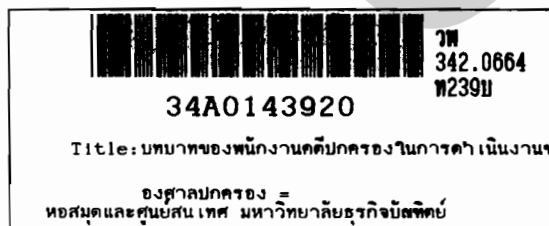




บทบาทของพนักงานคหบดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง

นางทศวรรณ ลำดับวงศ์



**วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์**

พ.ศ.2544

ISBN: 974-281-627-1

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE COURT OFFICIAL
IN ADMINISTRATIVE COURT AFFAIRS

Mrs. TOSSAVAN RUMDUBVONG

A Thesis Submitted in Partial Fullfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Laws
Department of Law
Greduate School Dhurakijpundit University

2001

ISBN: 974-281-627-1

เลขหนังสือ.....	0143920
จัดพิมพ์โดย.....	12 ป.ร. 2544
เลขที่พิมพ์.....	011
	842.0664
	ก23914
	A3



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาลปกครอง

โดย นางทศวรรณ ลำดับวงศ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

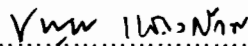
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

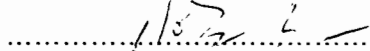
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ

(รศ.ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์)

 กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ศ.ดร.กรันต์ ธนุเทพ)

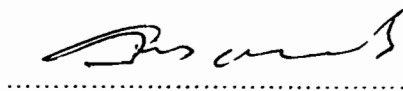
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

 กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สิงหา เจียมศิริ)

วันที่ 22 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่ท่านให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาคอยให้ความรู้และข้อคิดต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบดีศาลปกครองกลาง ที่ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.กรันต์ ธนเทพ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง และท่านอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านตุลาการศาลปกครอง กิตติชัย ธรรมรัช ที่กรุณาเอื้อเฟื้อทางด้านข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอขอบคุณ คุณกำพล วันทา นิตกร สำนักงาน ก.ค. ที่ช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ คุณดวงเดือน จันทวงษ์ ที่ช่วยเหลือในการจัดพิมพ์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

สุดท้ายสิ่งที่คุณเขียนจะลืมขอบคุณไม่ได้คือ บิดา มารดา ของผู้เขียนที่ได้อบรมเลี้ยงดูและให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียนมาตลอด คุณสมหมาย ลำดับวงศ์ สามีของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา

ทศวรรษ ลำดับวงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
2 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
4 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดและลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	5
1 เหตุผลและความจำเป็นของการใช้ระบบไต่สวน ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	6
1.1 ระบบกล่าวหา.....	6
1.2 ระบบไต่สวน.....	7
2 วิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ.....	9
2.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	9
2.1.1 แนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	9
2.1.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา.....	12
2.1.2.1 การยื่นฟ้อง.....	12
2.1.2.2 การสอบสวนและการแสวงหา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี.....	14
2.1.2.3 การพิจารณาคดี.....	15

	หน้า
2.1.2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในศาลปกครองชั้นต้น.....	16
2.1.2.5 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์.....	17
2.1.2.6 วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ.....	18
2.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเบลเยียม.....	20
2.2.1 แนวความคิดและหลักการ ในการพิจารณาคดีปกครอง.....	21
2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา.....	21
2.2.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	22
2.2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นการวินิจฉัยคดี.....	22
2.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลของประชาคมยุโรป.....	23
2.3.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	23
2.3.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา.....	24
2.3.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	24
2.3.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นการวินิจฉัยคดี.....	25
3 การสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในประเทศไทย.....	26
3.1 วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522.....	27
3.1.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง.....	28
3.1.1.1 แนวความคิดในการพิจารณาคดีปกครอง.....	28
3.1.1.2 หลักการในการพิจารณาคดีปกครอง.....	28
3.1.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง.....	29

	หน้า
3.1.2.1 วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	29
3.1.2.2 วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์.....	31
3.1.2.3 วิธีพิจารณาในชั้นการสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรี.....	32
3.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.....	33
3.2.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง.....	33
3.2.1.1 แนวความคิดในการพิจารณาคดีปกครอง.....	33
3.2.1.2 หลักการในการพิจารณาคดีปกครอง.....	34
3.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา.....	35
3.2.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ปกครองในศาลปกครองชั้นต้น.....	35
3.2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ปกครองในศาลปกครองสูงสุด.....	43
บทที่ 3 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง ในการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ.....	45
1 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง ในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	45
1.1 ศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์.....	46
1.1.1 จำศาล.....	47
1.1.2 เจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครอง.....	47
1.2 ศาลปกครองชั้นสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ.....	48
1.2.1 สำนักงานจำศาล.....	49
1.2.2 เลขานุการประจำคณะ.....	49
2 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง ในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศเบลเยียม.....	51

	หน้า
2.1 สำนักงานศาล.....	51
2.2 พนักงานคดีปกครอง.....	52
2.2.1 ในชั้นการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง.....	52
2.2.2 ในชั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี.....	53
2.3 สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย.....	54
3 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลของประชาคมยุโรป	
ในการพิจารณาคดีปกครอง.....	55
3.1 การทำหน้าที่เป็นธุรการของศาล.....	55
3.2 การทำหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ตุลาการเจ้าของสำนวน	
ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง.....	56
บทที่ 4 บทบาทของพนักงานคดีปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง	
ของศาลปกครอง.....	58
1 บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของ	
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	60
1.1 บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนใน	
กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง.....	61
1.1.1 บทบาทในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	61
1.1.2 บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	63
1.1.3 บทบาทในชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดี.....	63
1.1.4 บทบาทในชั้นการสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรี้.....	64
1.2 บทบาทของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	65
1.2.1 บทบาทในชั้นสั่งรับไว้พิจารณา.....	66
1.2.2 บทบาทในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน.....	66
1.2.3 บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อ	
แสวงหาข้อเท็จเพิ่มเติมจริง.....	66
1.2.4 บทบาทในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด.....	67
1.2.5 บทบาทในชั้นการสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรี้.....	67

	หน้า
1.3 บทบาทของผู้ช่วยเหลือเลขานุการประจำคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์.....	68
2 บทบาทของพนักงานคดีปกครองในกระบวนการพิจารณาคดี ปกครองของศาลปกครอง.....	71
2.1 บทบาทในการช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน.....	73
2.1.1 บทบาทในชั้นสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง.....	73
2.2 บทบาทในชั้นพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี.....	75
บทที่ 5 บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการสนับสนุน	
การดำเนินงานอย่างอื่นของศาลปกครอง.....	79
1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ และลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	93
1.1 พนักงานคดีปกครอง 3.....	93
1.1.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	93
1.1.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	93
1.1.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	93
1.2 พนักงานคดีปกครอง 4.....	94
1.2.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	94
1.2.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	94
1.2.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	94
1.3 พนักงานคดีปกครอง 5.....	95
1.3.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	95
1.3.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	95
1.3.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	96
1.4 พนักงานคดีปกครอง 6 ว.	96
1.4.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	96
1.4.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	97
1.4.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	97

	หน้า
1.5 พนักงานคดีปกครอง 7 ว.	97
1.5.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	97
1.5.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	98
1.5.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	99
1.6 พนักงานคดีปกครอง 8 ว.	99
1.6.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง.....	99
1.6.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ.....	100
1.6.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ.....	100
2 การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง.....	101
3 การรักษาสถานภาพ.....	105
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	107
บรรณานุกรม.....	116
ประวัติผู้เขียน.....	119

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินงานของศาล
ปกครอง
ชื่อนักศึกษา นางทศวรรณ ลำดับวงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2543

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อเป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อคุ้มครองปกป้องสิทธิของประชาชนและสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ด้วยการทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง จึงเห็นได้ว่าผู้พิพากษาในระบบศาลปกครองจะทำงานหนักมากกว่าผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรม ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 79 จึงได้กำหนดให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้พนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า งานในลักษณะใดที่ตุลาการศาลปกครองสามารถมอบหมายให้

พนักงานคหิปกครองดำเนินการแทนได้ งานในลักษณะใดที่ตุลาการศาลปกครองไม่สามารถมอบหมายให้พนักงานคหิปกครองดำเนินการแทนได้ ซึ่งจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานคหิปกครองเป็นอย่างมาก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนะให้มีการมอบหมายงานในส่วนที่เป็นงานของตุลาการศาลปกครองให้แก่พนักงานคหิปกครองดำเนินการแทนเฉพาะที่มีใช่เป็นเรื่งที่ตุลาการศาลปกครองต้องดำเนินการเองเท่านั้น ทั้งนี้ หากเป็นเรื่งที่ตุลาการศาลปกครองจะต้องดำเนินการเองแล้ว ย่อมไม่สามารถมอบหมายให้พนักงานคหิปกครองดำเนินการแทนได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการพัฒนาพนักงานคหิปกครองให้เป็นผู้มีประสิทธิภาพและมีศัคยภาพสูงในการดำเนินการคหิปกครองและดำเนินการด้านวิชาการอื่นของศาลปกครอง จึงเห็นสมควรที่จะมีการกำหนดคุณสมบัติ การให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่พนักงานคหิปกครองอย่างเหมาะสมด้วยเช่นกัน

Thesis Title : The Role of Administrative Court official in Administrative Court Affairs
Name : Mrs.Tossavan Rumdubvong
Thesis Advisor : Dr. Charnchai Sawangsagdi
Department : Law
Academic Year : 2000

ABSTRACT

The Constitution of Thailand, B.E. 2540 (1997), section 276 stipulates that an administrative court is established as an organization which inspects an execution of State power in order to preserve people's right, as well as to set a proper standard of an official's performance. A function of the administrative court is to try administrative cases, which include disputes between a government agency and a private agency, or those between government agencies or state officials. To try such administrative cases, the act stipulates that a duty of the administrative court is to inspect, search for facts, and collect evidences by itself. It is obvious that a judge of the administrative court works harder than a judge of the court of justice. Thus, the Act on Establishment of Administrative Court Procedure, B.E.2540 (1997), section 79 stipulates that an administrative court official is allowed to assist a judge in charge of the administrative case of any work as the judge assigns.

The findings show that although the act allows an administrative court official to assist the judge in charge of the administrative case in a trying procedure, it is not apparently indicated that what kind of work that the administrative court judges can

or cannot assign the administrative court officials to do for them. This will cause a big problem to the administrative court officials' performance.

The thesis suggests that the administrative court officials should be assigned to do, on behalf of the judges of administrative court, only the work that the judges of the administrative court have not to perform by themselves.

However, to develop the efficient administrative court officials in proceeding the administrative court cases, and implementing other academic works of the administrative court, it is therefore essential to consider classifying the qualifications, distributing any appropriate benefits concerning salaries and compensations paid to administrative court officials.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการ รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า คดีปกครองจะดำเนินไปได้นั้นจะต้องมีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้รวบรวมทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด เพื่อนำมาสรุปและเสนอความเห็นต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการจึงมีปัญหว่าพนักงานคดีปกครองที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองนั้นควรมีบทบาทมากน้อยเพียงใดจึงจะสามารถทำให้การดำเนินคดีปกครองบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับศาลปกครองยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย ความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวอาจจะยังมีไม่มากพอ แม้ว่าการแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการเจ้าของสำนวนโดยมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการดำเนินคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ซึ่งเป็นการนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการในการที่จะพัฒนาบทบาทขององค์กรผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้พนักงานคดีปกครองช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการเตรียมคดีปกครอง “ตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย” แต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตของบทบาทดังกล่าวไว้แน่นอนว่ามีอยู่อย่างจำกัดหรือกว้างขวางมากน้อยเพียงใดซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามมาไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการเตรียมคดีหรือการเสนอความคิดเห็นในคดีปกครองอันนำไปสู่ความแตกต่างของแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องไปถึงการเตรียมคดีให้มีประสิทธิภาพต่อไป

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ

1.2 เพื่อศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

1.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของพนักงานคดีปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อันจะนำไป

สู่การวางแนวทางของบทบาทพนักงานคดีปกครองที่เหมาะสม

4. ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงความเป็นมา บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศในกลุ่มที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ตลอดจนบทบาทของพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

5. วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) ซึ่งจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของพนักงานคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยการศึกษาถึงความเป็นมาและบทบาทของผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานคดีปกครองในต่างประเทศและบทบาทของผู้ที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลืองานคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และหาแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานคดีปกครองของไทยให้

เหมาะสมต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำไปเป็นแนวทางกำหนดบทบาทของพนักงานคหบดีปกครองของไทย
ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคหบดีปกครองให้
เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิดและลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครอง (Contentieux administratif) เป็นคดีที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นคดีที่ข้อพิพาท (litiges) หรือมีข้อโต้เถียงกันโดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง¹ ในการพิจารณาคดีปกครองนั้น จะต้องยึดหลักการที่ว่าด้วย “การพิจารณาคดีต้องเปิดเผย (Publicity)” กล่าวคือ จะต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และจะต้องฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนหรือสามารถหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่งได้ และในการพิพากษาหรือมีคำสั่งนั้น ศาลปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของตนเสมอ (Duty to give reasons) ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ² แต่ที่สำคัญพิเศษและแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความโดยทั่วไปนั่นก็คือ ในคดีปกครองผู้พิพากษาจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆที่มีอยู่เองซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมที่การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนั้นเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง ผู้พิพากษาจะเป็นเพียงคนกลางในการตัดสินชี้ขาดว่าใครผิดใครถูกเท่านั้น ซึ่งทั้งสองระบบนี้เรียกว่า ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน ที่จะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

¹Léon MOUREAU, *Notion et spécificité du Contentieux administratif*, Mélanges Jean DABIN, Tom I, Paris, Sirey, 1963, p.180.

²วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) หน้า 53.

1. เหตุผลและความจำเป็นของการใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ก่อนที่จะกล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของการใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีปกครองนั้น จะขอกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีของศาลโดยทั่วไปเสียก่อน ซึ่งมีอยู่ 2 ระบบ กล่าวคือ ระบบกล่าวหา (Accusatory system) และระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ดังนี้

1.1 ระบบกล่าวหา (Accusatory system) หมายถึง การพิจารณาคดีที่ยึดหลักที่ว่า ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นจะต้องมีหน้าที่นำสืบความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น³ ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยอย่างใดๆ ว่าข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้นมีอยู่จริง หากผู้กล่าวอ้างนั้นไม่นำสืบข้อเท็จจริงตามที่ตนกล่าวอ้างหรือนำสืบไม่เจือสมกับเรื่องที่ตนฟ้อง ตนก็จะเป็นฝ่ายแพ้คดี เช่น ในคดีแพ่งโจทก์ฟ้องว่า โจทก์ชำระหนี้ให้แก่จำเลยเกินไปโดยผิดหลง จำเลยให้การต่อสู้ว่า โจทก์ยังชำระหนี้ให้จำเลยไม่ครบถ้วนตามที่โจทก์ส่งใบรับเงินต่อศาลจำนวนเงิน 30,000 บาทนั้น จำเลยให้การว่า เอกสารนั้นความจริงมีจำนวนเงินเพียง 3,000 บาท แต่มีการปลอมแปลงเติม 0 เข้าไปให้เป็นจำนวนเงิน 30,000 บาท ดังนี้เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำสืบความถูกต้องแท้จริงของเอกสาร ถ้าโจทก์ไม่นำสืบพยาน โจทก์ก็ต้องเป็นฝ่ายแพ้ หรือในคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในหมู่บ้านโดยไม่ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวนั้น เมื่อจำเลยให้การปฏิเสธ จึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำสืบว่าจำเลยไม่ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว แต่ในชั้นพิจารณาสืบพยานโจทก์นั้น โจทก์มิได้นำสืบให้ได้

³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84.

⁴คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1958/2500.

ความดังกล่าว จึงฟังไม่ได้ว่าจำเลยได้กระทำผิดตามฟ้อง⁵ จะเห็นได้ว่า ระบบกล่าวหานี้เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง ผู้พิพากษามีได้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีมากมายนัก โดยจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณาอยู่ห่างๆ หากคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างนำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ ก็ย่อมจะเป็นฝ่ายแพ้คดี ซึ่งระบบนี้จะใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป

1.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) หมายถึง ระบบการพิจารณาที่ผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองนั้น เอกชนเพียงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำหรือการละเว้นกระทำการของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องนำสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยอย่างใดๆว่า ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้นมีอยู่จริง เพียงแต่นำสืบให้ศาลเห็นว่ามิมีมูลน่าเชื่อว่าข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องนั้น น่าจะมีอยู่จริงจากนั้นศาลก็จะผลักภาระการพิสูจน์หลักให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยเรียกให้ฝ่ายปกครองนำพยานหลักฐานต่างๆมาพิสูจน์ความจริงทั้งพยานหลักฐานจากคู่ความและจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง⁶ ที่เอกชนไม่สามารถที่จะหาพยานหลักฐานเหล่านี้ได้อันจะเป็นทางเลือกเปรียบในเชิงคดีที่เอกชนจะฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาล จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าวให้เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยคดี

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3691/2533.

⁶ โภคิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส, เอกสารคำบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528 หน้า 44.

จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวนมีความจำเป็นต่อการพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะในระบบไต่สวนผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการดำเนินคดีเองตั้งแต่เริ่มคดี เช่น การส่งคำคู่ความ การส่งเอกสาร การแสวงหาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี⁷ ซึ่งจะทำให้ศาลปกครองสามารถควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้ใช้ฐานะแห่งการได้เปรียบของตนทำความล่าช้าหรือเอาเปรียบเอกชนในคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการไม่ยอมให้เอกสารหรือแก้มัดเรื่อง หรือมีความล่าช้าด้วยประการใดๆ ซึ่งต่างจากวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาที่ศาลยุติธรรมใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ผู้พิพากษาเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับและดำเนินคดีและการนำสืบพยานที่มาจากคู่ความ ซึ่งไม่เหมาะสมกับกรณีของคู่ความซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือคู่ความที่เป็นเอกชน กลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบเอกชน ดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้อคดีปกครองจะมีลักษณะวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน แต่ก็มิได้หมายความว่า การพิจารณาคดีปกครองจะไม่มีวิธีพิจารณาแบบกล่าวหาปนอยู่ด้วยเลย จะเห็นได้จากการเสนอคดีซึ่งถ้าหากมิได้มีการนำเสนอกฎโดยผู้เดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ศาลย่อมจะไม่มีอำนาจไปพิจารณาคดีเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการอื่นใดที่เป็นคดีปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วศาลจะพิพากษาไปตามคำขอเท่านั้น จะไม่พิจารณาพิพากษานอกคำขอหรือนอกคำฟ้อง⁸ เพียงแต่ในการพิจารณาคดีปกครองศาลจะใช้ระบบไต่สวนเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาคดีเท่านั้น

⁷พนม เอี่ยมประยูร. ศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) หน้า 158.

⁸โกคิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 45.

2. วิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในต่างประเทศนั้นมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้ เพราะประเทศต่างๆ มักจะได้รับอิทธิพลทางกฎหมายปกครองจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องจนสามารถใช้เป็นต้นแบบทางกฎหมายปกครองในประเทศต่างๆ ซึ่งต่อไปจะได้กล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม และประเทศไทย ตามลำดับ

2.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะเป็นผลงานที่สร้างขึ้นโดยผู้พิพากษาศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ขึ้นระหว่างประโยชน์ส่วนรวมที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองกับประโยชน์ของเอกชนที่จะต้องได้รับความคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิดและหลักการพิจารณาคดีปกครองตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสต่อไป

2.1.1 แนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดี ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีแนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

ก. แนวคิดในการพิจารณาคดี ในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีแนวคิดที่ศาลปกครองจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and

balances) การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยไม่ยอมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจและช่วยทำให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนต่อปัจเจกชนอย่างรอบคอบขึ้น⁹

ข. หลักการในการพิจารณาคดี หลักการในการพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศส มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ กล่าวคือ¹⁰

1) วิธีพิจารณาแบบไต่สวน (Procédure inquisitoire) เป็นวิธีพิจารณาที่ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งเอกชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถเรียกเอกสารที่สำคัญจากฝ่ายปกครองได้ จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องดำเนินการเรียกเอกสารนั้นๆ จากฝ่ายปกครองเองซึ่งต่างจากวิธีพิจารณาแบบกล่าวหาที่คู่ความจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณานับตั้งแต่การยื่นฟ้องหรือการยื่นคำร้อง การทำคำให้การ การเสนอพยานต่างๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ คู่ความต้องนำเสนอเองเพื่อให้ศาลพิจารณาและตัดสิน

2) วิธีพิจารณาเป็นแบบกึ่งลับ (Procédure sémi-secrète) แต่เดิมนั้น การพิจารณาการดำเนินการของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นความลับ กล่าวคือการดำเนินการก่อนจะมีการกระทำทางปกครองจะไม่ใช่ที่เปิดเผยแก่สาธารณชน ต่อเมื่อมีการกระทำอันมีลักษณะเป็นการบังคับทั่วไป (les actes réglementaires) ฝ่ายปกครองจึงจะแจ้งให้แก่สาธารณชนทราบ แต่ในปัจจุบันกฎหมายส่วนใหญ่ได้กำหนดให้มีการเผยแพร่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นและสภาแห่งรัฐมากขึ้นยกเว้นในเรื่องการกระทำที่มีลักษณะเป็นการบังคับเฉพาะบุคคล (les actes individuels) เช่น คดีที่

⁹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) หน้า 208.

¹⁰โกลิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 44-46.

เกี่ยวกับวินัยและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ซึ่งคำสั่งในลักษณะนี้เป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการบังคับเฉพาะบุคคล ศาลปกครองจะแจ้งให้เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้นทราบ¹¹

3) เป็นวิธีพิจารณาแบบลายลักษณ์อักษร (Procédure écrite) ในกระบวนการพิจารณาของฝรั่งเศสเกือบทั้งหมดจะเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเริ่มตั้งแต่การที่คู่กรณีเสนอข้ออ้าง ข้อเถียง พร้อมทั้งพยานหลักฐาน การทำคำคู่ความตลอดไปจนถึงการพิพากษาชี้ขาดคดีของศาล ทั้งนี้ เพราะกิจการในราชการเกือบทุกอย่างของประเทศฝรั่งเศสจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การพิจารณาของศาลจึงต้องพิจารณาสิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และการทำคำพิพากษาก็ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกัน

4) เป็นวิธีที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย (Procédure peu coûteuse) ในการดำเนินคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้นจะเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากเมื่อเทียบกับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีหลายกรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความเข้ามาช่วย ค่าธรรมเนียมศาลก็ถูกกว่าศาลยุติธรรม การส่งคำคู่ความก็ใช้วิธีการส่งทางจดหมายลงทะเบียน และการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ก็เป็นเรื่องของศาล ซึ่งทุกส่วนที่กล่าวมาจะทำให้ค่าใช้จ่ายลดน้อยลงมาก ซึ่งต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม คำสั่งหมาย ค่าธรรมเนียมต่างๆ และค่าทนายความ เป็นต้น

5) การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือการที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการตามคำวินิจฉัยที่ถูกนำมาฟ้องคดี¹² ทั้งนี้ เพราะการกระทำทางปกครองเป็นการกระทำเพื่อปกป้องประโยชน์ของสาธารณะในขณะที่เอกชนมักจะเป็นผู้ร้องหรือเป็นผู้ฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองหรือเรียกค่าเสียหาย

¹¹คดี C.E. 27 october, 1978 Debout, Rec. P. 395.

¹²ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) หน้า 111.

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องหยุด หรือระงับการดำเนินการในเรื่องที่ถูกฟ้องร้อง ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคแก่การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำไปเพื่อสาธารณะประโยชน์นั่นเอง

2.1.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา¹³ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่ควรศึกษาดังนี้

2.1.2.1 การยื่นฟ้อง ในการยื่นฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะเด่นอยู่หลายประการดังนี้

ก. ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โจทก์จะต้องพิจารณาว่าคดีของตนเป็นคดีประเภทใด หากเป็นคดีที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โจทก์ก็สามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้เลย โดยไม่ต้องกลับไปขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน แต่ถ้าในคดีอื่นๆ โดยเฉพาะคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม เช่น คดีความรับผิดตามสัญญาหรือคดีความรับผิดทางละเมิด โจทก์จะต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองในเรื่องที่ตนได้ฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้เยียวยาหรือแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนั้นๆ ให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนเสียก่อน โดยแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบว่า ถ้าไม่แก้ไขตนก็จะนำคดีมาสู่ศาล ซึ่งถ้าหากฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำขอ และโจทก์พอใจเรื่องนั้นๆ ก็ยุติลง แต่ถ้าหากฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือเพิกเฉยเป็นเวลา 4 เดือนแล้ว โจทก์ย่อมจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ ซึ่งต่างจากคดีแพ่ง โดยในการพิจารณาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งนั้น เมื่อเกิดข้อโต้แย้งสิทธิขึ้น เอกชนไม่จำเป็นต้องขอให้เอกชนอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติให้ถูกต้องโดยการงดกระทำละเมิด หรือให้ชดเชยค่าเสียหายหรือให้

¹³ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 99-100.

ปฏิบัติตามสัญญาก่อน เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธินั้นสามารถนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลได้ทันที¹⁴

ข. อายุความฟ้องร้องคดีปกครองมีกำหนด 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่มิเหตุให้ฟ้องคดี สาเหตุที่อายุความฟ้องร้องคดีปกครองสั้นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะหากปล่อยให้อายุความฟ้องร้องนานเกินไปก็จะเป็นอุปสรรคและเป็นผลเสียต่อการบริหารรัฐกิจได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีกฎหมายเฉพาะระบุอายุความไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวกว่า 2 เดือน ก็ให้เป็นไปตามอายุความของกฎหมายฉบับนั้นๆ และในการนับอายุความนั้น ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย (décision individuelle) จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้มีการแจ้งให้บุคคลนั้นๆทราบ แต่ถ้าหากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการบังคับโดยทั่วไป เช่น กฎหมายของฝ่ายบริหาร อายุความจะเริ่มตั้งแต่วันที่ประกาศให้สาธารณชนทราบโดยถูกต้องและเหมาะสม ในกรณีเช่นนี้ หากมีการปฏิเสธไม่เยียวยาโดยปริยาย การนับอายุความจะแยกออกเป็นสองกรณี คือ ถ้าเป็นคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อายุความ 2 เดือน จะเริ่มนับเมื่อระยะเวลา 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉย ผ่านพ้นไปแล้วและหากในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ฝ่ายปกครองได้ทำนิติกรรมโดยชัดแจ้งออกมา อายุความ 2 เดือน ก็เริ่มนับตั้งแต่วันที่มินิติกรรมชัดแจ้งนั้น และถ้าเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็ม เช่น คดีละเมิดสิทธิสัญญา ฝ่ายปกครองเพิกเฉยโดยปริยาย คดีดังกล่าวไม่มีอายุความฟ้องร้องฝ่ายปกครองโดยเฉพาะต้องใช้อายุความตามกฎหมายแพ่ง คือ 30 ปี แต่ถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธโดยชัดแจ้ง อายุความ 2 เดือน ก็เริ่มนับตั้งแต่วันที่ปฏิเสธโดยชัดแจ้ง

¹⁴บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 3 (ธันวาคม 2531) หน้า 717.

ค. คำฟ้องคดีปกครองไม่ยึดรูปแบบเคร่งครัดเหมือนคดีแพ่ง แต่ต้องระบุนอย่างชัดเจนซึ่งข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี ข้ออ้างทางกฎหมาย คำสรุปโดยย่อ คำขอท้ายฟ้อง ชื่อและที่อยู่ของกลุ่มความพร้อมแนบสำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธคำขอของตนไปด้วย

ง. คดีทั่วๆ ไปในคดีแพ่ง โจทก์จำเป็นต้องมีทนายความเสมอ ส่วนในคดีปกครองนั้นมีข้อยกเว้นมากมายที่โจทก์ที่เป็นเอกชนสามารถฟ้องได้เอง โดยไม่ต้องมีทนายความ ซึ่งจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าจ้างทนายความ ยกเว้นคดีปกครองที่มีคำขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่โจทก์หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้น หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์จะต้องชำระให้ฝ่ายปกครอง

2.1.2.2 การสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี ในชั้นของการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีนั้น ผู้พิพากษาศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทมากในทุกขั้นตอน ดังนี้

ก. การจ่ายสำนวนและการตรวจสอบคำฟ้อง

เมื่อโจทก์ที่เป็นเอกชนได้ยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลสำหรับศาลปกครองชั้นต้นแล้ว สำนักงานศาลจะรับคำฟ้องแล้วส่งคำฟ้องนั้นให้หัวหน้าศาล จากนั้นหัวหน้าศาลก็จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น **ตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur)** และตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าเป็นคดีที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณา เช่น คดีขาดอายุความ ก็จะสั่งไม่รับคำฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นคดีที่สามารถรับไว้พิจารณาได้ซึ่งอาจจะเป็นคำฟ้องที่ครบถ้วนสมบูรณ์แล้วหรืออาจเป็นเพียงคำฟ้องฉบับย่อ (*requête sommaire*) ซึ่งโจทก์ระบุว่าจะจัดทำคำฟ้องฉบับเพิ่มเติม (*mémoire ampliatif*) แล้วจัดส่งมาในภายหลังศาลก็จะรับไว้พิจารณาต่อไป

ข. การสอบสวนและการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนรับคำฟ้องและตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วมอบให้จำศาลไปดำเนินการภายใต้การกำกับของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งจำศาลจะนำไปดำเนินการโดยจัดส่งคำฟ้องไปให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำบันทึกตอบและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังสภาแห่งรัฐภายในเวลาที่กำหนด จากนั้นก็จะมี การส่งบันทึกตอบของฝ่ายปกครองไปยังโจทก์ผู้ฟ้องเพื่อจัดทำคำโต้แย้งบันทึกตอบและ ส่งบันทึกโต้แย้งบันทึกตอบไปยังฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่ถูกฟ้องเพื่อจัดทำบันทึกตอบเพิ่มเติม ซึ่งการจัดทำบันทึกโต้ตอบระหว่างคู่ความนั้น จะต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลา หากล่วงพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะได้รับคำเตือน

ค. การสรุปสำนวนและการเสนอความเห็น

เมื่อได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะสรุปสำนวนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอความเห็นของตนด้วยการวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่ความที่ได้จากการบันทึกโต้ตอบกันนั้นพร้อมกับร่างคำวินิจฉัยของตนที่ยกร่างไว้ให้หัวหน้าคณะ (le réviseur) ตรวจสอบพิจารณา หากหัวหน้าคณะเห็นว่าตุลาการเจ้าของสำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตลอดจนพิจารณาประเด็นต่างๆ ในคดีครบถ้วนแล้ว ก็จะบรรจุคดีนั้นเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะนั้นและส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองดำเนินการต่อไป

2.1.2.3 การพิจารณาคดี

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีปกครองรับสำนวนมาแล้วก็จะจัดทำคำแถลงสรุปคดี (conclusions) ของตนเพื่อเสนอต่อองค์คณะผู้พิพากษาคดีต่อไป ซึ่งในวันนัดพิจารณาคดี (la tenue de ligudiance) การพิจารณาคดีปกครองแต่ละคดีจะเริ่มต้นด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะอ่านบันทึกสรุปคำฟ้อง ข้ออ้าง ข้อเถียงของคู่ความแต่ละฝ่ายรวมทั้งด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย (ไม่รวมถึงร่างคำวินิจฉัยที่ได้ยกร่างไว้)

จากนั้นคู่ความมีสิทธิแถลงด้วยวาจาสรุปความเห็นของตนแต่จะยกประเด็นใหม่หรือแถลงนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในบันทึกโต้ตอบระหว่างคู่ความไม่ได้ ต่อมาตุลาการผู้แถลงคดีก็จะแถลงสรุปคดีด้วยวาจาพร้อมทั้งเสนอข้อวินิจฉัยคดีนั้นต่อองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่ความและต่อหน้าประชาชนที่เข้าฟังการพิจารณาด้วย ซึ่งในคำแถลงสรุปคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะต้องสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายให้ชัดเจนและกระชับ รวมทั้งสรุปอ้างอิงแนวคำพิพากษาของศาลในทำนองเดียวกันมาด้วย พร้อมทั้งเสนอความเห็นอย่างอิสระว่าศาลควรจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุด¹⁵

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีปกครองได้แถลงสรุปคดีเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์คณะผู้พิพากษาก็จะทำการประชุมปรึกษากัน (le délibéré) เป็นการภายใน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดอย่างไรแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะรับไปยกร่างคำพิพากษาให้เป็นไปตามมติแล้วนำเสนอผู้พิพากษาหัวหน้าคณะตรวจพิจารณาและอ่านคำพิพากษาเมื่อพ้น 15 วัน นับแต่วันถัดจากวันนัดพิจารณาครั้งนั้น¹⁶

2.1.2.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

(1) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการดำเนิน

กระบวนการพิจารณา เช่น

- ก. สั่งงดการสอบสวนคดีที่เห็นตั้งแต่แรกแล้วว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาล
- ข. สั่งบรรจุคดีที่จะนำเข้าพิจารณาในการนัดพิจารณา
- ค. กำหนดวิธีการชั่วคราวฉุกเฉิน

¹⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2521) หน้า 326-327.

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 328.

(2) องค์คณะในการวินิจฉัยคดีในศาลปกครองชั้นต้นตามปกติ คือ หัวหน้าคณะและผู้พิพากษาอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน และอาจมีการประชุมใหญ่ในคดีที่มีปัญหาสำคัญที่สุด

(3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ

2.1.2.3 ทุกประการ

(4) จำศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

จำศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครองชั้นต้นเป็นข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าศาล แต่การเลื่อนชั้นและการลงโทษทางวินัยยังอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

จำศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครองชั้นต้นของนครปารีสเป็นข้าราชการอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2.1.2.5 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนใหญ่เหมือนกับที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.1.2.3 คงมีลักษณะพิเศษดังที่จะได้กล่าวต่อไป

(2) องค์คณะในการวินิจฉัยคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามปกติ คือหัวหน้าคณะเจ้าของเรื่อง ผู้พิพากษาจากคณะเจ้าของเรื่อง 2 คน และผู้พิพากษาจากคณะอื่นอีก 2 คน รวมทั้งหมด 5 คน

(3) การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ก. จะต้องกระทำโดยคู่ความในคดีนั้น

ข. จะต้องมีความหมาย (โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น) กำหนดเวลาในการอุทธรณ์คือ 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

ค. คำอุทธรณ์จะต้องมีรายการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคำฟ้องใน

ศาลชั้นต้น

(4) การสอบสวนและการแสวงหาข้อเท็จจริง

- ก. จะอยู่ในการกำกับดูแลของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน”
- ข. มีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาในศาลชั้นต้น

(5) การนัดพิจารณาและการประชุมปรึกษาลงมติ

- ก. การบรรจุคดีเข้าสู่การพิจารณาในวันนัดพิจารณาในศาลอุทธรณ์เป็นอำนาจของ “ตุลาการผู้แถลงคดี”
- ข. นอกนั้นมีลักษณะเหมือนกับกระบวนการพิจารณาในศาลชั้นต้น

2.1.2.6 วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ

(1) วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐส่วนใหญ่เหมือนกับที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 2.1.2.3 แต่มีลักษณะพิเศษดังที่จะได้กล่าวต่อไปใน (2) - (6)

(2) หมายความว่าความในสภาแห่งรัฐได้จะต้องเป็นความที่สังกัดสภาความแห่งสภาแห่งรัฐและศาลฎีกาเท่านั้น

(3) คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีในสภาแห่งรัฐคือ “คณะพิจารณาคดี” (la section du contentieux) ซึ่งเป็นคณะที่มีอัตรากำลังมากที่สุดในสภาแห่งรัฐ กล่าวคือสมาชิกของสภาแห่งรัฐ (ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาแห่งรัฐ) มากกว่าสามในสี่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน “คณะพิจารณาคดี” โดยบางคนปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา บางคนปฏิบัติหน้าที่ในคณะพิจารณาร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาด้วย

(4) “คณะพิจารณาคดี” แบ่งออกเป็น 10 “คณะย่อย” (Sous-Sections) ซึ่งแต่ละ “คณะย่อย” ประกอบด้วยหัวหน้าคณะ รองหัวหน้าคณะ 2 คน และผู้พิพากษาในระดับตำแหน่งต่างๆ อีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งหมดประมาณ 10 กว่าคน หน้าที่หลักของ “คณะย่อย” คือการสอบสวนก่อนการวินิจฉัยคดี (l’instruction) และการจัดทำร่างคำวินิจฉัย และทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดีด้วยสำหรับคดีที่ไม่มีข้ออุทธรณ์

(5) องค์คณะในการวินิจฉัยคดี คือ

- ก. “คณะย่อย” คณะเดียวสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก
- ข. “องค์คณะร่วมระหว่างสองคณะย่อย” (les Sous-Sections réunies) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของ “คณะย่อย” 2 คณะมาร่วมประชุมกันเพื่อวินิจฉัยคดีที่ “คณะย่อย” เจ้าของเรื่องได้ทำการสอบสวนมาแล้ว
 - ค. ที่ประชุมคณะพิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะพิจารณาคดี เป็นประธานและสมาชิกอาวุโสของคณะพิจารณาคดีเพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญ
 - ง. ที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐ เป็นประธานหัวหน้าคณะทั้งหมด และสมาชิกอาวุโสของสภาแห่งรัฐ เพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญเป็นพิเศษ

(6) สำหรับการฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือ ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐนั้น มีกระบวนการในการกลั่นกรองฎีกาเป็นพิเศษดังนี้

- ก. มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองฎีกา ซึ่งประกอบด้วยประธานรองประธาน 1 คน และเจ้าของสำนวน 1 คน
- ข. ถ้าประธานคณะกรรมการตาม (ก) เห็นว่าฎีกานั้นไม่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ ประธานฯจะส่งเรื่องให้ “ตุลาการผู้แถลงคดี” เสนอคำแถลงการณ์ในการนัดพิจารณาคดี แล้วคณะกรรมการฯนั้นจะวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับฎีกานั้น ถ้าวินิจฉัยว่าไม่รับ ก็จะแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ฎีกาทราบ
- ค. ถ้าประธานคณะกรรมการกลั่นกรองฎีกาเห็นว่าฎีกานั้น อาจรับไว้พิจารณาได้หรือมีเหตุเพียงพอหรือถ้าคณะกรรมการเห็นควรรับไว้พิจารณา ประธานฯจะส่ง

จำนวนของคดีนั้นให้ประธานคณะพิจารณาคดีดำเนินการต่อไปตามปกติ¹⁷

2.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเบลเยียม

ประเทศเบลเยียมเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลในด้านศาลปกครองจากประเทศฝรั่งเศสอยู่ไม่น้อย แม้ในช่วงแรกๆ นักการเมืองส่วนใหญ่ของประเทศเบลเยียมจะต่อต้านสถาบันต่างๆของประเทศฝรั่งเศสเพราะประเทศฝรั่งเศส เคยเข้าปกครองประเทศเบลเยียมมาก่อน โดยนักการเมืองเหล่านี้มีแนวคิดว่าจะให้ศาลยุติธรรมเท่านั้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ศาลยุติธรรมของเบลเยียมก็พยายามจำกัดเขตอำนาจของตนโดยไม่เข้าไปพิจารณาคดีระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนหลายกรณี เป็นเหตุให้เอกชนผู้เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเพียงพอ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1946 จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้น¹⁸ เพื่อพิจารณาและตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งเรียกว่าเป็น “คดีปกครอง” และจากนั้นได้มีการปรับปรุงการองค์กร อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยียมจนสามารถพิจารณาและตัดสินคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ซึ่งต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงแนวความคิด หลักการในการพิจารณาคดีปกครองและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของเบลเยียมตามลำดับ¹⁹

¹⁷เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่อง “Administrative Courts: The French Experience.” โดย M.Jean Massot, Conseiller d’ Etat จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ดิกันติโมตรี ทำเนียบรัฐบาล 22 สิงหาคม 2537, (เอกสารอัคราณา).

¹⁸ชาญชัย แสงวงศ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2540), หน้า 36.

¹⁹เรื่องเดียวกัน.

2.2.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง

ประเทศเบลเยียมมีแนวความคิดที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวเบลเยียม โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียมว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่อมาได้มีการตรากฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง²⁰

หลักการในการพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของศาลปกครองของประเทศเบลเยียมนี้มีหลักดังนี้

ก. การพิจารณาคดีใช้วิธีการไต่สวน โดยพนักงานคดีปกครองจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงในคดีปกครอง

ข. การพิจารณาคดีใช้แบบลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ โดยคู่ความจะต้องทำบันทึกโต้ตอบกันภายในระยะเวลาที่สภาแห่งรัฐกำหนดให้อย่างเคร่งครัด

ค. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้ผลบังคับของคำสั่ง หรือ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีต้องระงับ²¹

2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยียมนั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน²² คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการวินิจฉัยคดี ดังนี้

²⁰การบรรยายสรุปเกี่ยวกับฝ่ายพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยียม โดย Mr.Kovalovsky พนักงานคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของเบลเยียม เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2537 ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยียม ถอดเทปและเรียบเรียงโดย ชาญชัย แสวงศักดิ์. (เอกสารอัครดำเนินา) หน้า 1.

²¹เรื่องเดิม หน้า 6.

²²ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 104-106.

2.2.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

ก. เมื่อเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีความประสงค์จะขอให้สภาแห่งรัฐพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีของตนและเยียวยาความเดือดร้อนนั้น ก็จะยื่นคำฟ้องของตนต่อสำนักงานจำศาล เมื่อสำนักงานจำศาลรับคำฟ้องแล้ว จะเสนอเรื่องให้ประธานสภาแห่งรัฐพิจารณาส่งเรื่องให้คณะตุลาการคณะใดคณะหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องและส่งสำเนาให้หัวหน้าพนักงานคดีปกครองดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวน

ข. หัวหน้าพนักงานคดีปกครองจะมอบให้พนักงานคดีปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวนทำหน้าที่สอบสวนและสรุปสำนวนคดีดังกล่าวซึ่งพนักงานคดีปกครองจะให้สำนักงานจำศาลมาช่วยในการตรวจสอบคำฟ้องว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ตลอดจนให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หน่วยงานที่ถูกฟ้องจัดทำหนังสือโต้ตอบคำฟ้อง ซึ่งเมื่อจำศาลดำเนินการเสร็จเรียบร้อยก็จะส่งแฟ้มเสนอแก่พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกสรุปสำนวนต่อไป

ค. พนักงานคดีปกครองทำบันทึกสรุปสำนวนโดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย สรุปข้ออ้างและข้อเถียงของคู่ความ ตลอดจนประเด็นต่างๆ ที่จะต้องวินิจฉัย โดยเสนอความเห็น และบันทึกสรุปสำนวนเสนอคณะตุลาการเจ้าของเรื่องพิจารณาต่อไป

ง. ถ้าคณะตุลาการเจ้าของเรื่องเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์แล้ว ก็จะส่งบันทึกสรุปสำนวนให้สำนักงานจำศาลจัดส่งให้คู่ความทราบ คู่ความมีสิทธิบันทึกสรุปความเห็นครั้งสุดท้ายได้ แต่จะยกประเด็นใหม่นอกเหนือจากประเด็นเดิมไม่ได้ แต่ถ้าคณะตุลาการเจ้าของเรื่องเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ก็จะมอบให้พนักงานคดีปกครองสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แล้วบันทึกสรุปสำนวนเข้ามาใหม่

2.2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการวินิจฉัยคดี

เมื่อพนักงานคดีปกครองทำความเห็นเบื้องต้นแล้ว โจทก์มีสิทธิแถลงสรุปความเห็นของตน จากนั้นพนักงานคดีปกครองแถลงสรุปเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่สภาแห่ง

รัฐจะประชุมปรึกษากันเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี และเมื่อสภาแห่งรัฐลงมติวินิจฉัยคดีแล้ว สภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่โจทก์ต้องการ โจทก์ซึ่งชนะคดีในศาลปกครองแล้ว ถ้าต้องการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทน โจทก์จะต้องนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องคดีใหม่ต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิด²³

2.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลของประชาคมยุโรป

“ศาลของประชาคมยุโรป” นั้นเกิดขึ้นจากการจัดตั้ง “ประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป” ขึ้นในปีค.ศ.1952 ต่อมาก็ได้มีการลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ.1957 จัดตั้ง “ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป” และ “ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” ขึ้น ซึ่งประเทศภาคีได้ลงนามในอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งกำหนดให้ “ประชาคมยุโรป” ทั้งสามใช้องค์กรบางอย่างร่วมกันคือ “สภา” และ “ศาล” ดังนั้น “ประชาคมยุโรป” ทั้งสามจึงมีศาลยุติธรรมร่วมกันเพียงศาลเดียวนับตั้งแต่นั้นมา ซึ่งศาลของ “ประชาคมยุโรป” จะทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรควบคุมการปฏิบัติตามสนธิสัญญา และเป็นที่ยี่ปรึกษากฎหมายของ “ประชาคมยุโรป” ด้วย

2.3.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี

ศาลของ “ประชาคมยุโรป” มีแนวความคิดในการที่จะคุ้มครองสิทธิของเอกชนจากนิติกรรมหรือการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองของ “ประชาคมยุโรป” เอกชนซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับอาจฟ้องคดีต่อศาลของ “ประชาคมยุโรป” ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องคดีขอให้สั่งให้ “ประชาคมยุโรป” หรือเจ้าหน้าที่ของ “ประชาคมยุโรป” รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตน

²³อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 20.

ซึ่งในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้และลักษณะของนิติกรรมที่อาจนำมาฟ้องได้ ได้แก่ ความไม่มีอำนาจ (l' incompétence) การไม่ทำตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (la violation des formes substantielles) การละเมิดสนธิสัญญา (la violation du traité) และการใช้อำนาจบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (le détournement de pouvoir)²⁴

2.3.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล “ประชาคมยุโรป” นั้นจะมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของคดี แต่อย่างไรก็ตาม คดีแต่ละประเภทก็มีลักษณะทั่วไปที่เหมือนกันก็คือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการวินิจฉัยคดี ดังนี้

2.3.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

ก. เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องถูกกระทบสิทธิจากฝ่ายบริหารของ “ประชาคมยุโรป” แล้วและมีความประสงค์จะฟ้องคดีของตนต่อศาลของ “ประชาคมยุโรป” ก็จะยื่นคำฟ้องของตนต่อจำศาล เมื่อจำศาลได้รับคำฟ้องแล้วจะเสนอเรื่องให้ประธานศาลของ “ประชาคมยุโรป” พิจารณา ซึ่งประธานศาลจะส่งจ่ายสำนวนให้ตุลาการคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (le juge-rapporteur) รับผิดชอบสำนวนนั้น และได้มีการกำหนดให้ผู้แถลงคดี (Avocat Général) คนหนึ่งซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำในขณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการแถลงสรุปคดีนั้นด้วย

²⁴Jean Boulouis, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*. Editions Montchrestien, 1984, pp.3-4 อ้างโดย ชาญชัย แสงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” หน้า 356.

ข. จากนั้นจำศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องให้จำเลยหรือหน่วยงานที่ถูกฟ้องจัดทำบันทึกแก้คำฟ้อง แล้วส่งให้จำศาลภายในกำหนดเวลา เมื่อจำศาลได้รับบันทึกแก้คำฟ้องจากจำเลยหรือหน่วยงานที่ถูกฟ้องแล้ว ก็จะจัดส่งให้โจทก์จัดทำบันทึกโต้แย้งอีกครั้งหนึ่ง แล้วจัดส่งบันทึกโต้แย้งของโจทก์ แจ้งให้จำเลยทราบ

ค. เมื่อคู่ความต่างฝ่ายต่างจัดทำบันทึกโต้ตอบซึ่งกันและกันครบถ้วนขั้นตอนแล้ว จำศาลก็จะเสนอสำนวนให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะดำเนินการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเบื้องต้น(rapport préalable) ซึ่งเป็นการสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยเสนอความเห็นแต่เพียงว่า ควรจะมีการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกหรือไม่ จากนั้น ก็จะเสนอให้คณะตุลาการเจ้าของเรื่องพิจารณา

ง. หากคณะตุลาการเจ้าของเรื่องเห็นว่า สมควรที่จะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม แต่ถ้าหากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ก็จะกำหนดวันนัดพิจารณาคดีนั้นต่อไป

จ. จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนสำหรับวันนัดพิจารณา (rapport à l'audiance) ซึ่งจะเป็นการสรุปแต่เพียงข้อเท็จจริง ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นจะไม่แสดงความเห็นในข้อวินิจฉัยในคดีนั้น จากนั้นก็จะส่งให้จำศาลเพื่อให้จำศาลส่งสำเนาทันทีดังกล่าวให้คู่ความทราบล่วงหน้า โดยเมื่อถึงขั้นตอนนี้แล้วก็จะตัดคู่ความไม่ให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมอีก²⁵

2.3.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการวินิจฉัยคดี

ในวันนัดพิจารณาคดี การพิจารณาจะเริ่มต้นโดยที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้อ่านบันทึกสรุปสำนวนสำหรับวันนัดพิจารณา จากนั้นคู่ความหรือทนายความของ

²⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์. "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง" หน้า 360.

แต่ฝ่ายจะแถลงสรุปความเห็นของตน ซึ่งถ้าหากมีพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญมา ด้วย พยานนั้นก็ทำให้การต่อศาล เสร็จแล้วตุลาการและผู้แถลงคดี (Avocat Général) อาจมี การซักถามปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับคดีจากทนายความและพยานได้ ซึ่งการพิจารณาคดีใน ส่วนนี้ จะสิ้นสุดลงด้วยการแถลงสรุปคดีของผู้แถลงคดี จากนั้นก็จะเป็นหน้าที่ของศาลที่ จะประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีซึ่งอาจใช้เวลาในการพิจารณาหลาย สัปดาห์²⁶

3. การสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประเทศไทยใช้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง และศาลยุติธรรมก็ได้นำวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งเป็นระบบกล่าวหามาใช้กับการพิจารณาคดีปกครอง จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาทั้งต่อระบบการพิจารณาของศาลและความเป็นธรรมที่ เอกชนจะพึงได้รับอยู่ไม่น้อย เพราะคดีปกครองนั้นแตกต่างจากคดีแพ่งโดยสิ้นเชิง โดยคดีแพ่งนั้นเป็นการพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน คู่ความจะอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจึงต้องใช้ระบบกล่าวหาที่คู่ความมีบทบาทสำคัญในการ แสดงพยานหลักฐานหักล้างข้ออ้าง ข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามในลักษณะ “ฝ่ายใด กล่าวอ้าง ฝ่ายนั้นต้องนำสืบ”²⁷ หากฝ่ายใดกล่าวอ้างแล้วไม่นำสืบหรือนำสืบตามที่ตน กล่าวอ้างไม่ได้ ฝ่ายนั้นก็จะตกเป็นฝ่ายแพ้คดีโดยที่ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่เป็นเพียงคน กลางคอยกำกับดูแลการดำเนินกระบวนการเท่านั้น²⁸ ส่วนในคดีปกครองนั้นเป็นการ

²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 361.

²⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84.

²⁸วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ศาลปกครอง, หน้า 53.

พิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการ ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทางราชการย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน และในการฟ้องคดีปกครองนั้นมักจะเป็นการที่เอกชนฟ้องทางราชการ การใช้ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาโดยฝ่ายใดกล่าวอ้างฝ่ายนั้นต้องมีหน้าที่นำสืบนั้น จึงเป็นทางให้เอกชนที่เป็นโจทก์ต้องเสียเปรียบ เพราะเอกสารหลักฐานต่างๆ ในคดีปกครองมักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ ดังนั้น ประเทศไทยจึงพยายามที่จะนำระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวนเข้ามาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในระบบไต่สวนนั้น ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เริ่มวางพื้นฐานของการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยโดยการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ขึ้นใช้ไปพลางก่อน ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาในระดับหนึ่งเท่านั้น

3.1 วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ.2522

วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเริ่มแรกนั้น เริ่มต้นจากระบบร้องทุกข์ ซึ่งเป็นระบบผสมผสานกันระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยระบบร้องทุกข์จะมีลักษณะสำคัญ คือเป็นระบบที่มีการพิจารณาที่แน่นอนแบบวิธีพิจารณาของศาล แต่การแก้ไขเยียวยานั้นใช้วิธีการสั่งการทางฝ่ายบริหาร ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดทางให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจสั่งการได้อย่างกว้างขวางกว่าการพิพากษาคดีของศาล ซึ่งถูกจำกัด โดยหลักที่ว่าศาลจะไม่พิพากษาเกินคำขอ²⁹

²⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531) หน้า 376.

3.1.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง

3.1.1.1 แนวความคิดในการพิจารณาคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นแบบมาตรฐานตามที่ใช้กันอยู่ในภาคพื้นยุโรป แต่การที่จะจัดตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยในทันทีนั้นย่อมจะประสบกับปัญหาหลายประการ เพราะนอกจากจะเป็น “ของใหม่” ที่ยังไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องนิติปรัชญาหรือแนวคิดและความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็น “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” อีกด้วย ดังนั้น การนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นแบบมาตรฐาน อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสมาใช้นั้นจึงต้องกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป³⁰ โดยมีขั้นตอนในการสร้างและการพัฒนาที่เหมาะสม

3.1.1.2 หลักการในการพิจารณาคดีปกครอง

ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยตามระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 นั้น มีหลักการพิจารณาดังนี้

- (1) การพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน โดยเจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน
- (2) วิธีพิจารณาเป็นแบบลายลักษณ์อักษร โดยให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือพยานให้ความเห็นหรือให้ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี โดยให้ทำเป็นหนังสือ³¹
- (3) คู่ความไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและไม่จำเป็นต้องมีทนายความ

³⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์, ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 109.

³¹ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522

(4) ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน และแสวงหาข้อเท็จจริงตลอดจนมีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์³²

3.1.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรี

3.1.2.1 วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

(1) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้วเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน³³ คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาสรุปสำนวน³⁴

(2) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง หรือมีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่สาระสำคัญ ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข แล้วดำเนินการต่อไป³⁵

³²พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 36.

³³พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในช่วงแรกจะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รับผิดชอบสำนวนที่จะต้องทำการสอบสวนและสรุปสำนวนและเป็นผู้แถลงคดีในขณะเดียวกัน ในช่วงหลังพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะไปทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีอย่างเดียว ส่วนหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวนนั้นเป็นหน้าที่ของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย

³⁴ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 5.

³⁵ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 6.

(3) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ร้องทุกข์ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่³⁶ รวมทั้งตรวจสอบเรื่องที่ร้องทุกข์ว่าอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ซึ่งถ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอเรื่องต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งรับเรื่องไว้พิจารณา³⁷

(4) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะส่งสำเนาคำร้องทุกข์พร้อมกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญต่อการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้หน่วยงานนั้นทำบันทึกตอบ³⁸

(5) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะส่งสำเนาทันทีที่ตอบที่ได้รับจากหน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจงไปยังผู้ร้องทุกข์เพื่อทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่างๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(6) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนส่งสำเนาทันทีที่ชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องทุกข์ส่งกลับมาให้นั้น ไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทำบันทึกตอบเพิ่มเติม³⁹

³⁶พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19.

³⁷ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522

ข้อ 13.

³⁸เรื่องเดิม.

³⁹ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522

ข้อ 16.

(7) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำบันทึกสรุปสำนวน โดยสรุปข้อเท็จจริง สรุปข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลในประเด็น หรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะวินิจฉัย⁴⁰ แล้วส่งสำนวนให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้วเห็นว่า บันทึกสรุปสำนวนอาจเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้ ก็จะส่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอบันทึกสรุปสำนวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนดังกล่าวมีข้อบกพร่องใน ประเด็นสำคัญอันสมควรดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริงหรือมีการเสนอความเห็นใน ข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะสั่งให้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนก็ได้ ซึ่งในการนี้เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้⁴¹

3.1.2.2 วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(1) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้เตรียมสำนวน และให้ การสนับสนุนในฐานะที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงประกอบบันทึกสรุป สำนวนของตนหลังจากที่ผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงด้วยวาจาแล้ว จากนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องเสนอความเห็นเบื้องต้นว่าคณะกรรมการ

⁴⁰ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 18.

⁴¹ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 19,20.

วินิจฉัยร้องทุกข์ควรจะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นในประเด็นใดบ้างและมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีอย่างไร

(3) เมื่อเสร็จสิ้นการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่ายแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจจะซักถามข้อเท็จจริงจากผู้ชี้แจงก็ได้

(4) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์นั้นเพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดแล้วก็จะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อใช้สิทธิยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา⁴²

(5) ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และให้ความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁴³

(6) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องที่ร้องทุกข์แล้วพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในฐานะเลขานุการฯ จะทำหน้าที่จัดทำคำวินิจฉัย

3.1.2.3 วิธีพิจารณาในชั้นการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี

(1) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยแล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วันนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัย

⁴²ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 32.

⁴³ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 33.

(2) เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้แจ้งผลให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเป็นหนังสือโดยไม่มีการนัดมาฟังคำวินิจฉัย

(3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

3.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ในการพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้นได้มีการบัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

3.2.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง

3.2.1.1 แนวความคิดในการพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 44.

กฎหมาย ซึ่งการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง

3.2.1.2 หลักการในการพิจารณาคดีปกครอง

(1) การฟ้องคดีปกครองทำได้โดยไม่ยุ่งยาก เพียงแต่คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและอาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้⁴⁵

(2) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

(3) วิธีพิจารณาใช้ระบบไต่สวน⁴⁶ กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทั้งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งสามารถทำได้อย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดแต่เฉพาะพยานหลักฐานของคู่กรณี แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้ง คัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้เสมอ

(4) การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะกระทำด้วยลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ

(5) ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี จะมีการถ่วงดุลกันระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาและตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่ง

⁴⁵ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ.10,13.

⁴⁶ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5.

ตุลาการผู้แถลงคดีนั้นจะเป็นผู้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นว่า ควรจะวินิจฉัยชี้ขาดอย่างไรก่อนที่องค์คณะจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีนั้นโดยอิสระต่อไป⁴⁷

3.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณา

3.2.2.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

ก. การเสนอคำฟ้องและการตรวจคำฟ้อง

(1) ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ สามารถฟ้องคดีด้วยตนเองได้⁴⁸

การฟ้องคดีจะยื่นต่อศาลหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็ได้

คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย⁴⁹ โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้องด้วยและให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

เมื่อยื่นฟ้องต่อศาลแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลเป็นผู้ลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและแนะนำแก้ไขหากเห็นว่าถูกต้องแล้วให้เสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้จ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะ จากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะที่จะตรวจคำฟ้อง

⁴⁷ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 88.

⁴⁸ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 25,27.

⁴⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45.

หากคำฟ้องมีข้อบกพร่องตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไข หรือคำฟ้องมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ จึงให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคำเนินการต่อไปขององค์คณะในกรณีที่เห็นว่าคดีที่เสนอมานั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น หรือเห็นว่าข้อหาหนึ่งข้อหาใดอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง หรือเห็นว่าข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนแต่ประเด็นนั้นอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง

ข. การแสวงหาข้อเท็จจริง

(1) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนที่ตรวจคำฟ้องเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ⁵⁰

(2) ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องยื่นคำให้การ และพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปได้ตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม⁵¹

⁵⁰ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 42.

⁵¹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 43 - ข้อ 46.

(3) ศาลจะส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้าน หรือยอมรับคำให้การภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ทำได้เฉพาะในประเด็นที่ยกขึ้นกล่าวแล้วในคำฟ้องหรือคำให้การหรือที่ศาลกำหนด⁵²

(4) ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมภายใน 15 วันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดและเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป⁵³

(5) โดยหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นหรือไปทำการตรวจสอบสถานที่หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน กับมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ รวมทั้งให้มาให้ถ้อยคำ ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณี เท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นได้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริง ดังกล่าวได้เสมอ นอกจากนั้น ในการไต่สวนให้ศาลทำหน้าที่เป็นผู้ทำการซักถาม⁵⁴

⁵²ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 47 - ข้อ 48.

⁵³ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 49.

⁵⁴ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 50,56,58,59.

(6) กำหนดวิธีการที่คู่กรณีฝ่ายใด หรือบุคคลใด ที่ประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานใดไว้ก่อนได้ หากเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจะอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาไต่สวนในภายหลัง⁵⁵

ค. การสรุปสำนวน

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้ว ไม่ว่าจะในขณะใดเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว หรือในกรณีที่ หลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้โดยไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวนตามที่กำหนดพร้อมเสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาคำเนิการต่อไป และหากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเพื่อส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไป⁵⁶

⁵⁵ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 57.

⁵⁶ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 60 - 63.

ง. การรับฟังพยานหลักฐาน

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน โดยให้เป็นหน้าที่ของ คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆที่จะต้องเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง นั้นในเบื้องต้น แต่ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดย คู่กรณีเท่านั้น อย่างไรก็ตามพยานหลักฐานที่ศาลจะรับฟังเป็นพยานได้นั้น คู่กรณีต้องมี โอกาสขอตรวจดู หรือทราบ รวมทั้งต้องมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือ หักล้างพยานหลักฐานดังกล่าวได้⁵⁷

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานเอกสารและการรับฟังข้อมูลที่ บันทึกลงสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผล โดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือที่ได้มาจาก สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นรวมทั้งการรับฟังพยานบอกเล่า⁵⁸

จ. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(1) กำหนดให้การฟ้องคดีปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตาม กฎหรือคำสั่งทางปกครอง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลมีคำสั่ง ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การไต่สวนของศาล และการออกคำสั่ง ยกคำขอหรือสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะ หลังจากที่ได้ตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว⁵⁹

⁵⁷ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 64 - 66.

⁵⁸ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 67- 68.

⁵⁹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 69- 74.

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี อาจยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณามีคำสั่งในส่วนนี้ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้ต้องมีคำแถลงการณ์⁶⁰

ฉ. การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอดและให้ศาลมีอำนาจสั่งรวมคดีหลายเรื่องที่มีข้อหาอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกันเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวรวมกันได้ และในทางกลับกันมีอำนาจสั่งแยกคดีและพิจารณาพิพากษา แต่ละคดีแยกกันได้กับในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคดีในศาลที่ยื่นฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม จะขอให้มีการ โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจก็ได้⁶¹

(2) ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้อง โดยทำเป็นหนังสือหรือถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือในการนั่งพิจารณา แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ศาลจะไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้⁶²

⁶⁰ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 57- 77.

⁶¹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 78- 81.

⁶²ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 82.

ข. การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

(1) กำหนดให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ⁶³

(2) ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าที่สุดในช่วงนั่งพิจารณาคดี คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น ในการนี้คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้⁶⁴

(3) สำหรับขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเริ่มด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี หลังจากนั้นให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีจะต้องกระชับอยู่ในประเด็นและไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้⁶⁵

(4) ในการนั่งพิจารณาคดี ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยานและจะต้องจัดทำรายงานกระบวนการพิจารณาลงลายมือชื่อศาลและคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณี

ข้อ 83. ⁶³ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 84. ⁶⁴ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 85. ⁶⁵ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของศาลและศาลสั่งให้ออกไปจากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาคดีลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้⁶⁶

(5) เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสู้ของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาค่อยๆฟัง ในกรณีนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาไม่ได้

(6) ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่กรณีและการนำพยานหลักฐานมาสู้ทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้วหรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ จะขอจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้⁶⁷

(7) เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยจะกระทำในวันเดียวกับวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ นอกจากนั้นได้กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่า เป็นคดีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นต้น⁶⁸

⁶⁶ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 86,87.

⁶⁷ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 88.

⁶⁸ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 88.

3.2.2.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3) ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด^{๑๑}

(2) การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (4) ซึ่งเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการตรวจคำอุทธรณ์ว่าสมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่และเมื่อมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วจึงให้ส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในลักษณะเดียวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษายกอุทธรณ์ ยืน กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้ รวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี แล้วแต่กรณีได้

^{๑๑}ระเบียบของที่ประชุมใหญ่อุตสาหการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 98,99.

นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะข้างต้นแล้ว ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดในภาค 2 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷⁰

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาคดีปกครองของไทยได้นำระบบการพิจารณาคดีปกครองต่างประเทศมาใช้โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศ ทำให้กระบวนการพิจารณาของไทยไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกระบวนการพิจารณาของตุลาการของศาลปกครองไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มีส่วนเหมือนกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ของประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะเป็นที่ยอมรับของประชาชนชาวฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก ซึ่งในอนาคตคาดหวังว่าศาลปกครองของไทยก็จะเป็นที่ยอมรับของคนไทยเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน

⁷⁰ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543
ข้อ 100 - 116.

บทที่ 3

การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง ในการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ

องค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในขั้นตอนการรับฟ้อง ขั้นตอนการตรวจคำฟ้อง ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดี รวมถึงจนถึงขั้นตอนในการบังคับคดี ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบด้วยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองของประเทศเบลเยียม และศาลของประชาคมยุโรป ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

1. การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองที่พัฒนามากที่สุดประเทศหนึ่ง เป็นผลทำให้ระบบกฎหมายปกครองเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ¹ ซึ่งระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นแบบศาลคู่ที่เป็นเอกเทศจาก

¹ชาอูซัย แสงวงศ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า 303.

ศาลยุติธรรม โดยมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นสูงสุดและยังมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Courts administratives d'appel) ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่มีข้อคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครองและมีศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้ระบุว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลเฉพาะเรื่อง² ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแต่ละชั้นศาลนั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรที่คอยให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศาล มิเช่นนั้นแล้วการดำเนินงานของศาลคงจะต้องประสบกับความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินคดีปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองนั้นสามารถแยกกล่าวได้ตามชั้นศาล ดังนี้

1.1 ศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์

ในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ของฝรั่งเศสนั้นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองก็คือสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ โดยเลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ (Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) โดยกำกับดูแลสำนักงานศาลของศาลปกครองและรับผิดชอบงานธุรการต่างๆของศาลปกครอง³

²ชาญชัย แสวงศักดิ์, ถ้อยอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญาน, 2542) หน้า 55.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

ดังนั้น ในสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ จึงแบ่งพนักงานออกเป็น 2 ส่วน คือ จำศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครอง ซึ่งบุคลากรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งสามารถแยกกล่าวถึงหน้าที่ได้ดังนี้

1.1.1 จำศาล⁴ (greffe) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครองมีหน้าที่ดังนี้

- ก. รับคำฟ้องและคำคู่ความต่างๆ
- ข. ตรวจสอบเบื้องต้นว่าคำฟ้องนั้นถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางรูปแบบที่ไม่ใช่ตรวจสอบในเนื้อหาหากเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ เช่น ลืมระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แนบใบมอบฉันทะในกรณีที่ไม่ได้ยื่นฟ้องเอง จำศาลก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องแก้ไขให้ถูกต้อง และเมื่อเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ จำศาลก็จะให้เลขคดีและลงทะเบียนไว้ในสารบบความ
- ค. ดำเนินการจัดส่งเอกสารต่างๆ ไปให้แก่ผู้ฟ้องหรือทนายความและคู่ความ
- ง. ส่งสำนวนคำฟ้องที่ได้รับไว้ ให้แก่คณะผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน แต่ละสาขา
- จ. ทำหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.1.2 เจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครอง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นของฝรั่งเศสนั้น เจ้าหน้าที่ในสำนักงานจำศาลในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในลักษณะช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) เพื่อดำเนินการสอบสวน

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

และแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยกระทำหนังสือโต้ตอบระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานที่ถูกฟ้อง ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน

1.2 ศาลปกครองชั้นสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

สำหรับในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลืองานพิจารณาคดีปกครองคือ หน่วยงานธุรการของสภาแห่งรัฐ (Services du Conseil d'Etat) เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นจำศาล งานเลขานุการ และงานธุรการต่างๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะอยู่ในความรับผิดชอบของเลขานุการฝ่ายพิจารณาคดี (le Secrétaire du contentieux) โดยมีผู้ช่วยเลขานุการฝ่ายพิจารณาคดี 1 คน และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานฝ่ายพิจารณาคดีอีกประมาณ 20 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนี้มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการของสภาแห่งรัฐโดยตรง แต่เป็นเพียงข้าราชการพลเรือนธรรมดาเท่านั้น⁵

ดังนั้น ในสำนักงานดังกล่าว จึงมีพนักงานอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานจำศาล (le greffe) และอีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการประจำคณะ (Secrétaire de Sous-section) ต่างๆ คณะละ 1 คน⁶ ซึ่งในแต่ละส่วนนั้นมีบทบาท ดังนี้

⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531) หน้า 324.

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 325.

1.2.1 สำนักงานเจ้าศาล (le greffe) จะทำหน้าที่ ดังนี้

- ก. รับคำฟ้อง และคำคู่ความต่างๆ
- ข. ตรวจสอบความสมบูรณ์เบื้องต้นของคำฟ้อง และคำคู่ความนั้นๆ ว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางรูปแบบ มิใช่ในเนื้อหา ถ้าหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ลงลายมือชื่อหรือที่อยู่ของผู้ฟ้องก็จะแนะนำให้แก้ไข ถ้าเป็นฟ้องที่ถูกต้องและสมบูรณ์แล้ว ก็จะออกหมายเลขและลงทะเบียนไว้ในสารบบความ
 - ค. จัดส่งเอกสารต่างๆ ไปให้แก่ทนายความและคู่ความ
 - ง. ส่งสำนวนคดีให้แก่คณะผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้านแต่ละสาขา
 - จ. ทำหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2.2 เลขานุการประจำคณะ (secrétaire de sous-section) จะมีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ในการจัดบันทึกขั้นตอนของการทำบันทึกโต้ตอบกันตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของสำนวนแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะตรวจพิจารณาคำฟ้อง (requête introductive d'instance) ว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่¹ จากนั้นก็จะกำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการกำหนดให้จัดทำบันทึกตอบ (observations) และให้จัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังสภาแห่งรัฐภายในเวลาที่กำหนด จากนั้นเลขานุการประจำคณะก็จะส่งบันทึกตอบไปให้หน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีจัดทำบันทึกตอบเพิ่มเติม ทั้งนี้ เลขานุการประจำคณะจะบันทึกขั้นตอนของการบันทึกโต้ตอบกันตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจะได้สามารถติดตาม

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 112.

และกำกับดูแลได้ หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้จัดส่งบันทึกไปภายในเวลาที่กำหนดก็
จะถูกต้อง⁸

นอกจากนี้เลขานุการประจำคณะยังจะช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนใน
การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมในกรณีที่หัวหน้าองค์คณะเห็นว่า
ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้ยังไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัยและส่งสำนวนคืนมายัง
ตุลาการเจ้าของสำนวนและทำงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น การบังคับคดี การพิมพ์
เผยแพร่คำวินิจฉัยของศาล เป็นต้น

นอกจากนี้ในสภาแห่งรัฐยังมี Auditeurs ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของสภาแห่งรัฐ
(Conseil d'Etat) ที่อยู่ระหว่างการเรียนรู้งานพิจารณาคดีปกครอง⁹ จะเข้ามามีบทบาทใน
การช่วยเหลืองานของตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงและ
พยานหลักฐานในคดีปกครองและทำงานอื่นตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย และ
ในศูนย์เอกสารและประสานงานของศาล (centre de documentation et de coordination)
จะมี Auditeurs 2 คน ประจำอยู่และคอยติดตามคำพิพากษาต่างๆ โดยจัดทำรวมเล่มเป็น
รายเดือนก่อนที่จะพิมพ์ลงใน Recueil Lebon เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ¹⁰

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้น
หน่วยงานธุรการของศาลจะเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการที่จะสนับสนุนการ
ดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นงานรับคำฟ้อง
การตรวจคำฟ้อง รวมไปถึงงานแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และงานบังคับคดี
และงานเผยแพร่คำพิพากษาของศาล เป็นต้น นอกจากนี้ ในสภาแห่งรัฐยังมี Auditeurs ที่

⁸ชาอูซซ์ แสวงศักดิ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” หน้า 325.

⁹โกติน พลกุล, ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส, เอกสารคำบรรยายคณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528 หน้า 76.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาแห่งรัฐด้วย ซึ่งในศาลปกครอง
ชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จะไม่มีตำแหน่งนี้

2 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของ ประเทศเบลเยียม

สภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยียมนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาแห่งรัฐ
โดยแท้ (le Conseil d' Etat) ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดี (Organe de décision) และอีก
ส่วนหนึ่งคือองค์กรที่เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสภาแห่งรัฐทั้งในงานธุรการ
งานวิชาการ และงานเตรียมคดี อันได้แก่ สำนักงานศาล สำนักงานพนักงานคดี
ปกครอง¹¹ และสำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย โดยองค์กรทั้ง 3 องค์กร ดังกล่าว จะมีการ
บังคับบัญชาที่แยกต่างหากจากสภาแห่งรัฐ แต่ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ
ด้วย¹² ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดเป็นลำดับไป

2.1 สำนักงานศาล (le greffe) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาล ซึ่งมี
หน้าที่ดังนี้

ก. รับคำฟ้อง และคำคู่ความต่างๆ แล้วตรวจสอบความสมบูรณ์ในเบื้องต้น
แล้วเสนอเรื่องให้ประธานสภาแห่งรัฐพิจารณา

¹¹ชาอูซ์ แสวงศักดิ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง”, หน้า 346.

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 347.

ข. ตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้อง ซึ่งเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาของคำฟ้อง แล้วจัดส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบันทึกโต้ตอบ และเมื่อคู่ความจัดทำบันทึกโต้ตอบกันครบชั้นตอนแล้วก็จะเสนอเพิ่มสำนวนไปให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกสรุปสำนวนต่อไป¹³

ค. รับบันทึกสรุปสำนวนและเพิ่มสำนวนที่สมบูรณ์จากพนักงานคดีปกครองเพื่อจัดส่งสำเนาทันทีสรุปสำนวนให้คู่ความทราบเป็นครั้งสุดท้ายและรวบรวมส่งพนักงานคดีปกครองดำเนินการต่อไป

ง. จัดทำบันทึกโต้ตอบส่งไปให้คู่ความอีกในกรณีที่คณะเจ้าของเรื่องเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและมอบสำนวนให้พนักงานคดีปกครองมาดำเนินการเพิ่มเติม

จ. ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีเมื่อศาลพิพากษาคดีแล้ว

ฉ. ดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายงาน

2.2 พนักงานคดีปกครอง (Auditeurs) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครอง 2 ระดับ คือ

2.2.1 ในชั้นการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

ก. เมื่อประธานสภาแห่งรัฐรับเรื่องจากสำนักงานศาล และส่งเรื่องให้คณะผู้พิพากษาคณะใดคณะหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องแล้ว ก็จะส่งสำเนาคำฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง ซึ่งหัวหน้าพนักงานคดีปกครองจะมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองคนหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวนของคดีต่อไป

ข. กำกับดูแลสำนักงานศาลให้ตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้องแล้วให้มีการจัดส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบันทึกโต้ตอบ

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 348.

ค. รับเพิ่มสำนวนจากสำนักงานจำศาลมาพิจารณาว่าข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานเพียงพอหรือไม่โดยอาจขอให้คู่ความชี้แจงเพิ่มเติมหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้

ง. จัดทำบันทึกสรุปสำนวน โดยสรุปและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง อย่างคับทกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปข้ออ้าง และข้อเถียงของคู่ความ ประเด็นต่างๆ ที่จะต้องวินิจฉัย และเสนอความเห็นในแต่ละประเด็นตามแนวที่สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยไว้ในประเด็นนั้นๆ แล้วเสนอบันทึกสรุปสำนวนนั้นให้คณะผู้พิพากษาเจ้าของเรื่องพิจารณาต่อไป¹⁴

2.2.2 ในชั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

แต่เดิมบทบาทของพนักงานคดีปกครองสิ้นสุดเพียงการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเท่านั้น แต่ต่อมาเห็นกันว่าหลังจากที่พนักงานคดีปกครองได้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนแล้วคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งยังมีโอกาสทำบันทึกสรุปความเห็นครั้งสุดท้ายชี้แจงตอบบันทึกสรุปสำนวนของพนักงานคดีปกครองอีก ทั้งในวันนัดพิจารณาคดี คู่ความก็ยังมีสิทธิแถลงสรุปความเห็นของตนต่อสภาแห่งรัฐอีกด้วย จึงมีการตรากฎหมายกำหนดให้พนักงานคดีปกครองได้แถลงสรุปคดีอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่คู่ความได้แถลงสรุปความเห็นของตนแล้ว ก่อนที่สภาแห่งรัฐจะประชุมปรึกษาเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นๆ¹⁵

ในการรายงานสรุปคดีของพนักงานคดีปกครองก่อนที่สภาแห่งรัฐจะพิพากษาคดีนั้นๆ พนักงานคดีปกครองจะสามารถเสนอความเห็นของตนได้โดยอิสระว่า สภาแห่งรัฐควรจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุด ซึ่งคณะผู้พิพากษาเจ้าของเรื่องของสภาแห่งรัฐก็จะประชุมปรึกษาหารือกันว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นตามความเห็นของพนักงานคดีปกครองหรือไม่อย่างไร ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าคำวินิจฉัย

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 349.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 350.

ของสภาแห่งรัฐจะต้องระบุด้วยว่าได้วินิจฉัยตามความเห็นของพนักงานคดีปกครองหรือไม่

2.3 สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย (le Bureau de coordination) ทำหน้าที่ในการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่างๆและแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังจะต้องรวบรวมและจัดทำย่อคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและจัดทำบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐด้วย

จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองของประเทศเบลเยียมทั้งสามองค์กร คือ สำนักงานศาล พนักงานคดีปกครอง และสำนักงานข้อมูลทางกฎหมายนั้น นับว่ามีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากโดยเฉพาะสำนักงานศาลและพนักงานคดีปกครองของประเทศเบลเยียมจะมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองของประเทศเบลเยียมเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากสำนักงานศาลซึ่งเป็นหน่วยงานตุลาการของศาลนั้น นอกจากจะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตุลาการ คือ รับฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้นแล้วยังทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของพนักงานคดีปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งหากจะเทียบกับผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้วน่าจะเทียบได้กับพนักงานคดีปกครองของไทย เพราะมีหน้าที่และลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการคล้ายกัน สำหรับพนักงานคดีปกครองของประเทศเบลเยียมนั้น จะทำหน้าที่ทั้งสองประการคือ ทำหน้าที่เป็นทั้งตุลาการเจ้าของสำนวนและเป็นทั้งตุลาการผู้แถลงคดีในขณะเดียวกัน ซึ่งถือว่าพนักงานคดีปกครองของเบลเยียมมีบทบาทต่อการพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของเบลเยียม ที่พิเศษยิ่งไปกว่าสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส แต่ถ้าจะเปรียบเทียบกับผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้ว คงจะเทียบได้กับตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี

3 การสนับสนุนการดำเนินงานของศาลของประชาคมยุโรปในการพิจารณาคดีปกครอง

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลของ“ประชาคมยุโรป” ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นคือ

สำนักงานจำศาล (le Greffe) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานศาลของ “ประชาคมยุโรป” มีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วย จำศาล ผู้ช่วยจำศาล และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจำศาล¹⁶ ซึ่งจำศาลนั้นมีหน้าที่ทั้งในการเป็นธุรการของศาลและทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลของ “ประชาคมยุโรป” ดังนี้

3.1 การทำหน้าที่เป็นธุรการของศาล ซึ่งมีหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

- ก. รับคำฟ้องจากผู้ฟ้องคดีปกครองต่อศาลของ “ประชาคมยุโรป”
- ข. ตรวจสอบคำฟ้องเบื้องต้นว่าถูกต้องสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เช่น ชื่อที่อยู่ของผู้ฟ้อง การแนบเอกสารต่างๆ ถ้าเป็นฟ้องที่ถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ก็จะออกหมายเลขให้และบันทึกไว้ในสารบบความ
 - ค. ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล
 - ง. จัดพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาของศาล
 - จ. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลของ “ประชาคมยุโรป”

¹⁶Jean Boulouis, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, Editions Montchrestien, 1984, pp.57-59.

3.2 การทำหน้าที่ในการช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

ก. ตรวจสอบคำฟ้อง ว่าเป็นคำฟ้องที่มีสาระพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคือไปหรือไม่

ข. ส่งสำเนาคำฟ้องให้จำเลยจัดทำบันทึกแก้คำฟ้อง

ค. เมื่อได้รับบันทึกแก้คำฟ้องแล้ว จะดำเนินการจัดทำบันทึกโต้แย้งอีกครั้งหนึ่ง แล้วจัดส่งบันทึกโต้แย้งของ โจทก์ให้จำเลยทราบ

ง. เมื่อคู่ความจัดทำบันทึกโต้ตอบกันครบถ้วนทุกชั้นตอนแล้วก็จะเสนอเพิ่มให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน จัดทำบันทึกสรุปสำนวนเบื้องต้น(rapport préalable)ต่อไป¹⁷

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองของประเทศเบลเยียม หรือศาลของ “ประชาคมยุโรป” ก็ตาม องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของศาลดังกล่าวคือ องค์กรเจ้าศาล (greffier) และพนักงานธุรการของศาลซึ่งองค์กรดังกล่าวมิได้แยกต่างหากอย่างชัดเจนจากศาลปกครองเหมือนอย่างเช่น ศาลปกครองของไทยที่มีการแยกองค์กรอย่างชัดเจนระหว่างศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครอง หากแต่ในการดำเนินงานในศาลปกครองชั้นต้นในต่างประเทศนั้นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานด้านคดีหรือด้านงานธุรการก็จะถูกควบคุมโดยประธานศาลปกครองชั้นต้นนั้นๆ สำหรับในศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) นั้นจะมีรองประธานศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาดูแลทั้งงานคดีและงานธุรการของศาล โดยจะแต่งตั้งสมาชิกของศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ เพื่อดูแลงานด้านธุรการและการบริหารและให้ขึ้นกับรองประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า

¹⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” หน้า 360.

ในศาลปกครองต่างประเทศจะไม่มีตำแหน่ง ในทำนองเดียวกันกับพนักงานคดีปกครองของไทย¹⁸ ยกเว้นพนักงานคดีปกครองของประเทศเบลเยียม แต่ลักษณะการทำงานของพนักงานคดีปกครองของไทยกับพนักงานคดีปกครองของประเทศเบลเยียมจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งพนักงานคดีปกครองของประเทศเบลเยียมจะทำงานในลักษณะเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) และตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) ในขณะที่เดียวกันส่วนพนักงานคดีปกครองในศาลปกครองของไทยจะปฏิบัติหน้าที่คล้ายๆ กับเลขานุการประจำคณะและ Auditeur ของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสและคล้ายกับจำศาลของศาลปกครองของประเทศเบลเยียมและศาลของ “ประชาคมยุโรป” เพียงแต่พนักงานคดีปกครองของศาลปกครองไทยจะทำหน้าที่ได้กว้างขวางมากกว่าเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองต่างประเทศ ดังกล่าวแล้ว

¹⁸ประสาท พงษ์สุวรรณ, “ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศส: ระบบการฝึกอบรมและเครื่องมือในการทำงาน” เอกสารฝึกอบรม, 2543 (อัคราเนนา).

บทที่ 4

บทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ของศาลปกครอง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในการพิจารณาคดีปกครองนั้นจะแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งเป็นการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่เป็นคู่ความกันและในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดอาญามาลงโทษ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System) ซึ่งเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง¹ซึ่งในคดีปกครองหากใช้ระบบกล่าวหาอย่างเช่นคดีแพ่งคดีอาญาแล้ว คู่ความที่เป็นเอกชนย่อมจะมีโอกาสชนะคดีได้ยาก เพราะเอกสารหลักฐานต่างๆมักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ ดังนั้น ในการพิจารณาคดีปกครองจึงต้องใช้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวน การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ²

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56 ได้กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยให้มี

¹วรวงษ์ วิศรุตพิชญ์. “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง” ในรวมบทความศาลปกครอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) หน้า 31.

²โกลิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส. เอกสารคำบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2528, หน้า 44-45.

พนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการดังกล่าว ตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นำระบบการไต่สวนมาใช้ โดยให้ตุลาการศาลปกครองที่เป็นเจ้าของสำนวนมีหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่คู่ความได้ฟ้องร้องซึ่งต่างจากการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาที่ฝ่ายใดกล่าวอ้างฝ่ายนั้นจะต้องนำสืบ นอกจากนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนยังจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา³ ซึ่งถือได้ว่าภาระหน้าที่ของผู้พิพากษาในระบบไต่สวนจะหนักกว่าผู้พิพากษาในระบบกล่าวหา⁴ ด้วยเหตุนี้ในกฎหมายจึงได้กำหนดให้พนักงานคดีปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวน แม้ว่าในศาลฝรั่งเศสซึ่งเป็นศาลต้นแบบของไทยจะไม่มีตำแหน่งงานในทำนองดังกล่าว แต่ยังมีปัญหาว่าบทบาทของพนักงานคดีปกครองในการเป็นผู้ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นจะมีมากน้อยเพียงใด จึงจะสามารถทำให้การดำเนินการบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการพัฒนาตัวพนักงานคดีปกครองต่อไป ซึ่งในบทนี้ ก่อนที่จะได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานคดีปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองจะได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁵ และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสียก่อน ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งทั้ง 3 นี้ อาจถือได้ว่าเป็นวิวัฒนาการของพนักงานคดีปกครองในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 57.

⁴ประสาธ พงษ์สุวรรณ “ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศส: ระบบการฝึกอบรมและเครื่องมือในการทำงาน” เอกสารประกอบการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครอง 2543 (อัคราเนนา).

⁵ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 21.

1. บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่ง ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้มีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในช่วงแรกระหว่าง พ.ศ.2522-2529 ให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์โดยมีหน้าที่ในการสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁶ และทำหน้าที่เป็นเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาทำบันทึกสรุปสำนวนด้วย⁷ นอกจากนี้ในช่วงต่อมาระหว่าง พ.ศ.2529-2533 ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ยังได้มีการจัดตั้งเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น โดยแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่ต่างๆ ในการพิจารณาคดีที่เคยเป็นหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁸ ซึ่งบทบาทขององค์กรแต่ละองค์กรเหล่านี้จะได้อธิบายโดยละเอียดตามลำดับ

⁶พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 36.

⁷ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 5.

⁸ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 21.

1.1 บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 นั้น สามารถแยกพิจารณาได้สองลักษณะคือ บทบาทในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน และบทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนี้

1.1.1 บทบาทในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน ในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. **ชั้นส่งรับคดีไว้พิจารณา** ในชั้นนี้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะมีหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ความเป็นผู้เสียหาย ลักษณะของคดีว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ตลอดจนตรวจสอบว่าคดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์ใดเข้าข้อเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ที่อาจรับไว้พิจารณาได้ก็จะเสนอเรื่องต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาส่งรับไว้พิจารณาต่อไป⁹

ข. **ชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน** หลังจากที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาแล้วพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะจัดส่งสำเนาคำร้องทุกข์พร้อมกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายที่เห็นว่าสำคัญต่อการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบให้จัดทำบันทึกตอบภายใน 15 วัน

⁹ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522
ข้อ 13.

นับตั้งแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องทุกข์¹⁰ เมื่อได้รับบันทึกตอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะส่งสำเนาบันทึกลงพร้อมกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจงไปยังผู้ร้องทุกข์ เพื่อทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่างๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ¹¹ เมื่อได้รับบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมจากผู้ร้องทุกข์แล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะจัดส่งสำเนาบันทึกลงกล่าว ไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทำบันทึกตอบเพิ่มเติมเพื่อให้ความเห็นในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นอ้างในบันทึกร้องทุกข์เพิ่มเติม¹² จากนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะนัดสรุปสำนวน โดยสรุปข้อเท็จจริงพร้อมด้วยเหตุผลข้อกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผลและเสนอความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลของตนในประเด็นหรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะวินิจฉัย¹³ และส่งสำนวนให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นว่า บันทึกรูปสำนวนอาจเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้ ก็จะสั่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เสนอบันทึกรูปสำนวนต่อกรรมการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนยังมีข้อบกพร่องอยู่ ก็จะสั่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเสียก่อน โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ก็ได้¹⁴

¹⁰ เพิ่งอ้าง.

¹¹ เรื่องเดียวกับ ข้อ 15.

¹² ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 16.

¹³ เรื่องเดียวกับ ข้อ 18.

¹⁴ เรื่องเดียวกับ ข้อ 19 และข้อ 20.

1.1.2 บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้มีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ

(1) บทบาทในการเตรียมเรื่องเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย

(2) บทบาทในการทำบันทึกสรุปสำนวนโดยมีการสรุปทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าควรวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นในประเด็นใดบ้างและมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีอย่างไร¹⁵

(3) บทบาทในการชี้แจงประกอบบันทึกสรุปสำนวนของตน¹⁶ หลังจากที่ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงด้วยวาจาในวันพิจารณาครั้งแรกเสร็จแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้จะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกับกรรมการเจ้าของสำนวน

1.1.3 บทบาทในชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดี บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้จะเป็นการจัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในฐานะที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องมีสาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁷

¹⁵ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 18.

¹⁶เรื่องเดียวกับ ข้อ 24.

¹⁷พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 47.

1.1.4 บทบาทในชั้นการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะนำเรื่องเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี¹⁸ ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องร้องทุกข์แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเป็นหนังสือหรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี¹⁹

จะสังเกตเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำงานควบกันไปหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นงานจำศาล เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องทุกข์ การให้คำแนะนำหรือคำชี้แจงแก่ผู้ร้องทุกข์ การจัดส่งบันทึกโต้ตอบกันระหว่างคำคู่ความงานเลขานุการ เช่น การจัดเตรียมการประชุม การบันทึกรายงาน งานพิจารณาคดี เช่น การสอบสวน การสรุปสำนวน การร่างคำวินิจฉัย และงานบังคับคดี เช่น การติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งบทบาทพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในระยะแรกนี้จะมีส่วนคล้ายคลึงกับบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ต้องรับผิดชอบสำนวนตั้งแต่ชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การสรุปสำนวน การบันทึกสรุปสำนวนต่อองค์กรพิจารณาชั้นสรุปสำนวน การเสนอบันทึกสรุปสำนวนต่อคณะผู้พิพากษาในวันนัดพิจารณาและการยกร่างคำวินิจฉัย หากแต่ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ไม่ได้

¹⁸ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 35.

¹⁹พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 62.

1.1.4 บทบาทในชั้นการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะนำเรื่องเสนอเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี¹⁸ ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องร้องทุกข์แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเป็นหนังสือหรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี¹⁹

จะสังเกตเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำงานควบกันไปหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นงานจำศาล เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องทุกข์ การให้คำแนะนำหรือคำชี้แจงแก่ผู้ร้องทุกข์ การจัดส่งบันทึกโต้ตอบกันระหว่างคำคู่ความ งานเลขานุการ เช่น การจัดเตรียมการประชุม การบันทึกรายงาน งานพิจารณาคดี เช่น การสอบสวน การสรุปสำนวน การร่างคำวินิจฉัย และงานบังคับคดี เช่น การติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งบทบาทพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในระยะแรกนี้จะมีส่วนคล้ายคลึงกับบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสที่ต้องรับผิดชอบสำนวนตั้งแต่ชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การสรุปสำนวน การบันทึกสรุปสำนวนต่อองค์การพิจารณาชั้นสรุปสำนวน การเสนอบันทึกสรุปสำนวนต่อคณะผู้พิพากษาในวันนัดพิจารณาและการยกร่างคำวินิจฉัย หากแต่ว่า ตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ไม่ได้

¹⁸ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 35.

¹⁹พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 62.

ดำเนินการเองในส่วนที่เป็นงานของศาล เช่น การรับสำนวน การตรวจสอบความถูกต้องของสำนวน การส่งคำคู่ความ เป็นต้น ดังกล่าวแล้ว²⁰

1.2 บทบาทของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ออกระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 มาบังคับใช้ระยะหนึ่ง (พ.ศ.2522-2529) แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ออกระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 มาบังคับใช้ ซึ่งในระเบียบดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาทำหน้าที่แทนพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งมีอยู่เดิม ส่วนพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้น มาทำหน้าที่กำกับการทำสำนวนของเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แทนและทำหน้าที่ทำคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา หรือในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ประชุมเพื่อพิจารณาลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์²¹ ซึ่งบทบาทของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมีดังนี้

²⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์ . “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531) หน้า 392.

²¹ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 4.

1.2.1 บทบาทในชั้นสั่งรับไว้พิจารณา

(1) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์ใดจากผู้ร้องทุกข์แล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการต่อไปตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้

(2) เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่ในการตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วให้ความเห็นต่อเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าสมควรจะรับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่²² โดยผ่านพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนให้ความเห็นก่อนส่งต่อให้เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.2.2 บทบาทในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน ซึ่งในชั้นนี้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีบทบาทและหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนและจัดทำบันทึกสรุปสำนวน บันทึกความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยอยู่ภายใต้การกำกับการทำงานของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน²³

1.2.3 บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนั้น บทบาทของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีลักษณะเดียวกันกับบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในระยะแรก แต่มีข้อที่แตกต่างคือ ในชั้นนี้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเป็นผู้

²²คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ รท/43/2529 เรื่องแนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครองในกรณีร้องทุกข์ ข้อ 6.

²³ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 4.

เสนอบันทึกสำนวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เข้าประชุมด้วย²⁴

1.2.4 บทบาทในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด ในการจัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เป็นหน้าที่ของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบคำวินิจฉัยที่สำนักงานกำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคดีมีแบบฟอร์มที่อยู่ในแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้คำวินิจฉัยได้แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบการร้องทุกข์อันจะทำให้เกิดความเชื่อถือโดยทั่วไปต่อระบบการทบทวนคำสั่งทางราชการและการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์²⁵

1.2.5 บทบาทในชั้นการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี ในการแจ้งผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้แก่ผู้ร้องทุกข์และพนักงานที่รับผิดชอบทราบและการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้ดำเนินการ โดยมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

จะสังเกตเห็นได้ว่า บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนที่มีอยู่เดิมนั้นได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ว่าเป็นงานจำศาล งานพิจารณา หรืองานบังคับคดี ส่วนพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็จะทำหน้าที่กำกับการทำงานสำนวนและการปฏิบัติงานของเลขานุการประจำคณะกรรมการ

²⁴คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ รท/43/2529 เรื่องแนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครองในกรณีร้องทุกข์ ข้อ 9.

²⁵คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 5/2530 เรื่องการกำหนดแบบฟอร์มของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.

วินิจฉัยร้องทุกข์และทำคำแถลงการณ์เสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์

1.3 บทบาทของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ถือว่ามีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดบทบาทของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ ดังนี้²⁶

(1) เสนอความเห็นในชั้นรับคำร้องทุกข์ต่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าคำร้องทุกข์นั้นจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และในกรณีที่เห็นสมควร เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สรุปข้อเท็จจริงมาก่อนก็ได้

(2) จัดทำหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง หนังสือโต้ตอบ หนังสือเตือนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้เรื่องร้องทุกข์ดำเนินการไปโดยรวดเร็วและเหมาะสม

(3) แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องทุกข์ และพิจารณากำหนดประเด็นในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อสอบถามไปยังผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น และแสวงหาวิถีทางที่จะดำเนินกรณีร้องทุกข์ให้เสร็จสิ้นไป โดยมีการปลดเปลื้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ในทางใดทางหนึ่ง (ถ้าเป็นไปได้) โดยเร็วที่สุด

(4) ตรวจสอบความสมบูรณ์ของ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ที่จัดทำและเมื่อได้ตรวจสอบแล้ว ให้ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ลงลายมือชื่อรับรองบันทึกสรุปข้อเท็จจริงไว้ด้วย

²⁶คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ รท 43/2529 เรื่อง แนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครองในกรณีร้องทุกข์.

บันทึกสรุปข้อเท็จจริงที่ผ่านการตรวจสอบของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วต้องเป็นบันทึกที่แสดงข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ (จนถึงวันที่จัดทำบันทึก) โดยมีความมุ่งหมายว่าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (ตลอดจนผู้บังคับบัญชา) ไม่ต้องหวนกลับไปตรวจสอบเอกสารและข้อเท็จจริงโดยการอ่านสำนวนด้วยตนเองอีกครั้งหนึ่ง

(5) จัดทำ “บันทึกสรุปประเด็น” เพื่อเสนอความเห็นต่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องตรวจสอบวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและจัดทำ “บันทึกสรุปประเด็น” ขึ้นตามความเห็นโดยอิสระของตน โดยแยกเป็นประเด็นต่างๆ ให้ชัดเจนทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในแต่ละประเด็น และให้ความเห็นเป็น “ข้อวินิจฉัยชี้ขาด” ในเรื่องที่ได้มีการร้องทุกข์นั้น และในกรณีที่มีการอ้างอิงหรือได้นำความคิดเห็นมาจากคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาใดๆ ให้ระบุให้ชัดเจนว่า มาจากคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาใด และตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพราะเหตุใด

ในการเขียน “บันทึกสรุปประเด็น” จะต้องอ้างอิงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับยกประเด็นสำคัญต่างๆ ให้ครบถ้วน โดยกล่าวถึงข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อสนับสนุน และที่เป็นข้อโต้แย้งในการบรรยายข้อเท็จจริงนั้นๆ ในการเขียนบันทึกดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำ ข้อเท็จจริงในรายละเอียดให้เป็นการฟุ่มเฟือย หรือเป็นไปตามลำดับเหตุการณ์ของเรื่องเสมอไป แต่จะต้องอ้างอิงสรุป โดยระบุอ้างอิงไปถึงข้อความที่ปรากฏใน “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” และจะต้องเสนอ “บันทึกสรุปประเด็น” ต่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระยะเวลาที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดไว้

(6) ทำหน้าที่อย่างอื่นที่เกี่ยวกับการทำสำนวนคดีปกครองตามที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าทั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นับตั้งแต่งานจำศาล งานเลขานุการ งานพิจารณาคดี และงานบังคับคดี ซึ่งหากจะเปรียบเทียบบทบาทและความรับผิดชอบกับองค์กรในสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสแล้ว น่าจะเปรียบเทียบได้ดังนี้

(ก) งานจำศาล เช่น การรับคำร้องทุกข์ การตรวจสอบความสมบูรณ์ของคำร้องทุกข์ในด้านรูปแบบ การให้คำแนะนำ หรือคำชี้แจงแก่ผู้ร้องทุกข์ การจัดส่งบันทึกโต้ตอบกันระหว่างคู่ความในสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส งานนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานจำศาล (le greffe)

(ข) งานเลขานุการ เช่น การจัดเตรียมการประชุม การจดบันทึกรายงานการประชุมซึ่งในสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจะอยู่ในความรับผิดชอบของเลขานุการประจำคณะ (secrétaire de sous-section)

(ค) งานพิจารณาคดี คือ งานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง งานสรุปสำนวน และงานร่างคำวินิจฉัยในสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสอยู่ในความรับผิดชอบของตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) งานแถลงคดีอยู่ในความรับผิดชอบของตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement)

(ง) งานบังคับคดี คือ งานติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรายงานและการวิจัย (Commission du Rapport et des Etudes)²⁷

ซึ่งแม้ว่าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ทำงานควบกัน

²⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์. "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง" หน้า 391-392.

ทั้งสิ่งงานดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงในระยะแรกเท่านั้น แต่ในระยะหลังก็ได้มีการมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่เป็นเจ้าของสำนวนรับผิดชอบงานทั้งสี่ดังกล่าวโดยมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย ส่วนพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีและกำกับการทำงานของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับบุคลากรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แล้ว จะเห็นว่าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำหน้าที่คล้ายกับตุลาการผู้แถลงคดี เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่คล้ายกับตุลาการเจ้าของสำนวน และผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่คล้ายกับพนักงานคดีปกครอง

2 บทบาทของพนักงานคดีปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 56 ได้กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยให้มีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการดังกล่าว และมาตรา 79 ได้บัญญัติให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย ดังนั้นบทบาทของพนักงานคดีปกครองของไทยในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นเมื่อได้ศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 แล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้นเทียบได้กับการปฏิบัติงานของตุลาการผู้แถลงคดี การปฏิบัติงานของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เทียบได้กับการปฏิบัติงานของตุลาการเจ้าของสำนวนและการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เทียบได้กับการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครองในปัจจุบันดังกล่าวแล้ว แต่บทบาทของพนักงานคดีปกครองนั้น แม้กฎหมาย²⁸ จะได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้กำหนดว่าการดำเนินการของพนักงานคดีปกครองจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามที่ตุลาการศาลปกครองมอบหมาย แต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่กำหนดในระเบียบนี้ และระเบียบที่เกี่ยวข้องและอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม²⁹ก็ตาม ในปัจจุบันระเบียบดังกล่าว ก็ยังมีได้กำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ที่พนักงานคดีปกครองจะต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการไม่แน่นอนว่าบทบาทของพนักงานคดีปกครองในการช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองจะเป็นเช่นไร สิ่งใดบ้างที่ตุลาการศาลปกครองมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองทำได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ที่ได้ประกาศใช้บังคับแล้วนั้น อาจกำหนดบทบาทของพนักงานคดีปกครองได้ 2 ประการ คือ

²⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 47 วรรคท้าย.

²⁹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะกรรมการจำสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองการคดีด้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 ข้อ 4.

2.1 บทบาทในการช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน ในการดำเนินคดีปกครอง ตามที่ตุลาการจะมอบหมาย ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1.1 บทบาทในชั้นสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

(1) ตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ พร้อมทั้งให้ความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะและประเด็นต่างๆ ในคำฟ้องแล้วจัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อออกคำสั่งเรียกพร้อมส่งสำเนาคำฟ้องให้หน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีเพื่อทำคำให้การ โดยจะกำหนดประเด็นหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาขึ้นคำให้การไว้

(2) กรณีเป็นคำฟ้องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่ยื่นฟ้อง ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกความเห็นเบื้องต้นรายงานตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งตามกฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ต่อไป

(3) กรณีเป็นคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือบกพร่องตามกฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 แต่ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขได้ ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกความเห็นเบื้องต้น รายงานตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งตามกฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนดต่อไป

(4) กรณีเป็นคำฟ้องที่ไม่ถูกต้องหรือบกพร่องตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขได้ หรือเป็นกรณีตาม (3) แต่มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในเวลาที่กำหนดให้พนักงานคดีปกครองจัดทำบันทึกความเห็นเบื้องต้นรายงานตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี

(5) กรณีเป็นคำฟ้องที่มีคำร้องขอมาตรการชั่วคราวหรือพนักงานคดีปกครองตรวจสอบแล้วเห็นว่า สมควรกำหนดมาตรการชั่วคราว ให้พนักงานคดีปกครองจัดทำ

บันทึกความเห็นเบื้องต้นรายงานตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งตามกฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 และในการดำเนินการดังกล่าวพนักงานคดีปกครองสามารถดำเนินการจัดทำบันทึกความเห็นเบื้องต้นรายงานตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งในระยะใด ได้ก่อนมีคำพิพากษา

- (6) จัดทำคำสั่งเรียกพยานบุคคลหรือหน่วยงานให้ส่งพยานหลักฐานหรือให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อตุลาการเจ้าของสำนวน
- (7) ตรวจสอบคำให้การของหน่วยงานที่ถูกฟ้อง ถ้าเห็นว่ายังไม่ครบถ้วนหรือชัดเจนเพียงพอ จะแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำมาใหม่ก็ได้ แต่ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วก็ให้จัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนลงนาม เพื่อส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การภายใน 30 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด
- (8) จัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนลงนาม ส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนด 15 วัน หรือตามที่ศาลกำหนด
- (9) จัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนลงนาม ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ในการทำคำแถลงในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก
- (10) ส่งสำนวนคดีที่ครบทั้ง 4 ขั้นตอน คือมีคำคู่ความ 4 ฉบับ อันประกอบไปด้วยคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งเสนอความเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาคดีได้แล้ว หรือจะต้องมีการไต่สวนสืบพยานเพื่อหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อไปอีก (คดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอตั้งแต่ชั้นได้รับคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การจะไม่ดำเนินการจนครบทั้ง 4 ขั้นตอนก็ได้)
- (11) ช่วยตุลาการศาลปกครองในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การและเอกสารต่างๆ ของคู่กรณีตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง

(12) ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนทำบันทึกในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวน กำหนดประเด็นการสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองตลอดจนไต่สวน หรือพิสูจนข้อเท็จจริงโดยพยานผู้เชี่ยวชาญ

(13) ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนในการสรุปประเด็นคำฟ้อง ประเด็นข้อเท็จจริง และประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง

(14) จัดทำความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในคดี ว่าคดี นั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และมีข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณา อย่างไร พร้อมทั้งเสนอแนะความเห็นว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเบื้องต้นในเรื่องนั้น อย่างไร

2.2 บทบาทในชั้นพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี

(1) ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม ในกรณีที่ตุลาการหัวหน้าคณะเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนยังไม่เพียงพอต่อการ พิจารณาพิพากษาคดี

(2) จัดทำหนังสือเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนลงนามแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้แก่คู่กรณีทราบ พร้อมบันทึกสรุปข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และ ปิดประกาศวันนั่งพิจารณาครั้งแรกดังกล่าวไว้ที่บริเวณศาลด้วย

(3) เมื่อศาลพิพากษาแล้ว จัดทำหนังสือแจ้งวันอ่านคำพิพากษา หรือคำสั่งเสนอ ตุลาการเจ้าของสำนวนลงนามแล้วส่งให้คู่กรณีทราบ

(4) ส่งสำเนาคำพิพากษาหรือสำเนาคำสั่งให้คู่กรณีทราบและปฏิบัติโดยให้คู่ กรณีลงชื่อรับทราบคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ในสำนวน ถ้าคู่กรณีใดไม่มาศาลให้บันทึกไว้ แต่ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลเลยให้รายงานศาลเพื่ออ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้ โดยให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยชอบแล้ว

ดังนั้นเมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว พนักงานคดีปกครองควรมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เป็นงานของตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้ทำคือ

(1) การตรวจคำฟ้อง

(1.1) การตรวจคำฟ้องว่ามีการถอนคำฟ้องแล้วหรือไม่

(1.2) ตรวจสอบว่าคำฟ้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือไม่

(1.3) ตรวจสอบว่าคดีอยู่ในเขตศาลที่จะยื่นฟ้องหรือไม่

(1.4) ตรวจสอบว่าคำฟ้องเข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งเงื่อนไข

ต่างๆ นั้น มีองค์ประกอบดังนี้

ก) ต้องมีอำนาจฟ้องหรือสิทธิในการฟ้อง

ข) ต้องเป็นกรณีที่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามกฎหมาย

ค) เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมาย

กำหนด

ง) ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิฟ้องคดี

จ) ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบอำนาจหรือได้รับความยินยอมให้ฟ้องคดี

โดยชอบ

ฉ) คำฟ้องต้องมีรายละเอียดครบตามที่กฎหมายกำหนด

ช) เหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่

ซ) ต้องฟ้องคดีภายในอายุความ

ฌ) คดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้ครบถ้วน

ค่าธรรมเนียมให้ครบถ้วน

ฎ) คำฟ้องนั้นจะต้องไม่เป็นคำฟ้องซ้ำหรือคำฟ้องซ้อน

(1.5) ตรวจสอบคำฟ้องว่ามีคำขอ หรือมีกรณีที่สมควรกำหนดมาตรการ

หรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิจารณาคดีหรือไม่

(2) การตรวจคำฟ้องเพิ่มเติม

- (3) การตรวจคำให้การ
- (4) การตรวจคำคัดค้านคำให้การ
- (5) การตรวจคำให้การเพิ่มเติม
- (6) บันทึกเสนอตุลาการเจ้าของสำนวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อ (1) - (5)

จะเห็นได้ว่า ในการตรวจคำฟ้องตามข้อ (1) - (5) ที่กล่าวมานี้เป็นการตรวจคำฟ้องโดยใช้ข้อกำหนดหมายระเบียบที่วางไว้เป็นบรรทัดฐานอยู่แล้วมาเป็นแนวทางในการตรวจไม่ได้มีลักษณะเป็นอำนาจเฉพาะที่ตุลาการศาลปกครองจะต้องทำเอง ตุลาการศาลปกครองจึงสามารถมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองช่วยดำเนินการได้ทั้งหมด

สำหรับงานของตุลาการเจ้าของสำนวนที่ไม่สามารถมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองทำได้ คือ

- (1) การสั่งคำฟ้องภายหลังการตรวจคำฟ้อง ซึ่งประกอบด้วย
 - ก) การสั่งให้แก้ไขคำฟ้อง
 - ข) การสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งรวมทั้งการสั่งจำหน่ายคดีออกสารบบความภายหลังส่งฟ้องไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาแล้ว
 - ค) การสั่งไม่รับบางข้อหาไว้พิจารณา
 - ง) การสั่งรับคำฟ้อง
- (2) การไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับคดีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว
 - (3) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคล
 - (4) การตรวจสอบสถานที่ ตรวจสอบบุคคลหรือสิ่งของ
 - (5) การไต่สวนฉุกเฉิน
 - (6) การจัดแจ้งรายงานกระบวนการพิจารณา

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่สามารถมอบหมายงานของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าวข้างต้นให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการแทนได้ เนื่องจากงานดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งหากมีการมอบหมายงานดังกล่าวให้พนักงานคดีปกครองไปดำเนินการก็อาจจะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ตุลาการศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง (Master of the procedure)

ในส่วนงานของตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งประกอบด้วย

(1) การตรวจบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงและส่วนที่เป็นข้อกฎหมายว่าถูกต้องครบถ้วนและเพียงพอต่อการวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็จะเสนอคำแถลงการณ์เพื่อให้องค์คณะได้สวนเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

(2) จัดทำคำบันทึกแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอต่อองค์คณะโดยการสรุปข้อเท็จจริง การกำหนดประเด็นและเสนอความเห็นต่อองค์คณะ

(3) จัดทำคำแถลงการณ์ด้วยวาจา ในเรื่อง

- ก) กรณีเร่งด่วน ซึ่งมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก
- ข) กรณีมีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(4) ชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะประกอบบันทึกคำแถลงการณ์ที่ได้ทำไว้ต่อองค์คณะนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ตุลาการผู้แถลงคดีไม่สามารถมอบหมายงานดังกล่าวข้างต้นให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการแทนได้ เพราะเป็นงานเฉพาะของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะต้องดำเนินการเอง ส่วนงานที่จะมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองดำเนินการแทนนั้น น่าจะเป็นการค้นคว้าข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง แนวคำพิพากษาของศาล เพื่อตุลาการผู้แถลงคดีจะได้ใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำคำแถลงการณ์ต่อไป

บทที่ 5

บทบาทของพนักงานคดีปกครองในการสนับสนุนการดำเนินงาน อย่างอื่นของศาลปกครอง

ภารกิจของพนักงานคดีปกครองนั้นไม่ใช่แต่เพียงเป็นผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น พนักงานคดีปกครองยังมีภารกิจอย่างอื่นอีกด้วยดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 79 ได้กำหนดหน้าที่อย่างอื่นของพนักงานคดีปกครองไว้ดังนี้

“ให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย”

คำว่า “ปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย” มีความหมายและขอบเขตเพียงใดนั้น ก่อนอื่นย่อมจะต้องทราบถึงภารกิจของสำนักงานศาลปกครองเสียก่อนว่ามีอยู่เป็นประการใด และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองควรมอบหมายงานใดให้พนักงานคดีปกครองปฏิบัตินอกเหนือไปจากภารกิจหน้าที่หลักในการช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดี

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹ มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานศาลปกครองและเป็น

¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 76.

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง²สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่³ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง
- (3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- (4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง
- (5) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง

วิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

- (6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง
- (7) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

(8) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามที่มิถุนหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอาจจะสรุปอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองได้เป็น 3 ด้านดังนี้คือ

1. ด้านงานคดี สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินการเกี่ยวกับคดีของศาลปกครองตามคำสั่งของศาล ตลอดจนการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 78.

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77.

2. ด้านงานวิชาการ สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของศาลปกครอง วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อแนะนำฝ่ายบริหาร และหน่วยงานของรัฐ ในการปรับปรุงระบบบริหารราชการ และวิธีปฏิบัติงาน จัดการศึกษาอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่ตุลาการศาลปกครองและบุคลากรสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตลอดจนพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษา

3. ด้านงานธุรการศาล สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยรับผิดชอบงานด้านธุรการศาลของศาลปกครองกลาง ศาลปกครองในภูมิภาค ศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนราชการทั่วไปของสำนักงานศาลปกครอง และกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ในสำนักงานศาลปกครองให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการของสำนักงานศาลปกครอง

เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองมีภารกิจหลักใหญ่ๆ ถึง 3 ด้าน ทำให้ต้องแบ่งส่วนราชการภายในออกไปตามภารกิจเป็น 1 กอง 1 ศูนย์ 4 สำนัก 1 สถาบัน และ 3 สำนักงาน⁴ ดังนี้ คือ

- (1) สำนักอำนวยการศาลปกครอง
- (2) กองคลัง
- (3) สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
- (4) สำนักบังคับคดีปกครอง
- (5) สำนักวิจัยและวิชาการ
- (6) สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- (7) ศูนย์สารสนเทศ

⁴ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2542 เรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ทางส่วนราชการในสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ.2542.

- (8) สำนักงานศาลปกครองสูงสุด
- (9) สำนักงานศาลปกครองกลาง
- (10) สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งแต่ละส่วนมีอำนาจหน้าที่

ดังนี้คือ

สำนักอำนวยการศาลปกครอง

มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานศาลปกครอง
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการนักบริหารสำนักงานศาลปกครอง
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการต่างประเทศ
- (4) จัดทำนโยบายและแผนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
- (5) วิเคราะห์และจัดทำงบประมาณ
- (6) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนของศาล

ปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และลูกจ้างของสำนักงานศาลปกครอง

(9) ปฏิบัติงานสนับสนุนที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ด้านส่งเสริม ประสิทธิภาพงานศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

กองคลัง

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงิน การบัญชี การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ศึกษา จัดทำคู่มือ ตำราและสารานุกรมเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและคดีปกครองเพื่อใช้ประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองและเผยแพร่ต่อประชาชน
- (2) ยกร่างและเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- (3) จัดทำตำราและคู่มือเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองตามระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- (4) จัดทำตำราและคู่มือเกี่ยวกับการบังคับคดีในคดีปกครอง
- (5) ปฏิบัติงานสนับสนุนที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครองด้านคดีปกครอง
- (6) สนับสนุนงานตุลาการศาลปกครองในการตรวจสอบแนวคำพิพากษาหลักกฎหมายปกครองและคดีปกครอง เพื่อประโยชน์ในการจัดทำ คำแถลงการณ์ การยกร่างและตรวจแก้คำพิพากษา

สำนักบังคับคดีปกครอง

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีในคดีปกครองทั่วไป คดีละเมิดทางปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้เป็นไปตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง

สำนักวิจัยและวิชาการ

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อพัฒนาและเผยแพร่หลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

(2) วิเคราะห์และวิจัยเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนวทางในการลดข้อขัดแย้งที่ทำให้เกิดคดีปกครอง และแนวทางในการพัฒนาศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

(3) รวบรวมและจัดพิมพ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อใช้ประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไป

(4) จัดทำวารสารทางกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครองออกเผยแพร่ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำไปเป็นหลักในการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง

(5) จัดทำคำแปลกฎหมายหรือเอกสารจากภาษาไทยเป็นภาษาต่างประเทศ หรือจากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย รวมทั้งศึกษาและวิจัยกฎหมายหรือหัวข้อปัญหาที่หน่วยงานต่างๆ ร้องขอ

สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) วิเคราะห์และวิจัยเพื่อกำหนดทิศทางรูปแบบและวิธีการในการพัฒนางานด้านอบรม

(2) จัดทำแผนงานโครงการพัฒนาบุคลากรและกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม

(3) ดำเนินการฝึกอบรมสัมมนาและพัฒนาตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

(4) รวบรวม จัดหา และจัดเก็บ หนังสือ ตำรา เอกสาร สิ่งพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องในทางวิชาการทางกฎหมายและกฎหมายปกครอง รวมทั้งการจัดตั้งและให้บริการห้องสมุดของสำนักงานศาลปกครอง

ศูนย์สารสนเทศ

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) วิเคราะห์ ออกแบบ พัฒนาระบบข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและข้อสนเทศ
- (2) วิเคราะห์และพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและระบบงานของหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งออกแบบและวางระบบการจัดการฐานข้อมูล
- (3) ควบคุม ดูแล และบำรุงรักษาระบบคอมพิวเตอร์ ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลระบบไฟฟ้า และเครื่องคอมพิวเตอร์ รวมทั้งควบคุมการจัดเก็บข้อมูลและเพิ่มข้อมูล
- (4) วางแผนและให้บริการการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และ software package
- (5) เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลและข้อสนเทศเกี่ยวกับคดีปกครอง
- (6) เผยแพร่ข้อมูลและข้อสนเทศและประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
- (7) ผลิตเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานศาลปกครองสูงสุด

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณ การเงิน การบัญชี ทรัพย์สิน และพัสดุของสำนักงานศาลปกครองสูงสุด
- (2) ปฏิบัติงานเลขานุการประธานและรองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) รับคำฟ้อง ตรวจสอบคำฟ้อง จัดทำทะเบียนและจัดระบบข้อมูลคดีของศาลปกครอง

- (4) ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครอง และตุลาการผู้แถลงคดีในการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือ หมาย และคำสั่งของตุลาการศาลปกครอง
- (6) เก็บรักษาสำนวนคดี วัตถุและเอกสารเกี่ยวกับคดี
- (7) จัดทำสารบบคดี คำสั่งและคำพิพากษาและจัดทำสถิติคดี
- (8) ประสานงานกับสำนักบังคับคดีปกครองในการบังคับคดีตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาล

สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติงานสารบรรณ การบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี ทรัพย์สิน พัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค
- (2) ปฏิบัติงานเลขานุการอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (3) รับคำฟ้อง ตรวจสอบคำฟ้อง จัดทำทะเบียนและจัดระบบข้อมูลคดีของศาลปกครองชั้นต้น
- (4) ทำหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองและตุลาการผู้แถลงคดีในการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือ หมาย และคำสั่งของตุลาการศาลปกครอง
- (6) เก็บรักษาสำนวนคดี วัตถุและเอกสารที่เกี่ยวข้องคดี
- (7) จัดทำสารบบคดี คำสั่งและคำพิพากษาและจัดทำสถิติคดี
- (8) ประสานงานกับสำนักบังคับคดีปกครองในการบังคับคดีตามคำสั่งและคำพิพากษา

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานแล้วอาจจัดแบ่งกลุ่มหน่วยงานออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ

1. กลุ่มงานหลัก (Line) เป็นกลุ่มงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านคดีโดยตรง โดยรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานคดีของสำนักงานศาลปกครอง เริ่มตั้งแต่การรับฟ้อง ตรวจสอบคำฟ้อง ตลอดจนถึงการดำเนินการในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล ศึกษาวิเคราะห์ สรุปความเห็นเสนอเกี่ยวกับคดีปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนางานคดีปกครอง แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำคำร่าคู่มือเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาลปกครองตลอดจนเผยแพร่ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบแนวคำพิพากษาคำสั่งศาล และหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของตุลาการ

2. กลุ่มงานช่วยบริหาร (Staff) เป็นกลุ่มงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย เพื่อวางกฎเกณฑ์แนวทางใหม่ๆ ในการปฏิบัติงาน สนับสนุนหรือช่วยเหลืองานในกลุ่มงานหลักให้เกิดความคล่องตัว การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องทิศทางและมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลุ่มงานช่วยบริหารของสำนักงานศาลปกครองครอบคลุมงานทั้งการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง และเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การจัดให้มีการศึกษา อบรม พัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดินและบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน รวมทั้งการจัดระบบและพัฒนาข้อมูลสารสนเทศ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของตุลาการ

3. กลุ่มงานสนับสนุน (Auxiliary) เป็นกลุ่มงานที่ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นๆ ของสำนักงานศาลปกครองโดยปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องของแผนงาน โครงการการเบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) และคณะกรรมการ

ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) งานด้านบริหารงานบุคคล

จากกลุ่มงาน 3 กลุ่มงานดังกล่าวข้างต้น อาจจัดแบ่งหน่วยงานของสำนักงานศาลปกครองตามประเภทกลุ่มงานได้ดังนี้

1. กลุ่มงานหลัก ประกอบด้วย 5 หน่วยงานดังนี้คือ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง และสำนักบังคับคดีปกครอง

2. กลุ่มงานช่วยบริหาร ประกอบด้วย 3 หน่วยงานดังนี้คือ สำนักวิจัย และวิชาการ สถาบันพัฒนาบุคลากร และข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และศูนย์สารสนเทศ

3. กลุ่มงานสนับสนุน ประกอบด้วย 2 หน่วยงานดังนี้คือ กองคลัง และสำนักอำนวยการศาลปกครอง

สำหรับชื่อตำแหน่งที่อยู่ในแต่ละกลุ่มงานนั้น ปัจจุบันจัดแบ่งออกเป็น 3 สายงานคือ

1. สายงานพนักงานคดีปกครอง
 2. สายงานเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
 3. สายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่พนักงานธุรการ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่พนักงานพัสดุ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่พนักงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าหน้าที่สารสนเทศศึกษา นายช่างศิลป์ นายช่างภาพ นักวิชาการพัสดุ นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน บรรณารักษ์ นักวิชาการสถิติ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี

เจ้าหน้าที่สายงานใดประจำอยู่ในหน่วยงานใดบ้างนั้น ปัจจุบันได้มีการกำหนดตำแหน่งดังกล่าวไว้ในแต่ละหน่วยงานดังนี้คือ

ก. สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง และสำนักวิจัยและวิชาการ มีตำแหน่งสายงานพนักงานคดีปกครอง สายงานเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง และสายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นประจำอยู่

ข. สถาบันพัฒนาตุลาการ และข้าราชการฝ่ายปกครอง ศูนย์สารสนเทศและสำนักอำนวยการศาลปกครอง มีตำแหน่งสายงานเจ้าหน้าที่ศาลปกครองและสายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นประจำอยู่

ค. กองคลัง ไม่มีตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง และมีสายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นประจำอยู่

เมื่อทราบแล้วว่าหน่วยงานใดมีข้าราชการสายงานพนักงานคดีปกครองประจำอยู่ ย่อมเป็นการตอบคำถามที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้นของบทนี้ ที่ว่านอกเหนือไปจากหน้าที่หลักในการช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองแล้ว พนักงานคดีปกครองอาจได้รับการมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการต่างๆภายในสำนักงานศาลปกครองได้ด้วยคือ หน่วยงานตามข้อ ก. คือ สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง และสำนักวิจัยและวิชาการ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสำคัญของตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น เรียกว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญตำแหน่งหนึ่งของสำนักงานศาลปกครองที่มีส่วนช่วยให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีทั้งส่วนหนึ่งที่ยังปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีโดยตรง และอีกส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนในเชิงวิชาการ ข้อเสนอสนับสนุนที่ว่า ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเป็นตำแหน่งที่สำคัญนั้นจะเห็นได้จาก

ก) มาตรา 79 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดให้พนักงานคดีปกครองมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญาในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง

ตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย จะเห็นได้ว่าข้าราชการตำแหน่งอื่นของสำนักงานศาลปกครองไม่มีกฎหมายรองรับให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

ข) มาตรา 57 วรรคห้า ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” จะเห็นได้ว่า ข้าราชการตำแหน่งอื่นของสำนักงานศาลปกครองจะมีหน้าที่อย่างไรนั้นเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้นๆ การที่อำนาจหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองถูกกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตำแหน่งดังกล่าว

ค) มาตรา 80 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดไว้ว่า “คุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครองในระดับต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.กำหนด” จะเห็นได้ว่าข้าราชการตำแหน่งอื่นของสำนักงานศาลปกครองจะมีคุณสมบัติอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) จะเป็นผู้กำหนด แต่สำหรับพนักงานคดีปกครองซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเหมือนกับข้าราชการตำแหน่งอื่นๆ ที่ควรจะถูกกำหนดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งโดยคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) แต่กลับถูกกำหนดคุณสมบัติโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลตุลาการศาลปกครอง จึงแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของตำแหน่งดังกล่าว

ง) มาตรา 18 (4) (ข) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้ “ผู้ที่รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้” ซึ่งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตำแหน่งอื่นไม่ได้มีโอกาสดังกล่าวที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น

ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้

จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเพราะนอกจากจะมีบทบาทในการช่วยเหลืองานของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ยังอาจได้รับการมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง และสำนักวิจัยและวิชาการ ซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายสูง เพราะงานของสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครองและสำนักวิจัยและวิชาการนั้นเป็นงานที่มีส่วนในการสนับสนุนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำคู่มือเอกสารทางวิชาการ แนวคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา หรือคำสั่ง วิเคราะห์ วิจัยเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองในกรณี que เห็นว่า เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือมีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้น การจัดพิมพ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุด และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานและเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไป จัดทำวารสารทางกฎหมาย ปกครองออกเผยแพร่ตลอดจนแปลกฎหมายหรือบทความทางวิชาการของต่างประเทศ เพื่อใช้ในการเผยแพร่และประกอบการทำงานของบุคลากรภายในสำนักงาน การกำหนดคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ การประเมินผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ และการรักษาสถานภาพของตำแหน่งพนักงานคดีปกครองจึงควรมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากข้าราชการตำแหน่งอื่นๆของสำนักงานศาลปกครองที่ต้องยึดถือปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ลักษณะ 3 ว่าด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 1 ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง⁵

⁵โครงสร้างและแผนอัตรากำลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2545) สำนักงานศาลปกครอง.

เนื่องจากปัจจุบันนี้ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ เกณฑ์การประเมินผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการรักษาสถานภาพในการดำรงตำแหน่งของพนักงานคดีปกครอง ทางปฏิบัติในปัจจุบันจึงยังไม่มีตำแหน่งพนักงานคดีปกครองแต่อย่างใด สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำคำสั่งมอบหมายให้บุคลากรในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลปกครองของสำนักงานบางส่วนปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เป็นงานของพนักงานคดีปกครองในสำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง และสำนักวิจัยและวิชาการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครองตามกฎหมาย

ในส่วนของคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ การประเมินผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ และการรักษาสถานภาพของตำแหน่งนั้น ได้มีการเสนอแนะไว้ในโครงสร้างและแผนอัตรากำลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ.2543-2545) สำนักงานศาลปกครอง และเกณฑ์ในการฝึกอบรมและการเข้าสู่ตำแหน่ง (จัดทำโดยสำนักวิจัยและวิชาการ) โดยจะขอแยกออกเป็น 3 หัวข้อดังนี้

- 1) คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ
- 2) การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง
- 3) การรักษาสถานภาพ

1. คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ⁶

1.1 พนักงานคณบดีปกครอง 3 (พนักงานคณบดีปกครองผู้ช่วย/ปฏิบัติงานในระดับต้น)

1.1.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผ่านการอบรมหลักสูตรพนักงานคณบดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

1.1.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานช่วยพนักงานคณบดีปกครองและพนักงานคณบดีปกครองอาวุโสในการตรวจคำฟ้อง ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะและประเด็นต่างๆ ในคำฟ้อง ช่วยตุลาการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ และเอกสารต่างๆ ของคู่กรณี พยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัคณบดีปกครอง ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาล และองค์กรชี้ขาดทางปกครองอื่นๆ

1.1.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคณบดีปกครอง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมแล้วสรุปสาระสำคัญในแต่ละส่วน

⁶รายงานผลการศึกษาเรื่องโครงสร้างและแผนอัตรากำลัง 3 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2545) สำนักงานศาลปกครองจัดทำโดยคณะทำงานจัดเตรียมโครงสร้างองค์กร และอัตรากำลังของสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. 2542.

1.2 พนักงานคดีปกครอง 4 (พนักงานคดีปกครองผู้ช่วย/ปฏิบัติงานใน ระดับต้น)

1.2.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

ได้รับปริญญาโททางกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชน หรือประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด(ยกเว้นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนและปริญญาโททางกฎหมายมหาชน)

1.2.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานช่วยพนักงานคดีปกครองและพนักงานคดีปกครองอาวุโสในการตรวจคำฟ้อง ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะและประเด็นต่างๆในคำฟ้อง ช่วยตุลาการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ และเอกสารต่างๆ ของคู่กรณี พยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำวินิจฉัยของศาลและองค์กรชี้ขาดทางปกครองอื่นๆ

1.2.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เช่น ศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครอง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม แล้วสรุปสาระสำคัญในแต่ละส่วน

1.3 พนักงานคดีปกครอง 5 (พนักงานคดีปกครองผู้ช่วย/ปฏิบัติงานใน ระดับต้น)

1.3.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

(1) ได้รับปริญญาเอก ทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชน หรือการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด(ยกเว้นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน หรือผู้ที่จบปริญญาโท หรือปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน) หรือ

(2) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 3 หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครอง หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือ

(3) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือพนักงานคดีปกครอง 4 และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 4 หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

1.3.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ช่วยพนักงานคดีปกครองอาวุโสเกี่ยวกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองที่ค่อนข้างยากมาก โดยต้องใช้ความรู้ ประสบการณ์ในงานที่ปฏิบัติ เพื่อกำหนดแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสมของหลักการด้านกฎหมาย ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและจัดทำแผนปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็นต้องมีการกำกับตรวจสอบ หรือ มีอิสระในการทำงาน โดยจะมีการกลั่นกรองงานบางเรื่องที่สำคัญและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.3.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ศึกษา ค้นคว้า วิจัยข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครอง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของ คู่กรณี พยานหลักฐานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดประเด็นและแนวทางการตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง ตลอดจนรับผิดชอบในการรวบรวม ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับคดีปกครอง รวมทั้งแนวการพิจารณาคำพิพากษาของตุลาการศาล ปกครอง ตัวอย่างกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์เปรียบเทียบเสนอความเห็นเกี่ยวกับ แนวทางพิจารณาคดีเพื่อกำหนดมาตรฐานคดีปกครองและมาตรฐานบังคับคดีปกครอง ดำเนินการบังคับคดีปกครองให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองช่วยเหลือตุลาการ เจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ให้ คำปรึกษาแนะนำตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ อื่นที่เกี่ยวข้อง

1.4 พนักงานคดีปกครอง 6 ว. (พนักงานคดีปกครองที่มีประสบการณ์)

1.4.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

(1) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือ พนักงานคดีปกครอง 4 หรือพนักงานคดีปกครอง 5 และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 5 หรือ ที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยจะต้องปฏิบัติ ราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือ

(2) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือ พนักงานคดีปกครอง 4 และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือที่คณะกรรมการ ตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับ งานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านการอบรมหลักสูตร กฎหมายมหาชนหรือการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการ

ศาลปกครองกำหนด (ยกเว้นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนหรือผู้ที่จบปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน)

1.4.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ ช่วยตุลาการเกี่ยวกับงานการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองที่ยากมาก โดยต้องประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์กับงานที่ปฏิบัติเพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนแผนงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดรวมทั้งให้ความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำเป็นต้องมีการกำกับตรวจสอบ หรือสามารถวางแผนการปฏิบัติงาน และตัดสินใจแก้ไขปรับเปลี่ยนแผนหรือแก้ปัญหาในงานที่รับผิดชอบโดยอิสระและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.4.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ศึกษา ค้นคว้า วิจัยข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครอง กำหนดประเด็นและแนวทางการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองที่มีความยาก รับผิดชอบในการรวบรวมปัญหาต่างๆ รวมทั้งแนวการพิจารณาคำพิพากษาของตุลาการศาลปกครอง ตัวอย่างกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์เปรียบเทียบเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางพิจารณาคดีเพื่อกำหนดมาตรฐานคดีปกครองและมาตรฐานบังคับคดีปกครองให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 พนักงานคดีปกครอง 7 ว. (พนักงานคดีปกครองอาวุโส)

1.5.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

(1) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือพนักงานคดีปกครอง 4 หรือพนักงานคดีปกครอง 5 และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 6

หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือ

(2) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือพนักงานคดีปกครอง 4 หรือพนักงานคดีปกครอง 5 และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 5 หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชน หรือการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด(ยกเว้นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนหรือผู้ที่จบปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน)

1.5.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าหน่วยงานควบคุมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นและแนวทางการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองที่มีขอบเขตเนื้อหาของงานหลากหลายและขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อนค่อนข้างมาก รวมทั้งให้ความเห็นที่ยุ่งยากเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องโดยกำกับตรวจสอบผู้ปฏิบัติหรือผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมากพอสมควร หรือ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ ช่วยตุลาการเกี่ยวกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีปกครองที่ยากเป็นพิเศษ โดยต้องประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์กับงานที่ปฏิบัติเพื่อกำหนดแนวทางและจัดทำคำชี้แจงสำหรับงานที่จะทำ ติดตามวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของงานด้านกฎหมาย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะรวมทั้งให้ความเห็นที่ยุ่งยากเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง โดยปฏิบัติงานอิสระและต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานให้ครอบคลุมสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่และแก้ไขปัญหาในงานที่รับผิดชอบมาก และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.5.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ศึกษาค้นคว้า วิจัยข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคดีปกครอง กำหนดประเด็นและแนวทางการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง ทำความเห็นสรุปเกี่ยวกับคดีปกครองที่มีความยากมาก รับผิดชอบในการรวบรวมปัญหาต่างๆ ทำความเห็นทางกฎหมายที่ยาก รวมทั้งทำแนวการพิจารณาคำพิพากษาของตุลาการศาลปกครอง ตัวยกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์เปรียบเทียบ เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางพิจารณาคดีที่ยุ่งยากเพื่อกำหนดมาตรฐานคดีปกครองและมาตรฐานบังคับคดีปกครองให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้คำปรึกษาแนะนำการให้ความเห็นทางกฎหมายต่อตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน นอกจากอาจปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น บ้างแล้วยังทำหน้าที่กำหนดแผนงาน มอบหมายงาน ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา แนะนำ ปรับปรุง แก้ไข ติดตามประเมินผล และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานด้วย

1.6 พนักงานคดีปกครอง 8 ว. (พนักงานคดีปกครองอาวุโส)

1.6.1 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

(1) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือพนักงานคดีปกครอง 4 หรือพนักงานคดีปกครอง 5 และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 7 หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือ

(2) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 หรือพนักงานคดีปกครอง 4 หรือพนักงานคดีปกครอง 5 และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ระดับ 6 หรือที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานคดีปกครองหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด (ยกเว้นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนหรือผู้ที่จบปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน)

1.6.2 หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าหน่วยงานควบคุมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานคดีปกครองที่มีขอบเขตเนื้อหาของงานหลากหลายและขั้นตอนการทำงานที่ยุ้งยากซับซ้อนมาก โดยกำกับตรวจสอบผู้ปฏิบัติหรือผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมากหรือ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ ช่วยตุลาการเกี่ยวกับงานคดีปกครองที่ยากมากเป็นพิเศษ โดยต้องริเริ่ม ยกเลิก หรือกำหนดขั้นตอนการทำงานตลอดจนการประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการกำกับ ตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงาน โครงการบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมาย ตามที่กำหนดในช่วงเวลาที่เหมาะสม ปฏิบัติงานอิสระ และต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำและปรับเปลี่ยนแผนงาน โครงการต่างๆ หรือแก้ไขปัญหาในงานที่รับผิดชอบเป็นประจำและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

1.6.3 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ

ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น พิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทำความเห็น สรุปรายงาน ให้คำปรึกษา เสนอแนะ กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ ตรวจสอบและการประเมินผล พัฒนาเอกสารวิชาการ คู่มือเกี่ยวกับงานวิธีพิจารณาคดี เข้าร่วมประชุมและชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ต่อตุลาการและคณะกรรมการอื่น ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและวิธีการของงานในความรับผิดชอบ เช่น การเป็นวิทยากร การให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบปัญหาและชี้แจงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วม

ประชุมคณะกรรมการต่างๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากตำแหน่งตาม 1.1-1.6 แล้ว ยังมีตำแหน่งพนักงานคณิศรปกครองในระดับที่มีประสบการณ์สูงเป็นพิเศษคือ พนักงานคณิศรปกครองอาวุโสระดับ 9 ชช. (เชี่ยวชาญเฉพาะ) พนักงานคณิศรปกครองที่ปรึกษาระดับที่มีประสบการณ์ 9 ชช., 10 ชช. และในระดับที่ไปเป็นผู้บริหาร ของสำนักงานศาลปกครอง ปฏิบัติหน้าที่ ด้านงานธุรการศาล คือ พนักงานคณิศรปกครองระดับ 8 บก. (บริหารระดับกลาง) และพนักงานคณิศรปกครองระดับ 9 บส. (บริหารระดับสูง)

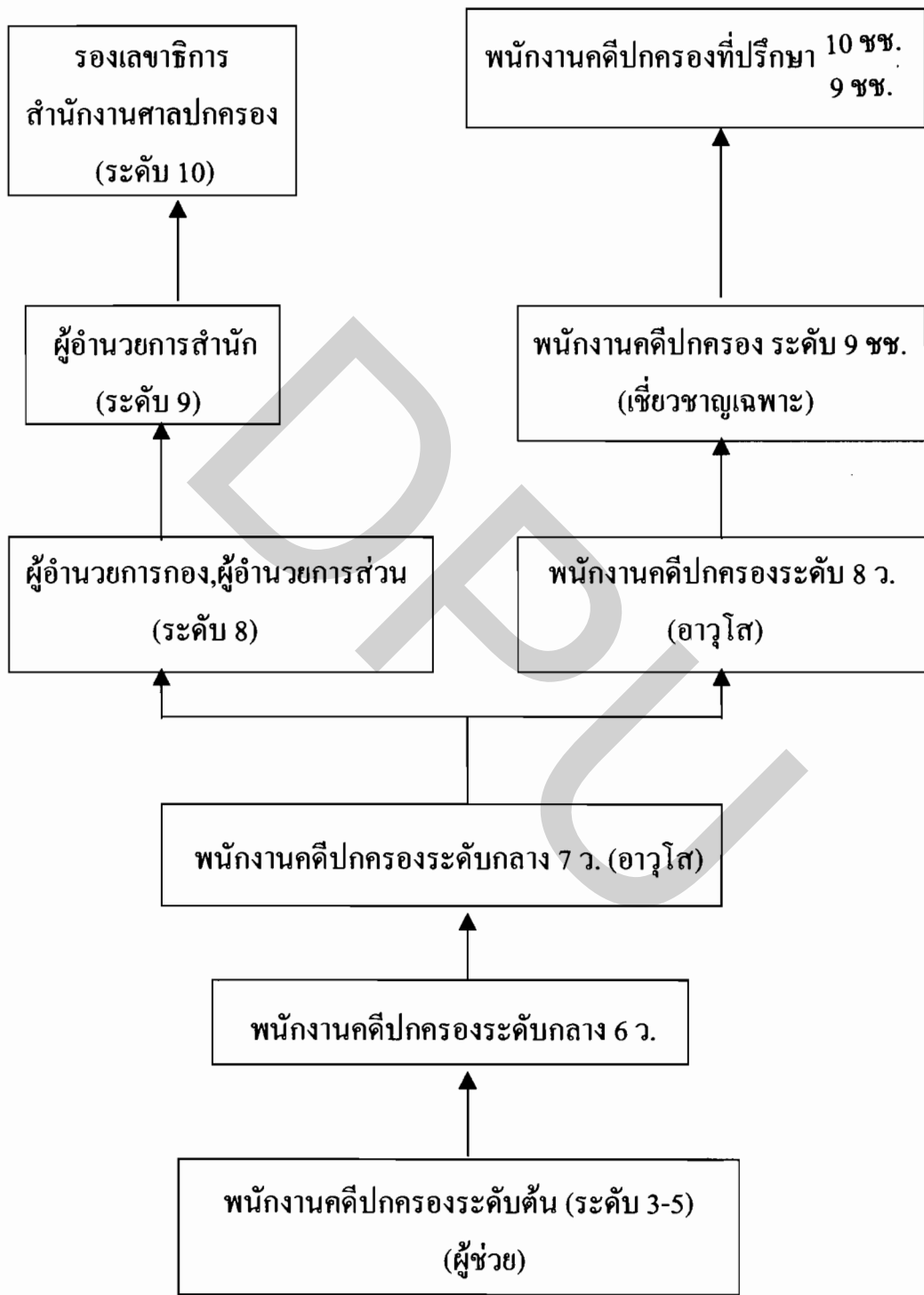
2. การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง

หลักเกณฑ์ในการเลื่อนระดับ และเลื่อนตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งพนักงานคณิศรปกครองปัจจุบันนี้ยังไม่มี แต่ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะโดยสำนักอำนวยการศาลปกครอง⁷ ในแนวความคิดที่ว่าตำแหน่งพนักงานคณิศรปกครองเป็นตำแหน่งที่มีความพิเศษ ต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงกว่าตำแหน่งอื่นๆ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในเรื่องวุฒิการศึกษาก็ได้กำหนดให้สอดคล้องกับวุฒิการศึกษาที่กำหนดไว้สำหรับคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองคือ ต้องจบการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากบุคคลที่จะปฏิบัติงานให้กับสำนักงานศาลปกครองได้เป็นอย่างดี ในตำแหน่งพนักงานคณิศรปกครองนั้น จะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมาย การเมือง และการบริหาร การแบ่งสายงานของตำแหน่งในสำนักงานศาลปกครองจึงได้มีการแบ่งสายงานภายในสำนักงานศาลปกครองเป็น 3 สายงานใหญ่ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วคือ

⁷บันทึกระบบทางก้าวหน้าในสายอาชีพสำหรับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถสูงในสำนักงานศาลปกครอง (FAST TRACK SYSTEM).

- 1) สายงานพนักงานคหบดีปกครอง
- 2) สายงานเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
- 3) สายงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ในส่วนของตำแหน่งสายงานพนักงานคหบดีปกครองนั้น การเลื่อนตำแหน่งสามารถกระทำได้ง่ายเพราะมีลักษณะเป็นตำแหน่งควบหลายระดับ โดยจะเห็นได้ว่า มีตั้งแต่ระดับ 3 ถึง ระดับ 10 โดยเมื่อถึงระดับ 7 ว. แล้ว พนักงานคหบดีปกครองอาจจะฝึกฝนประสบการณ์ทางวิชาการต่อไปเป็นระดับ 8 ว. ระดับ 9 ชช.และระดับ 10 ชช. หรืออาจจะได้รับมอบหมายจากสำนักงานศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งทางบริหารคือ ผู้อำนวยการส่วนระดับ 8 ผู้อำนวยการกองระดับ 8 ผู้อำนวยการสำนักระดับ 9 และรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองระดับ 10 ซึ่งอาจจะเขียนแผนผังเพื่อความเข้าใจได้ ดังนี้



ได้มีข้อเสนอแนะให้นำระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพสำหรับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถสูง (fast track) แบบของประเทศญี่ปุ่น⁸ มาใช้กับการเลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่งพนักงานคหบดีปกครองเพื่อจูงใจให้บุคคลเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน ไม่สับเปลี่ยนหน่วยงาน หรือโอนย้ายสายงานไปยังหน่วยงานอื่น (สมองไหล) โดยวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นมาเฉพาะสำหรับใช้กับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถสูง ให้มีโอกาสก้าวหน้าได้เร็วกว่าปกติ คล้ายกับการเดินทางในเส้นทางด่วน โดยสามารถเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับได้เร็วขึ้นกว่าปกติโดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เหมือนกับข้าราชการในตำแหน่งอื่น แต่จะต้องมีมาตรการและวิธีพิจารณาที่รอบคอบ เข้มงวด และเป็นมาตรฐาน โดยจะต้องมีการประเมินศักยภาพของพนักงานคหบดีปกครองในแต่ละระดับ โดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยประเมินจากคุณลักษณะส่วนบุคคล ทักษะ ความรู้และผลงาน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งพนักงานคหบดีปกครองนั้น เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมอย่างแท้จริง

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นเพราะตำแหน่งพนักงานคหบดีปกครองเป็นตำแหน่งสำคัญ เป็นผู้ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคหบดีปกครองโดยทำให้ระบบวิธีพิจารณาคหบดีปกครองของศาลปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การรักษานุเคราะห์ในตำแหน่งพนักงานคหบดีปกครองไว้ให้นานที่สุด ย่อมเกิดประโยชน์นานัปการ ประโยชน์ในประการแรกก็คือ สำนักงานศาลปกครองไม่ต้องสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องพัฒนา ฝึกอบรมบุคลากรคนใหม่แทนคนเก่าที่เปลี่ยนสายงานหรือโอนย้าย ประการที่สองตุลาการศาลปกครองได้ผู้ช่วยที่มีความชำนาญ มีประสบการณ์สูง การพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีจะทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะตุลาการศาลปกครองได้มีผู้ช่วยที่มีประสบการณ์อันเป็นผลให้คดีไม่

⁸อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7.

คั้งค้ำ และประการที่สามบุคคลเหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะพัฒนาตัวเองขึ้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองในอนาคต เท่ากับว่าเป็นการพัฒนา นักกฎหมายมหาชนในทางอ้อมให้กับศาลปกครองได้ส่วนหนึ่งอีกด้วย

3. การรักษาสถานภาพ

เมื่อตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีแนวโน้มที่จะให้มีการเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่งได้อย่างรวดเร็วในกรณีที่มีความรู้ความสามารถสูงจนเป็นที่ประจักษ์โดยไม่ต้องยึดถือตามแนวทางของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ก็ไม่ต้องดูระดับขั้นค่าของเงินเดือนในระดับที่จะเลื่อนตำแหน่ง ย่อมจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดในการพัฒนา ฝึกฝน ให้พนักงานคดีปกครองเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงอยู่ตลอดเวลา ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบที่ชัดเจนในเรื่องนี้ใช้บังคับ มีเพียงหลักเกณฑ์ที่มีผู้เสนอแนวทางไว้ ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเป็นประจำทุกปี หากผู้ใดผลการประเมินไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ผู้นั้นจะถูกเปลี่ยนสายงานหรือมอบหมายงานหน้าที่อื่นให้ปฏิบัติ และเมื่อเปลี่ยนสายงานไปแล้วครบ 1 ปี ผู้นั้นมีสิทธิที่จะขอประเมินเพื่อกลับเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองตามเดิมได้อีก ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานศาลปกครองจะกำหนดต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เพราะตำแหน่งพนักงานคดีปกครองเป็นตำแหน่งที่สำคัญ เป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว พนักงานคดีปกครองจึงควรเป็นผู้ที่มีความตื่นตัว ใฝ่รู้ พยายามพัฒนาตนให้มีความรู้ ความสามารถอยู่ตลอดเวลาที่

¹เกณฑ์ในการฝึกอบรมและการเข้าสู่ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองจัดพิมพ์โดยสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

ดำรงตำแหน่ง จึงควรที่จะต้องมีมาตรการตรวจสอบ วัดความรู้ วัดประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานคหิปกครองเป็นประจำ หากผู้ใดไม่ผ่านการประเมินก็ควรจะต้องออกจากระบบไปเพื่อไปศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและขอประเมินเพื่อกลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิมได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 1 ปีไปแล้ว เกณฑ์ดังกล่าวนี้จะช่วยส่งเสริมให้พนักงานคหิปกครองเป็นผู้ที่พัฒนาตัวเองเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายอยู่ตลอดเวลา ทันทต่อเหตุการณ์ส่งผลดีให้กับงานทางศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พนักงานคดีปกครองมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนที่เป็นงานของศาลปกครองนั้น คงได้กล่าวมาแล้วว่าระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองของไทยใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองย่อมมีภาระหน้าที่ที่ยุ่งยากและหนักกว่าผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมซึ่งมีเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการคอยช่วยเหลือในการแสวงหาข้อเท็จจริงและกลั่นกรองเรื่องมาก่อนที่คดีจะมาสู่ศาล แต่สำหรับศาลปกครองนั้น ก่อนที่คดีจะมาสู่ศาลไม่มีบุคคลใดดำเนินการในส่วนนี้มาก่อนเมื่อมีคดีมาสู่ศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองจึงมีภาระหนักในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง ก็มีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยเหลือ จึงเปรียบเสมือนว่าพนักงานคดีปกครองปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนที่เป็นงานของเจ้าพนักงานตำรวจ และงานของพนักงานอัยการในบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งนับได้ว่าพนักงานคดีปกครองเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งของระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเพราะนอกจากจะทำหน้าที่ช่วยงานคดีของตุลาการศาลปกครองแล้วพนักงานคดีปกครองยังอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นภายในหน่วยงานของสำนักงานศาลปกครองตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมาย ดังได้กล่าวมาแล้วอีกด้วย ดังนั้น การคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้จึงควรที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ และมีมาตรฐานสูงพอสมควร ทั้งนี้เพราะหากไม่มีผู้ช่วยที่มีความสามารถ มีความรู้ทางกฎหมายปกครองอย่างดีแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะต้องรับภาระอย่างหนักในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วยตัวเองทั้งหมด เป็นผลให้ต้องจัดหาตุลาการศาลปกครองเพิ่มเติมมากกว่าอัตรากำลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

เพื่อให้สามารถพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็ว คดีความไม่ค้างค้ำ แต่การเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองในสภาวะที่ประเทศชาติอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจดังปัจจุบันนี้ ไม่อาจจะกระทำได้ เพราะจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครอง การสรรหาและการพัฒนาพนักงานคดีปกครองอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยแก้ปัญหาในสวนนี้ กล่าวคือช่วยลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของประเทศได้อย่างมากอีกทั้งยังมีผลดีในทางอ้อมที่จะเป็นการฝึกฝน พัฒนาคน พัฒนาความรู้ เพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะพนักงานคดีปกครองส่วนหนึ่งจะพัฒนาตัวเองไปเป็นผู้บริหารของสำนักงานศาลปกครอง หรือเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในอนาคตตามบทบัญญัติของมาตรา 18 (4) (ข) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้บุคคลที่รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด สามารถสอบคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นได้ นอกเหนือไปจากการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในเชิงวิชาการแล้ว พนักงานคดีปกครองควรจะต้องได้รับการฝึกฝนให้เป็นผู้มีคุณธรรม มีอุดมคติในการทำงานเพื่อที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม กำเนิงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความคุ้มครองดูแลโดยที่ประโยชน์ของสาธารณะจะต้องได้รับการคุ้มครองดูแลในขณะเดียวกันด้วย หากสำนักงานศาลปกครองต้องการที่จะรักษานุเคราะห์เหล่านี้ไว้ให้อยู่กับองค์กรนานที่สุดเท่าที่จะนานได้ สำนักงานศาลปกครองก็จะต้องมีมาตรการ มีสวัสดิการเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษกว่าข้าราชการอื่นๆของประเทศเพื่อจูงใจให้พนักงานคดีปกครองคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวนี้ นอกเหนือไปจากการสร้างความก้าวหน้าให้กับพนักงานคดีปกครองด้วยการให้โอกาสได้พัฒนาความรู้ทางวิชาการ เพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ในการทำงานในอันที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้ในอนาคต

เนื่องจากขณะนี้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองจึงยังไม่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการสรรหา การเข้าสู่ตำแหน่ง ความก้าวหน้าในการเลื่อนชั้น เลื่อนระดับ เลื่อนเงินเดือน ตลอดจนการปรับตำแหน่งเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางการวางข้อกำหนดดังกล่าวไว้ดังนี้คือ

ก) การสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

ควรมีเกณฑ์ที่ค่อนข้างเป็นมาตรฐาน เพื่อใช้ทดสอบในการสอบคัดเลือกได้ว่าบุคคลผู้นั้นมีความรู้ความสามารถในการที่จะปฏิบัติหน้าที่พนักงานคดีปกครองได้หรือไม่ และควรวางหลักเกณฑ์ว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ ศึกษาอบรมเป็นระยะเวลาชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วจึงจะเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว ได้เช่น กรณีของสำนักงานอัยการสูงสุด ก่อนที่จะเป็นพนักงานอัยการได้ต้องมีการฝึกฝนอบรม คือดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยจนกระทั่งมีความรู้ความสามารถในระดับที่ดีพอจึงปรับเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็นพนักงานอัยการ หรือกรณีของเจ้าพนักงานตำรวจ ไม่ใช่ว่าเจ้าพนักงานตำรวจทุกคนจะสามารถทำสำนวนการสอบสวนได้ เฉพาะผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรพนักงานสอบสวน และได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาแล้วเท่านั้นที่จะทำหน้าที่ร้อยเวรสอบสวนได้

สิ่งที่เป็นเรื่องยืนยันว่าพนักงานคดีปกครองมีความสำคัญนั้น อาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 มาตรา 80 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่า “คุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครองในระดับต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.กำหนด” ทั้งๆที่พนักงานคดีปกครองมีฐานะเป็นข้าราชการสำนักงานศาลปกครองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ซึ่งตามปกติ ก.ขป. จะต้องเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครอง แต่กฎหมายกลับกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดในเรื่องนี้แทน ซึ่งข้าราชการตำแหน่งอื่นๆของสำนักงาน

ศาลปกครองมิได้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

ข) สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนการทำงาน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบของศาลยุติธรรมนั้นจะมีบุคคลอยู่ 2 กลุ่มที่ช่วยในการทำงานของผู้พิพากษา คือ เจ้าพนักงานตำรวจ และพนักงานอัยการ โดยบุคคล 2 กลุ่มนี้จะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนถ้อยคำพยานบุคคล แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนที่จะนำคดีมาสู่ศาล ดังนั้น เมื่อคดีมาสู่ศาลแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องไปแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดๆ อีก เนื่องจากศาลยุติธรรมใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบ “ระบบกล่าวหา” กล่าวคือ “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบให้ได้ความจริงตามที่กล่าวอ้าง” ผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมจึงค่อนข้างจะมีภาระหน้าที่น้อยกว่าตุลาการในระบบของศาลปกครอง เพราะระบบของศาลปกครองไม่มีเจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานอัยการที่จะมาช่วยงานของตุลาการคงมีเพียงพนักงานคดีปกครองเท่านั้น เมื่อระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นแบบ “ระบบไต่สวน” ซึ่งศาลมีหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินการจึงเท่ากับว่าพนักงานคดีปกครองปฏิบัติหน้าที่เสมือนกับเป็นเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการในตัวบุคคลคนเดียวกัน เมื่อพนักงานคดีปกครองมีภาระหน้าที่ที่หนักกว่าข้าราชการของส่วนราชการอื่น จึงควรได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษกว่าผู้อื่น โดยในเรื่องของเงินเดือนนั้น พนักงานคดีปกครอง ควรมีบัญชีอัตราเงินเดือนของตนเองเป็นอีกระดับหนึ่งแตกต่างจากข้าราชการของส่วนราชการอื่นๆ ในระดับเดียวกัน ซึ่งอย่างน้อยควรได้รับให้ใกล้เคียงกับเงินเดือนของพนักงานอัยการ

สำหรับค่าตอบแทนที่คุ้มค่านั้น ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าพนักงานคดีปกครองมีภารกิจคล้ายกับเป็นทั้งเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการในตัวบุคคลคนเดียวกัน ค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือนจึงควรจะสูงกว่าผู้ที่รับราชการในส่วนราชการอื่นในระดับที่ใช้วุฒิการศึกษาอย่างเดียวกัน ดังเป็นที่ทราบอยู่แล้วว่า เจ้าพนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่เป็น “ร้อยเวรสอบสวน” จะได้รับเงินพิเศษตอบแทนในการเป็นเจ้าของสำนวน

แต่ละสำนวน ส่วนพนักงานอัยการนอกจากจะมีอัตราเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการอื่นที่ใช้วุฒิการศึกษาอย่างเดียวกัน (ยกเว้นกรณีของผู้พิพากษา) แล้วยังได้รับเงินประจำตำแหน่งทุกคนถึงแม้ว่าจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งในทางบริหารก็ตาม จึงนับว่าเป็นความเหลื่อมล้ำที่ต้องได้รับการเยียวยา นอกจากนี้ การที่ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 3 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม 2543 ได้กำหนดไว้ว่า

“พนักงานคดีปกครองที่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง (ต.พ.ป.) ตามระเบียบนี้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครองระดับ 5 ถึงระดับ 8 ตามที่ ก.ขป. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครองระดับ 5 ถึงระดับ 8 จากคณะกรรมการที่สำนักงานศาลปกครองแต่งตั้ง โดยให้ได้รับ ต.พ.ป. ดังนี้

- (1) พนักงานคดีปกครองระดับ 5 และระดับ 6 ให้ได้รับในอัตราเดือนละ 3,000 บาท
- (2) พนักงานคดีปกครองระดับ 7 และระดับ 8 ให้ได้รับในอัตราเดือนละ 5,000 บาท” นั้น

ผู้เขียนค่อนข้างไม่เห็นด้วยเพราะตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับ 3 และ 4 (ระดับ ผู้ช่วย) ซึ่งเป็นกำลังสำคัญส่วนหนึ่งของสำนักงานศาลปกครอง ไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง (ต.พ.ป.) ทั้งๆที่ภาระกิจในการทำงานย่อมหนักกว่าข้าราชการระดับ 3 และ 4 ในสังกัดหน่วยงานราชการอื่น จึงควรที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) จะได้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวให้พนักงานคดีปกครองในระดับ 3 และ 4 ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษด้วย โดยควรปรับอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษเสียใหม่ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ เพราะสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน จึงไม่ควรยึดติดกับค่าตอบแทนของส่วนราชการอื่น เนื่องจากมีลักษณะของ

การทำงานที่ไม่เหมือนกัน โดย ผู้เขียนเห็นควรปรับปรุงดังนี้คือ

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 3 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 3,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 4 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 4,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 5 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 5,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 6 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 6,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 7 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 7,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 8 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 8,000 บาท

พนักงานคหคตปกรอง ระดับ 9 ได้รับเงิน ต.พ.ป. 9,000 บาท

รวมทั้งควรมีการจ่ายรางวัลค่าตอบแทนในการทำสำนวนเป็นพิเศษในแต่ละสำนวน เหมือนกับของเจ้าพนักงานตำรวจด้วย สรุปแล้วพนักงานคหคตปกรองควรที่จะมีเงินเดือนประจำที่มีอัตราสูงกว่าข้าราชการพลเรือน มีเงิน ต.พ.ป. และมีเงินค่าตอบแทนเป็นรายคหคต ซึ่งในอนาคตหากข้อเสนอแนะของผู้เขียนได้รับการปฏิบัติก็จะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานส่วนหนึ่งของพนักงานคหคตปกรอง เพราะเป็นหลักธรรมคาอยู่เองที่คนที่ทำงานหนักควรจะได้รับค่าตอบแทนที่คุ้มค่าในการทำงานหนักนั้นๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครอง ชั้นต้นแล้วจะเห็นว่าได้รับอย่างต่ำประมาณ 60,000 บาท ในขณะที่มีลักษณะการทำงาน คล้ายกับงานของพนักงานคหคตปกรองมาก เพียงแต่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นมีความรับผิดชอบสูงกว่าในด้านการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น หากไม่มีการแก้ไขตามที่ผู้เขียนเสนอแนะก็คงจะเป็นการยากที่จะรักษาบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง ตำแหน่งนี้ไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ย่อมจะเลือกในสิ่งที่ดีกว่าที่มีอยู่เดิม สำนักงานศาลปกครองอาจจะต้องสูญเสียบุคลากรให้กับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น อาทิเช่น ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด องค์กรอิสระ หรือหน่วยงานเอกชนอื่นที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันย่อมก่อให้เกิดภาวะแก่สำนักงานศาลปกครองที่จะต้องรับคนใหม่เข้ามาแทนที่คนเก่าอยู่บ่อยครั้ง เสียเวลาและ

งบประมาณในการฝึกอบรม เมื่อฝึกอบรมจนชำนาญแล้วต้องสูญเสียบุคลากรดังกล่าวให้กับหน่วยงานอื่นไปเรื่อยๆ เป็นวงจรเช่นนี้ตลอดเวลาไม่มีวันสุดสิ้น นอกเหนือไปจากผลเสียในด้านขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชน เนื่องจากไม่สามารถหยุดยั้งบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานได้อย่างยาวนานและตุลาการศาลปกครองจะขาดผู้ช่วยที่มีความรู้ มีประสบการณ์ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานที่จะต้องเพิ่มเวลาให้พนักงานคดีปกครองที่มารับงานใหม่ในการค้นคว้าประกอบการทำงานช่วยเหลือตุลาการคดีความอาจจะล่าช้าค้างค้ำเป็นจำนวนมาก

ค) การสร้างความมั่นคงในอาชีพ

ข้าราชการสำนักงานศาลปกครองที่จะผ่านการประเมินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง “พนักงานคดีปกครอง” ได้นั้น ย่อมจะต้องผ่านการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถเป็นอย่างดีจากสำนักงานศาลปกครอง จึงถือเป็นหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองส่วนหนึ่งที่จะต้องอบรมพัฒนาเพิ่มเติมเสริมความรู้แก่พนักงานคดีปกครองให้คงมืออยู่ตลอดเวลา เช่น จัดการอบรม สัมมนาทุกๆ 3 เดือน โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศมาบรรยายให้ฟัง ฯลฯ ตลอดจนจะต้องมีระบบสารสนเทศที่ทันสมัย ถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการให้อย่างทั่วถึงไม่ว่าพนักงานคดีปกครองจะปฏิบัติหน้าที่อยู่แห่งใด ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ที่สำนักงานศาลปกครองกลาง ย่อมได้รับทราบข่าวสารข้อมูลทางวิชาการใหม่ๆ อย่างเท่าเทียมกันเพื่อเพิ่มพูนความรู้เชิงวิชาการกฎหมายมหาชนอันจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานของตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถวิเคราะห์เรื่องและเสนอความเห็นในเบื้องต้นได้ โดยมีความผิดพลาดน้อยที่สุดและในอนาคตหากสำนักงานศาลปกครองมีมาตรการที่จะทดสอบความรู้ความสามารถของพนักงานคดีปกครองให้อยู่ในระดับมาตรฐานตลอดเวลาแล้ว ย่อมเป็นประโยชน์แก่พนักงานคดีปกครองเอง เพราะคงจะผ่านการประเมินการทดสอบหมดทุกคน ซึ่งนับว่าเป็นการสร้าง ความมั่นคงในการดำรงอยู่ในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองของแต่ละคนได้ส่วนหนึ่ง

ง) ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 (4) (ข) จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นไว้ว่า “รับราชการ หรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด” ซึ่งเป็นการกำหนดความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของพนักงานคดีปกครองไว้ส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะไม่เพียงพอที่จะจูงใจให้พนักงานคดีปกครองอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลานานโดยไม่โอนย้ายไปอยู่หน่วยงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดหรือองค์กรอิสระอื่นที่มีความก้าวหน้ามากกว่าที่เป็นอยู่ จึงควรที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะได้กำหนดให้พนักงานคดีปกครองที่มีความรู้ความสามารถสูงจนเห็นได้อย่างชัดเจนสามารถผ่านเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือกดังที่กระทำอยู่ในปัจจุบันหรืออาจจะใช้การสอบคัดเลือก แต่ก็เป็นการสอบคัดเลือกคนละประเภทกันกับที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน คล้ายกับการคัดเลือกผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการที่จะมีการสอบอยู่ 2 ประเภท คือ “สนามทั่วไป” กับ “สนามเล็ก” “การสอบสนามเล็ก” ข้อสอบจะน้อยและง่ายกว่า “การสอบสนามทั่วไป” อัตราการสอบผ่านแทบจะผ่านเกือบ 100 % โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในเรื่องนี้ได้อยู่แล้ว เช่น อาจจะกำหนดไว้ว่าพนักงานคดีปกครองที่ผ่านการทำสำนวนครบ 100 คดี มีสิทธิที่จะได้รับการประเมินเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องสอบคัดเลือกเหมือนกับบุคคลทั่วไป หรืออาจจะจัดสอบเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์ที่กำหนดอันเป็นการเปิดสอบให้กับบุคคลภายในเพื่อให้สามารถดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้ง่ายกว่าบุคคลภายนอก เช่นนี้เป็นต้น จะทำให้ศาลปกครองได้รับประโยชน์โดยตรงเนื่องจากจะได้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายมหาชน เป็นนักกฎหมายมหาชนอย่างแท้จริง เพราะไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้เลยว่าพนักงานคดีปกครองปฏิบัติงานเกือบจะทุกอย่างเกี่ยวกับ

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นงานของตุลาการ จึงเป็นที่แน่นอนว่าพนักงานคดีปกครองย่อมต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในการใช้กฎหมายมหาชนอย่างสูง เมื่อเปลี่ยนฐานะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องได้ในทันทีอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาทำการฝึกอบรมอีก ประกอบกับศาลปกครองเป็นศาลที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทยทุกๆฝ่ายกำลังจับตามองดูการทำงาน of ศาลปกครองว่าจะสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของศาลปกครองที่ว่า ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ประกันความเป็นธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองโดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะให้อยู่ในภาวะที่สมดุลย์ได้หรือไม่ จึงเห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้เขียนในส่วนนี้น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาประกอบการคัดเลือกพนักงานคดีปกครองต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
-กฎหมายปกครอง เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
-คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
-สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- โกคิน พลกุล. ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: เอกสารคำบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
-หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. การประชุมทางวิชาการเรื่องแนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย. (เอกสารอัดสำเนา) 2537.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.
-คอนสติติวชันแนลลิสม์: ทางออกของประเทศไทย. สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- อัคราทร จุฬารัตน. ศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

บทความ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531): หน้า 303-413.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. “การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 (2524) หน้า 154-177.
-“ศาลปกครอง” รัฐสภาสาร ปีที่ 45 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2540): หน้า 37-60.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “ตุลาการศาลปกครองฝรั่งเศส: ระบบการฝึกอบรม และเครื่องมือในการทำงาน” เอกสารประกอบการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (อัดสำเนา) 2543.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” ในรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, กรุงเทพฯ: วิญญูชน (2541) หน้า 39-67.

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522.
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการ ศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา และพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2544.

Book

Andrew WEST, Yvon DESDEVISES, Alain FENET, Dominique GAURIER, Marie-Clet HEUSSAFF, **The French Legal System. An Introduction.** London, Fourmat Publlshing, 1992.

Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, **Contentieux administratif.** 7e éd. Dalloz, 1999.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางทศวรรณ ลำดับวงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	8 พฤศจิกายน 2497
วุฒิการศึกษา	น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 2) จุฬาฯ ,น.บ.ท.
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองระยอง
สถานที่ทำงาน	ช่วยราชการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง โทร.6701200-63 ต่อ 2067