลเดี่ยว”)

ประการที่สองมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง

แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนฯ จึงได้ระงับไป ต่อมารัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ “พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี” และได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.)” ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นประธานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบ งานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง” โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง นโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการในการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ ฯลฯ และการจัดตั้งศาลปกครอง ตามนโยบายของรัฐบาล

ก่อนที่ คณะกรรมการการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) จะนำมาตราการและแผนงานดังกล่าวข้างต้น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่องการจัดตั้ง ศาลปกครอง ตามนโยบายของรัฐบาล ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2536 ซึ่งในการเปิดการสัมมนา ดังกล่าวนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้กล่าวว่าการดำเนินการของ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ที่จะให้มีการพัฒนา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่เป็น ศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบนั้นเป็นการดำเนินการที่ตรงกับแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เตรียมการไว้แล้ว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อพิจารณาไปพร้อมกันกับมาตราการและแผนงานที่คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) กำลังจะเสนอขึ้นมา

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา คือ สถาบันที่ปรีกษาราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยศาลปกครองและคณะกรรมการร่างกฎหมายโดยให้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองด้วย ซึ่งการจัดองค์กรตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นความพยายามในการผสมผสานกันระหว่างระบบศาลปกครองของเยอรมันและระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส และมีส่วนคล้ายคลึงกับการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของประเทศอียิปต์ที่ให้ศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ แต่ก่อนที่ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) จะนำร่างกฎหมายและมาตราการและแผน

งาน ดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538

(3) ช่วงที่สาม (พ.ศ.2538 – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่

ในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา 195 – 195 เบญจ

“มาตรา 195 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 195 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครอง พ้นจากตำแหน่ง ก่อนเข้ารับหน้าที่ครั้งแรก ตุลาการในศาลปกครองต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 195 ทรี การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 195 จัตวา การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดี และวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

มาตรา 195 เบญจ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

สำหรับเจตนารมณ์ของการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ .....) พุทธศักราช..... (ซึ่งมีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานฯ) ครั้งที่ 28 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2537 และ ครั้งที่ 29 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2537 ว่าคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

(1) เห็นควรให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็น “ระบบศาลคู่” แยกออกจากศาลยุติธรรมโดยมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการของศาลปกครอง ควรจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนศาลปกครองนั้นควรจะพัฒนาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) เห็นควรยืนยันให้เรียกชื่อองค์กรชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาลปกครอง”

(3) การแต่งตั้งประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุด ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน แต่เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. .... ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดและชัดเจนแล้ว จึงเห็นว่าไม่ควรบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองคือร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมากกว่า

เมื่อรัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึงรวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัยเป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน....”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึงนั้น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มอบนโยบายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มี การจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมและให้แยกศาลปกครองจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ได้เสนอความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..... ) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ได้มีการยุบสภาผู้ราษฎรเสียก่อน การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงได้ระงับไป

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจนไว้ในข้อ 1.3 ว่า รัฐบาลจะ “เร่งรัดผลักดัน.... ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบ ศาลยุติธรรมโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มอบหมายให้สำนักงานฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... ที่เคยนำเสนอให้รัฐบาลที่แล้วต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อมีบัญชาให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

นายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชา เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2539 เห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... ของกระทรวงยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเช่นกัน ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายมนตรี พงษ์พานิช) ได้มีบัญชาให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ทั้งสองฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมเสนอแล้ว มีมติมอบให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ รังสิตพล) รองนายกรัฐมนตรี (นายมนตรี พงษ์พานิช) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอไปพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอโดยให้พิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าวข้างต้น ก็ได้มีการกีดกันการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลโดยกระทรวงยุติธรรม และมีการสนับสนุนการจัดตั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แต่ในที่สุดแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน จึงได้ดำเนินการดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายมนตรี พงษ์พานิช) มีบัญชาให้นำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองรวมสองฉบับ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติมอบให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ รังสิตพล) รองนายกรัฐมนตรี (นายมนตรี พงษ์พานิช) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) และรัฐมนตรีว่า

การกระทรวงยุติธรรม รับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไปพิจารณา โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

2. ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้กำหนดประเด็น ดังนี้

2.1 มีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่ และจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินในขณะนี้หรือไม่

2.2 การพิจารณาคดีปกครองในเวลาที่ผ่านมามีทำกันอย่างไร

2.3 รัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน และมติคณะรัฐมนตรีเท่าที่ปรากฏจนถึงขณะนี้ มีหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองอย่างไร

2.4 ถ้ามีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองการจัดตั้งศาลปกครองให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนควรคำนึงถึงสิ่งใดบ้าง

3. ในการพิจารณาประเด็นเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีได้ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมจัดทำเอกสารรายงานสรุปความเป็นมาและเสนอความคิดเห็น รวมทั้งได้ขอให้หน่วยงานอื่นๆ เสนอความเห็นประกอบ และได้เชิญผู้ที่เคยเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมมาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาตลอดจนรับฟังการเสนอความคิดเห็นและการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการ คณะทำงานฝ่ายผู้พิพากษา และสื่อมวลชน ปรากฏผลการพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ 1 มีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่ และจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการในขณะนี้หรือไม่

ความคิดและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และเคยมีการเสนอร่างกฎหมายในเรื่องนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ต่อจากนั้นก็มีความพยายามอีกหลายครั้งแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ

ในปัจจุบันมีคดีปกครองเกิดขึ้นเป็นอันมาก การพิจารณาวินิจฉัยคดีเหล่านี้ต้องทำในศาลยุติธรรม และใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปซึ่งไม่

เหมาะสมและอาจไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือราษฎรผู้เป็นคู่กรณี ในต่างประเทศก็ได้มีความพยายามขอให้จัดตั้งศาลปกครองหรือปรับปรุงองค์กรและกลไกในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเป็นลำดับ ในประเทศไทยเองก็มีการเรียกร้องให้จัดตั้งศาลปกครองเช่นกัน จนถึงกับบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกฎหมายอื่นๆ แต่โดยเหตุที่มีได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการจัดตั้งไว้ประกอบกับยังมีบางประเด็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติ การจัดตั้งศาลปกครองจึงได้รอมานจนถึงปัจจุบันนี้

ในขณะนี้ กระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองรุนแรงขึ้นเป็นลำดับข้อเรียกร้องหนึ่งในกระแสดังกล่าวคือการขอให้จัดตั้งศาลปกครองเพื่อสร้างมาตรการและแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการระงับความเดือดร้อนของประชาชนในคดีปกครองและในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา นับแต่ พ.ศ. 2535 ทุกฝ่ายก็แสดงความประสงค์ที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาในแง่ประวัติวิวัฒนาการอันยาวนาน เหตุผลทางวิชาการ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และกระแสเรียกร้องทางการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีศาลปกครอง และจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการ ในขณะนี้ เพราะการเสนอร่างกฎหมายและการเตรียมความพร้อมของผู้เกี่ยวข้องต้องใช้เวลา หากไม่เริ่มต้นโดยเร่งหาข้อยุติในเชิงนโยบายและนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้เรื่องเลื่อนไหลไปตามขั้นตอนโดยเร็วแล้ว จะต้องใช้เวลาอีกยาวนานมาก การปฏิรูปการเมืองและการจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนี้ไม่ควรมีผลกระทบต่อการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในส่วนของรัฐบาลและรัฐสภาแต่อย่างใด ตรงกันข้ามการเร่งดำเนินการในส่วนของรัฐบาลจะแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงและอาจเป็นแนวทางให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาการยกเว้นบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยศาลได้คล่องตัวและเป็นระบบยิ่งขึ้น

## ประเด็นที่ 2 การพิจารณาคดีปกครองในเวลาที่ผ่านมาทำกันอย่างไร

มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเสมอมาว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล” แนวความคิดที่ถือกันมาในประเทศไทยก็คือ อรรถคดี หมายถึง คดีแพ่งและอาญา แม้ในต่างประเทศจะมีการจัดเอาคดีปกครองแยกออกมาเป็นอีกประเภทหนึ่ง แต่ในประเทศไทยได้ถือกันมาโดยตลอดว่า คดีปกครองเป็นคดีแพ่ง ประเภทหนึ่ง การ

ฟ้องร้องและดำเนินคดีต้องทำอย่างคดีแพ่ง ในศาลแพ่งและใช้วิธีพิจารณาความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตลอดจนวินิจฉัยโดยใช้หลักกฎหมายแพ่ง

ถ้าจะถือเอาตามความสะดวกและข้อจำกัดด้านบุคลากร ตลอดจนความพร้อมอื่น ๆ แล้ว อาจถือเช่นนั้นได้ แต่แท้จริงแล้ว คดีปกครองมิใช่คดีแพ่ง เพราะ

1. คดีปกครอง มิใช่คดีทั่วไปที่ราษฎรฟ้องราษฎรกันเอง เป็นคดีพิสดัญญาครอบครั้ว มรดก ละเมิดหรือหนี้ หากแต่เป็นคดีที่ราษฎรพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่ราษฎรกล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าตนสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ประเด็นในคดีปกครองจึงมิใช่เรื่องที่โจทก์ฟ้องจำเลย เพื่อขอให้ศาล จำคุกหรือปรับจำเลย หรือขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์ขอขมาโจทก์หรือชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยให้โจทก์ หากแต่เป็นเรื่องที่ตั้งประเด็นขอให้ศาลวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ ในทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น อ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรือไม่อนุมัติโดยไม่ชอบกฎหมาย สั่งเพิกถอนใบอนุญาตของโจทก์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกกฎกระทรวงมาขัดกับกฎหมายแม่บท โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐทำพิสดัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทานต่าง ๆ เป็นต้น คำว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงความล่าช้า การสั่งในทางที่เป็นโทษ การกระทำที่ผิดขั้นตอน ผิดแบบแผน ผิดกฎหมาย ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจโดยไม่มีเหตุผลสมควร คำขอที่จะให้ศาลปกครองวินิจฉัยก็คือ การขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งการเสียใหม่ให้ถูกต้อง เช่น ให้รวดเร็วขึ้นให้อนุมัติเรื่องนั้น ๆ ให้ยกเลิกคำสั่งเดิมแล้วสั่งใหม่ หรือไม่ออกกฎหรือระเบียบใหม่ เป็นต้น

ประเด็นที่ 3 รัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี มีหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องศาลปกครองอย่างไร

ในขณะนี้ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายของคณะ

รัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องศาลปกครองได้วางแนวทางการจัดตั้งไว้ค่อนข้างชัดเจน ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ได้กล่าวถึงศาลปกครองไว้ชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยกล่าวถึงโครงสร้างของศาลต่าง ๆ ในประเทศไทยไว้ในหมวด 8 ว่าด้วย ศาล ว่ามี 4 ประเภท ดังนี้

- (1) ศาลยุติธรรม ดังที่ปรากฏในมาตรา 192-193
- (2) ศาลทหาร ดังที่ปรากฏในมาตรา 194
- (3) ศาลปกครอง ดังที่ปรากฏในมาตรา 195-195 ตร
- (4) ศาลอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นต่อไปและไม่ถือเป็นศาลยุติธรรม ดังที่ปรากฏ

ในมาตรา 195 จัตวา

ในกรณีของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งศาลปกครอง แยกจากศาลยุติธรรม ดังนี้

(1) ศาลยุติธรรม เรียกบุคคลากรว่า ผู้พิพากษา ตามมาตรา 192 ส่วนศาลปกครอง เรียกบุคคลากรว่า ตุลาการในศาลปกครอง ตามมาตรา 195 ทวิ

(2) ศาลยุติธรรม มีวิธีพิจารณาความของตนเอง โดยทั่วไปใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนศาลปกครองจะมีวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างหากตามมาตรา 195 จัตวา

(3) ศาลยุติธรรม ต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณตนเองของผู้พิพากษามาตรา 192 ส่วนศาลปกครองจะมีการถวายสัตย์ปฏิญาณตนเองของตุลาการต่างหากตามมาตรา 195 ทวิ

(4) ศาลยุติธรรม มีคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลเพื่อความเป็นอิสระตามมาตรา 193 ส่วนศาลปกครอง ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลแยกออกมาต่างหากตามมาตรา 195 ตร

สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องโครงสร้างและสังกัดทางธุรการของศาลปกครองนั้น ปรากฏจากรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ครั้งที่ 29 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2537 ดังนี้

“ผลการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นศาลปกครองที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติเป็นดังนี้

- 1) เห็นควรให้มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ และเห็นควรกำหนดแนวทางหรือกรอบการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นระบบศาลคู่ แยกออกจากศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการได้ตั้งเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองไว้ว่าหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการของศาลปกครอง ควรจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนศาลปกครองนั้นควรจะพัฒนาจากคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 2) ที่ประชุมเห็นควรยืนยันให้เรียกชื่อองค์กรชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาลปกครอง”
- 3) ที่ประชุมได้มอบหมายให้อนุกรรมการยกร่างไปพิจารณากร่างตามหลักการดังกล่าว และนำข้อคิดและข้อสังเกตของกรรมการแต่ละท่านไปประกอบการพิจารณา โดยให้ยึดตามร่างที่คณะกรรมการขอเสนอแก้ไข รวมทั้งประสานงานกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบว่า ร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสอดคล้องกับหลักการที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบหรือไม่”

2. ส่วนนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ซึ่งแสดงต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2537 ในเรื่องศาลปกครองมีดังนี้

“1.3 ..... ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายของคณะรัฐมนตรีนับแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ค่อนข้างคล้อยไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนายชวน หลีกภัย เมื่อ พ.ศ. 2535 ข้อ 1.9 กำหนดว่า “พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี”

นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อ พ.ศ. 2538 ข้อ 1.5.2 กำหนดว่า “ปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทั้งทางปกครองทางแพ่ง

และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน”

3. สำหรับมติคณะรัฐมนตรีที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ คือ มติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลชุด พล.อ. ชชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ซึ่งในครั้งนั้นกระทรวงยุติธรรม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย โดยมีมติว่า ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรม และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งเป็นศาลปกครอง

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาหลักการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีแล้ว สรุปได้ว่า

1. ให้มีศาลปกครอง เรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”
2. จัดตั้งศาลปกครองในระบบคู่ขนานกับศาลยุติธรรม
3. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เดิม) เป็นหน่วยงานทางธุรการรองรับการจัดตั้งศาลปกครอง

ประเด็นที่ 4 การจัดตั้งศาลปกครองให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ควรคำนึงถึงสิ่งใดบ้าง

การจัดตั้งศาลปกครองให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. ความเป็นอิสระของศาลปกครอง สิ่งที่ต้องเถียงกันและยังไม่ได้ข้อยุติตลอดเวลาที่ผ่านมา คือ หน่วยงานทางธุรการของศาลปกครอง ซึ่งบางคนเรียกว่า “สังกัด” เมื่อใช้คำว่า “สังกัด” จะทำให้เห็นภาพการฝักใฝ่ การไม่เป็นกลาง การรับฟังคำสั่งคำบัญชาเหมือนกรณีที่เราใช้กันว่า “เจ้าสังกัด” “ได้สังกัด” แท้จริงแล้วคำว่า “หน่วยงานธุรการ” คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ระบบงานธุรการ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นอำนาจของศาลปกครองโดยเฉพาะอยู่แล้ว ขณะเดียวกันจะเห็นได้ว่าในคดีอาญา

ทั่วไป กว่าคดีจะขึ้นสู่ศาล ย่อมจำเป็นต้องมีการสืบสวน สอบสวน ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ส่วนในคดีปกครองการจะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นฝ่ายสืบสวน สอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานย่อมเป็นไปได้ ครั้นจะตัดกระบวนการนี้ออกไปก็จะเป็นไปไม่ได้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานทางธุรการเข้ามาดำเนินการด้านนี้ ซึ่งการพูดถึงหน่วยงานทางธุรการ คือ การกล่าวถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เสนอต่อศาลปกครองคู่เดียวกัน พนักงานสอบสวนนั่นเอง ปัญหาในขณะนี้ จึงมีข้อที่ว่า ผู้พิพากษาศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือกระทรวงยุติธรรมจะมีประสบการณ์มากกว่ากัน แต่เป็นเรื่องที่ว่าหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ด้านนี้หน่วยใดมีประสบการณ์และเคยทำงานด้านนี้มากกว่ากัน ซึ่งเมื่อพิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนคดีปกครองมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 จึงมีเหตุควรเชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีประสบการณ์ในการเป็นหน่วยงานทางธุรการอยู่ไม่น้อย

ส่วนองค์กร ที่เป็นศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง นั้นจำเป็นต้อง “อิสระ” “เป็นกลาง” “ปลอดจากการถูกแทรกแซง” อยู่แล้ว เพราะจะต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย” จึงไม่มีทางที่จะกดขี่บังคับให้ศาลปกครองสูญเสียความเป็นอิสระไปได้ แนวทางที่จะสร้างหรือประกันความเป็นอิสระของศาลปกครองก็คือการถามว่าทุกวันนี้ ศาลยุติธรรมดำรงความเป็นอิสระอยู่ได้ เพราะปัจจัยใดซึ่งจะต้องสร้างหรือนำปัจจัยอย่างเดียวกัมนั้นเองมาใช้กับศาลปกครองให้จงได้ เช่น หลักประกันเรื่องคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) หลักประกันเรื่องเงินเดือน หลักประกันเรื่องวิธีพิจารณาที่ปลอดจากการถูกแทรกแซงหรือเบี่ยงเบนโดยองค์กรอื่น ความเสียเปรียบของศาลปกครองมีเพียงว่า ศาลยุติธรรมเคยใช้ปัจจัยเหล่านี้มานานปีแล้ว เพราะจัดตั้งขึ้นก่อน และเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป ส่วนศาลปกครองยังไม่ได้ตั้งขึ้นจึงยังไม่เคยใช้ปัจจัยเหล่านี้ให้ปรากฏ เรื่องนี้คล้ายกับระบบมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเคยมีอยู่ระบบเดียวเช่นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาก็มีการสร้างระบบมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่คู่ขนานกันคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัย

วลัยลักษณ์ ซึ่งแรก ๆ ก็เป็นที่หวาดระแวงกลางแคลงใจ แต่นับวันก็เป็นที่นิยมมากขึ้นเป็นลำดับ

ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในระบบเดิมหรือตั้งเป็นระบบใหม่ ต้องมีความเป็นอิสระ

2. การอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร กระบวนการยุติธรรมปกติที่มีอยู่แล้ว ยังไม่อาจอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรได้ ซึ่งบางเรื่องยังจำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น โดยระบบโครงสร้างและวัฒนธรรมที่มีอยู่แต่บางเรื่องก็จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไปโดยเร่งด่วน แต่การที่จะแก้ไขกระบวนการเดิมเป็นเรื่องพะรุงพะรังและกระทบกันเป็นลูกโซ่ ส่วนศาลปกครองนั้น เมื่อจะเริ่มมีขึ้นใหม่ก็สามารถสร้างระบบโครงสร้างและวัฒนธรรมใหม่เป็นเอกเทศได้ง่ายกว่า โดยไม่พะรุงพะรังและกระทบกับอย่างอื่น การอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรที่ควรทำในเรื่องศาลปกครอง คือ การดำเนินคดีโดยรวดเร็ว การประหยัดทั้งงบประมาณของรัฐและค่าใช้จ่ายของคู่ความและการสนองความต้องการและแก้ปัญหาทุกข์ยากของราษฎรโดยไม่ยึดติดกับกรอบวิธีพิจารณาและระเบียบพิธีการต่าง ๆ มากนัก ทั้งควรเพิ่มระบบให้เจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยเหลือราษฎรในการค้นหาความจริงด้วย แทนที่จะเป็นการต่อสู้ระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐโดยมีตุลาการเป็นคนกลางซึ่งนำนักพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายแต่เพียงอย่างเดียว

3. โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรม เมื่อเป็นเช่นนี้ ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นใหม่จึงควรมีระบบและโครงสร้างใหม่ของตนเอง ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะซ้อนอยู่ในระบบและโครงสร้างเดิมไม่ได้ จำเป็นต้องแยกออกมาเป็นระบบและโครงสร้างใหม่เพื่อไม่ให้เป็นสิ่งแปลกปลอมปะปนอยู่ในระบบเดิม ระบบและโครงสร้างที่ควรกำหนดขึ้นใหม่มีดังนี้

(3.1) ความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบศาลยุติธรรมเดิมไม่มีการยึดโยงใด ๆ กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากเห็นว่าเหมาะสมแล้วก็ควรใช้ระบบนั้นต่อไปแต่ระบบศาลปกครองใหม่ควรมีการยึดโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สถาปนาราษฎรและวุฒิสภาควรเข้ามามีบทบาท ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองบางตำแหน่ง

(3.2) คุณสมบัติของตุลาการ ตามระบบศาลยุติธรรมแล้วการคัดเลือกคนเป็นผู้พิพากษาใช้ระบบสอบคัดเลือกและเลื่อนขั้นขึ้นไปตามลำดับจากศาลชั้นต้นไปสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา โดยไม่เปิดโอกาสให้แต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้พิพากษา (เว้นแต่ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบหรือชื่ออื่นที่คล้ายคลึงกัน) แต่ระบบศาลปกครองใหม่ เป็นเรื่องของการตัดสินใจคดีปกครอง จึงควรยอมให้บุคคลที่มีประสบการณ์ทางการบริหาร การปกครอง หรือนักวิชาการบางสาขาเข้ามาเป็นตุลาการศาลปกครองได้

3. วิธีพิจารณา ตามระบบศาลยุติธรรมเดิมจะใช้วิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักแต่คดีปกครองควรมีวิธีพิจารณาความของตนเองโดยเฉพาะ

ด้วยเหตุที่มีความแปลกใหม่ดังนี้เอง ศาลปกครองจึงเป็นระบบใหม่ที่ไม่อาจอยู่ในระบบศาลยุติธรรมปกติได้ และในขณะที่ยังไม่มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบศาลยุติธรรมซึ่งอาจจำเป็นต้องรอการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ศาลปกครองจึงอาจแยกออกมาเป็นระบบคู่ขนานไปก่อน ซึ่งในอนาคตอาจผสมเป็นระบบเดียวกับระบบการยุติธรรมใหม่ของประเทศทั้งระบบก็ได้

เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้วสรุปได้ว่า

1. ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว เรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”
2. ควรมีการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับขั้นตอนต่อไป เพราะกว่าจะสำเร็จจนเปิดทำการได้ยังต้องใช้เวลาอีกมาก

3. ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ควรแยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดเป็นระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่แล้ว

4. ศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ความเป็นอิสระนี้ได้มาจากการมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเอง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดกลไกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง การจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ตุลาการจะไม่ต้องห่วงไหวกับภาวะ

การครองชีพมากนัก ตลอดจนการมีหน่วยงานทางธุรการของตนเอง ไม่ใช่ให้ศาลปกครองไปสังกัดองค์กรอื่นใดทั้งสิ้น

5. ศาลปกครองจำเป็นต้องมีหน่วยงานทางธุรการ และเพื่อความเป็นอิสระ และจัดข้อร้องเรียนหรือข้อวิตกกังวลใดๆ ที่มีอยู่ ศาลปกครองควรมีหน่วยงานทางธุรการที่อิสระไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และไม่ใช่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งควรปล่อยให้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ตรวจสอบร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมายและพัฒนากฎหมายต่อไปเท่านั้น โดยสมควรจัดตั้งหน่วยงานทางธุรการขึ้นเป็นเอกเทศเป็นของตนเองรองรับศาลปกครองโดยเฉพาะ ในทำนองเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

#### (2.4.2) ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 246 – มาตรา 280 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ ในลักษณะศาลคู่ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองรวมทั้งให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

“มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา 277 การแต่งตั้ง และการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 278 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 279 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง
- (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคนและจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามและวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 280 ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระโดยมี  
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูง  
สุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของ  
คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและ  
การดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การพิจารณาดำเนินการของรัฐบาล  
ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้น ได้มีผลใช้บังคับแล้วก็ได้มีการ  
เปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการ  
นโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งคณะกรรมการ  
ดังกล่าวได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราช-  
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... ที่ได้เสนอสภาผู้แทน  
ราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญ แล้ว

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีมติให้นำเสนอ  
สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุม เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 16 กรกฎาคม 2541  
ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.  
..... ของรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันอีก 3 ฉบับที่เสนอ โดยนาย  
ปรีชา สุวรรณทัต กับคณะ นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ และนายकुเทพ ไสกระจำ  
กับคณะ แล้ว มีมติรับหลักการและให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าว โดยให้ใช้ร่างฯ ของ คณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

ต่อมร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

#### 2.4.3 บทบาทหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้าง และเขตอำนาจของศาลปกครอง ระบบตุลาการศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครอง และหน่วยธุรการของศาลปกครองไว้ ดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

##### โครงสร้างของศาลปกครอง

##### 1. ชั้นศาล

พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า บัญญัติให้มีศาลปกครอง 2 ชั้นศาล คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - (ก) ศาลปกครองกลาง
  - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

##### 2. การจัดตั้ง

##### 2.1 ศาลปกครองสูงสุด

- (1) ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้น โดยมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง
- (2) ศาลปกครองสูงสุด จะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุด ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการ
- (3) ศาลปกครองสูงสุดต้องเปิดทำการไม่เกิน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

##### 2.2 ศาลปกครอง

- (1) ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้น โดยมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

(2) ศาลปกครองกลางจะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการ

(3) ศาลปกครองกลางต้องเปิดทำการไม่เกิน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

(4) ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

### 2.3 ศาลปกครองในภูมิภาค

(1) การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครองโดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

(2) ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิกาดังต่อไปนี้

(2.1) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม

(2.2) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง

(2.3) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน

(2.4) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา

(2.5) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานี

(2.6) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

(2.7) ศาลปกครองพิษณุโลก ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลก โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดสุโขทัย

(2.8) ศาลปกครองแพร่ ตั้งอยู่ในจังหวัดแพร่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(2.9) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

(2.10) ศาลปกครองระยอง ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดสระแก้ว

(2.11) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง

(2.12) ศาลปกครองจังหวัดสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

(2.13) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

(2.14) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

(2.15) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(2.16) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

(3) ศาลปกครองในภูมิภาคจะเปิดทำการเมื่อใดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

(4) ศาลปกครองในภูมิภาค ให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าปีละ 7 ศาล

#### เขตอำนาจของศาลปกครอง

##### 1. คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

##### 2. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออก “กฎ” คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจาก

(ก) กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูก

ต้องตามกฎหมาย

(ข) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอื่นเป็น

สำคัญหรือกระทบความสนใจของประชาชน

(ค) กระทำโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็น

ธรรม

(ง) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

(จ) กระทำโดยเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง”

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาล ปกครอง

## 2.1 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาล ปกครองเว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

## 2.2 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือ กฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

## สำนักงานศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 280) บัญญัติ ให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานศาลปกครอง โดยให้มีอิสระใน

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1. สถานะ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

### 2. อำนาจหน้าที่

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) งานธุรการของศาลปกครอง เช่น งานรับฟ้อง งานจำศาล ฯลฯ
- (2) การดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง เช่น การช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน
- (3) การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- (4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง
- (5) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครอง
- (7) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. คณะนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ฯลฯ) เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

(8) จัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปีละหนึ่งครั้ง

### 3. การบริหารงาน

การบริหารงานของสำนักงานศาลปกครองอยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

#### 3.1 เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด โดยมีรองเลขาธิการฯ เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

เลขาธิการฯ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลปกครองและเป็นผู้บังคับบัญชาในสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก

การแต่งตั้งเลขาธิการฯ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

### 3.2 คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้มี “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง” ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 องค์ประกอบ

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน
- (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ดังนี้
  - (ก) รองประธานศาลปกครองสูงสุดคนที่หนึ่ง
  - (ข) อธิบดีศาลปกครองกลาง
  - (ค) เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
  - (ง) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
  - (จ) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (3) กรรมการผู้แทนข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป. กำหนด จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองด้วยกันตามวิธีการที่ ก.ศป. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

รวมกรรมการทั้งหมด 9 คน

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาล

ปกครองเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลปกครองและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
- (2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (3) การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (4) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (5) การกำหนดเครื่องแบบ และการแต่งกายของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย
- (7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย
- (8) การบริหารจัดการงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงานศาลปกครอง

(9) การจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(10) การรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(11) การกำหนดวิธี และเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งการกำหนดรูปแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ ตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง

(12) การกำหนดกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### 4. ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(1) ข้าราชการในสำนักงานศาลปกครองเรียกว่า “ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง”

(2) การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีพิเศษของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึงคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(3) อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง การจ่ายเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(4) การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(ก) การบรรจุและแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม จะดำรงตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

(ข) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (ก) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การโอนข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่นหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง อาจทำได้ ถ้าเจ้าตัวสมัครใจโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทำความตกลงกับเจ้าสังกัดและได้ปฏิบัติตามระเบียบ ที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ แล้วแต่กรณีเพื่อประโยชน์ในกรนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาราชการของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองด้วย

(6) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

## 5. พนักงานคดีปกครอง

(1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครอง ตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย

(2) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนดเป็นพนักงานคดีปกครอง

## 6. การงบประมาณ

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับงบประมาณรายจ่ายในรูปของเงินอุดหนุน

ให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
พิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ  
ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยก็ได้

### บทที่ 3

#### หน่วยธุรการของศาลปกครองต่างประเทศ

ก่อนที่จะศึกษาถึงหน่วยธุรการของศาลปกครอง ควรที่จะทำความเข้าใจงานธุรการของศาลก่อน

งานธุรการของศาล หมายถึง งานอื่นในศาล นอกจากการพิจารณาคดี เป็นงานที่เป็นอุปกรณ์ซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีดำเนินไปได้ โดยเรียบร้อยและรวดเร็ว<sup>1</sup> หรือหมายความว่า งานที่เกี่ยวกับการบริหารงานศาล เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินการในงานการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นไปตามกฎหมาย เช่น งานเกี่ยวกับการจัดสร้างอาคารสถานที่ทำการศาล งานคลัง งานการเจ้าหน้าที่ งบประมาณ งานพัสดุ งานที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือดำเนินพิพากษาของศาลแพ่ง การคุมประพฤติ งานการบังคับคดี และงานการอำนวยความสะดวกให้ผู้พิพากษา ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับการฟ้อง การออกหมาย การเก็บรักษาสำนวนความ งานพิมพ์คำพิพากษา งานการเงิน และพัสดุภัณฑ์ เป็นต้น<sup>2</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า งานธุรการของศาลประกอบไปด้วย งานธุรการโดยแท้คืองานเกี่ยวกับ ดำเนินการฟ้องถึงงานมีแบบและพิมพ์คำพิพากษา กับงานสนับสนุนศาลเช่นงานบริหารงานบุคคล งบประมาณ เป็นต้น

---

<sup>1</sup> สุจริต ถาวรสุข. วิทยุตุลาการ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตสภา, 2521, หน้า 677

<sup>2</sup> พรเพชร วิชิตชวน. ศาล. หน่วยที่ 7 เอกสารการสอน ชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 1-8. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 374

นอกจากนี้ หน่วยธุรการของศาลมีรูปแบบอยู่ 2 รูปแบบ คือ หน่วยธุรการที่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวงยุติธรรม และหน่วยธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ระบบศาลเป็นระบบคู่ โดยมีศาลปกครอง จะแยกจากศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมก็แยกจากกระทรวงยุติธรรม จึงได้มีบัญญัติให้ หน่วยธุรการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลเอง

### 3.1 ลักษณะของหน่วยธุรการของศาลปกครอง

งานธุรการที่เกี่ยวกับศาลปกครองแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ งานธุรการโดยแท้ และงานสนับสนุนศาลปกครอง

#### 3.1.1 งานธุรการโดยแท้

ลักษณะของงานธุรการโดยแท้ มีลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ได้แก่ งานรับฟ้อง งานออกหมายและคำสั่ง งานของพนักงานคดีปกครองและงานบังคับคดี

#### 3.1.2 งานสนับสนุนศาลปกครอง

ลักษณะงานสนับสนุนศาลปกครองเป็นลักษณะงานที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิธีพิจารณาคดี แต่เป็นงานที่ช่วยให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือช่วยพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น เช่น งานวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างมาตรฐานวิธีพิจารณาคดี งานสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ตุลาการในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ หน้าที่ส่วนสำคัญที่สุดของหน่วยธุรการนี้ก็คือ การติดตามวิเคราะห์คำวินิจฉัยต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อศึกษาและประเมินผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และเพื่อให้ทราบถึงแนวคำวินิจฉัยของผู้ชี้ขาด<sup>3</sup>

<sup>3</sup> อมร จันทรสมบูรณ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 593.

ดังนั้น ลักษณะของหน่วยธุรการของศาลปกครองที่สำคัญควรมีลักษณะดังนี้

(1) หน่วยธุรการของศาลปกครองควรเป็นอิสระจากศาลปกครอง

โดยลักษณะของหน่วยธุรการของ “องค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาด” ต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยการทำงานขององค์กรชี้ขาดกับการทำงานของหน่วยธุรการจะเป็นการทำงานที่คู่เคียงกันไป กล่าวคือ องค์กรมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดคดี ตัวบุคคลในองค์กร (ระบบผู้พิพากษา) มีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตัดสินคดีแต่หน่วยธุรการเป็นงานบริหารที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรชี้ขาด (ศาล) และติดตามวิเคราะห์การทำงานขององค์กร การจัดรูปองค์กรของกระบวนการยุติธรรม จึงแตกต่างกับการจัดองค์กรบริหารทั่วไป เพราะองค์กรของกระบวนการยุติธรรมมีงาน 2 ลักษณะที่ทำงานควบคู่กัน งานชี้ขาดต้องการความเป็นอิสระของผู้ชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และงานบริการต้องการความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงาน “งานชี้ขาด” ที่มีความเป็นอิสระ ต้องการหน่วยงานที่เป็น “งานบริหาร” ติดตามวิเคราะห์อย่างใกล้ชิด เพราะโดยสังคมวิพากษ์แล้ว ผู้มีอำนาจชี้ขาดนั้นก็อยู่ในฐานะที่จะบิดเบือนการใช้อำนาจหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือไม่สุจริตได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และเมื่อรัฐได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของผู้ชี้ขาด ซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ชี้ขาดที่จะใช้อำนาจรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเห็นที่ตนให้โดยอิสระแล้ว รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยธุรการที่ทำงานบริหารทำงานควบคู่กันไปโดยในระหว่าง “งานชี้ขาด” กับ “งานบริหาร” นั้น จะมีกลไกและมาตรการป้องกันมิให้งานบริหารไปก้าวล่วงงานชี้ขาด และในทางตรงกันข้าม ก็จะมีกลไกและมาตรการที่ป้องกันมิให้งานชี้ขาด (มีความเป็นอิสระ) มาครอบงำงานบริหาร (ซึ่งหากหัวหน้าหน่วยงานบริหารอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบต่อ เพราะมิใช่งานอิสระ) ด้วยเช่นเดียวกัน<sup>4</sup> หน่วยธุรการของศาลปกครอง อันจะทำให้ระบบการคานอำนาจดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาทั้งระบบต้องเสียไป เพราะหน่วยงานที่จะสามารถติดตามประเมินผลการทำงานของตุลาการศาลปกครอง

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 593-594.

ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบและหาแนวทางการพัฒนาระบบศาลปกครองได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยธุรการของศาลปกครองนั่นเอง<sup>5</sup> แต่การที่จะดำเนินการเช่นนี้ได้ หน่วยธุรการของศาลปกครองต้องมีความอิสระจากการครอบงำ โดยตุลาการศาลปกครอง

(2) หน่วยธุรการของศาลปกครองควรเป็น “แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง” และ “แหล่งเพาะและขยายปริมาณแห่งความรู้ทางกฎหมายปกครอง”

เนื่องจากการกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครองควรเป็น “แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง” เพราะว่าหน่วยธุรการของศาลปกครองจะต้องวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องร้องคดีปกครองว่าเกิดจากสาเหตุใด<sup>6</sup> ถ้าเกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ชัดเจนไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ หน่วยธุรการของศาลปกครองจะต้องมีหน้าที่เสนอต่อฝ่ายบริหารเพื่อจะพัฒนากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา หรือสาเหตุแห่งการฟ้องร้องคดีปกครองเกิดจากความเข้าใจ หรือระเบียบปฏิบัติที่ยังไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานธุรการของศาลปกครองจะต้องนำเสนอข้อมูลเหล่านี้ต่อฝ่ายบริหารเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกัน เหตุแห่งการฟ้องร้องคดีปกครองในเรื่องนั้นมิให้เกิดขึ้นอีก

ส่วนที่กำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครอง ควรเป็นแหล่งเพาะ และขยายปริมาณแห่งความรู้ทางกฎหมายปกครอง เพราะหน่วยธุรการของศาลปกครองจะต้องเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายปกครอง และคดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยลดปัญหาที่พิพาททางปกครองอันเกิดจากความไม่รู้หรือความไม่เข้าใจในหลักกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐลงไปได้มาก<sup>7</sup>

<sup>5</sup> คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ พนักงานคดีปกครองที่มีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของศาลปกครอง และเมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์แล้ว จะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองต่อไป โดยลักษณะเช่นนี้หน่วยธุรการของศาลปกครองจึงต้องมีหน้าที่สร้างพนักงานคดีปกครองให้มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งเพาะความรู้ทางกฎหมายปกครองอีกทางหนึ่งด้วย นอกเหนือจากการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคคลภายนอกหน่วยธุรการของศาลปกครอง

### 3.2 หน่วยธุรการของศาลปกครองต่างประเทศ

ระบบศาลมีรูปแบบหลัก ๆ 2 รูปแบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว กับศาลคู่ ซึ่งในแต่ละรูปแบบมีหน่วยธุรการแตกต่างกันออกไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.2.1 ระบบศาลเดี่ยว

ในระบบศาลเดี่ยว ระบบธุรการของศาลไม่ได้สังกัดกระทรวงยุติธรรม เช่น อเมริกา และญี่ปุ่น ส่วนแคนาดานั้น กระทรวงยุติธรรมยังทำหน้าที่ในด้านการจัดการบำรุงดูแลสถานที่ทำการ เจ้าหน้าที่ธุรการ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับศาล อยู่ที่กระทรวงยุติธรรม โดยมีเจ้าหน้าที่ Commissioner for Federal Judicial Affairs เป็นเจ้าหน้าที่ประสานงาน โดยมีรายละเอียดแต่ละประเทศ ดังนี้

##### 3.2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>8</sup>

ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นศาลสหรัฐ หรือศาลมลรัฐไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (U.S. Department of Justice) คงทำหน้าที่ในด้านให้บริการทางด้านกฎหมายแก่รัฐบาลสหรัฐและดำเนินการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมาย (law enforcement) เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีชื่อตำแหน่งว่า Attorney General จึงไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในงาน

<sup>8</sup> วีระ ทรัพย์ไพศาล และกนก อินทริมพรรย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-44

ด้านธุรการของศาลยุติธรรม การบริหารงานธุรการทั้งหมดรวมทั้งการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับศาลเอง โดยสำหรับศาลสหรัฐมีหน่วยงานเรียกว่า สำนักงานบริหารศาลสหรัฐ (Administrative Office of the United States Courts) เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ให้สำนักงานนี้เป็นผู้จัดทำงบประมาณศาลสหรัฐเสนอต่อรัฐสภาให้การอบรมควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของเสมียนพนักงาน พนักงานคุมประพฤติ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลสหรัฐตำแหน่งอื่นๆ รวบรวมและจัดพิมพ์รายงานสถิติคดีและรายงานกิจการของศาล จัดหาสถานที่อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ของศาลสหรัฐ ให้บริการทางด้านเลขานุการ ค้นคว้ากฎหมายและทางด้านสถิติแก่คณะกรรมการต่าง ๆ ของที่ประชุมตุลาการแห่งสหรัฐ สำนักงานนี้มีผู้อำนวยการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยศาลสูงสุดสหรัฐเป็นหัวหน้า และอยู่ภายใต้การควบคุมดำเนินการของที่ประชุมตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกา (Judicial Conference of the United States)

สำหรับศาลมลรัฐนั้นก็มีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่อย่างเดียวกับสำนักงานบริหารศาลสหรัฐเช่นกัน แต่มีชื่อเรียกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ เช่นในมลรัฐเพนซิลเวเนีย เรียกว่า สำนักงานผู้บริหารงานศาลแห่งมลรัฐเพนซิลเวเนีย (office of Court Administrator of Pennsylvania) โดยมีหัวหน้าสำนักงานเรียกว่า Court Administrator และอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของศาลสูงสุดของมลรัฐ

## (2) การบริหารงาน

สำหรับประธานศาล อธิบดีผู้พิพากษาศาล และผู้พิพากษา หัวหน้าศาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการในศาลของตนนั้น มีเจ้าหน้าที่บริหารเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่บริหารได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาของศาลนั่นเองให้ช่วยทำงานด้านบริหารเพิ่มขึ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือตั้งจากเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลก็ได้ ชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่บริหารนี้ก็อาจแตกต่างกันออกไปในศาลต่าง ๆ เช่น ในศาลสูงสุดสหรัฐเรียกว่า Administrative Assistant to the Chief Justice of the United States ในศาลอุทธรณ์ภาคสหรัฐเรียกว่า Circuit Executive ใน Court of Common Pleas เมืองฟิลาเดลเฟีย มลรัฐเพนซิลเวเนียมีการตั้งผู้พิพากษาเป็น Administrative Judge ช่วยงานผู้พิพากษาหัวหน้าศาล

(President Judge) ในงานด้านบริหาร และมี Calendar Judge ช่วยในด้านการย้ายคดีข้อที่นำส่งคดีก็คือในบางศาลมีการจ้างผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านบริหารโดยเฉพาะเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่บริหารนี้ ส่วนเจ้าหน้าที่บริหารที่มีอยู่เดิมได้มีการจัดอบรมและสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรเป็นการเพิ่มพูนความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการบริหารสถาบันสำคัญที่จัดทำเรื่องนี้คือ สถาบันการบริหารงานศาล (Institute for Court Management) ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่เมืองเดนเวอร์ มลรัฐโคโลราโด สถาบันนี้ไม่เป็นหน่วยราชการแต่มีลักษณะเป็นหน่วยงานเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณกุศลและไม่ได้มุ่งหากำไรโดยได้รับการสนับสนุนในด้านการเงินจากเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน American Judicature Society และสถาบันการบริหารงานศาลนี้ให้บริการของศาลต่าง ๆ ซึ่งจัดให้มีอยู่เป็นประจำ ณ ที่ทำการของสถาบันแล้ว ยังมีการจัดหลักสูตรการอบรมเฉพาะเรื่องเช่นการบริหารงานบุคคล การจัดทำงบประมาณการวางแผนและควบคุมการเงิน การประชาสัมพันธ์โดยจัดตามเมืองต่าง ๆ และมีการส่งเจ้าหน้าที่ไปให้การอบรมแก่เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลระดับรอง ๆ ลงมา ณ ที่ทำการของศาลซึ่งขอความร่วมมือมาด้วย

งานด้านประชาสัมพันธ์จัดว่าเป็นงานอีกด้านหนึ่งที่ศาลทั้งหลายในสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจเป็นพิเศษ ทุก ๆ ศาลจะมีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์คอยตอบคำถามชี้แจงให้ความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้มาติดต่อพร้อมทั้งมีเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับศาลนั้นในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลวิธีการดำเนินคดีต่าง ๆ ในศาลแจกด้วยในศาลใหญ่จะมีแผนกประชาสัมพันธ์ขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากมีหน้าที่ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อศาลดังกล่าวข้างต้น ยังทำหน้าที่ต้อนรับผู้ที่มาเยี่ยมศาลดำเนินการโฆษณาให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับศาลและกฎหมายอย่างถูกต้องไม่ว่าโดยการผ่านทางสื่อมวลชนชนิดต่าง ๆ หรือจัดรายการขึ้นเป็นพิเศษเอง นอกจากนี้ฝ่ายประชาสัมพันธ์ยังทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของศาลกับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการคือ เลขานุการ เสมียน กฎหมายและนักการหรือคนรับใช้ประจำตัวผู้พิพากษา และนิติกรประจำศาล โดยผู้พิพากษาทุกคนจะมีเลขานุการประจำตัว ผู้พิพากษาชั้นต้นธรรมดา 2 คน มักมีเลขานุการร่วมกัน 1 คน แต่สำหรับผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือผู้พิพากษาในศาลชั้นสูง

ขึ้นไป จะมีเลขานุการอย่างน้อย 1 คน ประธานศาลสูงสุดสหรัฐมีเลขานุการถึง 3 คน และผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐมีเลขานุการประจำตัวคนละ 2 คน สำหรับเสมียนกฎหมาย (law clerk) และนักการหรือคนรับใช้ประจำตัวผู้พิพากษา (messenger) นั้น ส่วนใหญ่จะมีทุกศาล โดยจะมีที่คนต่อผู้พิพากษาหนึ่งคนนั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญและปริมาณงานของผู้พิพากษานั้น ๆ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐทุกคนมีนักการประจำตัว 1 คน และเสมียนกฎหมายประจำตัว 3-4 คน สำหรับนิติกรประจำศาลซึ่งมีชื่อเรียกต่างกันออกไป เช่น Staff attorney, staff lawyer นั้น ขณะนี้ศาลสูงสุดสหรัฐศาลอุทธรณ์สหรัฐทุกศาล และศาลอุทธรณ์มลรัฐส่วนใหญ่จะมีนิติกรประจำศาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสำนวน และเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีต่อศาลทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำร้องต่าง ๆ เช่น การขอดำเนินคดีอาญาในชั้นอุทธรณ์ การขอทุเลาการบังคับคดี การขอปล่อยชั่วคราวทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้พิพากษาด้วยการกลั่นกรองชั้นหนึ่งก่อน ทำให้ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาพิพากษาคดีที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ได้ด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเหมือนเดิม ข้อแตกต่างของนิติกรประจำศาลจากเสมียนกฎหมายประจำตัวพิพากษา ก็คือ นิติกรประจำศาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของศาล ลักษณะของการจ้างนั้นเป็นการจ้างประจำส่วนจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณงานและงบประมาณของศาลนั้น ๆ เช่น ศาลนั้น ๆ เช่น ศาลอุทธรณ์สหรัฐภาค 1 มี 2 คน และภาค 2 มี 5 คน เป็นต้น

### 3.2.1.2 ประเทศแคนาดา<sup>9</sup>

#### (1) การจัดองค์กร

เดิมกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการจัดการบำรุงดูแลรักษาสถานที่ทำการของศาลตลอดจนอุปกรณ์เครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ธุรการทั้งหมดของศาลรวมทั้งการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับงานศาล สำหรับศาลของรัฐ แต่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในเรื่องนี้ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอจัดสรรงบประมาณให้ได้ถูกต้องตามความประสงค์ของศาลซึ่งเป็นผู้ใช้มากที่สุด จึงได้มีการตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Commissioner for

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-20

Federal Judicial Affairs ขึ้น เมื่อต้นปี 2521 เจ้าหน้าที่ตำแหน่งนี้ซึ่งจะเรียกย่อ ๆ ว่า Commissioner ได้รับแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการตุลาการของแคนาดาแล้ว Commissioner ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานงานระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับศาลในการบริหารงานยุติธรรมจัดทำงบประมาณตามความต้องการของศาล และคณะกรรมการตุลาการของแคนาดาแล้วเสนอผ่านกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้รัฐสภานุมัติ รับผิดชอบในการจัดหาและให้บริการสิ่งที่เป็นต่าง ๆ ในการดำเนินงานของศาล รวมทั้งสถานที่ทำการเครื่องมือเครื่องใช้และเจ้าหน้าที่ธุรการต่าง ๆ เพื่อให้ศาลและคณะกรรมการตุลาการของแคนาดาสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควร เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปด้วยดี ทั้งนี้โดยมี Registrar ของศาลสูงสุดของประเทศแคนาดาเป็นผู้ช่วยในส่วนที่เกี่ยวกับศาลสูงสุดนั้น และในส่วนที่เกี่ยวกับ Federal Court of Canada มีเจ้าหน้าที่ซึ่ง Commissioner แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ Chief Justice และ Associate Chief Justice ของศาลนั้นเรียกชื่อตำแหน่งว่า Deputy of the Commissioner หรือ Administrator of the Federal Court of Canada เป็นผู้ช่วย สำหรับศาลของแคว้นนั้น รัฐบาลของแคว้นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบริการในด้านที่ทำการเจ้าหน้าที่อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้แก่ศาล โดยมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมของแคว้นซึ่งอาจเรียกว่า Director Court Service ทำหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมของแคว้นซึ่งอาจเรียกว่า Director Court Service ทำหน้าที่ติดต่อกับผู้พิพากษาหัวหน้าศาล และ Registrar หรือ Chief Court Administrator ทางฝ่ายศาล สำหรับในเรื่องงบประมาณนั้นในบางแคว้นเช่น บริติชโคลัมเบียก็จัดทำโดยแยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากฝ่ายบริหารแต่ในบางแคว้น เช่น ควิเบก งบประมาณของศาลยังจัดทำโดยเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารอยู่

## (2) การบริหารงาน

มีเลขานุการส่วนตัวด้วย โดยในระดับผู้พิพากษาธรรมดาจะจัดให้มีเลขานุการคนหนึ่งต่อผู้พิพากษา 2 คน ศาลทุกแห่งจะมีห้องสมุดประจำศาลสำหรับผู้พิพากษา แต่สำหรับศาลที่ใหญ่อาจมีห้องสมุดอีกห้องสำหรับบุคคลภายนอกด้วย นอกจากนี้ มีเจ้าหน้าที่

พร้อมทั้งเสียมียนคนรับใช้ศาล และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำศาลด้วย ส่วนงานในด้านประชาสัมพันธ์ก็เป็นเรื่องที่ศาลเคนาดาให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในทุกศาลจะมีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์สำหรับให้บริการตอบข้อซักถามและชี้แจงผู้ที่มาติดต่อโดยเฉพาะในทำการศาลใหญ่ ๆ เช่น ในเมืองมอนทรีล ถึงกับมีการตั้งเป็นแผนกประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำเอกสารต่าง ๆ เผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบถึงระบบการทำงานของศาลด้วย

### 3.2.1.3 ประเทศญี่ปุ่น<sup>10</sup>

#### (1) การจัดองค์กร

สำหรับระบบงานธุรการของศาลยุติธรรม ในประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบที่ไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม คือ ศาลต่าง ๆ จะมีฝ่ายธุรการเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 77 วรรคแรก และกฎหมายจัดระบบงานศาล ม.12 ถึง 14, 14/1 – 14/1 ให้กำหนดให้ศาลสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานของศาลทั่วประเทศอีกชั้นหนึ่งด้วย โดยขึ้นอยู่กับ Judicial Assembly (สภาตุลาการ) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกคนายมีประธานศาลสูงสุด (Chief Justice of the Supreme Court) เป็นประธาน การบริหารงานของสภาตุลาการนี้ผ่านสำนักเลขาธิการของศาลสูงสุดอันเป็นเครื่องมืออันสำคัญ สำนักงานดังกล่าวมีเลขาธิการเป็นหัวหน้า และรองเลขาธิการอีก 1 นาย และแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานต่าง ๆ ดังนี้

(1.1) General Affairs Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น 5 แผนก คือ แผนกที่ 1, แผนกที่ 2, แผนกที่ 3, แผนกสถิติ และฝ่ายค้นคว้าและวิจัยระบบงานตุลาการ กล่าวโดยย่อ สำนักงานนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการทั่วไป งานธุรการที่เกี่ยวกับศาล และผู้พิพากษาลอคนเจ้าหน้าที่ศาล จัดทำและควบคุมบัญชีรายชื่อผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาลตั้งแต่รับฟ้องไปจนถึงการปฏิบัติตามคำพิพากษาเก็บรวมสถิติต่าง ๆ นอกจากนี้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาเกี่ยวกับศาลอย่าง

<sup>10</sup> ชัยชาญ วิบูลศิริ และเสรี ชุมहनอม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-22 และ 25-27

หนึ่งอย่างใด แผนกที่ 1 ของสำนักงานนี้จะต้องเป็นผู้หาข้อมูลเพื่อการตอบปัญหาของสภา Personnel Affairs Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น 6 แผนก

(ก) Recruitment Section มีหน้าที่ตรวจสอบการสมัครเข้าเป็นตุลาการ เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลการ ไปประจำศาลต่าง ๆ การเลื่อนตำแหน่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(ข) Compensation Section ทำหน้าที่ตรวจสอบและชดใช้ค่าทดแทน สำหรับผู้พิพากษาศาลการ และเจ้าหน้าที่ศาลในเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่

(ค) Efficiency Section มีหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพของเจ้าหน้าที่ศาลทุกระดับประจำปี ไม่รวมถึงผู้พิพากษาศาลการ และดำเนินการเกี่ยวกับการกักโทษ การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ รวมทั้งการวางระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของศาลต่าง ๆ ในกรณีด้วย

(ง) Investigation Section มีหน้าที่เสนอเลื่อนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ ทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ศาล

(จ) Equity Section มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้พิพากษาศาลการเจ้าหน้าที่ศาลระดับต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องค่าทดแทนที่กำหนดไว้ เป็นต้น

(ฉ) Office of the Secretary for Employee Relations มีหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างเจ้าพนักงานระดับต่าง ๆ

### (1.3) Financial Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น

(ก) General Affairs Section มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั่วไป

(ข) Budget Section มีหน้าที่ในการตั้งงบประมาณประจำปีของศาลทั่วประเทศ

(ค) Supervision Section ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่าง ๆ ของศาลทั่วไป

(ง) Supply Section มีหน้าที่จัดหาเครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในกิจการต่าง ๆ ของศาลทั่วประเทศ

(จ) Construction & Repairing Section มีหน้าที่เกี่ยวกับงานก่อสร้าง อาคารศาล อาคารหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดศาลสูงสุด บ้านพัก อพาร์ทเมนต์ของผู้พิพากษาศาลฎีกา และเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ

(ฉ) Office of the Secretary for Welfare มีหน้าที่เกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้พิพากษาศาลฎีกา และเจ้าหน้าที่ศาลทั่วประเทศ

(1.4) Administrative Affairs Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น

แผนกที่ 1 มีหน้าที่รวบรวมสำเนา สำนวน การพิจารณาและคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง (หมายถึงคดีเลือกตั้ง คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า คดีเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร คดีแรงงาน คดีที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่อ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและอื่นๆ) ทั้งนี้โดยศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศจะต้องจัดส่งสำเนายังแผนกนี้ และมีหน้าที่จัดรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคดีปกครองให้กับศาลต่าง ๆ ด้วย

แผนกที่ 2 มีหน้าที่ทำการค้นคว้าวิจัยบรรดาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีปกครองรวมทั้งจัดประชุมสัมมนาเพื่ออภิปรายถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

แผนกที่ 3 มีหน้าที่รวบรวม และจัดพิมพ์คดีปกครองที่เกิดขึ้นตามสายต่าง ๆ แต่ละเดือนและแจกไปยังศาลและผู้พิพากษาศาลฎีกาทั่วประเทศรวมทั้งสถิติคดีไว้ด้วย

(1.5) Civil Affairs Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 แผนก เช่นเดียวกับ Administrative Affairs Bureau แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับคดีแพ่งที่เกิดขึ้นตามศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(1.6) Criminal Affairs Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 แผนก แต่ละแผนกมีหน้าที่เช่นเดียวกัน Administrative Affairs Bureau แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่เกิดขึ้นตามศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(1.7) Family Bureau แบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 แผนก แต่ละแผนกมีหน้าที่เช่นเดียวกับ Administrative Affairs Bureau แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับคดีความสัมพันธ์ในครอบครัว และคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิด ที่เกิดขึ้นตามศาลครอบครัวทั่วประเทศ

(1.8) The Legal Training and Research Institute เป็นสถาบันฝึกอบรม ศึกษา และวิจัยทางกฎหมายแก่ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพกฎหมาย (Legal Apprentices) กล่าวคือ ศาลาการ อัยการ และทนายความ รายละเอียดได้กล่าวแล้วในหัวข้อว่าด้วยการคัดเลือก และฝึกอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษา

นอกจากนี้ สถาบันแห่งนี้ยังมีงานด้านค้นคว้า วิจัยและติดตามการปฏิบัติงานของศาลต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในศาลทั่วไปด้วย เมื่อมีข้อยุติและมีผลของการวิจัยออกมา ทางสถาบันก็จะจัดพิมพ์แจกจ่ายไปยังศาลทั่วประเทศ

(1.9) The Research & Training Institute for Court Clerks & Stenographers สถาบันวิจัยและฝึกอบรม Court Clerks และ Court Stenographers ทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าพนักงานศาลดังกล่าว

## (2) การบริหารงานและการบังคับบัญชาเจ้าพนักงานของศาล

### (2.1) การบริหารงาน

(ก) ศาลสูงสุด กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 12, 13 บัญญัติว่า การบริหารงานธุรการของศาลเป็นอำนาจของศาลสูงสุด โดยสภาตุลาการประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลสูงสุดทุกนายมี Chief Justice เป็นประธาน และมีสำนักงานเลขาธิการ (General Secretariat) ของศาลสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานนั้น

(ข) ศาลสูง กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 20, 21 บัญญัติว่า การบริหารงานธุรการของศาลนี้ เป็นอำนาจของสภาตุลาการ (Judicial Assembly) ภายใต้การควบคุมของประธานศาลสูง สภาตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูงทุกนายมี President of the High Court เป็นประธาน และมีสำนักงานเลขานุการบริหารของศาลสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานนั้น

(ค) ศาล District Court และศาล Family Court กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 29, 30 และ 31-5 บัญญัติว่า ศาลสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษานายหนึ่งในการนี้แต่ละศาลเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล การบริหารงานธุรการของศาลนี้เป็นอำนาจของสภาตุลาการ ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาหัวหน้าศาล (ของแต่ละศาล) เป็นประธาน และมีสำนักงานบริหารของศาลเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานนั้น

(ง) ศาล Summary Court กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 37 บัญญัติว่า หากในศาลนี้มีผู้พิพากษานายเดียว ผู้พิพากษานั้นเป็นผู้มีอำนาจบริหารงานธุรการในศาลนั้น หากในศาลมีผู้พิพากษาเกินกว่า 1 นาย ศาลสูงสุดจะเป็นผู้แต่งตั้งให้ผู้พิพากษานายหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจนั้น

## (2.2) การบังคับบัญชา

กฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 80 ได้บัญญัติถึง การควบคุมบังคับบัญชาในสายงานธุรการของศาลต่าง ๆ ดังนี้

1. ศาลสูงสุด มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ศาลสูงสุดทั้งหมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของศาลล่างทุกศาลด้วย
2. ศาลสูงแต่ละศาล มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ศาลของตน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของศาลล่างที่อยู่ในเขตอำนาจด้วย
3. ศาล District Court แต่ละศาลมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ศาลของตนรวมทั้งในศาล Summary Courts ที่อยู่ในเขตอำนาจด้วย
4. ศาล Family Court แต่ละศาลมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ศาลของตน
5. ศาล Summary Court แต่ละศาลมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ศาลของตนและตามที่กล่าวไว้ในกฎหมายจัดระบบงานศาล มาตรา 37

### 3.2.2 ระบบศาลคู่

ในระบบศาลคู่มีการจัดรูปแบบของศาลปกครองแตกต่างกันออกไป เช่น บางประเทศอยู่ในรูปแบบสภาของรัฐ บางประเทศจัดตั้งศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรม ดังนั้น การจัดหน่วยธุรการของศาลปกครองย่อมแตกต่างกันออกไป ดังนี้

#### 3.2.2.1 รูปแบบสภาแห่งรัฐ

หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ จะสังกัดอยู่ในสภาแห่งรัฐ ไม่ได้ขึ้นสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งฝรั่งเศสเป็นแม่แบบโดยมีเบลเยียม และอิตาลีจัดโครงสร้างคล้าย ๆ กัน โดยรูปแบบหลักของฝรั่งเศส คือ

##### หน่วยธุรการ<sup>11</sup>

(1) หน่วยงานธุรการ กองเซย์เดคาร์ท อยู่ภายใต้การบริหารงานของรองประธานกองเซย์เดคาร์ท โดยมีประธานแผนกทั้ง 5 แผนกและเลขาธิการ (secrétaire générale) 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการนี้จะได้รับมอบอำนาจจากรองประธานกองเซย์เดคาร์ท ให้ทำการแทนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานที่จำเป็นสำหรับกองเซย์เดคาร์ท เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดี เลขาธิการจะควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ธุรการห้องสมุดและสำนักงานของแผนกต่าง ๆ แต่สำหรับแผนกคดีปกครองแล้วจะมีเลขานุการ แผนกคดีปกครองอีกคนหนึ่งรับผิดชอบและมีสำนักงานเลขานุการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เฉพาะอีกจำนวนหนึ่ง ในแต่ละแผนกย่อยของแผนกคดีปกครองก็จะมีเลขานุการผู้ช่วยประจำอยู่ ส่วนเลขาธิการนั้นจะมีเลขาธิการผู้ช่วย 1 คน

(2) ศูนย์เอกสารและประสานงาน (Centre de documentation et de coordination) ศูนย์นี้ตั้งขึ้นในปี 1953 มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิกของกองเซย์เดคาร์ท มีโอดิเตอร์ 2 คน ประจำอยู่ ซึ่งทั้งสองคนนี้อาจจะอยู่ในคณะกรรมการราย

<sup>11</sup> โกลิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 คดีปกครองในฝรั่งเศส. เอกสารคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 78

งานและวิชาการด้วยก็ได้ โอคิตอร์ทั้งสองจะคอยติดตามคำพิพากษาต่าง ๆ และจัดทำรวมเล่มเป็นรายเดือนก่อนที่จะพิมพ์ลงใน Recueil Lebon เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ศูนย์ฯ ยังจัดเก็บรวบรวมบทความในวารสารต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกกองเซย์ เดตาท์ สามารถติดตามแนวคำพิพากษาได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันก็จะรู้ถึงวิวัฒนาการของคดีกทรีน

### 3.2.2.2 รูปแบบของศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม

รูปแบบศาลปกครองที่แยกจากกระทรวงยุติธรรมที่ทำหน้าที่ด้านวินิจฉัยคดีปกครองเพียงอย่างเดียว ซึ่งการจัดรูปแบบนี้ เป็นรูปแบบของเยอรมัน มีลักษณะดังนี้

การจัดองค์กรของกระทรวงยุติธรรมในฐานะหน่วยธุรการของศาล<sup>12</sup>

ประเทศเยอรมันเป็นสหพันธ์รัฐ จึงมีกระทรวงยุติธรรม 2 ระดับ คือ กระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐ มี 1 แห่ง และกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐ 16 แห่ง กระทรวงยุติธรรมของมลรัฐ จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างไป จากกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐ เพราะมลรัฐมีหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลทั้งหลายด้วย

(1) กระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐ จะแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 6 กรม ได้แก่ กรมบริหารงานยุติธรรม กรมกฎหมายแพ่ง กรมกฎหมายอาญา กรมกฎหมายพาณิชย์และเศรษฐกิจ กรมกฎหมายเยาวชน และกรมบริหารงานศาล งานส่วนใหญ่ของกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐ คือ งานพิจารณาร่างกฎหมายและดูแลด้านบุคลากรของผู้พิพากษาของศาลต่าง ๆ ในระดับสหพันธ์รัฐ และพนักงานอัยการระดับสหพันธ์รัฐ ตลอดจนการแก้ต่างว่าต่างในกรณีที่สหพันธ์รัฐเป็นคู่ความในศาลต่าง ๆ

<sup>12</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. สรุปคำบรรยายของเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมมลรัฐ บาเคน วูเทมแบร์ก เมืองสตูตการ์ต ด้วยความร่วมมือของมูลนิธิ Lonrad-Adanauer, มีนาคม 2537, หน้า 1-2

(2) กระทรวงยุติธรรมของมลรัฐอำนาจหน้าที่และหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมของแต่ละมลรัฐจะมีลักษณะทำนองเดียวกัน อาจแตกต่างกันในรายละเอียดเล็กน้อยเท่านั้น ตัวอย่าง กระทรวงยุติธรรมของมลรัฐเคน-วูทเทมแบร์ก จะมีหน่วยงานที่สำคัญๆ ดังนี้

(ก) หน่วยงานเกี่ยวกับบุคลากร ( Personalabteilung) จะดูแลบุคลากรทั้งหมดในกระทรวง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาทั้งหมดในมลรัฐประมาณ 2,100 คน พนักงานอัยการประมาณ 500 คน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีกประมาณ 6,500 คน แต่การแต่งตั้งผู้พิพากษาทั้งหลายเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เรียกว่า Praesidialrat ภายใต้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นั้นหมายถึงการโยกย้ายผู้พิพากษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ผู้พิพากษาผู้นั้นจะต้องสมัครเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา อาจเรียกว่าเป็น Aktive Befoederung

(ข) หน่วยงานที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายสหพันธรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับมลรัฐ เพราะร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐ (Bundestag) แล้วจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษา (Bundesrat) ด้วย ถ้าเนื้อหาขัดกันก็จะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา หน่วยงานนี้จะมีความรับผิดชอบในการดูแลกิจการทางนิติกรรมสัญญา และคดีความต่าง ๆ ของมลรัฐด้วย

(ค) หน่วยงานที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญา มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยพนักงานอัยการของมลรัฐ (Staatsanwaltschaft)

(ง) หน่วยงานเกี่ยวกับการบังคับคดีต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม (Justizvollzug)

(จ) หน่วยงานเกี่ยวกับดูแลทนายความประมาณ 8,000 คน ซึ่งจะมีขอบเขตพื้นที่ที่จะว่าความได้ โดยมีหน้าที่กำกับดูแลทนายความ (Rechtsanwaltskammern) ที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง กระทรวงยุติธรรมจะดูแลเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานดังกล่าว (Rechtsanwaltskammern)

นอกจากนี้ในแต่ละศาลจะมีเจ้าหน้าที่ธุรการของศาล ซึ่งสนับสนุนการทำงานของผู้พิพากษา แต่ไม่ได้เฉพาะเจาะจงผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งเป็นงานทั่ว ๆ ไป การบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลขึ้นตรงต่อผู้พิพากษา หัวหน้าศาล<sup>13</sup>

3.2.2.3 รูปแบบของศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม และมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลด้วย ซึ่งการจัดรูปแบบนี้เป็นรูปแบบของฟินแลนด์ มีลักษณะดังนี้

ประเทศฟินแลนด์ ได้แยกอำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการออกจากกัน โดยให้อำนาจตุลาการเป็นอำนาจอิสระของศาลต่าง ๆ ซึ่งมีศาลและคณะตุลาการหลายรูปแบบ แต่มารวมยอดเป็นศาลสูงสุดเพียงระบบเดียว คือ ศาลฎีกา (คดีแพ่งและอาญาตามหลักกฎหมายเอกชน) และศาลฎีกาคดีปกครอง (พิจารณาคดีปกครองตามหลักกฎหมายมหาชน)<sup>14</sup>

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลปกครองจังหวัด 12 แห่ง ตั้งขึ้นในแต่ละจังหวัด โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยธุรการ ส่วนศาลฎีกา คดีปกครองประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลฎีกา 20 คน และผู้พิพากษาสมทบไม่เกิน 7 คน มีองค์คณะพิจารณา 4 คณะด้วยกัน<sup>15</sup> สำหรับหน่วยธุรการของศาลฎีกาคดีปกรองนั้นขึ้นตรงกับประธานศาลฎีกา มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกรรมการสังกัดสำนักงานศาลทั้งสิ้น 109 คน ประกอบไปด้วย เลขานุการ ประชาสัมพันธ์ ผู้ช่วยผู้พิพากษาถาวร 40

<sup>13</sup> Christoph Hauschild. "Administrative Aspects of an Administrative Courts System." in Foreign Law Division, office of the Council of State, Documents Presented to the Sixth International Dialogue Seminar, 20-24 August 1997, p 13.

<sup>14</sup> อมร รักษาสัตย์. "ศาลปกครองฟินแลนด์." กรุงเทพฯธุรกิจ, 11 สิงหาคม 2537, หน้า 5

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

คน ผู้ช่วยผู้พิพากษาชั่วคราว นักกฎหมาย นักคอมพิวเตอร์ บรรณารักษ์ นายทะเบียน เลขานุการ เสมียนพิมพ์ดีด ธุรการ<sup>16</sup>

### 3.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากการศึกษาหน่วยธุรการของศาลปกครองในระบบศาลเดียว และศาลคู่แล้ว พบว่า บางประเทศมีการแยกหน่วยธุรการออกจากฝ่ายบริหาร โดยให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้บริหารงานธุรการของศาลเอง บางประเทศยังคงสังกัดฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงยุติธรรม บางประเทศก็ให้เจ้าหน้าที่ธุรการสังกัดอยู่กับฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายบริหารคือ กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่สนับสนุน บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาว่าหน่วยธุรการของศาลปกครองจะเป็นรูปแบบใด น่าจะอยู่ที่นโยบายของแต่ละประเทศมากกว่า แต่การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยธุรการของศาลปกครองจะต้องแตกต่างไปจากหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม อันเนื่องมาจากวิธีพิจารณาคดี เพราะศาลปกครองเป็นการดำเนินวิธีพิจารณาคดีที่คู่ความไม่มีความเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งคือรัฐ (ฝ่ายปกครอง) กับอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ รูปแบบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองจะต้องใช้ระบบได้สวน ซึ่งในระบบนี้ศาลจะต้องลงไปค้นหาความจริงมากกว่าจะเป็นคนกลาง ในระบบกล่าวหา เมื่อศาลต้องมีหน้าที่ลงไปค้นหาความจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านคดีปกครองด้วย เพราะต้องลงไปช่วยศาลค้นหาความจริงลักษณะเช่นนี้จึงทำให้หน่วยธุรการของศาลปกครองต้องแตกต่างไปจากหน่วยธุรการศาลยุติธรรม

จากการศึกษาพบว่า มีหน่วยธุรการของศาลที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม กับหน่วยธุรการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่ละแบบมีข้อดีข้อเสีย ดังนี้

#### 1. หน่วยธุรการของศาลที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

การกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม มีข้อดีที่ว่า ในกระทรวงยุติธรรมจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เช่น

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

อัยการ ดำรวจ ราชทัณฑ์ เป็นต้น ย่อมก่อให้เกิดการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมได้ดี เพราะเมื่อมีการจัดทำแผนงาน นโยบาย ตลอดจนงบประมาณ จะคำนึงถึงทุกหน่วยงาน และสามารถที่จะพิจารณาในภาพรวมได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ของแต่ละหน่วยงานจะเป็นไปได้ดี ส่งผลต่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ส่วนข้อเสีย ของการกำหนดให้หน่วยธุรการของศาล สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก็ทำให้มีการมองว่า ขัดต่อหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่ได้แบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย ได้แก่อำนาจการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร ได้แก่อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและอำนาจตุลาการ ได้แก่ อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีองค์กรผู้ใช้ อำนาจ แต่ละแขนงแยกออกจากกัน ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอิสระ แต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในการประสานงานซึ่งกันและกัน เมื่อแต่ละอำนาจมีการแยกออกจากกัน เป็นเอกเทศแล้ว หากให้หน่วยธุรการของศาล อยู่กับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ก็ดูเหมือนจะขัดกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เพราะงานต่าง ๆ ภายในศาลเป็นเรื่องของศาลไม่ใช่ของกระทรวงยุติธรรม

นอกจากนี้ ในเรื่องงบประมาณของศาล ตามที่กำหนดให้หน่วยธุรการของศาล สังกัดกระทรวงยุติธรรม ทำให้การบริหารงานศาลเป็นไปโดยมีข้อจำกัด เนื่องจากการทำงบประมาณ ต้องอาศัยผ่านทางกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารการพิจารณาวิเคราะห์งบประมาณ ก็จะทำในฐานะที่ศาลเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล ทำให้อำนาจตุลาการตกอยู่ในเงื้อมมือของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยอ้อม<sup>17</sup> เพราะทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นพรรคการเมืองเดียวกัน ที่มีเสียงข้างมากในนิติบัญญัติ และมีสิทธิจัดตั้งเป็นฝ่ายบริหาร หากไม่ต้องการสนับสนุนแล้วก็จะกระทำไม่ได้

<sup>17</sup> มานิต สุทธาพร. อิสระของตุลาการ." วารสารศาลพาห. เล่มที่ 4 ปีที่ 31 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2527) : หน้า 40

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ก็เป็นบุคคลของฝ่ายบริหาร ย่อมต้องรับนโยบาย และปฏิบัติงานตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ทำให้การบริหารงานของศาลไม่อาจก้าวหน้าเท่าที่ควร<sup>18</sup> และมีโอกาสจะเกิดความขัดแย้งได้ง่าย ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับฝ่ายศาล

## 2. หน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

การกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลเป็นอิสระ ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและนโยบายการจัดการ ทำให้ศาลมีความอิสระอย่างแท้จริง เพราะถ้าการที่บุคคลใดมีอำนาจเข้าไปควบคุมหน่วยงานใด ในงานลักษณะนี้ ก็ต้องถือว่า ทำให้บุคคลนั้น มีอิทธิพลเหนือระบบงานนั้นโดยอ้อม<sup>19</sup> เมื่อศาลเป็นผู้มีอำนาจควบคุมหน่วยงานธุรการ ในงานลักษณะนี้จะช่วยให้มาตรฐานของศาลในระดับศาล ได้รับการยกย่อง และมีความเชื่อมั่น ในการอำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ส่วนข้อเสีย ของการกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลเป็นอิสระ จะเป็นปัญหาในด้านการประสานงาน กับองค์กรกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ เพราะเมื่อหน่วยธุรการของศาล เป็นอิสระย่อมมีงบประมาณของตนเอง ที่จะบริหารด้วยตนเองจึงทำให้การบริหารงานแบบงานด้านกระบวนการยุติธรรม กับองค์กรอื่นจะไม่สะดวกเหมือนกับหน่วยธุรการของศาลอยู่กับฝ่ายบริหาร เพราะจะประสานงานกันโดยอัตโนมัติจากกรอบการวิเคราะห์งบประมาณ

นอกจากนี้ หน่วยธุรการของศาล เป็นงานบริหาร ไม่ใช่งานวินิจฉัยคดี ที่ต้องใช้อำนาจตุลาการ การกำหนดให้ หน่วยธุรการของศาลอยู่กับฝ่ายบริหาร ก็ไม่ขัดต่อหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และการให้หน่วยงานธุรการของศาลใด อยู่ในสังกัดของกระทรวงใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่เกี่ยวกับการแบ่งแยก

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

<sup>19</sup> จรัญ ภักดีธนากุล. “ตุลาการกับกระบวนการยุติธรรม” วารสารตุลาการ. เล่มที่ 1 ปีที่ 44 (มกราคม- มีนาคม 2540): หน้า 56

อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>20</sup>

การบริหารหน่วยงานธุรการของศาล ก็เพื่อให้หน่วยงานธุรการของศาล ทำงานไปตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้ โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะเข้าไปแทรกแซง หรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของศาลย่อมเป็นไปได้ยาก

จากการศึกษาหน่วยธุรการของศาล ที่ทำหน้าที่ในส่วนของการคดีปกครองทั้งในระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่ พบว่าในประเทศแคนาดา มีปัญหาในเรื่องการประสานงาน ด้านการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ที่ประกอบในการทำงาน ตลอดจนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งนายกรัฐมนตรี ต้องตั้ง commissioner มาทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานงาน ระหว่างกระทรวงยุติธรรม กับศาลในการบริหารงานยุติธรรม เพื่องานจัดทำงบประมาณ ตามความต้องการของศาล แล้วเสนอผ่านกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้รับผิดชอบ ในงานด้าน ธุรการของศาลยุติธรรม โดยมีหน่วยงานซึ่ง สำนักงานบริหารศาลสหรัฐ (Administrative office of the United States Courts) เป็นผู้จัดทำงบประมาณและสนับสนุนงานของศาลสห พันธ์ (Federal Courts) และปฏิบัติตามนโยบายของ Judicial Conference of the United States<sup>21</sup>

นอกจากนี้แล้ว ยังมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Committre) โดยมีกรรมการในแต่ละด้าน เช่น กรรมการด้านนโยบาย (Committre on the Budget) เป็นต้น แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกา มีศาลชั้นต้น (District Courts) และศาลอุทธรณ์ (Courts) และศาลอุทธรณ์ (Courts of Appeals) จำนวนมาก โดยศาลอุทธรณ์มีถึง 19 เขต<sup>22</sup>

<sup>20</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 13

<sup>21</sup> Legal Affarirs Division. Office of the Judicial Affairs Ministry of Justice Judicial Reform : The U.S. Experience, May 2, 2000, P.19.

<sup>22</sup> Ibid, P.2.

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ทำอย่างไรให้แต่ละศาล มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพราะงบประมาณ ซึ่งในขณะนี้ ได้มีความพยายามกระจายอำนาจการบริหารงานของศาล โดยการโอนอำนาจไปให้ศาลต่าง ๆ และกระจายงบประมาณไปสู่ศาลต่าง ๆ ในลักษณะเป็นเม็ดเงิน เพื่อไปบริหารตามความต้องการของแต่ละศาล<sup>23</sup>

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้ศาลสูงสุด เป็นผู้ดำเนินการบริหารกิจการภายใน ของศาลทุกศาล จะมีการประชุมสภาตุลาการ สัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง เพื่อตกลงให้แก่ไขหลักเกณฑ์ กฎข้อบังคับ การแต่งตั้งผู้พิพากษาต่าง ๆ เรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับบุคลากร ธุรการ งบประมาณของศาล ของศาลต่าง ๆ และปัญหาอื่น ๆ <sup>24</sup>

ในเรื่องงบประมาณ ประธานศาลสูง โดยความเห็นชอบของสภาตุลาการจะส่งประมาณการค่าใช้จ่ายที่จำเป็น โดยตรงที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้ง หรือปรับลดประมาณค่าใช้จ่ายของศาลได้ แต่ศาลก็สามารถจะยืนยันประมาณการค่าใช้จ่ายเดิมได้ ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะต้อง กำหนดไว้ในประมาณการรายรับรายจ่ายของคณะรัฐมนตรี ตามคำยืนยันของศาล แล้วส่งให้รัฐสภา (Diet) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่โดยหลักการแล้วมักเห็นความสำคัญ คำขอด้านงบประมาณของศาลมักจะได้รับการอนุมัติเสมอ<sup>25</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เพื่อความเป็นอิสระของศาล ในการบริหารงาน ศาลฝ่ายบริหาร(คณะรัฐมนตรี) ไม่ควรมีอำนาจยับยั้ง หรือปรับลดงบประมาณ แต่ควรมีอำนาจเพียงตั้งข้อสังเกตเท่านั้น โดยให้รัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยเพียงองค์กรเดียว

<sup>23</sup> การอภิปรายของ Mr James G. Apple เรื่องการปฏิรูปงานศาล ประสพการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา, วันที่ 28 เมษายน 2543 เวลา 16.30 – 18.30 ณ ห้องประชุมสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ

<sup>24</sup> สัญชัย สัจจวานิช. “อิสระของตุลาการ.” บทบัญญัติ, เล่มที่ 29 ตอนที่ 4, 2515, หน้า 947

<sup>25</sup> Supreme Court of Japan. Justice in Japan Chiyoda-Kyi HoSoKai, 1987, p. 26.

สำหรับหน่วยธุรการของศาล ในระบบศาลคู่ มักจะไม่มีปัญหาในเรื่องความมีอิสระในการบริหารงานบุคคล และมักจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณตามที่ศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐขอมา นอกจากนี้ กฎหมายซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะจัดองค์กรได้เอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เหมือนของประเทศไทยในสมัยก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น แม้หน่วยธุรการของศาลปกครอง จะสังกัดฝ่ายบริหาร ก็จะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดการบริหารองค์กรภายในหน่วยธุรการได้อย่างอิสระ แต่จะไม่คล่องตัวเหมือนกับหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ

จากลักษณะหน่วยงานธุรการของศาลในต่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดตั้งหน่วยธุรการของศาลปกครอง เห็นว่า ควรจัดองค์กรในลักษณะ หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ เพราะจะมีความคล่องตัวในการบริหาร และการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ แต่ถ้าจะให้สังกัดฝ่ายบริหาร จะมีปัญหาในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารองค์กร เพราะฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจ จัดส่วนราชการได้โดยอิสระแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะให้หลักประกัน แต่จะมีเงื่อนไขมากมาย จึงทำให้มีปัญหาในเรื่องความคล่องตัวในการบริหาร นอกจากนี้ในด้านงบประมาณจะต้องจัดทำในลักษณะแผนงานโครงการ โดยกำหนดรายละเอียดและต้องพิจารณาพร้อมกับหน่วยงานอื่นของฝ่ายบริหาร ทำให้การบริหารงบประมาณจะจำกัดตามแผนงานโครงการมากกว่าการได้รับเป็นเงินอุดหนุน ในกรณีที่หน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ

## บทที่ 4

### หน่วยราชการขององค์กรวินิจัยคดีปกครองของไทย

ในอดีตประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจัยคดีปกครอง คือ คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลแพ่งแผนกคดีปกครอง ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 4.1 คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

##### 4.1.1 ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้า โดยจัดในรูปของ “เคาน์ซิลออฟสเตต” ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง<sup>1</sup>

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ<sup>2</sup> และได้โอนงานของกรมร่างกฎหมายไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ซึ่งแนวความคิดในการจัดตั้งคณะ

---

<sup>1</sup> 120 ปี “เคาซิลออฟสเตต” จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417-2537), วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1, พ.ศ. 2537, หน้า 21

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

กรรมการกฤษฎีกานี้ ได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท ระหว่างรัฐกับเอกชนด้วย แต่เนื่องจากยังไม่มีตรากฎหมายเพื่อกำหนดคดีประเภทใดบ้างเป็น “คดีปกครอง” และคดีใดบ้างที่อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>3</sup>

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ไม่ได้กล่าวถึงหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงทบวง กรม ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้ปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยนำเอาคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้เป็น “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ซึ่งเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>4</sup>ซึ่งถือได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีส่วนในการรับผิดชอบคดีปกครองเป็นครั้งแรก

การจัดองค์กรที่แยก “สถาบัน” (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ออกจาก “หน่วยธุรการ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบของเจ้า

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

หน้าที่ฝ่ายบริหารภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) นั้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถวิเคราะห์และประเมินผลงานที่สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้โดยอิสระจากคณะกรรมการฯ และเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อม” ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับฝ่ายบริหาร

การปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (ก) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการเฉพาะรายได้
- (ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของประชาชน และการขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกำหนด “ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ” เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับทุกข์จากกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ หรือจากการปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของทางราชการอีกต่อไปในอนาคต

(ค) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถฝึกอบรมสร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่นิติกรของสำนักงานฯ เพื่อให้เป็นนักกฎหมายที่มีความรู้ทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนเผยแพร่หลักกฎหมายปกครองและคำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แก่เจ้าหน้าที่ของทางราชการเพื่อให้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไปได้<sup>5</sup>

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

#### 4.1.2 การจัดรูปหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>6</sup>

##### (1) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีนิติกรของสำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งในปัจจุบันมีและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตั้งแต่ในขั้นตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ การสอบสวนและสรุปสำนวน การเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น การจัดทำคำวินิจฉัย การเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

##### (2) หน่วยงานสนับสนุนงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537 ออกเป็น 5 กอง คือ สำนักเลขานุการกรม กองกฎหมายต่างประเทศ กองกฎหมายไทย กองร่างกฎหมาย กองวิเคราะห์กฎหมาย และการร้องทุกข์ แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการให้กับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้แก่ กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ โดยรับผิดชอบงานรับฟ้อง

<sup>6</sup> สรุปจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานประจำปีงบประมาณ 2537.

ร้องทุกข์ ได้แก่ กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ โดยรับผิดชอบงานรับฟ้อง และงานติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องร้องทุกข์ และรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ รวมทั้งดำเนินการเพื่อพัฒนากฎหมายปกครอง

#### 4.2 ปัญหาการจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการของ คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536<sup>7</sup> ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 9 วรรคสอง<sup>8</sup> จึงถือได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสังกัดฝ่ายบริหาร จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งมีรายละเอียดของปัญหาดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 ปัญหาการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 วรรคหก<sup>9</sup> ได้กำหนดในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้

<sup>7</sup>มาตรา 9. สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

๑๑๑

๑๑๑

(๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๑๑

๑๑๑

<sup>8</sup>“ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม”

<sup>9</sup>“ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงบประมาณเสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายใน และในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ ทำให้ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สามารถที่จะ จัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในองค์กรของตนเองได้อย่างอิสระตามความจำเป็นใน การบริหาร แต่จะต้องส่งข้อเท็จจริงในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้กับสำนัก งานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงบประมาณเพื่อให้ความเห็นต่อคณะ รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ผู้บริหารขาดความอิสระในด้านการ จัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กร

#### 4.2.2 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น ข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>10</sup> เพราะเป็นบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับ เงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ทำให้ในด้านการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การพัฒนาและการเพิ่มอัตรา กำลังที่จะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้การเสนอแนะ และการให้

---

พลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราว เดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงบประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี”

<sup>10</sup> “มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราช บัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน”

ความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>11</sup> ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถจะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.กำหนดหรือไม่สามารถเพิ่มหรือยุบอัตรากำลังได้เองตามความจำเป็นหรือความต้องการ เนื่องจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ก.พ. เช่นเดียวกันทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

#### 4.2.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนราชการตามคํานิยามของส่วนราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502<sup>12</sup> ซึ่งให้ความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วย

<sup>11</sup> “มาตรา 8 ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน”

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>12</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องเสนอ  
 ประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่  
 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดตามมาตรา 6<sup>13</sup> ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้การบริหาร  
 งบประมาณต้องผูกพันและขึ้นอยู่กับภาระวิเคราะหของสำนักงบประมาณจึงขาดความเป็น  
 อิสระในการบริหารงาน เนื่องจากต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณด้วย  
 สำหรับการจ้ดหารายได้ก็ไม่มีกฎหมายให้ส่วนราชการใด ๆ ทำได้ และการจัด  
 หาประโยชน์ที่ได้จากอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งที่มีผู้อุทิศให้หรือเวนคืนมาก็ทำตาม ก็  
 ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4<sup>14</sup> และมาตรา 5 โดยให้  
 กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ การดำเนินการในการ  
 จัดหาประโยชน์ต้องเป็นไปตามคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามมาตรา 6<sup>15</sup> ลักษณะเช่นนี้

<sup>13</sup> มาตรา 6 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>14</sup> “มาตรา 4 “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน”

ฯลฯ

ฯลฯ”

<sup>15</sup> “มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ

จึงทำให้ขาดความอิสระในการจัดหารายได้และจัดหาประโยชน์ให้กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

#### 4.2.4 ปัญหาด้านการบังคับบัญชาของรัฐ

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนราชการที่มีผู้บริหารระดับ 11 ซึ่งการบรรจุและแต่งตั้งในระดับ 11 นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 (1)<sup>16</sup> ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการบังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารได้ ทำให้อาจถูกแทรกแซงจากทางการเมืองได้ จึงทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระที่จะบริหารงาน

#### 4.3 ศาลยุติธรรม

##### 4.3.1 ความเป็นมา

ศาลยุติธรรมโดยศาลแพ่งได้พิจารณาคดีปกครองที่ฟ้องในลักษณะเป็นคดีแพ่ง คดีละเมิดและคดีตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ มาเป็นเวลานานแล้ว จึงได้มีการคำสั่งศาลแพ่ง ที่ 6/2533 จัดตั้งแผนกคดีปกครอง โดยให้มีองค์คณะผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(ต่อจากเชิงอรรถ 15 หน้า 98)

อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวงกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง”

<sup>16</sup> “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

โดยเฉพาะ และให้มีเจ้าหน้าที่ธุรการที่ได้รับการคัดเลือกและฝึกอบรมในด้านกฎหมายปกครองและการดำเนินคดีปกครองมาเป็นอย่างดี ทำหน้าที่ในแผนกคดีปกครอง เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเหมาะสมกับสภาพข้อหาของคดี

ในการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรม ได้จัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลชั้นต้นได้แก่ศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา สำหรับหน่วยธุรการของศาลดังกล่าวใช้หน่วยงานเดิม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ศาลแพ่ง

ศาลแพ่งมีหน่วยธุรการที่แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ฝ่าย คือ<sup>17</sup>

(1.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป

(1.2) ฝ่ายรับคำคู่ความและออกหมาย

(1.3) ฝ่ายสำนวนความและเอกสาร

(1.4) ฝ่ายหน้าบัลลังก์และคำพิพากษา

(1.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับส่ง ร่างโต้ตอบหนังสือ การจัดเก็บรักษาเอกสาร จัดทำหนังสือคำสั่งหมาย สำนวนความและเอกสารประกาศศาล จัดทำสถิติและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน เก็บค่าธรรมเนียมเงินของในคดี จัดทำบัญชีการเงินทุกประเภทของศาลดำเนินการจัดจ้าง จัดซื้อ เก็บรักษา เบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์ ควบคุมดูแลงานห้องสมุด และอาคารสถานที่และยานพาหนะ

(1.2) ฝ่ายรับคำคู่ความและออกหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจรับคำฟ้อง คำร้อง คำขอ และคำแถลง คัดคำธรรมเนียมศาล ทำปกสำนวน ลงสารบบความ

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 192-193

ตรวจรับคำฟ้องหรือคำฟ้องอุทธรณ์หรือคำฟ้องฎีกา ขอสำนวนจากงานเก็บสำนวนคดีแดง คัดคำธรรมเนียมศาล ลงบัญชีรับเสนอศาลเพื่อส่งหรือเพื่อส่งงานที่เกี่ยวข้อง จัดส่งสำนวนและเอกสารไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ออกหมายทุกชนิด เช่น หมายเรียก หมายนัด หมายยึดหรืออายัดชั่วคราว หมายห้ามชั่วคราว คำบังคับคดีหมายจับ หมายขัง หรือหมายจำคุกและหมายปล่อย

(1.3) ฝ่ายสำนวนความและเอกสาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจรับ จัดเก็บ ค้นหา สำนวนคดีคำที่อยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อประกอบการยื่นคำร้อง คำขอหรือคำแถลงเสนอศาล หรือส่งให้งานหน้าบัลลังก์หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ตรวจรับ จัดเก็บ ค้นหาสำนวนคดีแดง ตรวจรับคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อกลั่นรวมเข้าสำนวน ตรวจสอบสำนวนทั้งหมดที่ศาลได้พิจารณาและมีคำสั่งประจำวันว่า สำนวนอยู่ครบถ้วนหรือไม่ ศาลมีคำสั่งอะไรแล้วบันทึกลงในบัญชี แล้วแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ตรวจรับเอกสารที่คู่ความอ้างถึงศาล ลงบัญชี จัดทำสารบาญเอกสาร บรรจุเอกสาร จ่ายเอกสารให้เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์ประกอบการพิจารณาคดี จ่ายคืนเอกสารให้แก่คู่ความหรือส่งคืนให้แก่เจ้าของเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว

(1.4) ฝ่ายหน้าบัลลังก์และคำพิพากษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการลงบัญชีนัดพิจารณาทำใบลอยคดีนัดประจำวัน ปิดประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เรียกคู่ความพยานเข้าห้องพิจารณา และนำพยานสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเบิกความและให้ลงลายมือชื่อ พิมพ์ถอดเทปบันทึกเสียงคำพยาน รับผิดชอบและลงสารบบคำพิพากษา พิมพ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

## (2) ศาลอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีหน่วยธุรการ ที่แบ่งส่วนราชการเป็น 2 ฝ่ายดังนี้<sup>18</sup>

(2.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป

(2.2) ฝ่ายธุรการคดี

(2.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานรับส่งหนังสือ ร่างโต้ตอบหนังสือ ลงทะเบียนและเก็บรักษาหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ ออกบัตรประจำตัวและหนังสือรับรองต่าง ๆ ดำเนินการสอบคัดเลือก บรรจุแต่งตั้งลูกจ้างประจำ รายงานการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดทำงบประมาณ ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายพัสดุครุภัณฑ์ของศาล ดูแลรักษาความสะอาดอาคารสถานที่ และควบคุมการใช้ยานพาหนะของศาลอุทธรณ์

(2.2) ฝ่ายธุรการคดี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจรับ คำฟ้อง คำร้อง คำขอ คำแถลง ย่อยคำร้อง พิมพ์ร่างคำพิพากษา ลงสารบบคำตัดสิน และจัดส่งสำนวนคดีไปยังศาลชั้นต้น

(3) ศาลฎีกา

ศาลฎีกามีหน่วยธุรการที่แบ่งส่วนราชการเป็น 2 ฝ่าย คือ<sup>19</sup>

(3.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป

(3.2) ฝ่ายธุรการคดี

(3.1) ฝ่ายธุรการทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานรับส่ง ร่างโต้ตอบหนังสือ ลงทะเบียนและเก็บรักษาหนังสือต่าง ๆ ออกบัตรประจำตัวและ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 205

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 209

หนังสือรับรองต่าง ๆ ดำเนินการสอบคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งลูกจ้างประจำ รายงาน การขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ควบคุมดูแล การเบิกจ่ายพัสดุครุภัณฑ์ของศาล ดูแลรักษาความสะอาดอาคารสถานที่ และควบคุม การปฏิบัติงานของพนักงานขับรถยนต์ประจำตำแหน่ง และรถยนต์ส่วนกลางของ ศาลฎีกา

(3.2) ฝ่ายธุรการคดี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจรับคำ ฟ้อง คำร้อง ย่อคำร้อง ย่อสำนวน ประกอบปลิวสำหรับประธานศาลฎีกาเพื่อพิจารณาสั่ง จ่ายให้ผู้พิพากษา พิมพ์ร่างคำพิพากษา ลงสารบบคำตัดสิน และจัดส่งสำนวนคืนศาล ชั้นต้น

#### (4) กระทรวงยุติธรรมในฐานะหน่วยงานสนับสนุน

กระทรวงยุติธรรมได้มีการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามพระราช บัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ดังนี้<sup>20</sup>

##### (4.1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยว กับราชการทางการเมือง การรับเรื่องร้องทุกข์ และประมวลความคิดเห็นเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะได้กำหนด นโยบายในการบริหารงานได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง โดยมีเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการตามพระราช กฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2529 โดยแบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 181-188

(ก) แผนการเมือง

(ข) แผนตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น

#### (4.2) สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย กล่าวคือรับผิดชอบในงานธุรการของศาลยุติธรรมทั้ง 3 ชั้น ตลอดทั่วราชอาณาจักร และบริหารงานธุรการของสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค รวมทั้งงานธุรการของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วย

สำนักงานปลัดกระทรวง ได้แบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็น 6 หน่วยงาน คือ กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองนโยบายและแผน กองออกแบบและก่อสร้าง และศูนย์บริการข้อมูลตุลาการ

#### (4.3) กรมบังคับคดี

กรมบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบังคับคดีแพ่ง งานบังคับคดีล้มละลายของศาลทั่วราชอาณาจักร และสำนักงานวางทรัพย์ ตลอดจนทำหน้าที่ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือนิติบุคคลอื่นในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งของศาล

#### (4.4) สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหากฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ให้แก่กระทรวงยุติธรรม ศึกษาวิจัย และเสนอแนะเกี่ยวกับระบบงานของศาลและกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติงานธุรการให้แก่คณะกรรมการตุลาการ จัดการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ

ของกระทรวงยุติธรรม ดำเนินงานห้องสมุดของกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการ  
คุมประพฤติผู้ใหญ่ที่กระทำความผิดและถูกศาลพิพากษาให้รอการลงโทษ หรือรอการ  
กำหนดโทษ

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการได้แบ่งส่วนราชการตาม พระราชกฤษฎีกา  
แบ่งส่วนราชการสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ พ.ศ. 2533 ดังนี้คือ

- (ก) สำนักงานเลขานุการกรม
- (ข) กองงานคณะกรรมการตุลาการ
- (ค) สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (ง) กองวิชาการ
- (จ) สำนักงานคุมประพฤติกลาง
- (ฉ) สำนักงานอนุญาตไต่ตุลาการ

#### 4.4 ปัญหาการจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการของศาลแพ่ง แผนกคดี ปกครอง

##### 4.4.1 ปัญหาด้านการบริหาร

กระทรวงยุติธรรม และงานธุรการตามศาลที่รับผิดชอบคดี  
ปกครองสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) เช่นเดียวกับสำนัก  
งานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ปัญหาการจัดระบบบริหารไม่แตกต่างไปจากปัญหา  
การจัดระบบบริหารของหน่วยธุรการ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะ  
กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีปัญหาในเรื่องการขาดความมีอิสระ ในการจัดโครงสร้างและ  
อำนาจหน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบังคับ

ปัญญาของรัฐ<sup>21</sup> เพราะว่า กระทรวงยุติธรรมเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536 มีฐานะเป็นกระทรวงตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สังกัดฝ่ายบริหารจึงประสบปัญหาความเป็นอิสระในเรื่องการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตลอดจนปัญหาด้านบริหารงานบุคคล บริหารงานงบประมาณ เช่นเดียวกับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หน่วยธุรการของศาลแพ่ง แผนกคดีปกครอง จึงไม่มีอิสระในการบริหารงานของตนเอง

#### 4.4.2 ปัญหาด้านขวัญและกำลังใจ

เนื่องจากข้าราชการธุรการไม่มีความก้าวหน้าในสายงานธุรการ เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการได้กำหนดไว้ว่า ปลัดกระทรวงยุติธรรม อันเป็นตำแหน่งในทางบริหารจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการเท่านั้น<sup>22</sup> นอกจากนี้ มีข้าราชการตุลาการมาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในหน่วยงานธุรการเพียงชั่วคราวชั่วคราว และโอนกลับไปเป็นตุลาการตามเดิม<sup>23</sup> ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ข้าราชการธุรการไม่มีความหวังหรือแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง หรือลาออกไปทำงานที่อื่นที่มีความก้าวหน้า จึงส่งผลให้ข้าราชการธุรการขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งนอกจากจะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานสนับสนุนงานอำนวยความยุติธรรมแล้ว ยังส่งผลต่อประชาชนผู้มาติดต่อในเรื่องการให้บริการอีกด้วย

<sup>21</sup> แผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกระทรวงยุติธรรม

<sup>22</sup> ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 123

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124

## บทที่ 5

### ความเป็นอิสระของหน่วยธุรการของศาลปกครอง

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองต้องมีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระอยู่ ดังนั้น การศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานธุรการขององค์กรวินิจัยคดีปกครองของไทย และรูปแบบของสำนักงานของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีความเป็นอิสระเช่นกัน ผลจากการศึกษาครั้งนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1 ความจำเป็นที่สำนักงานศาลปกครองต้องมีอิสระ

สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง ซึ่งในรูปแบบทั่วไปจะมี 2 รูปแบบ คือ สังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือเป็นอิสระ แม้การจะสังกัดหรือเป็นอิสระหรือไม่ ก็ยอมรับกันแล้วว่าไม่มีผลต่อความเป็นอิสระของการวินิจัยคดีของศาลปกครอง แต่การที่ต้องกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองต้องเป็นอิสระนั้นมีเหตุผลดังนี้

(1) ลักษณะของสำนักงานศาลปกครองที่นอกจากจะช่วยงานศาลปกครองในด้านการรับฟ้อง จนถึงงานระบบคำพิพากษาและบังคับคดีแล้ว ซึ่งมีงานที่มีลักษณะสร้างองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองด้วย ตามที่มีการเปรียบเทียบว่าเป็นแหล่งเพาะบ่มความรู้ด้านกฎหมายปกครอง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะต้องมีการสร้างบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถมาก และต้องใช้งบประมาณในการสร้างบุคลากรมากเช่นเดียวกัน การพัฒนาบุคลากรดังกล่าวจะทำไม่ได้ถ้าสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร เพราะการกำหนดตำแหน่งความก้าวหน้า อัตราเงินเดือน สิทธิประโยชน์ และการส่งเสริมความรู้ ความชำนาญ ต้องดำเนินการเหมือนกับข้าราชการอื่น ๆ และต้องใช้งบประมาณใกล้เคียงกับส่วนราชการอื่น เนื่องจากมีมาตรฐานการใช้จ่ายเงินในแต่ละด้านของสำนักงานประมาณ ทำ

ให้เห็นว่าคงเป็นไปได้ยาก เพราะลักษณะงานของสำนักงานศาลปกครองแตกต่างจากงานอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร

## (2) ภาพลักษณ์ขององค์กรตุลาการ

เนื่องจากศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการประเภทหนึ่งนอกเหนือจากศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตุลาการโดยสภาพแล้วจะต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยคดี โดยมีอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น ถ้ากำหนดให้หน่วยธุรการขององค์กรตุลาการ สังกัดฝ่ายบริหารจะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ทำให้ดูเหมือนว่าองค์กรตุลาการถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหาร แต่ถ้ากำหนดให้หน่วยธุรการขององค์กรตุลาการมีอิสระจากฝ่ายบริหาร จะช่วยส่งเสริมให้ภาพลักษณ์ขององค์กรตุลาการมีอิสระ และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ขององค์กรนี้ เหตุผลดังกล่าวนี้จึงเห็นว่าสำนักงานศาลปกครองจึงควรมีอิสระ

ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลปกครอง โดยแน่ชัดแล้วว่าการมีความเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระมิได้หมายความว่า จะมีความเป็นอิสระจากอำนาจทุกฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เพราะสำนักงานศาลปกครองไม่ได้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี หรือมีอำนาจทางตุลาการแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานศาลปกครองควรมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ แต่ไม่ควรมีความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ เพราะหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองนั้นเป็นการสนับสนุนงานของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ

## 5.2 สถานะของสำนักงานศาลปกครอง

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาสำหรับหน่วยธุรการศาลปกครอง จำเป็นต้องมีกำหนดสถานะทางกฎหมายไว้ในเรื่องสังกัดว่าควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครและฐานะทางกฎหมายที่จะกำหนดให้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

### 5.2.1 สังกัด

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระ โดยเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับประธานศาลปกครองสูงสุด นั้นย่อมหมายถึง หน่วยธุรการของศาลปกครอง สังกัดฝ่ายตุลาการเป็นการจัดแบ่ง

แยกแบบเด็ดขาด โดยให้ศาลบริหารงานธุรการเอง ลักษณะเช่นนี้จะคล้ายกับในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ที่ให้หน่วยธุรการของศาลอยู่กับฝ่ายตุลาการโดยให้ประมุขสูงสุดฝ่ายตุลาการเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการบริหาร และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งการกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนมีความเห็นด้วย เนื่องจากการกำหนดให้เป็นส่วนราชการที่ถึงแม้จะดูเหมือนว่าเป็นส่วนหนึ่งในระบบราชการที่ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลหรืองบประมาณ แต่ในเรื่องความเป็นอิสระดังกล่าว สามารถกำหนดโดยการตรากฎหมายประกันความเป็นอิสระไว้โดยเฉพาะได้ ซึ่งจะเป็นการยกเว้นข้อจำกัดของกฎหมายที่ทำให้ส่วนราชการในระบบราชการขาดความเป็นอิสระ และที่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพื่อเป็นการรองรับว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยธุรการของศาลปกครองต้องเป็นข้าราชการ ซึ่งรายละเอียดของเหตุผลความจำเป็นที่ต้องเป็นข้าราชการจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

### 5.2.2 ฐานะ

ฐานะสำนักงานศาลปกครองควรมีลักษณะเช่นใดนั้น จากการพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองได้บัญญัติไว้เพียงว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งในการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบให้สำนักงานศาลปกครองมีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในชั้นกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภามีความเห็น ว่าไม่ควรที่จะกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการนี้ที่ประชุมจึงเห็นควรแก้ไขโดยกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็น

หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดฐานะของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนสำนักงานศาลยุติธรรมกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการศาลเช่นเดียวกับสำนักงานศาลยุติธรรม จึงควรมีฐานะเป็นกระทรวง โดยมีส่วนราชการที่เทียบเท่ากรมที่สำคัญคือ

- (1) สำนักงานเลขาธิการศาลปกครอง ทำหน้าที่เหมือนกับสำนักงานปลัดกระทรวง ทำหน้าที่ด้านธุรการ และด้านการบริหารทั่วไปให้กับสำนักงานศาลปกครอง
- (2) สำนักงานประธานศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่เหมือนกับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่ด้านธุรการให้กับประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) สำนักงานพนักงานคดีปกครอง รับผิดชอบงานของพนักงานคดีปกครอง
- (4) สำนักงานบังคับคดีปกครอง รับผิดชอบบังคับคดีปกครอง
- (5) สถาบันพัฒนาบุคลากร รับผิดชอบงานวิชาการ ศูนย์ข้อมูลและพัฒนาบุคลากร
- (6) สำนักงานศาลต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลสูง และศาลจังหวัด

แต่จากประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการในสำนักงานศาลปกครอง ได้แบ่งเป็น กอง สำนัก สถาบัน ศูนย์ และสำนักงานศาลต่าง ๆ จึงเป็นการแบ่งส่วนราชการในลักษณะที่สำนักงานศาลปกครองเป็นกรมที่มีหัวหน้าหน่วยงานระดับ 11 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแบ่งส่วนราชการที่เล็ก และไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 24

สำหรับในเรื่องการบังคับคดีปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นงานหน่วยธุรการของศาล คือ สำนักงานศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นด้วยที่มีการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองในเรื่องของการบังคับคดีไว้ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานศาลยุติธรรมควรที่จะมีหน้าที่ในด้านการบังคับคดีด้วย เพราะเป็นงานธุรการของศาล และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 5.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

ในเรื่องการบริหารงานบุคคล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีความเป็นอิสระในเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลปกครองไว้ดังนี้

#### 5.3.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

เนื่องจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความเป็นอิสระในด้านบริหารงานบุคคล หากหน่วยงานใดมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเอง ก็จะมีความเป็นอิสระในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของตนเองได้ แต่โดยหลักแล้ว องค์กรบริหารงานบุคคลมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบปิด เป็นระบบที่กำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลประกอบไปด้วย กรรมการเป็นคนที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานของตนเอง แต่ถ้าเป็นระบบเปิดเป็นระบบที่กำหนดให้องค์กรบริหารงานบุคคลประกอบไปด้วย กรรมการที่มาจากภายในหน่วยงานของตนและภายนอกหน่วยงาน ทั้ง 2 ระบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ ระบบปิดจะมีหลักประกันในความเป็นอิสระมาก แต่จะขาดการตรวจสอบจากภายนอก ทำให้มีโอกาสที่จะใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลเบี่ยงเบนไปได้ ส่วนระบบเปิดแม้จะลดความเป็นอิสระไปบ้าง แต่จะได้รับการตรวจสอบและได้รับเทคนิคด้านการบริหารงานบุคคลใหม่ ๆ แต่ทั้งนี้จะต้องให้องค์กรประกอบของคณะกรรมการเป็นคนที่อยู่ในหน่วยงานมากกว่าภายนอกหน่วยงาน เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าเป็นระบบเปิด โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้ มีประธานศาล

กลาง เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง จำนวน 3 คน เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะเห็นได้ว่ามีกรรมการจากฝ่ายตุลาการศาลปกครอง จำนวน 4 คน และจากหน่วยธุรการ 3 คน และเป็นคนนอก จำนวน 2 คน จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าเป็นระบบเปิด

นอกจากนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการชุดนี้เป็นระบบเปิด ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน มีตัวแทนฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 3 คน ฝ่ายธุรการ จำนวน 8 คน และบุคคลภายนอกไม่เกิน 3 คน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการศาลปกครองควรเป็นระบบเปิด และควรมีคนของหน่วยธุรการของศาลปกครองมากกว่าฝ่ายตุลาการศาลปกครอง และคนนอกเพื่อความเป็นอิสระ โดยแท้จริงในการบริหารงานบุคคลและการที่มีระบบเปิดจะช่วยให้การตรวจสอบจากภายนอก และการนำเทคนิคการพัฒนาบุคลากรใหม่ ๆ จากคนนอกที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคล จะช่วยพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยธุรการของศาลปกครองได้เป็นอย่างดี

แต่ถึงแม้ว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง จะเป็นระบบเปิด และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองยังคงอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล จากประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแม้จะมีฝ่ายตุลาการศาลปกครองเพียง 3 คน แต่เลขธิการสำนักงานศาลปกครองก็เป็นบุคคลที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. นอกจากนี้ ผู้แทนข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเอง ก็เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของเลขธิการสำนักงานศาลปกครองจึงทำให้เห็นว่าถึงแม้จะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอิสระจากประธานศาลปกครองสูงสุด

### 5.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

จากมาตรา 84<sup>2</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองให้มี

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 84 ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครองโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลปกครองและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
- (2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (4) การกำหนดวันเวลาทำงาน วัน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (5) การกำหนดรูปแบบและการแต่งกายของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย
- (7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย
- (8) การบริหารการจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานศาลปกครอง
- (9) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (10) การรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุมการเกษียณอายุข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่มากขึ้นไป เมื่อเทียบกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>3</sup> ซึ่งจะเป็นเรื่องบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องการบริหารงานภายในสำนักงานนั้น ควรให้เป็นอำนาจของเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เพราะเมื่อเทียบกับปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในส่วนราชการกลับมีอำนาจบริหารงานภายในหน่วยงานได้มากกว่า เช่น การกำหนดเลข พัญชนะ หรือการกำหนดชื่อย่อของส่วนราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสำนัก

(ต่อจากเชิงอรรถ 2 หน้า 113)

(11) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งการกำหนดรูปแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการ และการจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานศาลปกครอง

(12) การกำหนดกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครอง

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 8 ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(4) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน

(5) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อเสนอแนะเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถ 3 หน้า 114)

(7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.

(8) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(9) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่คำครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการยังไม่เหมาะสม เพื่อกomiteรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มคำครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

(10) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาลเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

(11) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษาหรือฝึกอบรมในต่างประเทศ และเพื่อดูแลจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติและการใช้จ่าย ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา การกำหนดวินัย และการลงโทษสำหรับนักเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(12) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุ และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับและระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

งานศาลรัฐธรรมนูญ ก็เหมือนกับสำนักงานศาลปกครองก็ให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป แต่สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้กำหนดในเรื่องการบริหารงานทั่วไปไว้ จึงทำให้เลขาธิการศาลยุติธรรมมีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปมากกว่า นอกจากนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานทั่วไป จะทำให้โอกาสที่ฝ่ายตุลาการศาลปกครองจะเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานภายในของสำนักงานศาลปกครองได้มาก และเป็นการขัดต่อหลักการบริหารงานที่หัวหน้าสำนักงานกลับไม่มีอำนาจที่จะบริหารงานได้เอง

### 5.3.3 การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ในการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 78 วรรคสอง ดังนี้ "การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป"

สำหรับเรื่องการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะเกิดปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระ ดังนี้

---

(ต่อจากเชิงอรรถ 3 หน้า 115)

(13) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(14) พิจารณาการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับ วัน เดือน ปี เกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(15) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

### (1) เรื่องการแต่งตั้ง

เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองได้กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง และให้ ก.ศป. ให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง หรือการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ซึ่งจะต้องรวมถึงเลขธิการสำนักงานศาลปกครองด้วย เพราะมาตรา 78 กำหนดให้เลขธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง เลขธิการสำนักงานศาลปกครองแล้ว แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีอำนาจเต็มที่จะคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งก็ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดก็ได้ และถ้า ก.ศป. ให้ความเห็นชอบด้วยก็จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งได้ และจะกระทบต่อเรื่องความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

### (2) วิธีการแต่งตั้ง

เมื่อมีเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ กลับพบว่าการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ผู้เขียนจึงเห็นว่าถ้านายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะได้หรือไม่หรือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือไม่ ซึ่งจะเป็นปัญหาทางกฎหมายต่อไป และเมื่อพิจารณาการแต่งตั้งเลขธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งว่าให้ประธานศาลฎีกาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 22<sup>4</sup> ส่วน

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 22 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ ก.บ.ศ. เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบเมื่อได้รับความเห็นชอบ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งเอาไว้ ตามมาตรา 10<sup>5</sup> นอกจากนี้ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลนั้น เห็นว่าน่าจะเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลฯ นอกจากนี้ การที่แตกต่างจากการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมก็เพราะว่าศาลยุติธรรมได้มีประธานศาลฎีกาเป็นประมุขมาก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงสามารถกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลฯ ได้ แต่ศาลปกครองเป็นศาลตั้งใหม่ในการแต่งตั้งครั้งแรกย่อมจะยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายทุกฉบับอยู่แล้วทำหน้าที่นี้

(ต่อจากเชิงอรรถ 4 หน้า 117)

จากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

(1) การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าให้เลขาธิการศาลยุติธรรมเสนอรายชื่อต่อ ก.ศ. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศ. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้สั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ ก.ศ. นั้น

(2) การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) และ (2) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

มาตรา 10 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและรองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญด้วยความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

(2) บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

### 5.3.4 สถานภาพของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

#### (1) ประเภทของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลปกครองประกอบไปด้วย พนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ โดยเฉพาะพนักงานคดีปกครองต้องมีความเป็นอิสระเนื่องจากเป็นผู้เสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อศาล<sup>6</sup> ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส การจัดตั้งพนักงานคดีปกครองขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของฝ่ายปกครอง และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในลักษณะเดียวกันกับพนักงานอัยการในศาลยุติธรรม<sup>7</sup> ดังนั้น พนักงานในคดีปกครองจึงควรมีอัตราเงินเดือนที่แตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้พนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้นหมายถึง พนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ มีอัตราเงินเดือนที่เหมือนกัน แต่อาจไปแตกต่างที่เงินประจำตำแหน่งหรือเงินที่มีเหตุพิเศษ ซึ่งน่าจะไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้อง ผู้เขียนเห็นว่า ควรแยกพนักงานคดีปกครองมีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ธุรการอื่น ๆ โดยควรเทียบเท่ากับพนักงานอัยการ เพราะลักษณะงานที่คล้ายกัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 ได้บัญญัติให้พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าพนักงานคดีปกครองจะไม่มีอำนาจเด็ดขาดเช่นเดียวกับพนักงานอัยการก็ตาม แต่ก็มีหน้าที่เหมือนกันคือ ค้นหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นกรณีพนักงาน

<sup>6</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปและของประเทศไทย." วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2, สิงหาคม 2531, หน้า 303-413

<sup>7</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 331

อัยการจะมีพนักงานสอบสวนช่วยรวบรวมข้อเท็จจริงในเบื้องต้น พนักงานอัยการต้องมาตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย บางครั้งต้องให้พนักงานสอบสวน หาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ ต่อจากนั้นพนักงานอัยการจะพิจารณาความเห็นว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ซึ่งเท่ากับว่าเป็นผู้ช่วยศาลหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นกลไกของระบบกล่าวหาตัวเอง กรณีของพนักงานคดีปกครองต้องมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอความเห็นเบื้องต้นส่งมอบสำนวนให้ผู้แถลงคดีปกครองเพื่อพิจารณาตรวจสอบ และเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งเป็นกลไกของระบบไต่สวน เพียงแต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเท่านั้น เมื่อเทียบกับบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ธุรการโดยทั่วไปแล้ว จะแตกต่างกันมาก โดยเจ้าหน้าที่ธุรการทั่วไปมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานการพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจค้นหาข้อเท็จจริงหรือมีส่วนในคดี ส่วนใหญ่เป็นงานได้ตอบ ค้น เก็บ เอกสารสำนวน ไม่มีอำนาจในการเสนอความเห็นใด ๆ จึงไม่สมควรมีบัญชีอัตราเงินเดือนเท่ากัน หรือแม้แต่จะให้แตกต่างกันที่เงินประจำตำแหน่งเพราะลักษณะของงานที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นไปตามหลักที่ว่างานเท่ากันเงินเท่ากัน

## (2) สถานภาพเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลปกครอง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครองมีความเป็นอิสระ ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยธุรการของศาลปกครองควรมีสถานภาพเช่นใดเพื่อให้สอดคล้องกับความมีอิสระของหน่วยงาน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ธุรการมีสถานภาพเป็นพนักงาน ส่วนพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ธุรการมีสถานภาพเป็นข้าราชการ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ธุรการมีสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดียวกัน จึงอาจสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลปกครองสามารถกำหนดสถานภาพได้ 2 แนวทางคือ เป็นข้าราชการ หรือเป็นพนักงาน ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลปกครองจะเป็นข้าราชการหรือพนักงานก็ได้ เพราะความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลมี

ใช้ว่าถ้าหน่วยงานธุรการของศาลปกครองเป็นส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ธุรการเป็นข้าราชการแล้ว จะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการจัดระบบบริหารเหมือนส่วนราชการ ตามกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ แต่การที่ส่วนราชการอื่น ๆ ขาดความเป็นอิสระ เนื่องมาจากมีกฎหมายมาจำกัดความเป็นอิสระในการจัดระบบบริหาร คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั่นเอง ไม่ใช่การจำกัดไปในตัวของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในแนวทางประวัติศาสตร์ ผู้คนยังมีแนวความคิดยึดติดกับระบบราชการอยู่ จนเป็นค่านิยม ถ้าหากกำหนดให้เป็นพนักงานก็จะมีปัญหาในเรื่องการสรรหาบุคคลที่จะมาทำงาน เพราะจะเกิดความคิดที่ว่าขาดความต่อเนื่องในการรับราชการ ปัญหาการนับอายุราชการ หรือปัญหามาเห็นจบอายุ เป็นต้น จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลปกครองควรที่จะเป็นข้าราชการ

#### 5.3.5 การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ยกเว้นตำแหน่งเลขาธิการนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นอิสระในด้านบริหารงานบุคคลที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองไว้ 2 ประเภท คือ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองใน ตำแหน่งอื่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) การแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ในเรื่องการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองตามที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเกิดปัญหาขึ้น 3 ประการคือ จำนวนของรอง เลขาธิการฯ คุณสมบัติของรองเลขาธิการ และวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1.1) ปัญหาเรื่องจำนวนรองเลขาธิการ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองไม่ได้กำหนดเรื่อง ของจำนวนของรองเลขาธิการฯ ไว้ ซึ่งจะต่างจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ว่าไม่เกิน 2 คน ส่วนสำนักงานศาลยุติธรรมก็ไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะ

เกิดความขัดแย้งกับคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้เพราะอำนาจกำหนดตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ แต่อำนาจการแต่งตั้งเป็นของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของ ก.ศ.ป. ถ้าคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้กำหนดรองเลขาธิการไว้ 3 ตำแหน่ง แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือ ก.ศ.ป. เห็นว่าควรมีน้อยกว่านั้น หรือมากกว่านั้น จะไม่แต่งตั้งทั้งหมดหรือแต่งตั้งเกินกว่าที่กำหนดก็จะเกิดปัญหาข้อกฎหมายว่าใครควรมีอำนาจมากกว่ากัน

#### (1.2) ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของรองเลขาธิการฯ

ปัญหาเรื่องคุณสมบัติของรองเลขาธิการฯ ก็เช่นเดียวกับคุณสมบัติของเลขาธิการฯ ที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้กำหนดไว้ แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกบุคคลที่ตนคิดว่าเหมาะสม ซึ่งอาจไม่ตรงกับคุณสมบัติที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองกำหนดไว้ ก็จะเกิดปัญหาข้อกฎหมายได้เช่นกันแต่ถ้าพิจารณาจากการแต่งตั้งเลขาธิการฯ และรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว ได้กำหนดให้การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมไปเสนอต่อองค์กรหนึ่ง ส่วนรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ไปเสนอต่ออีกองค์กรหนึ่ง<sup>8</sup> จึงไม่เกิดปัญหาข้อกฎหมายได้

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 22 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ ก.บ.ศ. เสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอรายชื่อต่อ ก.ศ. เพื่อให้ความเห็นชอบเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศ. แล้ว ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ ก.ศ. นั้น ให้ฟังความเห็นของ ก.บ.ศ. ประกอบการพิจารณาด้วย

### (1.3) ปัญหาวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้การแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ นั้นกระทำโดยให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม จะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศ.ป. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป จะเห็นได้ว่าเลขาธิการฯ ไม่ได้มีบทบาทในการแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ แต่อย่างใด ซึ่งถ้าพิจารณาจากการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ได้กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเสนอรายชื่อ หรือแม้แต่ในระบบราชการ ก็ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นระดับ 10 ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ<sup>9</sup> ทำให้เห็นว่าเลขาธิการฯ จะไม่สามารถบังคับบัญชารองเลขาธิการฯ ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ได้กำหนดให้เลขาธิการฯ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง

(เชิงอรรถ 8 ต่อจากหน้า 122)

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) และ (2) ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

#### <sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 52 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 หรือ มาตรา 66 แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยกเว้นบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของ

ส่วนวิธีการแต่งตั้งรองเลขาธิการฯ ก็กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับการแต่งตั้งเลขาธิการฯ ก็จะเกิดปัญหาเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ปัญหาการแต่งตั้งตำแหน่งที่เทียบเท่ารองเลขาธิการฯ ซึ่งในส่วนราชการเรียกว่าตำแหน่งระดับ 10 ก็จะเกิดปัญหาเพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากรองเลขาธิการฯ ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ซึ่งจะเกิดปัญหาในเรื่องของวิธีการแต่งตั้งว่าใครจะเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเหมือนตำแหน่งรองเลขาธิการฯ และถ้าพิจารณาจากการแต่งตั้งของสำนักงานศาลยุติธรรม ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า การแต่งตั้งรองเลขาธิการหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

#### 5.4 ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สำนักงานศาลปกครองมีความเป็นอิสระด้านงบประมาณจากฝ่ายบริหาร แต่มิได้หมายความว่า จะเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณได้อย่างไม่มีขีดจำกัดเพียงแต่การบริหารงบประมาณจะ

(ต่อจากเชิงอรรถ 9 หน้า 123)

นายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ต้องถูกพิจารณาโดยรัฐสภา ซึ่งหมายถึงว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พบว่า ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองต้องเสนองบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน โดยคณะรัฐมนตรีสามารถทำความเข้าใจประกอบเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณได้ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณ แต่เป็นอำนาจของรัฐสภาที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจยื่นคำร้องขอชี้แจงได้<sup>10</sup> แต่ในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองไม่ได้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากว่าฝ่ายบริหารได้เข้ามาเกี่ยวข้องในรายละเอียดของงบประมาณได้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการผูกพันงบประมาณข้ามปีและการอ้างในเรื่องของการพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้กับสำนักงานศาลปกครองที่เหมาะสม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะปรับลด-เพิ่มวงเงินงบประมาณในรูปเงินอุดหนุน เพียงแต่การกำหนดวงเงินงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญควรที่กำหนดกรอบวงเงินไว้เพื่อให้หน่วยงานอิสระเหล่านี้สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมได้ ส่วนการปรับลด-เพิ่ม งบประมาณควรเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของหน่วยงานอิสระ

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 91 ให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรี อาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

มาตรา 92 ในการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองหรือในการพิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับสำนักงานศาลปกครอง ถ้าเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองร้องขอคณะรัฐมนตรี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอาจอนุญาตให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมายมาชี้แจงได้

สำหรับศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับงบประมาณในการดำเนินงานจัดตั้ง และบริหารงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง จากสำนักงานงบประมาณแล้ว แต่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน โดยสำนักงานงบประมาณ ไม่ได้วิเคราะห์ความจำเป็นที่แท้จริง ที่จะทำให้ศาลปกครองทำงานได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดสรรงบประมาณ ให้กับศาลยุติธรรมที่เพียงพอต่อการทำงาน เพราะสำนักงานงบประมาณรู้ว่าถ้ากระบวนการยุติธรรมทำงานไม่เต็มที่ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยตรง

นอกจากนี้ การของงบประมาณเพื่อจัดตั้งศาลปกครอง และการกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของตุลาการ และเจ้าหน้าที่ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาในลักษณะงบประมาณ จากแผนงานโครงการ เหมือนกับส่วนราชการอื่นในฝ่ายบริหารโดยอ้างว่าเป็นการใช้งบประมาณแบบผูกพัน แต่เป็นการจัดตั้งศาลปกครอง หรือกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตุลาการ และเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใช่เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ที่จะนำเอาเรื่องงบประมาณผูกพันมาอ้าง

### 5.5 ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ในหลักการของความเป็นอิสระขององค์กร มิได้หมายความว่า จะไม่ถูกตรวจสอบ เพราะทุกองค์กรจะถูกคานอำนาจและถูกตรวจสอบเสมอ เพื่อความโปร่งใสและความชอบธรรม สำนักงานศาลปกครองก็เช่นกัน ที่แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ แต่จะถูกตรวจสอบเช่นกัน โดยมีการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนี้

(1) การตรวจสอบเรื่องการเงินที่กำหนดให้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานตรวจสอบ โดยเป็นการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณ (Past Audit) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

(2) การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครอง ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะใช้ประกอบ

พิจารณาให้ความเห็น เรื่องการจัดทำงบประมาณของศาลปกครองสำหรับคณะรัฐมนตรี และใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของศาลปกครองสำหรับรัฐสภา

(3) การตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ โดยคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการตรวจสอบในเรื่องพฤติกรรมร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(4) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลยุติธรรม ในกรณีที่มีการกระทำผิดทางแพ่งและทางอาญา ที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลยุติธรรมสามารถที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทางแพ่งและทางอาญาได้

## บทที่ 6

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า การจัดหน่วยธุรการของศาลปกครองเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากงานธุรการจะช่วยติดตามประเมินผลการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาเพื่อช่วยลดโอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจ ดังนั้น การศึกษาถึงแนวทางการจัดระบบบริหารหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ จะเกิดประโยชน์อย่างมากในการนำมาปรับใช้ในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ในการศึกษาระบบศาล พบว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามหลักนิติรัฐมีรูปแบบที่ต่างประเทศใช้กันอยู่ 2 รูปแบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่ โดยระบบศาลเดี่ยวเป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ อเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนระบบศาลคู่เป็นระบบที่ให้ศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรม โดยให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีแพ่งและอาญา ส่วนศาลปกครองพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ ในระบบศาลคู่ยังแยกรูปแบบศาลปกครองได้อีก 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบัน ซึ่งเรียกว่า สภาแห่งรัฐ หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เป็นต้น รูปแบบที่ 2 ได้แก่ รูปแบบที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายและปัญหาข้อกฎหมายด้วย ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ ฟินแลนด์ และสวีเดน เป็นต้น ส่วนรูปแบบสุดท้าย ได้แก่ รูปแบบที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ได้แก่ เยอรมันและ ออสเตรเลีย เป็นต้น

สำหรับการจัดระบบหน่วยธุรการของศาลปกครองในต่างประเทศ พบว่า ในระบบศาลเดี่ยว ระบบงานธุรการของศาลของอเมริกาและญี่ปุ่นไม่ได้สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบขึ้นมารับผิดชอบต่างหาก อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของประธานสูงสุด ส่วนในแคนาดานั้น กระทรวงยุติธรรมยังทำหน้าที่ในการจัดหาเจ้าหน้าที่ธุรการ สถานที่ทำงาน และวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับงานศาล โดยมีเจ้าหน้าที่ Commissioner for Federal Judicial Affairs เป็นเจ้าหน้าที่ประสานงาน ส่วนในระบบศาลที่มีรูปแบบของการจัดระบบหน่วยธุรการของศาลปกครองที่แตกต่างกันออกไป โดยในรูปแบบสภาแห่งรัฐ มีหน่วยธุรการของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การบริหารงานของรองประธานกองเซย์ เดคาร์ท กับรูปแบบศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม สนับสนุนงานธุรการของศาลปกครองด้วย ส่วนฟินแลนด์ศาลปกครองชั้นต้น หน่วยธุรการอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย แต่ศาลปกครองชั้นสูงมีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การให้หน่วยธุรการสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงใดของฝ่ายบริหาร หรือเป็นอิสระอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องของนโยบายของแต่ละประเทศ ไม่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการบริหารงานศาลปกครองแต่อย่างใด ซึ่งประเทศไทยนั้น ที่ต้องเป็นองค์กรอิสระอยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายตุลาการ เนื่องจากความขัดแย้งกันระหว่างการให้หน่วยธุรการของศาลปกครองไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งขัดแย้งกันมาเป็นเวลานาน ประกอบกับระบบการเมืองที่เป็นองค์กรชี้ขาดไม่เข้มแข็ง กลัวว่าถ้าตัดสินใจให้สังกัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเกิดผลกระทบทางการเมือง จึงตัดสินใจให้เป็นองค์กรอิสระ และต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับให้เป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายตุลาการเมื่อเป็นเช่นนี้แนวทางในการสร้างความเป็นอิสระของหน่วยธุรการของศาลปกครองของไทย จึงต้องพิจารณาจากปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายภายในประเทศเองเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

การที่จะพบปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว จำเป็นที่ต้องศึกษาปัญหาของหน่วยธุรการที่ทำหน้าที่พิจารณาตีปกรองของไทย คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการ กับศาลยุติธรรมซึ่งได้จัดตั้งแผนกคดี

ปกครองขึ้นในศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา โดยมีการแบ่งส่วนราชการของหน่วย  
 ธุรการในศาล ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ฝ่ายธุรการทั่วไปและฝ่ายธุรการคดี โดยมีกระทรวงยุติ  
 ธรรมสนับสนุนงานพิจารณาคดีของศาล ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมบังคับคดี  
 สำนักงานส่งเสริมตุลาการ เป็นต้น โดยปัญหาของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้  
 แก่ ปัญหาการขาดความอิสระในการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงาน  
 บุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบังคับบัญชา เนื่องจากสำนักงานคณะ  
 กรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนราชการจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายบังคับระเบียบบริหาร  
 ราชการแผ่นดินที่กำหนดว่าการแบ่งส่วนราชการต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดย  
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาณเสนอความเห็น  
 ประกอบด้วย และยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ส่งผลให้  
 การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการเพิ่มอัตรากำลังต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี  
 นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่า ด้วยวิธีงบประมาณ ที่ต้องเสนอของบ  
 ประมาณผ่านการพิจารณาของสำนักงานประมาณเสียก่อน และยังไม่มีโอกาสจัดหารายได้  
 หรือจัดหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่หรือมีผู้บริจาคให้เนื่องจากกฎหมายเกี่ยว  
 กับที่ราชพัสดุไม่อนุญาตให้ดำเนินการได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายและรายได้ตลอดจน  
 อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาต้องนำส่งคลัง ส่วนปัญหาด้านการบังคับบัญชาผู้บริหารสูงสุด  
 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังอยู่ภายใต้การควบคุมจากนายกรัฐมนตรี เนื่อง  
 จากวิธีการแต่งตั้งตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำ  
 ของนายกรัฐมนตรี สำหรับปัญหาของกระทรวงยุติธรรมก็เช่นเดียวกับสำนักงานคณะ  
 กรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ  
 แผ่นดิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่แตกต่างประการหนึ่ง คือ ปัญหาที่เจ้าหน้าที่ธุรการขาด  
 ขวัญและกำลังใจเนื่องจาก ตำแหน่งระดับสูงในกระทรวง เช่น ปลัดกระทรวง หรือใน  
 ระดับกรม เช่น อธิบดีเป็นตำแหน่งของผู้พิพากษา ทำให้เจ้าหน้าที่ธุรการเหล่านี้ขาดความ  
 ก้าวหน้าซึ่งส่งผลให้ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และส่งผลกระทบต่องาน  
 พิจารณาคดีถึงงานบริหารประชาชน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ความเป็นอิสระของหน่วยธุรการของศาลปกครองตาม  
 รัฐธรรมนูญ ต้องมีอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นอิสระไปเลยไม่มี

สังกัดแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยธุรการของศาลปกครองควรที่จะอยู่กับในสังกัดของฝ่ายตุลาการ คือ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานศาลปกครองสูงสุด

แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นมา เพื่อรองรับบทบัญญัติเรื่องนี้ของรัฐธรรมนูญ กลับพบว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และอาจมีปัญหาในทางกฎหมายได้โดยสามารถสรุปเป็นปัญหาได้ดังนี้

#### (1) ความเป็นอิสระในการบริหารบุคคล

จากการศึกษาพบว่า องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งก็คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ที่ถึงแม้ว่าจะมีข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมากกว่าแต่ข้าราชการเหล่านี้ก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานศาลปกครองสูงสุด เพราะประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่มาเป็นผู้แทน นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจนอกเหนือจากเรื่องของบริหารงานบุคคลและงบประมาณ กล่าวคือ มีอำนาจถึงในเรื่องการบริหารงานทั่วไป ซึ่งควรเป็นอำนาจของเลขาธิการฯ ทำให้เลขาธิการฯ ไม่มีอำนาจในการบริหารงานภายในได้ อย่างเป็นอิสระ

ในเรื่องการแต่งตั้งเลขาธิการฯ รองเลขาธิการฯ อาจมีปัญหาขัดแย้งระหว่างประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกับคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่กำหนดเรื่องคุณสมบัติเลขาธิการฯ และรองเลขาธิการฯ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำความกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกต ถึงการกำหนดไว้เช่นนี้อาจมีปัญหาได้ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพราะกฎหมายไม่มีสภาพบังคับว่า ถ้านายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นกราบบังคมทูลแล้วจะมีความผิดอย่างไร เช่น ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งเลขาธิการศาลปกครอง แต่ไม่ตรงกับคุณสมบัติ ที่คณะกรรมการฝ่ายศาลปกครองได้กำหนดตามอำนาจหน้าที่เมื่อขัดกันเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีอาจไม่นำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะต้องเป็นผู้รับสนอง จะ

ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีมีข้อผิดพลาดขึ้น ตามหลัก "The King can do no wrong"<sup>11</sup>

ในเรื่องข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่กำหนดไว้เพียงประเภทเดียว ทั้ง ๆ ที่ลักษณะงานมีความแตกต่างกันในระหว่างพนักงานคดีปกครอง ซึ่งปฏิบัติงานคล้ายกับอัยการ และข้าราชการตุลาการอื่น ๆ ซึ่งปฏิบัติงานคล้ายกับเจ้าหน้าที่ตุลาการศาล ดังนั้นการกำหนดไว้เพียงประเภทเดียว อาจก่อให้เกิดปัญหา เรื่องการวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครอง เพราะงานของพนักงานคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการพิจารณา ถ้าไม่มีหลักประกันในเรื่องความก้าวหน้า และความเป็นอิสระในการทำความเห็น และปัญหาแห่งคุณภาพของพนักงานคดีปกครองที่อาจประสบปัญหา "สมองไหล" ไปสู่ตำแหน่งที่คล้ายกัน แต่เงินเดือนสูงกว่า

## (2) เรื่องการบริหารงบประมาณ

ในเรื่องการบริหารงบประมาณ ขณะนี้องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญต่างประสบปัญหาในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีอิสระในเรื่องการจัดทำงบประมาณ ที่มุ่งเน้นให้อิสระจากฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ตาม เมื่อได้เสนองบประมาณไปแล้ว ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้จัดหางบประมาณ จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐ จะเข้ามาแทรกแซง โดยให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากรัฐมีงบประมาณโดยจำกัด จะต้องจัดสรรแบ่งปันให้ครบทุกหน่วยงาน ตามความจำเป็น ซึ่งจะขัดกับหลักการที่ฝ่ายบริหารชอบแต่จะทำความเห็นเสนอต่อรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา

อย่างไรก็ตาม การใช้เงินงบประมาณ หรือการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นงบบุคลากร ขององค์กรอิสระ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างก็มีอิสระในการบริหารงบประมาณภายในของตนเอง จะมีอิสระในการบริหารงบประมาณได้เป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานของรัฐที่ต้องติดขัดในเรื่องของระเบียบ กฎหมาย มากมาย

ในกรณีที่ต้องจัดทำงบประมาณแผนผูกพัน เช่น เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่ม ซึ่งผูกพันเงินงบประมาณ ทำให้เป็นภาระต่อการจัดหางบประมาณของฝ่ายบริหาร

<sup>11</sup> รายละเอียดโปรดดู วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, หน้า 315-316, 2530

ในประเด็นนี้จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจความตกลงกับฝ่ายบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้จะคล้ายกับการที่สมาชิกผู้แทนราษฎร ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน จะต้องขอความเห็นชอบจาก นายกรัฐมนตรีเสียก่อน เพราะถือว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดหางบประมาณหากมีการดำเนินการใดที่จะเป็นภาระ ในการจัดหางบประมาณ จะต้องให้ฝ่ายบริหารเห็นชอบด้วย ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นการเพิ่มภาระในการจัดหางบประมาณ สำนักงานศาลปกครอง ไม่อาจอ้างความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ โดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

(1) การกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

การดำเนินการให้สำนักงานศาลปกครองเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ในเรื่องการบริหารงบประมาณ โดย การดำเนินการของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ฝ่ายบริหารจะต้องจัดสรรงบประมาณ ให้ตามที่มีคำขอ และต้องถือว่าไม่ใช่กรณีงบประมาณแบบผูกพัน ที่จะต้องนำไปพิจารณาในกรณีพิเศษ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาทิเช่น การจัดตั้งศาลปกครอง การกำหนดตำแหน่ง และ อัตราเงินเดือนของตุลาการศาลปกครอง เป็นต้น

(2) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครอง

เนื่องจากศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง มิได้เป็นอิสระจากกัน เพียงแต่สำนักงานศาลปกครองนอกจากจะมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานศาลปกครองแล้ว ยังจะต้องคำนึงอำนาจดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองด้วย โดยต้องติดตามประเมินผลการทำงานของตุลาการศาลปกครอง และศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบ และหาแนวทางการพัฒนาระบบศาลปกครอง

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง จะต้องไม่มีความสัมพันธ์แบบควบคุม แต่ควรมีลักษณะเป็นแบบกำกับดูแล เพื่อให้การ

ประเมินผลและการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบศาลปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่าง ศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครองมีลักษณะเป็นการกำกับดูแล จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีการพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการแก้ไข มิให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง มีอำนาจในการออกระเบียบบริหารงานภายใน ควรมีแต่อำนาจด้านบริหารงานบุคคลและงบประมาณเท่านั้น ส่วนการบริหารงานภายใน เป็นอำนาจเฉพาะผู้บริหารองค์กร ตามหลักการจัดองค์กรอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง มีอำนาจปกครองดูแลสำนักงานได้ ควรแก้ไขในเรื่องการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่แต่งตั้งโดยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นการแต่งตั้งรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองโดยให้ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเสนอชื่อให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเห็นชอบ แล้วประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเรื่องความสัมพันธ์ ระหว่างศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครอง จากความสัมพันธ์แบบควบคุมเป็นการกำกับดูแล

### (3) การกำหนดหลักประกันให้กับพนักงานคดีปกครอง

เนื่องจากพนักงานคดีปกครอง เป็นตำแหน่งที่มีลักษณะแตกต่างไปจากตำแหน่งธุรการอื่น ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และต้องมีความเห็นประกอบพิจารณา ของตุลาการศาลปกครอง ด้วยลักษณะเช่นนี้ จึงควรกำหนดให้ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง เป็นตำแหน่งที่นอกเหนือไปจากตำแหน่งธุรการอื่น โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่ง ชื่อว่า หมวดพนักงานคดีปกครองและสาระสำคัญในหมวดนี้ จึงควรกำหนดให้มี สำนักงานพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม และมีหลักประกันความเป็นอิสระ โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ของพนักงานคดีปกครอง มีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นของตนเอง โดยเทียบตำแหน่งกับพนักงานอัยการ และมีความเป็นอิสระในการนำความเห็นประกอบการพิจารณา วินิจฉัยของตุลาการศาลปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาไม่สามารถก้าวล่วง หรือแทรกแซงอำนาจหน้าที่ได้

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

### หนังสือ

กระทรวงยุติธรรม, 100 ปีกระทรวงยุติธรรม. กรุงเทพฯ : เพอเพ็ค กราฟฟิค กรุ๊ป, 2535

กองวิเคราะห์และการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อมูลเบื้องต้น

เกี่ยวกับระบบศาลปกครองในต่างประเทศ, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิง

ปฏิบัติการ เรื่อง การตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของ

รัฐบาล วันที่ 4-6 กุมภาพันธ์ 2537

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ : มปท. 2540

คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา, ศาลปกครอง : ความเห็นทางวิชาการ, กรุงเทพฯ :

บริษัทประชาชน จำกัด, 2538

ชาญชัย แสวงศักดิ์, วิสัยทัศน์การเมืองการปกครองและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม,

2539

\_\_\_\_\_, กฎหมายปกครองเล่ม 1. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538

\_\_\_\_\_, กฎหมายปกครองเล่ม 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2539

\_\_\_\_\_, ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน,

2540

เนติบัณฑิตยสภา, คำอธิบายเรื่องควรแยกอำนาจตุลาการออกเป็นองค์กรอิสระหรือไม่.

กรุงเทพ : แสงทองการพิมพ์, 2516

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ศาลปกครอง บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อธิบายใน

สถานิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

2520

มนตรี รูปสุวรรณ, ระบบการบริหารงานหน่วยราชการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ. กรุงเทพ :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพ : วิญญูชน, 2540

\_\_\_\_\_, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพ : นิติธรรม,

2540

วิญญู เครื่องาม.กฎหมายรัฐธรรมนูญ.กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), ศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพ : นิติธรรม, 2540

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 120 ปี เคา์ฉิลออฟสเตด. กรุงเทพ :บริษัทประชาชน

จำกัด, 2537

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2535

อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523

\_\_\_\_\_. เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา. กรุงเทพ : วิญญูชน, 2540

## บทความ

คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา. “รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง  
องค์การวินิจัยคดีปกครอง.” บทบัญญัติ 51, ตอน 1 (2538) : 75 - 108

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของ “พนักงานคดีปกครอง” ในระบบวิธี  
พิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป  
และของประเทศไทย”. วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม  
2531): 303 - 413

ชัยชาญ วิบูลศิริ และเสรี ชุมहनอม. “รายงานการดูงาน ณ ต่างประเทศ” ตุลาคม. 26  
พฤษภาคม - มิถุนายน 2522 หน้า 9 – 32, และตุลาคม 26, กรกฎาคม –  
สิงหาคม 2522 หน้า 15 - 34

คุณหญิง หลีละเมียร. “สิ่งที่ข้าพเจ้าได้รับจากการสัมมนาเรื่อง “วิเคราะห์ระบบศาลปกครอง  
เปรียบเทียบกับทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย.” บทบัญญัติ 51,  
ตอน 1 (2538) : 1: 36

พรเพชร วิชิตชลชัย. “ข้อพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย” ตุลาคม  
23 , กรกฎาคม - สิงหาคม 2519 หน้า 57 - 70

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ใน  
ฝรั่งเศส” บทบัญญัติ 51, ตอน 1 (2538) : 55 - 74

ประยูร กาญจนกุล. “ศาลปกครอง” ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 60 ปี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ : มปท. มปป. : 167-194

ประยูร กาญจนกุล. “คดีปกครอง.” ตุลาคม 41 กันยายน-ตุลาคม 2537 หน้า 51-61

มารุต บุณนาค, โกเมน ภัทรภิรมย์, ชีระ ศรีธรรมรักษ์, โกคิน พลกุล, อิสระ นิธิพันธุ์

ประกาศ, วิชา มหาคุณ และไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. “บันทึกการอภิปรายเรื่องศาล

ปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์ 12, 2524 หน้า 178

วีระ ทรัพย์ไพศาล และกนก อินทร์มรรย. “รายงานการดูงานศาล ณ ประเทศแคนาดา

และประเทศสหรัฐอเมริกา.” คู่มือ 27, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523 หน้า

4 - 30 และคู่มือ 28, มกราคม - กุมภาพันธ์ 2524 หน้า 7 - 66

วรวิทย์ ฤทธิพิศ. “ศาลกับกระทรวงยุติธรรมในประเทศไทย : ข้อถกเถียงที่ยังหาข้อยุติ

ไม่ได้. คู่มือ 39, กันยายน - ตุลาคม 2535 หน้า 145 - 155

วิศิษฐ์ สีมานนท์ และสำเริง ไชยจิต. “รายงานการดูงานศาล ณ ประเทศฝรั่งเศส

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและอิตาลี.” คู่มือ 26, กันยายน - ตุลาคม 2522

หน้า 28 - 45 และคู่มือ 26, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2522 หน้า 17 - 34

สรรเสริญ ไกรจิตติ. “ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ : ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

สำหรับประเทศไทย.” บทบัญญัติ 51, ตอน 1, 2538 หน้า 37 - 54

สวัสดิ์ ศรีลัมภ์. “ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย.” วารสารนิติศาสตร์ 12,

2524 หน้า 147

สมโชค เจริญลาภ. “กฎหมายปกครองและศาลปกครอง”. บทบัญญัติ 34, 2520 หน้า 237

โสภณ รัตนกร. “รายงานการดูงานศาลยุติธรรม ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา”. คู่มือ 24,

กรกฎาคม - สิงหาคม 2520 หน้า 15-35 และคู่มือ 24, กันยายน - ตุลาคม

2520 หน้า 61 - 80

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศ

ที่ไม่มีศาลปกครอง”. คู่มือ 44, มกราคม - มีนาคม 2540 หน้า 25 - 48

อมร จันทรมบูรณ์. “ศาลรัฐธรรมนูญ”. วารสารกฎหมายปกครอง , เล่ม 12 ตอน 3

ธันวาคม 2536 : 593

อัคราทร จุฬารัตน. “การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย”. ในสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา, 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ :

มปท., มปป. : 251-260

### วิทยานิพนธ์

ยุทธศิลป์ กระแสร์กุล. “ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537

อดิเรก เลิศวนารินทร์. “ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์มหา

บัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524

อรรถพร สุวิธินเคชา. “ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี

โครงสร้างและอุปสรรค.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

### รายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....

## กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

## ภาษาอังกฤษ

Hauschild, Christoph, “Administrative Aspects of An administrative Courts System”

in Foreign Law Division, office of the Council of State, Documents

Presented to the Sixth International Dialogue Seminar, 20-24 August

1997 : 1-17.

Pekkanen, Raimo, “The Parliamentary. Ombudsman in Finland, “**จุฬพาท 51**, ตอน 1

มีนาคม 2538 193 – 200.

\_\_\_\_\_. “the Finnish System of Administrative Courts”. **คุดพาท 51**,  
ตอน 1 , มีนาคม 2538 หน้า 201 - 218

Wallace, Clifford. “How the People are Protected form their Governments’s Errant  
Conduct : the United State Experience”. **คุดพาท 51** , ตอน 1 , มีนาคม 2538  
หน้า 202 - 218

Woehrling, Jean – Marie. “Judical Control of the Administrative in France”. **คุดพาท**  
**51**, ตอน 1 , มีนาคม 2538 หน้า 151 - 192

Yamazaki, Ushio and Kikuchi, Yoichi. “Japanese System on Jadical Review of  
Administrative Actions.” **คุดพาท 51** , ตอน 1 , มีนาคม 2538 หน้า 247 - 258

|                   |                                     |
|-------------------|-------------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ |
| ชื่อนักศึกษา      | นายสมชาย มีชูพร                     |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ               |
| สาขาวิชา          | นิติศาสตร์                          |
| ปีการศึกษา        | 2542                                |

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการจัดระบบบริหารงาน  
หน่วยธุรการของศาลปกครองให้มีความเป็นอิสระ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
ซึ่งการศึกษานี้ใช้รูปแบบวิจัยแบบเอกสาร

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้หน่วยธุรการของศาล  
ปกครองเป็นหน่วยงานอิสระ ประกอบกับปัญหาของหน่วยธุรการขององค์กรที่ทำหน้าที่  
พิจารณาตีปกครองของไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลยุติธรรม อัน  
เนื่องมาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็น  
กฎหมายที่ควบคุมไม่ให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ดังนั้น แนว  
ทางการจัดระบบบริหารงานหน่วยธุรการของศาลปกครองให้มีความเป็นอิสระต้องตรา  
กฎหมายเฉพาะมารองรับ โดยกำหนดให้หน่วยธุรการของศาลปกครองมีความเป็นอิสระใน  
การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ด้านบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณและกำหนดให้หน่วย  
งานที่เกี่ยวข้องในด้านของการตรวจสอบสามารถตรวจสอบได้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำชอบ  
ด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

|                |                                                             |
|----------------|-------------------------------------------------------------|
| Thesis Title   | Independent Administrative Unit of The Administrative Court |
| Name           | Mr. Somchai Mechouporn                                      |
| Thesis Advisor | Assoc. Prof. Dr. Montri Rupsuwan                            |
| Department     | Law                                                         |
| Academic Year  | 1999                                                        |

### Abstract

This study aims to design the general guideline for the administrative system of the clerical unit of the Administrative Court to act independently and to be in accordance with the Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2540 the study was conducted by applying the method of the documentary research the outcome of the study reveals that Laws in respect of the Administration of Thailand, budget governmental service and royal land contain the provisions which prevent the governmental organizations from having the independent administration When the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 has been enacted, there are special provisions stipulating the independence of the administration of the clerical unit in The Administrative Court The organizations whose authorities are trial administrative cases, for the example, the office of the Judicial Council and the Court of Justice Therefore, to be in accordance with the Constitution and to create problems arising out of the present applicable laws, the guideline of the independent administrative unit of The Administrative Court shall be particularly certified by law. To ensure the of the clerical unit of The Administrative Court. The power in respect of designing the structure and responsibilities, personnel and budget shall be given. In addition the organization concerned shall undertake

the examination where there is a question whether actions regarding of which have been done legally or not. In conclusion, the study recommends that the laws certifying the independence of the clerical unit and establishing the examining organization should be simultaneously promulgated for the purpose of examination.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

นายสมชาย มีชูพร

การศึกษา

ปริญญาตรี การศึกษบัณฑิต จากมหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตบางเขน

ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักวิชาการศึกษา 7

หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา