

120 ปี เคานิตสออฟสเตด

สาธารณชนที่ได้รับการแต่งตั้งมาเป็นคณะกรรมการบริหาร

พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2537





THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961126530

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต

จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2537

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

คำนำ

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้นโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ในลักษณะเดียวกันกับ "เคาน์ซิลออฟสเตด" (Council of State) หรือ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat) ของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) เช่น ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ลักเซ็มเบอร์ก อิตาลี กรีซ ฯลฯ ซึ่งสถาบัน "เคาน์ซิลออฟ-สเตด" ของกลุ่มประเทศดังกล่าวนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้ง "ศาลปกครอง" เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย "คดีปกครอง" (ข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐ) ในลักษณะเดียวกันกับ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" ของประเทศฝรั่งเศส แต่ไม่กล้าเรียกว่า "ศาลปกครอง" ในขณะนั้นเพราะเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ประเทศตะวันตกซึ่งได้ทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของตนไว้กับประเทศไทยยื่นมือมาเข้ามาแทรกแซงได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเรียกชื่อสถาบันดังกล่าวว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลกับให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา "คดีปกครอง" ตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากนั้น รัฐบาลได้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองจึงระงับอยู่เรื่อยมา เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติไว้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยที่ยังมิได้มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและยังมิได้มีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องเสียก่อนย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาเดิม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตาม "ระบบร้องทุกข์" ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาสามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของราษฎรมาศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์และเสนอแนะต่อรัฐบาลให้กำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในเรื่องเดียวกันมิให้เกิดขึ้นอีก และเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครองและขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองของสถาบันที่จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในอนาคตให้รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลโดยทั่วไปได้รู้จักและทำความคุ้นเคยก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป

แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวข้างต้นจึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ "พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี" ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สืบทอดพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงสถาปนา "เคาน์ซิลออฟสเตด" ขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลา 120 ปีแล้ว

ในโอกาสครบรอบ 120 ปี ของการสถาปนา "เคาน์ซิลออฟสเตด" สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ขึ้นเพื่อเทอดพระเกียรติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันดังกล่าว โดยได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของไทยในรอบ 120 ปี แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล และความเป็นมาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์และเป็นการร่วมเฉลิมฉลองในโอกาสครบรอบ 120 ปี ของ "เคาน์ซิลออฟสเตด" ของไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
9 กันยายน 2537

สารบัญ

หน้า

คำนำ

1. ราชสดุดี

- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและปฏิรูประบบกฎหมายไทย) 3

2. บทความ

2.1 120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตด' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537) 19

2.2 แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล 41

2.3 'เคาน์ซิลออฟสเตด' (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) ในต่างประเทศ : ความเป็นมาและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ 67

2.4 ประเทศที่มีสภาแห่งรัฐและประเทศที่มีศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศฝรั่งเศสและกรณีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 91

ภาคผนวก

1. เอกสารเกี่ยวกับ 'เคาน์ซิลออฟสเตด' ของประเทศไทย (1)

1.1 ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ (3)

1.2 ประกาศการในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน (7)

1.3 พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน (9)

1.4 คำสาบาลเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน (17)

1.5 บันทึกการประชุมของเคาน์ซิลออฟสเตด (บางเรื่อง) (19)

- ว่าด้วยเรื่องทาษแลกระเชียรอายุ (21)
- ว่าด้วยจัดการพระคลังทั้งปวง (28)

1.6 เอกสารเกี่ยวกับการตัดสินคดีข้อพิพาทระหว่างข้าราชการ (หลวงจัตุรงค์โยธา) กับราษฎร (นายเทศ) (30)

1.7 ข่าวเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด (33)

หน้า

1.8 สถานที่ประชุมปรึกษาของเคาน์ซิลออฟสเตด (35)

1.9 สำเนาหนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนที่สุด ที่ กค 0402/72 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2537 เรื่อง เหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ 120 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเคาน์ซิลออฟสเตด (45)

1.10 แบบเหรียญกระษาปณ์ที่ระลึก 120 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (46)

2. เอกสารเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 (47)

2.1 สำเนาบทความของวรรณไวทย์ เรื่อง อภิปรายคำแถลงนโยบายของรัฐบาล, (3) กรมร่างกฎหมาย, ในหนังสือพิมพ์ประชาชาติ (The Nation) ฉบับลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (49)

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 (54)

2.3 สำเนาบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 175/412 ลงวันที่ 27 มกราคม 2476 (58)

2.4 สำเนาบันทึกการศึกษาของนายอาร์ กียอง ในเรื่องอำนาจศาลในทางปกครองที่จะได้จัดตั้งขึ้นเป็นผลเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้ตราไว้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2476 (59)

2.5 สำเนาบันทึกของนายอาร์ กียอง เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง (92)

2.6 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช 2478 (97)

2.7 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2478 (101)

2.8 สำเนาบันทึกว่าด้วยศาลปกครองของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย (สิงหาคม 2497) (103)

3. เอกสารเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (141)

3.1 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (143)

3.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 (180)

3.3 ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 (184)

3.4 ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 (188)

หน้า

3.5 ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย การจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 (209)

3.6 มติคณะรัฐมนตรี (การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ) (211)

3.7 หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง (ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) (212)

3.8 รายชื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (213)

3.9 รายชื่อคณะกรรมการร่างกฎหมาย (217)

4. เอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 (221)

4.1 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/16012 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2532 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (223)

4.2 สำเนาหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1575 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2532 ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) (224)

4.3 สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0605/115 ลงวันที่ 31 มกราคม 2533 ถึงนายกรัฐมนตรี (227)

4.4 สำเนาบันทึกของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2533 ถึงนายกรัฐมนตรี (230)

4.5 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104/2767 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (234)

4.6 สำเนาคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533 (236)

4.7 สำเนาคำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 1/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (239)

หน้า

4.8 สำเนาคำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 2/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน (242)

4.9 สำเนาคำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 3/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ (245)

4.10 สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/980 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2533 ถึงนายกรัฐมนตรี พร้อมเอกสารแนบ (248)

4.11 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/14708 ลงวันที่ 20 กันยายน 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (252)

4.12 สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/261 ลงวันที่ 8 มกราคม 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (254)

5. เอกสารเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง (259)

5.1 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247/2535 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 (261)

5.2 คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 3/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2536 (263)

5.3 คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 6/2536 เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการเฉพาะราย ลงวันที่ 10 มกราคม 2536 (266)

5.4 คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 7/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 (267)

5.5 สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร 0601/238 ลงวันที่ 11 เมษายน 2537 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (270)

หน้า

5.6 สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1038 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2537 (275)

5.7 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... (279)

5.8 ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (308)

5.9 ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... (315)

5.10 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. .... (344)

6. รายงานการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยี่ยม ของ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะ ระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537 (349)

6.1 รายนามคณะผู้ดูงานฯ (351)

6.2 กำหนดการดูงานฯ (352)

6.3 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับศาลปกครองของฝรั่งเศส (355)

6.3.1 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส โดยนาย Massot (357)

6.3.2 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยนาย Simoni (373)

6.3.3 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของกรุงปารีส โดยนาย Riviere (383)

6.3.4 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นของกรุงปารีส โดยนาย Vandermeren (391)

6.3.5 คำกล่าวขอบคุณรองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส โดย ฯพณฯ รัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ ไชยนันทน์ (401)

6.4 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับศาลปกครองของเบลเยี่ยม

6.4.1 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดยนาย Tapie (407)

6.4.2 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับฝ่ายพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดยนาย Kavalovsky (413)

6.4.3 การนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวในคดีปกครอง (423)

6.4.4 การตอบปัญหาข้อซักถามเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม และการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันระหว่างคณะผู้ดูงานกับตุลาการชั้นผู้ใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม (427)

หน้า

6.4.5 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพนักงานคดีปกครอง โดยนาย **Roelandt** (437)

6.4.6 การบรรยายสรุปเกี่ยวกับฝ่ายร่างกฎหมายของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดยนาย **Tapie** (451)

6.4.7 คำกล่าวขอบคุณประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดย ฯพณฯ รัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ ไชยนันทน์ (457)

7. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครองในต่างประเทศ (461)

7.1 บทบาทของนักกฎหมายชาวเบลเยี่ยมในการปฏิรูประบบศาลระบบกฎหมาย และการศึกษากฎหมายของประเทศไทย (470)

1. การปฏิรูประบบศาลไทย
2. การปฏิรูประบบกฎหมายไทย
3. การศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมนักกฎหมายไทย

7.2 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศส (476)

7.3 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส (478)

1. แนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส
2. ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส
3. โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส
   - 3.1 ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส
   - 3.2 โครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส
   - 3.3 โครงสร้าง และการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
   - 3.4 โครงสร้าง และการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น
4. คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศส
   - 4.1 คุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐ
   - 4.2 คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
5. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส
   - 5.1 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส
   - 5.2 อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น
   - 5.3 อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
   - 5.4 อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง
6. วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส
   - 6.1 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสโดยทั่วไป
   - 6.2 ลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนพิจารณาในขั้นตอนที่สำคัญ
   - 6.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

6.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
6.5 วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ
7.4 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศส (511)
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. การจัดระเบียบการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร
2.1 สมัยประชุมของสภาฯ
2.2 การจัดระเบียบภายในของสภาฯ
3. บทบาทของสภาฯ ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ
3.1 การตรากฎหมาย
3.2 กระบวนการนิติบัญญัติ
3.3 การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
3.4 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ
4. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล
4.1 การยื่นกระทู้ถาม
4.2 การแถลงของรัฐบาล
4.3 บทบาทของคณะกรรมาธิการ
4.4 การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณ
4.5 การผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาล กับการแถลงนโยบายของรัฐบาล
4.6 การยื่นมติไม่ไว้วางใจ
7.5 ระบบการเมือง-การปกครองของประเทศเบลเยี่ยม
1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศเบลเยี่ยม
2. ระบบการเมืองของประเทศเบลเยี่ยม
3. ระบบการปกครองของประเทศเบลเยี่ยม
7.6 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบศาลปกครองของประเทศเบลเยี่ยม
1. ความเป็นมาของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
2. โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยม
2.1 ระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยม
2.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
3. คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองของเบลเยี่ยม
4. คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองของเบลเยี่ยม
5. วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

8. กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ (535)

8.1 กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (537)

8.2 กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศเบลเยี่ยม (587)

8.3 กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศลักเซมเบอร์ก (621)

8.4 กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศทูนีเซีย (649)



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว:พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และปฏิรูประบบกฎหมายไทย)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชสมภพเมื่อวันอังคารที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2396 แล้วเสด็จขึ้นครองราชสมบัติแทนสมเด็จพระราชบิดาเมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411

พระองค์ทรงครองราชย์อยู่เป็นเวลายาวนานถึง 42 ปี และได้ทรงพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศทุกวิถีทางไม่ว่าจะเป็นในด้านการปกครอง การปฏิรูประบบกฎหมาย การสาธารณูปโภค การต่างประเทศ และเศรษฐกิจ นอกจากนั้น พระองค์ยังได้เสด็จไปต่างประเทศหลายคราว คือ สิงคโปร์ ชวา พม่า อินเดีย และประเทศยุโรปหลายประเทศ อันมีผลดียิ่งต่อประเทศไทยทั้งทางการทูตและการเมือง

พระองค์เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 รวมพระชนมายุ 57 พรรษา[1]

1. พระราชกรณียกิจในการพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม

โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติตั้งแต่ครั้งยังทรงพระเยาว์ เมื่อมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รับภาระดูแลการปกครองแทนในระหว่างนั้น คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)

เมื่อพระองค์ทรงมีพระชนมายุ 20 พรรษา พระองค์จึงได้ทรงรับผิดชอบในราชการบ้านเมืองโดยเด็ดขาดหลังจากพระบรมราชพิธีราชาภิเษก ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416[2]

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักถึงภยันตรายของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจเข้ามาในภูมิภาคนี้ พระองค์ทรงตระหนักดีว่า วิธีที่จะต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ก็คือ การปรับปรุงประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม เพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ ว่า เพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน 'ที่ล้าหลังป่าเถื่อน'[3]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะตรวจค้นตำราของต่างประเทศเพื่อเลือกเฟ้นแบบแผนมาใช้ในการต่าง ๆ ที่จะทรงจัดขึ้นในประเทศไทย พระองค์จึงได้ทรงเรียกใช้เจ้าพระ

---

[1]เอนก นาวิกมูล, 'ประมวลภาพพระปิยมหาราช', พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์แสงแดด, พ.ศ. 2536 , หน้า 12-13

[2]เอนก นาวิกมูล, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (1), หน้า 17

[3]พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 'การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478", พ.ศ. 2517, หน้า 45-50

ยาภาสกรวงศ์และสมเด็จฯกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ภาษาอังกฤษ เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดติดพระองค์เพื่อรับราชการเกี่ยวเนื่องในการต่างประเทศ[4]

ในการปรับปรุงประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้านเพื่อให้เจริญ 'ตามมาตรฐานต่างประเทศ' และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหละหลวมต่าง ๆ ในการปรับปรุงประเทศนี้เอง จำเป็นต้องมีคนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อใช้เป็นข้าราชการในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นตะวันตกที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ และเป็นแรงสนับสนุนกระทำตามพระบรมราโชบาย แต่ปรากฏว่ายังทรงได้คนมาช่วยราชการได้ไม่พอพระราชประสงค์[5]

ความลำบากพระทัยในเรื่องนี้จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปพระราชทานแก่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ในสมัยที่ยังเป็นพระวิสุทธิสุริยศักดิ์)มีความบางตอนว่า

> *'.....ในเมืองเราเวลานี้ ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน การเจริญอันจะเป็นไปไม่ได้เร็วก็เพราะเรื่องคนนี้อย่างเดียว เพราะเหตุขัดสนเช่นนี้ จึงต้องจำใช้ฝรั่งในที่ซึ่งคนเรายังมีความรู้ความสามารถไม่พอ.....' และ*
>
> *'.....คนเรามันไปไม่ไหวจริง ๆ ไม่ใช่ไม่ไหวด้วยกำลังวังชา ความคิด ความสามารถไม่ไหว ด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย..... การที่เราใช้ฝรั่งนั้นแปลว่า เราใช้ตำราสำเร็จคือ เอาที่เขาลองและเห็นว่าดีแล้วมาทำทีเดียว.....'* [6]

การว่าจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาราชการเริ่มในราวปี พ.ศ. 2416 ประกอบด้วยตำแหน่ง 'ที่ปรึกษาราชการทั่วไป' (General Advisers) ที่ปรึกษาประจำกระทรวง ประจำกรมกองต่างๆ และข้าราชการประจำ

จากหนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง 'พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย' เล่ม 1 ข้อ 17 ว่าด้วยการจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศได้ระบุรายชื่อที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

(1) เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัง ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns)) ชาวเบลเยี่ยม เป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป

(2) นายเอดวาร์ด เฮนรี่ สโตรเบล (Edward Henry Strobel) ชาวอเมริกัน เป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป

(3) พระยากัลยาณไมตรี (เจมส์ โอเวอร์สัน เวสเตนการ์ด (James Overson Westengard)) ชาวอเมริกัน เป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป

---

[4]พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพสมเด็จฯกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ณ พระเมรุท้องสนามหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2466, หน้า 14

[5]ม.ร.ว.นริศรา จักรพงษ์ และไพศาลย์ เปี่ยมเมตตาวัฒน์ (บรรณาธิการ), 'สมุดภาพรัชกาลที่ 5', พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2535, บริษัท ริเวอร์ บุ๊คส์ จำกัด, หน้า 96-97

[6]พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 พระราชทานพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ฉบับลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2442, 'พระราชหัตถเลขาและหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี รศ. 113-118" พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ท่านผู้หญิงเสงี่ยม พระเสด็จสุเรนทราธิบดี, พ.ศ. 2504, อ้างไว้ในหนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (4)



เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns)

(4) นายเฮนรี่ อาลาบาสเตอร์ (Henry Alabaster) ชาวอังกฤษ เป็นที่ปรึกษากฎหมายระหว่างประเทศ

(5) พระยาชลยุทธโยธิน (เดอริชลิว) ชาวเดนมาร์ค ได้ช่วยวางรากฐานกองทัพเรือไทย

(6) พลตรี พระยาวาสุเทพ (ยี เชา (G.Schau)) ชาวเดนมาร์ค ได้ช่วยจัดระเบียบกรมตำรวจ

(7) ศาสตราจารย์ เอส.จี.แมคฟาร์แลนด์ (S.G.McFarland) ชาวอเมริกัน เป็นอาจารย์ใหญ่โรงเรียนสอนภาษา

(8) นายดับบลิว ยี ยอนสัน (W.G.Johnson) และนายอี เอส สมิธ (E.S.Smith) เป็นครูโรงเรียนสวนกุหลาบ

(9) นายริชาร์ด ยัคส์ เกิกแปตริก (Richard Jacques Kirkpatrik) ชาวเบลเยี่ยม เป็นที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงยุติธรรม

(10) พระยามหิธร (โตกีจิ มาเซา (Tokiji Masao)) ชาวญี่ปุ่น เป็นผู้ช่วยที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรม

(11) พระยาอรรถการประสิทธิ์ (นายวิลเลี่ยม อัลเฟรต คุณะติล เอกี (William Alfred Khunatil A Ki)) ชาวลังกา เป็นเจ้ากรมอัยการ

(12) นายยอร์ช ปาดู (Georges Padoux) ชาวฝรั่งเศส เป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย (Legislative Adviser)

(13) นายเอช เสลด (H.Sled) ชาวอังกฤษ เป็นเจ้ากรมป่าไม้

(14) พระยาอินทรศรีจันทกุมาร (นายเอฟ เอช ไยส์ (F.H.Giles)) ชาวอังกฤษ เป็นเจ้ากรมสรรพากรนอก

(15) นายดับบลิว เอ เกรแฮม (W.A.Graham) ชาวอังกฤษ เป็นเจ้ากรมสรรพากรใน[7]

ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพระยาอภัยราชา ได้มีบทบาทสำคัญในการถวายคำปรึกษาแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศและการทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชไว้ได้ โดยการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ และการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

2. การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

จากพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยมนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้มี 'ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ' เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 ซึ่งมีพระราชดำริบางตอนดังนี้

> *'.....ตั้งแต่เสด็จบรมราชาภิเศกเถลิงถวัลยราชสมบัติ ตั้งพระราชหฤไทยจะดำรงค์รักษาพระนครขอบขันธสีมา ทั้งพระบรมวงษานุวงษ ข้าราชการแลราษฎรให้ถาวรวัฒนายิ่งขึ้นไป จึงได้ทรงพระราชอุสาหเสด็จพระราชดำเนินทางทเล ฝ่าคลื่นฝืน*

---

[7]หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (4), หน้า 96-99

ลมไปประพาศเมืองต่างประเทศ เพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมืองแลการธรรมเนียมต่าง ๆ สิ่งใดดีจะได้เป่นแบบอย่างแก่บ้านเมืองสยามต่อไป..... ครั้งนี้ทรงพระราชดำริห์เหนว่าราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่ใคร่สำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ที่ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิม ก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง จึงได้ทรงจัดสันข้าทูลลอองธุลีพระบาทซึ่งมีสติปัญญา โปรดเกล้าตั้งไว้เป็นที่ปฤกษาแห่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.....' [8]

จากพระราชปรารภดังกล่าวข้างต้น พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯให้จัดตั้ง 'ที่ปฤกษาใหญ่' ขึ้น 12 นายเพื่อทำหน้าที่เป็น 'เคาน์ซิล'

จากนั้น พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯให้มี 'ประกาศการในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ซึ่งมีความบางตอนดังนี้

'ท่านทั้งปวงบันดาซึ่งได้ยินได้ทราบว่าตั้งเคาน์ซิล ๆ ก็จะมีความสงไสยคาดคะเนหมายไปต่าง ๆ โดยการที่ไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างไร การ 'เคาน์ซิล' ซึ่งทรงตั้งขึ้นไว้นี้มีคุณ 2 ประการ ประการที่หนึ่งยอมให้มีอำนาจที่จะยุดหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ คือ การใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริห์เปนการไม่ต้องด้วยยุติธรรม ราษฎรจะได้ความเดือดร้อน มีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดินเปนต้น จนถึงการใด ๆ เลก ๆ น้อย ๆ จนถึงพระราชบัญญัติพิกัดอากรขนอนตลาดเปนที่สุด ที่เปนฝ่ายข้างเคาน์ซิลจะขัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดินก็เจ้าแผ่นดินคนเดียว แล้วก็มีเคาน์ซิลบีบคั้นอยู่ดังนี้ ถ้าจะมีอำนาจสักเท่าใด จะทำการที่ผิด ๆ คด ๆ โกง ๆ ไป ก็ไม่มากนัก ก็ฝ่ายผู้อื่นคนซึ่งเป็นราชการก็ดี มิได้เปนราชการก็ดี เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจที่จะขัดขวาง ปฤกษาการบังคับการตามซึ่งเหนชอบโดยยุติธรรม อย่าให้คด ๆ โกง ๆ ต่อเจ้าแผ่นดินได้เหมือนกัน คือการใด ๆ ซึ่งเปนอยู่แล้วก็ดี ฤๅการที่จะมีผู้คิดต่อไปภายน่า เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจจะตรวจตราดูการข้อนั้น ถ้าเหนขัดขวางไม่ถูกต้อง ไม่เปนคุณแก่แผ่นดิน ไม่เปนคุณแก่พระเจ้าแผ่นดิน ไม่เปนคุณแก่ราษฎรทั่วไป ก็จะต้องคัดค้านว่ากล่าวได้เตมอำนาจทีเดียว ซึ่งว่ามานี้เปนอำนาจเคาน์ซิลทั้งสองประการ.....ถ้าผู้ใดอยากจะทราบธรรมเนียมเคาน์ซิลให้ชัด ก็จงคอยดูพระราชบัญญัติสำหรับตัวเคาน์ซิลซึ่งจะออกต่อไปข้างน่านี้.....' [9]

จากนั้นพระองค์จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ตรา 'พระราชบัญญัติเคาน์ซิล-ออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้

---

[8]โปรดดู 'ประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ' ในภาคผนวก 1.1

[9]โปรดดู 'ประกาศการในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ในภาคผนวก 1.2



ได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นในลักษณะเดียวกันกับ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' (Council of State หรือ Conseil d'Etat) ของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยี่ยม เนเธอร์แลนด์ ลักเซ็มเบอร์ก อิตาลี กรีซ ฯลฯ[10] ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงเรียกชื่อสถาบันดังกล่าวทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า 'เคาน์ซิลลออฟสเตด' (Council of State)

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ 'เคาน์ซิลลออฟสเตด' จะประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เป็น 'เปรสสิเดน' ซึ่งจะเสด็จมาในที่ประชุมหรือไม่เสด็จมาก็ได้ตามพระราชอัธยาศัย (ข้อ 5) และประกอบด้วย 'เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด' (Councillors of State) จำนวน 10-20 คน ซึ่งจะทรงแต่งตั้งจากราชตระกูลและข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาว่องไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ (ข้อ 1) นอกจากนี้จะทรงแต่งตั้งพระบรมวงษานุวงศ์ได้อีก 6 พระองค์ (ข้อ 2) และให้ 'เคาน์ซิลลอร์-ออฟสเตด' เลือกผู้หนึ่งผู้ใดใน 20 คนนั้นขึ้นเป็น 'ไวซ์เปรสิเดน' (Vice-President) เพื่อไว้เป็นที่สองฉลองพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในเวลาซึ่งไม่ได้เสด็จออกปรึกษาราชการแผ่นดิน (ข้อ 6) นอกจากนี้จะต้องมีตำแหน่ง 'เคลิกออฟเคาน์ซิล' (Clerk of Council) และ 'ดีปุตีเคลิคออฟเคาน์ซิล' (Deputy Clerk of Council) ตำแหน่งละหนึ่งคนด้วย (ข้อ 8)[11]

'เคาน์ซิลลออฟสเตด' หรือคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้นคือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการร่างกฎหมาย กับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชประสงค์จะให้ข้าราชการเข้ามาติดต่อกับพระองค์ได้โดยตรงแทนที่พระองค์จะต้องทรงถูกแวดล้อมและรับฟังแต่ความเห็นของเสนาบดีเท่านั้น ดังนั้นในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2417 พระองค์จึงทรงตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ขึ้น โดยทรงเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า 'ปรีวี เคาน์ซิล' (Privy Council) โดยให้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามแต่ที่พระองค์จะทรงมอบภารกิจให้ สมาชิกสภาในชุดแรกนี้มีจำนวน 49 ท่านซึ่งขึ้นอยู่กับจะทรงพระกรุณาแต่งตั้งเท่าใดไม่จำกัด[12]

สำหรับการดำเนินงานของ 'เคาน์ซิลลออฟสเตด' นั้น ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 ณ พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุปบัติ[13] โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-เกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาร่วมประชุมด้วยในฐานะองค์ประธาน[14]

---

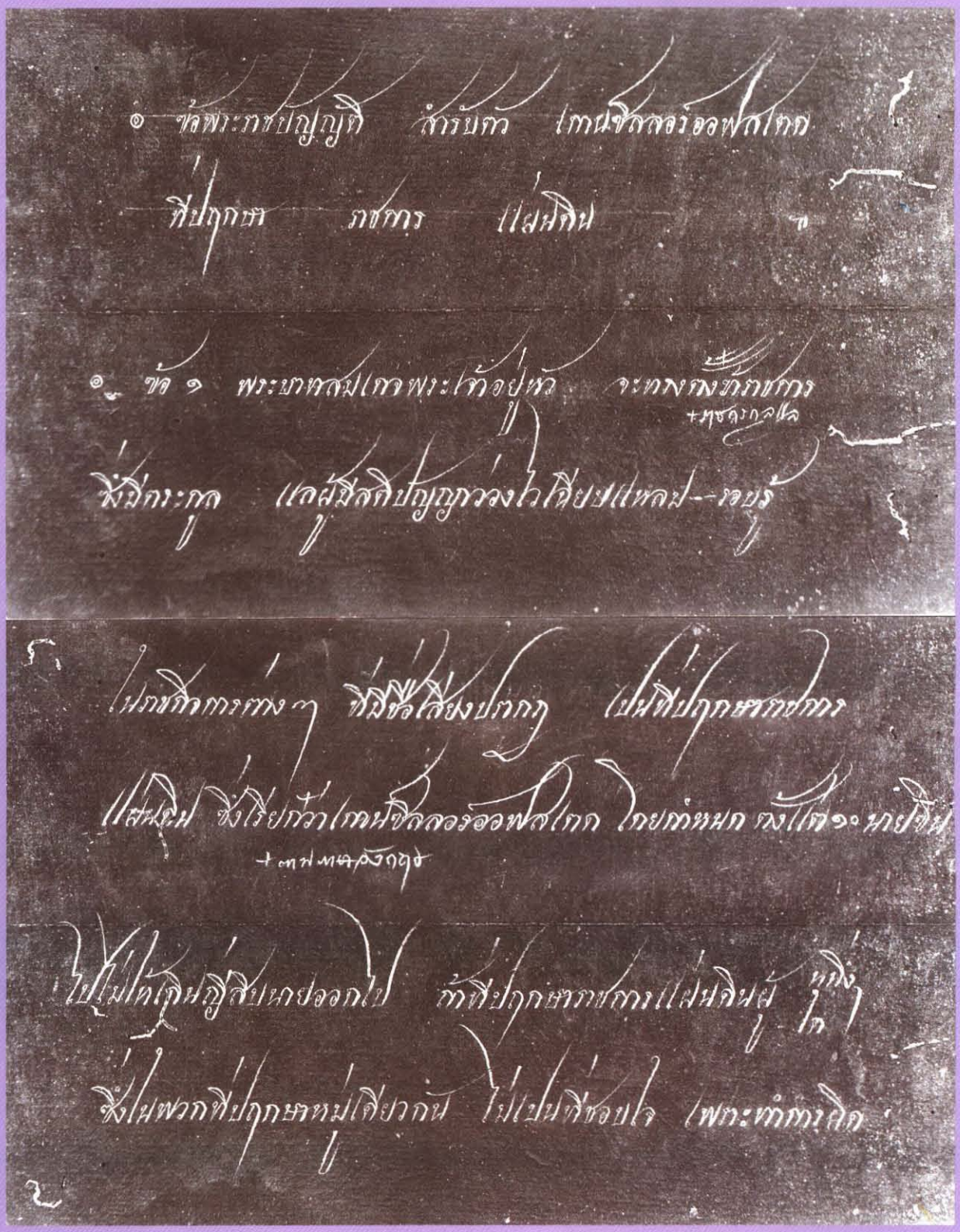
[10]โปรดดูรายละเอียดในบทความ เรื่อง 'เคาน์ซิลลออฟสเตด' (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) ในต่างประเทศ : ความเป็นมาและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ'

[11]โปรดดู 'พระราชบัญญัติเคาน์ซิลลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ในภาคผนวก 1.3

(12)พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, 'พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว', สำนักพิมพ์ เอ็ม บี เอ, พ.ศ. 2536, หน้า 62-63

[13]เป็นพระที่นั่งในพระราชมณเฑียรสถานหมู่พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท

[14]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ผลงานระหว่างปีงบประมาณ 2528-2530, โรงพิมพ์การศาสนา, พ.ศ. 2531, หน้า (35)-(36)



'เคาน์ซิลออฟสเตด' มีผลการดำเนินงานที่เป็นคุณประโยชน์แก่แผ่นดินหลายประการ เช่น

พระองค์ทรงปรึกษาในคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ณ พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2417 ให้มีการออกกฎหมายกำหนดค่าตัวลูกทาสให้สูงสุดในตอนเป็นเด็ก แล้วมีค่าตัวลดลงทุกๆ ปี จนหลุดพ้นเป็นไทได้ จนหมดประเทศเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2448 โดยพระองค์ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเลิกทาส คือพระราชบัญญัติพิกัดเกษียณอายุลูกทาสลูกไทย ประกาศเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2417[15]

พระองค์ทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์โดยมีพระราชกำหนดให้ทุกหน่วยราชการส่งเงินรายได้แผ่นดินเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ [16]

การตัดสินคดีข้อพิพาทระหว่างข้าราชการ (หลวงจัตุรงค์โยธา) กับราษฎร (นายเทศ)[17]

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังไม่เป็นไปตามพระราชประสงค์ เพราะคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังไม่เข้าใจและรู้สึกว่าตนอยู่ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเสนาบดี จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนมาใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงเห็นว่ามีข้อบกพร่องอย่างใด ก็มีพระราชหัตถเลขาและพระราชดำริไปยังเสนาบดีโดยตรง[18] จนกระทั่งพระองค์ได้โปรดเกล้าฯให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตด จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) นั้นเสียใน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437)[19]

3. การปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมายไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า วิธีที่จะลดปัญหาอันเกิดจากสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ชาวต่างประเทศก็คือ การจัดระบบกฎหมายไทยและการศาลไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกยอมรับ พระองค์จึงได้ทรงเร่งปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมายไทยโดยทรงถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับแรกของประเทศ

3.1 การปฏิรูปการศาลไทย

แต่ก่อนที่จะปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2434 และได้จัดระเบียบด้านการศาลของไทยให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิมเพราะชาวต่างประเทศรังเกียจวิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยในขณะนั้นมากกว่ากฎหมายไทย[20]

---

[15]พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (11), หน้า 79

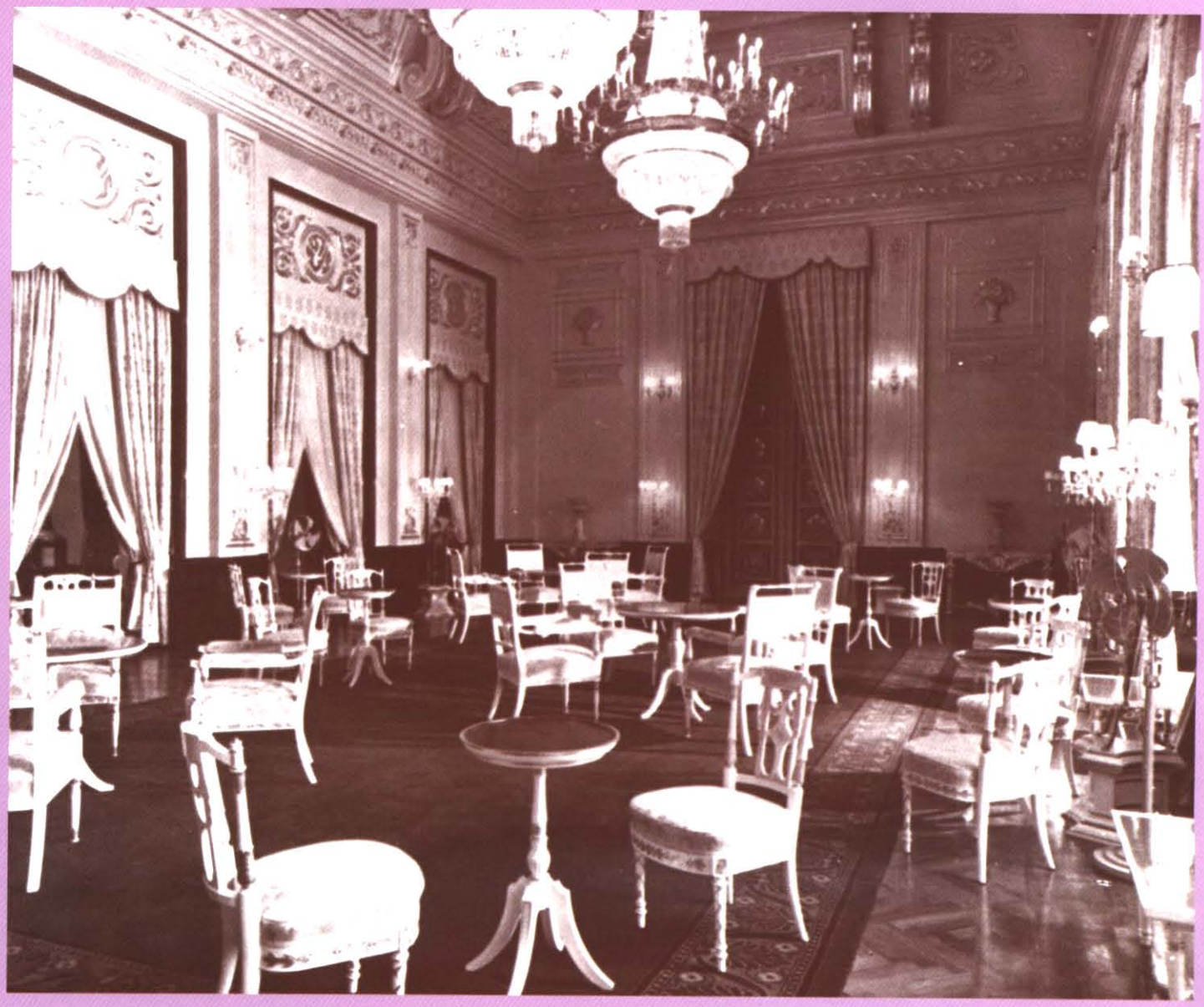
[16]พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (11), หน้า 62

[17]โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 1.6

[18]พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (12), หน้า 63

[19]ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2518, หน้า 16

[20]พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(3), หน้า 57-58



พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุปบัติ

สำหรับการจัดระเบียบศาลในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรวบรวมศาลซึ่งพิจารณาคดีแพ่งของราษฎรและคดีอาญา ซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามศาลในกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรมในด้านงานธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากความบางตอนในตอนต้นของประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมที่ว่า

> *'มีพระบรมราชโองการบานพระบัณฑูรสุรสิงหนาทดำรัสเหนือเกล้าฯสั่งว่าทุกวันนี้* ***คดีของราษฎรซึ่งเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน*** *อยู่ตามโรงศาลต่าง ๆ ทั้งปวงนั้นมีมากขึ้นทุกวันเพราะอาศัยราษฎรพลเมือง มีการค้าขายเกี่ยวข้องพัวพันถึงกันมากขึ้น ประการหนึ่งศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายอยู่หลายกระทรวง ทั้งผู้พิจารณาและผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน.....'*

และความบางตอนในข้อ 5 ของประกาศดังกล่าวที่ว่า

> *'ข้อ 5 ราษฎรที่มีอรรถคดีทุกวันนี้ บางคนก็ไปฟ้อง ณ ศาลหลวง บางคนก็ทำเรื่องราวยื่นต่ออธิบดีเจ้ากระทรวงศาลต่าง ๆ ..... เพราะฉะนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมรับฟ้องขึ้นในกระทรวงยุติธรรมอีกกรม 1 สำหรับรับฟ้อง และเรื่องราวทั้งปวงของราษฎรที่จะเกิดขึ้นใหม่ ให้ผู้ประทับฟ้องประทับไปยังศาลทั้ง 7 นั้น ให้ถูกต้องด้วยพระธรรมนูญ และ****ตามรูปความที่เป็นแพ่งหรืออาญา*** *มิให้ประทับตามความเป็นพิเศษแห่งบุคคลดังเป็นมาแล้วแต่เดิม แลห้ามมิให้ราษฎรที่มีอรรถคดีไปทำเรื่องราวยื่นอธิบดีเจ้ากระทรวง แลกรมอื่น ๆ เว้นไว้แต่เรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องกล่าวด้วยเรื่องในกระทรวงนั้น ๆ'*

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารงานธุรการของศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วน 'คดีปกครอง' ซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงและกรมต่าง ๆ นั้น ราษฎรยังคงต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดีและเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินแทนองค์พระมหากษัตริย์

3.2 การปฏิรูประบบกฎหมายไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มต้นการปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามหลักกฎหมายของประเทศตะวันตกอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2440 โดยทรงเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้เคยถูกประเทศตะวันตกบีบบังคับให้ทำสนธิสัญญาให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนชาติของประเทศตะวันตกมาแล้วนั้นได้แก้ปัญหาจนสามารถปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบตะวันตก ดังนั้น พระองค์จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯให้หาผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากต่างประเทศเข้ามารับราชการหลายคน เช่น นายโรแลง ยัคแมงค์ (Rolin Jacquemyns) นายริชาร์ด เกิกแปตริก (Richard Kirkpatrik) ซึ่งเป็นชาวเบลเยี่ยมทั้งสองคน และนายโตกิจิ มาเซา (Tokichi Masao) ซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่น[21]

---

[21] พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(3), หน้า 57-59

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศตะวันตกที่อยู่ในข่ายการพิจารณาที่จะใช้เป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในขณะนั้นมีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) ของอังกฤษ และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายในภาคพื้นทวีปยุโรป (Civil Law System)

บรรดาประเทศตะวันตกที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญายกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของประเทศเหล่านั้นส่วนใหญ่จะใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย แต่ประเทศอังกฤษก็เป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางการเมือง ทางวัฒนธรรม และทางกฎหมายต่อประเทศไทยมากที่สุดในขณะนั้น โดยในขณะนั้นศาลไทยได้ใช้หลักกฎหมายของอังกฤษอยู่แล้วหลายลักษณะด้วยกัน อีกทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการอบรมศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษหลายท่าน โดยเฉพาะพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ในขณะนั้นก็ทรงสำเร็จการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ พระองค์จึงได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้ระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งพระองค์ทรงมีความชำนาญเป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปในทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย[22] ดังนั้น พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย[23] และใน พ.ศ. 2440 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง อันมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธาน ให้มีหน้าที่ตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญา[24]

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าควรใช้ระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่าระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษนั้นทำให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่ทรงพอพระหฤทัยและไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมาย[25]

ต่อมารัฐบาลฝรั่งเศสได้แนะนำให้ประเทศไทยจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการ ซึ่งรัฐบาลไทยได้แต่งตั้งนายยอร์ช ปาดู (Georges Padoux) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสไว้ในตำแหน่ง 'ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย' (Legislative Adviser) ใน พ.ศ. 2447 ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีตำแหน่งที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

---

[22]กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข 1/1 รายงานกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

[23]คณะกรรมการจัดงานวันเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, กระทรวงยุติธรรม,'การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยมหาราช', พ.ศ. 2510, หน้า 15-16

[24]Report on the Proposed Penal Code for the Kingdom of Siam, submitted to His Royal Highness Prince Rajburi Direckrit, Minister of Justice, by the Legistative Adviser, 1906, p.5

[25]เอกสารที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (22)

นายยอร์ช ปาดู ได้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย คือ 'กฎหมายลักษณะอาญา' จนแล้วเสร็จและนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จกลับพระนครใน พ.ศ. 2450 ซึ่งพระองค์ทรงตรวจแก้ไขด้วยพระองค์เองอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ทรงปรึกษากับรัฐมนตรีสภาแล้ว ได้ทรงโปรดเกล้าฯให้ประกาศใช้เป็น 'กฎหมายลักษณะอาญา' ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451[26]

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและทรงเป็นผู้ทำการปฏิรูประบบกฎหมายไทย พระองค์จึงทรงสมควรได้รับการเทอดพระเกียรติให้เป็น 'พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน'

---

[26]กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 5 หมายเลข ย 23/9 หนังสือนายเจมส์ เวสเตนการ์ด ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปราการ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



อาคารที่ทำการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตด' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537)

'เคาน์ซิลออฟสเตด' (Council of State) เป็นชื่อเรียกสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งถือกำเนิดมาจากกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ลักเซ็มเบอร์ก อิตาลี กรีซ ฯลฯ โดยสถาบันดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจาก 'สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์' (Curia Regis หรือ Conseil du Roi)ของประเทศดังกล่าว ซึ่งต่อมาบางประเทศก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาเป็นระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ แต่ก็ยังคงรักษาสถาบันดังกล่าวไว้โดยเปลี่ยนชื่อเรียกมาเป็น 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' (le Conseil d'Etat หรือ the Council of State)[1]

สถาบัน 'เคาน์ซิลออฟสเตด' ของกลุ่มประเทศดังกล่าวนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร[2] และประการที่สอง พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ[3]

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นในรูปแบบเดียวกันกับ 'เคาน์ซิลออฟสเตด' ของต่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว

1. การจัดตั้ง 'เคาน์ซิลออฟสเตด' ขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในอดีตที่ผ่านมาก่อนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยังไม่มีสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง

สำหรับงานด้านการร่างกฎหมายนั้นในสมัยก่อนประเทศไทยยังไม่มีองค์กรกลางด้านการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ การตรากฎหมายในสมัยนั้นมักจะกระทำต่อเมื่อมีคดีเกิดขึ้นในเรื่องที่กฎหมายซึ่งมีอยู่

---

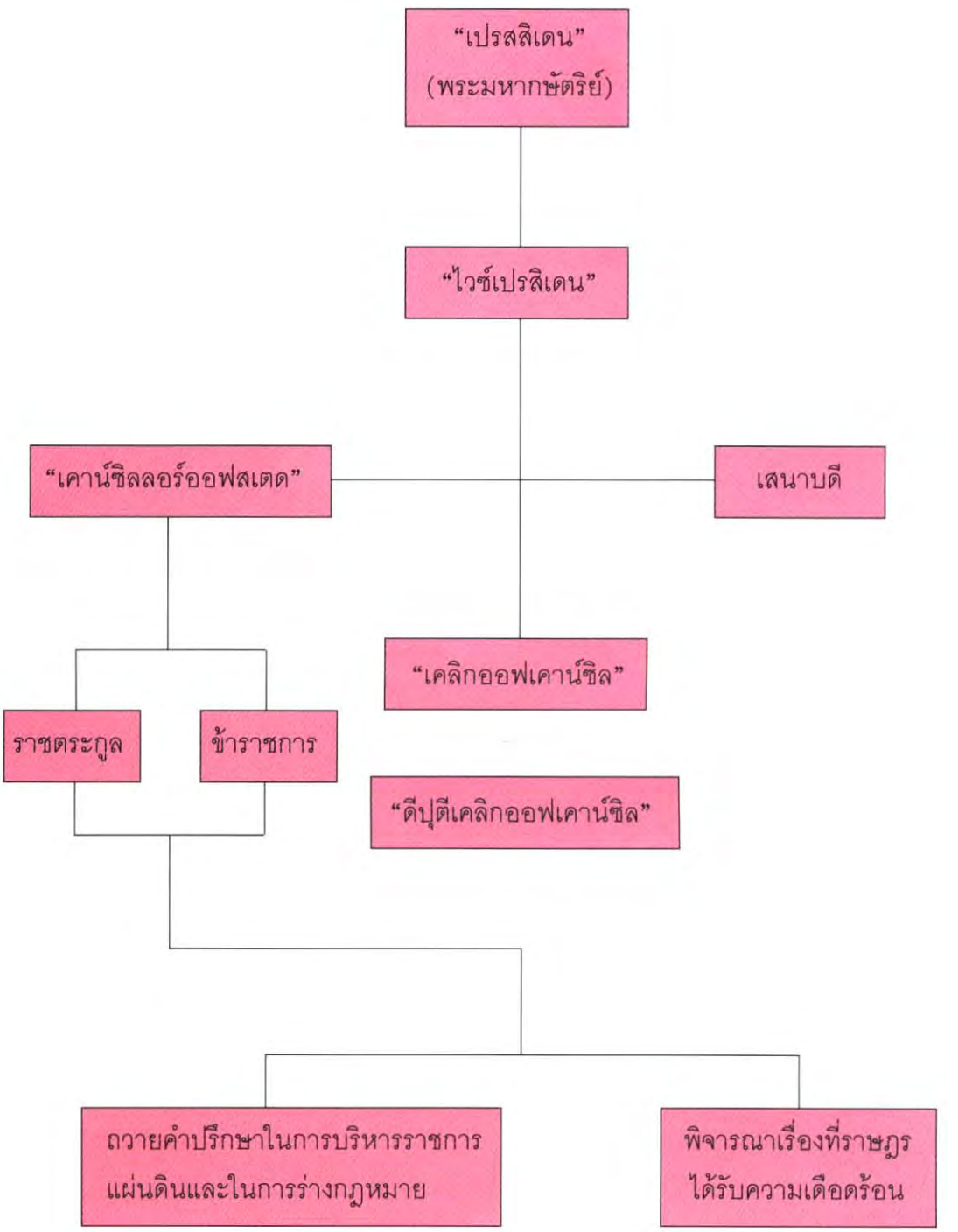
[1]โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง "คาน์ซิลออฟสเตด' (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) ในต่างประเทศ : ความเป็นมาและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ '

[2]ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมือง การปกครองของประเทศดังกล่าว

[3]โปรดดูรายละเอียดใน 'รายงานการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยี่ยมของ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ระหว่างวันที่ 2 – 9 มีนาคม 2537' ในภาคผนวก 6.1 และ 6.2

แผนภูมิหมายเลข 1

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ "เคาน์ซิลออฟสเตด" ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2417



ในขณะนั้นมิได้มีบทบัญญัติรองรับไว้ ส่วนวิธีการร่างกฎหมายนั้น บางครั้งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้อาลักษณ์เป็นพนักงานเรียงข้อความขึ้น เมื่อร่างเสร็จแล้ว พระองค์ก็ทรงนำมาตรวจแก้ด้วยพระองค์เอง แล้วทรงประกาศใช้บังคับเป็นเรื่อง ๆ ไป

ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วหรือเป็นที่ยุ่งยากซับซ้อนไม่สะดวกแก่การพิจารณาคดี พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ประชุม 'ลูกขุน ณ ศาลา' ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ และ 'ลูกขุน ณ ศาลหลวง' ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการเพื่อให้ตรวจชำระกฎหมายโดยให้ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมแล้ว และให้จัดระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เป็นหมวดหมู่และมาตราการชำระกฎหมายนี้ได้กระทำกันเป็นครั้งคราว ในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงมีพระบรมราชโองการใน พ.ศ. 2337 ให้ชำระกฎหมายทั้งหมด ซึ่งต่อมาเรียกกฎหมายที่ชำระในครั้งนั้นว่า 'กฎหมายตราสามดวง'[4]

จนกระทั่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงขึ้นในประเทศไทยโดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ตรา 'พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ขึ้นในปี พ.ศ. 2417

'เคาน์ซิลออฟสเตด' ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นประธาน และประกอบด้วยราชตระกูลและข้าราชการที่ทรงแต่งตั้งขึ้นจำนวน 10-20 คน[5] และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย กับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน[6]

'เคาน์ซิลออฟสเตด' ดังกล่าวข้างต้นมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของประเทศฝรั่งเศส[7] ประเทศเนเธอร์แลนด์[8] และกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ไม่มีสถาบันดังกล่าว

2. การจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต่อมาประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้ทันสมัยเพื่อขอยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ทำไว้กับต่างประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นหลายคณะ และมีการแต่งตั้งนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสให้ดำรงตำแหน่งเป็น 'ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย' ใน พ.ศ. 2447 เพื่อเป็นการสนองข้อเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศสในการที่จะ

---

[4]พระยานิติศาสตร์ไพศาล, 'ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย', พ.ศ. 2502, หน้า 114-115

[5]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 1

[6]โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง 'พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และปฏิรูประบบกฎหมายไทย)'

[7]โปรดดูรายละเอียดในเอกสารที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (3)

[8]โปรดดูรายละเอียดในเอกสารที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (1)

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961126530

ยอมแก้ไขสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯประกาศตั้ง 'กรมร่างกฎหมาย' ขึ้นใน พ.ศ. 2466 ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีหน้าที่ชำระประมวลกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยตรงขึ้นในประเทศไทย

กรมร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นหน่วยงานบริหารโดยทั่วไป คือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเฉพาะเรื่อง (ad hoc committee) เป็นครั้งคราว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสถาบันที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งและไม่มีระเบียบการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2475 ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นต่อ 'คณะกรรมการราษฎร' โดยตรงเพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้กรมร่างกฎหมายเป็นกรมอิสระที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

3. การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใน พ.ศ. 2476

3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ [9] ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)ของฝรั่งเศส ดังปรากฏจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2476 (วิสามัญ) วันพุธ ที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ดังนี้

> *'หลวงประดิษฐมนูธรรม แถลงว่า เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องค้างมาตั้งแต่รัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นภายหลังพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วว่า* ***เราจะยกฐานะของกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองอย่างที่เขาได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ*** *ความคิดอันนั้นมาภายหลังนี้ เราก็ได้กลับนำมาใช้อีกในเวลาปัจจุบันนี้ คือ เรามีประสงค์อยากให้มีคณะกรรมาธิการคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่จัดร่างกฎหมาย สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ทั่วไปจะให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญอยู่ อะไรที่เราเรียกว่า คดีปกครอง เวลานี้เรายังไม่มีกฎหมายวางไว้ เราเพียงแต่ทำเช่นนี้ให้เป็นรูปขึ้นว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นคดีปกครองที่จะให้ว่ากล่าวทางคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการ*

---

[9]ปรากฏตามเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ผู้ที่กำหนดหลักการ คือ นายปรีดี พนมยงค์ โดยให้พระสารสาสน์ประพันธ์ เป็นผู้ยกร่าง และปรึกษาหารือกับที่ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศส คือ นายเรอเน่ กียอง (Rene Guyon)

กฤษฎีกาก็มีหน้าที่ต่อไป ถ้ายังไม่มีกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่กฎหมาย หน้าที่ปกครองจะทำเมื่อมีกฎหมายอีกอันหนึ่ง ตลอดจนวิธีการพิจารณาที่ศาลปกครอง ***ที่เราใช้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ก็เพราะสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่าศาลปกครองแล้ว อาจเปิดช่องให้เขามีหนทางเกี่ยวข้องได้ แต่ความจริงถึงแม้ว่าจะเรียกตรง ๆ ก็เกี่ยวข้องไม่ได้ แต่เพื่อป้องกันไม่เปิดโอกาสให้เขายื่นมือเข้ามา เราจึงให้นามว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา*** *วิธีนี้เราประสงค์อยากให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมจริง ๆ ถ้าคำสั่งการปกครองเป็นคำสั่งผิดแล้ว มีหนทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมัน เขาทำกันคือ เขาไม่เกรงขามอันใด ทำผิดแล้วยอมรับผิด นอกจากนั้น มีรายละเอียดที่ว่า ควรมีกรรมการชนิดใดบ้างและผู้ที่จะตั้งเป็นกรรมการนั้น จะมีคุณสมบัติอย่างไร....*[10]

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' ขึ้นโดยให้โอนงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

3.2 การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง

(ข) กรรมการกฤษฎีกา

(ค) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา[11]

(1) การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการกฤษฎีกา

(ก) กรรมการร่างกฎหมาย

กรรมการร่างกฎหมายนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี [12]

กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

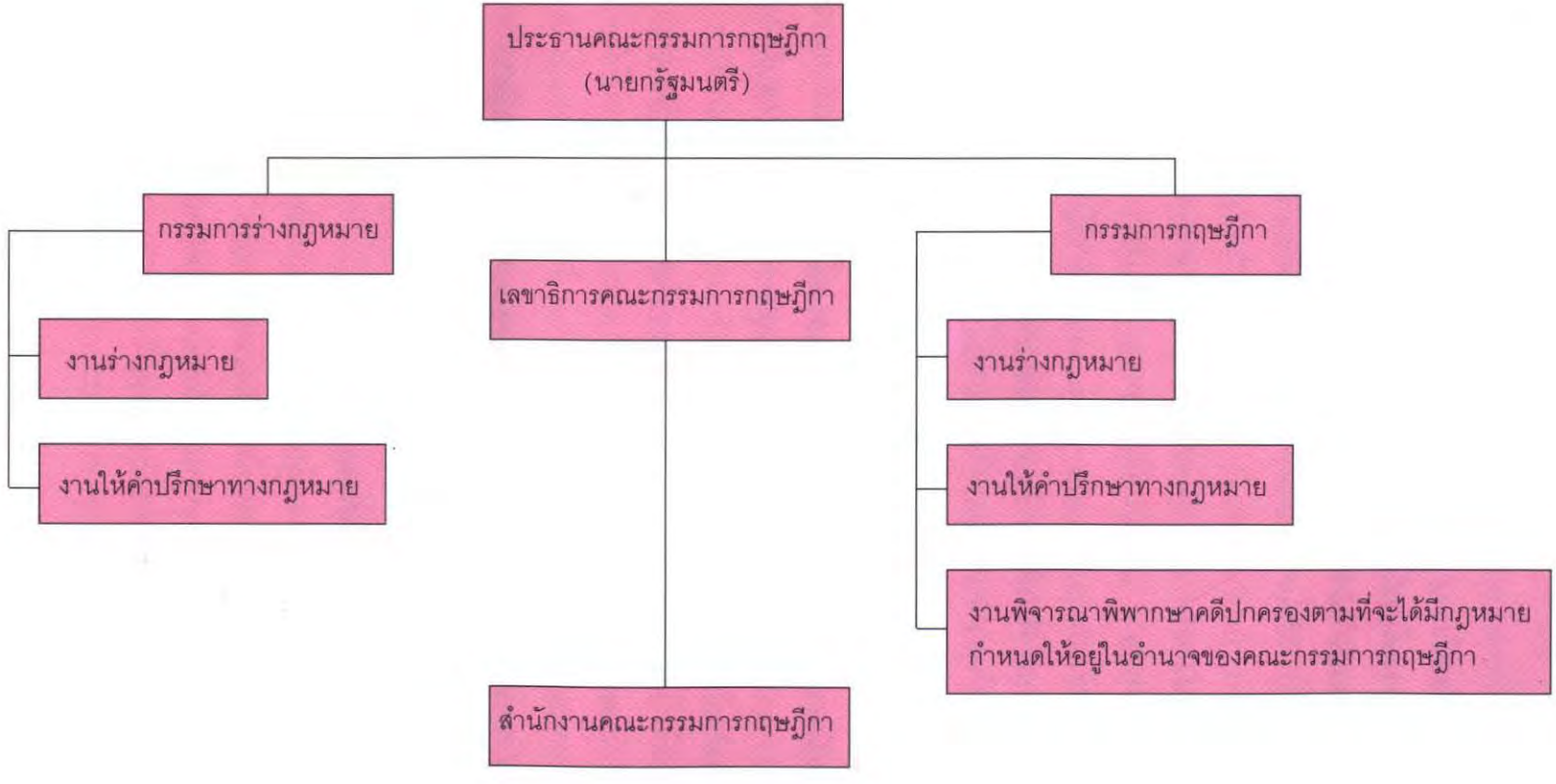
---

[10]รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2476, หน้า 784-785 และเอกสารในภาคผนวก 2.1

[11]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 2

[12]พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มิได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายไว้ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายไว้ 4 ปี

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476



(ข) กรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ

กรรมการกฤษฎีกาสามัญนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการกฤษฎีกาวิสามัญนั้นได้แก่รัฐมนตรีทุกคน

กรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการร่างกฎหมาย กับมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา[13]

(2) บทบาทและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยรับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี)

3.3 ข้อขัดข้องของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองได้ เพราะจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดว่าคดีประเภทใดบ้างเป็น 'คดีปกครอง' และคดีปกครองประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาด้วย[14]

รัฐบาลได้ยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. ....[15] และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....[16] เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกใน พ.ศ. 2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

---

[13]โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในภาคผนวก 2.2

[14]โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 2.3 และ 2.4

[15]โปรดดูภาคผนวก 2.5

[16]โปรดดูภาคผนวก 2.6

จากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. .... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย ซึ่งในที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้ง 'คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์' ขึ้นอีกคณะหนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหน่วยธุรการอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองจึงระงับอยู่เรื่อยมา ที่เป็นเช่นนี้ ดร.เดือน บุนนาค ได้เคยกล่าวไว้ว่า อุปสรรคเป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนมากได้รับการอบรมและมีความนึกคิดตามหลักของกฎหมายอังกฤษซึ่งถือว่าเรื่องการพิจารณาคดีแล้วมีแต่ศาลยุติธรรมแห่งเดียวที่จะมีอำนาจ การตั้งศาลปกครองขึ้นเกรงว่าจะเป็นการจัดตั้งศาลที่สองและอาจขัดแย้งกันได้ เรื่องจึงยุ่งกันอยู่ จะปรับให้ลงรอยกลมเกลียวกันได้ต้องใช้เวลานาน[17]

เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีแต่กรรมการประเภทเดียวคือกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งได้ทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารตลอดมา

4. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2522

4.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2476 ถึงปี พ.ศ. 2522

(1) ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2495)

ในระยะที่หนึ่งนี้ยังมีความเข้าใจที่ปะปนกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา และ 'หน่วยธุรการ' ของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมิได้กล่าวถึง 'หน่วยธุรการ' ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเอาไว้ด้วย ส่วนการจัดตั้ง 'หน่วยธุรการ' ของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ไปกำหนดไว้ ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติให้ 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการคณะกรรมการกฤษฎีกาในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2484 แบ่งส่วนราชการ 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' ออกเป็นกองซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติให้ 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' มีฐานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ปะปนกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา และ 'หน่วยธุรการ' ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[17]นายเดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, พ.ศ. 2500, หน้า 46-47

(2) ระยะที่สอง (พ.ศ. 2495 – พ.ศ. 2522)

ในระยะที่สองนี้เริ่มมีการแบ่งแยกฐานะกันชัดเจนขึ้นระหว่าง 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' (สถาบันอิสระ) กับ 'สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา' (หน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่กล่าวถึง 'สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา' แทนการกล่าวถึง 'คณะกรรมการกฤษฎีกา'

หลังจากนั้นจึงได้มีการแบ่งแยกฐานะกันระหว่าง 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' ซึ่งเป็นสถาบันอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 กับ 'สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา' ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

4.2 การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2476 ถึงปี พ.ศ. 2522

ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น (พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2522) การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปในลักษณะของหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายในสมัยนั้นกระทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าในตอนท้ายของช่วงเวลานี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้รับมอบหมายให้ทำงานร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็น 'ร่างกฎหมายแบบ' (ร่างกฎหมายที่มีแบบอย่างของการร่างไว้แล้ว) มากขึ้น แต่การปฏิบัติงานร่างกฎหมายโดยสำนักงานฯในช่วงนี้ก็ยังไม่เป็นระบบนัก

5. การปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2522

5.1 แนวความคิดที่เป็นที่มาของการปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ในฐานะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการ และหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มาเป็นเวลาหลายสิบปี สำนักงานฯได้มีโอกาสรับทราบปัญหาข้อขัดข้องทางบริหารของฝ่ายปกครองในรูปของการขอคำปรึกษาทางกฎหมายและในรูปของการเสนอขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาโดยตลอด และสำนักงานฯได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ประสบการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศจนได้ข้อยุติดังต่อไปนี้

(1) สภาพการบริหารงานของประเทศไทยในปัจจุบันยังขาดการกำหนด 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ'ระเบียบต่าง ๆของทางราชการที่มีอยู่ในขณะนี้มักจะเป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง แต่ขณะนี้แทบจะกล่าวได้ว่าทางราชการยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงมักจะพึ่ง 'ตัวบทกฎหมาย' ซึ่งมักจะกำหนดแต่เฉพาะในหลักใหญ่ ๆ เท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงประสบปัญหาทั้งสองด้านพร้อมกัน คือบางกรณีทางราชการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ตายตัวเกินไปโดยไม่ปล่อยดุลพินิจไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ แต่ตรงกันข้าม ในบางกรณีทางราชการก็ปล่อยดุลพินิจไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการมากเกินไปจนปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือโดยทุจริตได้

(2) วิธีการแก้ไขปัญหาทางบริหารของประเทศไทยจึงควรจะหาวิธีสร้าง 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' ขึ้นโดยเร็ว โดยให้เป็นระเบียบแบบแผนที่เหมาะสมกับสภาพของงานราชการในแต่ละประเภทและในทุกระดับเจ้าหน้าที่ จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาขึ้นเป็น 'หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครอง' หรือที่เรียกโดยย่อว่า'หลักกฎหมายปกครอง'

(3) ตามสภาพการบริหารของประเทศไทยในขณะนี้ ผู้ที่จะกำหนด 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' ได้อย่างเหมาะสมที่สุดควรจะเป็นฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาทางบริหารได้ดี และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในงานบริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทยอยู่แล้ว นอกจากนั้น การสร้างและการพัฒนา 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' ควรจะต้องกระทำโดยอาศัยระบบการรับข้อมูล (Feedback) จากปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในทางปฏิบัติจากการร้องทุกข์ของราษฎรและการขอคำปรึกษาทางกฎหมาย จากส่วนราชการและการสร้าง 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' ก็ไม่สามารถกำหนดให้ตายตัวและให้ครอบคลุมปัญหาทุกปัญหาได้โดยการกำหนดเพียงครั้งเดียวหรือกำหนดได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ระเบียบแบบแผนที่จะกำหนดขึ้นนั้นจะต้องสามารถแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารของประเทศได้อย่างทันต่อเหตุการณ์อีกด้วย วิธีการสร้างระเบียบแบบแผนดังกล่าวที่เหมาะสมที่สุดคือการทำเป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนการสร้างสภาพบังคับ (Sanction) เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีนั้นควรทำโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ทั้งนี้ โดยมีการจัดองค์กรและจัดระบบการกลั่นกรองและการติดตามผลงานได้ตามสมควร

(4) รูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรในการสร้าง 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' ที่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุดก็คือ รูปแบบของสภาแห่งรัฐ (The Council of State หรือ Le Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศไทยมีระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) แบบเดียวกับระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มีระบบการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) ที่คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของฝรั่งเศส และมีสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ประเทศไทยจึงน่าจะนำรูปแบบการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองเพื่อสร้าง 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' และพัฒนาให้เป็นสถาบันที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองต่อไปได้อย่างเหมาะสมที่สุด

การที่ประเทศฝรั่งเศสสามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาในทางบริหารได้เป็นอย่างดีนั้นเป็นเพราะฝรั่งเศสได้จัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นโดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารกับในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีโอกาสได้รับทราบและเข้าใจปัญหาทางบริหารต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีและเกิดความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองขึ้นจนสามารถพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างเหมาะสม แต่ในระยะต้นของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (พ.ศ. 2342 - พ.ศ. 2415) นั้น สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเองโดยมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาคดีปกครองและเสนอแนะคำวินิจฉัยให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารพิจารณากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ ต่อเมื่อคำวินิจฉัยที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะได้รับการยอมรับนับถือ

ทั้งจากฝ่ายบริหารและจากประชาชนว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางบริหารและให้ความคุ้มครองต่อประชาชนได้อย่างเหมาะสมแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ออกกฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แก่สภาแห่งรัฐในที่สุดใน พ.ศ. 2415

โดยแนวความคิดและเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่ โดยกำหนดแผนงานและขั้นตอนของการพัฒนาการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับแผนงานและขั้นตอนของการสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

5.2 การปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

(1) การปรับปรุงการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้ปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่ โดยนำเอา 'คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์' ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้เป็น 'กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์' ซึ่งเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อแทนที่ 'กรรมการกฤษฎีกา' ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) 'กรรมการร่างกฎหมาย'

(ข) 'กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์'

(3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[18]

(1.1) กรรมการร่างกฎหมาย

สำหรับกรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอีกก็ได้

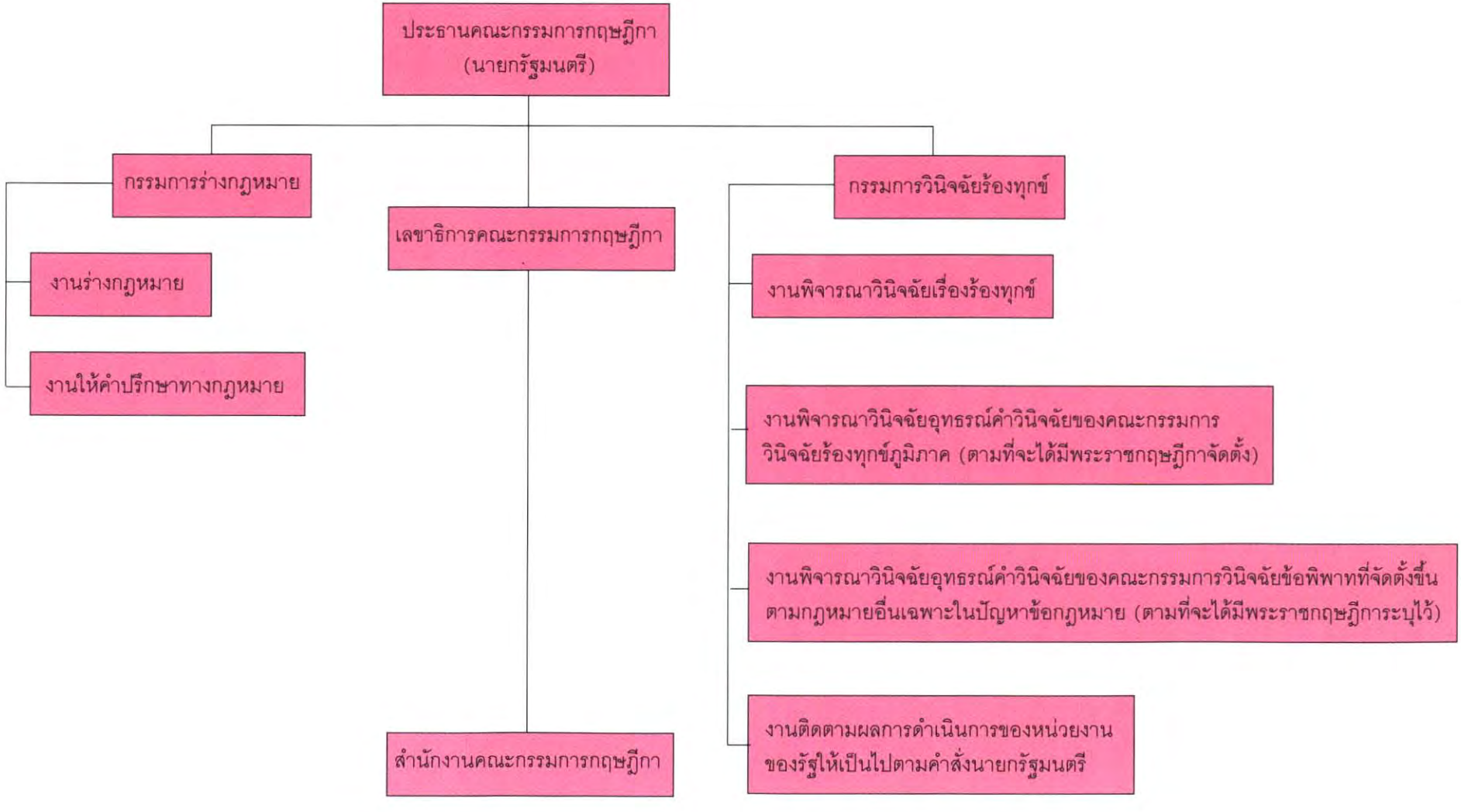
(1.2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความ

---

[18]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 3

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522



เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ซึ่งสูงกว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการร่างกฎหมาย) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอีกก็ได้

(2) การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2.1) กรรมการร่างกฎหมาย

สำหรับกรรมการร่างกฎหมายนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

(2.2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ 'คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์' ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่ต่างจากอำนาจหน้าที่ของ 'กรรมการกฤษฎีกา' ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในแง่ที่ว่า กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ด้วยตนเองเหมือนกับกรรมการกฤษฎีกา โดยมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาคดีของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามแต่จะเห็นสมควร

(3) การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

(3.1) เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

(ก) คดีปกครองเป็นคดีที่คู่ความมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

คดีปกครอง (เรื่องร้องทุกข์) เป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้นคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยคู่ความฝ่ายที่เป็นทางราชการย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน นอกจากนั้นเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ก็มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการหากใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้ว เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่นิยมใช้กันอยู่ในต่างประเทศ จึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

(ข) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด

คดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยรัฐอาจจะถูกศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และคำพิพากษาของศาลอาจมีผล

กระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงได้ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม และอียิปต์ และแม้แต่ศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปก็ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี 'พนักงานคดีปกครอง' (Commissaire du Gouvernement หรือ Avocat General) เป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวน การสรุปสำนวน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดย 'พนักงานคดีปกครอง' จะเป็นผู้เสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว

(3.2) แนวทางในการสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มี 'พนักงานคดีปกครอง' ดังกล่าวข้างต้นนั้น เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่การจัดตั้งระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยในทันทีทันใดนั้นย่อมประสบปัญหาหลายประการเพราะเป็น 'ของใหม่' ที่ยังไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยและยังมีปัญหาในเรื่องแนวความคิดและความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องอีกด้วย กรณีจึงต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยมีขั้นตอนในการสร้างและพัฒนาที่เหมาะสม

(ก) การสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย ควรเริ่มต้นด้วยการใช้ 'ระบบร้องทุกข์'

การสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ควรเริ่มต้นจาก 'ระบบร้องทุกข์'ซึ่งเป็นระบบที่ผสมผสานกันระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาลกล่าวคือ 'ระบบร้องทุกข์' มีวิธีพิจารณาคดีที่แน่นอนแบบวิธีพิจารณาคดีของศาล แต่การแก้ไขเยียวยาทุกข์นั้นใช้วิธีการสั่งการทางบริหารซึ่งฝ่ายบริหารสามารถสั่งการได้กว้างขวางกว่าการพิพากษาของศาลซึ่งถูกจำกัดโดยหลักที่ว่าศาลจะพิพากษาเกินคำฟ้องไม่ได้และจะต้องพิพากษาตามกฎหมายเท่านั้น

(ข) วิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะสร้างขึ้นควรปรับตัวได้โดยไม่ยาก

คดีปกครองนั้นอาจแยกย่อยออกไปได้เป็นหลายประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญาของทางราชการและคดีเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยของข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งคดีปกครองแต่ละประเภทนั้นอาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสามารถทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ของคดีปกครองของไทยได้ก็ต่อเมื่อได้เริ่มดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์ไปแล้วระยะหนึ่ง และได้ทำการวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ประเภทต่าง ๆ แล้วว่าเรื่องร้องทุกข์ประเภทใดบ้างที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง และควรจะแยกประเภทของคดีปกครองตลอดจนกำหนดวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาสำหรับคดีปกครองแต่ละประเภทอย่างไรจึงจะเหมาะสม

นอกจากนี้ การที่จะนำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในประเทศไทยนั้นย่อมจะต้องมีการทดลองและทดสอบกันเสียก่อนด้วย หากวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นยังมีข้อบกพร่องหรือมีส่วนที่ปฏิบัติไม่ได้ ก็ควรจะต้องแก้ไขปรับปรุงได้โดยไม่ยากนัก

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงกำหนดวิธีพิจารณาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ส่วนวิธีพิจารณาที่อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายก-

รัฐมนตรี) เป็นผู้กำหนดในรูปของ 'ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์' ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาได้โดยไม่จำต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ

5.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจัดองค์กรที่แยก 'สถาบัน' (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ออกจาก 'หน่วยธุรการ' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) นั้น ทำให้สำนักงานฯสามารถวิเคราะห์และประเมินผลงานที่สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้โดยอิสระจากคณะกรรมการฯและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจ วินิจฉัยของคณะกรรมการฯโดยสำนักงานฯจะทำหน้าที่เป็น 'ตัวเชื่อม' ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี)

การปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(ก) สำนักงานฯสามารถแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการเฉพาะรายได้

(ข) สำนักงานฯสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของประชาชนและการขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกำหนด 'ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ' เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับทุกข์จากกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ หรือจากการปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของทางราชการอีกต่อไปในอนาคต

(ค) สำนักงานฯสามารถฝึกอบรมสร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่นิติกรของสำนักงานฯเพื่อให้เป็นนักกฎหมายที่มีความรู้ทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนเผยแพร่หลักกฎหมายปกครองและคำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แก่เจ้าหน้าที่ของทางราชการเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไปได้

6. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน

6.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปัจจุบันแยกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการต่าง ๆ และงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการเอง

(1) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการต่าง ๆ

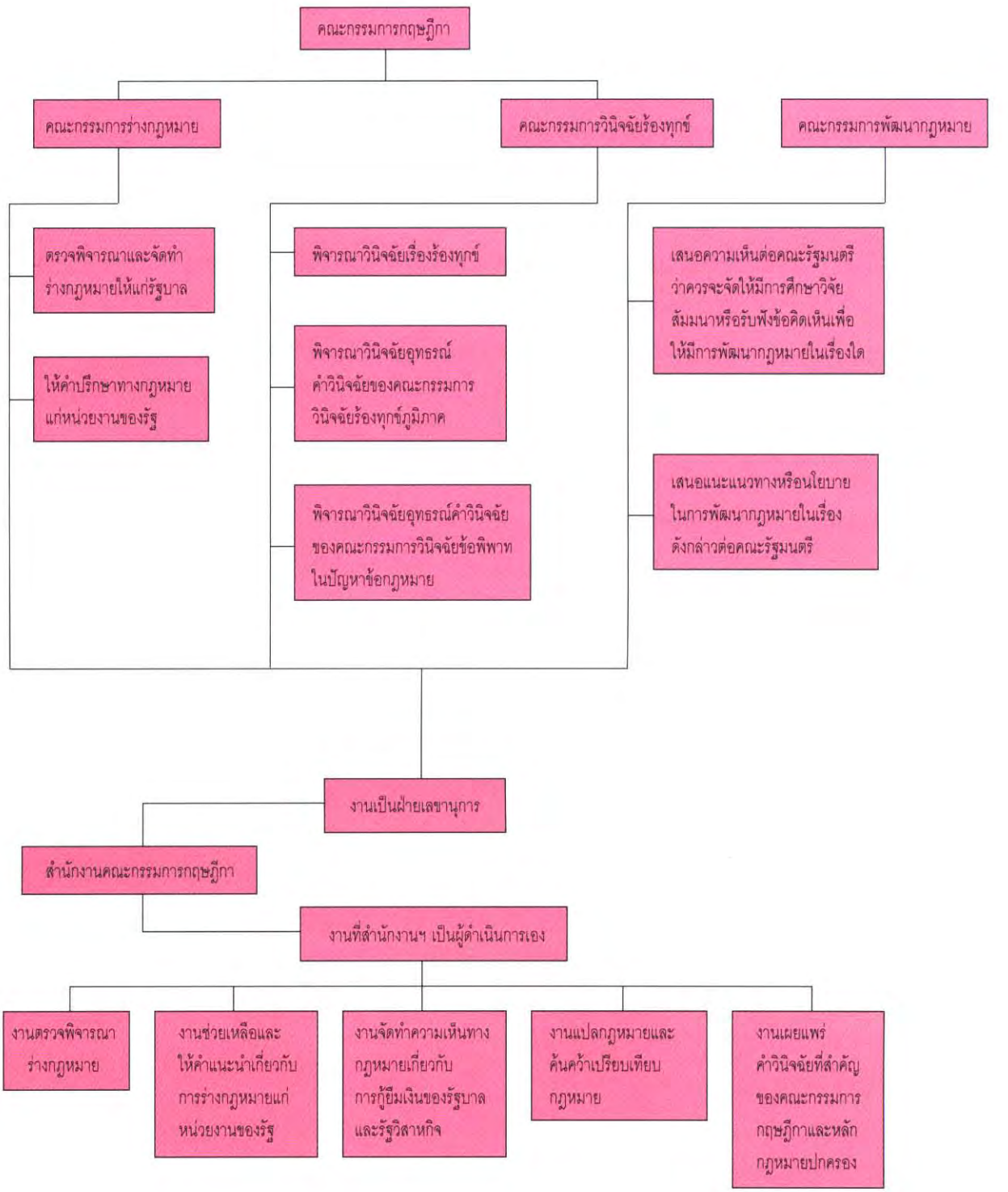
ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายต่าง ๆ

(ก) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการร่างกฎหมาย

กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาลและรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

แผนภูมิหมายเลข 4

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534)



ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้นิติกรของสำนักงานฯทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 8 คณะ เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการร่างกฎหมาย

(ข) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆในแต่ละขั้นตอนของวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีนิติกรของสำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 5 คณะ และปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตั้งแต่ในขั้นตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ การสอบสวนและสรุปสำนวน การเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น การจัดทำคำวินิจฉัย การเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

(ค) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่า ควรจะจัดให้มีการศึกษาวิจัย สัมมนา หรือรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงาน หรือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเสนอแนะแนวทาง หรือนโยบายในการพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ในการดำเนินงานพัฒนากฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขากฎหมายต่าง ๆ ขึ้น 7 คณะ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วยเช่นกัน[19]

(ง) งานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายต่าง ๆ

ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายขึ้น 4 คณะ คือ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนและบริษัท) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการดังกล่าว และให้ทำการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

---

[19]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 4

(2) งานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการเอง

นอกจากงานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางกฎหมายต่าง ๆ ได้เองอีกหลายประการ ที่สำคัญคือ

(ก) งานจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรดำเนินการเองเพื่อความรวดเร็ว

(ข) งานช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

(ค) งานจัดทำความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

(ง) งานแปลกฎหมายและค้นคว้าเปรียบเทียบกฎหมาย

(จ) งานจัดพิมพ์และเผยแพร่คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

6.2 โครงสร้างการแบ่งงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) การแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537 ออกเป็น 5 กอง คือ

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองกฎหมายไทย
3. กองกฎหมายต่างประเทศ
4. กองยกร่างกฎหมาย
5. กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์

(2) หน่วยงานอื่นที่ไม่สังกัดกอง

นอกจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีส่วนราชการระดับกองต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเพื่อรองรับงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว งานเกี่ยวกับคณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งสำนักงานฯต้องรับผิดชอบโดยตรง (ในฐานะฝ่ายเลขานุการนั้น) ปัจจุบันงานนี้มิได้กำหนดส่วนราชการระดับกองไว้รองรับแต่กำหนดเนื้องานและตำแหน่งผู้รับผิดชอบงานไว้ในส่วนกลางที่ไม่สังกัดกองดังต่อไปนี้

(ก) ฝ่ายงานคณะกรรมการร่างกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 70 ท่าน กรรมการร่างกฎหมายจะประชุมปรึกษาหารือกันเป็นองค์คณะ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็น 8 คณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้นิติกรของสำนักงานฯ ปฏิบัติหน้าที่เป็น 'เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย' และผู้ช่วยเลขานุการฯเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้นโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 'กรรมการร่างกฎหมายประจำ' (นิติกร 10) รองเลขาธิการฯ และเลขาธิการฯตามลำดับ

(ข) ฝ่ายงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 34 ท่าน จะต้องร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออกเป็น 5 คณะ

ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีนิติกรของสำนักงานฯ 5 ชุดอันประกอบด้วย 'เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์' 'ผู้ช่วยเลขานุการฯ' และ 'พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน' เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ละองค์คณะ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 'กรรมการร่างกฎหมายประจำ' รองเลขาธิการฯ และเลขาธิการฯตามลำดับ

6.3 หน้าที่ความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ

(1) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและราชการที่มิได้แยกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(ก) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการ งานเลขานุการ งานแผนงาน และงานประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ง) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(จ) จัดวางระบบการสำรวจ การจัดเก็บ การประมวลผล และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นศูนย์กลางในการให้บริการข้อมูลด้านกฎหมาย

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(2) กองกฎหมายต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศและเอกสารทางกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) แปลกฎหมายและเอกสารทางกฎหมายตามที่หน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และสถานทูตของรัฐบาลต่างประเทศขอความร่วมมือ

(ค) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกู้เงินต่างประเทศและการออกพันธบัตรรวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย

(ง) รวบรวมเอกสารทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิง

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(3) กองกฎหมายไทย มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามที่ได้รับมอบหมาย

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนานิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานอื่นของรัฐ

(ค) รวบรวมกฎหมาย และข้อมูลทางกฎหมายและทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(4) กองยกร่างกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการยกร่างกฎหมายตามที่หน่วยงานของรัฐร้องขอและตามที่ได้รับมอบหมาย

(ข) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

(ค) ประสานงานและติดตามผลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมาย

(ง) ศึกษา ค้นคว้า และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุง หรือยกร่างประมวลกฎหมาย

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(5) กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย

(ข) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องร้องทุกข์ และรวบรวมศึกษาและวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ รวมทั้งดำเนินการเพื่อพัฒนากฎหมายปกครอง

(ค) รวบรวม จัดทำและเผยแพร่เอกสารทางวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ง) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย



อาคารที่ทำการปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย)
ทำพิธีเปิดอาคารใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2537

แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล

ตามที่รัฐบาลของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ 'พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี'[1] นั้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยดังต่อไปนี้

1. ข้อพิจารณาเบื้องต้น

1.1 'ศาลปกครอง' คืออะไร

'ศาลปกครอง' คือ สถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง[2] ซึ่งสถาบันหรือองค์กรนั้นอาจเรียกชื่อว่า 'ศาล'หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้[3]

1.2 ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง

ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้น ศาลปกครองย่อมจะต้องตรวจสอบและวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง(Administrative Act) ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ส่วนขอบอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในต่างประเทศนั้น ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางประเทศศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในบางประเทศศาลปกครองก็มีอำนาจหน้าที่พิพากษาให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้เป็นโจทก์ด้วย

1.3 ศาลปกครองมีรูปแบบใดได้บ้าง

การจัดรูปแบบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้น มีอยู่ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ

---

[1]นโยบายการเมืองและการบริหารราชการของรัฐบาล ข้อ 1.9

[2]คดีปกครอง คือ ข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต หรือคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดประกอบกิจการ เป็นต้น

[3]ศาลปกครองของต่างประเทศนั้นบางประเทศก็เรียกชื่อว่า 'Administrative Court' บางประเทศเรียกชื่อว่า 'Council of State' 'Commission' หรือ 'Tribunal'

ศาลปกครองที่เคยจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2476 ก็เรียกชื่อว่า 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' (โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง '120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตด' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2537)')

(1) ประเทศที่ใช้ระบบ 'ศาลเดี่ยว'[4] คือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีต่าง ๆ ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น โดยระบบนี้ให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป (Generalist) เป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง

(2) ประเทศที่ใช้ระบบ 'ศาลคู่'[5] คือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลและระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและเป็น 'ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist)' ซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ

1.4 ประเทศไทยควรมีระบบศาลปกครองแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมหรือไม่

จากการดำเนินการที่ผ่านมาเพื่อให้มีศาลปกครองในประเทศไทยนั้น มีแนวทางว่าประเทศไทยควรมีระบบศาลปกครองแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมโดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน

กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายเอกชน เพราะเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหรือการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานของรัฐหรือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

(2) คดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง

(ก) คดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้ 'ระบบกล่าวหา' ที่คู่ความต่างฝ่ายต่างคอยดูแลรักษาประโยชน์ของตนโดยศาลเป็นคนกลางที่คอยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี

(ข) คดีปกครองต้องการแสวงหาความจริง การดำเนินคดีปกครองจึงใช้ 'ระบบไต่สวน' โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานจากคู่ความและบุคคลภายนอก

(3) ผู้พิพากษาคดีปกครองควรมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครอง

(ก) ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ผู้พิพากษาคดีปกครองจึงต้องมีความรอบรู้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อที่จะได้รู้ว่ากรณีใดสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้โดยไม่ทำให้เสียประสิทธิภาพในการบริหาร และรู้ว่ากรณีใดไม่สมควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงในเรื่องที่ควรเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองเพื่อมิให้ศาลก้าวเข้าไปทำตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

---

[4]ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับระบบกฎหมายของอังกฤษ

[5]ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ออสเตรีย และสวีเดน เป็นต้น

(ข) ระบบการศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยเน้นหนักไปในด้านการเรียนการสอนวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ผู้พิพากษาได้รับความรู้ที่ไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

(ค) ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยเป็นระบบปิด กล่าวคือ ผู้พิพากษาระดับต้นจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่สอบแข่งขันได้ และผู้พิพากษาระดับสูงจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาระดับล่างเท่านั้น โดยไม่มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาจากบุคคลภายนอกซึ่งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระบบบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ การใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบให้มาช่วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองก็ย่อมจะไม่ได้ผลเพราะผู้พิพากษาสมทบมีฐานะเป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญซึ่งคอยช่วยให้คำปรึกษาแก่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

1.5 ศาลปกครองในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในสภาวะปัจจุบันมากที่สุด

(1) สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันในรูปแบบของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' มาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ตรา 'พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน' ขึ้นใน พ.ศ. 2417[6] โดยมีพระองค์ทรงเป็นประธาน[7] และให้มีอำนาจหน้าที่ถวายคำปรึกษาแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมาย และการพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน[8]

(2) นอกจากนี้ ประเทศไทยก็ได้เคยออกกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของฝรั่งเศสมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยเรียกชื่อศาลปกครองดังกล่าวว่า 'คณะกรรมการกฤษฎีกา' กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา[9] ขึ้น ทำหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล และประการที่สอง 'พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา' ซึ่งต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ

---

[6]อันเป็นระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองให้แก่ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415)

[7]เช่นเดียวกับประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือพระราชินีแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์

[8]โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง 'พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและปฏิรูประบบกฎหมายไทย)'

[9]โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง '120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตด' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา(พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537)'

ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่มีข้อขัดข้องบางประการและต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงได้ระงับไว้

(3) ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' อยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกา 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ [10] ตามวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพียงแต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีสภาพบังคับได้เอง โดยจะต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีกชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลใช้บังคับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่ง 'ระบบร้องทุกข์' ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในขณะนี้เป็นระบบเดียวกันกับ 'ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด' (la justice retenue)[11] ที่เคยใช้อยู่ใน 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของฝรั่งเศสก่อนที่จะได้มีการตรากฎหมายมอบให้ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องเสนอคำวินิจฉัยไปให้ประมุขของฝ่ายบริหารสั่งการอีกต่อไป ซึ่งระบบเช่นว่านี้ยังคงใช้อยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบันสำหรับคดีปกครองบางประเภท[12]

(4) รัฐบาลที่ผ่านมาได้เคยตัดสินใจทางการเมืองโดยเลือกรูปแบบศาลปกครองใน'ระบบศาลคู่' ในรูปแบบของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของฝรั่งเศสมาแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ในเรื่องนี้ 2 ประการ คือ

(ก) ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของกระทรวงยุติธรรม[13]

(ข) มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง

---

[10]ข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือคดีปกครองนั่นเอง

[11]โปรดดูเชิงอรรถ (14) หน้า 45

[12]โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง 'เคาน์ซิลออฟสเตด' (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) ในต่างประเทศ : ความเป็นมาและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ'

[13]ที่เสนอให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรมตามระบบ 'ศาลเดี่ยว'

2. การดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในทันทีทันใด โดยที่ยังมิได้มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและยังมิได้มีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นได้ สำนักงานฯจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองไว้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

(ก) การดำเนินการก่อนที่จะนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง และ

(ข) การดำเนินการเพื่อให้มีศาลปกครองที่เต็มรูปแบบ

2.1 แนวทางในการดำเนินงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งเป้าหมายไว้

ใน พ.ศ. 2522 สำนักงานฯ ได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปสู่การเป็นศาลปกครองในรูปแบบของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ของฝรั่งเศสโดยมีแนวทางในการดำเนินงานดังนี้

(1) ก่อนที่จะพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปสู่การเป็นศาลปกครองได้นั้น มีความจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้เสียก่อนคือ

(ก) ปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

(ค) พัฒนาความรู้และเผยแพร่แนวความคิดทางกฎหมายปกครองให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและวงการนิติศาสตร์

(ง) สร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้น

(2) เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย (1) สำนักงานฯเห็นควรนำ 'ระบบร้องทุกข์'[14] มาใช้เป็นรูปแบบการทำงานพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระยะเริ่มต้น เนื่องจาก 'ระบบร้องทุกข์' มีประโยชน์หลายประการดังนี้คือ

(ก) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯสามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้จะเกินคำขอของผู้ร้องทุกข์ก็ตาม ซึ่งศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้อง (Ultra petita) เช่นนี้ได้

---

[14] 'ระบบร้องทุกข์' เป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในระยะเริ่มต้นของฝรั่งเศส ซึ่งตามระบบนี้ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' จะพิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้วิธีพิจารณาคดีแบบศาล แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังหัวหน้าของฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาสั่งการ ต่อเมื่อ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและคำวินิจฉัยของ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนและฝ่ายปกครองว่า สามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนและสามารถรักษาประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' ใน พ.ศ. 2415

(ข) สำนักงานฯสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของราษฎรมาเป็น 'feedback' ในการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ว่าเกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ชัดเจน ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ หรือเกิดจากความเข้าใจที่ยังไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข หรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในเรื่องเดียวกันมิให้เกิดขึ้นอีก

(ค) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครอง และขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองของสถาบันที่จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในอนาคตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานของรัฐ รัฐบาล และบุคคลโดยทั่วไป ได้รู้จักและทำความคุ้นเคยก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป

2.2 ผลการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2531

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากสำนักงานฯต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคบางประการ จึงทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

2.2.1 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

(1) สำหรับการปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานฯนั้น สำนักงานฯได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานฯเสียใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองเฉพาะเรื่อง และกำหนดให้สำนักงานฯทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยงานบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมายอื่นๆ อีกหลายประการ

(2) ส่วนการสร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น สำนักงานฯได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้แล้ว 2 ขั้นตอน ดังนี้คือ

(ก) ในขั้นตอนที่ 1 (พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2529) สำนักงานฯได้นำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมาทดลองใช้เพียงบางส่วนก่อนในรูปของ 'ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์' ซึ่งกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในระยะเริ่มต้นโดยใช้ 'ระบบไต่สวน' ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาความจริง จากเรื่องที่มีผู้นำมาร้องทุกข์ตามกระบวนวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้

(ข) ในขั้นตอนที่ 2 (พ.ศ. 2529-ปัจจุบัน) หลังจากที่สำนักงานฯได้ทดลองใช้ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในระยะเริ่มต้นจนเป็นที่คุ้นเคยของบุคลากรที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานฯได้ปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยกำหนดให้ 'พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน' เข้ามามีบทบาทในการถ่วงและคานดุลอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มากยิ่งขึ้นโดยการเสนอ 'คำแถลงการณ์' (ความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนที่จะลงมติวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

(3) สำหรับการพัฒนาความรู้และเผยแพร่แนวความคิดทางกฎหมายปกครองให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและวงการนิติศาสตร์นั้น สำนักงานฯ ได้จัดให้มีการฝึกอบรม สัมมนา และบรรยาย

พิเศษเกี่ยวกับระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศและวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดและได้ออก'วารสารกฎหมายปกครอง' ซึ่งได้นำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์ที่สำคัญ ๆตลอดจนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองของต่างประเทศมาลงพิมพ์เผยแพร่

(4) ส่วนการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์มิให้เกิดขึ้นอีกนั้น สำนักงานฯได้ดำเนินการในเรื่องนี้ไปได้พอสมควร ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

(ก) กรณีร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารว่า มีการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรวบรวมเอกสารหลักฐานสำหรับการดำเนินการร้องขอต่อศาลให้บังคับรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้ชัดเจน และให้แจ้งชื่อวิศวกรหรือสถาปนิกที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เพื่อดำเนินการทางมรรยาทวิชาชีพตามควรแก่กรณี [15]

(ข) กรณีร้องทุกข์ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ยอมจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้แล้วปรากฏว่า เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือเวียนกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องการจดทะเบียนเสียใหม่ให้ถูกต้อง และให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงานฯดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น[16]

(ค) กรณีร้องทุกข์ว่าอธิบดีออกคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการกองโดยไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยผู้ร้องทุกข์เห็นว่าตนสมควรเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองมากกว่าผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง เนื่องจากผู้ร้องทุกข์มีอาวุโสสูงสุดในกองและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งก็ได้เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนด้วย ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตว่า การที่ทางราชการยัง

---

[15]คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 28/2529 (กรณีนายเชาวลิตศักดิ์ วารีสอาด กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่นร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่เขตบางเขนล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร)

[16]คำวินิจฉัยร้องทุกข์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 22/2529 (กรณีนายคำนวณ คุณาภรณ์ ร้องทุกข์ว่าเขตบางกอกน้อยไม่จดทะเบียบรับบุตรบุญธรรมให้กับตน)

มิได้กำหนดวิธีการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอย่างมีขั้นตอนนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจแต่งตั้งได้ตามอำเภอใจ จึงมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาดำเนินการออกกฎเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการกลั่นกรองตัวบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งให้เป็นการเหมาะสม[17]

2.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานที่ผ่านมาสำนักงานฯต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการทำให้สำนักงานฯยังไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ได้

(1) ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังของสำนักงานฯ

ถึงแม้ว่าสำนักงานฯจะเป็นหน่วยงานกลางทางกฎหมายของรัฐบาลที่มีงานด้านกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นงานบริการและธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) งานพัฒนากฎหมาย งานพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมาย งานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ฯลฯ แต่สำนักงานฯกลับมีอัตรากำลังข้าราชการเพียง 221 คน[18]

ในส่วนของงานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้เคยมีมติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526[19] ให้สำนักงาน ก.พ.และสำนักงบประมาณกำหนดอัตรากำลังให้แก่สำนักงานฯให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานด้านร้องทุกข์ก็ตาม แต่สำนักงานฯก็ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังสำหรับปฏิบัติงานด้านร้องทุกข์ทั้งหมดเพียง 22 อัตรา ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานและความยากของงานทำให้สำนักงานฯไม่สามารถปฏิบัติงานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และประชาสัมพันธ์เผยแพร่งานดังกล่าวให้เป็นที่รู้จักของประชาชนได้มากเท่าที่ควร

(2) ปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองให้แก่ระบบตุลาการ-อัยการ และภาคเอกชน

ในแต่ละปีสำนักงานฯต้องสูญเสียนิติกรระดับสมอง ซึ่งได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีแล้วให้แก่ระบบตุลาการ-อัยการ เนื่องจากระบบอัตราเงินเดือนที่ยังเหลื่อมล้ำกันอยู่ระหว่างนิติกรของสำนักงานฯ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เป็น 'สถาปนิกทางกฎหมาย' และ 'วิศวกรโครงสร้างการบริหารของรัฐ' โดยการร่างกฎหมายและพัฒนากฎหมายของประเทศ และเป็นนิติกรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กับนิติกรในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา (ผู้พิพากษาและอัยการ)

---

[17]คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 2/2531 (กรณีเรือตรีนิยม ภาสวัฒนะ ร้องทุกข์ว่า อธิบดีกรมเจ้าท่ามีคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการกองนำร่องโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย)

[18]ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด 17 ส่วนราชการแล้ว สำนักงานฯมีจำนวนบุคลากรเกือบจะน้อยที่สุด

[19]มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2526 (แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/18450 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2526)

นอกจากนี้ สำนักงานฯยังต้องสูญเสียนิติกรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านภาษาต่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศให้แก่ภาคเอกชนอีกด้วย

(3) ปัญหาด้านการสนับสนุนจากรัฐบาล

สำนักงานฯได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และจากการสั่งการของนายกรัฐมนตรี แต่ในบางกรณีสำนักงานฯก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลดังจะเห็นได้จากกรณีที่สำนักงานฯได้เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2531 ให้ตรากฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตการร้องทุกข์เพื่อให้ครอบคลุมถึงการร้องทุกข์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร) แต่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2531 แล้วลงมติไม่รับหลักการร่างกฎกระทรวงฯ ตามที่สำนักงานฯเสนอ

2.3 ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

2.3.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน

(1) ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง นั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานฯ จึงได้เสนอขอแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสูงโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เป็นประธานกรรมการฯ เพื่อพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามนโยบายของรัฐบาล

(2) ต่อมารัฐมนตรีฯมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง สำนักงานฯจึงได้เสนอขอปรับปรุงร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวโดยให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการฯ

(3) ในการนี้ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง(นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) ได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ) มีความบางตอนดังนี้

> *'2.2 การมีศาลปกครองในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นแนวทางของฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ และประเทศอังกฤษได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง ตลอดจนแพร่หลายไปในองค์การระหว่างประเทศด้วย เหตุที่ประสบความสำเร็จก็เพราะปัจจัย 3 อย่าง คือ*
>
> *2.2.1 มีการจัดองค์กร (organization) ที่ดี คือ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ 2 อย่างแยกจากกันไปพร้อมกัน คือ ก. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (กรรมการร่างกฎหมาย) และ ข. เป็นศาลทางปกครอง (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) และมีการสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ แต่มีหลักว่า ผู้ที่ให้คำแนะนำรัฐบาลไปในเรื่องใดแล้วจะมาตัดสินเรื่องนั้นไม่ได้ จึงทำให้ผู้ตัดสินคดีเข้าใจความจำเป็นของฝ่ายปกครองได้ดีกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม*

2.2.2 มีบุคลากร (personnel) ที่มีคุณสมบัติ กล่าวคือ มีประสบการณ์สูงในการบริหารราชการแผ่นดินมาแล้ว จึงย่อมรู้ทันฝ่ายปกครอง คือ รู้ว่าเมื่อใดเข้าไปควบคุมได้โดยไม่เสียประสิทธิภาพในการบริหาร และรู้ว่าเมื่อใดไม่ควรจะควบคุม เพราะจะเท่ากับเป็นการสั่งบังคับบัญชาฝ่ายปกครอง อันจะทำให้ศาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองไป คุณสมบัติข้อนี้สำคัญมากและหาได้น้อยจากศาลยุติธรรมซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมาก่อน ทำให้การควบคุมฝ่ายปกครองของศาลยุติธรรมอาจควบคุมมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ด้วยประสบการณ์ในหลายประเทศ เช่น เบลเยี่ยม หรือมอรอคโค ซึ่งเคยให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครองแล้วต้องเปลี่ยนกลับมาให้ศาลปกครองในฝ่ายปกครองเองทำหน้าที่แทน

2.2.3 มีวิธีพิจารณา (procedure) ที่ดี และเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่นำวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้กับรัฐ และต้องเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะดุลและคานกันตลอดมา

2.3 คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีลักษณะเลียนแบบมาจากศาลปกครองฝรั่งเศสดังกล่าว แต่การสั่งการนั้นใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันมีลักษณะเป็นการดุลและคานระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร และสภา-ผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ควบคุมรัฐบาล[20]

(4) ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาดังนี้

(ก) อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯ ตามที่สำนักงานฯเสนอ และได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533[21] และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

(ข) สำหรับประธานกรรมการฯได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์) ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน

2.3.2 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯ

(1) คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ ดังนี้

---

[20]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาบันทึกของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) ในภาคผนวก 4.4

[21]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาคำสั่งดังกล่าวในภาคผนวก 4.6

(ก) คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีนายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นประธานอนุกรรมการฯ[22]

(ข) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยมีนายโภคิน พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการฯ[23]

(ค) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ โดยมี นายเสริมสุข โกวิทวานิช เป็นประธานอนุกรรมการฯ[23]

(2) คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯได้เสนอผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติดังนี้

(ก) 'เห็นชอบในหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. ....' (ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณาข้อโต้แย้งกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ) และดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป

(ข) กำหนดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการปรับปรุงระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับคุณสมบัติ 'คณะอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ' (ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการประเภท **Tribunal** และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าว) ตลอดจนวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ตามแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯเสนอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ[24]

---

[22]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาคำสั่งคณะกรรมการฯ ที่ 1/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 ในภาคผนวก 4.7

[23]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาคำสั่งคณะกรรมการฯ ที่ 2/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533) ในภาคผนวก 4.8

[24]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาคำสั่งคณะกรรมการฯ ที่ 3/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ในภาคผนวก 4.9

(3) คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2533 ลงมติว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอรับเรื่องนี้ไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน 2 สัปดาห์ โดยขอรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา ดังนี้

(ก) โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55 ได้กำหนดให้บุคคลใช้สิทธิทางศาลได้อีกทางหนึ่งนอกเหนือจากที่จะใช้สิทธิในทางร้องทุกข์กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกที่จะใช้สิทธิทางศาลหรือทางร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายต่อไป

(ข) ควรยกเว้นมิให้การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และคณะกรรมการข้าราชการทหารอยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ [25]

(4) ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[26] ได้แจ้งให้ทราบว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ ส่วนเมืองพัทยาและเทศบาลนั้นเห็นว่าไม่สมควรกำหนดหรือออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเมืองพัทยาหรือเทศบาลเป็นหน่วยงานที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแล[27]

(5) ต่อมาได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวข้างต้นมาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

(6) ในระหว่างนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) พิจารณาทบทวนร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

(ข) พิจารณาเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคณะกรรมการควบคุมมารยาททางวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็น 'คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง' (Tribunal) ตามหลักกฎหมายปกครอง

(ค) พิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

---

[25]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร 0601/980 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2533 ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และเอกสารแนบท้ายในภาคผนวก 4.10

[26]โปรดดูสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0203/14708 ลงวันที่ 20 กันยายน 2533 ในภาคผนวก 4.11

[27]ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นคือ นายบรรหาร ศิลปอาชา

(7) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงหลักสูตร คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนได้สรุปผลการพิจารณาที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯไว้ดังนี้

(ก) สำหรับการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์นั้น สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้การสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิตให้มีการเรียนการสอนกลุ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น และพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรรัฐศาสตร์บัณฑิตโดยการเพิ่มวิชาดังกล่าวไว้ในวิชาเลือกให้มากขึ้น กับให้สำนักงาน ก.พ.และกรมการปกครองพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร 3 และเจ้าพนักงานปกครอง 3 โดยเพิ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ในข้อสอบดังกล่าวเพื่อเป็นแรงจูงใจให้นักศึกษาให้ความสำคัญต่อ การเรียนการสอนวิชากฎหมายดังกล่าวเพิ่มขึ้น

(ข) ส่วนการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรและตำราเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในระดับก่อนอุดมศึกษา นั้น สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้การสนับสนุนให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดทำตำราเรียนมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายให้สอดคล้องกับตำรามาตรฐานในระดับอุดมศึกษา จัดทำคู่มือการสอนวิชากฎหมายสำหรับครู และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนให้แก่ครูผู้สอนวิชาดังกล่าวให้มากขึ้น

(8) แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานฯ และคณะอนุกรรมการฯจึงได้ระงับไป

3. แนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะ 'พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี' นั้น

'คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน '(คพร.) ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)เป็นประธาน[28] ได้แต่งตั้ง 'คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง' โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางนโยบาย กลยุทธ และมาตรการในการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ ฯลฯ และการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล

---

[28]โปรดดูรายชื่อกรรมการฯในภาคผนวก 5.1

คณะอนุกรรมการฯดังกล่าวได้เสนอแนะมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลต่อ คพร. ซึ่ง คพร.ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่เห็นควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี แทนที่จะเป็น 4 ปี โดยเห็นควรกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยแยกออกเป็น 4 มาตรการ ดังนี้

3.1.1 มาตรการที่หนึ่ง : การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว

ค.พ.ร.ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อเป็นการสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 64 [29] ที่บัญญัติว่า รัฐพึงกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเพื่อเป็นพื้นฐานประการหนึ่งที่จะสนับสนุนการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สมควรที่จะได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (หรือที่ในต่างประเทศ[30] เรียกว่า 'Administrative Procedure Act') ขึ้นโดยเร็ว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายสามารถดำเนินการโดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง[31] อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและปกป้องประโยชน์ของรัฐจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่จะลดข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนทั่วไปได้ระดับหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ ค.พ.ร.จึงได้มีคำสั่งที่ 7/2536 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 แต่งตั้ง 'คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง'[32] ขึ้น ซึ่งคณะอนุกรรมการฯดังกล่าวได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายดังกล่าวเป็น 2 ฉบับ คือ 'ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ....' และ 'ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ....'[33] และได้นำเสนอ ค.พ.ร.แล้ว ซึ่ง ค.พ.ร.ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป และในขณะนี้สำนักงาน

---

[29]**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

มาตรา 64 รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

[30]ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น ออสเตรีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐ-อเมริกา ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองมาแล้วหลายปี

[31]เช่น กำหนดวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต หรือคำวินิจฉัย และกำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต หรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควร

[32]โปรดดูรายละเอียดในสำเนาคำสั่งดังกล่าวในภาคผนวก 5.4

[33]โปรดดูรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในภาคผนวก 5.9และ 5.10 ตามลำดับ

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จากมาตรการที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้น ค.พ.ร.เห็นควรจัดทำแผนงาน เพื่อรองรับการมีกฎหมายดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 แผนงาน ดังนี้

(1) แผนงานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว

แผนงานนี้จะเริ่มต้นดำเนินการเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

(2) แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจและคุ้นเคยกับกฎหมายดังกล่าว

แผนงานนี้เป็นการดำเนินการในด้านประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอีกทางหนึ่งด้วยโดยจะเริ่มต้นดำเนินการได้พร้อมกับแผนงานตาม (1) และอาจจะดำเนินการต่อเนื่องไปอีกระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและคุ้นเคยกับกฎหมายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง

ค.พ.ร.เชื่อว่าการดำเนินการตามมาตรการที่หนึ่งนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนากระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป

3.1.2 มาตรการที่สอง : การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดตั้งศาลปกครอง

ค.พ.ร.เห็นสมควรกำหนดมาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดตั้งศาลปกครองโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองและมาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองได้อย่างเต็มรูปแบบ

3.1.2.1 มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และอำนาจหน้าที่ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

ค.พ.ร.เห็นสมควรกำหนดมาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งจะต้องดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 โดยแบ่งออกเป็น 4 แผนงานดังนี้

(1) แผนงานกระจายกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปสู่ส่วนภูมิภาค

แผนงานนี้คือการกระจายกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522[34] โดยในชั้นต้นคาดว่าจะจัดตั้งขึ้นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก

---

[34] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 52 ในเขตท้องที่ใดที่มีการร้องทุกข์มากและเป็นการสมควรให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขึ้นในท้องที่นั้นเป็นการประจำ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด และมีท้องที่อยู่ในเขตอำนาจเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

และภาคใต้ รวมทั้งหมด 4 ภาคก่อน เพื่อให้ราษฎรในต่างจังหวัดได้มีโอกาสขอรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้โดยสะดวกขึ้น

ในการดำเนินการตามแผนงานนี้ มีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้

(ก) บุคคลที่จะเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคนั้น จะได้แก่บุคคลที่ได้รับการเลือกสรรแล้วเป็นอย่างดีตามที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เช่น รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในมหาวิทยาลัยของรัฐมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ฯลฯ[35] และประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งเมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

(ข) สำหรับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคในระยะเริ่มต้นนั้น ค.พ.ร. เห็นควรกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ

---

[35] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 53 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

(1) เป็นผู้มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 30 (1) (2) หรือ (4)

(2) เคยเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง หรือหลายตำแหน่งติดต่อรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญ

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือเป็นหรือเคยเป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมกันแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(6) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(7) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยกว่าหกปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาคยังได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายไปสักระยะหนึ่งก่อน[36]

(ค) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา[37]

(2) แผนงานดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สอดคล้องกับการเป็นศาลปกครองต่อไป จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ยังมิได้มีการดำเนินการในช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) แผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล

ค.พ.ร.เห็นสมควรจัดให้มีระบบการแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตาม

---

[36] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 59 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเห็นสมควรมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 หรือเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้วและมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 48 ให้เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบพร้อมทั้งส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยส่งคำอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ตามวรรคสองหรือในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่ามีเหตุผลสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้พิจารณาทบทวนความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

[37] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 68 หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค มีหน้าที่ในการจัดหาสถานที่ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยจัดตั้งขึ้นเป็น 'สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค'

มาตรา 27[38] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยได้

(ข) แผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

แผนงานนี้จะกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค)[39] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในกรณีที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในกรณีวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และสภาวิชาชีพต่าง ๆ ในกรณีวินิจฉัยการกระทำผิดมารยาทหรือจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ

(ค) แผนงานในการออกกฎกระทรวงเพิ่มกรณีแห่งการรับเรื่องร้องทุกข์

ค.พ.ร.เห็นว่า เมื่อมีกรณีที่ราษฎรเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็สมควรให้ราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่

---

[38] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 27 ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาอาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 ได้ รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวให้เสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยมิชักช้า

วิธีการร้องขอ และวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ระเบียบดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

[39] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ฯลฯ ฯลฯ

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ของรัฐได้ ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 19 วรรคสอง[40] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ

3.1.2.2 มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองได้อย่างเต็มรูปแบบ

มาตรการนี้จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อให้คดีปกครองทั้งหลายเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในฐานะที่เป็นศาลปกครองได้โดยไม่ต้องเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีกต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ ค.พ.ร.จึงเห็นสมควรเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเสียตั้งแต่ในขณะนี้ ซึ่งสำนักงานฯได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสร็จแล้ว

3.1.3 มาตรการที่สาม : การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

มาตรการนี้แบ่งออกเป็น 4 แผนงานดังนี้

(1) แผนงานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คดีปกครองและศาลปกครอง

(2) แผนงานแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดส่วนราชการอื่นไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานฯ ตามมาตรา 66[41]แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ

---

[40] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใด กับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[41] **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**

มาตรา 66 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการประสานงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม แต่มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

การแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งต้องมีระยะเวลาครั้งหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีและไม่เกินสามปี

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมอื่นด้วย โดยอนุโลม

(3) แผนงานปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการของสำนักงานฯ

(4) แผนงานเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองให้แก่ข้าราชการของสำนักงานฯ

3.1.4 มาตรการที่สี่ : การจัดเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

มาตรการนี้แบ่งออกเป็น 2 แผนงานดังนี้

(1) แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจและคุ้นเคยกับกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คดีปกครอง และศาลปกครอง เช่น การจัดพิมพ์เผยแพร่รวมคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์ การอาศัยสื่อสารมวลชนของรัฐในการให้การสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น เพื่อที่ประชาชนจะได้ขอรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้อย่างถูกต้องก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น

ในการนี้ ค.พ.ร.ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้จัดทำแผนประชาสัมพันธ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว และ ค.พ.ร. ได้พิจารณาเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วยแล้ว

(2) แผนงานจัดหาสถานที่ทำการให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคและจัดหาสถานที่ทำการเพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และราษฎรผู้ร้องทุกข์

3.2 การดำเนินงานในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล

(1) ก่อนที่ คพร. จะนำมาตรการและแผนงานดังกล่าวข้างต้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คพร.ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันศุกร์ที่ 3 ธันวาคม 2536 ซึ่งในการเปิดการสัมมนาดังกล่าว ฯพณฯนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้กล่าวว่า การดำเนินการของ คพร.ที่จะให้มีการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบนั้นเป็นการดำเนินการที่ตรงกับแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

(2) จากนั้นฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองและคณะได้เดินทางไปดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยี่ยมระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537 ตามคำเชิญของรัฐบาลฝรั่งเศสและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537 ซึ่งคณะผู้ดูงานได้รับการต้อนรับอย่างดียิ่งจากรองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมและข้าราชการระดับสูงของสถาบันดังกล่าว โดยคณะผู้ดูงานได้รับฟังการบรรยายสรุป ได้รับทราบข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล[42]

---

[42]โปรดดูรายละเอียด 'รายงานการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเบลเยี่ยมของ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537" ในภาคผนวก 6 และ 7

3.3 การพิจารณาดำเนินการของรัฐบาล

(1) ในการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานฯได้ศึกษาเตรียมการไว้แล้วมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อพิจารณาไปพร้อมกันกับข้อเสนอปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นศาลปกครองที่ คพร.กำลังจะเสนอขึ้นมา

(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นแล้วโดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(ก) ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยให้เปิดทำการอย่างช้าในวันที่ 1 ตุลาคม 2538 โดยแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้มีศาลปกครองกรุงเทพมหานครเป็นศาลกลางที่อาจรับฟ้องได้ทั่วราชอาณาจักร ส่วนศาลปกครองชั้นต้นในส่วนภูมิภาคในระยะแรกกำหนดให้มี 4 ศาล กระจายตามภาคต่าง ๆ

(ข) เปลี่ยนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับ 'กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์' และ 'กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค' เป็น 'ตุลาการศาลปกครองสูงสุด' และ 'ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น' ตามลำดับ โดยคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการแต่งตั้งไว้เช่นเดิม

สำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบัน แต่เพิ่มให้มี 'คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง' เข้ามาเป็นองค์กรในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม

(ค) 'คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง' จะมีตัวแทนจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นตามความเหมาะสม และได้กำหนดให้มีลักษณะเป็น 'องค์กรเปิด' ให้บุคคลภายนอกมีโอกาสได้มีส่วนร่วมและรับรู้การดำเนินงานของตุลาการศาลปกครอง โดยมีกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เลือกขึ้นฝ่ายละหนึ่งคนจากนักกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมาย หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่น โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการคัดเลือก เลื่อนขั้น โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง

(ง) ที่มาของตุลาการศาลปกครองได้ใช้ 'ระบบเปิด' โดยให้สามารถคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาได้ทั้งในระดับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเป็นลักษณะที่ใช้อยู่ในระบบเดิมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้เกิดการแข่งขันและได้คนดีมีความรู้มาเป็นตุลาการ แต่ได้วางระบบให้ตุลาการศาลปกครองมีอิสระที่แท้จริง โดยไม่มีระบบเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเช่นอย่างที่ปฏิบัติอยู่ในหลายประเทศ อันแตกต่างไปจากระบบข้าราชการปกติ เว้นแต่เป็นการได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น จึงจะได้เงินเดือนสูงขึ้นตามเงินเดือนประจำตำแหน่งนั้น ๆ และให้มีตำแหน่งเพียง 6 ระดับ

(จ) วิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายซึ่งอาจฟ้องคดีได้เองโดยไม่บังคับว่าจะต้องมีทนายความและไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล และจัดระบบให้มีการถ่วงดุลในการ

ตัดสินคดีโดยในแต่ละคดีจะให้มีตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น 'ผู้แถลงคดีปกครอง' โดยเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายต่อองค์คณะตุลาการผู้วินิจฉัยคดีก่อนการลงมติวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นการคานดุลของผู้ใช้อำนาจวินิจฉัย อันเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของกลุ่มประเทศที่ใช้ 'ระบบศาลคู่' แบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State)[43]

(3) ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น และมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองของ คพร.ได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาให้สำนักงานฯพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยให้แยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะแทนการบัญญัติรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สำนักงานฯจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)[44] แล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1.1) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....

สำนักงานฯได้นำบทบัญญัติเดิมเกี่ยวกับศาลปกครองที่เคยบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้แทน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(ก) ประเภทคดีปกครอง

กำหนดขอบเขตของลักษณะคดีปกครองที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้นว่า เป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องคำสั่งทางปกครอง ละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ สำหรับสัญญาทางปกครองได้กำหนดลักษณะให้ชัดเจนขึ้นว่าเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาและเป็นสัญญาในลักษณะที่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือที่รัฐต้องควบคุมดูแลเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่รวมถึงสัญญาทั่วไป ที่หน่วยงานของรัฐได้ทำขึ้นในฐานะทัดเทียมกับเอกชน และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น เช่น คดีในทางแพ่งหรืออาญา จึงได้บัญญัติยกเว้นไว้สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้น

---

[43]โปรดดูสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร 0601/238 ลงวันที่ 11 เมษายน 2537 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในภาคผนวก 5.5

[44]โปรดดูสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1038 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2537 ในภาคผนวก 5.6

(ข) การจัดตั้งศาลปกครอง

กำหนดให้มี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นจะมีศาลปกครองกรุงเทพมหานครและศาลปกครองในส่วนภูมิภาคโดยจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป

ส่วนศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีความสำคัญและพิจารณาวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(ค) ตุลาการศาลปกครอง

การแต่งตั้งตุลการศาลปกครองจะใช้ระบบเปิดที่มีการคัดเลือกบุคคลจากองค์กรกลางคือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย เพื่อให้มีการกลั่นกรองคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริง และสาธารณชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

ส่วนการดำรงตำแหน่งนั้นกำหนดให้เป็นระบบตุลาการประจำซึ่งดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี มิใช่เป็นระบบกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และดำรงตำแหน่งเป็นวาระเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

(ง) วิธีพิจารณาคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองให้ใช้วิธีการที่มีความสะดวกและไม่มีพิธีการที่ยุ่งยากแก่ประชาชนโดยประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้เองโดยไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนายความและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

การดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองให้ใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วน มิใช่ปล่อยให้เป็นภาระของประชาชนต้องมีหน้าที่นำสืบเองทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียว

การพิพากษาคดีต้องกระทำเป็นองค์คณะโดยมีตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองเสนอความเห็นของตนก่อนที่จะมีการพิพากษาคดี เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจการพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยมีการใช้เหตุผลที่เหมาะสมในทุกด้าน ทั้งในด้านการแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ประชาชนและในด้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ[45]

(1.2) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในสาระสำคัญดังนี้

(ก) ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ออกทั้งหมด

(ข) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

---

[45]โปรดดูร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ในภาคผนวก 5.7

(ค) บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยศาลปกครองและคณะกรรมการร่างกฎหมาย[46]

(4) ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

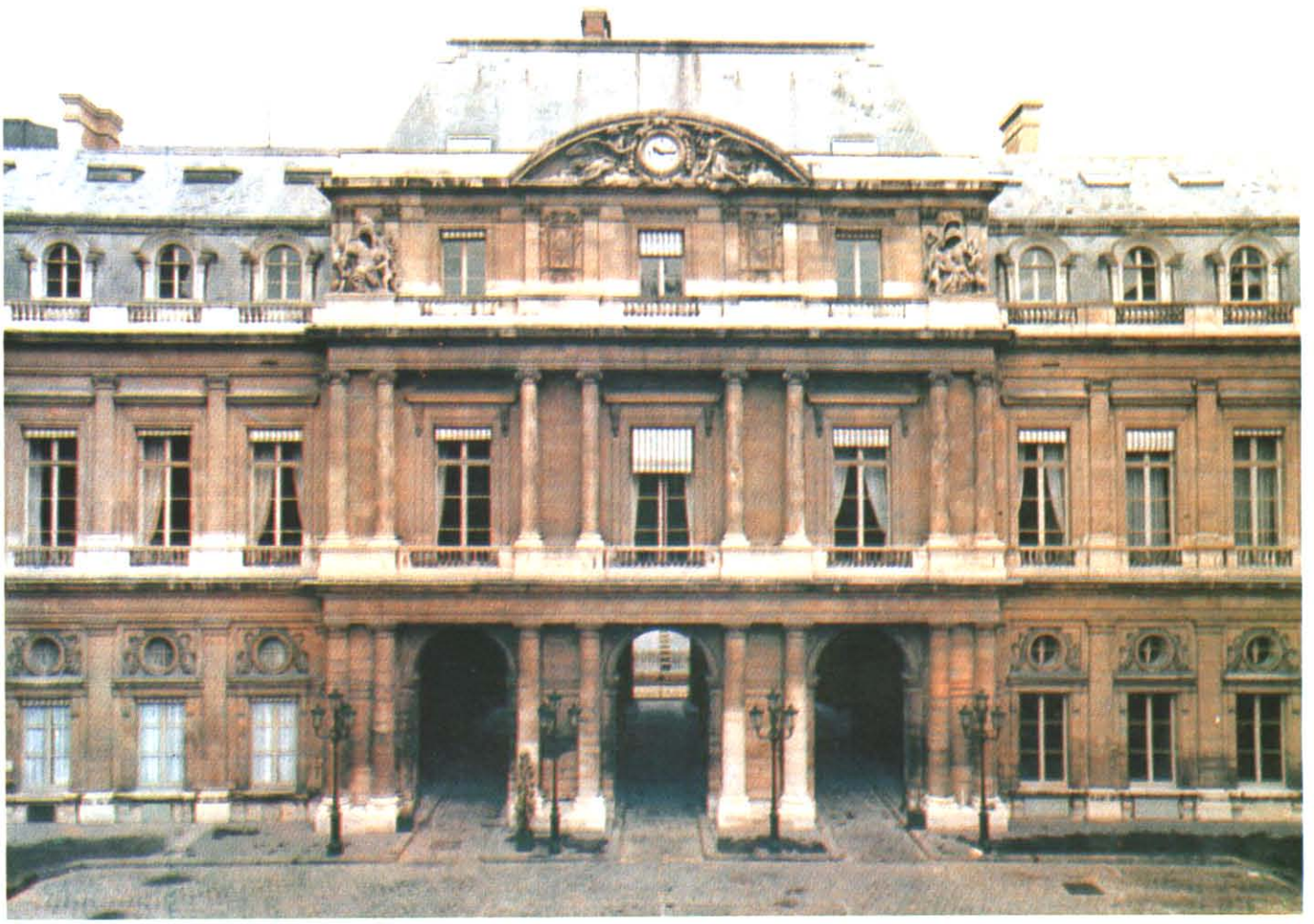
(5) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยการสนับสนุนของรัฐบาลฝรั่งเศสได้เชิญนายฌ็อง ม๊าสโซ่ (Jean MASSOT) หัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 แห่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมาบรรยายพิเศษ เรื่อง ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับศาลปกครอง ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันจันทร์ ที่ 22 สิงหาคม 2537 ซึ่งในการเปิดการสัมมนาดังกล่าว ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) ได้กล่าวว่า ค.พ.ร.ได้เสนอแนะมาตรการและแนวทางในการรองรับการพัฒนาองค์กรและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่ศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

---

[46]โปรดดูร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในภาคผนวก 5.8



ห้องประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา



สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

'เคาน์ซิลออฟสเตด' (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) ในต่างประเทศ : ความเป็นมาและประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ

'เคาน์ซิลออฟสเตด' (Council of State) เป็นชื่อเรียกสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งถือกำเนิดมาจากกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) เช่น ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ลักเซ็มเบอร์ก อิตาลี กรีซ ฯลฯ โดยสถาบันดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และประการที่สอง พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

สถาบันดังกล่าวถือกำเนิดมาจาก 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' (Curia Regis หรือ Conseil du Roi) ของประเทศฝรั่งเศสในสมัยที่อยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้มีวิวัฒนาการมาเป็น 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ'หรือ 'สภาแห่งรัฐ' (le Conseil d'Etat) ซึ่งในปัจจุบันทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสและได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและหรือการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยด้วย[1] จึงสมควรศึกษาถึงประสบการณ์ของระเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว

1. ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส

1.1 สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

ในสมัยที่ประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช กษัตริย์ฝรั่งเศสทรงบริหารราชการแผ่นดินโดยทรงปรึกษาหารือ 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' (le Conseil d'Etat du Roi หรือ le Conseil du Roi) อันประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ของพระองค์ โดยกษัตริย์ของฝรั่งเศสทรงนำปัญหาที่สำคัญ ๆ เข้าหารือหรือขอความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในด้านการออกกฎหมายการบริหาร การคลัง และการพิจารณาพิพากษาคดี

ต่อมาเนื่องจาก 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' ต้องโดยเสด็จพระราชดำเนินไปด้วยในระหว่างที่พระองค์ทรงตรวจราชการในหัวเมือง ประกอบกับ 'สภาที่ปรึกษาฯ' ต้องพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ มากขึ้นและวิธีพิจารณาความก็มีลักษณะยุ่งยากมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งแผนกพิเศษขึ้นใน 'สภาที่ปรึกษาฯ' เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกกันว่า 'La Cour de parlement' หรือเรียกกันสั้น ๆ ว่า'ศาลปาร์เลอมองต์ (Parlement)' โดยค่อย ๆ มีผู้พิพากษาอาชีพ

---

[1] โปรดดูบทความเรื่อง '120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตด' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537)'

ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนพวกขุนนางชั้นผู้ใหญ่ และต่อมาก็ได้มีการแยก 'ศาลปาร์เลอมองต์' ออกมาจาก 'สภาที่ปรึกษา'ฯ

'ศาลปาร์เลอมองต์' นี้เองเป็นต้นกำเนิดของศาลยุติธรรมของฝรั่งเศส ส่วน 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' ส่วนที่เหลือก็ยังทำหน้าที่ในด้านการถวายคำแนะนำต่อกษัตริย์ในด้านการเมืองและการปกครองต่อไปตามเดิม รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย

กรณีจึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กษัตริย์ฝรั่งเศสไม่เคยทรงมอบหมายให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจผูกขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่เพียงผู้เดียว แต่พระองค์ทรงจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมไว้ในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้นพระองค์ทรงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง [2]

การที่กษัตริย์ฝรั่งเศสได้ทรงจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมเฉพาะในด้านการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้นได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ 'ศาลปาร์เลอมองต์'ซึ่งต้องการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากกษัตริย์ จึงได้พยายามตั้งตนเป็นอิสระจากกษัตริย์และพยายามเข้าแทรกแซงในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองและกล่าวอ้างว่าตนมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองด้วย แต่การที่กษัตริย์ได้ทรงจัดตั้งศาลยุติธรรมขึ้นมาก็เพียงเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีระหว่างเอกชนเท่านั้น มิใช่เพื่อให้ศาลยุติธรรมเข้ามาแทรกแซงในกิจการของฝ่ายปกครอง หรือมาแอบอ้างว่ามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายปกครองได้ ศาลยุติธรรมเป็นแต่เพียงการแสดงพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่มีอยู่เหนือเอกชน จึงไม่มีทางเลยที่จะให้กษัตริย์ต้องทรงตกอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมได้ ดังนั้นในรัชกาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ 13 ริชเชอลิเยอ (Richelieu) ที่ปรึกษาคนสำคัญของกษัตริย์จึงได้เสนอให้พระองค์ทรงวางหลักการแยกเจ้าหน้าที่ทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรม (le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires) โดยห้ามไว้ในพระบรมราชโองการ ค.ศ. 1641 ซึ่งเรียกว่า 'L'Edit de Saint Germain de février 1641" มิให้ศาลยุติธรรมยุ่งเกี่ยวในกิจการของฝ่ายปกครองและพิจารณาคดีปกครอง และในรัชกาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 พระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศสเจริญถึงจุดสุดยอด แต่ในรัชกาลของกษัตริย์องค์ต่อมาซึ่งทรงอ่อนแอ ศาลยุติธรรมก็ได้แข็งข้อต่อกษัตริย์ขึ้นมาใหม่โดยมีหมายเรียกให้ข้าราชการของกษัตริย์ไปศาลเพื่อพิจารณาคดีข้าราชการดังกล่าวและคัดค้านการประกาศใช้พระราชกำหนดกฎหมายที่กษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อปฏิรูปการปกครองของประเทศ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ของกลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ประชาชนจึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของศาลยุติธรรมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบและเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสขึ้นใน ค.ศ. 1789 [3]

---

[2] Francis-Paul Bénoit, Le Droit Administratif Français, Librairie Dalloz, Paris, 1968, pp. 275-277

[3] Francis-Paul Bénoit, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (2), หน้า 278-279

1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเยอ

ในสมัยที่ประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือที่เรียกกันในภาษาปัจจุบันว่าเป็นระบบการเมืองแบบรวมอำนาจนั้น ได้มีนักปราชญ์หลายคนเสนอความคิดว่า ควรจะมีการแบ่งแยกอำนาจเพื่อลดหรือคานอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้น เช่น จอห์น ล็อคค์ และมงเตสกิเยอ

จอห์น ล็อคค์ ชาวอังกฤษ (ค.ศ. 1632 - ค.ศ. 1704) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ 'Second Treatise of Civil Government' ว่า อำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญาและการแลกเปลี่ยนทูต โดยจอห์น ล็อคค์ เห็นว่าอำนาจที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์อันได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน ส่วนอำนาจบริหารซึ่งหมายถึงอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น จอห์น ล็อคค์ ถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจที่ขาดเสียมิได้ การที่จอห์น ล็อคค์มีความเห็นเช่นนั้น ได้มีผู้อธิบายว่าเป็นเพราะจอห์น ล็อคค์ ได้พิจารณาสถานการณ์ของอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 และต้องการจะเพิ่มอำนาจให้แก่สภานิติบัญญัติ [4]

แต่ผู้ที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเผยแพร่ได้ดีที่สุดก็คือ มงเตสกิเยอ (Montesquieu) (ค.ศ. 1689-ค.ศ. 1755) โดยในปี ค.ศ. 1744 มงเตสกิเยอได้เขียนวรรณกรรมสำคัญของโลกเล่มหนึ่งออกมาคือ 'L'Esprit des Lois' โดยมงเตสกิเยอได้อธิบายไว้ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ของหนังสือดังกล่าวว่า

'ในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Puissance législative) อำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil)

อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาล และอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงคราม ส่งเอกสารอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศหรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศ รักษาความมั่นคงภายในและป้องกันการรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษา ข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้เรียกว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี (puissance de juger) ส่วนอำนาจประการที่สองนั้นเรียกว่า อำนาจบริหารของรัฐ (puissance exécutrice de l'Etat)

เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียว หรือองค์กรของเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะเราอาจจะเกรงได้ว่ากษัตริย์คนเดียวกันหรือสภาเดียวกันนั้นอาจออกกฎหมายทรราชออกมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างทรราชได้

---

[4] อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 9, พ.ศ. 2525, หน้า 60-62

ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมดถ้าหากบุคคลคนเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 อย่าง กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติมหาชน และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน' [5]

นอกจากนี้ มงเตสกิเยอยังกล่าวอีกด้วยว่า '....บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจ มักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้....แม้แต่คุณธรรมเองก็ยังต้องมีขีดจำกัด.... ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางของมันเอง' [6]

มงเตสกิเยอได้ยกย่องรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า ในบรรดาประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองด้วยกันแล้ว ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุดโดยกล่าวว่า การที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุดนั้น เป็นเพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐได้แบ่งแยกไปยังองค์กรต่าง ๆ กัน ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็จขาดที่จะบีบประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลยหรือมีอยู่เป็นส่วนน้อย ถ้าหากอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียงคนเดียวหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว เช่น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ [7]

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นของมงเตสกิเยอได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของผู้ซึ่งถูกกดขี่โดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ตลอดจนผู้ซึ่งไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา(ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่) เป็นอย่างมาก โดยบุคคลเหล่านั้นเข้าใจหรือตีความว่า ตามความเห็นของมงเตสกิเยอนั้นจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ความเข้าใจเช่นว่านี้ย่อมชักนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด (la séparation rigide des pouvoirs) โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจดังกล่าวนั้น จะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของกันและกัน

ความเข้าใจความคิดของมงเตสกิเยอดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ซึ่งจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดโดยเฉพาะในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ [8] ซึ่งเท่ากับว่าความคิดของมงเตสกิเยอ ตามความเข้าใจหรือการตีความของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่เรียกว่า

---

[5] Hauriou, Gicquel, et Gélard, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 6e Edition, Editions Montchrestien, 1975 หน้า 235-236

[6] Hauriou, Gicquel, et Gélard, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(5), หน้า 235-236

[7] อมร จันทรสมบูรณ์, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(4), หน้า 63-64

[8] Hauriou, Gicquel, et Gélard, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถที่(5), หน้า 238-239

'ระบบประธานาธิบดี' (le régime présidentiel)[9] ขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในโลก และได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสในสมัยนั้นเป็นอันมาก เพราะในขณะนั้น ประเทศฝรั่งเศสยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมดและมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789

การที่มงเตสกิเยอได้กล่าวไว้ในหนังสือ 'L'Esprit des lois' ว่าประเทศอังกฤษมีการแบ่งแยกอำนาจที่ดีที่สุดนั้น ได้ถูกโต้แย้งโดยศาสตราจารย์ การ์เนอร์(Garner) แห่งมหาวิทยาลัยนอตติงแฮม ประเทศอังกฤษ ว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่งของมงเตสกิเยอ เพราะในประเทศอังกฤษนั้นไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีอยู่จริง แต่อำนาจดังกล่าวแต่ละอำนาจนั้นมีลักษณะเฉพาะของตน ในประเทศอังกฤษ สถาบันของรัฐสถาบันใดสถาบันหนึ่งมิได้มีหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ แต่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจได้หลายอำนาจและต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง 'Lord Chancellor' นั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 อำนาจ กล่าวคือ เป็นทั้งประธาน House of Lords ในฐานะที่เป็นศาลฎีกาของอังกฤษ เป็นทั้งประธาน House of Lords ในฐานะที่เป็นวุฒิสภา[10] และเป็นรัฐมนตรีด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วนผู้พิพากษาของอังกฤษซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้น ก็มีอำนาจในการบริหารด้วยในบางกรณี เช่น เป็นผู้ออกใบอนุญาตการค้าสุรา และยังเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในบางเรื่องด้วย เช่น ในเรื่องวิธีพิจารณาความนั้นศาลสูงอังกฤษเป็นผู้กำหนดขึ้นด้วยตนเองในรูปของ 'Rules of the Supreme Court' โดยมิได้กำหนดไว้ในรูปของพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายเหมือนอย่างของไทยแต่อย่างใด ส่วนรัฐมนตรีของอังกฤษนั้น นอกจากจะเป็นฝ่ายบริหารแล้ว ยังเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนาง ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (เช่น กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง) ด้วย และมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

---

[9]'ระบบประธานาธิบดี' นั้นมิได้หมายความถึงระบบการเมืองที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ เพราะประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาก็อาจมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐได้ เช่น อิตาลี และอินเดีย เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญของระบบประธานาธิบดีก็คือ

(1) ประธานาธิบดีเป็นอิสระจากรัฐสภาเพราะประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

(2) ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี รัฐมนตรีไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในรัฐสภาและไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้

(3) ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีได้ และในทางกลับกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบรัฐสภาได้เช่นเดียวกัน (Hauriou, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(5), หน้า 241

[10]House of Lords หรือสภาขุนนางของอังกฤษทำหน้าที่เป็นทั้งศาลฎีกา และวุฒิสภา แต่ในฐานะที่เป็นศาลฎีกาจะมีองค์ประกอบที่แตกต่างไปจากในฐานะที่เป็นวุฒิสภา กล่าวคือ จะประกอบด้วย Lord Chancellor เป็นประธาน Law Lords 11 คน และขุนนางซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งตุลาการ

ศาสตราจารย์การ์เนอร์ได้สรุปว่า การแบ่งแยกอำนาจของอังกฤษตามความคิดของมงเตสกิเยอนั้นไม่เคยมีอยู่ในประเทศอังกฤษเลย และก็ไม่เป็นการสมควรที่จะให้มีการแบ่งแยกอำนาจในทำนองนั้นด้วย เพราะเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจใด นอกจากนี้ การพยายามที่จะแบ่งแยกลักษณะของอำนาจยังเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด[11]

หลักการแบ่งแยกอำนาจตามความคิดของมงเตสกิเยอนอกจากจะถูกโต้แย้งโดยนักปราชญ์ร่วมสมัยอย่างรุสโซแล้ว ยังถูกโต้แย้งและวิจารณ์โดยนักกฎหมายในยุคปัจจุบันอีกด้วย

ปีแยร์ ก๊อตต์ (Pierre Cot) นักการเมืองชาวฝรั่งเศสได้กล่าวว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจตามความคิดของมงเตสกิเยอนั้นเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว เพราะเป็นหลักการที่มงเตสกิเยอนำมาเผยแพร่ในสมัยนั้น เพื่อที่จะได้ใช้เป็นเหตุให้การลดอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นให้น้อยลง โดยตัดอำนาจในการออกกฎหมายของกษัตริย์ออกไป และให้กษัตริย์เหลืออยู่แต่เพียงอำนาจบริหาร คือ อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้บทบาทของหลักการแบ่งแยกอำนาจได้หมดสิ้นลงแล้ว

ศาสตราจารย์ฟรองซิส-ปอล เบนัวต์ (Francis-Paul Bénoit) แห่งมหาวิทยาลัยแรนส์ (Rennes) ประเทศฝรั่งเศส ได้วิเคราะห์และวิจารณ์แนวความคิดของมงเตสกิเยอได้อย่างดีที่สุด โดยกล่าวว่า แนวความคิดของมงเตสกิเยอเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ (la séparation des pouvoirs) และการแบ่งแยกหน้าที่ (la séparation des fonctions) ดังที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ของหนังสือ 'L'Esprit des Lois' นั้น มิใช่ทฤษฎีที่เป็นระบบซึ่งคิดค้นขึ้นตามหลักตรรกวิทยาอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงวรรณกรรมทางอักษรศาสตร์และการเมือง ซึ่งผู้ประพันธ์คิดไปเขียนไป (เข้าทำนอง 'ปากกาพาไป') ยิ่งเขียนไปแนวความคิดของผู้ประพันธ์ค่อย ๆ ชัดเจนขึ้นตามลำดับ และบางครั้งแนวความคิดในตอนหลังก็เปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดในตอนต้นเป็นอย่างมาก แต่มงเตสกิเยอจะไม่ย้อนกลับมาแก้ไขในส่วนที่ตนได้เขียนเสร็จแล้วในตอนต้น โดยปล่อยให้เป็นหน้าที่ของผู้อ่านที่จะต้องติดตามและทำความเข้าใจในแนวความคิดของตนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ

ตัวอย่างเช่นในตอนต้นของบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 มงเตสกิเยอ ได้กล่าวว่า รัฐมีอำนาจอยู่ 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่พอถึงตอนกลางของบทที่ 6 มงเตสกิเยอกลับกล่าวว่า ที่จริงแล้วในบรรดาอำนาจทั้งสามดังกล่าวแล้วข้างต้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่มีอยู่จริง ('.... des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque sorte nulle.') และสรุปว่าความจริงแล้วมีเพียงอำนาจ 2 อำนาจเท่านั้น

ศาสตราจารย์เบนัวต์ได้กล่าวต่อไปว่า 'เมื่อปากกาพาไปแล้ว แนวความคิดของมงเตสกิเยอก็เปลี่ยนไปเรื่อย ๆ' กรณีจึงมีปัญหาว่า ความคิดของมงเตสกิเยอในตอนต้นบทที่ 6 ขัดแย้งกันหรือไม่ ซึ่งศาสตราจารย์เบนัวต์เห็นว่า มิได้ขัดแย้งกัน เพียงแต่เป็นกรณีของความไม่ชัดเจนในแนวความคิดและโดยเฉพาะในการใช้ถ้อยคำ กล่าวคือ ในตอนต้นบทที่ 6 ที่มงเตสกิเยอกล่าวว่ามี 'อำนาจ' (pouvoirs)

---

[11] อมร จันทรสมบูรณ์, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(4), หน้า 64-65

3 อำนาจนั้น ความจริงแล้วมงเตสกิเยอมุ่งหมายถึงมี 'หน้าที่' (fonctions) 3 หน้าที่มากกว่า มงเตสกิเยอมิได้ใช้ถ้อยคำทั้งสองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เองในตอนกลางของบทที่ 6 เมื่อมงเตสกิเยอใช้คำว่า 'อำนาจ' (pouvoirs) ในความหมายปัจจุบัน มงเตสกิเยอจึงกล่าวว่ามีอำนาจเพียง 2 อำนาจเท่านั้น (คืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร)

ศาสตราจารย์เบนัวต์สรุปว่า ที่จริงแล้วสิ่งที่มงเตสกิเยอคิดค้นขึ้นมา ก็คือการวิเคราะห์หน้าที่ทั้งสาม (หน้าที่ในการออกกฎหมาย หน้าที่ในการบริหาร และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) ซึ่งจะต้องแยกต่างหากจากกัน โดยมงเตสกิเยอได้เสนอแนะว่าเป็นการสมควรแล้วที่จะจัดให้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารแยกต่างหากจากกัน ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองในคริสต์ศตวรรษที่ 18 แล้ว ก็ต้องยอมรับว่าแนวความคิดของมงเตสกิเยอได้มีความสำคัญทางการเมืองมาก แต่แนวความคิดของมงเตสกิเยอมิใช่เป็นหลักกฎหมาย แต่เป็นเพียงศิลปทางการเมือง หรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่มงเตสกิเยอใฝ่ฝันถึงเท่านั้น[12]

1.3 การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789

เมื่อมีการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ. 1789 แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้ศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศสแล้วมีแนวความคิดและข้อยุติที่สำคัญดังนี้

(ก) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ศึกษาวิเคราะห์ 'หลักการแบ่งแยกอำนาจตามข้อเสนอของมงเตสกิเยอ (Montesquieu) แล้ว มีความเห็นว่า มงเตสกิเยอเพียงแต่เสนอว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษา 'การกระทำความผิด' (คดีอาญา) และ 'ข้อพิพากษาระหว่างปัจเจกชน' (คดีแพ่ง) เท่านั้นที่ต้องแยกออกจากอำนาจบริหาร ส่วนการวินิจฉัยข้อพิพากทางปกครองหรือคดีปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินด้วย จึงต้องอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครอง[13]

(ข) สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรเดินตามหลักการที่กษัตริย์ฝรั่งเศสทรงยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่แรกแล้วว่า ศาลยุติธรรมคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาเท่านั้น โดยศาลยุติธรรมไม่ควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง[14] เพราะถ้าหากยอมให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับข้าราชการและฝ่ายบริหารได้แล้ว ก็เท่ากับว่า 'อำนาจบริหาร' ต้องตกอยู่ภายใต้ 'อำนาจตุลาการ' อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ[15] ของมงเตสกิเยอ

---

[12] Francis-Paul Bénoit, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(3), หน้า 286-287

[13] René Chapus, Droit du contentieux administratif, 3e Edition, Montchrestien, 1991, pp.27-28

[14] René Chapus, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(13), หน้า 27

[15] Georges Vedel, Droit Administratif, P.U.F., Paris, 1976, pp.71-74 และ André de Laubadére, Traité Elémentaire de Droit Administratif, Vol.l, L.G.D.J,. Paris, 1967, pp.336-337

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า 'รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790" โดยห้ามมิให้ศาลยุติธรรมก่อกวนการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้อง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาก็ได้มีการตรากฤษฎีกา ค.ศ. 1794 ออกมายืนยันข้อห้ามดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงทุกวันนี้ [16]

นอกจากนี้ นักปฏิวัติฝรั่งเศสยังได้ยกเลิกสถาบันต่าง ๆ ที่กษัตริย์ได้ทรงจัดตั้งขึ้นรวมทั้ง 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' ด้วย เป็นเหตุให้ในระยะสั้นไม่มีสถาบันใดที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ออกประกาศกำหนดว่ารัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป เว้นแต่จะมีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงเท่ากับว่าในระยะนั้นฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นทั้งคู่กรณีและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วย ซึ่งระบบนี้เรียกกันว่า 'ระบบที่รัฐมนตรีเป็นผู้พิพากษา' (Théorie du ministre-juge) [17]

1.4 การจัดตั้ง 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ'

ต่อมาในปี ค.ศ. 1799 เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เกิดความเอือมระอาต่อความวุ่นวายทางการเมืองที่นักปฏิวัติหัวรุนแรงได้ก่อขึ้น นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napolé on Bonaparte) จึงได้กระทำรัฐประหารยึดอำนาจ ซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นและคุณประโยชน์ของการมีสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน นโปเลียน โบนาปาร์ต จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 ซึ่งจัดตั้ง 'สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ' (Le Conseil d'Etat) ขึ้นโดยเลียนแบบ 'สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์' ในสมัยก่อนโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) ร่างกฎหมายให้แก่ประมุขของฝ่ายบริหาร กับ (2) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง[18]

ในระยะแรก (ค.ศ. 1799-ค.ศ. 1872) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพียงแต่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อประมุขของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจเอาเองว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ (ซึ่งระบบนี้เรียกว่า 'ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด' (la justice retenue)[19] ดังนั้นในระยะนั้นรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่เป็น 'ศาลชั้นต้น' ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเป็นการทั่วไป โดยมีประมุขของฝ่ายบริหาร (ซึ่งเปลี่ยนชื่อตำแหน่งไปตามระบบการเมือง)[20] ทำหน้าที่เป็น 'ศาลสูง' แต่ในทาง

---

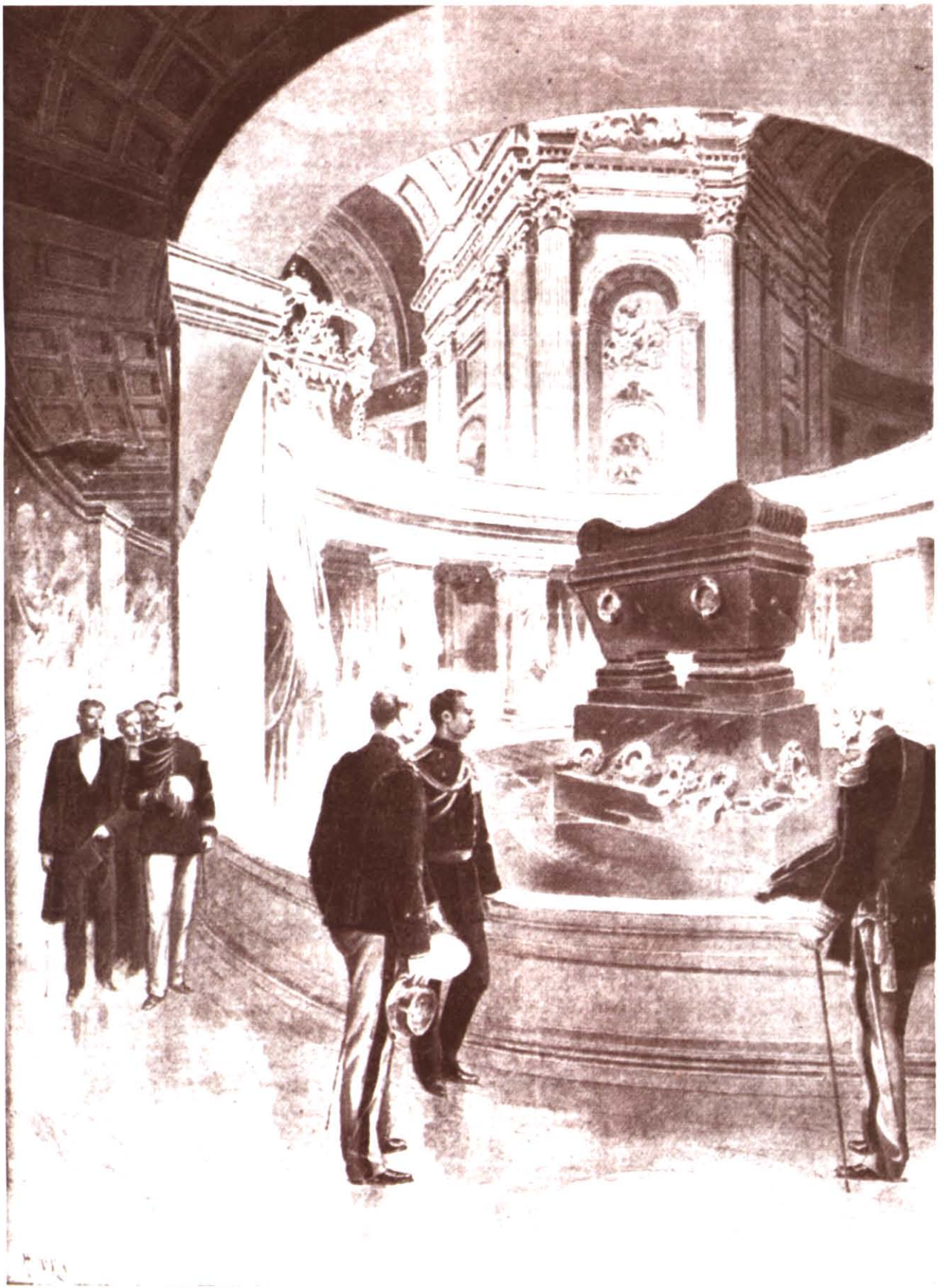
[16]หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(15)

[17]J.-M. Auby et R.Drago, Traité de Contentieux Administratif, Tome 2, L.G.D.J., Paris, 1984, p.477

[18]Georges Vedel, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (15), หน้า 71-74

[19]Francis-Paul Benoit, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(2), หน้า 283

[20]ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองอีกหลายครั้ง เช่น นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิ์ ต่อมาประเทศฝรั่งเศสก็ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุข และใช้ระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐกลับไปกลับมาเช่นนี้อีกหลายครั้ง แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวก็มิได้มีผลกระทบต่อสถาบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเท่าใดนัก



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตร ที่บรรจุศพของนโปเลียน โบนาปาร์ต ผู้ก่อตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ปฏิบัติ ประมุขของฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ เพราะสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นสถาบันในฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้นำระบบวิธีพิจารณาความแบบศาลมาใช้ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองและได้พัฒนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กับได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารและฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง

นักกฎหมายปกครองชั้นนำของฝรั่งเศสบางท่านให้ความเห็นไว้ว่า 'ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด' นี้เองที่ทำให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสามารถสร้าง 'บารมี' และสร้างความยอมรับนับถือจากฝ่ายปกครองให้เกิดขึ้นได้ โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสามารถขยายขอบข่ายการควบคุมการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองต่าง ๆ ได้มากขึ้นโดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าฝ่ายปกครองจะขัดขืนไม่ยอมปฏิบัติตาม เพราะเป็นการวินิจฉัยสั่งการในนามของประมุขของฝ่ายบริหาร[21]

ต่อมาได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 มอบให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง จึงเท่ากับว่าสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้กลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง (หรือที่เรียกกันว่า 'ศาลปกครอง') ที่สมบูรณ์แบบตั้งแต่นั้นมา ระบบนี้เรียกกันว่า 'ระบบมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด' (la justice déléguée)[22]

1.5 สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสในปัจจุบัน

(1) ระบบศาลของฝรั่งเศส

ศาลในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

(1) ระบบศาลยุติธรรม (Les juridictions judiciaires) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ศาลสูงสุดของระบบศาลนี้คือ ศาลฎีกา (La Cour de Cassation)

(2) ระบบศาลปกครอง (Les juridictions administratives) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลสูงสุดของระบบศาลนี้คือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat)

ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ก็จะให้ 'ศาลระงับการขัดกันทางคดี' (Le Tribunal des Conflits)[23] เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาล 2 ระบบที่เป็นเอกเทศจากกันเช่นนี้ จึงนิยมเรียกระบบศาลของฝรั่งเศสว่าเป็น 'ระบบศาลคู่' (dualité de juridictions)

ศาลปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

---

[21] René Chapus, Droit du Contentieux administratif, Editions Montchrestien, 1982, p.10

[22] Georges Vedel, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(15) หน้า 78

[23] 'ศาลระงับการขัดกันทางคดี' นี้ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานโดยตำแหน่ง และประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลฎีกา และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ฝ่ายละ 3 คน รวมเป็น 6 คน ซึ่งผู้พิพากษาทั้ง 6 คนนี้จะเลือกตั้งผู้พิพากษาเพิ่มอีก 2 คน รวมทั้งหมดเป็น 9 คน



ห้องประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

(ก) ศาลคดีปกครองสามัญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไปที่มิได้มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลคดีปกครองเฉพาะด้านใดโดยเฉพาะ ศาลประเภทนี้ได้แก่ศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 33 ศาล และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ จำนวน 5 ศาล

(ข) ศาลคดีปกครองเฉพาะด้าน (les juridictions administratives spécialisées) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภท โดยเฉพาะที่มีลักษณะทางเทคนิคมากและต้องการความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

(2) อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(ก) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นทางกฎหมายต่อฝ่ายบริหาร และทำรายงานสรุปผลงานประจำปีของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐต่อรัฐบาล โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐอาจจะเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้

(ข) พิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ พิจารณาคดีปกครองบางประเภทได้โดยตรงโดยเป็นทั้งศาลชั้นต้นและศาลสูงสุด พิจารณาฎีกาคำพิพากษาของศาลคดีปกครองสามัญ และพิจารณาฎีกาคำพิพากษาของศาลคดีปกครองเฉพาะด้าน

(ค) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน (ทางธุรการ) ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(3) การแบ่งส่วนราชการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 คณะใหญ่ ๆ คือ

(ก) คณะมหาดไทย (Section de l'Intérieur)

(ข) คณะการคลัง (Section des Finances)

(ค) คณะโยธาธิการ (Section des Travaux publics)

(ง) คณะสังคม (Section Sociale)

(จ) คณะพิจารณาคดี (Section du Contentieux)

(ฉ) คณะรายงานประจำปีและวิจัย (Section du Rapport et des Etudes)

คณะ 4 คณะแรกทำหน้าที่เป็นฝ่ายพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายต่อฝ่ายบริหาร คณะที่ 5 ทำหน้าที่เป็นฝ่ายพิจารณาคดีปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคณะพิจารณาคดีนี้เองที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในนามของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ คณะที่ 6 ทำหน้าที่ในการบังคับคดี จัดทำรายงานประจำปีและดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย

(4) สมาชิกของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

ผู้ที่เป็นประธานของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐโดยตำแหน่งก็คือ นายกรัฐมนตรี (หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจทำหน้าที่ประธานได้)

ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะมาทำหน้าที่ประธานเฉพาะในกรณีที่มีงานพิธีสำคัญๆ เท่านั้น ผู้ที่เป็นหัวหน้าของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐที่แท้จริงก็คือรองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Vice- Président)ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ(ที่ถือกันว่ามีอาวุโสสูงสุดในบรรดาข้าราชการประจำของฝรั่งเศส)

ส่วนสมาชิกอื่น ๆ ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้นส่วนใหญ่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน ยกเว้นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิบางตำแหน่งซึ่งได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้น ได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองชั้นสูงและ ข้าราชการจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการบริหารเป็นอย่างสูง [24]

1.6 เหตุผลที่ประเทศฝรั่งเศสยังคงรักษาระบบศาลคู่ไว้จนถึงปัจจุบันนี้

การที่ประเทศฝรั่งเศสยังคงใช้ระบบศาลคู่อยู่จนถึงทุกวันนี้และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมิได้ถูกยกเลิกไปทั้ง ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแห่งการปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลง โดยได้มีการจัดตั้งระบบการเมืองและสถาบันต่าง ๆ ขึ้นมาแล้ว ก็ถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไปจนนับครั้งไม่ถ้วนนั้น ก็เป็นเพราะว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งกับคดีอาญาและให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้น เป็นระบบที่เหมาะสมกับประเทศฝรั่งเศสมากที่สุด

ศาสตราจารย์เบนัวต์ได้ให้ความเห็นไว้พอสรุปได้ว่า ในปัจจุบันนี้ ประเทศฝรั่งเศสมีความจำเป็นที่จะต้องคงระบบการแบ่งแยกอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวเอาไว้ยิ่งกว่าในอดีตเสียอีกเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมในปัจจุบันนี้สลับซับซ้อนมากขึ้นทุกทีและเป็นไปไม่ได้ที่จะให้บุคคล (ผู้พิพากษา) คนเดียวมีความรู้ความชำนาญในทุก ๆ ด้าน ดังจะเห็นได้จากการที่มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นภายในระบบศาลยุติธรรมเอง การกำหนดให้ศาลหรือสถาบันใดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมืองแต่เป็นเรื่องของเทคนิคทางกฎหมายที่จะเลือกว่าศาลหรือสถาบันใดจะมีความเหมาะสม (ความรู้ความชำนาญ) ในการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดมากกว่ากัน

ศาสตราจารย์เบนัวต์กล่าวต่อไปว่า การที่บุคคลใดจะเป็นผู้พิพากษาที่ดีได้นั้นบุคคลนั้นจะต้องรู้จักสิ่งหรือเรื่องที่ตนจะต้องพิจารณาพิพากษาด้วย และโดยเฉพาะเมื่อบุคคลนั้นจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง บุคคลนั้นก็จะต้องรู้จักและเข้าใจวิธีการทำงานและปัญหาของฝ่ายปกครองด้วย ผู้พิพากษาคนเดียวกันจึงไม่สามารถที่จะมีความรู้ลึกซึ้งทั้งในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนและในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและฝ่ายปกครองได้ บุคคลซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจฝ่ายปกครองระเบียบแบบแผน วิธีปฏิบัติ และปัญหาของฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง และจะต้องมีความเข้าใจว่าการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนต่อเอกชน ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายทัดเทียมกันนั้น ไม่เหมือนกับการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง เนื่องจากในการพิจารณาคดีประเภทหลังนี้ ผู้พิพากษาจะต้องชั่งน้ำหนักให้ได้พอเหมาะพอควรระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนรายที่เป็นคู่ความ กับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ (ซึ่งมิได้เข้ามาเป็นคู่ความด้วย) ถ้าหากคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมากจนเกินไปหรือเคร่งครัดในหลักกฎหมายมากจนเกินไป จนไม่คำนึงถึงผลกระทบในทางปฏิบัติที่จะตามมา ก็อาจจะเป็นผลเสียต่อประโยชน์ส่วนรวมของ

---

[24] โปรดดูรายละเอียดใน 'รายงานการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยี่ยมของ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ฯลฯ' ในภาคผนวก 6 และ 7

สาธารณะได้ [25]

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์เบนัวต์ยังได้ให้ความเห็นต่อไปว่า 'เคล็ดลับ' แห่งความสำเร็จของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่เอกชนได้เป็นอย่างดี (ซึ่งในบางเรื่องก็เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้ความคุ้มครองแก่เอกชนได้ดีกว่าศาลยุติธรรมเสียอีก) โดยไม่เป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองและเป็นที่ยอมรับนับถือของฝ่ายปกครองเองนั้น อยู่ที่การจัดโครงสร้างภายในของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐที่รวมฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารและฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองเข้าไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้มีความใกล้ชิดกับฝ่ายปกครองมากพอสมควร แต่มิได้เป็นส่วนเดียวกันกับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการ(l'Administration active) และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นระยะ ๆ ทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีปกครองนั้นมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเป็นอย่างดี[26] ด้วยเหตุนี้เอง สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจึงสามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชน (กฎหมายแพ่ง) ได้อย่างเหมาะสม

1.7 ผลของการมีระบบกฎหมายปกครองเป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชน

การที่ประเทศฝรั่งเศสสามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของตนขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชน ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติหลายประการด้วยกันทั้งในด้านการใช้และวิธีการตีความกฎหมาย และโดยเฉพาะในด้านการเรียนการสอนและการฝึกอบรมนักกฎหมาย

ในเมื่อประเทศฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายปกครองที่พัฒนาและเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การเรียนการสอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสจึงมีการแยกการเรียนการสอนออกเป็น 2 สาขาใหญ่ ๆ คือ สาขากฎหมายเอกชนและสาขากฎหมายมหาชน โดยมีการแบ่งประเภทของอาจารย์ผู้สอนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ เช่นเดียวกัน คือ อาจารย์ที่เป็นนักกฎหมายเอกชนและอาจารย์ที่เป็นนักกฎหมายมหาชน เพราะการที่จะให้อาจารย์คนเดียวกันมีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างลึกซึ้งในสาขากฎหมายทั้งสองนั้นเป็นไปได้ยาก ส่วนนักศึกษาก็เช่นเดียวกัน ในการศึกษาระดับแรก (ปี 1 - ปี 2 ของปริญญาตรี) นั้น นักศึกษาจะต้องศึกษาวิชาพื้นฐานเหมือนกันหมด แต่ปีสูง ๆ ขึ้นไป (ปี 3 - ปี 4 ของปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก) นั้น จะมีการเลือกศึกษาเน้นหนักไปในด้านกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนโดยผู้ที่เลือกศึกษาสาขากฎหมายมหาชนนั้นมักจะได้รับการศึกษาทางรัฐศาสตร์ควบคู่กันไปด้วย และแม้แต่ชื่อของคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสก็ยังเรียกว่า 'คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์' (Faculté de Droit et de Science Politique) ซึ่งมีผลทำให้นักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสพิจารณาปัญหากฎหมายโดยคำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์มากกว่านักกฎหมายเอกชน

ในทางกลับกันในเมื่อผู้ที่ศึกษากฎหมายมหาชนสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะไปประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ

---

[25] Francis-Paul Bénoit, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(2), หน้า 299-308

[26] Francis-Paul Bénoit, หนังสือที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ(2), หน้า 345-350

อาจารย์มหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ผู้ที่ประกอบวิชาชีพในภาคเอกชน จึงทำให้มีผู้ศึกษากฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศสเป็นจำนวนมากพอ ๆ กับผู้ที่ศึกษากฎหมายเอกชนและมากเพียงพอที่จะช่วยกันพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ชาร์ลส์ สลาดิตซ์ (Charles Szladits) แห่ง Columbia Law School, New York, สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ว่า การแยกกฎหมายออกเป็น 2 สาขา (กฎหมายเอกชนและกฎหมายปกครอง) โดยให้แต่ละสาขาอยู่ในอำนาจการตรวจตสอบของศาลคนละระบบกัน (กล่าวคือ กฎหมายเอกชนอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และกฎหมายปกครองอยู่ในอำนาจของ 'ศาลปกครอง') นี้เอง ที่ทำให้การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชนเป็นไปได้อย่างจริงจัง และทำให้การแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็น 2 สาขา คือ กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ที่มีการกล่าวถึงมาตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันเป็นเวลาหลายร้อยหลายพันปีนั้น กลายเป็นความจริงขึ้นมาและมีผลในทางปฏิบัติจริง ๆ [27]

1.8 อิทธิพลของระบบกฎหมายปกครองและระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก มากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่ประเทศและแล้วแต่สมัย กล่าวคือ ในระยะแรกกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อนักกฎหมายในประเทศต่าง ๆในยุโรปเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเบลเยี่ยม ฮอลแลนด์ อิตาลี โปรตุเกส หรือเยอรมัน โดยประเทศบางประเทศถึงกับจัดตั้งองค์กรขึ้นแบบเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส เช่น กรีก ตุรกี อียิปต์ และบราซิล เป็นต้น แต่ในระยะต่อมานักกฎหมายมหาชนของเยอรมันได้คิดค้นทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองของเยอรมันขึ้นมาเองจนมีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ แข่งขันกับอิทธิพลของกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส [28]

นอกจากระบบกฎหมายปกครองและระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสจะมีอิทธิพลต่อกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลของประชาคมยุโรป (European Communities) ก็ยังใช้การจัดระบบ และวิธีพิจารณาความแบบเดียวกับศาลปกครองของฝรั่งเศสอีกด้วยเช่นกัน [29]

จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปบทเรียนที่สำคัญได้ 2 ประการคือ

(1) การที่ประเทศฝรั่งเศสสามารถพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาจนเป็นที่ยกย่องกันในประเทศต่าง ๆ มากมายเช่นนี้ได้นั้น เป็นเพราะประเทศฝรั่งเศสได้เข้าใจถึงความจำเป็นในการสร้างสถาบันขึ้นมาให้มีอำนาจชี้ขาดคดีปกครองโดยเฉพาะ

(2) ระบบกฎหมายปกครองและระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นเป็นระบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้

---

[27]Charles Szladits, 'The Civil Law System', International Encyclopedia of Comparative Law, Vol.II, Chapter 2, 1971, p.18

[28]Jean Rivero, 'Droit administratif français et droits administratifs étrangers', Livre du Centenaire, Société de législation comparée, 1969, pp.199-209

[29]Brown (Neville) and Garner (J.F.), The French Administrative Law, 2 edition, Butterworths, London, 1973, pp. 148-152

2. ประสบการณ์ของประเทศเบลเยี่ยม

2.1 ความเป็นมา

ประเทศเบลเยี่ยมได้ก่อตั้งขึ้นเป็นรัฐเอกราชในปี ค.ศ. 1830 โดยก่อนหน้านั้นดินแดนที่เป็นประเทศเบลเยี่ยมในปัจจุบันยังแบ่งออกเป็นแว่นแคว้นต่าง ๆ ซึ่งเป็นอิสระจากกัน แต่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสระหว่างปี ค.ศ. 1794-ค.ศ. 1815 และต่อมาดินแดนดังกล่าวก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งทั้งสองประเทศต่างก็มีสถาบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State) แต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์ในขณะนั้นได้กลายเป็นเพียงเครื่องมือของผู้ปกครองประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยมิได้มีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น เมื่อนักปฏิวัติเบลเยี่ยมได้ปลดปล่อยประเทศเบลเยี่ยมจากการปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1830 นักปฏิวัติเบลเยี่ยมซึ่งมีแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยหัวก้าวหน้า จึงมองไม่เห็นประโยชน์ของการจัดตั้งสถาบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบเดียวกับของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศเนเธอร์แลนด์ [30] ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญของเบลเยี่ยมจึงได้ร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1831 โดยพยายามที่จะจัดหาหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยสงวนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมืองของประชาชนไว้ให้ศาลยุติธรรม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องไว้ว่าอาจมีการตรากฎหมายกำหนดให้ศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชนได้ แต่ปรากฏว่าศาลยุติธรรมของเบลเยี่ยมได้พยายามจำกัดเขตอำนาจของตนเอง โดยถือว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนในหลายกรณีด้วยกัน เป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองในคดีดังกล่าวสมความมุ่งหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะด้านไว้ในกฎหมายแต่ละเรื่องในลักษณะของ "Administrative Tribunals" ขึ้นมาเป็นจำนวนมาก

ต่อมาได้มีนักวิชาการและนักการเมืองหลายคนเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองหรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบเดียวกับของฝรั่งเศสหลายครั้งหลายหน แต่ก็ได้รับการต่อต้านคัดค้านจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และนักการเมืองบางคนอย่างรุนแรง ข้อเสนอดังกล่าวจึงยังไม่บรรลุผล

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1946 รัฐบาลและรัฐสภาเบลเยี่ยมต่างเห็นพ้องต้องกันว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศเบลเยี่ยมจะต้องจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นมาโดยให้มีอำนาจเป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วยในลักษณะเดียวกันกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมขึ้นในปี ค.ศ. 1946

2.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

สำหรับการจัดองค์กรของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมนั้น มีข้อแตกต่างจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในแง่ที่ว่า สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ

---

[30] Jean-Claude Geus et Christian Lambotte, Répertoire Notarial, Tome XV-Matieres Diverses, Livre VII, Le Conseil d'Etat, Larcier, Bruxelles, 1981, pp. 25-26



สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของราชอาณาจักรเบลเยี่ยม
(The Council of State of the Kingdom of Belgium)

สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐโดยแท้ (Conseil d'Etat) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditorat) และ "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" (le Bureau de Coordination)

(1) สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

(ก) สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีจำนวน 30 คน ประกอบด้วย ประธานฯ รองประธาน 1 คน หัวหน้าคณะ 6 คน และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) อีก 22 คน โดยมีการจัดแบ่งองค์กรภายในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายร่างกฎหมายและฝ่ายพิจารณาคดี

(ข) สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแต่ละคนจะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต โดยทรงพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของผู้สมัครบัญชีละ 3 คน จำนวน 2 บัญชี โดยที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นผู้เสนอบัญชีที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสลับกันเสนอบัญชีที่สอง

วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนี้ เป็นวิธีการเดียวกันกับวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมตั้งแต่ระดับรองหัวหน้าศาลชั้นต้นขึ้นไปจนถึงระดับผู้พิพากษาศาลฎีกา

(2) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง"

(ก) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" ประกอบด้วย ผู้พิพากษา (magistrats) จำนวน 55 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการสอบแข่งขัน

(ข) "พนักงานคดีปกครอง" จะทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ สอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและสรุปสำนวน กับเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยคดีต่อสมาชิกสภาที่ปรึกษา-แห่งรัฐซึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัยคดี ตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2 ชั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณา และเป็นการคานดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยคดีของสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดย"พนักงานคดีปกครอง" มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่

(3) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย"

(ก) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 10 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการสอบแข่งขันในคราวเดียวกันกับการสอบคัดเลือกพนักงานคดีปกครอง

(ข) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ รวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ และแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ กับจัดทำบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ[31]

กรณีจะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีการจัดองค์กรที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" และ "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" ของเบลเยี่ยมก็ทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่มีข้อแตกต่างในแง่ของ

---

[31]โปรดดูรายละเอียดใน "รายงานการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและเบลเยี่ยมของ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ฯลฯ" ในภาคผนวก 6 และ 7

สถานภาพของสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มิได้เป็นเพียงกรรมการดังเช่นกรรมการกฤษฎีกา ส่วนข้าราชการของสำนักงานดังกล่าวทั้งสองนั้นมีสถานภาพเป็นผู้พิพากษา มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนดังเช่นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3. ประสบการณ์ของประเทศเนเธอร์แลนด์

3.1 ระบบศาลปกครองของเนเธอร์แลนด์

(1) ประเทศเนเธอร์แลนด์เคยได้รับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องระบบ "ศาลเดี่ยว" จากประเทศอังกฤษ และได้รับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องระบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสด้วย ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ในปัจจุบันประเทศเนเธอร์แลนด์ได้รับอิทธิพลทางความคิดทั้งจากระบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบบฝรั่งเศสและระบบศาลปกครองแบบเยอรมัน แต่ยังไม่มีการตัดสินใจให้เด็ดขาดว่าจะพัฒนาระบบศาลปกครองของตนไปในแนวทางใด การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบันจึงยังไม่เป็นระบบเดียวกัน แต่จะเป็นการผสมผสานกันระหว่าง "ระบบร้องทุกข์" (la justice retenue) ระบบศาลปกครองแบบฝรั่งเศส ระบบศาลปกครองแบบเยอรมัน และมรดกตกทอดแต่เดิมจากระบบศาลเดี่ยวแบบอังกฤษ

(2) ในปัจจุบัน องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศเนเธอร์แลนด์มีอยู่ 5 ประเภทดังนี้คือ

(ก) ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองบางประเภท และมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ด้วย (อิทธิพลจากระบบศาลของอังกฤษ)

(ข) ศาลปกครองเฉพาะเรื่องซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเฉพาะเรื่องตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละเรื่อง เช่น "สภาองค์กรกลางพิจารณาอุทธรณ์" (Conseil central d' appel) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับข้าราชการและสวัสดิการสังคม

(ค) "สภาผู้บริหารของจังหวัด" (députation permanente)พิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำของเทศบาล

(ง) สถาบันพระมหากษัตริย์ (หรือพระราชินี) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรัฐมนตรี โดยมี "คณะพิจารณาคำร้องทุกข์" (Section du Contentieux) ในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในลักษณะเดียวกันกับระบบ "สงวนอำนาจในการวินิจฉัย" (la justice retenue) ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในอดีตหรือในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบัน

(จ) "คณะพิจารณาคดีปกครอง" (Section de Juridiction) ในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภท

3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเนเธอร์แลนด์

(1) โครงสร้างของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

(1) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของเนเธอร์แลนด์มีองค์ประกอบดังนี้

(ก) พระมหากษัตริย์ (หรือพระราชินี) เป็นประธาน

(ข) รองประธาน 1 คน (ซึ่งในทางปฏิบัติทำหน้าที่เป็นประธานที่แท้จริง และเป็นข้าราชการประจำ)

(ค) เชื้อพระวงศ์ (ในปัจจุบันมี 2 พระองค์)

(ง) สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ) จำนวนไม่เกิน 28 คน และ

(จ) กรรมการวิสามัญ (Conseillers d' Etat en service extraordinaire) ซึ่งมาประชุมสัปดาห์ละ 2-3 ครั้ง จำนวนไม่เกิน 25 คน

(2) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ แบ่งออกเป็น 3 คณะ คือ

(ก) "คณะพิจารณาร่างกฎหมาย" (Section de Législation)

(ข) "คณะพิจารณาคำร้องทุกข์" (Section du Contentieux) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) จำนวน 25 คน และกรรมการวิสามัญ จำนวน 14 คน

(ค) "คณะพิจารณาคดีปกครอง" (Section de Juridiction) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) และกรรมการวิสามัญ จำนวนอย่างละ 12 คน

(3) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีเลขาธิการ 1 คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานหน่วยธุรการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการธุรการ

(2) อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ คือ

(1) พิจารณาร่างกฎหมาย

(2) ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์หรือรัฐมนตรี

(3) พิจารณาคำร้องทุกข์และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อพระมหากษัตริย์

(4) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภท[32]

4. ประสบการณ์ของประเทศอิตาลี

4.1 ความเป็นมา

ประเทศอิตาลีมีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Consiglio di Stato) มาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ในปี ค.ศ. 1865 ได้มีการตรากฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองส่วนใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐไปให้ศาลยุติธรรมเพื่อให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้นตามแนวความคิดแบบ

---

[32] Memento of the International Association of Supreme Administrative Jurisdicitions

เสรีนิยม แต่ปรากฏว่าศาลยุติธรรมของอิตาลีประสบปัญหาในการพิจารณาคดีปกครองนานาประการ จนนักวิชาการและนักการเมืองของอิตาลีได้ออกมาเรียกร้องให้โอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกลับไปให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐตามเดิม

ต่อมารัฐธรรมนูญค.ศ. 1948 จึงได้ทำการประนีประนอมโดยบัญญัติให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของอิตาลีเป็นระบบผสม โดยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองส่วนหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในอำนาจของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและศาลปกครองอื่น[33]

4.2 ระบบศาลปกครองของอิตาลี

ระบบศาลปกครองของอิตาลี ประกอบด้วยศาลปกครอง 2 ประเภท คือ

(1) ศาลปกครองสามัญซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีอยู่ 2 ชั้นศาล คือ

(ก) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด

(ข) ศาลปกครองชั้นต้นระดับภาค

(2) ศาลปกครองเฉพาะด้านซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเฉพาะด้าน เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน และศาลภาษี

4.3 การจัดองค์กรของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

(1) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐประกอบด้วยประธาน หัวหน้าคณะ 15 คน และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจำนวน 72 คน รวมทั้งหมด 88 คน

(2) ประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หัวหน้าคณะ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งในสี่จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ส่วนสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐที่เหลือนั้นจำนวนหนึ่งในสี่จะแต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขัน และจำนวนกึ่งหนึ่งที่เหลือจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นตามอาวุโสและความสามารถ

(3) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายให้คำปรึกษาและร่างกฎหมาย และฝ่ายพิจารณาคดี

4.4 อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ มีอำนาจหน้าที่ 5 ประการคือ

(1) พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล

(2) พิจารณาร่างสัญญาที่สำคัญของรัฐ

(3) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี

(4) พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรที่มีต่อประธานาธิบดี แล้วเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรี

(5) พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น[34]

---

[33] Jean-Claude Escarras, Les expériences belge et italienne d'unité de juridiction, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972, pp. 3-4, pp. 127-167

[34] เอกสารที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (32)

5. ประสบการณ์ของประเทศอียิปต์

5.1 ความเป็นมา

ประเทศอียิปต์ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษมาเป็นเวลาหลายปี แต่ก็มีความนิยมในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสและมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันแบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสขึ้นในประเทศอียิปต์มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1879 โดยได้ยกร่างกฎหมายจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองด้วย โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เป็นชาวอียิปต์และชาวต่างประเทศ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกรัฐบาลอังกฤษยับยั้งไว้ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจึงต้องรอไว้จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1946 ในระหว่างที่รัฐบาลอังกฤษเตรียมถอนกำลังทหารออกจากประเทศอียิปต์ รัฐสภาอียิปต์ได้ตรากฎหมายจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นใน ค.ศ.1948[35] หลังจากนั้น ก็ได้มีการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐอีกหลายครั้ง

5.2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของอียิปต์

(1) การจัดองค์กรโดยทั่วไป

ในปัจจุบัน (ตามกฎหมาย ค.ศ. 1984) สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของอียิปต์ประกอบด้วย ประธาน รองประธานจำนวนหนึ่ง และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในระดับต่างๆ อีกจำนวนหนึ่ง โดยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย (sections) คือ

(ก) "ฝ่ายพิจารณาคดี" (la Section du contentieux)

(ข) "ฝ่ายให้คำปรึกษา" (la Section d'avis)

(ค) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" (la Section de législation)[36]

(2) การจัดองค์กรของ "ฝ่ายพิจารณาคดี"

"ฝ่ายพิจารณาคดี" แบ่งออกเป็น 5 ส่วนดังนี้คือ

(ก) "ศาลปกครองชั้นสูงสุด" (la Cour Supreme Administrative)

(ข) "ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์" (la Cour du Contentieux Administratif)

(ค) "ศาลปกครองชั้นต้น" (Les Tribunaux Administratifs)

(ง) "ศาลคดีวินัย" (Les Juridictions Disciplinaires)

(จ) "สถาบันพนักงานคดีปกครอง" (Le Corps des Commissaires d'Etat)[37]

บุคลากรของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด เป็นข้าราชการของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดยมีระดับชั้นที่แตกต่างกันแล้วแต่ตำแหน่ง

สำหรับ "สถาบันพนักงานคดีปกครอง" นั้นมีรองประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสถาบัน และประกอบด้วย "พนักงานคดีปกครอง" ในระดับ ต่างๆ อีกจำนวนหนึ่ง[38]

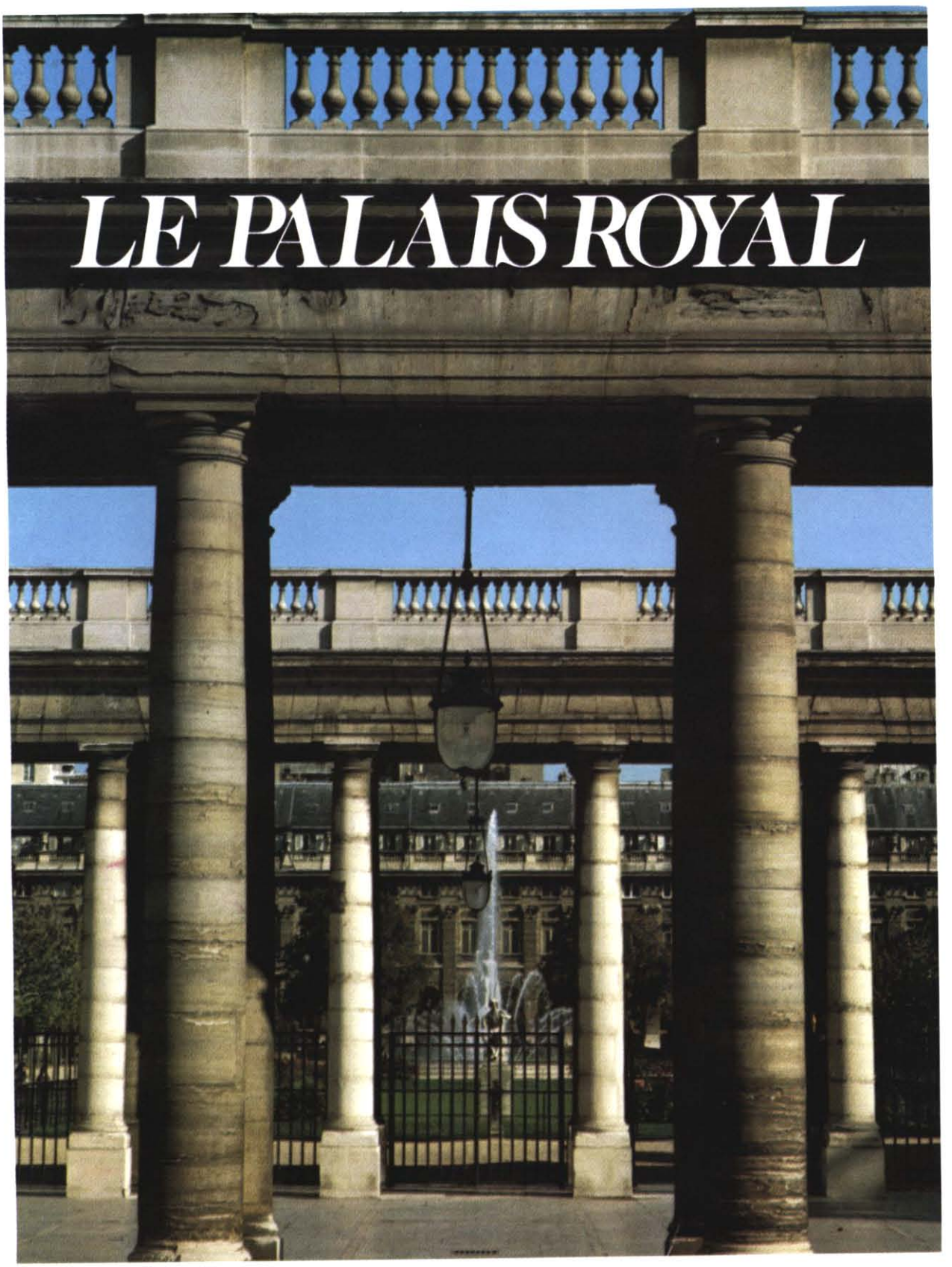
---

[35] J. de Soto, "Le Conseil d'Etat égyptien", Revue du Droit Public 1949, pp. 453-460

[36] Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA), Collection de textes fondamentaux No 24, Egypte : le Conseil d'Etat, 1986, (Loi sur le Conseil d'Etat, article 2), p. 6

[37] AIHJA, หนังสือในเชิงอรรถ (36), (Loi sur le Conseil d'Etat, art. 3) หน้า 6

[38] AIHJA, หนังสือในเชิงอรรถ (36), (Loi sur le Conseil d'Etat, art. 6) หน้า 7



สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส



ห้องประชุมสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐฝรั่งเศส

ประเทศที่มีสภาแห่งรัฐและประเทศที่มีศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของประเทศฝรั่งเศสและกรณีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน[1]

โดยนาย Jean MASSOT[2]

1. บทนำ

1.1 การจัดกลุ่มประเทศที่มีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

(1) กลุ่มประเทศที่มีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat หรือ Council of State) ซึ่งพัฒนาอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขึ้นมาจากอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศโคลอมเบีย และประเทศไทย

(2) กลุ่มประเทศที่มีสภาแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการตั้งแต่เริ่มแรก เช่น ประเทศเบลเยี่ยม ประเทศตุรกี ประเทศกรีซ ประเทศอียิปต์ และประเทศทูนีเซีย

(3) กลุ่มประเทศที่มีศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ซึ่งได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศออสเตรีย ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์

1.2 ข้อเปรียบเทียบระหว่างระบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและระบบศาลปกครองของเยอรมันในภาพรวม

(1) จำนวนศาล

	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
ศาลปกครองชั้นต้น	33	34
ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	5	12
ศาลปกครองชั้นสูงสุด	1	1

---

[1]แปลโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[2]หัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้เขียนเอกสารประกอบการบรรยายนี้เมื่อเดือนเมษายน 2533

(2) ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบทั้งสองก็คือ ในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นด้วย กล่าวคือ ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล จัดให้มีการศึกษาวิจัยทางกฎหมายตามคำขอของรัฐบาล และจัดสมาชิกสภาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งให้ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ในรัฐบาลตามที่จะได้รับการร้องขอมา

2. ข้อเปรียบเทียบระหว่างระบบทั้งสองในแง่ของประสิทธิภาพ

2.1 ข้อเปรียบเทียบในแง่เขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิจารณาคดีกว้างขวางกว่าศาลปกครองของเยอรมันมาก กล่าวคือ ศาลปกครองของเยอรมันไม่มีอำนาจพิจารณาคดีภาษีอากร คดีสังคม และคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง และสำหรับคดีปกครองบางประเภท (เช่น คดีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมือง) คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลสูงได้อีก

2.2 ข้อเปรียบเทียบในแง่ของจำนวนคดีที่ได้รับไว้พิจารณาและที่ได้พิจารณาเสร็จ

	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ปี ค.ศ. 1987)			ประเทศฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. 1989)		
	คดีที่ได้รับ	คดีที่พิจารณาเสร็จ	คดีที่ค้างพิจารณา	คดีที่ได้รับ	คดีที่พิจารณาเสร็จ	คดีที่ค้างพิจารณา
ชั้นต้น	120,000	115,000	128,000	70,000	57,000	136,000
ชั้นอุทธรณ์	18,000	17,000	23,000	10,000	2,500	7,500
ชั้นสูงสุด	700	750	1,000	8,000	8,000	22,000

2.3 ข้อเปรียบเทียบในแง่ของจำนวนผู้พิพากษา

การที่ศาลปกครองของเยอรมันสามารถพิจารณาคดีได้มากกว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นเป็นเพราะศาลปกครองของเยอรมันมีจำนวนผู้พิพากษามากกว่าศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะในระดับศาลสูงสุด ซึ่งสมาชิกสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสส่วนหนึ่งออกไปช่วยปฏิบัติราชการนอกสภาแห่งรัฐ และอีกส่วนหนึ่งปฏิบัติงานด้านให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ทำให้เหลือจำนวนสมาชิกสภาแห่งรัฐที่ปฏิบัติงานพิจารณาพิพากษาคดีจริงๆ เพียงครึ่งเดียว

	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ปี ค.ศ. 1987)	ประเทศฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. 1990)
ศาลปกครองชั้นต้น	1,300	450
ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	400	100
ศาลปกครองชั้นสูงสุด	50	120 (จากทั้งหมด 192)

2.4 ข้อเปรียบเทียบในเชิงคุณภาพ

การที่สมาชิกสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงานในฝ่ายปกครอง และการที่ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสกำหนดให้มี "พนักงานคดีปกครอง" (Commissaires du Gouvernement) เพื่อเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลปกครองก่อนการลงมติวินิจฉัยคดีอันเป็นการคานดุลย์การใช้อำนาจวินิจฉัยของศาลปกครองน่าจะเป็นการเพิ่มหลักประกันในเชิงคุณภาพให้แก่ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งไม่มีอยู่ในระบบศาลปกครองของเยอรมัน

3. ข้อเปรียบเทียบในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

3.1 การแต่งตั้งผู้พิพากษา

(1) ในระบบของฝรั่งเศสใช้วิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" (l'Ecole Nationale d'Administration) และการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยใช้ "ระบบเปิด" (le tour extérieur) ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) ที่จะแต่งตั้งบุคคลภายนอก ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองได้

(2) ในระบบของเยอรมัน ใช้วิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองจากผลการสอบในมหาวิทยาลัย โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นสูงสุดด้วย

3.2 การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลปกครอง

แม้ว่าผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสจะไม่มีหลักประกันในเรื่องการห้ามโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่โดยไม่ได้รับความยินยอมของผู้พิพากษาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างแจ้งชัดเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสและผู้พิพากษาศาลปกครองของเยอรมันก็ตาม แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสก็มีหลักประกันอย่างอื่น คือ

(1) มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(2) มีจารีตประเพณีในสภาแห่งรัฐที่จะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งรัฐตามลำดับอาวุโส

(3) จารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานทั้งจากรัฐบาล นักการเมือง และมติมหาชน ที่จะให้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่แก่สภาแห่งรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

4. การที่สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นนอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วยนั้นทำให้สภาแห่งรัฐมีบทบาทในบรรดาสถาบันต่าง ๆ มากกว่าการเป็นศาลปกครองเพียงอย่างเดียว

4.1 บทบาทในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล

(1) การที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลด้วยนั้น มิได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสภาแห่งรัฐแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วในหลายกรณี ซึ่งฝ่ายพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีโดยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นที่ฝ่ายร่างกฎหมายของสภาแห่งรัฐเคยให้ไว้ ทั้งนี้ เป็นเพราะในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นสภาแห่งรัฐจะได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้รับฟังข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความอย่างเต็มที่ ในขณะที่ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายนั้นสภาแห่งรัฐต้องอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเท่าที่ได้รับมาจากหน่วยงานของรัฐผู้ขอคำปรึกษาเพียงฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ ในกรณีที่ฝ่ายพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐมีความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างจากความเห็นของฝ่ายร่างกฎหมายของสภาแห่งรัฐในประเด็นเดียวกัน ก็จะมีการประชุมใหญ่ของฝ่ายพิจารณาคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายนั้น

(2) การที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่รัฐบาลด้วยนั้น มีผลเป็นการเสริมประสิทธิภาพของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองและสามารถทำงานเกื้อกูลกันได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายพิจารณาคดีก็สามารถอาศัยข้อมูลหรือผลการพิจารณาของฝ่ายร่างกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของร่างกฎหมายหรือการให้คำปรึกษาทางกฎหมายในเรื่องที่ถูกนำมาฟ้องคดี และในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายของฝ่ายร่างกฎหมาย ผู้ขอคำปรึกษาก็มักจะปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ เพราะเกรงว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ แล้วต่อมาถูกฟ้องคดี ก็จะถูกสภาแห่งรัฐพิพากษาคดีให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่มิได้ปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐได้

(3) การที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายให้แก่รัฐบาล และเป็นศาลปกครองด้วยนั้นทำให้สภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเพิ่มขึ้นคือ อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง และอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการศึกษาวิจัยทางกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษากฎหมาย

4.2 บทบาทในฐานะที่เป็น “แหล่งเพาะพันธุ์” ข้าราชการระดับสูงให้แก่รัฐบาล

(1) จากบทบาทของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลนี้เองที่ทำให้เป็นที่นิยมของรัฐบาลที่จะแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ จากสมาชิกสภาแห่งรัฐ ดังจะเห็นได้จากสถิติและตัวอย่างดังต่อไปนี้

(ก) สถิติของสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งออกไปช่วยราชการนอกสภาแห่งรัฐเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1990

	จำนวนเต็ม	ผู้ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาแห่งรัฐ	ผู้ที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกสภาแห่งรัฐ
รองประธานสภาแห่งรัฐ	1	1	–
หัวหน้าคณะ	8	6	2
Conseillers d'Etat สามัญ	124	97	27
Conseillers d'Etat วิสามัญ	12	11	1
Maitres des requêtes	126	49	77
Auditeurs	28	28	0
	299	192	107

(ข) ตัวอย่างของการดำรงตำแหน่งนอกสภาแห่งรัฐของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

- สมาชิกรัฐสภา จำนวน 10 คน
- ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงหรือผู้บริหารงานระดับสูง

ในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 50 คน เช่น

- เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- เอกอัครราชทูต
- ผู้พิพากษาประจำศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
- ประธานการรถไฟแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส
- ปลัดกระทรวง
- เลขานุการรัฐมนตรี

(2) การที่สมาชิกสภาแห่งรัฐออกไปปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการระดับสูงในรัฐบาลนั้น มิได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสภาแห่งรัฐแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะมีการถ่วงดุลย์กันระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ และมีจารีตประเพณีที่ยึดถือกันมาอย่างมั่นคงว่าการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาแห่งรัฐในเรื่องที่มีผลทางการเมืองนั้นจะไม่ถูกระแวงว่าเป็นเพราะสมาชิกสภาแห่งรัฐผู้นั้นมีจิตใจฝักใฝ่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(3) การที่สมาชิกสภาแห่งรัฐได้มีโอกาสออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกสภาแห่งรัฐนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าได้ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ ได้ไปสร้างศรัทธาในตำแหน่งหรือหน่วยงานนั้นต่อสภาแห่งรัฐ ได้ไปเรียนรู้และได้รับประสบการณ์ที่หลากหลายจากการปฏิบัติหน้าที่นอกสภาแห่งรัฐ ซึ่งเมื่อสมาชิกสภาแห่งรัฐเหล่านั้นได้กลับมาปฏิบัติงานที่สภาแห่งรัฐตามเดิม ก็ได้นำเอาความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวกลับมาถ่ายทอดให้แก่เพื่อนสมาชิกสภาแห่งรัฐคนอื่น ๆ ด้วย เช่น

นาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐคนปัจจุบันเคยดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการ-นายกรัฐมนตรีเป็นเวลานานหลายปีและเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหารของ Air France

นาง Questiaux หัวหน้าคณะสังคมในปัจจุบันเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคม

(4) การที่สมาชิกสภาแห่งรัฐมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ นอกสภาแห่งรัฐเช่นนี้ก็เป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาของ "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" ซึ่งสอบได้ในลำดับแรกนิยมที่จะเลือกเข้ารับราชการที่สภาแห่งรัฐ ทำให้สภาแห่งรัฐได้รับสมาชิกใหม่ในระดับ 'หัวกระทิ' ของประเทศอยู่เสมอ

5. บทสรุป

การที่สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่หลากหลายเช่นนี้เองทำให้เป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นประเทศที่ไม่มีสภาแห่งรัฐ และประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง

ภาคผนวก
เอกสารเกี่ยวกับ เคาน์ซิลออฟสเตด ของประเทศไทย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ประกาศ

ว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัติ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพยมหามงกุฎบุรุศรัตน-ราชรวิวงษ วรุตพงษบริพัตวรขัตติยราชนิกโรดม จาตุรันตบรมมหาจักรพรรติราชสังกาศ บรมธรรมิกมหาราชาธิราช บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เปนพระเจ้าแผ่นดินใหญ่ในรัชกาลที่ ๕ ในพระบรมราชวงษซึ่งได้ประดิษฐานและดำรงค์รัตนราไชมหัยสวรรยา-ธิปัตณกรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร มหินทรายุทธยา มหาดิลกภพนพรัตนราชธานี บุรีรมอุดมราชนิเวศน์มหาสฐาน เสด็จออกพระที่นั่งอัมรินทรวินิจฉัยมหัยสวรรยพิมาน โดยสฐานอุตราภิมุกข พร้อมด้วยพระบรมวงษานุวงษ แลอัคมหาเสนาธิบดี มุขมนตรี กระวีชาติราชปโรหิตาจาริย์ ฝ่ายทหารพลเรือนถวายคำนับโดยอันดับเฝ้าเบื้องบาทบงกช มาศพร้อมกัน จึงมีพระบรมราชโองการมาร พระบัณฑูรสุรสิงหนาทให้ประกาศแก่พระบรม-วงษานุวงษ ข้าทูลลอองธุลีพระบาทให้ทราบทั่วกันว่า ตั้งแต่เสด็จบรมราชาภิเศกเถลิงถวัลย ราชสมบัติ ตั้งพระราชหฤไทยจะดำรงค์รักษาพระนครขอบขันธสีมา ทั้งพระบรมวงษานุวงษ ข้าราชการแลราษฎรให้ถาวรวัฒนายิ่งขึ้นไป จึงได้ทรงพระราชอุสาหเสด็จพระราชดำเนิน ทางทเล ฝ่าคลื่นผืนลมไปประพาศเมืองต่างประเทศ เพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมือง แลการธรรมเนียมต่าง ๆ สิ่งใดดี จะได้เปนแบบอย่างแก่บ้านเมืองสยามต่อไป ก็เพราะทรง หวังตั้งพระราชหฤไทยประสงค์จะทรงจัดการทำนุบำรุงพระนคร จึงได้เสดจพระราชดำเนิน ไปทอดพระเนตรบ้านเมืองซึ่งได้มีความเจริญแล้วนั้น ก็ได้ทรงเหนการดีหลายอย่างที่จะเปนคุณ เปนประโยชน์แก่แผ่นดิน เปนต้นว่า กดขี่แก่กัน ถ้าเมืองใดประเทศใดยังถือตามที่เปนการกดขี่แก่ กันนั้นอยู่แล้ว ก็เหนว่าประเทศนั้นเมืองนั้นยังไม่มีความเจริญเปนแน่จึงได้ทรงลดหย่อนผ่อน พระราชอิศริยยศลงหลายอย่าง โปรดให้ขุนนางยืนเฝ้าและนั่งเก้าอี้ที่เสมอกัน ก็มิได้ทรงถือ พระองค์ เพราะจะให้ท่านทั้งหลายเหนเปนแน่ว่า จะทรงปลดเปลื้องการกดขี่ที่มีอยู่ในบ้านเมือง นั้นให้ลดน้อยถอยไปทุกครั้งทุกคราว ครั้งนี้ทรงพระราชดำริห์เหนว่าราชการผลประโยชน์บ้าน เมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะ ไม่ใคร่สำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ที่ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิม ก็จะได้ ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง จึงได้ทรงจัดสัน

ข้าทูลลอองธุลีพระบาทซึ่งมีสติปัญญาโปรดเกล้าตั้งไว้เปนที่ปฤกษาแห่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อมีราชการวันใดกำหนดให้มาประชุมพร้อมกัน จะเสด็จออกในพระที่นั่งแห่งใดแห่งหนึ่งนั้น ให้ผู้เปนที่ปฤกษาใหญ่มาประชุมเฝ้าในที่นั้นให้พร้อมกันในวันตามที่กำหนด เมื่อยังไม่แล้วการจะประชุมติดกันไปสองวันสามวันก็ได้ เมื่อทรงพระราชดำริห์การสิ่งใดซึ่งเปนข้อราชการที่สำคัญ แลจะตั้งเปนกฎหมาย แลเปนแบบฉบับเปนธรรมเนียมในแผ่นดิน จะพระราชทานคำซึ่งทรงพระราชดำริห์นั้นให้ที่ปฤกษาทั้งปวงดำริห์ตริตรองดู การจะเปนคุณฤๅเปนโทษก็ให้กราบทูลขึ้นตามความที่เหน ถ้าเหนว่าสิ่งไรจะเปนคุณฤๅคิดการซึ่งจะเปนคุณดีกว่าที่ทรงพระราชดำริห์นั้น ก็ให้กราบทูลขึ้น ถ้าเหนว่าจะเปนการไม่มีคุณเปนโทษอย่างไรก็ให้กราบทูลได้ ไม่เปนคนล้นคนทลึ่งไป ถ้าหากว่าคำที่ว่าขึ้นมานั้นดีควรจะเอาเปนแบบฉบับได้ ก็จะเอาคำนั้นใช้ ถ้าเหนว่าไม่มีประโยชน์ก็จะให้ยกเสีย แต่ผู้ซึ่งพูดขึ้นนั้นไม่มีโทษไม่มีความผิดสิ่งไรในตัว หนึ่งที่ปฤกษาทั้งปวงจะคิดการสิ่งไรขึ้นได้ ลงเนื้อเหนกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลฤๅทำเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายเปนไปรเวตก่อน จะได้ไม่เปนที่ขัดขวางแก่ผู้ใด เมื่อทรงเหนชอบจะได้ทรงปฤกษาที่ปฤกษาทั้งปวงเมื่อเหนว่าชอบดีพร้อมกันแล้ว คำนั้นก็จะเปนใช้ได้ ถ้าการสิ่งไรซึ่งปฤกษากันในวันประชุมนั้น จะยังไม่ตกลงแล้วกันได้ ก็จะพระราชทานพระราชดำริห์แลคำซึ่งผู้ซึ่งกล่าวขึ้นนั้นให้ไปตริตรองดูก่อน เมื่อถึงคราวประชุมน่า ให้ที่ปฤกษาทั้งปวงทำจดหมายรายความคิดของตัวที่เหนนั้นมาถวายในที่ประชุมจงทุกคน จะได้ทรงเทียบเคียงดูเหนว่าคำของผู้ใดดีจะได้เอาคำของผู้นั้นเปนใช้ได้ ถ้าฝ่ายหนึ่งเหนความว่าไม่ดี ฝ่ายหนึ่งเหนความว่าดี เปนคำเถียงแก่งแย่งกันอยู่ดังนี้ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตัดสินเปนกลาง ไม่ทรงเหนว่าเปนผู้ใหญ่ผู้น้อย สุดแล้วแต่ความยุติธรรมเปนประมาณ แล้วจะทรงเลือกคำที่ที่ปฤกษาว่ามาเหนว่าจะใช้ได้นั้น เรียงลงให้เปนเรื่องจนตลอดการ ฤๅจะทรงพระราชดำริห์พิเศศกว่าคำของขุนนางเหล่านั้นขึ้นไปอีกก็จะเพิ่มเติมลงด้วย แล้วปฤกษาที่ปฤกษาทั้งปวงต่อไปเมื่อเหนว่าดีพร้อมกันแล้ว จะเอาคำนั้นเปนใช้ได้ เมื่อที่ปฤกษายังจะเหนการดีจะมีคุณต่อไปอีก ก็จะโปรดให้ไปเรียงถ้อยคำตามความคิดของตัวมาว่าได้อีก กว่าจะเหนชอบพร้อมกัน ลงชื่อพร้อมกันแล้วจึงจะมอบให้ผู้ใดผู้หนึ่งรับเอาความนั้นไปเรียงเปนพระราชบัญญัติแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อถึงวันประชุมน่าจึงจะให้เอาคำพระราชบัญญัตินั้นออกอ่านให้ที่ปฤกษาทั้งปวงฟัง เมื่อเหนว่าถูกต้องพร้อมกันแล้ว ถ้าเปนการใหญ่ต้องปฤกษาท่านเสนาบดี เหนชอบพร้อมกันแล้วจึงจะลงพระนาม ประทับพระราชลัญจกรในพระราชบัญญัตินั้นเปนใช้ได้ หนึ่งจะทรงตั้งพระบรมวงษานุวงษ แลข้าราชการอีกพวกหนึ่งให้เปนที่ปฤกษาในพระองค์ เพราะไม่ได้

ทอดพระเนตรการสิ่งไร ไม่ได้ทรงฟังการสิ่งไรทั่วไป ไม่มีสิ่งไรที่จะเปนทางปัญญาซึ่งจะทรงพระราชดำริห์การบ้านเมือง และจะทรงตัดสินคำของที่ปฤกษาทั้งปวงให้เด็ดขาดไปได้ เพราะฉนั้นจึงจะต้องตั้งไว้สำหรับทรงไต่ถามการงานให้กราบทูลได้ทุกอย่าง ไม่มีการขัดขวาง แลปฤกษาการซึ่งทรงพระราชดำริห์ขึ้นบางสิ่งก่อนที่ปฤกษาใหญ่ ผู้ที่ได้มาเปนที่ปฤกษาในพระองค์ จึงจะเอาใจใส่ในราชการ อุสาหสืบเสาะแลคิดการที่ดี เหมือนหนึ่งฝึกหัดคนขึ้นไว้จะได้หนุนที่ปฤกษาใหญ่ต่อไป แต่ที่ปฤกษาในพระองค์นี้ไม่มีกำหนดว่าเท่าไร แล้วแต่จะทรงเหนว่าผู้ใดควรจะใช้ได้ก็จะตั้งขึ้นไว้มาก ๆ เมื่อมีการสิ่งไรที่จะทรงปฤกษา จะให้หาแต่สองคนสามคน ฤๅมากเท่าไรก็ได้ เมื่อทรงถามการงานสิ่งไรก็ให้กราบทูลได้โดยการที่จริง ไม่ระแวงกลัวความผิดร้ายสิ่งใด ฤๅถ้าจะคิดการสิ่งไรขึ้น ก็ให้กราบทูลได้ โดยความที่ตัวคิดเหน จะทรงปฤกษาการสิ่งไรก็ให้กราบทูลได้ทุกอย่างเหมือนที่ปฤกษาใหญ่ แต่การนั้นยังไม่สำเร็จ ต้องทรงปฤกษาที่ปฤกษาใหญ่ก่อน ต่อเหนชอบพร้อมกันแล้ว การนั้นจึงจะเปนสำเร็จได้ ให้ที่ปฤกษาใหญ่แลที่ปฤกษาในพระองค์จงมีความสวามิภักดิ์ต่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้มีความอุสาห์หมั่นฟัง หมั่นคิดตรึกตรองในกิจการแผ่นดินโดยสุจริตธรรมทุกประการ

ประกาศมาณวันศุกร แรมแปดคำ่ เดือนหก ปีจอฉอศก จุลศักราชพันสองร้อยสามสิบหก[๑] เปนปีที่หกในรัชกาลปัตยุบันนี้

ที่ปฤกษาซึ่งโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นในครั้งนี้นั้น

พระยาราชสุภาวดี	จ ม พ จ ว	๑
พระยาศรีพิพัฒน์	ท จ ว	๑
พระยาราชวรานุกูล	ท จ ว น ช ภ ม	๑
พระยากระสาปน์กิจโกศล	ท จ ว ม ม	๑
พระยาภาษกรวงษ	ท จ ว ภ ช ช ม ม	๑
พระยามหาอำมาตย	ท จ	๑
พระยาอภัยรณฤทธิ์	ท จ	๑
พระยาราไชย	ท จ	๑
พระยาเจริญราชไมตรี	ช น	๑
พระยาพิพิธโภไคย	ม ม	๑
พระยากระลาโหมราชเสนา		๑
พระยาราชโยธา		๑

[๑] ตรงกับวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๔๑๗

รวม ๑๒ นายก่อน ถ้าต่อไปทรงเหนว่าผู้ใดควรจะยกมาเปนที่ปฤกษาได้ ก็จะทรงตั้งเพิ่มเติม แลจะผลัดเปลี่ยนได้ตามแต่จะทรงเหนสมควร ให้ท่านทั้งปวงซึ่งมีชื่อมาในที่ปฤกษานี้ จงตั้งใจรับราชการของตนตามพระราชบัญญัติประกาศนี้ทุกประการเทอญ

ประกาศ

การในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน

ท่านทั้งปวงบันดาซึ่งได้ยินได้ทราบว่า ตั้งเคาน์ซิล ๆ ก็จะมีความคิดสงไสยคาดคะเนหมายไปต่าง ๆ โดยการที่ไม่ทราบว่าจะเปนอย่างไร การ "เคาน์ซิล" ซึ่งทรงตั้งขึ้นไว้นี้มีคุณ ๒ ประการ ประการที่หนึ่ง ยอมให้มีอำนาจที่จะยุดหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ คือการใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริห์เปนการไม่ต้องด้วยยุติธรรม ราษฎรจะได้ความเดือดร้อน มีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดินเปนต้น จนถึงการใด ๆ เลก ๆ น้อย ๆ จนถึงพระราชบัญญัติพิกัดอากรขนอนตลาดเปนที่สุด ที่เปนฝ่ายข้างเคาน์ซิลจะขัดอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน ก็เจ้าแผ่นดินคนเดียว แล้วก็มีเคาน์ซิลบีบคั้นอยู่ดังนี้ ถึงจะมีอำนาจสักเท่าใด จะทำการที่ผิด ๆ คด ๆ โกง ๆ ไปก็ไม่มากนัก ก็ฝ่ายผู้อื่นคนซึ่งเปนราชการก็ดี มิได้เปนราชการก็ดี เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจที่จะขัดขวาง ปฤกษาการบังคับการตามซึ่งเหนชอบโดยยุติธรรม อย่าให้คด ๆ โกง ๆ ต่อเจ้าแผ่นดินได้เหมือนกัน คือการใด ๆ ซึ่งเปนอยู่แล้วก็ดี ฤๅการที่จะมีผู้คิดต่อไปภายน่า เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจจะตรวจตราดูการข้อนั้น ถ้าเหนขัดขวางไม่ถูกต้อง ไม่เปนคุณแก่แผ่นดิน ไม่เปนคุณแก่พระเจ้าแผ่นดิน ไม่เปนคุณแก่ราษฎรทั่วไป ก็จะต้องคัดค้านว่ากล่าวได้เตมอำนาจทีเดียว ซึ่งว่ามานี้เปนอำนาจเคาน์ซิลทั้งสองประการ ก็ผู้ซึ่งมาเป็นเคาน์ซิลมีอำนาจที่จะขัดขวางพระเจ้าแผ่นดิน แลข้าราชการราษฎรได้ดังนี้ ก็ใช่ว่าจะเปนคนเราปรกติตามธรรมเนียมนั้นหามิได้ ต้องรักษากฎหมายสำรับการเคาน์ซิล แลถือคำษาบาลว่าจะตั้งใจให้ตรงอยู่ในยุติธรรมแล้วจึ่งจะเข้ารับการในที่ปฤกษาได้ เคาน์ซิลลอร์เหล่านี้ก็คงต้องได้เงินปี เงินเดือน สมควรแก่การซึ่งอยู่ในที่สำคัญดังนี้ ถ้าผู้ใดอยากจะทราบธรรมเนียมเคาน์ซิลให้ชัด ก็จงคอยดูพระราชบัญญัติสำหรับตัวเคาน์ซิลซึ่งจะออกต่อไปข้างน่านี้ ก็การซึ่งตั้งเคาน์ซิลนี้ ท่านทั้งปวงจะมีความสงไสยว่าเมื่ออยู่ดี ๆ แล้วเหตุไรจึ่งมาตั้งผู้ให้ขัดอำนาจตัวดังนี้ จะมิเหนการอย่างไรซึ่งจะเปนประโยชน์ในตัวฤๅ ๆ จะเอาไว้เกรี้ยวกราดข่มขี่ผู้อื่นด้วยประการใดประการหนึ่งดอกกระมัง ถ้าผู้ใดคิดดังนี้ก็ขอให้เข้าใจเถิด ว่าการซึ่งได้คิดอยู่ในใจนั้นว่าบ้านเมืองเราทุกวันนี้ ซึ่งในตาแลเห็นว่ามีตึกขึ้นมากมีถนนขึ้นมากนั้นเหนว่าเปนการเจริญในตา ก็แต่ถ้าจะคิดไปโดยจริง ๆ

การใดธรรมเนียมใดซึ่งมีอยู่เดี๋ยวนี้ ก็ยังเปนการเดือดร้อนแก่ราษฎรเปนอันมากอยู่ ก็มีหลายอย่างหลายประการ การซึ่งควรจะประกอปทำนั้นก็ยังมีอยู่อีกหลายอย่าง ก็ซึ่งตั้งเคาน์ซิลขึ้นไว้นี้ก็เพราะประสงค์จะให้ช่วยอุดหนุนในการเรื่องนี้ให้สำเร็จไปได้ทีละสิ่งทีละคราว จนบ้านเมืองเปนความเจริญเข้า ราษฎรได้มีความศุขมากเมื่อเวลาไร เวลานั้นจะเปนชื่อเสียงปรากฏติดแผ่นดินอยู่ไม่รู้หาย อนึ่งอันตรายใด ๆ ซึ่งจะมีมาในภายนอกแลภายใน ก็จะไม่ต้องหวาดหวั่นว่าจะมีมาเลยเปนอันขาด เมื่อราษฎรซึ่งเปนโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญความศุขได้ประกอปการทำมาหากินโดยชอบธรรมด้วยกันแล้ว บ้านเมืองก็คงจะเจริญเปนแน่ เมื่อบ้านเมืองเจริญแล้ว ผลประโยชน์สิ่งใดก็คงจะบริบูรณ ความประสงค์ซึ่งเปนประโยชน์ในตัวดังนี้ ขอให้ท่านทั้งปวงทราบความแล้วคิดตาม แล้วได้จำไว้ในใจด้วยเทอญ

พระราชบัญญัติ
เคาน์ซิลออฟสเตด คือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน

ศุภมัศดุจุลศักราช ๑๒๓๖ โสณสังวัจฉรบุรพาสาฬหมาศ ศุกปักษปาฏิบทรวิวาร ปริเฉทกาลกำหนด[๒]

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระประมินทรมหาจุฬาลงกรณ บดินทรเทพยมหามงกุฎ บุรุษยรัตนราชรวิวงษวรุตมพงษบริพัตรวรขัตติยราชนิกโรดม จาตุรันตบรมหาจักรพรรดิราชสังกาศ บรมธรรมิกมหาราชาธิราช บรมนารถบพิตรพระจุลจอมเกล้าเจ้าแผ่นดินสยาม เปนพระเจ้าแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ ในพระบรมราชวงษซึ่งประดิษฐานแลดำรงค์กรุงรัตนโกสินทรมหินทรายุทธยาณะประเทศบางกอกเปนพระบรมราชธานีมหานครใหญ่ในแผ่นดินสยามเหนือใต้ แลเปนบรมราชาธิราชในเมืองใกล้เคียง คือลาวเฉียง ลาวกาวมลายูกระเหลียง แลอื่น ๆ ทรงพระราชดำริห์ได้ทรงประกาศตั้งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ที่ปฤกษาราชการแผ่นดินไว้แต่วันศุกร เดือนหก แรมแปดค่ำ ปีจอฉอศก เพื่อจะให้ช่วยคิดราชการแผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณประโยชน์ทำนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขตร ให้ราษฎรอยู่เยนเปนศุข แต่ยังหาได้มีพระราชบัญญัติสำหรับตัวที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งจะประพฤติให้ถูกต้องตามแบบอย่างที่ปฤกษาราชการไม่ อนึ่งปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปฤกษาราชการในพระองค์นั้น ก็จะโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามซึ่งมีมาในประกาศฉบับก่อนนั้น ก็ควรจะมีพระราชบัญญัติกฎหมายบังคับสำหรับตัวด้วย จึงทรงร่างข้อพระราชบัญญัติ แล้วปฤกษาด้วยพระบรมวงษานุวงษท่านเสนาบดีแลที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน ให้แก้ไขเพิ่มเติมตกลงกัน จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งพระราชบัญญัติสำหรับที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน แลที่ปฤกษาราชการในพระองค์ไว้เปนแบบฉบับสำหรับแผ่นดินสืบไป

ข้อ ๑ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตั้งราชตระกูลแลข้าราชการซึ่งมีตระกูลแลผู้มีสติปัญญาว่องไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏเปนที่ปฤกษาราชการแผ่นดินซึ่งเรียกตามภาษาอังกฤษว่า เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด โดยกำหนดตั้งแต่ ๑๐ นายขึ้นไป ไม่ให้เกินยี่สิบนายออกไป ถ้าที่ปฤกษาราชการแผ่นดินผู้หนึ่งผู้ใด

[๒] ตรงกับวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๑๗

ซึ่งในพวกที่ปฤกษาหมู่เดียวกัน ไม่เปนที่ชอบใจเพราะทำการผิด ไม่สมควรเปนที่รังเกียจด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะใคร่คัดผู้นั้นออกเสียจากที่ปฤกษา ก็ให้ผู้ที่มีความรังเกียจนั้นชุมนุมกันลงชื่อตั้งแต่หกนายขึ้นไป จดหมายข้อความที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดนั้นทำผิดอย่างไร เปนที่รังเกียจด้วยเหตุไร นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบใต้ฝ่าลอองธุลีพระบาท ถ้าพระราชดำริห์ทรงเหนชอบด้วย จึงจะคัดผู้นั้นออกเสียจากที่ปฤกษาได้

ข้อ ๒ ท่านเสนาบดีซึ่งมีอำนาจอยู่ในตำแหน่ง มีราชการที่เกี่ยวข้อง ฤๅมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มาประชุมปฤกษาในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดก็มาได้ แต่มิได้นับเข้าในพวกที่ปฤกษา ๒๐ นายซึ่งทรงพระกรุณาโปรดตั้งไว้ อนึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเลือกพระบรมวงษานุวงษต่างกรมตั้งไว้ในที่ปฤกษาราชการแผ่นดินนอกจากจำพวกที่ปฤกษา ๒๐ นายนั้นได้อีก ๖ พระองค์ พระบรมวงษานุวงษ ๖ พระองค์ซึ่งทรงตั้งไว้นั้น ก็มีอำนาจจะเข้าไปนั่งประชุมปฤกษาในที่ประชุมปฤกษาราชการแผ่นดินได้ แลพระบรมวงษานุวงษ์ซึ่งทรงตั้งไว้นี้ ถ้าในหมู่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดที่ปฤกษาราชการแผ่นดินมีความรังเกียจ ชุมนุมกันลงชื่อจดหมายกล่าวโทษกราบบังคมทูลตั้งแต่ ๖ นายขึ้นไป ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงเหนชอบด้วย ก็จะต้องห้ามพระบรมวงษานุวงษซึ่งเปนที่รังเกียจนั้น ไม่ให้เข้าไปนั่งในที่ประชุมปฤกษาต่อไป

ข้อ ๓ ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระกรุณาโปรดยกย่องตั้งไว้ในที่ปฤกษาราชการแผ่นดินแล้ว ท่านผู้นั้นมียศบันดาศักดิ์ควรนับว่าเปนที่สองรองท่านเสนาบดี ท่านผู้นั้นได้ทำราชการเรียบร้อยดี จะพระราชทานเงินปีไม่ให้ต่ำกว่าปีละ ๔๕ ชั่ง แม้นถึงมิได้คงอยู่ในตำแหน่งราชการก็ดี ก็จะพระราชทานเปนส่วนเบี้ยเลี้ยงเสมอไปจนตลอดชีวิตร เพื่อเปนเครื่องประคองรักษายศที่ได้ทรงยกย่องเปนที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน

ข้อ ๔ ที่ปฤกษาราชการแผ่นดินทุก ๆ นาย ต้องกระทำสัตยานุสัตยสาบาลตัวถวายตามคำสาบาล สำหรับที่ปฤกษาราชการแผ่นดินก่อน แล้วจึงจะนับว่าเป็นที่ปฤกษาราชการแผ่นดินได้ ถ้าผู้ใดยังไม่ได้สาบาลตัวแล้ว ผู้นั้นจะเข้านั่งในที่ปฤกษาราชการแผ่นดินไม่ได้

ข้อ ๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เปนเปรสิเดนหัวน่าปธานาธิบดีเปนที่แล้วที่จบเปนผู้บำรุงในที่ปฤกษาราชการแผ่นดินจะเสด็จมาในที่ประชุม ฤๅจะไม่เสด็จมาก็ได้ตามพระราชอัทธยาไศรย์

ข้อ ๖ เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดที่ปฤกษาราชการแผ่นดินต้องเลือกผู้หนึ่งผู้ใดใน ๒๐

นายนั้น ยกให้เปนไวซ์เปรสิเดน คือเปนผู้ระงับแลบังคับสิทธิ์ขาดในการปฤกษาราชการแผ่นดินนายหนึ่ง เพื่อไว้เปนที่สองฉลองพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ในเวลาซึ่งไม่ได้เสด็จออกปฤกษาราชการแผ่นดินทุกคราวประชุม แลตำแหน่งไวซ์เปรสิเดนนั้น จะเลือกจัดขึ้นไว้ปีละนายหนึ่ง ฤๅจะเลือกซ้ำผู้ที่ได้เปนในปีก่อนนั้นให้ว่าการต่อไปอีกก็ได้ แต่เมื่อพร้อมใจกันเลือก เหนว่าท่านผู้ใดควรจะเปนไวซ์เปรสิเดนได้ ก็ให้ลงชื่อกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทก่อน ถ้าทรงพระราชดำริห์เหนชอบด้วย ท่านผู้นั้นจึงเปนตำแหน่งไวซ์เปรสิเดนได้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งเปนไวซ์เปรสิเดนแล้ว มีความผิดไม่เปนที่ชอบพระราชหฤไทย ถึงยังไม่ครบกำหนดปี จะโปรดให้ออกเสียจากที่ไวซ์เปรสิเดนเวลาใดก็ได้

ข้อ ๗ ผู้ที่ตั้งอยู่ในตำแหน่งไวซ์เปรสิเดนนั้น ต้องธุระเอาใจใส่จัดการในที่ปฤกษาราชการแผ่นดินให้เรียบร้อยทุกอย่าง แลเปนผู้ลงชื่อในจดหมายข้อคำปฤกษา แลในจดหมายตอบคำปฤกษา ซึ่งจะต้องลงชื่อเปนสำคัญทุกเรื่อง แลจะต้องพูดนำแลพูดแทนที่ปฤกษาราชการแผ่นดินให้ทราบทั่วกันในที่ประชุม ถ้าการในที่เคาน์ซิลลอร์ออฟเสตตจะต้องจับฉลาก ซึ่งเรียกตามภาษาอังกฤษว่าโวด ไวซ์เปรสิเดนต้องเปนผู้นับตรวจฉลาก ถ้าในหมู่ที่ปฤกษาราชการแผ่นดินด้วยกัน จะเกิดแก่งแย่งทุ่มเถียงไม่ตกลงกันประการใดก็ดี ในเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งเปนเปรสิเดนไม่ได้เสด็จมาอยู่ในที่ประชุมด้วย ไวซ์เปรสิเดนต้องเปนผู้ระงับความวิวาทแลตัดสินสมักสมานเสียให้เรียบร้อย อย่าให้เปนคำโต้เถียงกันได้

ข้อ ๘ ในราชการที่ปฤกษานี้ ต้องมีตำแหน่งเคลิกออฟเคาน์ซิล คือเสมียนใหญ่ในที่ปฤกษานายหนึ่ง ดีปุตีเคลิกออฟเคาน์ซิล คือเสมียนผู้ช่วยที่ปฤกษานายหนึ่ง ทั้งสองนายนี้มีตำแหน่งราชการที่จะรักษาบาญชี แลจดหมายเหตุในที่ปฤกษาทุกอย่างทุกประการ เคลิกนั้นต้องมีออฟฟิซที่รักษาหนังสือไว้ในพระบรมมหาราชวัง แลจะต้องมีเสมียนใช้ให้ภอแก่การ ตำแหน่งเคลิกนี้จะนับเข้าในพวกที่ปฤกษา แลจะเข้าประชุมปฤกษาราชการด้วยไม่ได้ เปนแต่พนักงานรับใช้การงานของเปรสิเดน แลไวซ์เปรสิเดน แลเปนผู้จดหมายเรื่องราวในการปฤกษา แลคำสาปีชต่าง ๆ เรียบเรียงให้เปนเรื่องความตามที่ได้เหนได้ยินได้ฟังในที่ปฤกษาให้เรียบร้อยชัดเจน อย่าดัดเปลี่ยนเพี้ยนแปลงให้ผิดจากข้อความปฤกษาจงทุกข้อ แลต้องเอาใจใส่รักษาหนังสือต่าง ๆ อย่าให้เปนอันตรายได้ ถ้าจะเรียบเรียงเรื่องความปฤกษาแลคำตอบ ต้องเรียงความให้ต้องเตมความคิดของผู้ให้เรียง แลให้เรียบร้อยเข้าใจง่าย หนึ่งผู้รับตำแหน่งเคลิกนั้นต้องเปนผู้ซื่อสัตย์สุจริตภักดีต่อราชการ แลต้องสาบาลตัวว่าสิ่งซึ่งตัวได้

เหนได้ยินได้ฟังในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดนั้นจะรักษาไว้ให้เปนความลับมิให้แพร่ง-พราย เว้นไว้แต่เรื่องที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดจะยอมให้เปิดเผยได้ไม่เปนการลับจึงจะพูดได้ เคลิกที่ ๑ เคลิกที่ ๒ ทั้งสองนายนี้จะมารับราชการประชุมพร้อมกันทั้ง ๒ นายก็ได้ ฤๅจะผลัดเปลี่ยนกันมาตามเวลา ซึ่งมีเหตุการคือป่วยไข้ แลมีการสำคัญก็ได้

ข้อ ๙ ถ้าเวลาใดพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้เสด็จมาในที่ประชุม แลพระราชทานพระราชหัดเลขาเปนสำเนากระแสพระราชดำริห์มาในที่ประชุม ให้ไวซ์เปรสิเดนอ่านพระราชหัถเลขานั้นให้ที่ปฤกษาได้ฟังทั่วกัน

ข้อ ๑๐ ถ้าที่ปฤกษาผู้ใดผู้หนึ่งอยากจะให้ที่ปฤกษา ๆ ข้อกฎหมายตามที่ตัวได้คิดเหน ฤๅจะปฤกษาในเรื่องราวที่จะถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ฤๅจะเปลี่ยนข้อสำคัญในคำปฤกษาที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดยังปฤกษาค้างอยู่ ฤๅจะยกข้อใดข้อหนึ่งในเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดซึ่งเปนข้อสำคัญก็ดี ต้องให้ที่ปฤกษาผู้นั้นเขียนเปนเรื่องราวมายื่นต่อไวซ์เปรสิเดนก็ได้ ให้ไว้แก่เคลิกออฟเคาน์ซิลก็ได้ ยื่นให้ทันทีคัดกอปปี้มาส่งผู้ซึ่งเปนที่ปฤกษาทุก ๆ นายก่อนเวลาประชุม ๒๔ ชั่วโมง ถ้าคิดการสิ่งใดขึ้นใหม่ จะนำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต้องให้มีเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดรับรองเหนด้วยตั้งแต่นายหนึ่งขึ้นไปจึงจะถวายได้ ถ้าเปนแต่จะแก้ไขในข้อเล็กน้อย มิใช่ข้อใหญ่ข้อสำคัญ ฤๅเปนแต่จะคัดค้านการเล็กน้อยซึ่งผู้อื่นยกขึ้นปฤกษา ไม่ต้องจดหมายมายื่นดังว่าแล้วก็ได้

ข้อ ๑๑ ถ้าจะมีการประชุมเมื่อใด ให้เคลิกมีจดหมายเชิญท่านเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดมาประชุมทุก ๆ นาย ในจดหมายนั้นมีไปให้ชัดกำหนดเวลานัดแลที่ประชุม แลเรื่องเหตุที่จะต้องปฤกษาให้ถ้วนถี่ทุกประการ ให้ที่ปฤกษาทราบก่อนเวลาประชุม ๒๔ ชั่วโมง ถ้าที่ปฤกษามีราชการประชุมติดต่อกันไปคราวหนึ่งหลาย ๆ วัน เคลิกไม่ต้องมีจดหมายเชิญ ถ้ามีเหตุสำคัญ เปนการควรที่จะให้ประชุมโดยเรว เคลิกต้องมีจดหมายไปเชิญเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวง ให้เปนการเรว ให้ทันเวลา

ข้อ ๑๒ ถ้าเกิดเหตุใหญ่เปนการจุลาจลสำคัญในแผ่นดิน เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวงทราบแล้วไม่ต้องรอรับจดหมายเชิญให้รีบเข้ามาในที่ประชุมปฤกษาโดยเรว

ข้อ ๑๓ ในวันประชุมนั้น ถ้าถึงเวลาตามกำหนดที่จดหมายแล้ว เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดยังหาพร้อมกันไม่ มาพร้อมเพียง ๗ นาย ฤๅกว่า ๗ นายแล้ว อย่าให้รอคอยเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้อื่นซึ่งยังไม่มานั้นให้เสียเวลาเลย ถ้าไวซ์เปรสิเดนยังไม่มาในที่ประชุมนั้น

ก็ให้เลือกท่านผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งจะเหนพร้อมกัน ว่าเปนผู้อาจบังคับการได้ ให้ว่าการแทนไวซ์เปรสิเดน แล้วจงชุมนุมปฤกษาตามราชการ

ข้อ ๑๔ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดกับไวซ์เปรสิเดนนั่งพร้อมกันในที่ประชุมแล้ว ให้เคลิกอ่านจดหมายปฤกษาสำแดงใจความที่ประชุมปฤกษาในวันก่อนแต่ย่อ ๆ ให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดฟังทั่วกัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวงเหนถูกต้องกันแล้ว ไวซ์เปรสิเดนจึงจะลงชื่อเปนสำคัญ ถ้ามีผู้ทัดทานค้านขึ้นในข้อใดข้อหนึ่งต้องปฤกษาอีก ที่ควรจะแก้ได้ก็ให้แก้เสียให้เสร็จในเวลานั้น ถ้าเหนถูกต้องพร้อมกันแล้ว ไวซ์เปรสิเดนจะได้ลงชื่อให้เปนการเสร็จในการปฤกษาไว้ชั้นหนึ่ง แล้วให้ไวซ์เปรสิเดนนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงเหนชอบแล้ว คำปฤกษานั้นจึงใช้ได้ ถ้าคำปฤกษานั้นไม่ตกลงกันในข้อใดข้อหนึ่งก็ดี ไวซ์เปรสิเดนต้องบังคับให้โวดคือจับฉลาก

ข้อ ๑๕ คำปฤกษาในวันก่อนตกลงเปนเสร็จกัน จนไวซ์เปรสิเดนได้ลงชื่อในหนังสือคำปฤกษาแล้ว ไวซ์เปรซิเดนจะยกข้อความใหม่ที่ปฤกษากันในวันนั้นให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดได้ทราบไวซ์เปรสิเดนจะพูดสะปิซเอง ฤๅจะเชิญผู้ใดผู้หนึ่งให้สปิซกล่าวความในเรื่องนั้นก็ได้

ข้อ ๑๖ ในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดนั้น ยกไว้แต่ไวซ์เปรสิเดนผู้เดียวเปนหัวน่าเปนประทาน นอกนั้นเปนผู้มียศเสมอกันทั้งสิ้น ไม่มีสูงต่ำกว่ากัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ๒ นายยืนขึ้นจะพูดความพร้อมกัน ไวซ์เปรสิเดนจะตัดสินให้ผู้ใดงดไว้ แลผู้ใดพูดก่อนต้องตัดสินตามลำดับซึ่งเรียงอยู่น่าแลหลัง ในคำหมายประกาศเดิม แลผู้ซึ่งได้เปนเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดก่อนแลหลัง ผู้ที่มีชื่ออยู่น่าแลผู้ซึ่งได้เปนเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดก่อน ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินให้พูดก่อน ถ้าท่านเสนาบดีซึ่งเชิญมาอยู่ในที่ประชุมนั้น จะยืนขึ้นพูดพร้อมกันกับผู้อื่น ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินให้ผู้อื่นงดไว้ แลยอมให้ท่านเสนาบดีพูดก่อน เพราะท่านเสนาบดีธุระราชการมาก จะให้งดรอไว้ช้าจะเสียราชการอื่นไป ถ้าเปนท่านเสนาบดีด้วยกันยืนขึ้นจะพูดพร้อมกัน ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินตามการที่ได้รับตำแหน่งยศท่านเสนาบดีก่อนแลหลัง

ข้อ ๑๗ มีกำหนดห้ามว่า เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งจะพูดสปีชในความปฤกษาเรื่องเดียวกันวันเดียวกัน อย่าให้พูดสปิชมากกว่าสองคราว เว้นแต่ความต่างเรื่องจึงพูดได้ ฤๅไวซ์เปรสิเดนจะเชิญผู้นั้นให้พูดมากกว่าสองคราวเพื่อจะตอบความแลจะแก้ไขความจึงพูดได้

ข้อ ๑๘ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้ใดผู้หนึ่งจะขอให้จดหมายถ้อยคำซึ่งตัวได้พูดเองก็ดี ฤๅท่านผู้อื่นพูดก็ดี ต้องบอกแก่ไวซ์เปรสิเดนขอให้จดคำนั้นไว้ แล้วเคลิกต้องจดคำนั้นไว้ อนึ่งถ้าเคาน์ซิลเลอร์ออฟสเตดผู้ใดผู้หนึ่งได้ยกข้อปฤกษาข้อใดข้อหนึ่งขึ้นพูดในที่ประชุม แลจะให้โวดจับฉลาก ถ้าไม่มีผู้ลงใจรับรองเหนชอบด้วย ตั้งแต่คนหนึ่งขึ้นไปแล้วไม่ต้องโวดจับฉลากเลย ฤๅถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะห้ามการข้อใดข้อหนึ่งจะต้องมีผู้รับรองเห็นชอบด้วยตั้งแต่คนหนึ่งขึ้นไป ถ้าไม่มีผู้รับรองก็ไม่ต้องโวดจับฉลาก ถ้ามีผู้กล่าวขึ้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ดี มีผู้รับรองเหนด้วยคนหนึ่งพร้อมแล้ว แลไม่มีใครพูดห้ามกั้นกางแล้ว ไวซ์เปรสิเดนต้องถามเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวง ว่าเรื่องนี้ใครจะเหนข้อห้ามทัดทานอย่างไรบ้าง ถ้าไม่มีใครห้ามทัดทานแล้ว ก็เปนอันเหนว่ายอมพร้อมกัน ความข้อนั้นเปนใช้ได้

ข้อ ๑๙ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้ใดผู้หนึ่งจะห้ามก็ดี ฤๅจะยกข้อแก้ไขก็ดี แลมีผู้รับรองเหนด้วยคนหนึ่ง ให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดปฤกษากันก่อน ต่างคนต่างพูดซักถามกันตามแต่ปัญญาแลรูปความ ครั้นพูดกันสิ้นข้อความแล้วจึงโวดจับฉลาก คือให้ผู้เหนด้วยฝ่ายหนึ่งยืนขึ้นพร้อมกัน ให้ไวซ์เปรสิเดนนับดูว่าฝ่าย ๑ จะเปนกี่นาย แล้วให้ผู้ที่ฝ่ายข้างไม่ยอมเหนด้วยนั้นยืนขึ้นพร้อมกัน ให้ไวซ์เปรสิเดนนับดูว่าฝ่ายนี้จะเปนกี่นาย ถ้าการโวดจับฉลากมีผู้เหนด้วยกึ่งหนึ่ง ไม่ยอมเหนด้วยกึ่งหนึ่ง เท่ากันทั้ง ๒ ฝ่าย ก็ให้ไวซ์เปรสิเดนยกความเรื่องนั้นเสีย ให้โวดจับฉลากใหม่ในเวลาอื่น เว้นแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งเปนเปรสิเดนประทับอยู่ในที่ประชุมนั้นด้วย สุดแล้วแต่จะทรงตัดสินในการเรื่องนั้น

ข้อ ๒๐ ถ้าโวดจับฉลากกันในข้อเดิมข้อแก้นั้นแล้ว แต่มีผู้เหนชอบในข้อเติมข้อแก้มากด้วยกัน ต้องเอาข้อนั้นเติมในข้อเดิมให้เรียบร้อย แล้วให้โวดจับฉลากอีกครั้ง ๑ ถ้าคนมากไม่เหนด้วยในข้อเติมข้อแก้ ต้องคงจับฉลากแต่ในข้อเดิมเท่านั้น อนึ่งในความข้อใดมีผู้ใดผู้หนึ่งเหนชอบด้วยว่าเปนดีไม่ต้องแก้ไข แลผู้อื่นรับรองพร้อมใจเหนด้วย แลให้โวดจับฉลากกันมีผู้เหนพร้อมกันมาก ความข้อนั้นไม่ต้องเติมต้องแก้เปนใช้ได้ อนึ่งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้อยากจะขอรองดไว้ จะให้ประชุมต่อในเวลาอื่น ฤๅจะให้เลิกข้อที่ปฤกษาอยู่นั้นจะให้ปฤกษาก่อนในคราวหลัง ถ้ามีผู้รับรองเหนด้วยแต่ผู้หนึ่งก็ดี ให้เวซ์เปรสิเดนบังคับการโวดจับฉลากกัน ถ้ามีผู้เหนพร้อมกันมาก การนั้นก็ให้งดแลเลิกตามที่เหนพร้อมกัน ถ้าผู้ใดขอเลิกครั้งหนึ่งแล้ว แต่ผู้อื่นไม่ยอมเหนด้วย ห้ามไม่ให้ผู้นั้นขอเลิกอีกในระหว่างโมง ๑ ถ้าพ้นกำหนดโมง ๑ จะขอเลิกเสียอีกก็ได้ ถ้าข้อที่ปฤกษาก่อนนั้นปฤกษาเสร็จกันแล้ว จะยกข้อใหม่มาปฤกษาต่อไป แม้นยังไม่พ้นกำหนดโมง ๑ ผู้นั้นจะขอเลิกเสียก็ได้

ข้อ ๒๑ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้ใดผู้หนึ่งทำการไม่ชอบแลพูดเปนการขัดขวางให้เสียราชการ แลเปนที่ขัดเคืองแก่ผู้อื่นไวซ์เปรสิเดนห้ามปรามผู้นั้นหาฟังบังคับไม่ ไวซ์เปรสิเดนต้องให้ลงชื่อผู้นั้นไว้ในจดหมายปฤกษา ถ้าถึงคราวเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดประชุมกันอีกในคราวหลัง ไวซ์เปรสิเดนจะยกความข้อนั้นขึ้นปฤกษาในที่ประชุม เพื่อจะให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวงเหนผิดแลชอบพร้อมกัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้ที่มีความผิดนั้นรู้สึกตนว่ามีความผิด แลรับสารภาพโทษตนเสียก็เปนการดี ถ้าผู้นั้นยังไม่รับสารภาพผิดต่อไวซ์เปรสิเดน ๆ ต้องทำจดหมายเรื่องความนั้น ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เพื่อจะให้ทรงจัดการรักษายศในเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดให้เรียบร้อยอย่าให้เสื่อมสูญ เพราะมีผู้ขัดขวางไม่ฟังบังคับไวซ์เปรสิเดนแล้ว อำนาจในการเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดก็น้อยลงเสื่อมลงจะไม่สมบูรณ์ได้

ข้อ ๒๒ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดจะประชุมปฤกษาราชการในที่ใดเวลาใด ห้ามไม่ให้เอาเสมียนเอาคนใช้ของเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งปวงเข้ามาในที่ประชุมเปนอันขาด

ข้อ ๒๓ ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินมีพระราชประสงค์จะรับสั่งให้หาปรีวีเคาน์ซิลลอร์ คือที่ปฤกษาราชการในพระองค์ผู้เดียวก็ดี หลายคนก็ดี มาประชุมปฤกษาพร้อมกับเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งกำหนดในจดหมายเชิญในเรื่องนั้น ปรีวีเคาน์ซิลลอร์มีอำนาจที่จะพูดให้ยกข้อเติมข้อแก้ แลให้โวตจับฉลากได้เหมือนดังเปนเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดเอง แต่นอกจากเวลาราชการนั้นแล้ว ปรีวีเคาน์ซิลลอร์ไม่ต้องเปนธุระในการเรื่องนั้น ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดทั้งสิ้นด้วยกัน ฤๅตั้งแต่ ๖ นายขึ้นไปพร้อมใจกันเหนว่ามีการเกี่ยวข้องอยู่ ควรจะเชิญปรีวีเคาน์ซิลลอร์ผู้ใดผู้หนึ่งมาปฤกษาในเรื่องความที่เกี่ยวข้องนั้น ให้มีจดหมายเชิญมาในทันใดก็ได้ แลปรีวีเคาน์ซิลลอร์นั้นมานั่งพูดในที่ปฤกษาประชุมด้วยความเรื่องนั้นได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะให้ยกข้อเติม ข้อแก้ แลให้โวตจับฉลากได้เปนแต่ผู้จะต้องแจ้งความตามสงไสยของเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดเท่านั้น

ข้อ ๒๔ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดผู้หนึ่งผู้ใด เพราะตนเปนคนชรามากกำลังปัญญาอ่อนแล้ว ฤๅเพราะเหตุขัดข้องอื่น ๆ จะรับราชการตำแหน่งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดฉลองพระเดชพระคุณต่อไปไม่ได้ จะกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งราชการเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด การนี้สุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรด ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งยศเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ก็ต้องออกจากราชการอื่น ๆ ที่ตนได้บังคับมานั้นด้วย ซึ่งจะเลิกแต่สิ่งที่ตนชอบแลจะละวางสิ่งซึ่งตนไม่ชอบเสียนั้นไม่ได้ แม้นถึงโปรดให้ออก

จากตำแหน่งยศแล้วก็ดี ถ้าผู้นั้นได้รับราชการในตำแหน่งที่ปฤกษาราชการแผ่นดินเรียบร้อยมาถึง ๕ ปี ก็จะพระราชทานเปนเบี้ยเลี้ยงซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่าเปนแซน ๓ ส่วนลดจากส่วนเดิมส่วน ๑ คงได้รับพระราชทานแต่ ๒ ส่วน คือไม่ต่ำกว่าปีละ ๓๐ ชั่ง

ข้อ ๒๕ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับราชการมาครบ ๕ ปีแล้ว ต้องคัดออกจากตำแหน่งยศเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดที่ปฤกษาราชการแผ่นดินด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งแล้ว ผู้นั้นจะได้รับพระราชทานเปนชั่นเบี้ยเลี้ยง ๓ ส่วน ให้ส่วน ๑ คือ ๑๕ ชั่ง อนึ่งเงินเบี้ยเลี้ยงซึ่งทรงกำหนดมานี้เปนอย่างต่ำที่สุด ซึ่งผู้นั้นจะได้รับพระราชทาน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดมีความอุตสาห ตั้งความสวามิภักดิ์เอาใจใส่ในราชการหมั่นตริตรองคิดอ่านการที่จะเปนคุณเปนประโยชน์แก่แผ่นดิน แลจะให้เจริญพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยิ่ง ๆ ขึ้นไป ก็จะทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเงินปี แลเปนชั่นเบี้ยเลี้ยงเพิ่มขึ้นไปให้สมควรแก่ความชอบมากแลน้อย

คำสาบาล

เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน

ข้าพระพุทธเจ้าขอกระทำสัตยานุสัตยถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าแผ่นดินสยาม เฉภาะพระศรีรัตนไตรย พระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า พระสงฆเจ้า แลผู้ซึ่งสิ่งซึ่งเปนใหญ่เปนประธานในสกลโลก ทั้งเทพยดาซึ่งมีมเหศวรศักดานุภาพสักสิทธิ์ ทรงทิพยจักษุ ทรงทิพยโสตร มีฤทธิมีอำนาจแผ่ไปทั่วสกลโลกย์ที่อาจรู้ อาจเหนการสุจริต การทุจริตในดวงจิตรของมนุศทั้งปวงทั่วทุกสฐาน จงเปนสักขีทิพยานแก่ข้าพระพุทธเจ้า ด้วยบัดนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกย่องตั้งข้าพระพุทธเจ้าไว้ในที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ที่รับปฤกษาราชการแผ่นดิน ข้าพระพุทธเจ้าจะตั้งใจสวามิภักดิ์กระทำสัตยานุสัตยสาบาลตัวถวายตามข้อคำสาบาลทั้ง ๗ ข้อด้วยความเตมใจจะไม่เปนแต่สักว่าออกวจีเภท

ข้อ ๑ ข้าพระพุทธเจ้าจะกราบทูลปฤกษาในข้อใดข้อหนึ่งนั้น จะกราบทูลด้วยเตมสติปัญญาแลเตมความคิดตริตรอง ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเหนว่าเปนการดี มีคุณเปนความเจริญ แลข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ทอดธุระในการที่จะมาประชุมปฤกษาราชการทุก ๆ ครั้ง แลจะเอาใจใส่ป้องกันรักษาเกียร์ติยศในเคาน์ซิลให้เตมกำลัง เพื่อจะให้การซึ่งได้ปฤกษาในเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดสำเร็จได้ด้วยดี แลจะไม่ให้ชื่อเสียงยศศักดิ์ของเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดเสื่อมสูญไป

ข้อ ๒ ข้าพระพุทธเจ้าจะกราบทูลปฤกษาราชการสิ่งใด ๆ จะคิดเปนเกียรติยศเปนการเจริญแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แลจะให้เปนคุณเปนประโยชน์แก่แผ่นดิน ให้ราษฎรมีความศุขได้โดยชอบธรรมทุกประการ ข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ลำเอียงคิดหลีกเลี่ยงให้เสียความจริงใจ เพราะเหนแก่คนที่ข้าพระพุทธเจ้ารักใคร่ แลญาติพี่น้องบุตรภรรยา แลผู้มีคุณ แลข้าพระพุทธเจ้าจะไม่คิดหนีความจริง เพราะกลัวท่านผู้มีอำนาจแลกลัวความพยาบาทผูกเวร แลจะไม่กลับความจริงเปนเท็จ กลับเท็จเปนจริง เพราะผู้ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเกลียดชังไม่ชอบ

ข้อ ๓ การสิ่งใดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริห์ไว้ในเคาน์ซิลซึ่งยังไม่เปนการเปิดเผย ข้าพระพุทธเจ้าจะรักษาความข้อนั้นไว้ให้เปนการลับมิให้แพร่งพรายได้

ข้อ ๔ ข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ทำการผิด กลับเอาเท็จเปนจริง เพราะเหนแก่อามิศสินบนแลผลประโยชน์ในตน แลเพราะเชื่อคำคนยุยงชักนำให้เสียจากสิ่งที่ตรง

ข้อ ๕ การสิ่งใดที่ปฤกษาตกลงกันแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะเอาใจใส่ช่วยค้ำชูอุดหนุน ในการซึ่งปฤกษาตกลงกันนั้นให้มั่นคงแขงแรงขึ้น

ข้อ ๖ ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะกั้นกางขัดขวางต่อการซึ่งได้ปฤกษาตกลงพร้อมกันแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะเปนผู้ตอบโต้ต่อสู้กับผู้นั้นได้เตมสติปัญญาความคิด เตมกำลังอำนาจแห่งข้าพระพุทธเจ้า

ข้อ ๗ ข้าพระพุทธเจ้าจะตั้งใจรักษาประพฤติตัวให้สมควรแก่แบบอย่างธรรมเนียมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ซึ่งเปนคนดี มีความซื่อสัตยกะตัญญู แลรักษใคร่ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่คิดประทุฐร้ายด้วยกายวาจาน้ำจิตรทั้ง ๓ ประการ ข้าพระพุทธเจ้าขอรับประพฤติธรรมเนียมตามคำสาบาล ที่ข้าพระพุทธเจ้าถวายสัตยานุสัตย ๗ ข้อนี้จงทุกประการ ถ้าข้าพระพุทธเจ้ามิได้ดำรงคงอยู่ในความสัตยานุสัตยข้อใดข้อหนึ่งไซ้ ขออำนาจผู้ซึ่งสิ่งซึ่งเปนใหญ่เปนประธานในสกลโลกย์ แลอำนาจเทพยดาซึ่งรักษายุติธรรมแลโทษแห่งวจีทุจริต จงบันดานโทษทุกขโภยให้ถึงแก่ข้าพระพุทธเจ้าจนถึงชีวิตรอันตรายด้วยความลำบากให้เหนประจักษ์แก่ตาโลกย์ในชาตินี้ อนึ่งทางใดซึ่งเปนช่องจะให้ได้ถึงความศุขความเจริญในภพนี้แลภพน่า ทางนั้นขออย่าให้ข้าพระพุทธเจ้าได้ประสบภบเลย

บันทึกการประชุมเคาน์ซิลออฟสเตด (บางเรื่อง)

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ว่าด้วยเรื่องทาษแลกระเษียรอายุ[๔]

◎ วันพุฒ เดือนแปดอุตราสาธ ขึ้นเก้าค่ำ (ตรงกับวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๔๑๗) ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน ประชุมใน**พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ** เวลาค่ำ พระบาทสมเดจพระเจ้าอยู่หัว ทรงปฤกษาด้วยการจะลดกระเษียรอายุค่าตัวลูกทาษ แลจะให้บิดามารดาขายได้ตามกระเษียรอายุซึ่งจะตั้งขึ้นใหม่ ห้ามมิให้ขายเดกราคาแพง ๆ เกินกำหนดได้พระราชทานสำเนาความซึ่งทรงพระราชดำริห์นั้นให้ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน ปฤกษาดูตามควร เนื้อความว่า

"◎ ข้าพเจ้ามีความปราถนาว่า การสิ่งไรซึ่งเปนการเจริญมีคุณแก่ราษฎรควรจะเปนไปได้ทีละเลกทีละน้อย ตามการตามเวลา การสิ่งไรซึ่งเปนธรรมเนียมบ้านเมืองมาแต่โบราณ แต่ไม่สู้เปนยุติธรรมก็หยากจะเลิกถอนเสีย แต่จะจู่โจมโหมหักเอาทีเดียวนั้นไม่ได้ จะต้องค่อยตัดรอนไปได้ทีละเลกทีละน้อยภอให้เบาบางเข้าทุกที เมื่อเปนอยู่ดังนี้การก็คงเปนไปทีละน้อย ๆ เรียบร้อยไปตามเวลาตามการ บัดนี้ได้คิดเหนว่า ลูกทาษซึ่งเกิดในเรือนเบี้ยนายเงินนั้นในพิกัดกฎหมายเดิมต้องเปนลูกทาษ คิดอายุตั้งแต่ ๒๖ ปีถึง ๔๐ ปีเตม ค่า ๑๔ ตำลึง ถ้าหญิงอายุตั้งแต่ ๒๑ ปีถึง ๓๐ ปีเต็มค่า ๑๒ ตำลึง ถ้าชายเกินอายุ ๔๐ ปี หญิงเกินอายุ ๓๐ ปี จึ่งให้ลดน้อยถอยค่าตัวลงทุกทีจนอายุถึง ๑๐๐ ปี ยังมีค่าตัวชายตำลึง ๑ หญิง ๓ บาท ยังหาขาดค่าตัวไม่ ของเดิมมีอยู่ดังนี้ ฯะ

◎ ข้าพเจ้าคิดเหนว่า ลูกทาษซึ่งเกิดในเรือนเบี้ยตั้งแต่ออกจากท้องภอลืมตาก็ต้องนับเปนทาษมีค่าตัวไปจนถึงอายุ ๑๐๐ หนึ่งก็ยังไม่หมด ดังนี้ดูเปนหามีความกรุณาแก่ลูกทาษไม่ ด้วยตัวเด็กที่เกิดมาไม่ได้รู้ไม่ได้เหนสิ่งไรเลย บิดามารดาทำชั่วไปขายตัวท่าน แล้วยังภาบุตรไปให้เปนทาษจนสิ้นชีวิตรอีกเล่า เพราะรับโทษทุกข์ของบิดามารดาเท่านั้นเอง หาควรที่จะเอาเปนทาษจนตลอดชีวิตรไม่ แต่ครั้งนี้จะให้เลิกถอนหลุดค่าตัวเสียทีเดียว ถ้านายเงินที่ไม่มีเมตากรุณาแก่เดกก็จะไม่เอาเปนธุระให้มารดาเลี้ยงรักษา เพราะเดกเกิดมาไม่เปนคุณเปนประโยชน์แก่ตน ก็จะเอามารดาไปใช้การงานของตัว มิให้เลี้ยงเดก ๆ นั้นก็จะเปนอันตรายตายไป เพราะนายเงินไม่มีเมตากรุณา จึ่งคิดเหนว่า ถ้าจะไม่ให้เปนประโยชน์แก่นายเงินบ้าง นายเงินก็จะไม่มีเมตากรุณาแก่เดก ถ้าจะตัดลงให้มีภอเวลาหลุดเปนไทยได้บ้าง เหนว่าเปนการดี ลางทีก็จะรอดจากทาษไปได้ เดกลูกทาษตั้งแต่อายุ ๘ ปีไป นายได้อาไศรยขอน้ำขอไฟได้ ควรจะคิดเอาอายุ ๘ ปีเปนเตมค่า ตั้งแต่พ้น ๘ ปีไปให้นายมีความกรุณาลดกระเษียรอายุให้ลูกทาษจนถึง ๒๑ ปี เปนสิ้นค่ากระเษียรอายุ

---

[๔] ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๘ หน้า ๒๘๐-๒๙๐

ภอจะได้ไปทันอุปสมบทแลคิดทำมาหากินต่อไป ถ้าเปนหญิงจะได้มีลูกผัวไปตามการ ถ้าจะคิดแบ่งกระเษียรอายุอย่างเช่นว่ามาแล้วนั้น คือลูกทาษตั้งแต่เกิดมา คิดตามกรมศักดิ์เดิมจนถึงอายุ ๘ ปี เตมค่าเปนเงิน ๘ ตำลึง ตั้งแต่นั้นต่อไปให้คิดลดกระเษียรอายุ ตั้งแต่ ๙ ขวบ ๑๐ ขวบ ๑๑ ขวบ ๗ ตำลึง ๑๒ ขวบ ๑๓ ขวบ ๑๔ ขวบ ๕ ตำลึง ๒ บาท ๑๕ ขวบ ๑๖ ขวบ ๑๗ ขวบ ๓ ตำลึง ๒ บาท ๑๘ ขวบ ๑๙ ขวบ ๒๐ ขวบ ตำลึงหนึ่ง ๒๑ ขาดค่าสิ้นค่าตัว ฯ ถ้าหญิงอายุ ๘ ปี ๗ ตำลึง ตามกระเษียรอายุในกรมศักดิ์เดิม ตั้งแต่ ๙ ขวบ ๑๐ ขวบ ๑๑ ขวบ ๖ ตำลึง ๑๒ ขวบ ๑๓ ขวบ ๑๔ ขวบ ๔ ตำลึง ๓ บาท ๑๕ ขวบ ๑๖ ขวบ ๑๗ ขวบ ๓ ตำลึง ๑๘ ขวบ ๑๙ ขวบ ๒๐ ขวบ ๓ บาท ๒๑ ขาดค่าสิ้นค่าตัว เพราะอายุตั้งแต่ ๙ ปีนายได้ใช้สอยมาจนถึงอายุ ๒๐ ปีก็เหนว่าภอแก่กำไรอยู่แล้ว เพราะลูกทาษนี้คิดเอาเปนกำไรเปล่า ๆ ไม่มีสารกรมธรรมเสียเงินทองสิ่งไรไปเลย เมื่อใช้ไปจนครบ ๒๐ ปีก็ให้ปล่อยเสีย อย่าให้กดขี่ลูกทาษไว้ใช้ต่อไป เหนว่าถ้าเผื่อลูกทาษมันจะดีบ้างก็ภอจะถอนตัวได้ ถึงนายเล่าก็ไม่เปนความเดือดร้อนสิ่งไรมากนัก เพราะเปนการได้เปล่าเสียเปล่า ถึงบ้านผู้มีบันดาศักติ์ทุกวันนี้ ก็ไม่ใคร่จะได้คิดกระเษียรอายุลูกทาษมากนัก เปนแต่คนตามธรรมเนียมมาก อนึ่งถ้าลูกทาษซึ่งได้พ้นค่าตัวในอายุ ๒๑ ปีดังนี้แล้ว คงได้สักเปนลูกทาษเสียค่าราชการอยู่ปีละหกสลึง ถ้าหลุดพ้นค่าตัวดังนี้แล้วตามกฎหมายเดิมต้องศักเปนสม การข้อนี้เหนว่าถ้าลูกทาษหลุดค่าตัวจะให้ไปสักเปนสมก็คงจะไม่สมัก เพราะจะต้องเสียค่าราชการแรงปีละหกบาท ก็คงจะกลับทอดตัวลงเปนทาษเสียอย่างเดิม เสียแต่หกสลึงสบายกว่า การซึ่งเปนดังนี้ ก็เพราะเงินค่าราชการซึ่งเกบจากตัวเลขนั้นยังสูง ๆ ต่ำ ๆ หาเสมอกันไม่ อนึ่งนายเงินเมื่อเวลาทาษหลุดพ้นค่าตัวแล้วก็จะต้องรีบส่งตัวไปยังกรมพระสุรัศวดีให้ศักแปลง เพราะกลัวจะต้องเสียค่าราชการต่อไป กรมพระสุรัศวดีรับเอาตัวไปไว้ ก็จะเอาไว้ตีนเปล่าไม่ได้ จะต้องจำไว้จนมีเจ้าหมู่มุลนายมารับรองไป การซึ่งจะผ่อนให้เยนก็จะกลับเปนร้อนแก่ตัวทาษขึ้น ว่าภอพ้นค่าตัวเปนไทยก็ติดตรวน ก็เหมือนหนึ่งต้อนคนให้กลับเปนทาษเข้าอีกเหมือนกันอยู่ในไม่มีคุณสิ่งไร เหนว่าถ้าจะให้ลดค่าตัวดังนี้แล้วก็จะต้องทำไปให้ตลอด คือลูกทาษซึ่งหลุดพ้นค่าตัวได้ศักข้อมือแล้วนั้น ให้คงเรียกลูกทาษอยู่ตามเดิม เสียค่าราชการแต่ปีละหกสลึง จะอยู่กับเจ้าหมู่มุลนายเดิม ฤๅจะหักโอนไปอยู่กับเจ้าหมู่มุลนายใหม่ก็ให้คงเปนลูกทาษอยู่ตามเดิม ถ้าลูกทาษซึ่งหลุดค่าตัวแล้วนั้น จะไปทำซั่วขายตัวลงเปนทาษอีกก็จะต้องมีสารกรมธรรม์ ก็ถ้าทาษที่มีสารกรมธรรม์ส่งค่าตัวหลุดให้สักแปลงเปนสมตามพระราชกำหนดกฎหมายเดิมยึดเอาสารกรมธรรม์เปนสำคัญ ถ้าทาษก็ดี ฤๅลูกทาษก็ดี มีสารกรมธรรม์หลุดจากค่าตัวต้องสักแปลงเปนสม ถ้าลูกทาษที่ยังข้อมือขาวอายุเตมค่าหลุดจากเปนทาษเองฤๅส่งเงินให้นายตามกระเษียรอายุ แต่ยังไม่ครบค่าตัวหลุดเปนไทยก็ดี ถ้าไปเปนขุนหมื่นขุนพันฤๅไปเปนอะไรก็เปนแล้วไป ถ้าไม่ได้เปนอะไรก็ต้องศักเปนสม เพราะมันมีโทษที่หนีศักไป เหนว่าซึ่งลูกทาษกลับไปเปนทาษอีกก็จะเบาบางลง บางทีก็ตั้งตัวได้บ้าง อีกประการหนึ่งเหนว่าลูกพลเรือน

บิดามารดาเกียจคร้านไม่ทำมาหากินก็หันเข้าเป็นนักเลง ครั้นเล่นเบี้ยเสียโปลงแล้วก็เอาบุตรไปขายรับใช้การงานของนายเงิน ครั้นบุตรเติบใหญ่ บิดามารดาก็ขึ้นค่าตัวมากขึ้นทุกที ๆ มีอยู่อย่างนี้โดยมาก ถึงบุตรนั้นจะโตใหญ่ขึ้นจะคิดหาเงินทองมาใช้ให้พ้นจากเป็นทาษนั้นก็ไม่ใคร่จะได้ เพราะบิดามารดาขายไว้แพง ๆ เหลือกำลังลูกที่จะถอนไถ่ตัวได้ กฎหมายลักษณทาษเดิมมีว่า ถ้าผัวเมียพ่อแม่นายเงินเอาชื่อลูกเมียค่าคนลงในสารกรมธรรม์ ท่านว่าเป็นสิทธิ์ แม้นเจ้าสีนบอกก็ดี มิได้บอกก็ดี ท่านว่าเป็นสิทธิ์โดยกระบิลเมือง เหตุว่าผัวพ่อแม่นายเงินเป็นอิศร ครั้นต่อมาพระบาทสมเดจพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ยกกฎหมายบทนี้เสีย จึ่งตั้งพระราชบัญญัติว่า ถ้าพ่อแม่เอาชื่อลูกมาขายอายุยังไม่ถึง ๑๕ ปี แลอยู่กับพ่อแม่ ถึงไม่มีแกงใดแลคำยอมก็เป็นอันขายได้ ถ้าลูกแยกย้ายไปจากพ่อแม่ ฤๅพ่อแม่โกรธหย่าร้างกัน ลูกตกไปอยู่ข้างอื่น จะลอบลักเอาชื่อมาขายไม่ได้ ถ้าลูกชายลูกหญิงอายุถึง ๑๕ ปีขึ้นไปแล้ว พ่อแม่จะเอามาขายตัวเรือนเบี้ยลงแกงใดยินยอมจึ่งเป็นอันขายได้ ถ้าลูกไม่มีพ่อแม่เอามาเลี้ยงเหมือนลูก อายุต่ำ ๗ ขวบลงมาก็ขายได้เหมือนกับลูกของตัว เพราะจะได้มรดกด้วย จะขายได้อายุต่ำ ๑๕ ปีลงมา ถ้าอายุพ้น ๑๕ ปีขึ้นไปแล้วตัวเรือนเบี้ยยินยอมด้วยจึ่งขายได้ แลพระบาทสมเดจพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลดหย่อนลงไว้ก็มากชั้นหนึ่งแล้ว ครั้งนี้เหนว่าบุตรชายหญิงซึ่งยังไม่ได้เป็นทาษ อายุต่ำ ๑๕ ปีลงมา ถึงตัวเดกจะรู้ก็ดี มิรู้ก็ดี ก็ให้ขายได้ตามพระราชบัญญัติเดิม เพราะจะได้รับทุกขบิดามารดา ครั้นจะห้ามไม่ให้ขายเล่า ก็จะเป็นที่โทรมนัศเสียใจแก่บิดามารดา ว่าเสียแรงเลี้ยงลูกมา เวลาทุกข์ร้อนขัดสนจะขายก็ไม่ได้ การซึ่งยังขัดขวางอยู่ดังนี้ เพราะเหตุซึ่งธรรมเนียมที่ขายตัวเป็นทาษนั้น จะเลิกถอนตัดรอนไปโดยเรวไม่ได้ ครั้นตัวบิดามารดาจะไปกู้ยืมเงินผู้ใดก็ไม่มีใครเชื่อถือ เพราะฉนั้นจึ่งให้ยอมขายได้ไปก่อน แต่จะต้องรัดเข้าอีกชั้นหนึ่งว่า ถ้าบิดามารดาจะขายบุตรอายุต่ำ ๑๕ ลงมาต้องให้ขายได้ตามกระเษียรอายุซึ่งตั้งขึ้นใหม่นี้ แต่พ้นอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปนั้นต้องบอกตัวเรือนเบี้ยให้รู้ตามพระราช-บัญญัติพระบาทสมเดจพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตัวเรือนเบี้ยยอมให้ขายจึ่งขายได้ ถึงจะเกินกว่ากระเษียรอายุก็ได้ ก็การทั้งสองอย่างนี้หยากจะให้ได้ตั้งขึ้นนับแต่ปีแรกได้รับราชสมบัติ คือปีมโรงสัมฤทธิศกต่อไปข้างน่า ถ้าลูกทาษซึ่งเกิดแต่ปีมโรงสัมฤทธิศกนับไปจนถึงแปดปีต่อไป ปีที่ ๙ ให้ลดค่าตัวตามกระเษียรอายุซึ่งตั้งขึ้นใหม่นี้ แต่ลูกทาษซึ่งเกิดเหนือปีมโรงสัมฤทธิศกขึ้นไปนั้น ครั้นจะตัดลงก็จะลำบาก ให้คงไปตามกรมศักดิ์เดิมก็ได้ แต่ลูกเดกซึ่งขายกันนั้นจะคิดแต่ปีมโรงสัมฤทธิศกก็จะเป็นความลำบาก ด้วยว่าได้ขายกันไว้แพง ๆ แล้ว ให้คิดแต่ปีจอฉศก ภายหลังพระราชบัญญัติออกไป คนซึ่งขายไว้ก่อนพระราชบัญญัติแล้วนั้น ให้คงอยู่ตามเดิม แต่การซึ่งคิดมานี้ ข้าพเจ้าที่เป็นผู้คิดก็แลเหนอยู่ว่าจะไปไม่ตลอดทีเดียว เพราะการอื่น ๆ ยังกดอยู่มากเหมือนหนึ่งไม่หยากจะให้คนเป็นทาษ คนก็คงจะยังหยากเป็นทาษอยู่ เพราะเหตุที่เป็นทาษไม่ต้องเสียค่าราชการมากนักแล้วก็ไม่ต้องทำมาหากินสิ่งไร อาไศรยกินเข้าของนายไปมื้อหนึ่ง ๆ เมื่อมีการมาก็ทำ เมื่อไม่มีการ

ก็นอนอยู่เปล่า ๆ ถ้ามีทุนรอนบ้างเลกน้อยก็คิดเล่นโปเล่นหวยลองเคราะหดีเคราะหร้ายดูทีหนึ่ง เมื่อมันเสียหมดก็แล้วไปอยู่ในคงมีเข้ากิน ก็การซึ่งจะให้ทาษหมดไปนั้น ถ้าต้นเหตุยังไม่สิ้นปลายเหตุก็คงยังมี แต่คิดเหนว่าการสิ่งไรเปนช่องเปนคราวควรจะไปได้ก็ให้เปนไปทีละเลกทีละน้อย ต่อเมื่อไรได้แก้ต้นรากต้นหง้าว คืออย่าให้ไพร่เสียเงินสูง ๆ ต่ำ ๆ มาก ๆ น้อย ๆ เฉลี่ยที่สูงมาหาที่ต่ำ เฉลี่ยที่ต่ำขึ้นไปหาที่สูง ให้เสมอน่ากัน ถึงจะเปนทาษเปนไทยอย่างไรก็คงต้องเฉลี่ยให้เสมอกัน อนึ่งจะต้องหาเงินแผ่นดินให้ภอกับการที่จะเลิกถอน แลเลิกถอนสิ่งสำคัญซึ่งทำให้ราษฎรเสียเวลาทำมาหากิน คือการเล่นเบี้ยการพนันต่าง ๆ แลช่วยทำนุบำรุงการที่จะทำมาหากินภอให้มีทางหากินได้คล่อง ๆ การนี้ก็คงจะสำเร็จได้ ก็แต่บัดนี้ การที่ว่ามาแล้วนั้น จะทำไปก็ยังไม่สำเร็จ จะเลิกจะถอนเงินแผ่นดินเสียก็ยังไม่ได้ง่าย ๆ เพราะฉะนั้นการซึ่งคิดนี้ก็ยังไม่เปนอันเลิกถอนได้แท้ แต่คิดเหนว่าถ้าเปนช่องภอจะทำได้ก็ต้องจัดไปภอให้เปนทางของการใหญ่ ๆ เหล่านั้น เมื่อจะเปนไปได้เมื่อไรก็จะเปนไปตามการ ท่านผู้ใดซึ่งได้เหนคำปฤกษาที่ว่ามานี้ยังจะมีการขัดข้องอยู่กับพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่แลธรรมเนียมบ้านเมืองประการใด ฤๅเปนการเดือดร้อนกับเจ้าเงินแลตัวทาษซึ่งจะมีอย่างไรในประจุบันแลต่อไปข้างน่า ก็ขอให้ช่วยคิดดูให้ตลอดด้วย เพราะการเรื่องทาษนี้เกี่ยวข้องอยู่ในพระราชกำหนดกฎหมาย แลทั่วไปในคนทั้งปวงมาก ซึ่งคนเดียวจะคิดไปให้แลเหนตลอดนั้นไม่ได้ ถ้าท่านทั้งปวงเหนการสิ่งไรซึ่งยังขัดข้อง จะเปนเหตุในประจุบันฤๅภายน่า ก็ขอให้เรียบเรียงเนื้อความข้อนั้นมา จะได้ปฤกษาแก้ไขกันต่อไปกว่าการนี้จะไปติดอยู่เพียงไร ก็จะต้องทำไปไม่ได้ ถ้าการควรจะให้ตลอดไป ก็จะได้จัดการให้ตลอดไปตามการที่ควร อนึ่งการซึ่งได้คิดมานี้ ถ้าสำเร็จไปได้ ข้าพเจ้าก็คิดเหนอยู่ว่ามีการอีกอย่างหนึ่งที่ควรจะจัดภอให้เปนการช่วยลูกทาษให้พ้นจากเปนทาษได้จริง ๆ บ้าง เพราะลูกทาษนี้แต่เลกมาก็ได้ให้นายใช้อยู่จนโต ไม่ได้ร่ำเรียนวิชาการสิ่งใดฝึกหัดชำนาญอยู่แต่ในการที่จะเปนทาษปฏิบัตินาย ไม่ได้รู้ในการทำมาหากินสิ่งไรมาก ถ้าเวลาว่างก็หัดเล่นเบี้ยมาแต่เลกจนโต นิไสยของทาษก็อบรมย์ตัวแน่นหนา เหนเปนมีความศุขสบายดีกว่าจะไปหากินอย่างอื่น ถึงจะออกจากทาษจริง ๆ เล่าก็ไม่มีวิชาสิ่งไรที่จะภาตัวให้ดี ก็คงวนกลับลงเปนทาษร่ำไป เหนว่าการโรงเรียนหนังสือที่ในเมืองเรานี้ ควรจะให้มีขึ้นได้จริง ๆ สักแห่งหนึ่ง เหมือนหนึ่งโรงทานพระเจ้าแผ่นดินซึ่งโปรดให้สอนหนังสือมาแต่ก่อนนั้น เด็ก ๆ ก็ได้รู้หนังสือไปมาก คนที่เปนเสมียนเขียนหนังสือก็เปนคนออกจากโรงทานอยู่โดยมาก แต่ไม่ใคร่จะมากออกได้ ไม่ใคร่จะรู้จริง ๆ เพราะครูอาจาริย์ไม่ใคร่จะเอาใจใส่ในการที่จะสอนเดก แล้วเด็กนั้นจะมาก็ได้ไม่มาก็ได้ตามชอบใจ การจึ่งไม่เรียบร้อย ไม่เปนการจริงเข้าได้ อนึ่งก็ได้ตั้งโรงเรียนที่ในวังสอนหนังสือลูกขุนนาง ก็เรียนภอรู้บ้างดีกว่าที่โรงทาน แต่ก็ยังมาบ้างไม่มาบ้าง ช้าปีช้าวันจึ่งได้รู้ ทุกวันนี้ผู้ซึ่งจะทำการต่าง ๆ จะหาเสมียนไม่ใคร่จะภอใช้กับการ ถ้าคนรู้หนังสือแล้ว ขุนน้ำขุนนางก็อยากจะหาใช้มาก ถึงจะหากินการจ้างก็ได้ คนที่รู้หนังสือจะเปนทาษตรากตรำอยู่ก็น้อยตัว จึ่งเหนว่าการ

หนังสือนี้จะช่วยทาษให้เปนไทยได้จริง ๆ ถ้าลูกทาษจะหลุดค่าตัวดังนี้แล้ว คิดตั้งโรงเรียนขึ้นให้ได้จริง ๆ ก็จะเปนการช่วยสงเคราะหอย่างหนึ่ง คือลูกทาษอายุ ๑๑ ปี ๑๒ ปี ค่าตัวเพียง ๗ ตำลึง ๕ ตำลึงสองบาท ถ้าจะลงทุนคิดซื้อเอาเดกเหล่านี้ มาให้เข้าโรงเรียน จัดโรงเสียให้เรียบร้อย ให้ได้สงสอนกันจริง ๆ อย่าปล่อยให้เดกไปเที่ยวซุกซน เลี้ยงให้กินอยู่ในนั้นให้เสรจ อย่าให้เล่นเบี้ยเล่นการพนันสิ่งไรเลย เพราะเดกในอายุ ๑๒ ปี ๑๓ ปี ๑๔ ปีนี้ กำลังจะฝึกหัดในการเล่นเบี้ย ที่คิดเอามากักขังเสีย อย่าให้รู้จักเลยทีเดียว สอนหนังสือภอให้รู้ แล้วให้เรียนวิชาต่าง ๆ ถึงจะแปลมาจากวิชาข้างยุโรปก็ได้ ภอจะรู้การแล้ว อายุได้ ๑๗ ปี ๑๘ ปี ก็ปล่อยให้ไปรับการต่าง ๆ ก็คนซึ่งรู้หนังสือรู้วิชาอย่างนี้แล้ว ก็คงจะมีผู้ต้องการเอาไปใช้สอย เปนขุนหมื่นขุนพัน เปนเสมียนทนาย ฤๅจะคิดรับจ้างทำการงานต่าง ๆ ก็ได้ เหนว่าคนซึ่งจะชั่วกลับลงเปนทาษอีกนั้นก็จะน้อยลง ต่อที่ชั่วจริง ๆ จึ่งจะวนกลับไปดังนั้น แต่การที่จะใช้สอยในโรงเรียนนั้น จะต้องใช้เงินทองมากขึ้นไปทุกคราว ถ้าคิดหาเงินสิ่งไรได้สักสิ่งหนึ่ง ภอทำเลกน้อยไปก่อน แล้วจึ่งค่อยใหญ่ขึ้นไปทุกที เหนว่าจะเปนการเจริญแก่ราษฎรในบ้านเมืองอย่างหนึ่ง แลเปนการชักถอนให้ทาษเบาบางขึ้นด้วย ถึงการต่อไปข้างน่าจะเลิกถอนตัดรอนอย่างไร ก็จะค่อยง่ายขึ้น การทำมาหากินจะบริบูรณ์ขึ้นได้ทีละน้อย ๆ การซึ่งว่ามานี้เปนของจะต้องคิดขึ้นใหม่ จะควรสำเรจเวลาไรได้ ก็หยากจะให้สำเรจได้โดยเรว ให้ท่านทั้งปวงตริตรองการดูที่ควรเทอญ” ฯ

เวลายามหนึ่ง เลิกการประชุม

ตรางกรมศักดิเดิมคิดกระเษียรอายุ ซึ่งมีในกฎหมายดังนี้

ชาย อายุเดือน		๑ ๒ ๓	๑ | ๒ —	๔ ๕ ๖	๒ | —	๗ ๘ ๙	๒ | ๒	๑๐ ๑๑	๓ | —	สิ้นเดือน
ขวบ	๑ ๒	๔ | —	๓ ๔	๕ | —	๖ ๗	๘ | —	๗ ๘	๙ | —	๙ ๑๐	๑๑ | —
๑๖ ๒๐	๑๒ +	๒๑ ๒๕	๑๓ +	๒๖ ๔๐	๑๔ +	๔๑ ๔๕	๑๓ +	๔๖ ๕๐	๑๒ +	
	๕๑ ๕๕	๑๐ +	๕๖ ๖๐	๗ +	๖๖ ๖๕	๖ +	๖๖ ๗๐	๘ +	๗๑ ๗๕	๓ +
๗๖ ๘๐	๒ | ๒ +	๘๑ ๘๕	๒ +	๘๖ ๙๐	๑ | ๒ +	๙๑ ๑๐๐	๑ +	สิ้นขวบ		

หญิงอายุเดือน		๑ ๒ ๓	๑ +	๔ ๕ ๖	๑ | ๒ +	๗ ๘ ๙	๒ +	๑๐ ๑๑	๒ | ๒ +	สิ้นเดือน
ขวบ	๑ ๒	๓ +	๓ ๔	๔ +	๖ ๗	๕ +	๗ ๘	๗ +	๙ ๑๐	๑๑ +
๑๑ ๑๕	๙ +	๑๖ ๒๐	๑๐ +	๒๑ ๓๐	๑๒ +	๓๑ ๓๕	๑๑ +	๓๖ ๔๐	๑๐ +	๔๑ ๔๕
๙ +	๔๖ ๕๐	๘ +	๕๑ ๕๕	๙ +	๕๖ ๖๐	๖ +	๖๖ ๖๕	๔ +	๖๖ ๗๐	๓ +
๗๑ ๗๕	๒ | ๒ +	๗๖ ๘๐	๒ +	๘๑ ๘๕	๑ | ๒ +	๘๖ ๙๐	๑ +	๙๑ ๑๐๐	๓ +	สิ้นขวบ

ตรางชึ่งทรงพระราชดำริหใหม่ จะลดกระเชียรอายุลูกทาษ แลจะให้บิดามารดาขายบุตรได้ตามนี้

ชายอายุเดือน		๑ ๒ ๓	๑ | ๒	๔ ๕ ๖	๒ |	๗ ๘ ๙	๒ | ๒	๑๐ ๑๑	๓ |
ปี	๑ ๒	๔ |	๓ ๔	๕ |	๖ ๕	๖ |	๗ ๗	๗ |	
๙ ๑๐ ๑๑	๗ |	๑๒ ๑๓ ๑๔	๕ | ๒	๑๕ ๑๖ ๑๗	๓ | ๒	๑๘ ๑๙ ๒๐	๑ |		

หญิงอายุเดือน		๑ ๒ ๓	๑ |	๔ ๕ ๖	๑ | ๒	๗ ๘ ๙	๒ |	๑๐ ๑๑	๒ | ๒
ปี	๑ ๒	๓ |	๓ ๔	๔ |	๖ ๕	๕ |	๗ ๗	๗ |	
๙ ๑๐ ๑๑	๖ |	๑๒ ๑๓ ๑๔	๕ | ๓	๑๕ ๑๖ ๑๗	๓ |	๑๘ ๑๙ ๒๐	| ๓		

ตรางซึ่งคิดไว้ใหม่นี้ ให้ใช้ได้แต่สองอย่าง คือ กระเชียรอายุลูกทาษ แลจะขายตัวเดก แต่ลักษณกฎหมายอื่น ๆ นอกนั้นให้คงใช้กรมศักดิ์เดิม

ว่าด้วยจัดการพระคลังทั้งปวง[๕]

◎ **ข่าวเคาน์ซิลออฟสเตต ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน** ประชุมวันจันทร เดือนแปด บุรพาสาท ขึ้นเก้าค่ำ (ตรงกับวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๑๗) ใน**พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปปัติ** ทรงพระราชดำริห์ปฤกษา ด้วยการซึ่งจะจ่ายสิ่งของจากพระคลังต่าง ๆ พระยาราไชสวริยาธิบดี เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ต.จ. ได้เรียบเรียงรายการในพระคลังต่าง ๆ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมด้วยเคาน์ซิล ทรงพระราชดำริห์ว่า ทุกวันนี้จะจัดการเกบเงินขึ้นในพระคลังมหาสมบัติ แลจะคิดจ่ายให้เรียบร้อยขึ้นกว่าแต่ก่อน ในพระคลังต่าง ๆ เหล่านี้ เบิกเงินจัดซื้อสิ่งของจ่ายราชการปีละหลาย ๆ พันชั่ง จะต้องจัดเปนธรรมเนียมเสียให้เรียบร้อย ด้วยของในพระคลังต่าง ๆ ซึ่งจัดซื้อขึ้นนั้น แต่เดิมเงินพระคลังมหาสมบัติ จ่ายไม่ใคร่จะทัน ต้องติดค้างอยู่นาน ๆ ผู้ซื้อขายของก็คิดเอากำไรดอกเบี้ยหลายเท่าหลายต่อ อนึ่งจีนเจ้าภาษีซึ่งเงินหลวงค้าง ขอส่งสิ่งของแทนก็คิดเอารัดเอาเปรียบมาก บัดนี้จะมีพระราชบัญญัติให้ส่งเงินตามงวด ห้ามมิให้หักจ่ายเหมือนแต่ก่อน ถ้าการนี้สำเรจเรียบร้อยไป ก็คงจะได้ตัวเงินมาใช้เสมอไม่ขาด ก็ยังจะต้องซื้อของแพงจ่ายเสียเปล่าอยู่อย่างเดิมนั้น จะเปนผูกปากถุงก้นถุงรั่วไป อนึ่งเงินซึ่งเจ้าพนักงานเบิกไปซื้อของรองราชการนี้ ได้มาจ่ายสิ่งไรบ้างจะหมดตามจำนวนเงินซึ่งเบิกไป ฤๅไม่หมดตามที่เบิกก็ไม่ทราบ เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ จะรวมรายรับรายจ่ายได้เปนอันยาก เพราะนายด้านแลพนักงานทั้งปวงเบิกของแยกคลังกัน เหมือนหนึ่งเงินเบิกจากคลังมหาสมบัติ เหลกไม้เบิกจากพระคลังในขวาก็มี ตั้งฎีกามาเบิกเงินไปซื้อก็มี เครื่องทองเหลืองน้ำยาศรีต่าง ๆ เบิกคลังในซ้ายก็มี ซื้อก็มี น้ำมันฟืนเบิกจากพระคลังราชการแลอื่น ๆ เปนอันมาก ซึ่งเบิกบ้าง ซื้อบ้างดังนี้ จะกำหนดว่าสิ่งไร ทำขึ้นสร้างขึ้นสิ้นเงินสักเท่าใด ก็ไม่ทราบเลยสักรายเดียว ทหารบกทหารเรือ โรงจักรแลการอื่น ๆ สาระพัดทั้งสิ้น ก็กำหนดไม่ได้ว่าปีหนึ่งใช้เท่าใด เพราะแยกย้ายกันอยู่ดังนี้ จึ่งทรงพระราชดำริห์ว่าจะตั้งเปนธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งจะจ่ายเงิน แลเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ นายด้านซึ่งทำการก่อสร้างต่าง ๆ ว่า ตั้งแต่วันซึ่งกำหนดในพระราชบัญญัติที่จะออกต่อไปข้างน่า ถ้าเจ้าพนักงานกรมใด ๆ ซึ่งมีการอยู่ในกรมที่ควรจะเบิกเปนประจำเดือนได้ คือกรมทหารบกเรือรบทหารเรือ แลกรมโรงกระสาปน์สิทธิการเปนต้น จนถึงกรมอื่น ๆ ซึ่งจะเบิกเงินเปนประจำเดือนได้ ซึ่งคล้าย ๆ กับกรมเหล่านี้ เมื่อถึงปลายปีให้เจ้ากรมฤๅผู้ซึ่งเปนเจ้าพนักงานในการนั้น คิดประมาณเงินดูในกรมซึ่งจะใช้เปนเดือน ๆ ไปจนตลอดปี คือเหมือนหนึ่งทหารบกเดือน ๑ นายเท่านั้น เลวเท่านั้น รวมเปนเดือนเท่านั้น ค่าเบี้ยเลี้ยง

(๕) ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๘ หน้า ๑๓๙-๑๔๓

เดือน ๑ เท่านั้น ค่าเข้า ค่าฟืน ค่าเสื่อ ค่าร่ม แลอื่น ๆ บันดาซึ่งเบิกคลังอยู่ทั้งสิ้น กะลงเสียว่าเดือนหนึ่งเท่าใด แล้วรวมเปนปี ๑ ว่าคงจะไม่ใช้เกินกว่าเท่านั้น เรือรบก็กำหนดเสียว่าลำ ๑ ค่าฟืน ค่าน้ำมัน ค่าเสบียงเท่านั้น ๆ เงินเดือนทหารต้นหนคนเรือ รวมปี ๑ เท่านั้น โรงกระสาปน์สิทธิการก็ให้กำหนดเหมือนดังนั้น มายื่นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ณหอรัษฎากรพิพัฒน์ไว้เสียปลายปี จะได้ประมาณดูกับเงินที่จะได้แล้ว จะได้ถวายพระบาทสมเดจพระเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยเคาน์ซิล เมื่อถึงเดือนก็ให้เจ้าพนักงานกรมนั้น ๆ ตั้งฎีกาเบิกเปนเดือน ๆ ตามซึ่งได้กะไว้แล้วนั้น ถ้าเหมือนหนึ่งเรือรบไม่ได้ไปแห่งใด จะลดค่าฟืน ค่าน้ำมัน ค่าเงินเดือนลงเท่าไร ก็ให้เจ้าพนักงานตั้งเบิกแต่เพียงที่คงอยู่ อย่าให้เบิกเตมตามซึ่งกะไว้เดิมเหมือนหนึ่งโรงกระสาปน์สิทธิการ ถ้าหยุดไม่ได้ทำการก็ให้คิดเฉลี่ยตามรายวันซึ่งหยุด ถ้าเปนการจรมีขึ้นในกรมนั้น คือเหมือนหนึ่งเครื่องจักรเสียก็ให้พนักงานทำแซงชั่น คือหนังสือขออนุญาต ตามซึ่งจะมีในพระราชบัญญัติต่อไปค่างน่า ถ้านายด้าน นายงานจะทำการก่อสร้าง เมื่อได้รับพระบรมราชโองการสั่งแล้ว ก็ให้นายด้านผู้นั้นกะจำนวนเงินซึ่งจะทำ มายื่นยังเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติให้ทราบ จะได้กะเงินไว้ให้ภอแล้วตั้งฎีกาเบิกตั้งเปนรายเดือนยังเช่นว่ามาแล้วนั้น ถ้าผู้ใดอยากจะทราบให้คอยฟังพระราชบัญญัติประกาศสำหรับผู้ซึ่งจะทำการด้าน แลจะเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติต่อไปค่างน่าเถิด จะว่ามาให้เลอียดก็ยืดยาวนัก ก็ผู้ซึ่งจะทำการแลจะเบิกเงินตามกรมดังนี้ ก็เปนที่ไว้วางพระราชหฤไทยแล้ว จึ่งได้โปรดให้รักษาการกรมต่าง ๆ แลให้ทำการด้านทางทั้งปวง เมื่อได้รับเงินรวมปีไปอย่างนี้แล้ว จะจัดซื้อสิ่งของสิ่งไรในกรมนั้นก็ให้จัดซื้อเอาเองเถิด อย่าให้ต้องเบิกของคลังเลย แล้วจึ่งทำรายฎีกาสิ่งของให้เลอียด มายื่นยังเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ แลเบิกเงินไปตามสมควรเถิด ฯ เมื่อเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ จัดซื้ออยู่เองดังนี้แล้ว การที่จะจับจ่ายในพระคลังต่าง ๆ นั้นก็น้อยลง คงจะมีจ่ายอยู่แต่การเลกน้อย จึ่งจะให้ตั้งพระราชบัญญัติสำรับพระคลังเหล่านั้นให้เรียบร้อยทุก ๆ พระคลัง การที่ว่ามานี้เปนแต่ความย่อ ๆ ได้ทรงพระราชดำริห์ไว้ในเคาน์ซิลถี่ถ้วนทุกประการ ให้คอยฟังดูเถิด การซึ่งทรงจัดครั้งนี้นั้น ท่านทั้งปวงได้ยินความยังไม่ทราบการเลอียด ก็จะเปนที่สดุ้งสเทือนหวั่นไหวไป ว่าในหลวงมิรแวงแคลงขุนน้ำขุนนางไปอย่างไรฤๅ จึ่งได้จัดการขึ้นใหม่ ก็ท่านผู้ซึ่งได้ยินความว่ามาข้างต้นแล้วนั้น จงดำริห์ตริตรองเทียบเคียงดูกับการซึ่งเปนอยู่เดี๋ยวนี้ ตั้งใจให้เที่ยงธรรมก็คงจะแลเหนว่าการเปนอย่างไร พระราชประสงค์นั้นจะให้บาญชีรับบาญชีจ่ายตรงกันเปนต้น จะได้จัดรับจ่ายให้เรียบร้อยต่อไป อนึ่งพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัตินั้นก็ได้ทำแล้วเสรจ ยังแต่จะสอบแก้ไขแลจะขึ้นปฤกษาเคาน์ซิลต่อไป อนึ่งความฎีกาซึ่งราษฎรทำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นได้โปรดให้เคาน์ซิลลอร์ ซึ่งว่างการประชุมกันปฤกษาตัดสีนแลชำระตั้งแต่ณวันพุฒเดือนแปดบุรพาสาธขึ้นสิบเอดค่ำมาจนถึงวันเสาร์เดือนแปดบุรพาสาธ ขึ้นสิบสี่ค่ำได้ปฤกษาตัดสีนกันไปหลายสิบเรื่อง กำหนดวันแรมค่ำหนึ่งเดือนแปดบุรพาสาธ จะได้ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ในพระที่นั่งสมมุติ-เทวราชอุปปัติต่อไป

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

สังเกตดูจากจดหมายเหตุและเอกสารต่าง ๆ ของการประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ดำเนินงานอย่างกว้างขวางและเข้มแข็งมากเช่นงานชำระคดีความ, งานร่างกฎหมาย, และงานพัฒนาการด้านต่าง ๆ ในเวลานั้นคดีความคั่งค้างอยู่เป็นอันมาก เพราะเสนาบดีหลายกระทรวงทบวงกรมแก่ชรามากแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอัธยาศัยประกอบไปด้วยความสุภาพละมุลละไม แม้ทรงปรารถนาที่จะให้งานราชการแผ่นดินลุล่วงไปโดยเร็วรวดตามพระราชอัธยาศัยคนหนุ่มอย่างไรก็ตามแต่ก็ทรงคำนึงถึงคนแก่ที่เป็นเสนาบดีอยู่เสมอ ทรงคำนึงถึงการทำงานของเสนาบดีผู้มีอายุอยู่เสมอว่าท่านเหล่านั้นได้เคยเหน็จเหนื่อยมาในอดีตเป็นอันมากแล้ว จึงทรงพยายามรักษาน้ำใจเสนาบดีผู้มีอายุนั้นไว้ เพราะไม่มีความผิดสิ่งไรที่จะทรงยกขึ้นมาตัดรอนได้

ข้าพเจ้าจะนำวิธีการดำเนินการร่างกฎหมายมากล่าวไว้ก็เห็นว่ารกรุงรังยาวเกินไป จึงขอยกตัวอย่างการชำระคดีความของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมากล่าวได้พอเป็นตัวอย่างสักเรื่อง ๑ คือ เรื่องชำระคดีและตัดสินคดีหลวงจัตุรงค์โยธากับนายเทศ ปรากฏอยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ปี ๒๔๑๗ ดังต่อไปนี้

คำเคาน์ซิลปรึกษาตัดสินโทษ

หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทศ

ข้าพระพุทธเจ้า

พระยาราชสุภาวดี	๑
พระยาศรีพิพัฒ	๑
พระยาราชวรานุกูล	๑
พระยากสาปนกิจโกศล	๑
พระยาภาษกรวงษ	๑
พระยามหาอำมาตย	๑
พระยาอภัยรณฤทธิ	๑
พระยาราไชยสวริยาธิบดี	๑
พระยาเจริญราชไมตรี	๑
พระยาพิพิธโภไคย	๑

เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตปรึกษาด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมพร้อมกัน

ด้วยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ สมเด็จเจ้าฟ้าพระมหามาลา กรมพระบำราบปรปักษ์มีรับสั่งให้พระยาอนุรักษ์ราชมณเฑียรคัดคำให้การ หม่อมเจ้าเปลี่ยน หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทศ นายพ่วง ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองฯ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงปรึกษาตัดสินนั้น ข้าพระพุทธเจ้ารับใส่เกล้าฯ ตรวจดูได้ความ ๔ ข้อ

ข้อ ๑. หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทศว่าหม่อมเจ้าเปลี่ยนเป็นผู้ร้ายวิ่งราวหมวกนายเทศ ข้อ ๑ ว่า หม่อมเจ้าเปลี่ยนเอาขวานฟันนายเทศถูกเสื้อขาด เอามีดไล่แทงนายเทศ ข้อ ๑ หม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงว่า พวกหลวงจัตุรงค์โยธากลุ่มรุมชกหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วง

ข้อ ๑ ว่าพวกหลวงจัตุรงค์โยธาเอาอิฐทุบศีศะนายพ่วงแตก ฝ่ายละ ๒ ข้อ ก็หารับกันไม่

หลวงจัตุรงค์โยธานำสืบนายพูน พยานสาบาลแล้วเบิกความว่า เห็นแต่หม่อมราชวงษ์จรถือขวานไล่ฟัน

แย่งหมวกนายเทด หมวกตกที่ถนน ชายมีชื่อพวกหม่อมราชวงษ์จรหยิบหมวก นายเทดวิ่งไป นายเทดไม่ติดใจสืบพยานต่อไป พยานที่สืบมาก็ไม่สมคำให้การหลวงจัตุรงค์โยธานายเทด แต่หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดได้ให้การรับสารภาพลุแก่โทษไว้แต่ก่อนสืบพยานนั้นครั้ง ๑ ว่าหลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดจับหม่อมเจ้าเปลี่ยนเอาผ้ามัดแขนซ้ายขวาไปส่งพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง แลหลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดให้การลุแก่โทษภายหลังสืบพยานนั้นครั้ง ๑ ว่า หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดให้การว่าหม่อมเจ้าเปลี่ยนเอาขวานฟันถูกนายเทดเสื้อขาดแล้วแย่งหมวกนายเทดไป นายพ่วงวิ่งมาแก้หม่อมเจ้าเปลี่ยน หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดกับพวก ๖ คน รุมชกหม่อมเจ้าเปลี่ยนนายพ่วงแล้ว เอาอิฐทุบศีศะนายพ่วงแตก แล้วมัดแขนหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงไปส่งพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง ได้ความชัดดังนี้

เคาน์ซิลออฟสเตดเห็นพร้อมกันว่า หม่อมเจ้าเปลี่ยนมีถานาศักดิราชตระกูล ฝ่ายหลวงจัตุรงค์โยธาก็ข้าทูลลอองฯรู้ขนบธรรมเนียมราชการแล้วถึงโดยว่าหม่อมเจ้าเปลี่ยนจะเกี่ยวข้องคดีประการใด ชอบแต่จะฟ้องร้องยังโรงศาลตามกระทรวงจึงจะควร ซึ่งหลวงจัตุรงคโยธา นายเทดกับบ่าวทาษบังอาจกลุ้มรุมชกหม่อมเจ้าเปลี่ยนนายพ่วง เอาอิฐทุบศีศะนายพ่วงแตก ตู่จับหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงไปส่งพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง แล้วหลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดสารภาพครั้งก่อนแต่ที่ข้อมัด ครั้นสืบพยานรู้ว่าชกหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงเอาอิฐทุบศีศะ นายพ่วงแตกโลหิตไหล หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทด กับบ่าวทาษมีความผิดอยู่ด้วยกัน ต้องบทพระอายการว่า ท่านมิได้เป็นโจรลักสิ่งของ ๆ คนจับกุม ตู่ท่านว่าลักของคนให้ไหมเท่าทรัพย์ซึ่งตู่นั้น ถ้าผูกมัดจำจองตีฆ่าฟันแทงให้ไหมให้แก่ผู้บาดเจ็บโดยบาดเจ็บ บทหนึ่งว่าท่านหาผิดไม่ได้ ไปเกาะกุมเอาท่านมาพิจารณาว่ากล่าวลงเอาพัสดุเงินทองร่ำเรียนพิดทูลให้เขาต้องตีโบยจำลองผู้ใดทำดังนี้ ท่านว่าผู้นั้นแลผิดให้ไหมโดยยศถาศักดิ์แล้วให้ไหมโดยตีฆ่าจำของตามพระราชกฤษฎีกา บทหนึ่งว่าวิวาทตีด่ากันโทษ ๙ กระทง ๑๐ กระทง มิให้เรียงกระทงไหมโทษสิ่งใดหนักให้เอาแต่สิ่งหนึ่งตั้งไหม แต่นา ๔๐๐ ลงมาให้เอาบันดาศักดิ์ผู้เจ็บได้ตั้งไหม แต่นา ๔๐๐ ขึ้นไปให้เอาบันดาศักดิ์ผู้สูงนาฝ่ายเดียวตั้งไหมให้แก่ผู้ชำระ ถ้อยที่ถ้อยด่าตีกันให้ไหมกลบลบกัน เหลือนั้นเป็นสินไหมกึ่งพินัยกึ่ง แต่นา ๔๔๐๐ ขึ้นไปให้ไหมแต่ต้นหนังสือร้อง ถ้าต่ำนา ๔๐๐ ลงมาพวกซึ่งไปด้วยนั้น ให้ไหมกึ่งผู้ลงมือ แลหลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดมีความผิดดังนี้ หม่อมเจ้าเปลี่ยนนา ๑๕๐๐ หลวงจัตุรงค์โยธานา ๖๐๐ ต้องบทพระอายการ ให้หลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดตามศักดินาหม่อมเจ้าโดยถานเลมิดคนหนึ่งเป็นเงินสิบเจ็ดตำลึงสองบาทสลึงเฟื้อง สองคนเงินชั่งสิบห้าตำลึงสามสลึง เป็นแต่พินัยหลวง ปรับหลวงจัตุรงค์โยธา นายเทดตามศักดินาหม่อมเจ้าข้อเอาผ้ามัดแขนซ้ายขวาหม่อมเจ้าเปลี่ยน เงินชั่งสามตำลึงบาท ข้อให้การว่าหม่อมเจ้าเปลี่ยนวิ่งราวหมวกแลเอาขวานฟันนายเทดถูกเสื้อขาดไม่จริงเท่ามักได้ไม่มีบาดเจ็บ ถานบอบช้ำศักเหล็กมีคม เงินสี่ชั่งสิบเก้าตำลึงสองบาทสองสลึง รวมหกชั่งสองตำลึงสามบาทสองสลึง หลวงจัตุรงค์โยธานายเทดตามศักดินาหลวงจัตุรงคโยธาข้อเอาอิฐทุบนายพ่วงศีศะแตกตามศักไม้ ข้อเอาผ้ามัดนายพ่วงเงินสิบสี่ตำลึงสองบาทสามสลึงเฟื้อง รวมเก้าชั่งเก้าตำลึงสองบาทสลึงเฟื้องเป็นสินไหมกึ่งพินัย

. ที่ข้อหลวงจัตุรงคโยธา นายเทดว่าหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงวิ่งราวหมวกของนายเทดไปราคาหมวกนั้นมากน้อยเท่าใดมิได้มีแจ้งมาให้ตระลาการตีราคาหมวก จะควรเท่าใดให้เอาราคาหมวกนั้นตั้งปรับหลวงจัตุรงคโยธานายเทดเป็นเงินเท่าราคาหมวกนั้นเป็นสินไหมกึ่งพินัยกึ่ง ที่ข้อหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงว่าหลวงจัตุรงคโยธานายเทดกับบ่าวทาษชกหม่อมเจ้าเปลี่ยน นายพ่วงไม่มีบาดเจ็บแลฯ ไม่ได้ทำคำตราสินไว้ ขอพระราชทานให้ยกที่ข้อชกไม่มีบาดแผลนั้นเสียให้ตระลาการชำระเร่งเงินสินไหมที่ผู้เสียให้แก่ผู้ได้เร่งเงิน เลมิดพินัยส่งเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ

ที่ข้อนายพูนเบิกความว่าหม่อมราชวงษ์จรวิ่งราวหมวกนายเทดไปนั้นเป็นแต่คำนายพูนพยานเบิกความ

แต่ผู้เดียว ไม่มีผู้ยั่งยืนฟ้องร้องหม่อมราชวงษ์จะชำระต่อไปนั้นไม่ควร

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

จึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ว่า

ความเรื่องนี้ซึ่งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดปรึกษาตัดสินปรับไหมหลวงจัตุรงคโยธาเลมิดแผ่นดินปรับเป็นสินไหมพิไนยนั้นก็ควรแล้ว แต่หลวงจัตุรงคโยธานี้เป็นข้าราชการบังอาจตู่จับเอาผ้ามัดแขนหม่อมเจ้าเปลี่ยนซึ่งเป็นราชตระกูลตามอำเภอใจหลวงจัตุรงคโยธาทำแก่ราชตระกูลมีความผิดอยู่อีกชั้นหนึ่ง ไม่ควรเป็นข้าราชการต่อไป แต่ทรงเห็นว่าหลวงจัตุรงคโยธาเป็นคนใหม่ ยังหารู้จักขนบธรรมเนียมราชการโดยเลอียดไม่แลได้ทำด้านทางแข็งแรงอยู่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ภาคทัณฑ์งดโทษหลวงจัตุรงคโยธาไว้ครั้งหนึ่ง ให้ตระลาการเรียกทานบนหลวงจัตุรงคโยธาไว้ อย่าให้ทำการบังอาจกำเริบอย่างนี้ต่อไป

ข่าวเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด[๖]

วันพฤหัสบดี เดือนแปด อุตราสาธุ แรมสองค่ำ (ตรงกับวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๑๗) มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ สั่งว่า ให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดประชุม ณ พระที่นั่งสุทไธสวรรย ปราสาท เคาน์ซิลลอร์ คือ

พระยาศรีพิพัฒ	๑
พระยามหาอำมาตย	๑
พระยาอภัยรณฤทธิ	๑
พระยาราไชสวริยาธิบดี	๑
พระยาพิพิธโภไคยสวรรค์	๑

รวม ๕ นายได้มาประชุมพร้อมกันกับเคาน์ซิลลอร์ซึ่งเป็นกอมมิตตีตระลาการศาลรับสั่งปรึกษาพร้อมกันจัดการภาษีอากรทั้งปวงบันดาซึ่งขึ้นอยู่ในกรมต่าง ๆ ให้เรียบร้อยเป็นอันดีมิให้ราษฎรร้อนรน คือ ภาษีอากรซึ่งขึ้นอยู่ในกรมมหาดไทย ๘ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมพระกลาโหม ๑๒ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมท่ากลาง ๙ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมท่าซ้าย ๓ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมนาอย่าง ๑ ขึ้นอยู่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ ๙ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมพระคลังสินค้า ๑๔ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมพระคลังในซ้าย ๓ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมพระคลังในขวา ๒ อย่าง ขึ้นอยู่ในกรมพระคลังราชการ ๒ อย่าง รวมเป็นภาษีอากร ๖๓ อย่าง

เคาน์ซิลลอร์ทั้งปวงได้เอาตราตั้งเจ้าภาษีนายอากรทุกฉบับมาตรวจสอบทานกับพิกัดซึ่งเจ้าพนักงานนั้น ๆ ส่งมาให้ถูกต้องกันมิให้วิปะลาศผิดเพี้ยน ประชุมกันจัดการภาษีอากรต่าง ๆ ทุกวันมา

จน ณ วันจันทร์ เดือนแปด อุตราสาธ แรม ๖ ค่ำ ปีจอ ฉศก (ตรงกับวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๔๑๗) มีพระราชหัตถเลขากระแสพระราชดำริห์กับเรื่องราวของพระนาพิธภาษีฉบับหนึ่ง พระราชทานให้หลวงพิจารณาจักรกิจเอามาส่งให้ในที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดให้ปรึกษา ใจความในเรื่องราวของพระนานาพิธภาษี ว่า

บันดาภาษีอากรซึ่งขึ้นในกรมพระคลังสินค้าจะขอรับพระราชทานให้มีเงินสินบาน บนจับผู้ลอบลักภาษีอากรทุก ๆ รายนั้น

---

[๖] ณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม, "สมเด็จพระปิยมหาราช" หน้า ๗๒-๗๓

เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดพร้อมกันปรึกษาว่าถ้ามีพิกัดกำหนดสินบนทุกภาษีอากรแล้วก็จะเป็นทางที่ให้เจ้าภาษีนายอากรและผู้อยากได้สินบนคิดอุบายต่าง ๆ พานพาโลจับราษฎรที่ทำมาค้าขายลงเอาเงินสินบนให้ได้ ความร้อนรนวุ่นวายไป จึงพร้อมกันขอยกเลิกเสีย ให้มีพิกัดเงินสินบนอยู่แต่ภาษีฝิ่น ภาษีน้ำมันพร้าวอากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย รวม ๔ อย่างเท่านี้แล้ว เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตดประชุมกันทุกวันต่อมา

จน ณ วันพฤหัสบดี เดือนแปด อุตราสาธ แรม ๙ ค่ำ (ตรงกับวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๔๑๗) ทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเรื่องราวของพระยาราชวรานุกูล (รอดหรือบุญรอด กัลยาณมิตร) มาในที่เคาน์ซิลให้พร้อมกันปรึกษา ใจความในเรื่องราวว่า

พระยาราชวรานุกูลเป็นตัวเจ้าภาษีไม้ขอนสักคอเวอร์นเมนต์จับได้ลูกค้าลักล่องไม้ขอนสักหนีภาษี ในพิกัดไม่มีกำหนดปรับผู้ลัก ประการหนึ่งราษฎร์ตัดไม้ขอนสักซื้อขายกันลากไม้ลงทางลำแม่น้ำเมืองกาญจนบุรีบ้าง โรงที่จะตั้งเก็บเรียกภาษีที่เมืองกาญจนบุรียังหามีไม่ประการหนึ่ง ไม้กระดานที่ล่องมาจากเมืองเหนือนั้นยังเก็บภาษีตามแบบพิกัดของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงวงษาธิราชสนิทอยู่พิกัดหลวงยังหามีไม่

จะขอให้ตั้งเป็นพิกัดหลวง คิดนั้นเคาน์ซิลยังประชุมปรึกษากันอยู่ทุกวัน

สถานที่ประชุมของเคาน์ซิลออฟสเตด

สถานที่ประชุมปรึกษาของเคาน์ซิลออฟสเตด

เคาน์ซิลออฟสเตดได้ประชุมปรึกษางานเป็นประจำ และปรากฏจากหลักฐานในบันทึกการประชุมว่าใช้สถานที่ประชุมหลายแห่ง เช่น พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุปปัติ (เป็นพระที่นั่งในพระราชมณเฑียรสถานหมู่พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท) พระที่นั่งสุทไธสวรรค์ (เป็นพระที่นั่งบนกำแพงพระบรมมหาราชวังฝ่ายตะวันออก) และโรงสำหรับปรึกษาราชการหน้าวัดพระแก้ว

การประชุมเคาน์ซิลออฟสเตดครั้งแรกมีขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๑๗ ได้จัดให้มีขึ้นที่พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุปปัติ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาร่วมประชุมด้วยในฐานะองค์ประธาน พระที่นั่งองค์นี้มีหลักฐานว่าได้ใช้เป็นสถานที่ประชุมเคาน์ซิลออฟสเตดเป็นการประจำ จึงเห็นควรนำประวัติความเป็นมาของพระที่นั่ง ซึ่งปรากฏในหนังสือเรื่อง พระมหาปราสาทและพระราชมณเฑียรสถาน เรียบเรียงโดย ม.ร.ว.แสงสูรย์ ลดาวัลย์ ซึ่งจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์ตรี พระยาภะรตราชา (ม.ล.) ทศทิศ อิศรเสนา) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๕ และประวัติความเป็นมาของพระที่นั่งสุทไธสวรรค์ ในหนังสือเล่มเดียวกัน มาลงไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพื่อประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจ

พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ

พระที่นั่งองค์นี้สร้างต่อเนื่องจากท้องพระโรงกลางพระที่นั่งจักรีมหาปราสาทฟากตะวันตก ยาวขนานกับมุขกระสัน ที่เฉลียงหน้าพระที่นั่งองค์นี้ มีอ่างน้ำพุซึ่งเรียกกันมาแต่เดิมว่า "อ่างแก้ว"

ก่อนที่จะมีการสร้างหมู่พระที่นั่งบรมราชสถิตยมโหฬารขึ้นทางด้านใต้ และสร้างพระที่นั่งจักรีมหาปราสาทขึ้นทางด้านเหนือนั้น **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงใช้พระที่นั่งองค์นี้ เป็นที่เสด็จออกขุนนางบ้าง ประชุมร่วมกับคณะทีปรึกษาราชการแผ่นดินบ้าง** และบางโอกาสก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แขกเมืองได้เข้าเฝ้าฯ ณ พระที่นั่งองค์นี้ด้วย

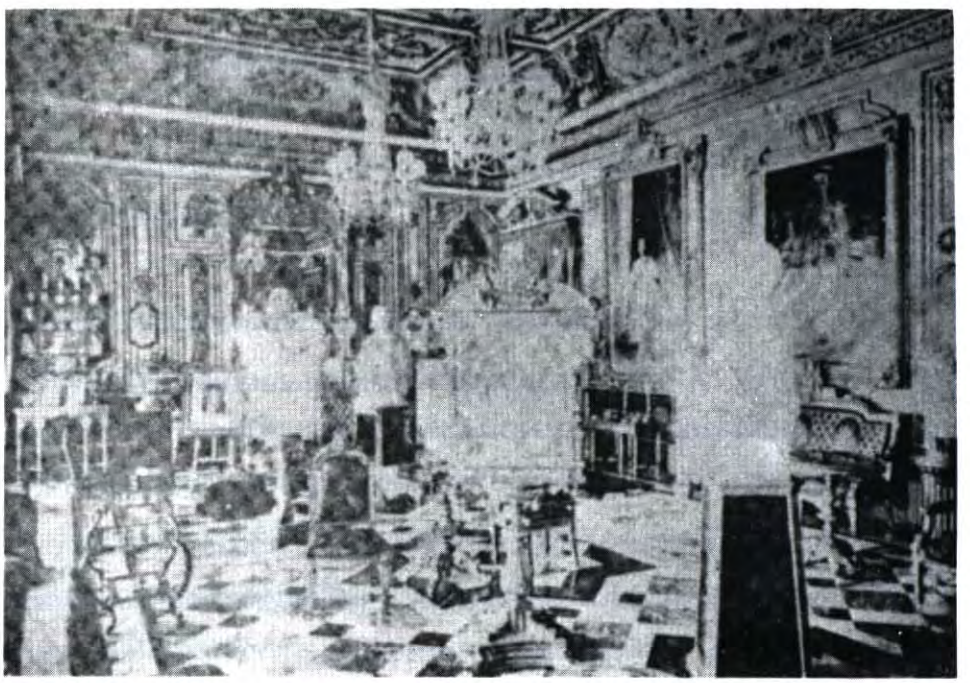
ต่อมาเมื่อได้มีการสร้างพระที่นั่งบรมราชสถิตยมโหฬารขึ้นแล้ว จึงได้เสด็จฯ ออกรับแขกเมืองทางห้องเหลืองพระที่นั่งบรมราชสถิตยมโหฬาร แต่ก็ยังเสด็จฯ ออกขุนนางและประชุมปรึกษาหารือราชการแผ่นดิน ณ พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัตินี้อยู่ จนกระทั่งได้สร้างพระที่นั่งจักรีมหาปราสาทขึ้นแล้ว พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ จึงเป็นพระราชมณเฑียรข้างใน

พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัตินี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นตรงสถานที่ที่เคยเป็นพระตำหนักที่เสด็จพระราชสมภพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามให้ตรงกับความหมายคือ "สมมติเทวราชอุปบัติ"

เมื่อครั้งสมเด็จพระนางเจ้าสุนันทากุมารีรัตน และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้ากรรณาภรณ์เพชรรัตน์ฯ สิ้นพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับความเศร้าโศกและสะเทือนพระราชหฤทัยอย่างยิ่ง เมื่อเสด็จพระราชดำเนินส่งพระศพสมเด็จพระนางเจ้าฯ และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอฯ ณ ที่ประดิษฐานพระศพแล้วก็ทรงพระประชวร จึงได้เสด็จฯ เข้าบรรทมอยู่ ณ พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัตินี้ มิได้เสด็จฯ เข้าพระที่บนพระที่นั่งอมรพิมานมณีตามปรกติ

นอกจากความสำคัญอันเกี่ยวกับการส่วนพระองค์แล้ว พระที่นั่งองค์นี้ยังมีประวัติสำคัญเกี่ยวกับประชาชาติไทยโดยทั่วไปด้วย กล่าวคือ พระที่นั่งองค์นี้แหละที่**เป็นสถานที่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศกระแสพระราชดำริในอันที่จะให้มีการเลิกทาส ณ ท่ามกลางที่ประชุมคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน** เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๑๗

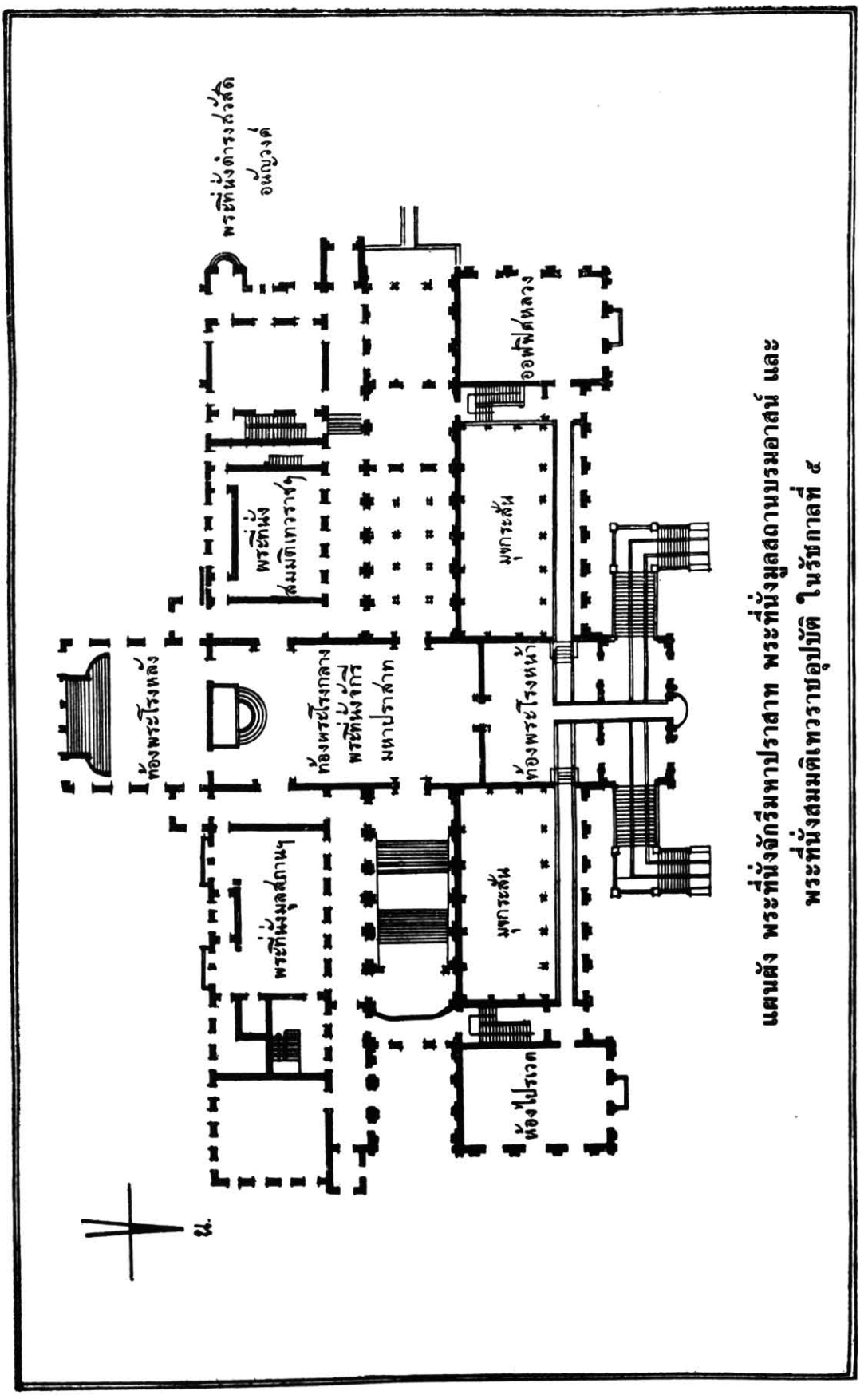
พระที่นั่งองค์นี้ ในกาลต่อมาชำรุดทรุดโทรมมากจนไม่อาจรักษาไว้ได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รื้อแล้วสร้างพระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติองค์ใหม่ขึ้นมาแทน



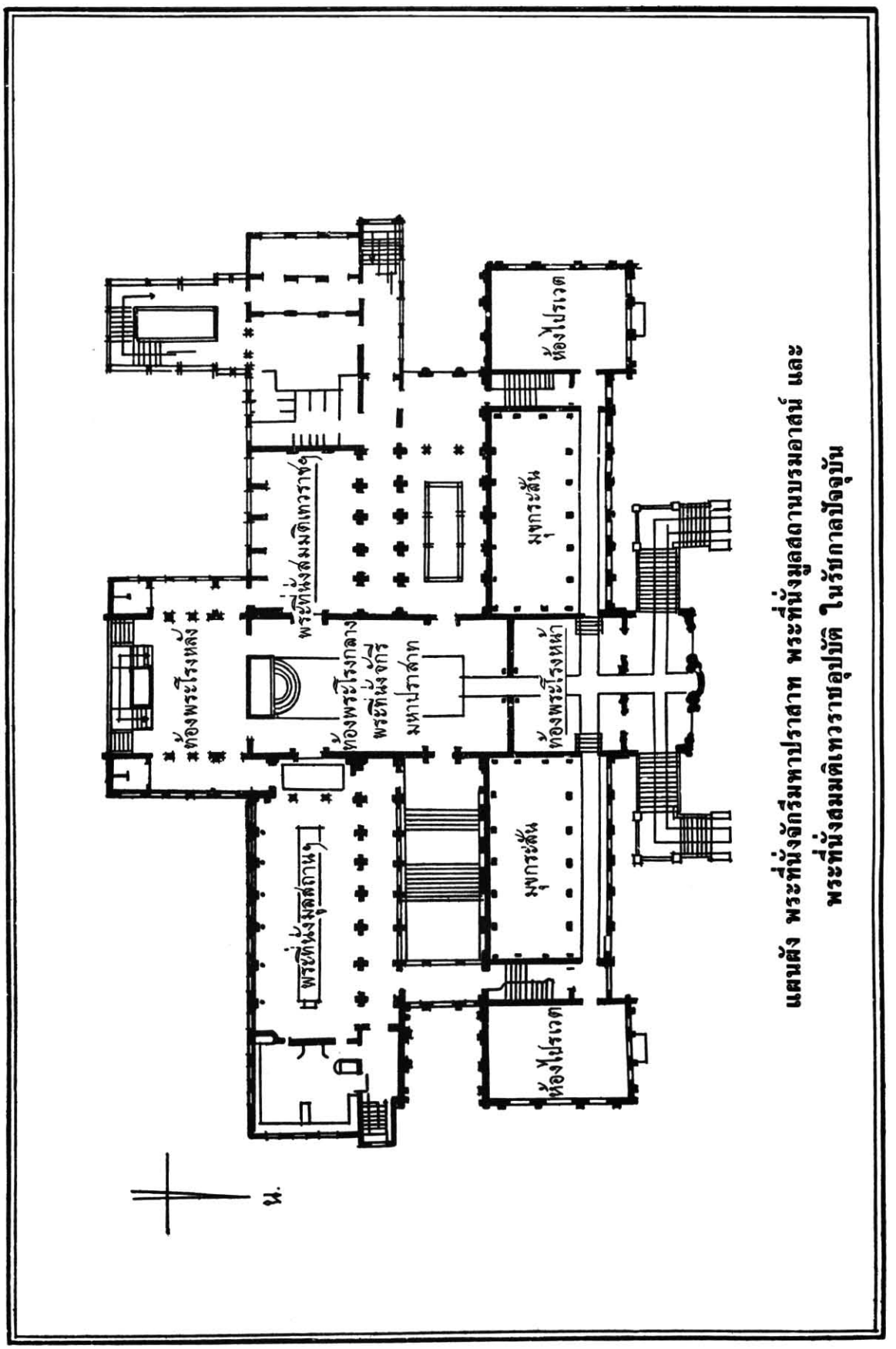
พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ (องค์เดิม)



พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติที่สร้างขึ้นใหม่ในรัชกาลปัจจุบัน



แผนผัง พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท พระที่นั่งมุลสถานบรมอาสน์ และ
พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ ในรัชกาลที่ ๕



แผนผัง พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท พระที่นั่งมุลสถานบรมอาสน์ และ
พระที่นั่งสมมติเทวราชอุปบัติ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ปราสาท

พระที่นั่งองค์นี้ สร้างอยู่บนกำแพงพระบรมมหาราชวังระหว่างประตูเทวาพิทักษ์ และประตูศักดิ์ไชยสิทธิ์ เป็นพระที่นั่งยอดปราสาท มุขฝ่ายตะวันออกและตะวันตก เป็นมุขสั้น หลังคาเป็นหลังคาชั้นลด ๒ ชั้น มุขฝ่ายเหนือและใต้ เป็นมุขยาวทอดไปตามแนวกำแพง หลังคาเป็นหลังคาชั้นลด ๔ ชั้น ความกว้างยาวขององค์พระที่นั่งมีดังนี้ มุขเหนือและมุขใต้กว้าง ๘.๘๐ เมตร ยาวจากมุขเหนือสุดมุขใต้ ๕๕ เมตร ส่วนมุขฝ่ายตะวันออกและตะวันตกกว้าง ๑๐.๒๐ เมตร ยาวจากมุขตะวันออกสุดมุขตะวันตก ๑๐.๒๐ เมตร ช่อฟ้า ใบระกา หางหงส์ และเครื่องยอดลงรักประดับกระจก หน้าบันจำหลักลายเป็นลายกระหนกเครือเถาใบเทศ พระบัญชรเป็นบานเกล็ดเปิด ๔ บาน และยาวถึงพื้นเช่นเดียวกับบานพระทวาร ตอนล่างของพระบัญชรกั้นลูกกรงเหล็ก ระหว่างช่องพระบัญชรเป็นผนังก่ออิฐ แต่ก็เป็นผนังแคบ ๆ ส่วนใหญ่เป็นช่องพระทวารและช่องพระบัญชร ซึ่งเมื่อเปิดแล้วก็โล่งใกล้เคียงสภาพของพระที่นั่งโถง เพดานปิดทองลายฉลุเสาในองค์ประธานของมุขทั้งด้านเหนือและด้านใต้เป็นเสากลม ทำบัวปลายเสาและบัวปากฐานในแบบศิลปกรรมตะวันตก

พระที่นั่งองค์นี้สร้างบนฐานก่ออิฐถือปูนสูงจากพื้นดิน ๒.๖๐ เมตร ส่วนองค์พระที่นั่งมีฐานสูง ๒.๔๐ เมตร พื้นขององค์พระที่นั่งจึงสูงจากพื้นดิน ๕.๐๐ เมตร มีอัฒจันทร์ขึ้นเป็น ๒ ตอน คือ มีอัฒจันทร์ทางด้านเหนือและด้านใต้เป็นทางขึ้นจากพื้นไปสู่ฐาน จากฐานมีอัฒจันทร์ขึ้นสู่องค์พระที่นั่งทั้งทางด้านตะวันตก ด้านเหนือและด้านใต้ ส่วนด้านตะวันออกมีพระเฉลียงไม้ทำเป็นสีหบัญชร พระเฉลียงนี้แต่เดิมไม่มี เพิ่งจะได้ทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อเป็นที่สำหรับเสด็จพระราชดำเนินออกให้ราษฎรเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท

พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ปราสาทนี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นเป็นพลับพลาโถงจตุรมุข หลังคาไม่มียอด และสร้างขึ้นด้วยเครื่องไม้ เรียกกันว่า "พระที่นั่งพลับพลาสูง" สำหรับเสด็จพระราชดำเนินประทับทอดพระเนตรกระบวนแห่ในการพระราชพิธีสระสนานใหญ่* และทอดพระเนตรการฝึกช้าง

---

* พระราชพิธีสระสนานใหญ่ เป็นพระราชพิธีสำคัญพิธีหนึ่ง คือเป็นพิธีสวนสนามของบรรดาจตุรงคเสนา เริ่มด้วยกระบวนพลเดินเท้า กระบวนช้าง กระบวนม้า กับสัตว์พาหนะอื่น และกระบวนรถ มีการแสดงผัดช้าง (คือล่อช้างตกมันให้ไล่) เมื่อสิ้นกระบวนช้าง มีการห้อรถศึกเมื่อสิ้นกระบวนรถ ดูรายละเอียดได้จากหนังสือ "พระราชพิธีสิบสองเดือน"

ต่อมาในรัชกาลที่ ๓ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รื้อพลับพลาสูงเดิมออกสร้างใหม่เป็นปราสาท** ตามความในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ กล่าวว่า ได้สร้างขึ้นในตอนต้นรัชกาล คือในระยะที่ได้มีการซ่อมพระมหาปราสาท สร้างพระตำหนัก และดัดแปลงแก้ไขสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ภายในพระบรมมหาราชวัง จึงพออนุมานได้ว่า ได้สร้างขึ้นในระหว่างปีพุทธศักราช ๒๓๖๗-๒๓๗๓ และการสร้างครั้งนี้ได้สร้างเป็นพระที่นั่งผนังก่ออิฐ*** เมื่อสร้างเสร็จพระราชทานนามว่า "พระที่นั่งสุทธาสวรรย"

ครั้นต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๓๙๖ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามเป็น "พระที่นั่งสุทไธสวรรย์"**** เมื่อได้มีการก่อสร้างพระราชมณเฑียรหมู่พระอภิเนาวนิเวศน์ ในระหว่างปีพุทธศักราช ๒๓๙๗ ถึง ๒๔๐๒ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บูรณะซ่อมแซมพระที่นั่งองค์นี้ คือ เปลี่ยนเสาในองค์ประธานซึ่งเดิมคงจะเป็นเสาไม้ให้เป็นเสาปูน มีบัวหัวเสาและบัวปากฐานตามแบบศิลปกรรมตะวันตก เช่นเดียวกับเสาท้องพระโรงพระที่นั่งอนันตสมาคม ในหมู่พระอภิเนาวนิเวศน์

ในรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดพระที่นั่งสุทไธสวรรยบ่ราสาทเป็นพระราชพิธีมณฑลในการพระราชพิธีและการพระราชกุศลต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่น ในรัชกาลที่ ๔ จัดเป็นที่สวดมนต์เลี้ยงพระและจุดโคมชัยบูชาพระบรมสารีริกธาตุ พระจุฬามณีในดาวดึงส์พิภพ ในการพระราชพิธีจองเปรียง จัดเป็นที่สำหรับคณะสงฆ์รามัญสวดมนต์ฉลองไตรในการพระราชกุศลฉลองไตรปี จัดเป็นที่ประกอบพิธีสงฆ์ในการพระราชพิธีคเชนทรัศวสนาน และเสด็จประทับเป็นประธานในการเดินกระบวนจตุรงคเสนา ในการพระราชพิธีที่กล่าวนี้ ส่วนในรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดพระที่นั่งนี้เป็นที่ประดิษฐานพระบรมรูปอดีตมหากษัตริยาธิราช และจัดให้มีการถวายบังคมพระบรมรูปในการพระราชพิธีฉัตรมงคล ณ พระที่นั่งนี้ ตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ ถึง ๒๔๒๔ (ในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ อัญเชิญพระบรมรูปประดิษฐานในพระที่นั่งศิวาลัยมหาปราสาท จึงย้ายไปถวายบังคม ณ ที่นั้น)

อนึ่ง ตามความในหนังสือตำนานสถานที่ต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างกล่าวว่า พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ประสาทนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บูรณะซ่อมแซมครั้งหนึ่ง และในรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขข้างในอีกบ้างเล็กน้อย แต่ไม่ปรากฏรายละเอียดว่าได้บูรณะแก้ไขอะไรบ้าง

** ตำนานวัตถุสถานที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนา

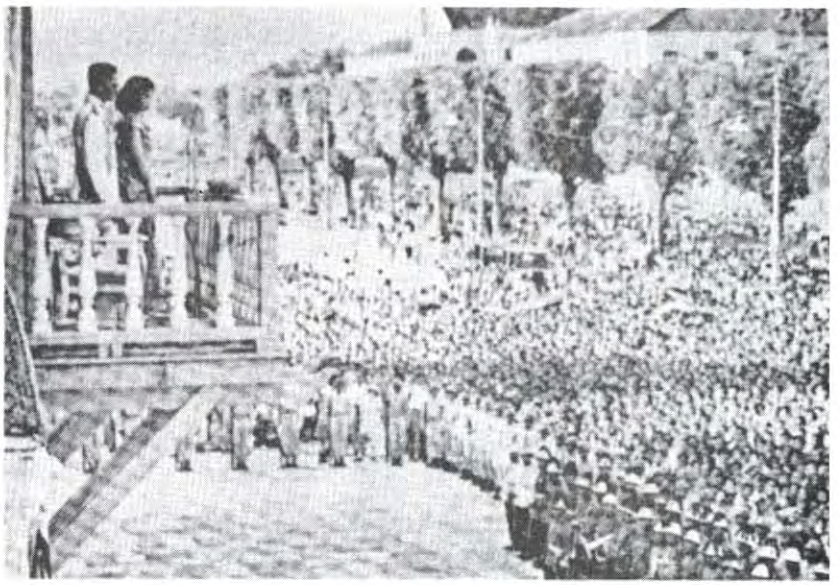
*** พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ ฉบับคุรุสภา หน้า ๑๔

**** ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๐๐ ฉบับคุรุสภา หน้า ๕๐

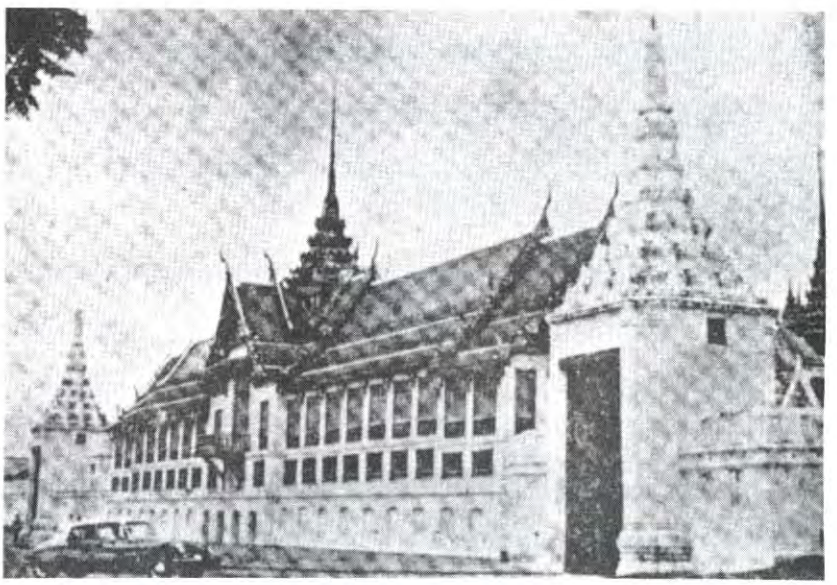
ในรัชกาลปัจจุบัน ได้มีการบูรณะซ่อมแซมพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ฯ ๒ ครั้ง ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้มีการซ่อมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง

รายการบูรณะซ่อมแซมพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ปราสาท เท่าที่มีหลักฐานทางสำนักพระราชวังมีดังนี้:-

รายการซ่อม	หมายเหตุ
รัชกาลที่ ๖	
พ.ศ. ๒๔๖๑ - ซ่อมเครื่องบน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในองค์พระที่นั่ง	
รัชกาลปัจจุบัน	
พ.ศ. ๒๔๙๙ - ซ่อมองค์พระที่นั่งภายนอกตลอดจนบริเวณใกล้เคียง	
- ถือปูนฝาผนังองค์พระที่นั่ง กำแพงบริเวณองค์พระที่นั่ง และประตูวังบริเวณใกล้เคียงพระที่นั่ง	
- ซ่อมรางน้ำ และพื้นเฉลียงและลูกกรงขานพระที่นั่ง	
พ.ศ. ๒๕๐๖ - เปลี่ยนไม้โครงหลังคาและเครื่องยอดที่ผุชำรุด	**กรรมการตรวจการซ่อม**
- บุสังกะสีทำเป็นหลังคาชั้นในใต้หลังคามุงกระเบื้องเพื่อป้องกันฝนรั่ว	ม.จ.สมัยเฉลิม กฤดากร
- ปรับแนวไม้ระแนงและเปลี่ยนกระเบื้องมุงหลังคาใหม่ทั้งหมด	ม.จ.ยาใจ จิตรพงศ์
- เปลี่ยนช่อฟ้า ใบระกา หางหงส์ และลวดลายเครื่องตกแต่งของเครื่องยอดใหม่ทั้งหมด	นายอิสระ วิวัฒนานนท์
- เปลี่ยนและซ่อม ไขรา ฝ้า เพดานรอบนอก หัวแป หัวเต้า สะพานหนู เชิงชาย	นายประดิษฐ์ ยุวพุกกะ
- ซ่อมลายหน้าบันพร้อมทั้งลงรักปิดทองประดับกระจกใหม่	นายไพรัช ชุติกุล
	นายทิพา สังขวัฒนะ
	ม.ร.ว.แสงสูรย์ ลดาวัลย์
	นายจำนรรจ์ มิมะพันธ์



เสด็จฯ ออกสีหบัญชรพระที่นั่งสุทไธสวรรยปราสาท



พระที่นั่งสุทไธสวรรยปราสาท

มีสุวรรณพลับพลาบนปราการ
ช่อฟ้าปราลีลำยอง
สำหรับทอดพระเนตรสระสนาน
ประลองเหล่าทหารชาญไชย
สูงตระหง่านเงื้อมฟ้าสิบห้าห้อง
ฉลักฉลุบุทองอร่ามไป
พ่อแพนผัดพานเป็นการใหญ่
.....ฯ

(พระราชนิพนธ์ ร.๒)

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0402/ 72



มหา
คณะที่ 11

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ 745
วันที่ 11 / มี.ค. / 37
เวลา 11.00 น.

กรมธนารักษ์
ถนนพระรามที่ 6 กท.10400

10 มีนาคม 2537

เรื่อง เหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ 120 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ภาพถ่ายหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค 0402/4486 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2537

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอความร่วมมือให้กรมธนารักษ์จัดทำเหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ 120 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต ในวันที่ 14 มิถุนายน 2537 นั้น

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดทำเหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกเนื่องในโอกาสดังกล่าว โดยเชิญพระบรมรูปของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พร้อมอักษรพระปรมาภิไธยย่อ ลงบนด้านหน้าของเหรียญ (ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

สำนักราชเลขาธิการโดยคุณชูชาติ เรืองเดช เจ้าหน้าที่กองการในพระองค์ได้ติดต่อประสานงานเป็นการภายในกับกองกษาปณ์ กรมธนารักษ์ โดยแจ้งให้ทราบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสเกี่ยวกับแบบเหรียญกระษาปณ์ที่ระลึกด้านหลัง ดังนี้

(ใช้ "สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" จะดีกว่า "เคาน์ซิลออฟสเตต" เกรงจะมีผู้ไม่เข้าใจและตำหนิ)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายนิพัทธ พุกกะณะสุต)
อธิบดีกรมธนารักษ์

แบบเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ๑๒๐ ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน



ด้านหน้า





ด้านหลัง





ขนาดเท่าจริง





ø ๓๒ ม.ม.

ø ๒๒ ม.ม.

ภาคผนวก
เอกสารเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ประชาชาติ
THE NATION

ม.ล.เพ็ญศรณีย์
ไมตรีจิตต์
วิทยวิศม
อุดมสันติสุข

วันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

อภิปราย
แถลงนโยบายของรัฐบาล
(๓) กรมร่างกฎหมาย

รัฐบาลดำริจะเปลี่ยนรูปกรมร่างกฎหมายเสียใหม่ ซึ่งนอกจากการร่างกฎหมายแล้ว จะมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองด้วย.

ดำริเช่นว่านี้ เป็นดำริที่ชอบ เพราะว่าถ้าจะมีศาลคดีปกครองได้แล้ว จะเป็นการรักษาหลักของราชฎร และป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจโดยพลการแก่ราชฎรอีกด้วย.

คำว่า "คดีปกครอง" นี้เป็นศัพท์ใหม่ ข้าพเจ้าขอแปลความออกให้ชัดสักหน่อย ในประเทศอังกฤษไม่มีคดีปกครอง และไม่มีศาลปกครอง (Administrative tribunals) เพราะอังกฤษเป็นชนชาติที่นิยมเสรีภาพมาตั้งแต่สมัยกำเนิด และพื้นเพแห่งกฎหมายอังกฤษก็อยู่ที่จารีตประเพณี (Common law) ซึ่งเนื่องมาจากประเพณีธรรมเนียมประเพณี. อังกฤษถือว่าข้าราชการไม่มีอำนาจพิเศษอันใดในฐานที่เป็นข้าราชการ มีแต่อำนาจหน้าที่ หรืออำนาจอันชอบธรรมเท่ากับสิทธิของราษฎรนั้นเอง เพราะฉะนั้นจึงว่า ข้าราชการกระทำตามหน้าที่ของตนก็ว่าละเมิดสิทธิของราษฎรแล้ว ราษฎรก็ยังฟ้องยุติธรรมธรรมดาได้

แต่ในฝรั่งเศสหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะลัทธิราชาธิปตัย อำนาจสิทธิขาดได้ฝังรากอยู่เสียอย่างแน่นแฟ้นเป็นเวลาช้านาน เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าได้เกิดปฏิวัติ (Revolution) ขึ้น และได้ทำลายลัทธิราชาธิปตัยอำนาจสิทธิขาดเสียสิ้นแล้ว ฝ่ายรีปับลิกกัน ก็ยังไม่วายถือว่า ข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐบาล มีอำนาจบังคับราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษกว่าอำนาจอันชอบธรรม หรือสิทธิที่ราษฎรมีอยู่ ราษฎรจะไปพ้องร้องข้าราชการ ในเมื่อทำตามหน้าที่ในราชการ ต่อศาลยุติธรรมธรรมดาหาได้ไม่.

อันที่จริง ระเบียบที่ว่านี้ เนื่องมาจากอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่ในสมัยระบอบเก่านั้นเอง แต่เมื่อตกมายุคประชาธิปตัยแล้ว นักรัฐศาสตร์ชี้แจงว่า เป็นผลเนื่องมาจากหลักแห่งการแยกอำนาจปกครอง คืออำนาจนิติบัญญัติ ๑ อำนาจบริหาร ๑ อำนาจตุลาการ ๑ เมื่ออำนาจแบ่งแยกออกมาจากกันแล้ว อำนาจตุลาการจะไปบังคับอำนาจบริหารอย่างไรได้เล่า? อำนาจตุลาการบังคับได้แต่บุคคล จะบังคับรัฐบาลเองหาได้ไม่ ถ้าจะบังคับได้ ก็ต่อเมื่อทบวงการเมืองประพฤติตนเหมือนหนึ่งว่าเป็นบุคคล เช่นทำสัญญาเพื่อกิจธุระ ซึ่งเป็นเหมือนหนึ่งว่าการค้าเป็นต้น ดังนี้จึงจะพ้องร้องยังโรงศาลยุติธรรมได้.

ในเมืองไทยเราในเวลานี้ ข้าพเจ้าเข้าใจว่า
จะฟ้องข้าราชการเนื่องด้วยกิจราชการต่อศาล
ไม่ได้ ก็ฉะเพาะในกรณีอย่างที่ข้าพเจ้า
กล่าวมาข้างบนนั้น เช่น นายแมนเฟรดีฟ้องราช
เลขาธิการสภา ขอเงินเดือนในระหว่างลาพักตาม
ตำแหน่ง เป็นต้น

ถึงกำหนดสมุหพระนครบาลสั่งปิดหนังสือพิมพ์ตาม
กฎหมายบัญญัติ สมุดเอกสาร และหนังสือพิมพ์
ก็ปฏิบัติในหน้าที่แล้ว ถึงแม้ว่าหนังสือ
จะมีหลักฐานพิสูจน์ว่าสมุหพระนครบาลตีความ
หนังสือพิมพ์ตอนที่ว่าแสดงนั้นผิด หนังสือ
พิมพ์ก็ไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ ได้แต่
ยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งมิใช่ศาล.

ในกฎหมายของเราบัดนี้ ยังมีกรณีอย่างที่
ข้าพเจ้ากล่าวมานี้อีกหลายจำพวก ซึ่งกฎหมายใน
ประเทศยอมให้ร้องต่อศาล แต่ในเมืองนี้
ไม่ยอม เพราะว่าไม่ยอมให้ขึ้นศาลยุติธรรม.
เมืองเราเป็นเมืองซึ่งอยู่ใต้ราชาธิปตัย อำ
นาจนี้ขาดมาช้านาน เพราะฉะนั้นเราจะหวัง
ประโยชน์อย่างในประเทศอังกฤษหาได้ ไม่
ดีที่สุด ก็คือได้รับอย่างในประเทศฝรั่งเศส
จำให้มีศาลปกครอง พิจารณาคดีปกครอง คือ
คดีเอกชนฟ้องข้าราชการหรือทบวงการของ
ตนเนื่องในกิจราชการ เช่นฟ้องว่าใช้อำนาจ
(abuse of power) หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำ
นาจ (excess of power) เป็นต้น. นี่เป็นหลัก
ที่ดีทีอย่างหนึ่งของราษฎร และในการที่
รัฐมนตรีดำริจะให้มีศาลปกครองขึ้นนั้น เป็น
การดียิ่ง

ในชั้นต้นนี้ คงจะให้ฉะเพาะแต่กรมร่างกฎหมายซึ่งจะได้เปลี่ยนรูปเปนสภาขึ้นนั้น มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง แต่ในฝรั่งเศสเขามีสภามณฑล (Conseil de Préfecture) เพื่อพิจารณาคดีเช่นนี้ด้วย บางทีต่อไปภายหน้า รัฐบาลจะได้ดำริให้มีขึ้นก็ได้

ในฝรั่งเศสนั้น ศาลสูงปกครอง ชื่อว่า Conseil d' Etat หรือรัฐมนตรีสภา มีหน้าที่ (๑) ก. ออกความเห็นในร่างกฎหมาย หรือกระทำการร่างกฎหมาย ตามแต่รัฐบาลจะให้ทำ ข. ร่างกฎกระทรวง เพื่อบริหารกฎหมาย และ (๒) เปนศาลปกครอง.

ในฐานที่เปนศาลปกครองนั้น มีหน้าที่ (๑) ตัดสินชี้นเชิง คือเปนศาลต่างศาลบนในตัวเอง ในคดีปกครองบางอย่าง เช่นคดีนอกเหนืออำนาจเปนอาทิ (๒) เปนศาลอุทธรณ์ สำหรับคดีในสภามณฑล และ (๓) เปนศาลฎีกาในคดีข้อกฎหมายปกครอง เช่น คดีศาลสารบัญชี (Cour des Comptes) เปนต้น

ระเบียบการ ซึ่งรัฐบาลคิดจะจัดขึ้น คงจะเจริญรอยตามแบบของฝรั่งเศสนี้ ส่วนชื่อนั้นเราจะใช้ "รัฐมนตรีสภา" ไม่ได้ เพราะเราได้นำไปใช้สำหรับสภาเสนาบดี (Cabinet) เสียแล้ว และเราจะใช้ "รัฐสภา" ก็ไม่ควร เพราะเราได้ใช้สำหรับ Parliament จนเข้าใจแพร่หลายเสียแล้ว ครั้นเราจะไปเอาชื่ออังกฤษว่า Privy Council แปลออกเปนไทยว่า "สภาองคมนตรี" ก็ไม่ควร เพราะหน้าที่ผิดกับ Privy Council มาก. แต่ชื่อนั้นไม่สำคัญ รัฐบาลคงหาให้เหมาะได้ง่าย· เช่นจะเรียกว่า "นิติมนตรีสภา" (Juridical Council) ก็คงจะพอเข้าใจลักษณะหน้าที่ได้.

อันที่จริง คณะกรรมการราษฎร -ก็ได้เตรียมการอันนี้ไว้แล้ว โดยโอนกรมตรวจเงินแผ่นดิน และกรมร่างกฎหมายไปขึ้นแก่คนโดยตรง ในเวลานี้ กรมทั้ง๒ นั้น ก็เป็นอันขึ้นแก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง ทั้งนี้เป็นการถูกต้องแล้ว เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และกรมทั้ง ๒ นั้น เป็นกรมมีหน้าที่ฝ่ายบริหาร

บางทีรัฐบาลจะดำริให้กรมตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่คล้าย Cour - des Comptes (ศาลสารบัญชี) ของฝรั่งเศส ก็เป็นได้ ถ้าเช่นนั้นกรมร่างกฎหมาย ก็เปลี่ยนรูปเป็นสภาคล้ายกับ Conseil d' Etat ได้สักวาระหนึ่งเหมือนกัน

คดีปกครอง ซึ่งรัฐบาลหมายถึงนั้น ในชั้นนี้อาจเป็นคดีน้อยอย่าง แต่ต่อไปหวังว่าจะขยายวงออกไปเป็นลำดับ และจะคิดตั้ง "สภามณฑล" ขึ้นด้วย ในเวลาอันควร. ทั้งนี้จะได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของราษฎรให้มั่นคงยิ่งขึ้น และจะได้เป็นทางบังคับมิให้ข้าราชการปฏิบัติการตามอำเภอใจให้เป็นผลการไปได้

วรรณไวทย์



พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุทธศักราช ๒๔๗๖

ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้า ฯ สั่งว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า สมควรจัดระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้สำหรับจัดร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหลาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดย คำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖"

คัดจาก **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๕๐ หน้า ๗๗๙ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้โอนการงานและบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมร่างกฎหมายไปสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทะบวงการเมืองของรัฐบาล

(๓) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย

ประธานคณะกรรมการ

กรรมการ

เลขาธิการ

มาตรา ๗ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้โดยตำแหน่ง มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั้งหลายของคณะกรรมการนี้

มาตรา ๘ คณะกรรมการนี้มีกรรมการสองประเภท คือ

(๑) กรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทะบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(๒) กรรมการร่างกฎหมาย มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทะบวงการเมืองของรัฐบาล

มาตรา ๙ กรรมการกฤษฎีกาแบ่งเป็น กรรมการกฤษฎีกาสามัญและกรรม-การกฤษฎีกาวิสามัญ

ผู้ที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งให้เป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญกับเลขาธิการนั้น ได้แก่ผู้ที่คณะรัฐมนตรีได้เลือกขึ้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญโดยตำแหน่ง

กรรมการกฤษฎีกาวิสามัญนั้น ได้แก่รัฐมนตรีทั้งหลาย

มาตรา ๑๐[๑] กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

กรรมการร่างกฎหมายดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้น ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งอีกก็ได้

กรรมการร่างกฎหมายจะลาออกจากตำแหน่งก็ได้ การลาออกให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ

มาตรา ๑๑ เลขาธิการ มีหน้าที่ควบคุมงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับตั้งแต่งเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญต้องมีคุณวุฒิอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมาย

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งกรรมการศาลฎีกา

(๓) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งศาสตราจารย์กฎหมาย

มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับตั้งแต่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องมีคุณวุฒิอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการฝ่ายตุลาการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการพลเรือนในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นอธิบดี

---

(๑) มาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่ง พรบ. ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐ (รก. เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๘๑ ฉบับพิเศษ หน้า ๑)

(๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์โรงเรียนกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๔) มีภูมิรู้ในการร่างกฎหมาย หรือเคยรับราชการในการร่างกฎหมายมาแล้ว มีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์ในการงานแผนกนี้

มาตรา ๑๔ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้นำเรื่องเสนอประธานคณะกรรมการให้ชี้ขาด

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ให้มีกรรมการกฤษฎีกาสามัญสี่นายเป็นอย่างน้อย กับกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญหนึ่งนายเป็นอย่างน้อย สามนายเป็นอย่างมากนั่งประชุมด้วยกันจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวงนั่งเป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของกระทรวงหรือทบวงนั้น

ประกาศมา ณ วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๙ ในรัชชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี



๐๐๐๒๔๙

บันทึก

คณะกรรมการกฤษฎีกา
~~กรมร่างกฎหมาย~~

ที่ ๑๗๕/๔๑๒ วันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๖

เนื่องจากที่ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นแล้วนั้น จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นไว้อีกด้วย จึงได้ให้นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย พิจารณาศึกษาหลักกฎหมายในเรื่องนี้ บัดนี้นายอาร์.กียอง ได้พิจารณาศึกษาเรื่องนี้เสร็จแล้ว จึงได้จัดทำบันทึกความเห็นโดยพิสดารขึ้นฉะบับหนึ่ง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๓ ตอน ตอนที่ ๑ ว่าด้วยกระบวนพิจารณาในศาลปกครองพร้อมกับร่างขั้นต้น ตอนที่ ๒ ว่าด้วยอำนาจศาลปกครองกับร่างขั้นต้น ตอนที่ ๓ เรื่องอำนาจศาลขัดกัน ดังที่ได้เสนอมาพร้อมด้วยบันทึกนี้ทั้งฉะบับภาษาอังกฤษและฉะบับภาษาไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดแปลขึ้นอย่างละ ๔๐ ฉะบับ เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

(ลงนาม) หลวงประดิษฐมนูธรรม

ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๐๐๐๒๖๑

การศึกษา

ในเรื่อง

อำนาจศาลในทางปกครอง

ที่จะได้จัดตั้งขึ้นเป็นผลเนื่องจาก

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

ซึ่งได้ตราไว้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

ข้อความทั่วไป

พระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นนั้น ได้ตราไว้
อเดือนธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๖

ที่จะให้การเป็นไปโดยพร้อมบูรณ์ตามพระราชบัญญัตินั้นจะต้องตราพระ-
ชบัญญัติอื่น ๆ ว่าด้วยอำนาจศาลและวิธีพิจารณาที่จะใช้ในส่วนหนึ่ง
งคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งทำการในทางตุลาการ

การศึกษาตามที่ปรากฏนี้ ซึ่งรวมทั้งร่างเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่อง
เสนอมายังรัฐบาล เพื่อจะได้เห็นความแตกต่างและพิจารณาปัญหา
ยวด้วยอำนาจศาลและวิธีพิจารณาดั่งกล่าวแล้ว

สำหรับเรื่องนี้เป็นเรื่องต้องระมัดระวังและซับซ้อนยุ่งยาก
นั้นขออย่าให้ถือว่าเท่าที่เสนอมานี้เป็นวิธีเดียวที่จะพึงทำได้หรือว่า
นทางที่ดียิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายขอให้รัฐบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด
อได้ชี้ขาดเป็นสถานใดแล้ว อาจจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
งหลายแห่ง เข้าใจว่าการศึกษาที่ทำไว้นี้เป็นสิ่งจำเป็นขั้นต้นสำหรับ
ยรัฐบาลในอันที่จะทำคำชี้ขาด และทั้งเพื่อที่จะแสดงในเบื้องต้นให้
ห็นว่าข้อยุ่งยากที่จะต้องทำความตกลงมีอยู่อย่างไร

ตอนที่ ๑

ขั้นต่าง ๆ แห่งกระบวนพิจารณาคดีปกครอง

๑

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ลงวันที่ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๖ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามวิธีการก็คือ ให้เสนอบรรดาคดีที่กล่าวแล้วนั้นต่อกรรมการประเภทพิเศษที่เรียกว่า กรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๘ (๑)) พระราชบัญญัตินี้ได้ให้ชื่อฉะเพาะไว้สำหรับแผนกพิเศษของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับคดีปกครองตามความมุ่งหมายทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติ เป็นที่เข้าใจได้ง่ายว่า ผนกที่ว่านั้นหมายถึงส่วนแห่งคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เรียกว่า "ตุลาการ" ความจริงผลก็คือว่า ได้จัดตั้งศาลสูงขึ้นอีกศาลหนึ่ง (มีมาตรฐานเท่ากับศาลฎีกา เห็นได้จากคุณวุฒิของกรรมการกฤษฎีกา) รับมอบหมายเป็นพิเศษให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามซึ่งจะได้มีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นี่เป็นการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในสยาม ดำเนินตามวิธีที่กฎหมายคอนติเนนต์ได้ยอมรับกันโดยทั่วไป และก็มิได้ทำให้ผู้ซึ่งคุ้นเคยเป็นพิเศษกับวิธีการกฎหมายของอังกฤษเกิดความเข้าใจผิดขึ้น

๒.

เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้เมื่อเกิดข้อโต้เถียงขึ้น คดีทั้งมวลก็ต้องฟ้องต่อศาลยุตติธรรม (ยกเว้นคดีที่ต้องขึ้นศาลทหาร) แม้ถึงว่าในกรณี

ที่ "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ" ก็ต้องทำการร้องทุกข์โดยทางทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกา เมื่อการจะร้องอุทธรณ์ต่อศาลยุตติธรรมนั้นต้องห้ามมิให้ทำได้ (ธรรมนูญศาลยุตติ-ธรรมมาตรา ๕)

ในส่วนข้อโต้เถียงที่เกิดขึ้นในเรื่องทางการปกครองนั้นได้มีบทกฎหมายมากหลายระบุไว้แล้วว่า ให้อุทธรณ์คำชี้ขาดของเจ้าพนักงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งคำชี้ขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นให้ถือว่าเป็น "ที่สุด" ย่อมปรากฏโดยชัดแจ้งว่า รัฐ-มนตรีว่าการกระทรวงมิได้กระทำการในฐานที่เป็นศาล แต่เป็นเพียงเจ้าพนักงานชั้นสูงผู้ซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกลับคำชี้ขาดของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยได้เท่านั้น การที่เป็นไปเช่นนี้มิใช่วิธีการทางศาลปกครองเลย เป็นระเบียบการปกครองเท่านั้น ส่วนค่าของคำว่า ("ที่สุด" นั้นได้เกิดมีปัญหาโต้แย้งกันขึ้นแล้วในระหว่างปีที่แล้ว ๆ มา ได้ถือกันว่าตามนโยบายที่รัฐบาลตกลงครั้งหลังที่สุดก็คือจะให้คำว่า "ที่สุด" มีค่าอย่างเต็มที่เมื่อเกี่ยวกับระเบียบการปกครอง ศาลยุตติธรรมต้องไม่รับพิจารณาหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดทางปกครอง ซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย แต่ศาลยุตติธรรมอาจรับพิจารณาคำชี้ขาดที่มีผู้เสนอมาว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น เป็นการเกินอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือนอกเหนืออำนาจที่มีอยู่ หรือฝ่าฝืนกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติการ ฯลฯ

การแบ่งแยกทั้งนี้สำคัญมาก และถึงแม้ภายหลังที่ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วก็ดี ก็จะต้องรักษาประโยชน์อย่างเต็มที่ของคำนั้นไว้ ทั้งจะได้กำหนดไว้ให้แน่นอนต่อไปนี้

๓.

ข้อโต้เถียงทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้น (กล่าวคือ ร้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอันถึงที่สุด) นั้น เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งแห่งอำนาจของศาลปกครองซึ่งมีข้ออื่น ๆ อีกมากหลายซึ่งจะได้พิจารณาในตอนที่ ๒ ต่อไป และกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติพิเศษเกี่ยวด้วยอำนาจของศาลปกครอง

ย่อมจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของศาลปกครองใหม่ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ค่อนข้างจะมากมายอยู่ และได้คำริว่ากรณีจะเป็นอย่างใดก็ตาม ในชั้นแรกให้เสนอข้อโต้เถียงนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเสียชั้นหนึ่งก่อน

บุคคลที่โต้เถียงคำชี้ขาดทางปกครอง ควรดำเนินการดังต่อไปนี้ ผู้โต้เถียงต้องเป็นที่แน่ใจว่า เจ้าหน้าที่ได้เห็นชอบด้วยคำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยแล้ว ซึ่งคำสั่งนั้นผู้โต้เถียงก็ยังคงคัดค้านอยู่ ในทางปกครองตราบใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังมิได้บันทึกเห็นชอบด้วยคำสั่งนั้นแล้ว ก็ยังไม่นับว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุด ในทางเหตุผลเห็นได้ชัด ถ้ายอมให้ผู้โต้เถียงเอาคำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยไปยื่นต่อศาลโดยตรงได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงย่อมกล่าวได้ว่า หากกูไม่ทราบข้อโต้เถียงก่อนแล้วจะไม่เห็นด้วยหรือเห็นชอบด้วยคำสั่งของผู้น้อยนั้นเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่า เป็นการเสียเวลาเสียทรัพย์ของทุกฝ่าย ส่วนศาลก็จะต้องไต่สวนให้ทราบว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ชี้ขาดเห็นชอบด้วยแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ย่อมตกเป็นหน้าที่ของผู้โต้เถียงเองในอันที่จะทำปัญหาข้อนี้ให้กระจ่าง อีกนัยหนึ่งก็คือ การร้องเรียนทางตุลาการ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อการร้องเรียนทางปกครองไม่เป็นที่พอใจภายหลังที่ได้ฟังคำชี้ขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้ว

๐๐๖๒๖๖

ได้เคยดำริไว้ให้วางระเบียบวิธีอันมั่นคงในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อย ถ้าเข้าใจไม่ผิด ข้อดำรินั้นคือเพื่อให้ได้รับความคุ้มกรองยิ่งขึ้น ก่อนคำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยจะได้ขึ้นไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อขอคำชี้ขาด ให้มีเจ้าหน้าที่หรือคณะบุคคลได้ทำการพิจารณาเสียชั้นหนึ่งก่อน ซึ่งโดยปกติวิธีเช่นนี้ยังไม่มีในกฎหมายที่ใช้อยู่ (ได้แก่กฎหมายที่ให้อุทธรณ์ตรงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทีเดียว)

ข้อดำริมีดังนี้

ก) ในปัญหาเกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนกลาง (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ตั้งแต่มาตรา ๕ ถึง ๑๖)นั้น แม้ถึงว่าเรื่องจะอยู่ภายในขอบอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ก็ดี ศาลปกครองก็ไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณา จนกว่าคำสั่งของเจ้าหนักงานชั้นผู้น้อยได้เสนอไปยัง (๑) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี และ (๒) ถ้าหากผู้โต้เถียงยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของบุคคลนั้น ๆ อยู่อีก จึ่งให้อุทธรณ์ต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ข) ในปัญหาเกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ตั้งแต่มาตรา ๑๗ ถึง ๒๔) แม้ถึงว่าเรื่องจะอยู่ในขอบอำนาจของศาลปกครองซึ่งจะพิจารณาพิพากษาได้ก็ดี ศาลปกครองก็ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา จนกว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยได้เสนอไปยัง (๑) คณะกรมการอำเภอ (๒) คณะกรมการจังหวัด แล(๓) ถ้าหากผู้โต้เถียงยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรมการนั้น ๆ อยู่อีก จึ่งให้อุทธรณ์ต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ถ้ารัฐบาลตกลงตามระเบียบข้างต้นนี้แล้ว ก็ไม่หมายความว่า จะต้องมีบทบัญญัติพิเศษไว้ในพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยอำนาจศาลปกครองหรือ ? ตามที่อธิบายมาแล้วข้างต้น การที่เจ้าพนักงานชั้นสูงขึ้นไปพิจารณาแก้ไขคำสั่งของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องทางตุลาการ เป็นเรื่องทางปกครองต่างหาก ทั้งนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากท้องเรื่องว่า ในกรณีทั้งหมดทุกราย คำชี้ขาดนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเองและผู้เดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ให้ และจะกล่าวได้หรือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้กระทำไปในฐานะที่เป็นศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้กระทำแต่เพียงในฐานะที่เป็นประมุขของกระทรวง โดยเหตุนี้บทบัญญัติสำหรับวิธีการเช่นว่านั้นควรตราไว้ในกฎหมายปกครอง (จะเป็นทั่ว ๆ ไป หรือโดยฉะเพาะก็ได้) บางทีจะเป็นการเพียงพอที่จะมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นการเตือนไว้ว่า "มิให้ศาลปกครองรับเรื่องราวไว้พิจารณา ตราบเท่าที่ผู้โต้เถียงยังมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่ตนมีอยู่ในขณะนั้นในทางปกครอง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังมิได้มีคำสั่งชี้ขาดเป็นประการใด"

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น จะตราออกใช้ก่อนได้วางระเบียบทางปกครองเช่นว่าก็ได้ — ถ้าจำเป็น คำว่า "ในขณะนั้น" ที่กล่าวข้างต้นเป็นทางให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ทางปกครองต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ดั่งที่มีอยู่ในเวลานี้หรือซึ่งจะได้มีในเวลาภายหน้าด้วย

๔.

แต่ก็อาจมีข้อคัดค้านวิธีการที่ดำริได้ดังต่อไปนี้

วิธีการอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ในกรณี(ข) เกี่ยวด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ค่อนข้างจะยืดยาวเกินไป และรังแต่จะทำให้เสียเวลาและเกิดความลำบากเท่านั้น (มีการอุทธรณ์ได้ถึงสามขั้นแทนที่จะมีเพียงสองขั้นอย่างในกรณี (ก) เกี่ยวด้วยราชการบริหารส่วนกลาง)

เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ถ้าหากให้ขั้นของการอุทธรณ์ในกรณี (ก) และ (ข) มีเท่ากัน และไม่ควรจะให้ยืดยาวเกินไปด้วย

ทางแก้น่าจะเป็นว่า ลดขั้นการอุทธรณ์ในกรณี (ข) ลงให้มีเพียงสองขั้นอย่างเช่นในกรณี (ก) ขอเสนอว่า ขั้นอุทธรณ์ที่จะลดออกเสียนั้นควรเป็นขั้นที่อุทธรณ์ต่อคณะกรมการอำเภอ คณะกรมการอำเภอเป็นคณะปกครองที่เล็กที่สุด ใช่แต่เท่านั้นนายอำเภอก็เป็นกรมการคนหนึ่งอยู่ในคณะกรมการอำเภอด้วย ซึ่งคำสั่งของนายอำเภอจะต้องถูกอุทธรณ์เป็นอันมาก เนื่องจากที่หน้าที่ของนายอำเภอจะต้องปฏิบัติมีอยู่เป็นอันมาก และการที่จะมานั่งเป็นประธานในคณะกรมการอำเภออีกนั้น น่าจะก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้นเป็นอันมาก

๕.

ขอเสนอให้ระลึกโดยฉะเพาะอย่างยิ่งถึงนโยบายในมาตรา๑๒ แห่งร่าง

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในตอนต้น ขั้นการอุทธรณ์ปกติ ๓ ขั้น (ขั้นต้น, อุทธรณ์, ฎีกา) นั้น ตามวิธีการอย่างใหม่ของศาลปกครองหามีไม่

คดีทั้งหลายต้องฟ้องตรงต่อศาลปกครองทั้งสิ้น ตามลักษณาการที่เป็นอยู่ในบัดนี้ เราจะหลีกเลี่ยงวิธีการเช่นนี้เสียมิได้ เพราะการที่จะจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นขึ้นนั้นย่อมหมายความว่าจะต้องใช้จ่ายเงินอีกมากมายเหลือเกินกับทั้งจะประสพความยุ่งยากในการตั้งและเลือกสรรผู้พิพากษาในศาลนั้น ๆ ด้วย ทางแก้เท่าที่จะทำได้ก็คือ ทำการขยายการร้องอุทธรณ์ทางปกครองก่อนคดีจะถึงศาลให้กว้างขวางจากไป ดั่งที่ได้อธิบายแล้วในตอนต้น

การคงเป็นว่าการร้องอุทธรณ์ทางปกครองนั้นไม่ใช่การอุทธรณ์ในศาล ฉะนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นใหม่ เมื่อมีการผิดพลาดเกิดขึ้นเห็นได้ชัดโดยไม่มีปัญหาหรือมีข้อเท็จจริงใหม่ปรากฏขึ้นจากการไต่สวน ฯลฯ ดั่งเช่นที่อาจเกิดขึ้นได้ในศาลทุกศาล เป็นที่รับกันว่าการที่ยอมให้มีการพิจารณาใหม่นั้นอาจมีผลดี ดั่งนั้นในมาตรา ๑๒ จึงได้กล่าวถึงนโยบายเรื่องการพิจารณาใหม่ไว้ และได้เสนอไว้ว่าการพิจารณาใหม่นั้นให้กระทำเมื่อได้มีคำสั่งของคณะรัฐมนตรีให้ทำเช่นนั้น แต่เป็นที่ลากหมายได้ว่าอาจมีข้อกังวลเกิดขึ้นว่า คณะบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เข้าเกี่ยวข้องฉันกิจการทางตุลาการ เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงวิธีการอย่างอื่นอีก ถ้าจะยกเอาข้อกังวลดั่งกล่าวข้างต้นขึ้นพิจารณา

แล้ว ก็มีวิธีอื่นอีกคือให้เสนอคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาครบคณะ (คือทั้งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกา) ที่ประชุมนี้มีอำนาจชี้ขาดว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้มีการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งดั่งที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๒ เรื่องนี้สำคัญมากจึ่งน่าจะยอมรับให้มีระเบียบการประชุมครบคณะ (ซึ่งได้ใช้กันแทบทุกแห่งเมื่อมีกรณีที่รุนแรงเกิดขึ้น) เช่นนี้ได้ และคงจะไม่มีการคัดค้านเหมือนอย่างที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องให้มีการพิจารณาใหม่นั้น

ตอนที่ ๒

เรื่องอำนาจศาลปกครอง

๑.

มาตรา ๕ อนุมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ บัญญัติว่า อำนาจ "พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง" นั้น จะได้มี "กฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา"

อันที่จริงแม้ถึงว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ตั้งขึ้นแล้วโดยพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็ดี ก็เป็นการพ้นวิสัยที่เดียวที่จะทราบได้ว่า แผนกตุลาการของคณะกรรมการนี้จะดำเนินกิจการในหน้าที่ตุลาการได้อย่างไร—เมื่อยังมิได้มีพระราชบัญญัติออกระบุว่าสิ่งใดเป็นคดีปกครองตามที่กล่าวไว้ในมาตรานั้น ปัญหาข้อนี้ได้ยกขึ้นกล่าวในทันใดที่พระราชบัญญัติลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ออกประกาศ โดยฉะเพาะได้แก่ผู้ที่รู้วิธีการกฎหมายอังกฤษ ซึ่งใคร่จะทราบให้แน่นอนว่าต่อไปคดีชะนิดใดบ้างที่จะถอนจากอำนาจศาลยุตติธรรมและให้ตกเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง

โดยเหตุนี้จึ่งได้มุ่งหมายที่จะออกพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของศาลใหม่นี้ ซึ่งจะได้ระบุจำนวนคดีที่อยู่ในอำนาจลงไว้ นอกจากนั้นยังอาจมีคดีอื่น ๆ อีกบ้างซึ่งจะได้เพิ่มเติมเข้าในภายหน้า โดยทำเป็นพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเมื่อเห็นสมควร วัตถุที่ประสงค์ของบันทึกนี้ก็คือจะพิจารณาว่า คดีใดที่จะให้อยู่ในอำนาจแผนกตุลาการ (หรือศาลปกครอง) ได้ทีเดียวในขณะนี้

เรื่องต่อไปนี้แสดงในเบื้องต้นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลนี้

๑. คดีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ~~พ.ศ. ๒๔๗๖~~ ซึ่งบุคคลมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลท้องถิ่นในกรณีเกี่ยวด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล

๒. คดีซึ่งคำชี้ขาดในทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอันถึงที่สุดแล้วตามกฎหมาย มีผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ละเมิดอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ (ทำนอกเหนืออำนาจ) หรือเกินอำนาจที่มอบหมายให้แก่รัฐมนตรี หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

๓. คดีที่บุคคลร้องว่าสิทธิของตนตามกฎหมายที่มีอยู่ถูกละเมิดฝ่าฝืนโดยคำชี้ขาดหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน และร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดหรือคำสั่งนั้นเสีย {และ/หรือ} เรียกร้องขอค่าทดแทนสำหรับการเสียหายด้วย

๔. คดีที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ ผู้ร้องชอบที่จะได้รับตอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ และพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ให้คำตอบเช่นว่านั้น

๕. การอุทธรณ์คำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรในเรื่องการภาษีอากรต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ~~พ.ศ.~~ พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. ๒๔๗๕ ฯลฯ

๖. คดีที่มีข้อโต้เถียงในการปฏิบัติตามสัญญาในระหว่างทางการฝ่ายปกครองกับเอกชน

๙. กดีที่ข้าราชการถูกถ้านคำชี้ขาดเกี่ยวด้วยสิทธิในอันที่จะได้รับบำนาญหรือบำเหน็จ หรือเกี่ยวด้วยจำนวนบำนาญหรือบำเหน็จอันจะต้องชำระในกรณีเมื่อออกจากราชการ

บรรดาคดีที่กล่าวมาข้างต้นจำเป็นต้องได้รับความพิจารณาแตกต่างกันดังที่จะได้อธิบายต่อไปนี้

๒.

หัวข้อดังกล่าวมาแล้วอาจแยกออกทันทีได้เป็นสองประเภท คือ

กดีซึ่งกบเกี่ยวกับผู้มีสัญชาติไทยโดยฉะเพาะ ได้แก่ข้อ ๑ (กฎหมายการเลือกตั้ง) เท่านั้น

กดีซึ่งกบเกี่ยวถึงชาวต่างประเทศและผู้มีสัญชาติไทยด้วย ซึ่งจะอธิบายโดยไม่ท้าวถึงสัญญาทางพระราชไมตรีที่ใช้อยู่ไม่ได้ (ข้อ ๒ ถึง ๙)

๓.

ข้อ ๑ ซึ่งกบเกี่ยวกับผู้มีสัญชาติไทยโดยฉะเพาะนั้น ดูไม่น่ามีข้อขัดข้องร้ายแรงอย่างใด เพราะการโอนกดีการเลือกตั้งจากศาลยุตติธรรมมาไว้ศาลปกครองนั้นได้ทำไปโดยผลแห่งอำนาจนีติบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๖ ฉะบับที่ ๒ ข้อโต้เถียงเกี่ยวด้วยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยเอง ดั่งนั้นจึ่งไม่อยู่ในขอบแห่งข้อนี้

ความในข้อ ๑ นี้ใช้ถึงเรื่องราวที่ราษฎรยื่นร้องขอให้ลงชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (มาตรา ๑๒) หรือร้องขอให้รับสมัครเป็นผู้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนกำบล (มาตรา ๑๓, ๑๔) หรือยื่น

รีองราวคดคานการเลือกตงผูแทนตาบล (มาตรา ๒๗)

กระบวนพิจารณาตามกฎหมายในบรรดาคดีดั่งกล่าวมานั้น ตามระราชบัญญัติการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องคัดค้านต่อกรมการอำเภอก่อน ถ้าผู้ร้องยังไม่พอใจในคำชี้ขาดของกรมการอำเภอ จึ่งร้องต่อศาลท้องถิ่นได้.

เรื่องจึ่งเป็นว่ากรมการอำเภอมิได้กระทำการในหน้าที่ศาลแต่ทำการในหน้าที่ฝ่ายปกครอง และข้อนี้อยู่ในความมุ่งหมายแห่งโยบายใหม่ทีเดียว ดั่งที่อธิบายไว้แล้วในบันทึกว่าด้วยขั้นต่าง ๆ แห่งคดีปกครอง

แต่เรื่องก็เป็นอีกว่า

คดีการเลือกตั้งนั้นต้องดำเนินตรงจากกรมการอำเภอไปยังศาลท้องถิ่น ซึ่งมีการพิจารณาและพิพากษาคดีทีเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่งข้อนี้ตัดห้ามการอุทธรณ์ทางปกครองอย่างอื่นต่อเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ช่น คณะกรมการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ข้อนี้อาจเถียงได้ว่าเป็นการยากที่จะทำอย่างอื่น เพราะว่าคดีเช่นจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดภายในเวลาอันเร็ววัน

คดีการเลือกตั้งนั้น ต้องร้องต่อศาลท้องถิ่น ความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งก็จะให้นำคดีไปสู่ศาลที่ใกล้ที่สุด ทั้งนี้เพื่อมิให้เสียเวลาและเพื่อให้ทราบความเป็นไปแห่งคดีนั้นดีขึ้น ความจริงตามที่เป็นอยู่ในบัดนี้คดีเช่นนี้ได้ร้องกันต่อศาลจังหวัด เพราะเป็นศาลเดียวที่พึงหาได้

คำสั่งของศาลนั้นเป็นที่สุด (อุทธรณ์หรือฎีกาไม่ได้)

ตามที่กล่าวมานี้ย่อมเห็นได้ว่าการที่จะให้นำคดีการเลือกตั้งมาร้องต่อศาลปกครองโดยตรงภายหลังที่ได้รับคำชี้ขาดของกรมการ

อำเภอแล้วนั้น ความจริงก็เป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งอยู่บ้าง ดูเป็นการขอบด้วยเหตุผลที่จะบัญญัติว่า บรรดาคดีทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วนั้นให้ส่งที่ศาลปกครอง ณกรุงเทพ ฯ เพราะระยะทางและความเนิ่นช้าคงพอคุ้มกันกับความรู้และความชำนิชำนาญของศาลปกครองเกี่ยวกับในเรื่องนี้ และจะทำให้การพิจารณาคดีเสร็จไปโดยรวดเร็ว แต่คำว่า "ศาลท้องถิ่น" นี้เองจะทำให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจในเรื่องนี้ขึ้น เว้นแต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของศาลปกครองจะได้มีข้อความยกเลิกบอกไว้ให้แจ้งชัด

๔.

สำหรับข้อ ๒ ถึงข้อ ๗ นั้นอาจเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศและคนสัญชาติไทยด้วย เพื่อความรอบคอบ จึงเป็นหน้าที่ของเราที่จะต้องพิจารณาว่าสัญญาทางพระราชไมตรีกับต่างประเทศจะเกี่ยวข้องถึงนโยบายในการจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่?

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลนี้ ฐานะของชาวต่างประเทศทั้งหมดไม่เหมือนกัน

๑. ประเทศฝรั่งเศสประเทศเดียวที่ยังให้คงมีศาลต่างประเทศอยู่ ตามโปรโตคอลว่าด้วยอำนาจศาลที่จะพิจารณาแก่คนสังกัดชาติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๒๕ และจนกระทั่งวันที่ประมวลกฎหมายสยามได้ออกใช้แล้ว พลเมืองฝรั่งเศสตลอดทั่วราชอาณาจักร "จะต้องอยู่ใต้อำนาจศาลพิเศษอันชื่อว่า ศาลต่างประเทศ (ข้อ ๑)" และคนสังกัดชาติฝรั่งเศสชาวอาเซียบางพวกก็เหมือนกัน ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาทางพระราชไมตรี ในโปรโตคอลได้ระบุว่าศาลต่างประเทศเหล่านั้น จะต้องตั้งขึ้นในท่าเรือทุกแห่งที่คมนาคมสะดวกอย่างถึงเกิดความจำเป็นขึ้น อำนาจศาลนั้นได้กำ-

หมดไว้ในข้อ ๔ แห่งโปรโตคอลและกรอบไปถึงคดีแพ่ง พาณิชย์ และอาญาด้วย "ในกรุงเทพมหานครนั้น—ศาลที่ยอมรับกันให้เป็นศาลต่างประเทศได้แก่ศาลซึ่งในเวลานี้เรียกกันว่า ศาลคดีต่างประเทศ และศาลซึ่งในเวลานี้เรียกกันว่า ศาลโปรีสภาที่ ๑ ซึ่งจะเป็นสาขาหนึ่งของศาลต่างประเทศกรุงเทพ ฯ ....." ในปี ค.ศ. ๑๙๐๙ ได้มีข้อบังคับออกให้ใช้เพื่อยังให้การจัดการและวิธีการของศาลเหล่านี้ดำเนินไปด้วยดี และแม้ถึงว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายเดียวก็ดี ข้อบังคับนั้นก็ได้วางไว้เห็นได้ชัดว่าเพื่อให้การเป็นไปตามข้อตกลงที่กล่าวข้างต้น และเป็นผลเนื่องมาจากสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง

เมื่อกล่าวถึงข้อ ๒ ถึง ๙ ข้างต้นแล้ว เป็นที่เห็นได้ชัดว่าคดีบางเรื่องเกี่ยวด้วยพันธะผลประโยชน์ ทรัพย์สมบัติของคู่กรณี ซึ่งเดี๋ยวนี้อยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรมจะต้องโอนมาอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่นี้ไปจะต้องถือว่าเป็น "คดีปกครอง" และเพราะเหตุนี้คดีนั้น ๆ จะต้องเปลี่ยนจากอำนาจศาลยุตติธรรม ซึ่งคงมีอำนาจฉะเพาะในคดีแพ่ง พาณิชย์ และอาญา อีกนัยหนึ่งก็คือการโอนคดีปกครองจากอำนาจศาลต่างประเทศนั่นเอง ความคุ้มครองที่สัญญาทางพระราชไมตรีให้ไว้ในส่วนที่เกี่ยวด้วยคดีนั้น ๆ เป็นอันหมดสิ้นไป รัฐบาลฝรั่งเศสอาจอ้างว่าการที่ใช้คำว่า "คดีแพ่ง พาณิชย์ และอาญา" ซึ่งปรากฏในโปรโตคอล ค.ศ. ๑๙๒๕ นั้นก็เพราะเหตุว่าใน ค.ศ. ๑๙๒๕ คำเหล่านั้นรวมถึง <u>บรรดาคดีทั้งหลายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นนับด้วย</u>แล้ว เมื่อได้มีคดีประเภทใหม่ขึ้น ก็ย่อมเป็นการถอนคดีบางอย่างจากที่ระบุไว้เดิม ซึ่งตามความจริงย่อมทำให้คนบังคับฝรั่งเศส ฯลฯ ไม่ได้รับความคุ้มครองตามที่สัญญาทางพระราชไมตรีให้ไว้อยู่บ้าง แม้จะไม่เป็นไปโดยตรงก็ดี

เป็นการพ้นวิสัยที่จะเห็นล่วงหน้าในเวลานี้ได้ว่า รัฐบาลฝรั่งเศสจะยกข้อกัดค้านอย่างไรบ้าง แต่อาจหวังได้ว่าหากจะมีก็คงไม่รุนแรงนัก เพราะเหตุว่าการที่เอาวิธีตั้งศาลปกครองมาใช้ในกรุงสยามนั้น ก็เป็นการที่เราเดินตามวิธีของฝรั่งเศสนั่นเอง และรัฐบาลฝรั่งเศสอาจถือว่าวิธีการจัดการศาลปกครองของเราเป็นการให้ความคุ้มครองเพียงพอแล้วก็ได้ แต่ว่าคู่ความที่เป็นชาวฝรั่งเศสบางคนอาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น และอาจร้องอย่างดื้อดึงต่อรัฐบาลฝรั่งเศสขอให้กัดค้าน หาว่าไม่เคารพหรือแก้ไขสัญญาทางพระราชไมตรีเอาข้างเดียว ฉะเพาะอย่างยิ่งก็คือ เพราะเหตุที่เพิกถอนการคุ้มครองสามขั้น คือศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์และฎีกาเสีย ในที่สุดนี้ถ้าหากมีข้อกัดค้านขึ้นและเป็นการพ้นวิสัยที่จะตอบแก้ไขให้ตกไปได้ มีอยู่สองทางที่จะต้องระลึก คือก่อนที่จะโอนคดีซึ่งเกี่ยวข้องกับคนชาติฝรั่งเศสมายังศาลปกครองนั้น คงให้อำนาจศาลต่างประเทศเป็นไปตามเดิมไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด รอจนกว่าอำนาจศาลจะได้ถูกเพิกถอนยกเลิกไปหรือมิฉะนั้นก็ยอมให้ศาลปกครองนั่งพิจารณาคดีตามเงื่อนไขที่ใช้แก่ศาลต่างประเทศ (ดูเรื่องศาลคดีต่างประเทศ) ในเมื่อมีคดีเกี่ยวแก่ชนชาติฝรั่งเศสเกิดขึ้น แต่วิธีที่สองนี้ก็ไม่ทำให้ข้อกัดค้านในเรื่องเพิกถอนการอุทธรณ์สามขั้นนั้นตกไปเลย อย่างไรก็ดี เป็นการยากที่จะจัดการปัญหานี้ให้ราบรื่นไปได้โดยไม่มีการผูดหายตามกับรัฐบาลฝรั่งเศส และบางทีเห็นจะต้องมีการเจรจากันด้วย

๖. ประเทศอังกฤษ ฐานะของอังกฤษในเรื่องนี้ต่างกันเพราะว่าศาลต่างประเทศได้ยกเลิกเสียสิ้นแล้ว บรรดาคนในบังคับ

และในอารักขาของอังกฤษ "ต้องอยู่ในอำนาจศาลสยาม" (ข้อ ๑ แห่งโปรโตคอล ค.ศ. ๑๙๒๕) แท้จริงการที่คดีเกี่ยวด้วยคนในบังคับอังกฤษฉะเพาะในกรุงเทพ ฯ ได้พิจารณาในศาลคดีต่างประเทศนั้นก็เป็นแต่เพียงเพื่อความสะดวกและเคยทำกันมาเท่านั้น ฉะนั้นในเบื้องต้นดูเหมือนว่าฐานะแห่งเรื่องง่ายกว่าของฝรั่งเศสมากทีเดียว ประเทศสยามย่อมมีอิสสระเต็มที่ในอันที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจภายในของศาลได้

อย่างไรก็ดีไม่ควรสันนิษฐานว่า วิธีของอังกฤษนั้นไม่รับรู้เรื่องศาลปกครองเลย และระเบียบการของฝ่ายสยามก็ได้วางไว้ตามแบบของอังกฤษ สำหรับพวกที่มีความคิดเห็นไปตามแบบอังกฤษแล้ว ดูเหมือนว่าการที่เอาคดีซึ่งเวลานี้อยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรมไปให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นเป็นการทำให้ความคุ้มครองที่ได้รับลดน้อยไป ผลที่เกิดขึ้นในหมู่ชนชาติอังกฤษเนื่องจากการที่ตั้งศาลปกครองนั้น ปรากฏว่าเขาเห็นเป็นการสมควรที่จะรับรู้ถึงศาลปกครองนี้ด้วย แต่ข้อกังวลที่อังกฤษจะพึงยกขึ้นอ้างได้ก็คือ โปรโตคอลอำนาจศาล ค.ศ. ๑๙๒๕ นั้นลงนามกันก็โดยเหตุที่ศาลสยามในขณะนั้นมีอำนาจเหนือคดีดั่งที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งฉบับนี้จะให้โอนมายังศาลปกครอง ความในข้อ ๓ แห่งโปรโตคอลที่กล่าวถึงการโอนคดีก็จะกลายเป็นหมัน – ถ้าหากจะให้ยื่นฟ้องคดีบางชะนิดต่อศาลปกครองโดยตรงทีเดียว และในข้อ ๓ นั้นเองก็ยังได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ได้และให้ทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาได้ (ในปัญหาข้อกฎหมาย) ถ้าจะเลิกล้างเรื่องศาลสามชั้นสำหรับคดีซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุตติธรรมในเวลาที่ลงนามในโปรโตคอลเสียแล้ว ก็ย่อมเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณา

สรุปความว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความระมัด
ระวังในการที่จะพิจารณาถึงอำนาจศาลปกครองในเวลานี้ และบาง
ที่อาจเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะลองพูดหารือกับรัฐบาลอังกฤษดูถึง
เรื่องนี้

๓. ประเทศอื่น ๆ โดยมากมีสัญญาทางพระราชไมตรีทำนอง
เดียวกับประเทศอังกฤษ ฉะนั้นพอคาดหมายได้ว่าอาจมีข้อกังก้าน
คล้าย ๆ กันเกิดขึ้น แต่พวกที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ไม่สู้จะสำคัญ
มากเหมือนคนบังคับอังกฤษ และก็พอจะหวังได้เหมือนกันว่า สำ–
หรับประเทศที่ใช้กฎหมายคอนติเนนต์นั้น วิธีการเรื่องศาลปกครอง
ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ – ที่ไม่รู้เรื่องหรือไม่คุ้นเคยเหมือนอย่างพวกเขา
แนวอังกฤษ และโดยเหตุนี้กงไม่ยกข้อโต้แย้งไม่เห็นพ้องด้วยอย่าง
รุนแรงแต่อย่างใด

๕.

นอกจากข้อความตามที่ได้เสนอมาข้างต้นนั้นแล้ว ข้องเรื่อง
ในข้อ ๒ ถึงข้อ ๗ อาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ข้อ (๒) ศาลปกครองควรมีอำนาจพิจารณาคำชี้ขาดอันถึงที่
สุดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง–ในเมื่อมีฝ่ายที่มีส่วนได้เสียได้ร้อง
กัดก้านขึ้นว่า คำชี้ขาดนั้นฝืดกฎหมาย หรือสั่งโดยไม่มีอำนาจ หรือ
ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ฯลฯ เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ – ถ้าหากจะมีกฎ–
หมายใดได้บัญญัติถึงเรื่องการอุทธรณ์คำชี้ขาดนี้แล้ว นโยบายเช่นว่า
นั้นก็ไม่มีระบุไว้ชัดแจ้งในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้ ในกรณีก่อน
การอุทธรณ์ดังว่านี้ตามทางปฏิบัติไม่มีเกิดขึ้นเลย และจะเป็นการดี
ขึ้นมากถ้าจะยอมให้มีการอุทธรณ์เช่นนี้ขึ้น ดังที่ได้อธิบายมาแล้วใน
ตอนที่ ๑ ในกฎหมายคอนติเนนต์ ตามธรรมดาการอุทธรณ์เช่นนี้

ต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง เพราะฉะนั้นประเทศที่ดำเนินการปกครองแบบกอนดิเนนต์กงจะไม่มีความประหลาดใจแต่อย่างใดเลย ตรงกันข้ามกดีเช่นเดียวกันนี้ (โดยไม่พิจารณาข้อความพิสดารในบัญญัติฉะบับนี้) เมื่อคู่กรณีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แล้ว ตามแบบอังกฤษย่อมต้องพิจารณาในศาลยุตติธรรม แต่ความคิดเห็นในสยามอยู่ค่อนข้างจะใหม่และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวด้วยสิทธิของคู่กรณีในการอุทธรณ์คำชี้ขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวางไว้ และจะอุทธรณ์ได้ในลักษณะอย่างไรจึงอาจเป็นที่ยอมรับกันได้ว่ากดีเช่นนี้กงประสพข้อขัดข้องเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ข้อ (๓) ในกรณีเมื่อบุคคลใดร้องว่าสิทธิของตนถูกเจ้าพนักงานละเมิดฝ่าฝืนก็อาจกล่าวได้เช่นเดียวกันกับข้างต้น

ข้อ (๔) การอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่ได้รับคำตอบจากเจ้าพนักงานนั้น เป็นเรื่องการปกครองโดยแท้ และมิได้เคยอยู่ในอำนาจปกติของศาลยุตติธรรมเลย

ข้อ (๕) การอุทธรณ์คำชี้ขาดของกระทรวงการคลังในเรื่องภาษีอากรนั้น ตามธรรมดาในกฎหมายที่ตราเร็ว ๆ นี้ (ภาษีเงินได้ ภาษีธนาคารและการประกันภัย ฯลฯ) ให้อุทธรณ์ต่อจอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาล แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เป็นแต่เพียงทางปกครองเท่านั้น และเข้าอยู่ในวิธีการอุทธรณ์<u>ก่อนที่จะไปยังศาล</u> ซึ่งได้อธิบายในตอนที่ ๑ ในเรื่องขั้นต่าง ๆ แห่งการอุทธรณ์แล้วนั้น นอกจากนั้นผู้อุทธรณ์อาจ "อุทธรณ์ต่อศาล" ได้อีกต่อไป เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ การเช่นว่านี้อยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรม เมื่อได้มีการดำริจะให้โอนไปอยู่ในศาลปกครองครั้งนี้แล้ว ก็อาจเป็นเรื่องหนึ่งที่ชาวต่างประเทศผู้มีส่วนได้เสียจะร้องทุกข์ในการที่เกิดมีการเปลี่ยนอำนาจศาลขึ้นได้

ข้อ (๖) อำนาจศาลปกครองในกรีเรื่องสัญญาระหว่างรัฐบาลกับเอกชนนั้น เป็นปัญหาที่ยุ่งยากมากและเกิดมีข้อขัดข้องและข้อโต้เถียงกันมากมายในเมืองต่างประเทศ ฐานะของปัญหานี้ตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสซึ่งได้พิจารณาโดยละเอียดแล้ว อาจอธิบายได้โดยย่อดังต่อไปนี้ (เพียงเท่าที่อาจกล่าวได้ว่าปรากฏชัดแจ้งแล้ว)

ศาลยุตติธรรมยังคงมีอำนาจในคดีเรื่องสัญญาที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (รัฐบาล กระทรวง หรือทบวงการเมืองอื่น ๆ ฯลฯ) ทำในฐานะเป็นเอกชนและเกี่ยวด้วยทรัพย์สินส่วนของรัฐบาลเอง[๑] เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นโดยชัดแจ้งไว้เป็นการตรงกันข้าม และแม้ในกรีเรื่องสัญญาที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองทำเพื่อปฏิบัติการอันเป็นสาธารณะ (ราชการ)ก็ดี ศาลยุตติธรรมก็คงเป็นศาลมีอำนาจ - ถ้าสัญญานั้นเป็นสัญญาที่กระทำขึ้นตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เช่นสัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยน เช่าทรัพย์สิน ฯลฯ)

ตรงกันข้าม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจถ้าสัญญานั้นได้ทำเพื่อการอันเป็นสาธารณะ (ราชการ) ตามแบบพิเศษอย่างที่เรียกกันว่า

---

(๑) กฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔) อธิบายว่าอะไรเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ได้ตั้งใจว่าจะไม่ให้มีการแบ่งแยกในเรื่องสาธารณสมบัติเอง กับส่วนแห่งสาธารณสมบัติ ซึ่งแผ่นดินเป็นผู้จัดการอยู่อย่างเช่น-ทรัพย์สินเอกชน ได้กล่าวกันว่ายังไม่ถึงเวลาสมควรที่จะแยก และว่าจะมีความยุ่งยากน้อยเข้าถ้าทรัพย์สินทั้งหมดของแผ่นดินนั้นให้อยู่ในข้อบังคับอันเดียวกันในเรื่องสาธารณสมบัติ

"สัญญาในทางปกครอง"[๒] เป็นเรื่องที่ยังไม่ถึงเป็นสัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยน ฯลฯ ตามธรรมดา เว้นแต่จะมีกฎหมายวางบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นการตรงกันข้าม

อนึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลซึ่งดูประหนึ่งว่าจะเป็นสัญญา แต่ความจริงเป็นการกระทำของรัฐบาลฝ่ายเดียว เช่นให้สัมปทานในที่ดิน การว่าจ้างข้ารัฐการ ฯลฯ นั้น ศาลปกครองก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้เป็นวิธีการทั่วไปโดยสังเขปตามที่ได้ตั้งขึ้นไว้ตามกฎหมายฝรั่งเศส – หลังจากการที่ได้ประสพความยุ่งยากมาแล้วเป็นเวลาหลายปี และมิใช่จะรับรองว่าวิธีการโดยสังเขปนี้หมายตลอดถึงปัญหาทั้งปวงในเรื่องสัญญาที่ยังกังเกียงกันอยู่ แต่ตามที่เป็นอยู่นั้น วิธีการนี้กระทำให้คิดไปว่า เมื่อเกิดโต้เถียงกันในเรื่องสัญญาที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นแล้ว วิธีการที่นิยมกันก็คือ –ให้ตกเป็นอำนาจศาลยุตติธรรม ส่วนอำนาจของศาลปกครองนั้นอยู่ข้างจะเป็นข้อยกเว้นและได้จำกัดไว้เป็นพิเศษ

---

(๒) ลักษณะแห่ง "สัญญาในทางปกครอง" นั้น ในกฎหมายฝรั่งเศสอยู่ข้างจะเป็นความคิดเห็นที่ยุ่งยากอยู่ ซึ่งต้องถือตาม วิเคราะห์ศัพท์เกาแกของคำว่า public service (การอันเป็นสาธารณะหรือราชการ) และตามคำพิพากษาของคณะที่ปรึกษาการแผนดินที่ตัดสินไว้ประมาณศตวรรษหนึ่งลวงมาแล้ว

เป็นหน้าที่ของรัฐบาลประเทศนี้ที่จะต้องชี้ขาดไปในทางใดทางหนึ่งระหว่างสองทางดั่งต่อไปนี้ คือ ให้ถือว่าบรรดาสัญญาที่ได้ทำขึ้นในระหว่างเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง กับเอกชนนั้นคงอยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษา ดั่งที่ได้ปฏิบัติกันมาตราบเท่าทุกวันนี้ หรือตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปให้โอนสัญญาบางชะนิดเช่นที่ระบุไว้ในกฎหมายฝรั่งเศสไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การที่จะชี้ขาดนั้น เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับนโยบาย

อย่างไรก็ดี ขอเสนอว่าไม่ควรสละข้อซึ่งโต้เถียงกันอยู่ ๒ ประการ ดั่งต่อไปนี้ คือ

(ก) ความจริงเป็นงานอันลำบากยากยิ่งและต้องใช้เวลานานในอันที่กฎหมายฝรั่งเศสจะบรรลุความสำเร็จในการแบ่งแยกว่า สัญญาใดจะอยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรม และสัญญาใดจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ถึงกระนั้นก็ยังคงมีปัญหาโต้เถียง – และความเห็นขัดกันในเรื่องที่กล่าวมาแล้วอยู่นั่นเอง และพวกถือแบบอังกฤษก็ได้แสดงไว้แล้วว่าความยุ่งยากเช่นเดียวกันนี้อาจจะเกิดขึ้นในเมืองไทย ถ้าหากจะให้สัญญาในทางปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(ข) การที่จะโอนข้อโต้เถียงซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญาบางชะนิดไปให้ศาลปกครองวินิจฉัยนั้น น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาล ซึ่งฝ่ายผู้ที่สนับสนุนวิธีการของอังกฤษจักต้องคัดค้านและโต้แย้งอย่างเต็มที่ เพราะพวกนี้ได้ลังเลใจในอันที่จะรับรองหลักการทั่วไปที่ปรับปรุงขึ้นใหม่อยู่แล้ว แตสำหรับในเรื่องอื่น ๆ นั้นก็อาจจะรับรองโดยง่ายดายกว่าเรื่องนี้

ทั้งนี้บางทีอาจจะทำให้เรายอมรับว่า ในขณะนี้ (กล่าวคือในเวลาที่ศาลปกครองเพิ่งมีขึ้นใหม่ ๆ) และตามที่เราสงวนไว้ในอันที่จะเพิ่มเติมอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดของศาลปกครองในภายหน้า เป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังและน่าจะได้รับความรับรอง ทั้งบางทีจะทำให้การงานดำเนินไปด้วยดี ถ้าหากจะมีให้ข้อโต้เถียงในกรณีที่เกี่ยวด้วยสัญญาในทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่ ข้อที่ว่าในเวลานั้น–ความเห็นเรื่อง "ทรัพย์สินของแผ่นดินในฐานะเอกชน" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งสาธารณสมบัติมิได้มีในกฎหมายไทย (ดูฟุตโน๊ตข้างต้น) นั้น เป็นข้อก้าวไปในทางที่จะมีให้เปลี่ยนแปลงอำนาจศาลเสียมากกว่า เพราะว่าตราบใดที่ยังมิได้มีการแบ่งแยกเช่นนั้นไว้ในกฎหมายของเราแล้ว ก็ค่อนข้างจะลำบากสักหน่อยที่จะระบุว่า ในกรณีใดรัฐบาลปฏิบัติอย่างเอกชนเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ยังมีข้อก้าวอีกอย่างหนึ่งซึ่งจะเห็นได้ในตอนที่ ๓ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ข้อ (๗) เมื่อข้าราชการคดีก้าวล่วงขาดในเรื่องสิทธิที่ตนจะได้รับเบี้ยบำนาญ หรือบำเหน็จอันต้องชำระในกรณีที่ออกจากราชการนั้น ความยุ่งยากในเรื่องอำนาจของศาลปกครองที่เกี่ยวด้วยคนพื้นเมืองย่อมจะมีเพียงเล็กน้อย แต่ในกรณีที่ชาวต่างประเทศเป็นข้าราชการในรัฐบาลนั้น ตามธรรมดาชาวต่างประเทศนั้น ๆ ย่อมมีสัญญากับรัฐบาล และสิทธิของเขาได้มาจากสัญญานั้น ตามที่ปฏิบัติกันมาจนทุกวันนี้ ถ้าหากเกิดข้อยุ่งยากขึ้น ก็นำปัญหาขึ้นสู่ศาลยุคติ–ธรรม ชาวต่างประเทศอาจจะอ้างได้ว่า นี่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสัญญาซึ่งว่าตามความเห็นที่กล่าวไว้ในข้อ ๖ แล้ว ก็ใช้กับเรื่องนี้ได้ดี กับให้ถือข้อที่สงวนไว้ในกฎหมายปรัง เศสในกรณีที่เกี่ยวด้วยการกระทำ

ของรัฐบาลด้วย (ข้อ ๖ วรรค ๔)

(หมายเหตุ – ข้อโต้เถียงในกรณีการจัดซื้อที่ดินนั้น ตามกฎหมายไทยตามที่เคยปฏิบัติมาทุกวันนี้ได้มอบให้อนุญาโตตุลาการตัดสินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ กับให้ดูพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินฉะเพาะเรื่องซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกเป็นครั้งคราว อนึ่งร่างพระราชบัญญัติวิธีจัดซื้อที่ดินซึ่งได้เสนอต่อรัฐบาลแล้วนั้น ก็ยังคงใช้วิธีการนี้อยู่ ดูเหมือนว่านโยบายเช่นนี้เป็นผลดีน่าพึงใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิการเป็นเจ้าของ)

ใบแนบท้ายข้อความตอนที่ ๒

ร่างขั้นต้น

พระราชบัญญัติว่าด้วย

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ทำการเป็นศาลปกครอง)

พุทธศักราช ๒๔๗๖

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้า ฯ สั่งว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า สมควรกำหนดอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทำการเป็นศาลปกครอง) พุทธศักราช ๒๔๗๖"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังจะกล่าวต่อไปนี้ทั่วราชอาณาจักร

(๑) กรณีซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง บุคคลมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลท้องถิ่น ในกรณีเกี่ยวด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล

(๒) กรณีที่ฝ่ายที่มีส่วนได้เสียกล่าวคำสั่งทางธุรการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอันถึงที่สุดตามกฎหมายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ละเมิดอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ (ทำนากทำเหนือจำนาจ) หรือเกินอำนาจที่มอบหมายให้แก่รัฐมนตรี หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

(๓) กรณีที่บุคคลร้องว่าสิทธิของตนตามกฎหมายที่มีอยู่ถูกละเมิดฝ่าฝืน โดยคำชี้ขาดหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน และร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดหรือคำสั่งนั้นเสีย {และ/หรือ} เรียกร้องค่าทดแทนสำหรับการเสียหายด้วย

(๔) กรณีในเรื่องที่บุคคลได้ยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ และมิได้รับคำตอบภายในกำหนดสี่เดือนนับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดเวลาไว้เป็นอย่างอื่น

(๕) การอุทธรณ์คำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรในเรื่องการภาษีอากรต่าง ๆ เช่นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและการประกันภัย พุทธศักราช ๒๔๗๖ฯลฯ

(๖) กรณีที่มีข้อโต้เถียงในการปฏิบัติตามสัญญาในระหว่างทางการฝ่ายปกครองกับเอกชน (ขอสงวนไว้รอฟังคำชี้ขาดของรัฐบาลภูบันก่อน)

(๗) กรณีที่ข้าราชการคัดค้านคำชี้ขาดเกี่ยวด้วยสิทธิของตนในวันจะได้รับบำนาญหรือบำเหน็จ หรือเกี่ยวแก่จำนวนบำนาญหรือบำเหน็จ อันจะค้างชำระในกรณีเมื่อออกจากราชการ

มาตรา ๔ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาเรื่องราวที่ทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือที่ยื่นต่อรัฐบาล กับมีอำนาจทำความเห็นแนะนำถึงการพิจารณาและตัดสินคดีว่าจะควรดำเนินอย่างใดเกี่ยวกับฎีกานั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งใช้อยู่ในเวลานี้

ประกาศมาณวันที่ พุทธศักราช ๒๔๗๖

เป็นปีที่ ๙ ในรัชชกาลปัจจุบัน.

ตอนที่ ๓
เรื่องอำนาจศาลขัดกัน
ระหว่างศาลยุตติธรรมกับศาลปกครอง

ศาลปกครองตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ได้ตราเมื่อเดือนธันวา-คม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อพิจารณาพิ-พากษากดีปกครอง ซึ่งฉบับนี้ยังอยู่ในอำนาจของศาลยุตติธรรม เมื่อมีศาลขึ้นทั้งสองแผนก คือ ศาลยุตติธรรมกับศาลปกครองดั่งนี้ กรณีเรื่องอำนาจของศาลขัดกันย่อมจะเกิดขึ้นระหว่างศาลทั้งสองนี้เสมอ กล่าวคือเมื่อ

ทั้งศาลยุตติธรรมและศาลปกครองต่างมีความเห็นว่า กดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเป็นกดีเดียวกันอยู่ในอำนาจของตนที่จะพิจารณาพิพากษาได้

หรือเพราะเหตุว่าทั้งศาลยุตติธรรมและศาลปกครองต่างมีความเห็นว่า กดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเป็นกดีเดียวกันนั้น มิได้อยู่ในอำนาจของตนและต่างก็ไม่ยอมรับพิจารณาพิพากษากดีนั้น

ในประเทศฝรั่งเศสใช้ทางแก้ดั่งนี้คือ ตั้งศาลสูงอนุญาโต-ตุลาการพิเศษขึ้นเมื่อปี ก.ศ. ๑๘๗๒ ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในกดีเรื่องอำนาจศาลยุตติธรรมกับศาลปกครองขัดกัน กล่าวโดยย่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ยกข้อขัดกันนี้ขึ้นอ้าง คือร้องว่ากดีหนึ่งกดีใดซึ่งศาลยุตติธรรมศาลใดศาลหนึ่งพิจารณาอยู่นั้น ที่จริงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (เห็นได้ว่าเรื่องอำนาจขัดกันนี้ย่อมไม่ใช่ศาลยุตติธรรม ซึ่งเป็นผู้ยกขึ้นอ้าง) เมื่อศาลยุตติธรรมได้งดการพิจารณาไว้แล้วจึงเสนอเรื่องอำนาจศาลขัดกันไปยังศาลสูงพิเศษ

ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหลายนาย มีเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานผู้พิพากษาศาลสูงยุติธรรมสามนาย ซึ่งบรรดาผู้พิพากษาในศาลสูงยุติธรรมทั้งหมดตั้งแต่งมา กรรมการศาลสูงปกครองซึ่งกรรมการทั้งหมดในศาลสูงปกครองตั้งแต่งมา กับกรรมการอีกสองนาย (ผู้ช่วยกรรมการสองนาย) เลือกจากผู้พิพากษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเลือกกรรมการนี้สามปีเลือกกันใหม่ครั้งหนึ่ง และองค์คณะของศาลนี้มีกรรมการห้านาย

ในบันทึกนี้มิได้ประสงค์จะพิจารณาโดยถี่ถ้วนถึงวิธีการพิจารณาของศาลอนุญาโตตุลาการของฝรั่งเศส ปัญหาเรื่องหลักการจำต้องให้รัฐบาลวินิจฉัยก่อน และส่วนรายละเอียดควรจัดการภายหลังเพื่อวางระเบียบวิธีดำเนินการให้เหมาะแก่ความเป็นอยู่ของเมืองไทย

สำหรับปัญหาเรื่องหลักการนั้น มีอยู่ดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลจะต้องตั้งศาลสูงอนุญาโตตุลาการขึ้นหรือไม่ ?

ปัญหาข้อนี้ยากที่จะชี้ขาดลงไปได้ก่อนที่นโยบายในเรื่องอำนาจและวิธีพิจารณาของศาลปกครองได้ตกลงกันให้เป็นสถานใด (ขอให้ดูบันทึกในตอนที่ ๒ กับร่างที่ได้เสนอมานั้น) ในกรณีเรื่องสัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษานั้น เรื่องอำนาจขัดกันย่อมน่าจะเกิดขึ้นเป็นอันมากและบ่อย ๆ แต่ปัญหาเรื่องที่จะถือโอกาสขยายอำนาจของศาลปกครองให้ไปถึงเรื่องสัญญาเหล่านั้นในขณะนี้เป็นวันระงับไว้ก่อน ถ้าให้เรื่องสัญญานี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว การที่จะไม่ตั้งศาลสูงอนุญาโตตุลาการขึ้นเห็นจะไม่ได้ เพราะเหตุว่าสภาพแห่งสัญญาย่อมปรากฏว่าเกิดเป็นที่สงสัยขึ้นเสมอ อันเป็นเหตุให้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างอ้างว่าตนมีอำนาจพิจารณา

พิพากษาคดีนั้น ๆ ตรงกันข้าม หากว่าอำนาจศาลปกครองไม่กินถึงสัญญานี้ด้วยแล้ว การกำหนดอำนาจของศาลก็อาจกำหนดไว้ได้โดยชัดเจนและวางเขตได้เรียบร้อยดี ซึ่งจะกล่าวได้ว่าเรื่องอำนาจขัดกันย่อมไม่ใคร่เกิดขึ้นได้เลย ทั้งนี้อาจเห็นได้ชัดเมื่อไปดูถึงอำนาจศาลปกครองในเรื่องอื่นนอกจากเรื่องสัญญาในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของศาลปกครอง

๒. ถ้าหากจะตั้งศาลสูงอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว ข้อยากที่สุดก็อยู่ที่เรื่องการตั้งกรรมการ

ในประเทศฝรั่งเศสดังที่ได้อธิบายมาแล้ว ศาลนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาของศาลสูงยุตติธรรมกับศาลสูงปกครองผะสมกัน และวิธีนี้เป็นความคิดที่ดี แต่การที่ตำแหน่งประธานกรรมการของศาลนี้ให้เสนาบดีกระทรวงยุตติธรรมเป็นนั้น ย่อมน่าจะมีข้อค้านได้อยู่เพราะว่าเสนาบดีกระทรวงยุตติธรรมก็เป็นประธานศาลสูงปกครองอยู่เองแล้ว

ในประเทศสยาม ข้อยากอย่างเดียวกันย่อมต้องเกิดขึ้น ศาลสูงอนุญาโตตุลาการอาจประกอบด้วยกรรมการศาลฎีกานายหนึ่งหรือหลายนาย กับกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกานายหนึ่งหรือหลายนาย (ทั้งนี้ย่อมเป็นการง่าย โดยเหตุที่กรรมการของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นอาจเลือกจากกรรมการร่างกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้นกรรมการพวกนี้จึงไม่มีโอกาสรู้เห็นในคดีซึ่งพวกกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาไว้) ข้อยากอันแท้จริงอยู่ในเรื่องประธานกรรมการ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่แล้ว ในเวลาเดียวกันย่อมเป็นการยากที่จะตั้งให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานของศาลอนุญาโตตุลาการ ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยเรื่องระหว่าง

คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่งและศาลยุคติธรรมอีกฝ่ายหนึ่ง ย่อม
เป็นการแน่นอนที่จะคัดค้านได้ว่าจะให้ความวินิจฉัยให้เที่ยงตรงใน
เรื่องที่พิพาทกันนั้นไม่ได้ และเนื่องแต่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจ
สูงสุดทางในคณะรัฐบาลของประเทศ ย่อมจะหาบุคคลอื่นที่มีอำนาจ
สูงกว่ามาตั้งเป็นประธานของศาลสูงอนุญาโตตุลาการไม่ได้แน่ วิธี
ที่จะทำได้จึงมีเพียงว่ากวรจำกัดอำนาจของศาลสูงอนุญาโตตุลาการ
ไว้ให้ชัดเจนในเรื่องอำนาจทางกฎหมาย แล้วปล่อยไว้ให้เป็นหน้า
ที่ของกรรมการที่จะเลือกผู้ใดผู้หนึ่งในระหว่างพวกตนขึ้นเป็นประธาน
เพื่อให้มีหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้แจกสำนวนคดีควบคุมการพิจารณาและ
แจ้งคำชี้ขาดเท่านั้น

๓. สำหรับกระบวนพิจารณาในศาลสูงอนุญาโตตุลาการนั้น
กวรให้สั้นที่สุดที่จะเป็นได้และให้จำกัดฉะเพาะแต่ปัญหาเรื่องอำนาจ
ศาลเท่านั้น กระบวนการพิจารณานี้จะกำหนดลงได้ต่อเมื่อได้ตกลง
ในหลักการเสร็จแล้ว

สรุปความในที่สุดเป็นอันเห็นได้ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า
ศาลสูงอนุญาโตตุลาการในฝรั่งเศสตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๒ กล่าว
คือภายหลังที่มีการพิจารณาคดีปกครองมาหลายปี ก่อนปี ค.ศ.
๑๘๗๒ ในสมัยเดิมอำนาจขัดกันทุกอย่างพระเจ้าแผ่นดินและองคมนตรี
เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในสมัยใหม่ ๆ นี้และตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ใน
เวลานี้ เรื่องอำนาจขัดกันนี้บางทีนายกของคณะรัฐมนตรีก็เป็นผู้วินิจ-
ฉัย และบางทีก็เสนาบดีกระทรวงยุคติธรรม ฯลฯ ทั้งนี้อาจทำให้
เราลงความเห็นได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีศาลพิเศษสำหรับพิจารณาคดี
เรื่องอำนาจขัดกันขึ้นไว้เสมอไป จะจำเป็นก็ต่อเมื่อมีเรื่องอำนาจ
ขัดกันขึ้นมากมายหลายเรื่องจนทำให้วิธีตั้งศาลพิเศษขึ้นนี้เป็นประ-

โยชน์ยิ่งขึ้น และจำต้องตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย ข้าพเจ้าสมัครที่จะออกความเห็นว่าถ้าหากเวลานี้ไม่รวมเรื่องสัญญา เข้าไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว สำหรับอำนาจศาลในเรื่องอื่น ๆ ไม่น่าจะก่อให้เกิดการขัดกันขึ้นได้เลย กับปัญหาเรื่องการตั้งศาลสูงอนุญาโตตุลาการก็จะคงต้องงดไว้ก่อนได้ ระหว่างนี้ถ้าเกิดปัญหาเรื่องอำนาจขัดกันขึ้นก็ย่อมแก้ได้ง่าย ถ้าหากเรื่องขัดกันนี้มิได้เกิดขึ้นเนื่องจากสัญญา และในการชี้ขาดพระเจ้าแผ่นดินก็อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้โดยทางคณะรัฐมนตรี ถ้าหากผู้อ่านจะกรุณาระลึกถึงข้อความที่ได้กล่าวมาในตอนที่ ๒ เรื่องอำนาจของศาลปกครองแล้ว ข้อที่พิจารณาในตอนที่ ๓ นี้ ย่อมเป็นเหตุผลที่ชี้ให้เห็นยิ่งขึ้นว่า ในขณะนี้ไม่ควรให้เรื่องสัญญาอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเลย.

(ลงนาม) อาร์. กียอง

วันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๖

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑.

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๔๗๖) ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการที่คณะกรรมการนั้นจะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางอย่าง จึ่งเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีพระราชบัญญัติอีกสองฉบับประกอบพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้นให้บริบูรณ์ กล่าวคือ

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.

พระราชบัญญัติว่าด้วย
อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง

ในประเทศอื่น ๆ โดยฉะเพาะอย่างยิ่งประเทศที่ใช้กฎหมายคอนติเนนต์ โดยมากย่อมมีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คดีที่ต้องขึ้นศาลปกครองกั่งว่านั้นอาจมีมากหรือน้อยแล้วแต่กฎหมายของประเทศหนึ่ง ๆ เหล่านั้นจะได้บัญญัติไว้

ในประเทศสยาม ได้เห็นเป็นการสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาคดีปกครองบางอย่าง แต่หาได้มีความประสงค์ที่จะให้เสื่อมเสียแก่อำนาจของศาลยุตติธรรมที่มีอยู่เวลานี้ในการพิจารณาคดีแต่ประการหนึ่งประการใดไม่ แม้จะเป็นคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของรัฐก็ตาม หรือแม้ว่ามูลกรณีพิพาทจะมีสภาพเกี่ยวเป็นทางปกครองโดยแท้ก็ดี ทั้งนี้อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงอันไม่เหมาะสมกับวิธีการศาลยุตติธรรมในขณะนี้ และอาจเป็นข้อที่ทำให้ประชาชนพลเมืองเข้าใจผิดร้องว่าตนเสื่อมเสียหลักประกันที่ได้จากศาลยุตติธรรมไปก็เป็นได้ เนื่องจากที่มีแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น หาได้แบ่งอำนาจศาลไว้เป็นลำดับ ๒ ชั้นดั่งเช่นศาลในกระทรวงยุตติธรรมไม่

ฉะนั้นจึงเป็นนโยบายที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจในคดีที่เกิดการฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างประชาชนกับทางราชการบริหารของบ้านเมือง ซึ่งจนบัดนี้ยังไม่มีทางแก้ได้ หรือมีก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ ดังนี้ย่อมไม่มีผู้ใดจะร้องทุกข์ได้ เป็นการให้หลักประกันเพิ่มขึ้นแก่ราษฎร อันที่จริงอาจยอมรับได้ว่าตามระเบียบที่มีอยู่ในบัดนี้ สิทธิของบุคคลเอกชนที่จะฟ้องร้องกระทรวง — ทะบวงการยังไม่มีบทรับรองและบทบังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้น ๆ อย่างมั่นคง จริงอยู่จะฟ้องร้องการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองต่อศาลยุติธรรมก็ได้ แต่การฟ้องร้องเช่นนี้จะมีผลคุ้มครองอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อทะบวงการที่ถูกฟ้องร้องในการกระทำหรือคำสั่งนั้นยอมรับสนองอำนาจศาลของศาลยุติธรรม ตามความเป็นจริงก็มีกรณีอยู่เป็นอันมากที่ทะบวงการได้รับสนองอำนาจศาลเช่นว่านี้ เพราะว่าฝ่ายปกครองมิได้ใช้สิทธิที่สงวนนั้นฝืด แต่ที่ทะบวงการได้ใช้สิทธิไม่รับสนองอำนาจศาลเช่นนี้ก็มีมากอยู่เหมือนกัน และในกรณีเช่นนั้น บุคคลเอกชนที่เกี่ยวข้องไม่มีทางที่จะระงับทุกข์ได้ (เว้นแต่ในกรณีพิเศษที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ รัฐมนตรีใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต) อีกนัยหนึ่ง ตามระเบียบที่มีอยู่ณบัดนี้ ก็คือ (๑) บุคคลเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากการที่ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องร้องได้ใช้สิทธิไม่รับสนองอำนาจศาลยุติธรรมฝืด และ (๒) ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธไม่รับสนองอำนาจศาลโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ผู้ฟ้องร้องก็ไม่มีทางที่จะได้รับความยุติธรรมได้ แม้ถึงว่ามูลคดีจะมีหลักฐานอันสมควรก็ดี ฉะนั้นจึงได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามร่างพระราชบัญญัติฉะบับใหม่นี้ขึ้นไว้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องระนิดนี้

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่บัญญัติขึ้นไว้นี้กรอบถึงกรณี ๓ ประการ คือ

๑. กรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจที่กฎหมายอนุญาตให้ไว้ฝืด

กรณีที่มีข้ออ้างว่าเจ้าพนักงานได้กระทำการนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่ว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานเป็นการขัดต่อกฎหมายด้วยประการอื่นใดนั้น เวลานี้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะฉะนั้นจึงได้เอาออกเสียจากร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่กรณีที่เรียกตามกฎหมายปกครองว่า "การใช้อำนาจฝืด" นั้นให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยบัญญัติไว้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งในมาตรา ๓ (๑) กล่าวคือเมื่อเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานได้ใช้ดุลยพินิจที่กฎหมายอนุญาตให้ไว้แก่ตนโดยอาศัยเหตุผลไม่เพียงพอหรือโดยเหตุผลที่ฝืด จำต้องสังเกตไว้ด้วยว่ามาตรา ๓ (๑) นี้ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถควบคุมการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองในจำพวกที่จะฟ้องร้องเป็น

คดีในเวลานี้ต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ คือการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำไปหรือวินิจฉัยโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ๆ เจ้าพนักงานนั้นทั้ง ๆ ที่มีเจตนาสุจริตแท้จริงก็อาจใช้ดุลยพินิจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายกระทำการหรือสั่งการอันใดอันหนึ่งผิดไปได้ โดยอาศัยเหตุผลซึ่งตนเห็นว่าสมควรและเพียงพอ แต่ความจริงนั้นเหตุผลหาเพียงพอไม่ หรือความจริงเป็นเหตุผลที่ผิดดังนี้ ยังไม่มีทางแก้สำหรับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการวินิจฉัยเช่นนั้นแม้แต่ประการใดเลยจนบัดนี้

๒. ควบคุมการที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้สิทธิปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยในคดีที่ถูกฟ้องร้องในศาลยุติธรรม

การควบคุมเช่นว่านี้ได้บัญญัติให้มีขึ้นไว้โดยมาตรา ๓ (๒) เพื่อให้เป็นการแน่นอนที่จะไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเสื่อมเสียอำนาจศาลในทางที่ผิด สำหรับคดีที่โดยแท้จริงควรตออยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม (ข้อ ก.) อีกอย่างหนึ่งเมื่อเจ้าพนักงานปฏิเสธไม่รับสนองอำนาจศาลเช่นว่านั้น และคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าเป็นการถูกต้องชอบแล้ว บุคคลเอกชนที่เกี่ยวข้องอาจหาทางที่จะระงับทุกข์ได้โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีสิทธิที่จะพิจารณาโต้ส่วนเรื่องนั้นแล้วสั่งแก้ไข กลับ หรือเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งที่ร้องทุกข์เสียได้ในเมื่อเห็นสมควร จึงเห็นได้ว่าตามวิธีที่ว่านี้ บุคคลเอกชนยังมีสิทธิอยู่บริบูรณ์ตามที่มีอยู่ณ บัดนี้ในอันที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม และให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาในเมื่อเจ้าพนักงานหรือทะบวงการที่ถูกฟ้องร้องนั้นไม่ขัดข้อง แต่นอกจากสิทธิที่ว่านี้ยังได้รับสิทธิเพิ่มเติมขึ้นใหม่อีก ๒ ประการคือ (ก) สิทธิที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาควบคุมหรือถ้าเห็นสมควรก็สั่งกลับคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องในการที่วินิจฉัยว่าจะไม่ยอมขึ้นศาลยุติธรรม (การวินิจฉัยเช่นนี้ในขณะนี้อาศัยดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเท่านั้น) และ (ข) สิทธิที่จะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและถ้าเห็นสมควรก็แก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งที่ร้องทุกข์อยู่นั้นเสียได้ แม้ถึงว่าการปฏิเสธไม่รับสนองอำนาจของศาลยุติธรรมได้เป็นไปโดยถูกต้องแล้วก็ดี เท่าที่เป็นมาแต่ก่อนจนบัดนี้การปฏิเสธไม่รับสนองอำนาจศาลนั้นทำให้คำสั่งที่ร้องทุกข์อยู่นั้นถึงที่สุดเด็ดขาดทีเดียว การที่จะทำให้ฐานการณ์อันเป็นอยู่ณบัดนี้ดีขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสำคัญมาก และก็ได้ยังให้เป็นไปโดยมิได้ละเมิดสิทธิของศาลยุติธรรมแต่ประการใดเลย

๓. ให้ราษฎรมีทางแก้ไขในเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมิได้มีคำสั่งหรือมิได้กระทำการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือภายในสามเดือนตั้งแต่วันที่เจ้าพนักงานได้รับคำร้องจากผู้ร้องทุกข์ การที่ฝ่ายปกครองเฉยเสีย แม้ถึงว่าราษฎรคนใดจะได้ร้องขึ้นไปใหม่แล้วเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าจะเป็นเพียงการปฏิเสธอย่างเดียว ในเวลานี้ก็ยังหามีทาง

แล้วไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวนั้น และไต่สวนคำร้องของผู้ร้องขอได้

ในที่สุด ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ด้วยความระมัดระวังว่า "ข้อความในพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบถึงอำนาจของศาลยุติธรรม (มาตรา๗)" ทั้งนี้พิสูจน์ให้เห็นได้ชัดจากการที่มาตรา ๔ บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการกฤษฎีการับคำร้องทุกข์เมื่อผู้ร้องทุกข์ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ หรือเมื่อผู้ร้องทุกข์ละเลยไม่นำคดีฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม

๓.

พระราชบัญญัติว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าตามหลัก เป็นการสมควรที่จะให้การพิจารณาคดีโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้อยู่ในศาลยุติธรรมเท่าที่จะเป็นได้ (ดูมาตรา ๗ ของร่างพระราชบัญญัตินี้) แต่จะให้เหมือนกันทั้งหมดทีเดียวนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ และเกือบจะว่าไม่เป็นที่พึงประสงค์เนื่องแต่สภาพและอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาแตกต่างกันกับของศาลยุติธรรม

ความแตกต่างกันที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาแม้จะเป็นอำนาจศาลชั้นต้น ก็หาได้มีลำดับชั้นที่สูงขึ้นไปอีกดังเช่นอุทธรณ์หรือฎีกาของศาลยุติธรรมไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นชั้นต้นและชั้นที่สุดสำหรับคดีปกครอง จึงเป็นการจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ว่า แม้โดยปกติการพิจารณาคดีจะเป็นการภายใน (เว้นแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเองจะได้สั่งเป็นอย่างอื่น) ก็ให้มีคู่ความอยู่ด้วยเสมอ รวมทั้งทนาย และพะยาน ฯลฯ ด้วย ซึ่งตรงกันข้ามกับระเบียบในศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเมื่อมีการพิจารณาคดีเป็นการภายใน

ระเบียบวิธีดำเนินการภายในของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้วางไว้ให้ง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้ซึ่งตามหลักการเป็นประธานกรรมการพิจารณาคดีด้วยตามพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้น จะตั้งประธานหรือรองประธานกรรมการพิจารณาคดี และแบ่งกรรมการพิจารณาคดีออกเป็นแผนกหลายแผนกก็ได้ เมื่อเห็นเป็นการสะดวกเพื่อให้การงานดำเนินไปโดยรวดเร็ว

ในชั้นแรก ต้องตั้งกรรมการพิจารณาคดีคนหนึ่งให้เป็นผู้ตรวจสำนวนคดี แล้วทำรายงานมูลคดีขั้นต้นเสนอต่อที่ประชุมเพื่อปรึกษาเป็นการภายใน เมื่อได้ทำรายงานแล้ว กรรมการพิจารณาคดีจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ยกคำร้องทุกข์นั้นเสียในชั้นต้น หรือจะให้ดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป ต่อมาเมื่อได้วินิจฉัย

ชี้ขาดให้พิจารณาคดีนั้นแล้ว ก็มีบทบัญญัติถึงวิธีการส่งคำร้องทุกข์นั้นแก่เจ้าพนักงานผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นจำเลย การที่เจ้าพนักงานนั้นจะทำคำแก้คำร้องทุกข์ และการส่งคำแก้นั้นให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ในตอนนี้ดำเนินตามหลักแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพียงเท่าที่จะเป็นได้ กรรมการพิจารณาคดีอาจส่งประเด็นไปยังศาลชั้นต้นเพื่อให้ทำการพิจารณาสอบสวนในท้องที่ได้

คำสั่งของกรรมการพิจารณาคดีนั้นเป็นที่สุด แต่เพราะเหตุที่ไม่มีศาลใดศาลหนึ่งหรือคณะที่มีอำนาจทำนองเดียวกับศาลเช่นนั้นจะไม่ทำอะไรผิดเสียบ้างเลย จึงเห็นว่าไม่ควรปิดหนทางเสียทีเดียว มาตรา ๔ จึงได้บัญญัติให้มีการพิจารณาคำสั่งของกรรมการพิจารณาคดีใหม่ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องราวร้องขึ้นมาและเห็นสมควรจะสั่งให้พิจารณาใหม่ในกรณีเช่นนั้น – คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งคณะต้องพิจารณาเรื่องนั้นใหม่โดยมีหลักบางประการวางไว้ว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาคดี

ค่าฤชาธรรมเนียมได้ให้ลดลงมาเพียงเท่าที่จะลดได้ ค่าธรรมเนียมชั้นศาลไม่ถือตามส่วนแห่งทุนทรัพย์ที่พิพาท (ถ้าหากมีทุนทรัพย์) แต่ได้กำหนดไว้เสียโดยอัตราสิบบาท ค่าฤชาธรรมเนียมอื่น ๆ กำหนดครึ่งหนึ่งของอัตราตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับศาลแขวงในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี การฟ้องคดีอนาถาก็ฟ้องได้ในส่วนนี้ ผู้ยากไร้ได้รับความช่วยเหลือยกเว้นไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม (นอกจากค่าธรรมเนียมพยานและผู้เชี่ยวชาญ)

(ลงนาม) อาร์. กียอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๐ กันยายน ๒๔๗๘.

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุทธศักราช ๒๕๔๘

.....

.....

.....

.....

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระธรรมนูญบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๔๖ และในพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง ~~พุทธศักราช~~ พ.ศ.๒๕๔๘

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๔๘"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถ้าไม่ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาคดีเสียเอง จะตั้งกรรมการพิจารณาคดีนายหนึ่งนายใดเป็น ~~ประธาน~~รองประธานกรรมการพิจารณาคดีก็ได้ และจะแบ่งกรรมการพิจารณาคดีตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๔๖ ออกเป็นสองแผนกหรือมากกว่านั้นเพื่อพิจารณาและออกคำสั่งในคดีปกครองก็ได้

มาตรา ๔ ผู้ร้องทุกข์จะต้องทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการพิจารณาคดี

เมื่อได้รับคำร้องทุกข์เช่นว่านี้แล้ว ให้ฝ่ายคดีลงสารบบ~~ความ~~คดีไว้ ~~เป็นคดี~~ตามลำดับเลขคดีแห่งคำร้องทุกข์ ณ ลำดับใด ตามลำดับวันและเวลาที่ยื่นคำร้องทุกข์ เมื่อได้รับคดีนี้ไว้แล้ว ให้ประธานกรรมการพิจารณาคดี

สั่งให้แยกหรือแยกใดพิจารณาตามที่เห็นสมควร และให้ประธานกรรมการพิจารณาคดีมอบกรรมการพิจารณาคดีนายหนึ่งในแยกนั้นเป็นผู้เสนอรายงานคดีนั้นเป็นการปรึกษาภายในต่อที่ประชุมกรรมการพิจารณาคดีแยกนั้น ภายในกำหนดเวลาไม่เกินกึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับมอบคดี + เมื่อจะได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ใครกระทำผิดหรือไม่ ลงโทษหรือไม่ ทำเป็นการพิจารณาคดีนั้นดังที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้

มาตรา ๕ ในกรณีที่กรรมการพิจารณาคดีมิได้วินิจฉัยชี้ขาดให้ยกคำร้องทุกข์เสียในชั้นต้น ให้แจ้งคำวินิจฉัยนั้นให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ดำเนินการพิจารณาต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายกรรมการกฎษฎีกาส่งสำเนาคำร้องทุกข์ให้แก่เจ้าพนักงานปกครองและเจ้าพนักงานผู้ถูกร้องทุกข์

เมื่อได้รับสำเนาคำร้องทุกข์แล้ว ให้เจ้าพนักงานปกครองและเจ้าพนักงานเช่นว่านั้นส่งคำแก้คำร้องทุกข์พร้อมด้วยเอกสารประกอบคำแก้ภายในแปดวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องทุกข์นั้น เว้นแต่ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนั้นซึ่งประธานกรรมการพิจารณาคดีจะได้อนุญาต

สำเนาคำแก้คำร้องทุกข์นั้น เมื่อผู้ร้องทุกข์มาขอรับ ให้เจ้าหน้าที่มอบให้ผู้ร้องทุกข์ไป

ผู้ร้องทุกข์และเจ้าพนักงานปกครองและเจ้าพนักงานซึ่งถูกร้องทุกข์นั้นอาจแถลงเพิ่มเติมคำคัดค้านของตนได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๖ บรรดาคดีซึ่งกรรมการพิจารณาคดีจักต้องพิจารณานั้น ให้พิจารณาตามลำดับวันยื่นคำร้องทุกข์ เว้นแต่ประธานกรรมการพิจารณาคดีจะได้สั่งเป็นอย่างอื่นเพราะมีเหตุพิเศษ

ตามปกติ การพิจารณาคดีของกรรมการพิจารณาเป็นการภายใน เว้นแต่เมื่อมีเหตุพิเศษ กรรมการพิจารณาคดีจะสั่งให้พิจารณาโดยเปิดเผยก็ได้

การพิจารณาเป็นการภายในนั้น บุคคลเหล่านี้เท่านั้นมีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ คือ

(๑) ผู้ร้องทุกข์ และเจ้าพนักงานปกครองและเจ้าพนักงานผู้ถูกร้องทุกข์

(๒) ทนายของคู่ความทั้งสองฝ่าย

(๓) พยานและผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ล่าม

(๕) บุคคลผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง และได้รับอนุญาตจากกรรมการ

พิจารณาคดี

(๖) พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๗ บรรดาวิธีพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวด้วยการพิจารณา การสืบพยานบุคคลและพยานเอกสาร การชี้สองสถาน การพิจารณาโดยขาดนัด การถอนคำฟ้อง การประนีประนอมยอมความ การเลื่อนการพิจารณา การละเมิดอำนาจศาล การยื่นและส่งคำคู่ความและเอกสารระยะยาน หลักฐานการทำและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง และการบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้น ให้นำมาใช้บังคับในคดีปกครองโดยอนุโลมเท่าที่จะใช้ได้

มาตรา ๘ ถ้ากรรมการพิจารณาคดีเห็นว่า ควรฟังคำแถลงการณ์ของคู่ความ พยาน หรือบุคคลอื่น หรือทำการตรวจสถานที่ใด กรรมการพิจารณาคดีอาจสั่งประเด็นเพื่อการนั้นไปยังศาลชั้นต้นแห่งท้องที่นั้นทำแทนได้

ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลดังกล่าวปฏิบัติตามคำขอของกรรมการพิจารณาคดี

มาตรา ๙ คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาคดีนั้นให้เป็นที่สุด แต่เมื่อผู้ร้องยกขึ้นหรือเจ้าหน้าที่ผู้แทนคณะเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นเรื่องราว ต่อให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันมีคำสั่ง ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ไม่มีเหตุที่จะให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ ก็ให้ยกเรื่องราวนั้นเสีย แต่ถ้าเห็นว่าควรให้พิจารณาคดีนั้นใหม่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ก็ให้สั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งคณะพิจารณาคดีนั้นใหม่ แต่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งคณะนั้น ข้าราชการกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญจะต้องมีไม่เกินกว่าหนึ่งในสามของข้าราชการกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมดที่พิจารณา

คำสั่งเดิมนั้นจะยืนตาม แก้ไข หรือกลับ ก็ได้

เรื่องราวขอให้พิจารณาคดีใหม่นั้น ในระหว่างที่ยังมิได้มีคำชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาคดีนั้นใหม่ ให้ถือว่าเป็นการอุเทลการบังคับตามคำสั่งเดิม

มาตรา ๑๐ บรรดาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมและการค้ำประกันค่าฤชาธรรมเนียม ให้นำมาใช้บังคับในการพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลม แต่

(๑) เจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการฝ่ายปกครองต่าง ๆ ไม่ต้องวางเงินเพื่อชำระค่าฤชาธรรมเนียมในคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแก

ผู้ร้องทุกข์ แยกจากค่าธรรมเนียมอันจำต้องชำระแก่บุคคลภายนอก เช่น ทนายความ หรือผู้เชี่ยวชาญ

(๒) ค่าธรรมเนียมชั้นศาลนั้น มิให้คำนวณตามทุนทรัพย์ที่กล่าวในคำร้องทุกข์ แต่ให้เรียกคดีละสิบบาททุกคดีไป

(๓) ในส่วนค่าฤชาธรรมเนียมอื่น ๆ นั้น ให้ถือกำหนดตามอัตราตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีต่าง ๆ ที่ต้องร้องกันในศาลแขวงในเขตท้องที่จังหวัดพระนครและธนบุรี

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อจัดระเบียบและกรรมการฤชาธรรมเนียมการพิจารณาคดีในศาล หรือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและคำสั่งนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง
พุทธศักราช ๒๔๘๔

.....

.....

.....

.....

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรกำหนดอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องคำร้องทุกข์ว่าด้วยคำสั่งของฝ่ายปกครอง และในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๖

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๔๘๔"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งในคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องทุกข์ว่าด้วยการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใด ๆ ได้กระทำหรือสั่งไปตามบทกฎหมาย แต่ผู้ร้องทุกข์อ้างเหตุว่าเหตุที่เกี่ยวกับตน เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานเช่นว่านั้นได้ใช้อำนาจโดยมิชอบตามที่กฎหมายให้ไว้ โดยอาศัยเหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ชอบด้วยพิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจสั่งยืนตาม แก้ไข กลับ หรือเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นได้

(๒) เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องทุกข์ว่าด้วยการกระทำหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใด ๆ หรือของกระทรวงหรือส่วนราชการฝ่ายปกครองอื่นใดที่เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานใด ๆ เป็นผู้แทนอยู่ ในกรณีที่ไม่ชอบเป็นอำนาจในคดีของศาลปกครองสูงสุด

สิ้นสุดแล้ว ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจดังนี้

๑. สั่งเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานหรือกระทรวงหรือทบวงการเมืองฝ่ายปกครองอื่นใดที่เกี่ยวของให้ยกมาเป็นข้อเสนอในคดีเรื่องนั้นได้ หรือ

๒. ถ้าไม่เห็นสมควรที่จะสั่งให้ยกมาเป็นข้อเสนอ ก็ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาการกระทำหรือคำสั่งเรื่องนั้น และออกคำสั่งยืนตาม แก้ไข กลับ หรือเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นมูลคดีที่ได้ฟ้องศาลนั้นได้

มาตรา ๔ ห้ามมิให้คณะกรรมการกฤษฎีการับคำร้องทุกข์ว่าด้วยการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองอย่างใด ๆ ดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา

(๑) เมื่อกฎหมายบัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์การกระทำหรือคำสั่งนั้น ๆ และผู้ร้องทุกข์ละเลยไม่ใช้สิทธินั้นหรือยังไม่ได้ใช้สิทธินั้น ๆ

(๒) เมื่อผู้ร้องทุกข์ละเลยมิได้ฟ้องคดีในเรื่องการกระทำหรือคำสั่งที่ร้องทุกข์นั้นต่อศาลยุติธรรม หรือละเลยมิได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วแต่กรณีภายในกำหนดเดือนหนึ่งนับแต่เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ทราบหรือควรจะได้ทราบถึงการกระทำหรือคำสั่งเช่นว่านั้น

(๓) เมื่อผู้ร้องทุกข์ละเลยมิได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนดเดือนหนึ่งนับแต่เมื่อคำวินิจฉัยถึงที่สุดในชั้นที่เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานที่เกี่ยวของได้ปฏิเสธไม่ยอมเป็นข้อเสนอตามความในมาตรา ๓ (๒)

มาตรา ๕ ในกรณีที่เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมิได้มีคำสั่งหรือมิได้กระทำการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือถ้าไม่มีกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ภายในสามเดือนนับตั้งแต่วันที่บุคคลที่เกี่ยวของได้ร้องขอให้มีคำสั่งหรือให้กระทำการนั้น ๆ ให้ถือว่าเจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานเช่นว่านั้นได้มีคำสั่งยกข้อเสนอปฏิบัติตามคำร้องขอ หรือได้ปฏิเสธไม่ยอมกระทำตามการดังที่ได้ร้องขอนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ร้องขอจะทำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๖ เจ้าพนักงานหรือคณะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือกระทรวงหรือส่วนราชการฝ่ายปกครองอื่นใด ที่เกี่ยวของ จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะได้ออกตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ข้อความในพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบถึงอำนาจของศาลยุติธรรม

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

บันทึก
ว่าด้วยศาลปกครอง
ของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ในบันทึกนี้

ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึงกฎหมายต่างประเทศซึ่งจัดตั้งศาลปกครอง

ส่วนที่สอง เป็นข้อสังเกตซึ่งจะทำให้เข้าใจง่ายเข้าถ้าจะได้จดจำหลักกฎหมายต่างประเทศในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

ส่วนที่ ๑
ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้จัดตั้งศาลปกครองเพิ่มขึ้นจากศาลยุติธรรม ธรรมดาเป็นครั้งแรก ดังนั้น ประเทศนี้จึงได้เป็นและยังคงเป็นตัวอย่างมาตรฐาน (Classical) ในการแบ่งแยกประเภทอำนาจศาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจศาลยุติธรรมและอำนาจศาลปกครอง การปฏิรูปได้ทำกันเมื่อเกิดการปฏิวัติ (An. VIII) หนึ่งร้อยห้าสิบปีล่วงมาแล้ว

ในสมัยนั้นได้มีการจัดตั้งศาลปกครองมีอำนาจเป็นอิสระขึ้น คือศาลชั้นต้นในแต่ละเขต (จังหวัด) ซึ่งเรียกว่า Council of Prefecture และศาลสูงสุดซึ่งเรียกว่า Council of the State องค์กรนี้ได้คงเป็นอยู่เช่นนั้นมานานกว่าหนึ่งศตวรรษ เพียงแต่ว่าโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ ๖ กันยายน ค.ศ. ๑๙๒๖ ศาลชั้นต้นในแต่ละเขตได้เปลี่ยนไปคงเหลือ ๒๒ ศาลเท่านั้น แต่ละศาลมีเขตอำนาจคลุม ๒ – ๓ เขต (เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและเนื่อง

จากการขนส่งสะดวกมาก) อย่างไรก็ดี ในเรื่องอำนาจของศาลเหล่านี้ การดำเนินกระบวนพิจารณา วิธีการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ (recourse) ก็ยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม

โดยสรุปแล้ว องค์กรในปัจจุบันนี้ เป็นดังต่อไปนี้

สำหรับศาลชั้นต้น แต่ละศาลมีประธานคนหนึ่งและกรรมการ (Councillor) หลายคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง และมีนายทะเบียน (Registrar) คนหนึ่งด้วย กรรมการนายเดียวอาจพิจารณาและพิพากษาคดีบางเรื่องตามที่กฎหมายระบุจำกัดไว้ แต่ในครั้งนั้นกรรมการจะต้องไปที่เขตที่เกี่ยวข้อง (Interested Department) เพื่อฟังคำพยาน ศาลอาจสงวนไว้พิพากษาเองก็ได้. ประธานอาจมอบหมายหน้าที่สอบสวนให้แก่กรรมการคนหนึ่งคนใดก็ได้ งานของนายทะเบียนนั้นรวมถึงการรับคำร้อง หมายเรียก คำแถลง (การดำเนินกระบวนพิจารณาโดยมากทำเป็นหนังสือ)

แต่ต่างจากศาลยุติธรรม ศาลปกครองชั้นต้น สามารถพิจารณาพิพากษาได้เพียงแต่เรื่องซึ่งกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อยู่ภายในขอบอำนาจ นี้เป็นข้อชี้แจงให้เห็นว่า เหตุใดจึงไม่ปรากฏว่ามีประมวลกฎหมายศาลปกครอง เราจำต้องดูกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้อันสมบูรณ์เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ทำให้เรื่องนี้ง่ายขึ้น

ถ้าเราพยายามค้นหาความคิดเห็นที่แน่ชัดยิ่งขึ้น ในเรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนี้ เราอาจพบว่าได้มีการแบ่งแยกแยะไว้โดยทั่ว ๆ ไป โดยอาศัยหลักกฎหมายแม่บท An. VIII ปรากฏว่า กฎหมายประสงค์จะสงวนให้อำนาจแก่ศาลดังกล่าวเพื่อพิจารณาคดี ซึ่งกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป ก็คือในเรื่อง

ก. งานโยธา หมายถึง การก่อสร้าง จัดการ หรือซ่อมแซม อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้สำหรับงานที่เป็นบริการสาธารณะ และดำเนินการโดยนิติบุคคล เช่น เทศบาล เขต (จังหวัด) ฯลฯ

ข. วิถีทางคมนาคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งถนนของชาติและของท้องถิ่น ทางรถไฟ แม่น้ำ คลอง ท่าเรือ ฝั่งทะเล อากาศ ฯลฯ)

ค. การเรียกร้องเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ง. การเรียกร้องในเรื่องภาษีโดยตรง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษีรายได้) เท่าที่เกี่ยวกับภาษีต่าง ๆ นั้น คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวข้องด้วยโดยทั่ว ๆ ไปนั้น เกี่ยวกับเรื่องการเรียกร้องของผู้เสียภาษีในเรื่องเก็บภาษีและการร้องทุกข์ในเมื่อมีการโต้เถียงว่าคำนวณภาษีผิด ไม่เป็นการถูกต้องหรือคำนวณภาษีเกินอย่างใดอย่างหนึ่ง

จ. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับโรงงานที่เป็นอันตราย ผิดสุขลักษณะ หรือไม่เหมาะสม ฯลฯ

ฉ. การเรียกร้องในกรณีแห่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาประจำท้องถิ่นเล็ก ๆ บางแห่ง และสมาชิกหอการค้าด้วย

ช. ฯลฯ (กล่าวคือ เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในวงการปกครองฝรั่งเศสโดยเฉพาะ และไม่เป็นที่สนใจของประเทศอื่น ๆ)

การอุทธรณ์ คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นนั้น อาจอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดได้ภายในสองเดือน (เว้นแต่ในเรื่องเกี่ยวแก่การบัญชีให้ยื่นต่อศาลการบัญชี (Court of Accounts) ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นสูงเช่นกัน มีความชำนาญในเรื่องการเงิน)

การยื่นคดีต่อศาลปกครอง ตามระเบียบแล้ว การดำเนินกระบวนพิจารณาต้องทำเป็นหนังสือ หมายถึงบันทึกของโจทก์ บันทึกตอบของจำเลย

ว่า ตามระเบียบแล้ว คู่กรณีไม่จำต้องมาศาล และอาจไม่ต้องมีการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจา การโต้เถียงถูกจำกัดให้อยู่ในประเด็นที่กล่าวไว้ในบันทึก แม้ว่าจะมีความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์ของศาลปกครองอย่างไรก็ตาม ผลดีของวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (การเสียค่าใช้จ่ายน้อย ความรวดเร็ว) ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่ว ๆ ไป

ศาลปกครองชั้นสูงสุด (Conseil d' Etat) ย้อนหลังไปถึง ค.ศ. ๑๘๐๖ ภายใต้ชื่อปัจจุบันและเป็นอย่างองค์กรทั่วไป และได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมาย ฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๗๒

กล่าวทั่ว ๆ ไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ขอให้คำข้างหน้าเป็นคำแปลของ Conseil d' Etat หรือ Council of State เพราะมีหน้าที่เกี่ยวกับศาลปกครอง ฯลฯ) ประกอบด้วยประธานนายหนึ่ง กรรมการสามัญ ๓๕ นาย และกรรมการวิสามัญ ๒๑ นาย (แต่งตั้งและถอดถอนโดยกฤษฎีกา) ซึ่งในจำนวนนี้ ๙ นายมีหน้าที่ในเรื่องการศาล "maitres des repuêtes" ๓๗ นาย (ชื่อสมัยเก่าหมายถึงกรรมการชั้นที่สอง ซึ่งมีสิทธิออกเสียงจำกัด) auditors ชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ (รองกรรมการ) (ปกติเป็นผู้ที่มีอายุน้อย แต่ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่ช่วยเหลือการงานของกรรมการและเป็นผู้ซึ่งหวังว่าจะดำเนินงานในด้านการปกครอง)

มีส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียกว่า แผนกชั่วคราว (Temporary Section) ซึ่งได้ตั้งขึ้นเมื่อปี ๑๘๘๘ ทั้งนี้ ก็เพราะจำนวนคดีที่ได้เสนอให้ศาลพิจารณาได้เพิ่มมากขึ้นทุกที (มีประธานหนึ่งนาย กรรมการสี่นาย ฯลฯ) ตามปกติ คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือเรื่องภาษีโดยตรงถูกเสนอมายังแผนกชั่วคราวนี้ ซึ่งตามความจริงแล้วก็กลายเป็นแผนกถาวรไป

ศาลปกครองสูงสุด อาจเป็นศาลปกครองชั้นต้นสำหรับคดีทั้งปวง ซึ่งไม่หมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ ว่าให้อยู่ในขอบอำนาจของศาลปกครองศาลใดศาลหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายบางคนมีความเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นนั้น อาจพิจารณาพิพากษาได้เพียงแต่เรื่องซึ่งมีกฎหมายระบุไว้ว่าให้อยู่ในขอบอำนาจ

ความเห็นอันแรกนี้ได้เป็นที่แพร่หลายทั่ว ๆ ไป ความเห็นอันที่สองนั้นเป็นความเห็นที่ลดอำนาจของศาลสูงสุดลงบ้าง โดยให้พิจารณาพิพากษาเฉพาะแต่เรื่องสำคัญ ๆ เช่น

การร้องทุกข์ ให้ยกเลิกการกระทำอันหนึ่งอันใดที่ฝ่ายปกครองได้กระทำขึ้น ซึ่งการยกเลิกเช่นนั้นอาศัยหลักที่มีการดำเนินการผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานไม่มีอำนาจ (ตามกฎหมาย) การแย่งชิงอำนาจโดยเจ้าพนักงาน (Usurpation of Power) การละเลยพิธีการสำคัญ การฝ่าฝืนกฎหมาย ฯลฯ (การกระทำที่ถูกยกเลิกไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจขึ้นแทนที่ได้)

การร้องทุกข์ (recourse) โดยศาลใด ๆ (แม้แต่ศาลยุติธรรม) ในเรื่องการตีความกฤษฎีกาของประมุขแห่งรัฐ

การร้องทุกข์คัดค้านการวินิจฉัยทางปกครอง ซึ่งถูกตั้งรังเกียจเนื่องจากเจ้าพนักงานปฏิบัติงานเกินอำนาจที่ตนมีอยู่ การสอบสวนกรณีทั้งหลายที่เกิดขึ้นในคดีเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในบางท้องที่ ซึ่งกฎหมายระบุไว้ ฯลฯ)

ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ ศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอุทธรณ์ทั้งหลายที่อุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะได้มีกฎหมายระบุไว้ว่า คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด ศาลสูงสุดอาจพิพากษายืนหรือยกเลิกคำวินิจฉัยนั้นก็ได้ และในกรณีที่มีการยกเลิกคำ

วินิจฉัยของศาลสูงสุดให้เป็นที่สุด อย่างไรก็ดี ศาลสูงสุดจะเพียงแต่ยกเลิกคำวินิจฉัยนั้นและส่งคู่ความกลับไปยังศาลปกครองชั้นต้นก็อาจทำได้

ทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา (Cassation Court) (ลบล้างคำวินิจฉัย) (สำหรับกรณีที่ไม่มีอำนาจ ฝ่าฝืนแบบแผน ใช้อำนาจในทางที่ผิด) ศาลปกครองสูงสุดอาจปฏิบัติการเกี่ยวกับ

ก. คำวินิจฉัยบางอันของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือตีความกฎหมายผิด แต่อาจใช้อำนาจนี้ได้เพียงแต่ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้

ข. คำวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งโดยปกติไม่อาจอุทธรณ์คัดค้านได้ นอกจากจะอ้างว่าไม่มีอำนาจหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด

ค. การขัดกันระหว่างศาลปกครองด้วยกันเองในเรื่องอำนาจของศาลนั้น ๆ

คดีที่เสนอไปให้ศาลสูงสุดนั้น ต้องเสนอภายในสองเดือนนับแต่วันได้ประกาศคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น ตามปกติการดำเนินการต้องทำเป็นหนังสือ คำร้องขอ (request) นั้น ให้เสนอต่อเลขาธิการ และต้องมีทนายสำหรับศาลสูงสุดช่วยเหลือ ประธานให้อำนาจผู้เรียกร้อง (claimant) ที่จะเรียกจำเลยมาได้ กรรมการนายหนึ่งจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แถลงคดี จำเลยเสนอบันทึกที่ระบุข้อต่อสู้ต่อผู้เรียกร้อง รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะถูกร้องขอให้ ๆ ความเห็น ศาลอาจสั่งให้สอบสวนผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ ได้ ผู้แถลงคดีจะอ่านรายงานของตนเสนอต่อศาลพร้อมทั้งเสนอคำวินิจฉัย ข้าหลวงของรัฐบาล (Government Commissioner) (ผู้แทน) จะถูกเชิญให้มาให้ความเห็น คู่ความและข้าหลวงจะโต้คดีกัน ณ ที่พิจารณาโดยเปิดเผย การ

ห้องสมุด
สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา

ดำเนินกระบวนพิจารณาทั้งหลายนี้เป็นไปด้วยการเสียค่าใช้จ่ายน้อยและรวดเร็ว และคำวินิจฉัยก็มีผลเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

การขัดกัน โดยที่มีศาลยุติธรรมและศาลปกครองอยู่ด้วยกัน จึงจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎไว้ใช้บังคับในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งการขัดกันระหว่างศาลสองชนิดนี้ จะเป็นด้วยเพราะว่าศาลทั้งสองนี้ต่างก็เรียกว่าตนมีอำนาจ (การขัดกันในทางปฏิฐาน) หรือเพราะเหตุว่าศาลทั้งสองนี้ต่างปฏิเสธความมีอำนาจของตน และเห็นว่าคดีนั้นอยู่ภายในของอำนาจของศาลอีกชนิดหนึ่ง (การขัดกันในทางนิเษธ) ก็ตาม การขัดกันจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายศาลปกครองถือว่าคดีที่เสนอต่อศาลยุติธรรมนั้น เป็นคดี (อยู่ในอำนาจ) ของศาล (ปกครอง) ของตนเอง ผลก็คือศาลยุติธรรมนั้นจำต้องเลื่อน (การพิจารณา) คดีนั้นไปจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยในเรื่องการขัดกันนั้น เจ้าพนักงานฝ่ายศาลปกครองจะเสนอบันทึกไปยังศาล (ยุติธรรม) โดยทางอัยการ ถ้าศาล (ยุติธรรม) ยอมรับว่าตนไม่มีอำนาจแล้วการขัดกันก็เป็นอันสิ้นสุดลง ถ้าศาล (ยุติธรรม) ไม่ยอมรับ เจ้าพนักงานฝ่ายศาลปกครองจะออกประกาศ (Arrété) เรื่องการขัดกันนี้ภายใน ๑๕ วัน ซึ่งก่อให้เกิดความจำเป็นแก่ศาลยุติธรรมที่ต้องเลื่อน (การพิจารณา) คดีออกไป

ความจำเป็นที่จะต้องป้องกันการโต้เถียงกันอย่างไม่มีที่สิ้นสุดระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองนี้ทำให้ผู้ตรากฎหมายฝรั่งเศสจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น (ศาลสำหรับพิจารณาการขัดกัน) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกา ๓ นาย ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Cassation) ๓ นาย และอีก ๔ นายซึ่งสมาชิกอื่นๆ ของศาลนี้เป็นผู้เลือกขึ้นมา มีข้าหลวงของรัฐบาลสองนายเป็นผู้ให้ความเห็นของรัฐบาล

ห้องสมุด
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ ต้องมีกรรมการ (นั่งพิจารณา) อย่างน้อย ๕ นาย จึงจะเป็นองค์คณะ (จัดระเบียบขึ้นใหม่โดยกฎหมายปี ๑๘๗๒)

การดำเนินกระบวนพิจารณามีดังต่อไปนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะแต่งตั้งผู้แถลง (Reporter) ขึ้นนายหนึ่ง รัฐมนตรีจะเสนอข้อสังเกตของตนภายใน ๑๕ วัน และผู้แถลงจะต้องเสนอบันทึกของตนเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลาอีก ๒๐ วัน และในที่สุดส่งบันทึกนั้นไปยังข้าหลวงของรัฐบาล การพิจารณาคดีกระทำโดยเปิดเผย และคู่ความมีสิทธิที่จะเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา ถ้ากรณีการขัดกันนั้นได้ถูกปัดโดยไม่มีหลักฐานดีพอแล้ว ศาลยุติธรรมก็จะดำเนินการพิจารณาคดีนั้นต่อไป มิฉะนั้นในทางตรงกันข้าม ศาลยุติธรรมก็จะต้องจำหน่ายคดีไปอย่างเด็ดขาด

การคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลสำหรับพิจารณาการขัดกันนี้ไม่อาจทำได้.

เบลเยี่ยม

หลังจากได้จัดตั้งราชอาณาจักรเบลเยี่ยม (ปี ค.ศ. ๑๘๓๐) ขึ้นแล้ว บรรดาผู้ตรากฎหมายของรัฐใหม่นี้ก็ได้เอนเอียงไปในทางที่จะดำเนินตามนโยบายอังกฤษที่ดำหนิการจัดตั้งศาลปกครอง ได้จัดตั้งองค์การ (bodies) ขึ้นหลายองค์การ มีหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับบรรดาข้อโต้เถียงทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับสาขาต่าง ๆ ของการปกครอง เช่น "คณะกรรมการเหมืองแร่" (Council of Mines) สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ (ปี ค.ศ. ๑๘๓๗) การร้องคัดค้านในการที่สิทธิเลือกตั้งถูกละเมิด การทหารอาสาสมัคร (กองทหารประจำท้องถิ่น) ภาษี (ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม) ฯลฯ การร้องทุกข์ทางการปกครองต่อเจ้าพนักงานชั้นสูงฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นการเพียงพอ พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิที่จะ

ยกเลิกคำวินิจฉัยของเทศบาลทั้งหลาย โดยทรงออกประกาศ (Arrété) ชี้แจงว่าเป็นการนอกเหนืออำนาจของเทศบาลนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายเบลเยี่ยมหลายนายได้โต้แย้งว่า การบำบัดที่กล่าวข้างต้นไม่สามารถครอบคลุมไปถึงคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจบริหาร (Public Power) ได้ทั่วถึง เพราะว่ามีอยู่หลายคดีที่ศาลยุติธรรมเองได้แสดงออกมาว่า ไม่มีอำนาจ (ที่จะพิจารณา) ในเมื่อผู้มีอำนาจบริหารนั้นเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งอยู่ในกรณีพิพาทนั้น นักกฎหมายของรัฐบาลไม่ยอมรับระบบฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. ๑๙๑๑) ตามคำพิพากษาของศาลสูงสุดใน ค.ศ. ๑๙๒๐ ก็ได้เห็นเป็นการเพียงพอที่จะแสดงว่า ถ้าผู้มีอำนาจบริหารละเมิดสิทธิทางแพ่งของเอกชนคนหนึ่งคนใดแล้วศาลยุติธรรมก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจและจะให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ได้เกิดขึ้นก็ได้ หลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นการก้าวหน้าอันสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ผู้สนับสนุนศาลปกครองทั้งหลายยังหาได้พอใจไม่และได้โต้แย้งว่า ยังมีปัญหาที่ยังมิได้แก้ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางปกครองอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำนอกเหนืออำนาจหรือใช้อำนาจในทางที่ผิดซึ่งมิได้มีทางแก้แต่อย่างไร (ค.ศ. ๑๙๒๐ ถึง ๑๙๓๐) สำหรับทางแก้นั้น ผู้สนับสนุนเหล่านี้ได้เรียกร้องให้ใช้ระบบที่คล้ายกับของฝรั่งเศส และได้มีการเสนอร่างกฎหมายในเรื่องนี้หลายฉบับด้วยกัน รัฐบาลก็มิได้คัดค้านการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) อย่างจริงจัง เป็นแต่ตั้งข้อรังเกียจที่จะให้อำนาจทางตุลาการแก่องค์กรใหม่นี้ หรือที่จะอนุญาตให้องค์กรนี้สั่งยกเลิกการกระทำหรือข้อบังคับทั้งหลายในทางปกครอง

ในที่สุด กฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ก็ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะวินิจฉัยโดยทำเป็นคำพิพากษาในเรื่องที่มีการร้องทุกข์เพื่อให้มีการยกเลิกการกระทำหรือข้อบังคับทั้งหลายในทางปกครองในกรณีที่เป็นการกระทำหรือเป็นข้อบังคับที่นอกเหนืออำนาจได้ และได้มีกฤษฎีกาอีกหลายฉบับที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้สมบูรณ์ขึ้น (เช่น กฤษฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาซึ่งต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร การสอบสวน ฯลฯ) แต่ข้อแตกต่างอันสำคัญระหว่างระบบของเบลเยี่ยมและระบบของฝรั่งเศสนั้น ก็คือ ระบบของเบลเยี่ยมนั้นยึดมั่นอยู่ในหลักเอกภาพของเขตอำนาจศาลในส่วนที่เกี่ยวกับศาลชั้นต้น.

บราซิล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ได้มีขึ้นในสมัยราชาธิปไตยสมัยเก่า (ค.ศ. ๑๘๒๒) แต่ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยสาธารณรัฐเพราะเป็นสิ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพระมหากษัตริย์ และการปกครองของพระองค์ แม้ว่าความคิดเห็นทางการเมืองจะเป็นอย่างไรก็ตาม นักกฎหมายหลายท่านเสียดายคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีบทบัญญัติบางบทในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ประสงค์จะขจัดความไม่เท่าเทียมกันของคณะกรรมการ (Council) เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจ (Economic Council) เป็นต้น แต่ผลก็คือว่าศาลปกครองมิได้เกิดขึ้น คงมีแต่ศาลยุติธรรมเท่านั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในลักษณะที่ว่า การกระทำหรือข้อวินิจฉัยในทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ปัญหาที่ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แต่ไม่ใช่

พฤติการณ์แห่งคดีที่อยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยของศาลยุติธรรม (ระบบนี้ให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาว่ามีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือไม่)

มีข้อยกเว้นบางประการที่ถอนอำนาจการพิจารณาคดีบางเรื่อง ซึ่งมีลักษณะในทางปกครองไปจากศาลยุติธรรม เช่น กฎหมายกรรมการ กฎหมายเลือกตั้ง อัตราของกิจการบริหารสาธารณะ ฯ ล ฯ)

เดนมาร์ค

ไม่มีศาลปกครอง รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๒๐ บัญญัติว่า "ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีทั้งปวงที่เกี่ยวกับการจำกัดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย"

อย่างไรก็ดี มีบางอย่างที่ทางฝ่ายปกครองเป็นตุลาการ อันถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังที่ทำกันมาในประเทศอังกฤษด้วย และได้ระบุไว้อย่างรอบคอบ แม้ในกรณีข้อยกเว้นเหล่านี้ศาลยุติธรรมก็มิจำต้องถูกตัดอำนาจที่มีอยู่ตามปกติ ว่าตามหลักศาลยุติธรรมก็ทรงไว้ซึ่งอำนาจอยู่เสมอที่จะพิจารณาและแสดงว่าได้มีการไร้อำนาจ ผิดแบบแผน ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง (แต่ไม่ใช่การฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องการปกครอง)

ในเรื่องการกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลยุติธรรมจะพิจารณาพิพากษาในเมื่อคู่ความร้องขอ (รวมทั้งฝ่ายปกครอง) ถ้าต้องการให้มีการลงโทษเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน ศาลยุติธรรมมีอำนาจยกเลิกการกระทำอันหนึ่งอันใดที่ศาลนั้นแสดงว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสั่งให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองทั้งหลายปฏิบัติการตามหน้าที่ของตนให้ครบถ้วน

อียิปต์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยการเรียนแบบมาจากกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อ "คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร และของข้าราชการจากการกระทำอันมิชอบของรัฐบาล" นโยบายอันนี้ต้องการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอิสระจากรัฐบาล

คณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ประกอบด้วยประธานนายหนึ่ง รองประธานสองนายและกรรมการ (ไม่มีการถอดถอน) ซึ่งมีจำนวนมากน้อยสุดแต่งบประมาณจะอำนวย อาจแต่งตั้งบุคคลอื่น ๆ นอกจากกรรมการเพิ่มเติมขึ้นอีกได้ กรรมการนั้นคัดเลือกมาจากผู้พิพากษาไม่มีข้าหลวงของรัฐบาล (Commissioners of the Government)

แผนก (Sections) ต่าง ๆ ของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้มีศาลสำหรับพิจารณาข้อพิพาทในทางปกครองศาลหนึ่ง (Court of administrative disputes) รวมอยู่ด้วย การประชุมใหญ่อาจมีขึ้นโดยกรรมการทั้งหมดร่วมด้วยก็ได้

ศาลนี้มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตปกครองทั่วประเทศ ศาลมีอำนาจให้ค่าทดแทน และมีอำนาจที่จะยกเลิกการกระทำทางการปกครองได้ด้วย (แต่ไม่มีการตีความเช่นในประเทศฝรั่งเศส) คำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดเว้นแต่จะมีการพิจารณาใหม่ (revision)

อีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งรัฐอียิปต์ มิได้เป็นตุลาการวินิจฉัยทุกเรื่อง (คดี) หากแต่วินิจฉัยเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดไว้โดยจำกัดรวมทั้ง (ก) ข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง (ข) คำร้องทุกข์ของข้าราชการ

เกี่ยวกับเงินเดือน บำนาญ เบี้ยเลี้ยง การไล่ออก ปลดออก เลื่อนชั้น และการลงโทษทางวินัย (ค) คำร้องทุกข์ของเอกชนหรือขององค์กร (bodies) เพื่อให้มีการยกเลิกคำวินิจฉัยชั้นที่สุดในทางปกครอง (ง) ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองอนุมัติ (การสัมปทาน งานสาธารณะ การจัดสนองสินค้า) (จ) คำร้องทุกข์ในเรื่องใช้อำนาจในทางไม่ชอบ

คำวินิจฉัยซึ่งเสนอมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณานั้น อาจเกี่ยวกับกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายหรือเกี่ยวกับหลักทั่ว ๆ ไปก็ได้

อังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ ไม่มีองค์กรอะไรที่เหมือนกับศาลปกครองดังที่มีอยู่ในบางประเทศบนภาคพื้นยุโรป (ดู Dicey: Law of the Constitution) ทั้งนี้ ยอมรับกันทั่วๆ ไปว่าหลักการอย่างไม่มีปัญหา (หลักการที่ไม่อาจเกิดมีปัญหาขึ้นได้)

อย่างไรก็ดี อันที่จริงนั้นบางทีนโยบายนี้ก็มิใช่เด็ดขาดไปเสียทีเดียว ประการแรกตามที่นักวิจารณ์รุ่นหลัง ๆ ได้สังเกต น่าจะไม่ถูกต้องที่จะกล่าวว่าไม่มีกฎหมายปกครองอังกฤษ กฎหมายนี้มีอยู่โดยประกอบขึ้นด้วยบรรดาบทกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวกับการปกครองราชอาณาจักร แต่นี่เป็นปัญหาทั่ว ๆ ไปซึ่งไม่เกี่ยวกับศาลปกครอง

ประการที่สอง ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญ และรู้สึกไม่สู้เต็มใจอยู่เสมอที่จะรับเอาหลักการแห่งการแบ่งแยกอำนาจ (Separations of Powers) ซึ่งครอบงำกฎหมายภาคพื้นยุโรป นักกฎหมายอังกฤษเกรงอยู่เสมอว่า ศาลปกครองจะทำให้ไม่ได้รับหลักประกันอย่างที่มีอยู่ในศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีความเอนเอียงอยู่บ้างที่จะจัดตั้ง "คณะกรรมการ" (boards) ขึ้นในกรณีที่มีข้อพิพาทในทางกฎหมายเกิดขึ้นจากกฎหมายเทคนิคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง โดยให้ประกอบด้วยข้าราชการซึ่งที่จริงก็มีอำนาจดังเช่นผู้พิพากษาและให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ (ตัวอย่าง เช่น กรรมาธิการสำหรับพิจารณาความเสียหายจากการอุตสาหกรรมในกรณีเกิดอุบัติเหตุแก่คนงาน (Industrial Injuries Commission) โดยให้มีอุทธรณ์ไปยังกรรมาธิการแพทย์ได้ (Medical Commission) คณะกรรมาธิการประกันภัยแห่งชาติ (National Insurance Commission) ในกรณีที่เกี่ยวกับการประกันสังคม (ไม่มีการอุทธรณ์) การว่างงาน ฯลฯ

นี่แสดงให้เห็นความเอนเอียงอย่างปราศจากข้อสงสัยที่จะจัดตั้งองค์กรในทางปกครอง (Administrative bodies) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีขึ้น ทั้งนี้ มิใช่ให้เป็นระบบการทั่วไป แต่ตั้งขึ้นเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเป็นครั้งคราวโดยกฎหมายจำเพาะ คดีเหล่านี้น่าจะเกิดมีขึ้นบ่อย ๆเนื่องจากกฎหมายสมัยใหม่ทั้งหลายจัดให้มีความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับราษฎรในเรื่องการปกครอง การเศรษฐกิจ การคุ้มครองคนงาน บำนาญ การประกันสังคม ฯลฯ

เยอรมันนี

ระบบศาลปกครองได้จัดให้มีขึ้นในครึ่งหลังของศตวรรษที่แล้ว และก็ได้จัดตั้งศาลสูงสุดอิสระขึ้น ศาลล่างได้ติดต่อกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด และเรื่อง (คดี) ทั้งหลายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้นก็ได้มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะ แต่ราวปี ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐ

ทั้งหลายซึ่งประกอบเป็นประเทศเยอรมันนีขึ้นนั้น ก็ได้ยอมรับการขยายอำนาจของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม นโยบาย "การกระทำของรัฐบาล" (Acts of Government) อันเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปนั้นยังคงมีอิทธิพลมากอยู่ในประเทศเยอรมันนี ทั้งนี้ หมายความว่ามีการกระทำบางอย่างของรัฐบาล ซึ่งว่าตามหลักแล้วเป็นการกระทำเกี่ยวกับความปลอดภัยของรัฐซึ่งรัฐบาลไม่ต้องรับผิดในการกระทำนั้น และเป็นการกระทำที่ไม่อาจยกเลิกเปลี่ยนแปลง หรือแม้แต่จะคัดค้านในศาลได้ ผลก็คือว่ามีการกระทำอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งอยู่นอกเหนือเขตอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญไวมาร์ (ค.ศ. ๑๙๑๙) ได้ขยายอำนาจของศาล และอนุญาตให้เข้าทำการเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐบาลได้ (ส่วนใหญ่สำหรับความเสียหาย) ทั้งนี้เป็นผลให้มีความนิยมอย่างเสรีในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (เช่นการกระทำของประมุขแห่งไรช์ (Reich) เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยและความเรียบร้อยของประชาชน) อันที่จริง นโยบายนี้ได้รับอันตรายอย่างหนักจากระบอบรวบรวมอำนาจ (Totalitarian regime) และถึงกับถูกงดใช้ (ค.ศ. ๑๙๔๕) ต่อมาภายหลังได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก (กฤษฎีกา ๒ ฉบับว่าด้วยเขตอำนาจของศาล) การกระทำทั้งปวงของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจรัฐการนั้นอาจถูกฟ้องร้องได้ในเมื่อราษฎรคนหนึ่งคนใดร้องเรียนว่าเป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือเจ้าพนักงานปกครองตีความหมายเกี่ยวกับอำนาจของตนผิด แต่ปัญหาที่น่ารำคาญเกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลก็ยังคงชงักอยู่ แต่ละ (ภาคของประเทศ) ก็ดูเหมือนมีศาล (ตุลาการ) รัฐธรรมนูญ (Constitution Tribunal) ของตน

กรีซ

การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ในประเทศกรีซนั้นย้อนหลังไปถึงปี ค.ศ. ๑๘๓๓ ความประสงค์ก็คือ เพื่อ "ให้มีการหารือกันในปัญหาสำคัญ ๆ ของรัฐและเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครอง (Contentieux)" นโยบายอันสุดท้ายนั้นได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๑๑ และทางปฏิบัติในการจัดตั้งก็ได้กระทำโดยกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๒๘ ภายใต้อิทธิพลของระบบฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๒๗ และกฎหมายพิเศษปี ค.ศ. ๑๙๒๘ ก็ได้ยืนยันนโยบายอันนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการสามัญ ๒๑ นาย แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ๑๐ ปี และนอกจากนี้ก็มีกรรมการวิสามัญซึ่งคัดเลือกมาจากข้าราชการที่ดีที่สุด กรรมการเหล่านี้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง รวมทั้งประธาน รองประธาน ๒ นาย Maitres des Requêtes ๑๔ นาย ทำหน้าที่เป็นผู้แถลง ฯ ล ฯ (เมื่อไม่นานมานี้กรรมการวิสามัญได้ถูกยุบเลิกไป) ไม่มีข้าหลวงของรัฐบาล (Commissioners of the Government)

คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นศาลปกครองสูงสุด

อำนาจทางตุลาการ (ของคณะกรรมการกฤษฎีกา) คือ

๑. พิจารณาพิพากษา (ไม่มีการอุทธรณ์) คดีพิพาทในทางปกครอง (Contentieux) ซึ่งอยู่ภายในอำนาจตามกฎหมายพิเศษ และการร้องทุกข์คัดค้านศาลปกครอง (Administrative Tribunal) ทั้งหลาย

๒. เพิกถอนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานปกครอง ซึ่งหมายถึงการควบคุมการกระทำในทางปกครองทั่วไป คำร้องทุกข์อาจได้รับผลเช่นเดียวกัน

๓. มีเขตอำนาจเหนือข้าราชการฝ่ายปกครองโดยให้หลักประกันต่อการกระทำทางวินัยที่ผิด และดำรงไว้ซึ่งสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการ

๔. รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งหลาย

คณะกรรมการกฤษฎีกานี้แบ่งออกเป็นหลายแผนก แต่อาจมีการประชุมใหม่ได้ในบางกรณี

คดีปกครองซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะแล้ว คงอยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม ในคณะกรรมการกฤษฎีกาเองการดำเนินกระบวนพิจารณาก็ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและคู่ความทั้ง ๒ ฝ่ายก็มีสิทธิเท่าเทียมกันดังในศาลยุติธรรมธรรมดา

ศาลปกครองซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นศาลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจาณาปัญหาในทางปกครองบางอย่าง หรือที่เกี่ยวกับองค์การบางองค์การ นอกจากนี้แล้วศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจที่พิจารณาปัญหาในทางปกครองซึ่งมิได้สงวนไว้ให้องค์กร (bodies) จำเพาะเป็นผู้วินิจฉัย (เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ)

คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยและลบล้างคำพิพากษาในกรณี

ก. ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือการไร้อำนาจของศาลปกครอง

ข. ส่วนประกอบของศาล (ปกครอง) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. ฝ่าฝืนการดำเนินกระบวนพิจารณาอย่างสำคัญ

ง. ตีความกฎหมายผิด หรือใช้กฎหมายผิด

จ. คำพิพากษาในคดีเรื่องเดียวกันขัดกันเอง

มีศาลพิจารณาการขัดกัน (Tribunal des Confiicts) เหมือนกับของฝรั่งเศส ประกอบด้วยผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมสูงสุด และกรรมการกฤษฎีกาโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน.

อิตาลี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศอิตาลีเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ ก่อนถึงสมัยนั้นการรวบรวมชนชาติต้องกระทำให้สำเร็จเป็นลำดับ และยังทำการปฏิรูปกฎหมายปกครองเป็นส่วนรวมไม่ได้

ระบบของอิตาเลียนยึดถือหลักเอกภาพของอำนาจศาล ไม่เข้าไปแตะต้องเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิพาทกับฝ่ายปกครอง (ไม่มีศาลปกครองแม้ว่าเป็นคดีซึ่งคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองก็ดี)

แต่ผลประโยชน์พิเศษของรัฐนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้คุ้มครอง (ค.ศ. ๑๘๘๙) อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ได้ขยายให้กว้างขวางขึ้นเป็นลำดับ (ค.ศ. ๑๙๐๗ และ ๑๙๒๓)

ศาลยุติธรรมยังคงรักษาเขตอำนาจปกติของตนอยู่ในคดีที่เกี่ยวกับสิทธิสาธารณะหรือสิทธิส่วนตัวของราษฎร แต่ศาลปกครองไม่เพียงแต่มีอำนาจทำการ (พิจารณา) ในคดีที่มอบหมายให้เป็นพิเศษเท่านั้น ยังมีอำนาจทำการ (พิจารณา) ในปัญหาที่เกี่ยวกับการได้เสีย (questions of interest) อีกด้วย (ไม่เกี่ยวกับสิทธิ) ศาลปกครองเท่านั้นที่จะให้ยกเลิกการกระทำในทางปกครอง มิใช่ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจเพียงแต่จะพิจารณาให้ค่าเสียหายเท่านั้น

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาอิตาเลียนมิได้มีกว้างขวางไปกว่าอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการนี้อาจเพิกถอนการกระทำซึ่งมิชอบด้วยกฎหมายได้ และเฉพาะในกรณีพิเศษเป็นพิเศษอาจให้มีการกระทำแทนการกระทำที่ถูกเพิกถอนไปนั้นได้ คณะกรรม-

การกฤษฎีกาเป็นเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างเจ้าพนักงานปกครองกับศาลยุติธรรมซึ่งได้เพิกถอนการกระทำที่เจ้าพนักงานปกครองนั้นได้กระทำอีกด้วย เพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งเพิกถอนของศาลยุติธรรม คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานปกครอง บางเรื่องกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแสดงได้ว่าเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและอาจเพิกถอนการกระทำนั้นเสียได้ (การอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเมื่อถูกปฏิเสธไม่ยอมให้ตั้ง การอนุมัติข้อบังคับทั้งหลาย ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับลูกหนี้เกี่ยวกับเงินกู้สาธารณะ ฯลฯ)

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิรูปใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สุดได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นขึ้น คณะกรรมการของจังหวัด (Provincial Council) ที่กล่าวข้างต้นนี้ยังทำการ (พิจารณา) สำหรับเรื่องซึ่งได้รับมอบหมายอยู่ชั่วขณะหนึ่ง (การให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการในการเรียกร้องค่าเสียหายตามฐานะของตน ข้อบังคับฉุกเฉินเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ออก ฯลฯ) เรื่องเหล่านี้ได้ขยายออกไปมาก

คำอธิบายข้างบนนี้ก็เพื่อให้เข้าใจระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในประเทศอิตาลี

ในกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดกล่าวว่า การกระทำในทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กล่าวอ้างอาจไปพึ่งศาลยุติธรรมโดยตรง หรือหาทางแก้ไขในทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ทว่าการกระทำนั้นต้องเป็นการเด็ดขาด (กล่าวคือ เมื่อไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ขึ้นไปยังข้าราชการ

ฝ่ายปกครองที่สูงขึ้นไปกว่านี้อีกได้) เหตุของการไม่ชอบด้วยกฎหมายคือ การไม่มีอำนาจ การใช้อำนาจในทางมิชอบ การฝ่าฝืนกฎหมายและความเป็นธรรม (equity)

การร้องทุกข์ในทางปกครองนั้นให้เสนอไปยังประมุขแห่งสาธารณรัฐ แต่ก็มีคณะกรรมการปกครอง (Administrative Councils) สำหรับจังหวัดเหมือนกันที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องบางเรื่อง และก็อาจเสนอคดีไปยังคณะกรรมการจังหวัดนี้ได้ (เผื่อเลือก) ทั้งนี้ หมายความว่า การจำกัดอำนาจของคณะกรรมการเหล่านี้ให้ผล คือว่า เรื่องใดซึ่งมิได้มอบหมายให้คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจพิจารณาโดยเฉพาะแล้วก็อยู่ในอำนาจ (พิจารณา) ของคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ในตัว

คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยประธานหนึ่งนาย รองประธานหลายนาย กรรมการ (รัฐบาลเลือกขึ้นมาครึ่งหนึ่ง) ผู้แถลง ฯลฯ ผู้-พิพากษาอาวุโสสูงเป็นประธาน ทั้งนี้ (กรรมการกฤษฎีกา) มีเอกสิทธิบางประการที่ไม่อาจถูกถอดถอนได้ (ในอิตาลีมีองค์กรหนึ่งที่ชื่อว่า Council of Prefecture) อีกด้วย แต่เป็นเพียงองค์กรพิเศษในเรื่องการบัญชี หรือการรับผิดชอบในท้องถิ่นของคณะกรรมการ หรือการประชาสงเคราะห์ (administration for welfare) ซึ่งไม่เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับการดำเนินการนั้น " การคัดค้าน " จะต้องกระทำภายใน ๖๐ วัน (สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกา) หรือ ๓๐ วัน (สำหรับคณะกรรมการของจังหวัด) นับแต่เมื่อได้ประกาศคำวินิจฉัยต่อคู่ความ การกระทำที่จะร้องทุกข์ได้นั้นต้องเป็นการกระทำในทางปกครอง ไม่รวมถึงการกระทำในทางการเมืองหรือการกระทำของรัฐบาล และการกระทำซึ่ง

ฝ่ายปกครองได้กระทำขึ้นเป็นการส่วนตัว การร้องทุกข์นี้จะถูกแจ้งไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งและผู้พิพากษา การโต้เถียงกระทำโดยทางวาจา

คดีการขัดกันนั้นอยู่ภายในอำนาจ (พิจารณา) ของศาลฎีกาเสมอ (Court of Cassation ศาลสูงสุด)

ญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๙๐ ได้จัดตั้งอำนาจตุลาการทางปกครองขึ้นในประเทศญี่ปุ่นแตกต่างจากศาลยุติธรรม

ศาลปกครองประกอบด้วยประธานหนึ่งนาย กรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลทั้งหลายผู้ได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศาลหรือการปกครองมาแล้ว ๕ ปี ประธานและกรรมการนี้ไม่อาจถูกถอดถอนได้ ศาลแบ่งแยกออกเป็น ๓ ห้อง (chambers)

ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะปัญหาซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้อยู่ในเขตอำนาจ และจะพิจารณาพิพากษาปัญหาอื่น ๆ แม้ว่าปัญหานั้น ๆ จะเกี่ยวข้องไปถึงปัญหาในทางปกครองก็ไม่ได้ (รัฐธรรมนูญและกฎหมายลักษณะปกครอง) อันที่จริงเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้น ก็คือ ก) เรื่องที่ราษฎรถูกขอร้องให้เสียภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เว้นแต่อากรศุลกากร) ข) การร้องทุกข์คัดค้านการบังคับในเรื่องชำระเงินในทางภาษี ค) การอนุญาตหรือปฏิเสธไม่ให้ประกอบอาชีพบางอย่าง ง) ปัญหาเกี่ยวกับการประปาและงานโยธาทั้งหลาย จ) การกำหนดเขตระหว่างที่ดินสาธารณสมบัติและที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนตัว

ศาลปกครองไม่อาจวินิจฉัยให้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้องทุกข์ได้ การให้ค่าเสียหายนี้เป็นเรื่องทางกฎหมายแพ่ง แต่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยในกรณีค่าเสียหายซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนจะต้องจ่ายให้แก่รัฐ

ในกรณีอันเป็นที่สงสัย ศาลปกครองนั่นเองจะวินิจฉัยว่าตนเองมีอำนาจหรือไม่ แต่ก็เป็นการแน่ว่าการนี้อาจก่อให้เกิดขัดกันกับศาลอื่น (โดยเฉพาะศาลยุติธรรม) และในกรณีเช่นนี้ คณะองคมนตรี (พระเจ้าจักรพรรดิ์) ก็จะเป็นผู้วินิจฉัยการขัดกันทั้งหลายนี้

การดำเนินกระบวนพิจารณาก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับการดำเนินกระบวนพิจารณาในคดีแพ่ง (การเรียกร้อง คำพิพากษา การประวิงให้ชักช้า) แต่ผู้ร้องเรียนก็มีสิทธิที่จะเลือกเพื่อเสนอคดี (เรื่อง) ของตนไปยังรัฐมนตรีหรือไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร้องจะไปพึ่งศาลปกครองอีกไม่ได้ การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองนั้นปกติทำเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้พิพากษาจะดำเนินคดีแทนคู่ความซึ่งเสนอคดีนั้นเข้ามา ศาลปกครองจะเลื่อนคดีไปถ้ามีการดำเนินกระบวนพิจารณาบางอย่างอยู่ในระหว่างศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาข้อพิพาทในคดีนั้น และจะต้องรอฟังคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อน

เนเทอร์แลนด์

ความเห็นของนักกฎหมายชาวเนเทอร์แลนด์ในเรื่องคำพิพากษาในคดีปกครองนั้น ในประการแรกถูกจำกัดขอบเขตในคำนิยามของอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๑๕ ระบบนี้ได้ก่อตั้งขึ้นอย่างมั่นคงจนกระทั่งไม่มีการก้าวหน้าเป็นเวลานาน ในเรื่องการยอม

รับให้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย เมื่อความเสียหายนั้นก่อให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นแก่ผู้มีอำนาจทางปกครอง ฝ่ายปกครองคงเป็นผู้พิพากษาเอาเองแต่ผู้เดียวในเรื่องข้อพิพาทของตนเองซึ่งเกิดกับราษฎร จนถึงตอนกลางของศตวรรษที่ ๑๙ ก็ปรากฏขึ้นอย่างเสียไม่ได้ซึ่งความคิดเห็นในเรื่องการศาลปกครองพิเศษนี้

ในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ ผู้สนับสนุนให้มีศาลปกครองเหล่านี้ได้ยอมรับเอาบทบัญญัติเพิ่มเข้าไปในรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขว่า "ให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ขึ้นคณะหนึ่ง ส่วนประกอบและอำนาจของคณะกรรมการนี้จะได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย พระมหากษัตริย์เป็นประธานของคณะกรรมการนี้ และทรงแต่งตั้งสมาชิกแห่งคณะกรรมการนี้" ได้มีกฎหมายออกมาโดยบริบูรณ์ในปี ค.ศ. ๑๘๖๑—๑๘๖๒ และต่อมาภายหลังก็ได้มีกฤษฎีกาฉบับหนึ่งว่าด้วยรายละเอียดขององค์กรนี้ ซึ่งดำเนินตามหลักการศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสอย่างที่เห็นได้ชัด

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ส่วนใหญ่ก็คือการให้คำแนะนำในร่างกฎหมายหรือร่างกฤษฎีกาทั้งปวง แต่มีแผนกพิเศษอยู่แผนกหนึ่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครอง คณะกรรมการนี้จะต้องให้คำแนะนำในกรณีพิพาททั้งหลายซึ่งพระมหากษัตริย์ (the Crown) จะได้ทรงวินิจฉัย

นับแต่สมัยนั้นเป็นต้นมา หลักการข้างบนนี้ก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปโดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ซึ่งได้ให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้ "กฎหมายอาจมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการพิจารณาพิพากษากรณีพิพาทในทางกฎหมายได้"

ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ (Royal Commission) ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อรายงานต่อรัฐบาลซึ่งปัญหาในเรื่องศาลปกครอง (ค.ศ. ๑๘๙๑) แต่ครั้งนั้นคณะกรรมาธิการได้แสดงตนอย่างเห็นได้ชัดว่าชอบระบบของเยอรมันในเรื่องให้มีการระบุรายละเอียดของกรณีพิพาทในทางกฎหมายไว้มากกว่า อันที่จริงในประเทศเนเทอร์แลนด์ได้มีข้อโต้เถียงกันในทางเทคนิคระหว่างผู้สนับสนุนระบบของฝรั่งเศสกับผู้สนับสนุนระบบของเยอรมันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัญหาสำคัญ ๆ เช่น " การใช้อำนาจในทางที่ผิดความรับผิดในทางแพ่งของฝ่ายปกครอง และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี " แต่ในศตวรรษนี้ การศึกษากฎหมายปกครองของบรรดานักกฎหมายและศาสตราจารย์ชาวเนเทอร์แลนด์ทั้งหลาย กับทั้งบรรดานักวิทยาศาสตร์ผู้คงแก่เรียนที่มีชื่อเสียงเป็นที่นับถือโดยทั่วไป ต่างก็ได้แสดงความเอนเอียงไปในทางให้จัดให้มีกฎหมายปกครองเป็นอิสระต่างหากจากอิทธิพลของฝรั่งเศสและเยอรมัน.

นอร์เวย์

แม้ว่ารัฐธรรมนูญนอร์เวย์จะได้ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ประการก็ตาม หลักการก็คือศาลยุติธรรมอาจเพิกถอนการกระทำในทางปกครองเสียได้ในเมื่อเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ศาลยุติธรรมเหล่านี้มีอำนาจที่จะพิจารณาการกระทำของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือสมบูรณ์หรือไม่ ศาลยุติธรรมนี้สามารถควบคุมคำวินิจฉัยในทางปกครองเพื่อที่จะทราบว่าไม่เป็นการผิดแบบ (การละเว้นไม่รับคำแนะนำของเจ้าพนักงาน การเตรียมคำวินิจฉัยตามกฎหมาย

การขาดรากฐานทางกฎหมายในการนิติบัญญัติ ฯ ล ฯ) ในประเทศนอร์เวย์ไม่มีศาลปกครองหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) แต่อย่างไร

โปรตุเกส

ได้มีระบบองค์กรปกครองเป็นไปตามแบบฝรั่งเศส โดยแบ่งแยกคดีออกเป็นคดีทางศาลและคดีปกครองย้อนหลังไปถึงปี ค.ศ. ๑๘๓๔ ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๔๕ และได้ปรับปรุงกันใหม่ในปี ค.ศ. ๑๘๗๐ และในที่สุดก็ได้มีศาลปกครองสูงสุดขึ้นมาแทน ศาลปกครองของโปรตุเกสดำเนินตามแบบของฝรั่งเศสในหลักสำคัญ ๆ บางประการ เช่น ความคิดเห็นในเรื่องบริการสาธารณะ เงื่อนไขในการร้องทุกข์ และวิถีทางที่จะร้องทุกข์

ต่อมา นักกฎหมายชาวโปรตุเกสได้อ้างอิงระบบที่สันนิบาตชาติได้สนับสนุนขึ้นมาโดยเฉพาะ

เสปญ

ได้มีคณะกรรมาธิการประจำ (Permanent Royal Council) เพื่อพิจารณาเรื่องทั้งหลายในทางปกครองมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์สมัยเก่า (ค.ศ. ๑๕๒๖) การวินิจฉัยคดีนั้นสงวนไว้ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในสมัยที่ฝรั่งเศสรุกราน (ต้นศตวรรษที่ ๑๙) คณะกรรมการกฤษฎีกาสมัยเก่า (Old Council of State) ได้เลิกล้มไป และได้มีคณะ

กรรมการกฤษฎีกาใหม่ขึ้นมาแทนที่ ซึ่งรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งระบอบฝรั่งเศส คณะกรรมการกฤษฎีกาใหม่ได้เลียนแบบองค์กรของฝรั่งเศส ทั้งนี้ก็โดยที่พระมหากษัตริย์สเปญองค์ใหม่เป็นพระอนุชาของพระเจ้านโปเลียน ผู้ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นในประเทศฝรั่งเศส มีจำนวนกรรมการและแผนกต่าง ๆ อย่างเดียวกัน มีอำนาจอย่างเดียวกัน มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองอย่างเดียวกัน ฯ ล ฯ

นโยบายของฝรั่งเศสได้มีอยู่ในสเปญชั่วคราวเท่านั้น องค์กรสเปญสมัยใหม่ (Cortes) ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาสมัยใหม่ขึ้น (ค.ศ. ๑๘๑๒) วัตถุประสงค์ก็เพื่อกลับไปใช้หลักการแบบเดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐมนตรีได้เสนอเรื่องทั้งหลายในทางปกครองไปยังคณะกรรมการนี้ เพื่อที่จะใช้หลักการที่รู้กันอยู่ทั่วไปอันเป็นธรรมเนียมของคณะกรรมการนี้ และหลักการอันหนึ่งของหลักการเหล่านี้ก็คือ กล่าวโดยทั่วๆ ไป "ในเรื่องสำคัญ ๆ" แล้ว จะต้องปรึกษาคณะกรรมการนี้ พระมหากษัตริย์เป็นประธาน และคณะกรรมการนี้เป็นเพียงคณะที่ปรึกษาเท่านั้น

นับแต่สมัยนั้นมา วิวัฒนาการของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เป็นไปด้วยการพยายามอยู่ช้านานที่จะทำให้หลักการต่าง ๆ ของระบบเดิมกลมกลืนกันกับระบบใหม่ซึ่งได้มีการปฏิรูปขึ้นมา และหลักการ ๒ ประการนี้เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ง่ายในนโยบายทั้งหมดในสมัยนั้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ระบบของฝรั่งเศสจึงได้แพร่หลาย หรือในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้เลิกล้มไปและมีคณะกรรมาธิการ (Royal Council) ขึ้นมาแทนที่ (ค.ศ. ๑๘๔๕) ได้มีการปรับปรุงกันอีกในปี ค.ศ. ๑๘๖๐ และคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังมีอำนาจที่จะพิจารณากรณีพิพาทในทางปกครอง

องค์กรปัจจุบันนี้ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๔๐ และปี ค.ศ. ๑๙๔๔ (มีประธาน ๑ นาย กรรมการ ๖ นาย ซึ่งแต่งตั้งและถอดถอนได้โดยเสรี) งานขององค์กรนี้ก็คือให้คำปรึกษาในเรื่องที่รัฐบาลเสนอขึ้นมา นโยบายมีอยู่ว่า คณะกรรมการนี้เป็นองค์กรที่ปรึกษาสูงสุดในเรื่องของรัฐบาลและของการปกครอง ข้าราชการชั้นสูงสุด (ทางการเมือง ทางศาล ทางการทหาร ทางการทูต ทางพระ ฯลฯ) เป็นสมาชิกแห่งคณะกรรมการนี้โดยสิทธิหรือโดยรัฐบาลเลือกขึ้นมาอย่างใดอย่างหนึ่ง คณะกรรมการประจำ (Permanent Council) ประกอบด้วยประธานและกรรมการ (ไม่อาจถอดถอนได้) แต่งตั้งโดยประมุขของรัฐจากบรรดาข้าราชการ (นอกประจำการ) ชั้นสูง มีคณะผู้แถลง (Body of Repórters) คณะหนึ่ง คณะกรรมการนี้แบ่งออกเป็น ๗ แผนก แต่ละแผนกมีหัวหน้าผู้แถลงคนหนึ่ง

อำนาจของคณะกรรมการนี้รวมทั้งอำนาจในการพิจารณากรณีพิพาทในทางปกครอง (สัญญาที่ทำกับรัฐรวมทั้งการเพิกถอนสัญญานั้น การตีความและการปฏิบัติการตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การขัดกันระหว่างอำนาจศาลต่าง ๆ คดีการปกครองภายใน ฯลฯ) นอกจากนี้ ประมุขของรัฐหรือรัฐมนตรีอาจเสนอเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เห็นสมควรไปยังคณะกรรมการนี้ คณะกรรมการนี้อาจเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบการปกครองได้

กฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๔ ได้จัดตั้งการร้องทุกข์ใหม่ขึ้นเรียกว่า "การร้องทุกข์เพื่อการแก้ไข" ("recourse for reperation") ซึ่งสำหรับการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้คำแนะนำเพื่อประกอบการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี เรื่องที่จัดทำเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้หลักประกันแก่ข้าราชการ ดังนี้ก็เท่ากับว่าให้อำนาจในการพิจารณา (ไม่มีอำนาจวินิจฉัย) แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยปริยาย

สวิตเซอร์แลนด์

ศาลแห่งสหพันธ์เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาคดีปกครอง (ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นศาลยุติธรรมสูงสุด ศาลสูง ฯ ล ฯ)

ศาลนี้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำร้องทุกข์คัดค้านสิ่งใด ๆ (แม้แต่กฎหมาย) ที่ขัดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (สหพันธ์หรือส่วนกลาง)

การกระทำในทางปกครอง อาจเพิกถอนเสียได้ถ้าเป็นการกระทำที่ปราศจากเหตุผลหรือไม่ให้ความยุติธรรม (สำหรับในกรณีหลังนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อไม่มีทางแก้อีกแล้ว)

นอกจากนี้ กฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๒๘ ยังได้กำหนดคดีบางคดีที่ศาลแห่งสหพันธ์จะพิจารณาพิพากษาได้เอง (เช่นการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับภาษีผิด การจดทะเบียนพาณิชย์ การฝากเงินในรูปประกันสังคม สิทธิบัตร การผูกขาดแอลกอฮอล์และดินปืน การไปรษณีย์และโทรเลข ฯ ล ฯ) และรวมทั้งข้อพิพาทในทางการเงินซึ่งเป็นผลให้มีการเรียกร้องโดยสมาพันธ์หรือต่อสมาพันธ์ จำนวนคดีมีมาก

อนึ่ง ในบางมณฑล (เบอร์น เวเลส ฯ ล ฯ) ก็มีศาลปกครอง แต่ศาลยุติธรรมก็ยังคงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยกรณีพิพาทในทางปกครองซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งไม่กว้างขวางนัก

ตุรกี

มีคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะหนึ่ง (Council of State) ซึ่งส่วนใหญ่ได้ตั้งขึ้นโดยเลียนแบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ความลำบากอยู่ที่ความยึงใหญ่อันไม่อาจโต้แย้งได้ของกฎหมายอิสลาม ในศตวรรษที่แล้วได้มีความ

พยายามที่จะจัดเอากฎหมายอิสลามกับระบบของยุโรปเข้าไว้ด้วยกัน จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๘๖๘ ได้ตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นคณะหนึ่งโดยส่วนใหญ่ให้เป็นองค์กรที่ปรึกษา คณะกรรมการนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติ นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๒๔ ความเอนเอียงของรัฐบาลสาธารณรัฐได้ทำให้การดัดแปลงแก้ไขเอากฎหมายต่างประเทศมาใช้อย่างจริงจังนั้นง่ายเข้า และในเวลาเดียวกันนั้น ประมวลกฎหมายใหม่ ๆ ก็ได้ถูกตราขึ้นมาหลายฉบับ ตามแบบอย่างของต่างประเทศ

ในสมัยสาธารณรัฐนี้ นักกฎหมายได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นอีก โดยเป็นเรื่องเทคนิคและจำเป็นจริง ๆ เนื่องจากมีการขัดกันในกฎหมายหลายฉบับ และการที่งดการดำเนินคดีเสียหลายคดีเนื่องจากการปฏิวัติต่อมา รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๒๔ (มาตรา ๕๑) กล่าวว่า "ให้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่เกี่ยวด้วยการระงับคดีและข้อพิพาทในทางปกครอง.....และปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายพิเศษกำหนดไว้เกี่ยวกับคณะกรรมการนี้ หรือที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดไว้"

คณะกรรมการกฤษฎีกานี้ (กฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๓๑, ๑๙๓๘ และ ๑๙๔๖) อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี (มี ๖ แผนก แต่ละแผนกมีประธานหนึ่งนาย กรรมการสี่นาย และมีประธานใหญ่ (First President) เพิ่มเข้าอีกหนึ่งนาย) มีข้าหลวงใหญ่ของรัฐบาลหนึ่งนายและบุคคลอื่น ๆ อีก ๙ นายซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นของรัฐบาล คณะกรรมการมีการประชุมทั่วไปและการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณากรณีพิพาท ข้าราชการหนุ่ม ๆ รองลงมา (พนักงานตรวจเงิน)

ผู้ช่วย (assesseurs) ฯลฯ มีหน้าที่ช่วยเหลือกรรมการในการพิจารณาคดี เงื่อนไขของการบรรจุ (ข้าราชการประจำคณะกรรมการนี้) ค่อนข้าง

จะเข้มงวด ทั้งนี้ เพื่อรักษาสมรรถภาพขององค์กรนี้ ประธานแผนกต่าง ๆ รัฐสภาเป็นผู้เลือกจากบรรดาผู้มีความรู้หรือข้าราชการ (นอกราชการ) ชั้นสูง ความชำนาญและวัย (ของผู้รับเลือก) จะถูกนำขึ้นมาพิจารณาด้วย กรรมการเหล่านี้จะให้ออกได้ก็แต่โดยคะแนนเสียงของรัฐสภา

หน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องอำนาจศาลทางปกครองนั้น คือ แนะนำในการทำสัญญาซึ่งรัฐบาลเป็นคู่สัญญา และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนี้ ดังนั้น คณะกรรมการนี้จึงเป็นศาลปกครองเพียงแค่นั้น

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (Statue of the Council of State (ข้อ ๒๒) บัญญัติว่า "ในการประชุมใหญ่เพื่อพิจาณากรณีพิพาท (contentieux) แผนกต่าง ๆ มีอำนาจและมีคุณลักษณะเป็นศาลอิสระไม่ถูกควบคุมโดยรัฐสภา ฯ ล ฯ

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีการวมถึงการพิจารณาคำร้องทุกข์เพื่อให้เพิกถอนการกระทำทั้งหลายในทางปกครอง และคำร้องทุกข์เรื่องเขตอำนาจของศาล (ค่าสินไหมทดแทนในกรณีการกระทำในทางปกครอง, สัญญา มีศาลเพื่อพิจารณาการขัดกัน (ระหว่างศาล) เหมือนกับของฝรั่งเศส (ประกอบด้วยกรรมการและผู้พิพากษาของศาลสูงสุด)

การเพิกถอนการกระทำในทางปกครองอาจทำได้ในกรณีที่มีการใช้อำนาจในทางมิชอบ ใช้อำนาจผิด .กระทำผิดแบบ ผิดวัตถุประสงค์ ฯ ล ฯ ความรับผิดชอบของรัฐมีอยู่ในคดีต่าง ๆ ชนิดนี้

การดำเนินกระบวนพิจารณานั้นใช้ง่าย ๆ และไม่จำเป็นที่จะต้องใช้อย่างเดียวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาในทางแพ่ง

สหรัฐอเมริกา

จนกระทั่งถึงสงครามกลางเมือง (Civil War) เป็นต้นมา ในระบบกฎหมายได้รู้จักกันแต่เพียงศาลยุติธรรมเท่านั้น และได้เห็นกันว่าเป็นหลักประกันเพียงพอแก่ราษฎร แต่ต่อมาภายหลังนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๐ รัฐสภาได้ยอมรับที่จะให้อำนาจการควบคุมการกฎหมายแก่องค์กรบางองค์กร (มีคณะกรรมาธิการว่าด้วยการค้าระหว่างมลรัฐ คณะกรรมาธิการว่าด้วยการสื่อสารของสหพันธ์ คณะกรรมการการบินพลเรือน ฯลฯ) นอกจากนี้เพื่อช่วยเหลือศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีทางปกครอง ได้ให้มีผู้แทนของรัฐบาล (Representative of the Government) ขึ้น โดยมีหน้าที่ให้ความกระจ่างแก่ศาลในเรื่องความยุ่งยากของคดีปกครอง และมีอิสระพอที่จะสนับสนุนข้อเรียกร้องของโจทก์ได้ถ้าเห็นว่าโจทก์เป็นฝ่ายถูก ได้มีการวิวัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับ จนได้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ (Federal Administrative Procedure Act) ซึ่งเป็นการช่วยเหลือในท้องถิ่น โดยมีการเกี่ยวข้องกับนโยบายของ "โลกเก่า" อย่างน้อยมาก อันที่จริงการศาลในทางปกครองได้เป็นวัตถุประสงค์ของฝ่ายค้านอย่างรุนแรงอยู่หลายปี และเพื่อที่จะรับหลักการนี้ ความเอนเอียงในเรื่องนี้ เมื่อเร็ว ๆ นี้ก็ได้เป็นไปอย่างระมัดระวัง และโดยถูกบังคับในเมื่อจะเสนอว่าหลักการนี้จะส่งเสริมให้การพิจารณาคดีในทางปกครองเที่ยงธรรม และเป็นแบบเดียวกันมากขึ้น วิธีพิจารณาก็เสียค่าใช้จ่ายน้อยและรวดเร็ว ทั้งเป็นการมีประโยชน์ที่จะศึกษาเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ข้อสำคัญก็คือว่าการปฏิรูปอำนาจศาลในทางปกครอง รวมทั้งศาลปกครองด้วยนั้น ได้ถูกแนะนำเสนอไว้ในร่างกฎหมายที่ได้เสนอต่อรัฐสภา (ค.ศ. ๑๙๒๙ ถึง ๑๙๓๘) แต่ก็ยังคงถูกตั้งข้อรังเกียจอยู่ จนกระทั่งประธานาธิบดีได้ออกเสียงให้ระงับร่างกฎหมายปฏิรูปอันนี้เสีย (ค.ศ. ๑๙๔๐) รัฐบัญญัติที่ออกมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งได้ถูกแก้ไขหลายครั้ง และได้นำเอาข้อโต้เถียง

ต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณานั้น จึงเป็นกฎหมายที่สุขุมรอบคอบ และได้จำกัดขอบเขตเพียงแต่ปฏิรูปการดำเนินคดีเท่านั้น

อย่างน้อยรัฐบัญญัติปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ก็มีอาณาประโยชน์ที่นำเอาหลักเกณฑ์แบบเดียวกันมาใช้ในงานด้านปกครองทั้งหลาย และได้จัดให้มีการเผยแพร่ซึ่งระเบียบการพิจารณาในทางปกครอง นอกจากนี้ ในรัฐบัญญัตินั้นยังได้มีกล่าวถึงอำนาจวินิจฉัยของรัฐการทั้งหลาย ซึ่งมีลักษณะเสมือนอำนาจตุลาการ (หลักเกณฑ์ของหลักประกันผลประโยชน์ของเอกชน วิธีดำเนินการและหลักของการวินิจฉัย การร้องทุกข์) ผู้พิจารณา (the hearing, examiners) (ไม่ใช่ผู้พิพากษาซึ่งจะเห็นได้ตามชื่อของเขา) ข้าราชการทั้งหลายได้ร้องเรียนว่า วิธีการอย่างใหม่นี้เพิ่มงานให้แก่พวกเขามากขึ้น และทั้งค่าใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้นอีกด้วย ข้าราชการเหล่านี้ไม่พร้อมที่จะยอมรับว่าเป็นผลดีแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป และเป็นหลักประกันแก่ราษฎรเพิ่มขึ้นอีก

บทบัญญัติของรัฐบัญญัติสหพันธ์ยังมีที่ไม่แน่นอนอยู่บ้าง เช่น ในเรื่องหลักสำคัญของการร้องทุกข์ต่อศาล ผู้อ่านรัฐบัญญัติทราบแต่เพียงว่าจะมีการร้องทุกข์ใด ๆ ไม่ได้ ในกรณีที่ "การกระทำในทางปกครองนั้นกฎหมายได้ปล่อยให้เป็นดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง...." ผลที่เกิดขึ้นในภายหลังก็คือไม่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ในข้อนี้ และการร้องทุกข์ต่อศาลยุติธรรมก็คงทำต่อไปอย่างเช่นเป็นอยู่ โดยมีอำนาจอันประจักษ์แจ้งปฏิบัติการกับคดีปกครองซึ่งเรารู้จัก และเรียกกันในประเทศอื่นว่าข้อโต้เถียงทางปกครอง (ข้อพิพาทในทางกฎหมาย) ที่เป็นไปได้เช่นนี้ก็โดยข้อเท็จจริงที่ว่า ขอบเขตอำนาจของศาลยุติธรรมใน (การพิจารณา) คดีปกครองในสหรัฐอเมริกานั้นได้มาจากคำวินิจฉัยของศาลนั้น ๆ เอง หาใช่มาจากกฎหมายไม่.

ส่วนที่ ๒
ทั่วไป

จากการค้นคว้าที่กล่าวมาในส่วนที่ ๑ แล้วนั้น อาจเห็นได้ว่า สถาบันอำนาจ ระเบียบของศาลปกครองนั้น แตกต่างกันอย่างมากในประเทศต่างๆ ข้อสังเกตต่อไปนี้ได้เสนอขึ้นมาเพื่อชักนำบทเรียนสำคัญๆ ซึ่งได้จากการพิจารณาเปรียบเทียบ เผื่อหากว่าจะมีองค์กรชนิดนี้ขึ้นบ้างในประเทศไทย แล้วก็จะได้ใช้เป็นประโยชน์ เป็นการปฏิบัติและไม่เป็นการโต้แย้งในส่วนสำคัญกับมาตรฐานและหลักปฏิบัติของกฎหมายที่เรายอมรับ

เพื่อที่จะรู้สึกคุณค่าอันเที่ยงธรรมของการปฏิรูปในทางปกครอง จะต้องระลึกว่าการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่สำคัญของการปฏิรูปนี้อยู่ที่นี่ คือว่า รัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนเช่นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลในประเทศ ทั้งนี้ เป็นการกลับหลักเก่าซึ่งเกือบจะเป็นที่รับกันอยู่ทั่วไป (ก่อนที่พระเจ้านโปเลียนที่ ๑ จะทำการปฏิรูป) ว่ารัฐอยู่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์ตรงข้ามกับราษฎร ข้าราชการ หรือหุ้นส่วนบริษัท ฯลฯ การร้องทุกข์คัดค้านรัฐจะถูกปฏิเสธหรือเป็นการไม่สมบูรณ์และไม่มีวิธีการร้องทุกข์ องค์กรบางองค์กรซึ่งเรียกกันว่า Royal Councils, King's Councils ฯลฯ ได้มีอยู่ในประเทศเก่าๆ (เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปญ โปรตุเกส ฯลฯ) แต่องค์กรเหล่านี้ได้ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์โดยพระมหากษัตริย์ เพื่อถวายคำแนะนำต่อพระองค์ เพื่อให้ได้ปกครองประเทศให้ถูกต้อง (Royal Council ของสเปญเป็นต้น ซึ่งถอยหลังไปถึงศตวรรษที่ ๑๖)

การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น เนื่องมาจากการริเริ่มของพระเจ้านโปเลียน คณะกรรมการนี้ได้รับอำนาจอันกว้างขวางโดยทันที เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเรียกกันมาตั้งแต่สมัยนั้นว่า "Administrative Contieux" ซึ่งเป็นคำภาษาฝรั่งเศสที่ใช้กันแพร่หลาย หมายถึงข้อพิพาทในทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อเรียกคืนมาซึ่งสิทธิของราษฎรที่ถูกริดรอนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนี้ อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสไม่อาจหาพบได้ในกฎหมายพิเศษ ซึ่งรวมบทบัญญัติไว้เป็นพวกเดียวกัน เหตุผลก็คือว่า ในระยะเวลาศตวรรษครึ่งอำนาจของศาลปกครองรวมทั้งของศาลสูงสุด (คณะกรรมการกฤษฎีกา Council of State) ได้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายและกฤษฎีกาต่าง ๆ และที่ได้อำนาจนี้มาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็มี โดยระบุว่า อะไรอยู่ภายในอำนาจทาง (ศาล) ปกครองหรือไม่ (เช่นในเรื่องการเพิกถอนการกระทำในทางปกครองเป็นต้น) ดังนั้นจึงได้มีการโต้เถียงกันในทางกฎหมายมากหลาย ถ้าเราจะจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นโดยเทียบเคียงกับระบบฝรั่งเศสแล้ว เราจะต้องตัดรายละเอียดออกอย่างมากมาย (โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจของศาลปกครองสูงสุด) และเอาแต่เพียงหลักใหญ่ ๆ ขององค์กรเท่านั้น ซึ่งยังจะต้องทำให้ชัดเจน สมบูรณ์ หรือแก้ไขอีกหลายประการ แต่ก็เป็นอย่างที่ศาสตราจารย์ Narinox ศาสตราจารย์ผู้สามารถชาวเบลเยี่ยม ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการศาลยุติธรรมกับการศาลปกครองใน ค.ศ. ๑๙๑๑ ได้กล่าว

ว่า " ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจปกครองได้จัดระเบียบไว้อย่างกว้างและปลอดภัยกว่าในประเทศอื่น ๆ "

อีกประการหนึ่ง ตามที่ได้แสดงไว้ในส่วนที่ ๑ แล้ว เป็นที่น่าสนใจที่จะสังเกตว่า ระบบอังกฤษนั้นได้มีบางประเทศเลียนแบบเอาไปใช้ เพราะว่าอาจถือเป็นแบบอย่างที่เป็นประโยชน์สำหรับประเทศที่ยังไม่ได้เตรียมพร้อมที่จะรับไว้ทั้งตุ้น (enbloc) ซึ่งระบบศาลปกครองเหมือนกับของฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านั้นและมีเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ที่ต่างก็เอนเอียงไปในทางที่จะรับว่าองค์กรในทางปกครองนั้น มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และแก้ไขคำสั่งของเจ้าพนักงานปกครอง

๑. ข้อแรกจะต้องวินิจฉัยในเรื่องหลักการก็คือว่า นอกจากมีศาลยุติธรรมธรรมดาแล้ว ควรจะยอมรับนโยบายเพื่อจัดตั้งศาลอื่น ๆ ขึ้นโดยให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับคดีจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง ซึ่งในโอกาสต่อไปจะได้ถูกถอนออกมาเสียจากศาลยุติธรรม เท่าที่เห็นมาแล้ว บางประเทศก็ถือเอาหลักการนี้เป็นนโยบายสำคัญ แต่บางประเทศก็คัดค้านหลักการนี้อย่างแข็งขัน เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาดูว่า ในสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันนี้ การปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้ความคุ้มครองแก่ราษฎร เกี่ยวกับการปกครองและให้ต่อสู้อำนาจของรัฐได้นั้นถึงเวลาแล้วหรือ และจะดำเนินการไปโดยไม่ก่อความยากลำบากแก่กลไกของทางบริหารละหรือ

๒. ในประเทศที่ยอมรับการแบ่งแยกประเภทของศาลออกเป็น ๒ ประเภท (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) นั้น มิใช่จำที่จะต้องหมายความว่า นโยบายอันนี้จะทำให้มีระบบที่กว้างขวางและสมบูรณ์ดังที่มีอยู่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้ริเริ่ม และเป็นแบบอย่างของการศาลทางปกครอง

ได้เห็นแล้วว่า บางประเทศไม่เต็มใจเลยที่จะจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นขึ้นคู่ไปกับศาลยุติธรรมชั้นต้น ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นยังคงให้มีศาลยุติธรรมอยู่อย่างไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือเกือบไม่ได้เปลี่ยนแปลงเลย แต่ประเทศเหล่านี้มักจะพอใจแต่เพียงนำเอาระบบอำนาจการตัดสินอุทธรณ์หรือการพิจารณาใหม่ (revision) ของศาลปกครองสูงสุด (ซึ่งตามหลักเรียกว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา Council of State) มาใช้ ซึ่งศาลนี้มีอำนาจเหนือคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมเท่าที่เกี่ยวกับเรื่อง (คดี) ทางปกครอง

๓. แม้แต่ในประเทศที่มีระบบศาลปกครองชั้นต้นอยู่ ตามปกติคดีที่จะเสนอไปยังศาลปกครองชั้นต้นนี้ถูกกำหนดหรือระบุจำกัดไว้ หลักข้อนี้ก็มีอยู่แม้แต่ในประเทศฝรั่งเศส และได้ขยายนำไปใช้กับอำนาจของศาลสูงสุด (คณะกรรมการกฤษฎีกา Council of State) เองด้วย ฉะนั้นนโยบายนี้ก่อให้เกิดระบบยืดหยุ่นได้ ซึ่งมิได้หมายความเลยว่าจะโอนคดีทั้งหมดโดยไม่เลือกไปให้ศาลปกครองแม้ว่าจะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองก็ตาม เป็นแต่จำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น (อาจสังเกตได้ว่ามีหลักการเดียวกันในบางประเทศที่มีศาลเอกเทศต่าง ๆ เช่น ศาลพาณิชย์ ศาลสูงการเงิน (ศาลการบัญชี) ฯลฯ)

๔. ที่ศาลยุติธรรม คดีว่าตามหลักหมายถึงข้อพิพาทระหว่างเอกชน ๒ ฝ่าย แต่ในกรณีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองนั้น ปรากฏเสมอ ๆ ว่าราษฎรคัดค้านคำสั่งของฝ่ายปกครองว่าขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นการนอกเหนืออำนาจที่ให้ไว้แก่ข้าราชการ ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงไม่มีอำนาจที่จะกล่าวว่าฝ่ายปกครอง หรือข้าราชการของฝ่ายปกครองผิด เพราะศาลยุติธรรมควรจะถูกห้ามในนามแห่งการแบ่งแยกอำนาจ (in the name of

Separation of Powers) ที่จะเห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองหรือแสดงว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเพิกถอนคำสั่งเหล่านั้น เพราะเป็นคำสั่งที่ผิดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่กรณี แต่อีกทางหนึ่ง ถ้าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจนี้แล้วก็จะมีอะไรบางอย่างขาดไปในงานใช้กฎหมายประจำวันอันสุจริต ด้วยเหตุนี้แหละ บางประเทศถึงได้รับรองศาลปกครองโดยให้อำนาจกระทำการใด ๆ ซึ่งศาลยุติธรรมไม่สามารถทำได้ แม้ว่าเพียงแต่จะให้มีคำสั่งใหม่มาแทนที่คำสั่งที่ได้ถูกเพิกถอนไป เพราะว่าศาลปกครองนี้เองเป็นศาลของอำนาจฝ่ายปกครอง (บริหาร) ทั้งนี้ เป็นการมอบหมายให้ศาลปกครองรับรู้คำวินิจฉัยของข้าราชการซึ่งราษฎรถือว่าล่วงละเมิดสิทธิของตน หรือในกรณีที่ข้าราชการละเลยไม่ให้คำวินิจฉัยหรือให้คำตอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นอันตรายต่อสิทธิ และก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องจากการกระทำนั้น

๔. ในเรื่องสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เช่นผู้รับเหมาก่อสร้าง คนงานเทคนิค ฯลฯ หลักเกณฑ์ข้างบนนี้จะเป็นเหตุให้เห็นข้อแตกต่างกัน

เมื่อวัตถุประสงค์เป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ทั่วไป สาธารณประโยชน์หรือบริการแล้ว ตามปกติก็โต้เถียงไม่ได้ว่า ศาลยุติธรรมคงมีอำนาจแต่เพียงเท่าที่เกี่ยวกับสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองทำขึ้น เช่นสัญญาซื้อขาย เช่าทรัพย์สิน กู้ยืม ฯลฯ อันเป็นข้อตกลงซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างเอกชน (ด้วยกัน) (มีการทุ่มเถียงกันในเรื่องนี้ นักกฎหมายบางคนชอบที่จะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในทั้ง ๒ กรณี) อีกอย่างหนึ่ง ความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์ทั่ว ๆ ไปและส่วนได้เสียของประชาชนทำให้ศาลปกครองมีอำนาจ โดยที่อำนาจของศาลปกครองนั้นเกี่ยวกับเรื่อง

สาธารณะ (Public matter) ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารในเมื่อกระทำการเพื่อการสวัสดิภาพทั่ว ๆ ไป

๖. ไม่ใช่เป็นของแปลกที่จะยอมรับว่า การบริหารประเทศยุ่งยากขึ้นทุกที ข้าราชการขึ้นไปถึงและรวมถึงรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของเอกชนอย่างมากมาย และข้าราชการเหล่านี้อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายและการดำเนินการพิเศษ ซึ่งแตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์หรือทางอาญา คณะผู้พิพากษาซึ่งได้ศึกษาเป็นพิเศษเฉพาะน่าจะมีความรู้และความชำนาญในเรื่องเหล่านี้มากกว่า

(ลงชื่อ) พิชาญ บุลยง

สิงหาคม ๒๔๙๗

ภาคผนวก
เอกสารเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2522*

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

เป็นปีที่ 34 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและกฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า **"พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522"**

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป[1]

---

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534

[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96, ตอนที่ 64 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2522

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510

(3) พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

(4) พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

"หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 62 หรือสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามมาตรา 67 แล้วแต่กรณี

"พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" หมายความว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค แล้วแต่กรณี

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ภาค 1
คณะกรรมการกฤษฎีกา

หมวด 1
บททั่วไป

มาตรา 6 ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 11 และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 28

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปของคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (1) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 40

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

มาตรา 8 ภายใต้บังคับมาตรา 11 วรรคสอง และมาตรา 28 วรรคสอง บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา 9 ให้กรรมการกฤษฎีกาได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 65 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 2
กรรมการร่างกฎหมาย

มาตรา 11 กรรมการร่างกฎหมายนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการร่างกฎหมายโดยตำแหน่ง

มาตรา 12 กรรมการร่างกฎหมายมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ถ้ามีการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายขึ้นอีกในระหว่างที่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

(5) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี และมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

มาตรา 14 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการร่างกฎหมายพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) เป็นบุคคลล้มละลาย

มาตรา 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการร่างกฎหมายประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ ซึ่งคณะหนึ่ง ๆ ต้องมีกรรมการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่าสามคน และในกรณีที่มีปัญหาสำคัญให้กรรมการร่างกฎหมายประชุมปรึกษาหารือกันโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมด

การประชุมของกรรมการร่างกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 15 ทวิ[1] ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ให้กรรมการร่างกฎหมายคำนึงถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้ และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่จะอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมายจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ข้างต้นและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้

มาตรา 16 ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ และระเบียบว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

---

[1] มาตรา 15 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 3

มาตรา 17 กรรมการร่างกฎหมายผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องที่ปรึกษาหารือเรื่องหนึ่งเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวางระเบียบให้กรรมการร่างกฎหมายที่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการร่างกฎหมาย งดการเข้าร่วมปรึกษาหารือในกิจการของกรรมการร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาที่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นอยู่ได้

หมวด 2 ทวิ[1]

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

มาตรา 17 ทวิ ให้มีคณะกรรมการเรียกว่า **"คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย"** ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 11 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการร่างกฎหมายเป็นประธานและกรรมการร่างกฎหมายอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

---

[1] หมวด 2 ทวิ มาตรา 17 ทวิ มาตรา 17 ตรี มาตรา 17 จัตวา มาตรา 17 เบญจ มาตรา 17 ฉ มาตรา 17 สัตต และมาตรา 17 อัฏฐ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 4

ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามสาขาวิชากฎหมายก็ได้

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวาระการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 12 มาใช้บังคับแก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลม

มาตรา 17 ตรี ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษา พิจารณาตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรจะมีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีงบประมาณเพิ่มเติม ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ความในวรรคนี้ไม่ใช้บังคับแก่การพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ถ้าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามสาขาวิชากฎหมาย ให้เสนอต่อคณะกรรมการตามสาขาวิชากฎหมาย

มาตรา 17 จัตวา เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายตามมาตรา 17 ตรี แล้ว ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป โดยจะ

แต่งตั้งผู้วิจัยเพื่อจัดทำรายงานตามที่มอบหมายก็ได้ เพื่อการนี้ ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนหรือให้เงินอุดหนุนแก่การวิจัยตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

ในกรณีมีเหตุอันควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

มาตรา 17 เบญจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามมาตรา 17 ตรี หรือมาตรา 17 จัตวา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดให้มีการวิจัย การสัมมนา หรือการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนตามความเหมาะสมแก่กรณีก็ได้

มาตรา 17 ฉ ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมอบหมายก็ได้

มาตรา 17 สัตต ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการตามมาตรา 17 ฉ มีอำนาจเชิญผู้แทนหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา 17 อัฏฐ ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการตามมาตรา 17 ฉ ได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกรรมการกฤษฎีกา

หมวด 3
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ส่วนที่ 1
สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 18 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม(1)นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตาม

กฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน(2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใด กับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23

มาตรา 21 คำร้องทุกข์ต้อง

(1) มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

(2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์

ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์

(3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(4) ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย

มาตรา 22 คำร้องทุกข์ให้ยื่น ณ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือจะยื่นต่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งคนใด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 65 เพื่อให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ การส่งคำร้องทุกข์ต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำร้องทุกข์อาจส่งไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความร้องทุกข์ตามมาตรา 23 ให้ถือว่าวันที่ส่งคำร้องทุกข์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำร้องทุกข์

ส่วนราชการใดที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะส่งเรื่องร้องทุกข์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยก็ได้

มาตรา 23[1] การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่

---

[1] มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 5

ไม่มีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี

คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่ากรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะหรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 24 คำร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัย จะส่งไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคที่มีเขตอำนาจเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ได้

มาตรา 25 คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยแล้วว่ามิใช่คำร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการจะส่งต่อไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบก็ได้

มาตรา 26 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใดตามมาตรา 7 (2) (ค) ให้บุคคลตามมาตรา 19 มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นได้ตามพระราชบัญญัตินี้ แม้กฎหมายนั้นจะกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดไว้ก็ตาม แต่ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว

การยื่นอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้นำมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 และบทบัญญัติในส่วนที่ 2 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีนี้ให้เป็นที่สุด

มาตรา 27 ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 ได้รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวให้เสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยมิชักช้า

วิธีการร้องขอ และวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ระเบียบดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ส่วนที่ 2
การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 28[1] กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง

มาตรา 29[2] กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นตำแหน่งแล้ว จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

---

[1] มาตรา 28 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 3

[2] มาตรา 29 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 6

แต่งตั้งอีกก็ได้

ในกรณีที่การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจกระทำได้เนื่องจากอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือมีเหตุอย่างอื่น ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วาระดำรงตำแหน่งครบกำหนดในขณะนั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนได้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นใหม่

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 31 วรรคสอง แล้ว ให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยอนุโลม

มาตรา 30 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 31 ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 32 ให้มีการประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 51 และหน้าที่อื่น ๆ อันสมควรได้รับความเห็นหรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตามที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่ง

ที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ในการประชุมใหญ่ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การลงมติให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 33 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีการส่งคำร้องทุกข์และการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยเรื่องอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะ

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

ระเบียบตามวรรคหนึ่งเฉพาะที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ การส่งหนังสือหรือเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อบุคคลภายนอก และการอื่น ๆ ที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องทุกข์ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

อำนาจของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติราชการแทนก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือ

มาตรา 34 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระในความคิดเห็นของตน

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยสี่คน

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามจำนวนที่เห็นสมควร และวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะ ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะ ให้คำนึงถึงประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคนที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะ

ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ หรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

มาตรา 35 คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใด ให้เป็นไปตามความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฝ่ายข้างมากของคณะนั้น

ถ้ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่หรือในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2) (ค) ห้ามมิให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นแย้ง

มาตรา 36 ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้มีเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนแต่ละเรื่อง มีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา 37 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(3) มีหนังสือเรียกให้ผู้ร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีหนังสือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

มาตรา 38 ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า

(1) เรื่องที่พิจารณานั้นไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น แต่ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นหรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีมีปัญหาอันควรแก่การรับไว้พิจารณา จะเสนอเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

(2) มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

มาตรา 39 นอกจากเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้บัญญัติไว้แล้ว ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งคนใดไปปฏิบัติงานช่วยราชการในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเป็นการชั่วคราวได้ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้นั้นก่อน

มาตรา 40 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจวางระเบียบให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปทำหน้าที่ตามมาตรา 7 (1) ร่วมกับกรรมการร่างกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ แต่ทั้งนี้ มิให้มีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการประชุมปรึกษาหารือของกรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่งเกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น

มาตรา 41 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยปกติให้กระทำ ณ สถานที่พิจารณาร้องทุกข์ตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือเพื่อความสะดวกของราษฎรในเขตท้องที่ที่มีการร้องทุกข์เป็นจำนวนมาก หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะสั่งให้มีการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันเวลาใดเป็นการเฉพาะคราวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้กำหนดสถานที่พิจารณาร้องทุกข์และวันเวลาทำการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 42 การเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 43 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เพราะเหตุที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องร้องทุกข์นั้น

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การกระทำใด ๆ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้กระทำไปก่อนมีการสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมเป็นอันสมบูรณ์

มาตรา 44 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควร

มาตรา 45 ในขณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากผู้ร้องทุกข์หรือไม่ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอความเห็นในการดำเนินการพร้อมด้วยเหตุผลไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยให้นายกรัฐมนตรีสั่งการเพื่อบรรเทาทุกข์นั้นตามอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและตามกฎหมายอื่นได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า มาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือรับผิดชอบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ที่จะสั่งการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือตามกฎหมายอื่น จะเสนอไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อแจ้งไปยังบุคคลดังกล่าวนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการเพื่อบรรเทาทุกข์นั้นก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมาตรการหรือวิธีการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้มีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย และเมื่อได้สั่งการไปประการใดหรือในกรณีที่เห็นว่าไม่สมควรสั่งการ ให้แจ้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา 46 ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือนั้นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นเสียจากสารบบบัญชี

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้สั่งจำหน่ายจากสารบบบัญชีตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ร้องทุกข์นั้นจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นคำร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้น

แต่จะแสดงให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

มาตรา 47 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องระบุ

(1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์

(2) เหตุแห่งการร้องทุกข์

(3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์

(4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(5) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา 48 ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(6) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 หรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

มาตรา 48 เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 47 (5) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุ

ผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผล และหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างชัดแจ้ง ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (2) จะต้องระบุด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใด และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่า การมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใด นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนี้ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ เพียงใด

มาตรา 49 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

มาตรา 50 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(2) กำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดนั้น

(3) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการ และความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

ส่วนที่ 3
การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

มาตรา 52 ในเขตท้องที่ใดที่มีการร้องทุกข์มากและเป็นการสมควรให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขึ้นในท้องที่นั้นเป็นการประจำ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด และมีท้องที่อยู่ในเขตอำนาจเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 54 วรรคสองแล้ว ให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยอนุโลม และสำหรับกรณีที่ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเพราะเหตุดำรงตำแหน่งราชการใดที่อยู่ในเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจ ก็ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย

มาตรา 53 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

(1) เป็นผู้มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 30 (1) (2) หรือ (4)

(2) เคยเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือหลายตำแหน่งติดต่อรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญ

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวงรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือเป็นหรือเคยเป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวงรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(6) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(7) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยกว่าหกปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 54 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 55 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในเขตอำนาจ

(2) ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องใดๆตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมาย

(3) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

มาตรา 56 ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 57 ภายใต้บังคับมาตรา 58 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และระเบียบดังกล่าวจะกำหนดมอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีอำนาจออกระเบียบในรายละเอียดใด ๆ ก็ได้

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ดูแล ตรวจตรา และแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ที่อยู่ในเขตอำนาจให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

มาตรา 58 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 34 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 47 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคพิจารณาเป็นการเฉพาะคราวในสถานที่อื่นนอกจากสถานที่พิจารณาโดยปกติตามมาตรา 41 ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบหมายให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้รับผิดชอบตามมาตรา 57 วรรคสอง สั่งการแทนก็ได้

มาตรา 59 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเห็นสมควรมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 หรือเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้วและมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 48 ให้เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบพร้อมทั้งส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยส่งคำอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ตามวรรคสอง หรือในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามีเหตุผลสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้พิจารณาทบทวนความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

มาตรา 60 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีคำวินิจฉัยที่ไม่มีข้อเสนอให้สั่งการตามมาตรา 45 หรือมาตรา 48 ให้เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

มาตรา 61 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ภาค 2
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา 62 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

(3) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(5) ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามมาตรา 67 และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการและวางระเบียบการปฏิบัติราชการของสำนักงานดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับงานธุรการ

(6) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้

(7) วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์

(8) จัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผย

(9)[1] จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(10)[2] จัดให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 63 ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

---

[1] มาตรา 62 (9) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 7

[2] มาตรา 62 (10) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 8

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น(1)

มาตรา 64 ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจากข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการทำสำนวนสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ในการนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหรือเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคปฏิบัติแทนได้

มาตรา 65 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้เป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในเขตท้องที่ที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 66 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือเกี่ยวข้อง

---

(1) มาตรา 63 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 4

กับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยได้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม แต่มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

การแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งต้องมีระยะเวลาครั้งหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีและไม่เกินสามปี

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมอื่นด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 67 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นในท้องที่ใด ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นใดเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีงบประมาณไม่เพียงพอ ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 68 หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีหน้าที่ในการจัดหาสถานที่ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค โดยจัดตั้งขึ้นเป็น"**สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค**"

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้มีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

การแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคและพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้แต่งตั้งจากข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นของหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และต้องได้รับความเห็นชอบของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ภาค 3
บทกำหนดโทษ

มาตรา 69 คำร้องทุกข์ใด ถ้าผู้ร้องทุกข์ปิดผนึกไว้ ให้ถือว่าคำร้องทุกข์นั้นเป็นความลับ ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดเปิดผนึกเพื่อทราบข้อความหรือให้ผู้อื่นทราบข้อความ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสามหมื่นบาท

มาตรา 70 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์หรือต่อบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่มีการร้องทุกข์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

มาตรา 71 ผู้ใดเอาความเท็จมาเสนอเป็นเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นถูกแก่โทษ แจ้งความจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ

หน้าที่ก่อนมีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

มาตรา 72 ผู้ใดในฐานะเป็นพยานจงใจให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในข้อสำคัญอันเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นลุแก่โทษ แจ้งความจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ก่อนมีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

มาตรา 73 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกที่ออกตามมาตรา 37 (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 74[1] ให้กรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

---

[1]มาตรา 74 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 5

แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เป็นกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 75 คำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้เห็นสมควร จะใช้อำนาจตามมาตรา 45 และมาตรา 48 ก็ให้กระทำได้

มาตรา 76 ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจสั่งให้กรรมการร่างกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และให้กรรมการร่างกฎหมายผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายสมภพ โหตระกิตย์

รองนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- 1. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 64 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2522

2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 125 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2522

3. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 146 ฉบับพิเศษ หน้า 11 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2534

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
พ.ศ. 2529

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2529

เป็นปีที่ 41 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า **"พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529"**

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป*

---

* ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 139 วันที่ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2529

มาตรา 3 ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

(ก) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและมิได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล

(ข) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และ

(ค) หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 4 ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกานี้แก่การร้องทุกข์ที่มูลกรณีเกิดขึ้นหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป.ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ "**รัฐวิสาหกิจ**" ได้เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็น "**หน่วยงานของรัฐ**" ตามบทนิยามตามมาตรา 4 การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นก็เพราะกฎหมายมีความมุ่งหมายให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับระดับการพัฒนาระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา บัดนี้ ปรากฏว่ามีกรณีร้องทุกข์(คดีปกครอง)เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจมากขึ้น และคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการและมีประสบการณ์ในเรื่องราวร้องทุกข์(คดีปกครอง)มาแล้วโดยลำดับ สมควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็น "**หน่วยงานของรัฐ**" ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529

---

(1) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

(2) การกีฬาแห่งประเทศไทย

(3) การเคหะแห่งชาติ

(4) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(5) การท่าเรือแห่งประเทศไทย

(6) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

(7) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

(8) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(9) การประปานครหลวง

(10) การประปาส่วนภูมิภาค

(11) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

(12) การไฟฟ้านครหลวง

(13) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(14) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(15) การรถไฟแห่งประเทศไทย

(16) การสื่อสารแห่งประเทศไทย

(17) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

(18) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(19) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(20) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

(21) องค์การเภสัชกรรม

(22) องค์การสะพานปลา

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ว่าด้วย
การยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
พ.ศ. 2522

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า **"ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522"**

ข้อ 2 ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้ยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ข้อ 3 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะมอบฉันทะให้ผู้อื่นร้องทุกข์แทนก็ได้

(1) ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถเขียนหนังสือได้

(2) ผู้ร้องทุกข์เจ็บป่วยไม่สามารถร้องทุกข์ด้วยตนเองได้

(3) ผู้ร้องทุกข์อยู่ในต่างประเทศ

(4) เหตุจำเป็นอย่างอื่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่

ผู้ร้องทุกข์แทนจะต้องอยู่ในฐานะที่จะทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ของผู้มีสิทธิร้องทุกข์

ข้อ 4 คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการดังต่อไปนี้

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

(2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์

(3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์ และในกรณีที่เป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์ไปด้วย

หากผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 จะต้องระบุในคำร้องทุกข์ให้ชัดว่าผู้ร้องทุกข์ประสงค์ให้มีการดำเนินการอย่างใดพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและรีบด่วนในการบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทุกข์โดยชัดแจ้ง

ในกรณียื่นร้องทุกข์แทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องทุกข์เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่อาจเสียหายเพราะการร้องทุกข์ จะขอให้ผู้รับมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทนแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารสำคัญประจำตัวอื่น และเหตุผลที่ต้องมีการร้องทุกข์แทนก็ได้

ข้อ 5 การยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ตามปกติ ให้กระทำได้ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นต่อบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(ค) ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(ง) เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้รับการแต่งตั้งตามความในมาตรา 65 ให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(2) ส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่บุคคลตาม (1) (ข) (ค) และ (ง) เห็นว่าผู้ร้องทุกข์ยังมีความสะดวกตามสมควรที่ผู้ร้องทุกข์จะยื่นคำร้องทุกข์ตาม (1) (ก) หรือ (2) ได้ และไม่มีเหตุขัดข้องอย่างอื่น บุคคลดังกล่าวจะแนะนำให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์ตาม (1) (ก) หรือ (2) ก็ได้

ข้อ 6 ให้ผู้ได้รับคำร้องทุกข์ตามข้อ 5 (1) จัดให้มีการออกใบรับคำร้องทุกข์ให้แก่ผู้ที่ยื่นคำร้องทุกข์ไว้เป็นหลักฐาน

ใบรับคำร้องทุกข์จะต้องมีข้อความแสดงถึงวัน เดือน ปี ที่รับคำร้องทุกข์ และลงลายมือชื่อของผู้รับหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการแทน

ข้อ 7 ในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องทุกข์ต่อบุคคลตามข้อ 5 (1) (ข) (ค) หรือ (ง) ให้บุคคลดังกล่าวรีบส่งหนังสือร้องทุกข์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์โดยปิดผนึกไว้ ให้นำหนังสือที่ปิดผนึกนั้นใส่ซองปิดผนึกไว้อีกชั้นหนึ่งก่อนทำการส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์โดยเปิดผนึก ผู้ที่รับคำร้องทุกข์ไว้จะคัดสำเนาหรือถ่ายภาพเก็บไว้เพื่อเป็นหลักฐานก็ได้

ข้อ 8 คำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการอื่นได้รับและส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความในมาตรา 22 วรรคสาม ให้ถือว่าได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่วันที่ส่วนราชการอื่นนั้นได้รับ

ข้อ 9 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ไม่สามารถทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือได้ อาจแจ้งต่อบุคคลตามข้อ 5 (1) (ก) (ข) และ(ง) ด้วยวาจาก็ได้

ในการนี้ ให้ผู้รับคำร้องทุกข์บันทึกถึงเหตุแห่งความจำเป็นที่ผู้ร้องทุกข์จำต้องแจ้งด้วยวาจาไว้ด้วย หลังจากนั้นให้บันทึกการร้องทุกข์โดยให้มีรายการหรือเอกสารแนบ(ถ้ามี) ตามข้อ 4 พร้อมกับลงลายมือชื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ลายมือชื่อผู้รับคำร้องทุกข์ และวันเดือนปีที่รับคำร้องทุกข์ และให้นำความในข้อ 6 และข้อ 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 10 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์ตามข้อ 5 (2) ข้อ 7 หรือข้อ 8 แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตามสถานที่อยู่ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์ภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และในกรณีที่ยื่นคำร้องทุกข์ต่อบุคคลตามข้อ 5 (1) (ข) (ค) หรือ (ง) ให้แจ้งไปยังผู้รับคำร้องทุกข์เพื่อทราบด้วย

ข้อ 11 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522

(ลงชื่อ) พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2522

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522*

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า **"ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522"**

หมวด 1
บททั่วไป

ข้อ 2 ในระเบียบนี้

"ผู้ร้องทุกข์" หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทนตามระเบียบว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

---

*แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

"หน่วยงานที่รับผิดชอบ" หมายความว่า หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ต้องรับผิดชอบในงานที่มีการร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ซึ่งได้รับหนังสือร้องขอจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ตามระเบียบนี้ ไม่ว่าจะมีการระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้ในคำร้องทุกข์หรือไม่

"คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" หมายความรวมถึงกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

"คำร้องทุกข์" หมายความว่า คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบว่าด้วยการนั้น และหมายความรวมถึงคำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์เดิมโดยมีประเด็นหรือข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ด้วย

"บันทึกตอบ" หมายความว่า บันทึกตามข้อ 13 วรรคหนึ่ง ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบทำขึ้นเพื่อชี้แจงตอบคำร้องทุกข์

"บันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม" หมายความว่า บันทึกตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง ที่ผู้ร้องทุกข์ให้ความเห็นของตนเพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในบันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

"บันทึกตอบเพิ่มเติม" หมายความว่า บันทึกตามข้อ 16 ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบตอบบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมของผู้ร้องทุกข์อีกครั้งหนึ่ง

"บันทึกสรุปสำนวน"[1] หมายความว่า บันทึกสรุปความเห็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จัดทำขึ้นตามข้อ 18

"กรรมการเจ้าของสำนวน" หมายความว่า กรรมการที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมายให้เป็นเจ้าของสำนวนตามข้อ 22

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ข้อ 3 คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นไว้แล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจถอนเสียในเวลาใดก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดก็ได้

เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์แล้ว ให้เลขาธิการสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นและแจ้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบ

ข้อ 4[1] ให้เลขาธิการมีอำนาจวางระเบียบในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบนี้ได้

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำกับการทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

หมวด 2
วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

ข้อ 5[2] เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ให้เลขาธิการมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาสรุปสำนวนเพื่อดำเนินการต่อไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 4

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าคำร้องทุกข์ปรากฏข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่าคำร้องทุกข์ไม่ถูกต้องตามมาตรา 18 วรรคสาม หรือมาตรา 21 เลขาธิการจะสั่งไม่รับคำร้องทุกข์และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วยเหตุผลก็ได้

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ โดยทำเป็นหนังสือส่ง ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเลขาธิการ คำวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นที่สุด

ข้อ 6[1] ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตรวจคำร้องทุกข์ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หากคำร้องทุกข์มีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่สาระสำคัญ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข แล้วดำเนินการต่อไป

ข้อ 7[2] ในกรณีที่มีการมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทน ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่ายังไม่มีเหตุจำเป็นที่ผู้ร้องทุกข์จะมอบฉันทะให้ผู้อื่นกระทำการแทนหรือผู้ร้องทุกข์แทนไม่มีสิทธิที่จะร้องทุกข์แทนตามระเบียบว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แนะนำเป็นหนังสือให้ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการร้องทุกข์ด้วยตนเองหรือเปลี่ยนตัวผู้ร้องทุกข์แทนภายในกำหนดเวลาตามสมควร และถ้าผู้ร้องทุกข์ดำเนินการตามคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้ถือว่าคำร้องทุกข์ครั้งหลังนั้นได้กระทำมาตั้งแต่วันที่ได้ยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ครั้งแรก

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ผู้ร้องทุกข์อาจโต้แย้งคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อเลขาธิการภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง และให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของตนต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยตามแต่จะเห็นสมควร

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และไม่มีหนังสือโต้แย้งคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น

การสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ตามความในข้อนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องทุกข์ขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 23

ข้อ 8[1] ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าคำร้องทุกข์ปรากฏข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่า คำร้องทุกข์ไม่ถูกต้องตามมาตรา 18 วรรคสาม หรือมาตรา 21 ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อสั่งการ ถ้าเลขาธิการเห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งเช่นนั้น ให้เลขาธิการสั่งไม่รับคำร้องทุกข์และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้นำข้อ 5 วรรคสาม มาใช้บังคับ

ข้อ 9[2] ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าผู้ร้องทุกข์ไม่มีสิทธิร้องทุกข์เพราะมีเหตุตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการ เพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยตามมาตรา 38(1) และถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไป

ข้อ 10[1] คำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการอื่นได้รับและส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความในมาตรา 22 วรรคสาม ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์เพื่อขอทราบว่าจะมีข้อขัดข้องประการใดหรือไม่ ถ้าจะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และในกรณีจำเป็นให้ขอให้ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ให้เป็นคำร้องทุกข์ที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาตามสมควร

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่ตอบหนังสือแจ้งหรือไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ตามที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเลขาธิการสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ ให้มีหนังสือแจ้งไปยังส่วนราชการที่ได้ส่งเรื่องมาเพื่อทราบด้วย

การจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ตามความในข้อนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 23

ข้อ 11[2] ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ12 เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นมี

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

เหตุสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ได้ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รีบทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์มิได้ขอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รีบทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณา ถ้าเลขาธิการเห็นสมควร ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 34 ด้วย

ข้อ 12 การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 ให้ผู้ร้องทุกข์ขอมาพร้อมกับการยื่นคำร้องทุกข์โดยชี้แจงเหตุผลอันเป็นความจำเป็นและรีบด่วน การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์หลังจากยื่นคำร้องทุกข์แล้ว ให้ทำได้เฉพาะเมื่อความจำเป็นหรือรีบด่วนนั้นมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ยื่นคำร้องทุกข์แล้ว

ความในข้อนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร

ข้อ 13[1] เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อสั่งรับเรื่องไว้พิจารณา แล้วให้ส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยพลัน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องทุกข์

หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำบันทึกตอบเกินสิบห้าวัน ให้หน่วยงานนั้นมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล และหากยังมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำบันทึกตอบต่อไปอีก ก็ให้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบก่อนทุก ๆ สิบห้าวัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

บันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้อธิบายถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์โดยครบถ้วนและชัดเจน และเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำบันทึกตอบ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดประเด็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกับสำเนาคำร้องทุกข์ด้วย และในกรณีที่คำร้องทุกข์มีข้อความไม่สมบูรณ์ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้แจ้งการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบโดยเร็วด้วย

ข้อ 14[2] เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับบันทึก

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ตอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้จัดทำขึ้นไปยังผู้ร้องทุกข์โดยพลัน และให้ผู้ร้องทุกข์ทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามข้อ 15 โดยเร็วที่สุด แต่อย่างช้าต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบดังกล่าว แต่ถ้าผู้ร้องทุกข์มีความจำเป็นต้องใช้เวลานานกว่านั้น ก็ให้มีหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่ประสงค์จะทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม แต่ประสงค์จะให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไป ให้ผู้ร้องทุกข์ทำหนังสือแจ้งให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบ

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่มีบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือไม่มีหนังสือแจ้งมาตามความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้สันนิษฐานว่าผู้ร้องทุกข์พอใจในบันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้เลขาธิการสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นเสีย การจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ในกรณีนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องทุกข์ขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 23

ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้มีบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือหนังสือแจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายหลังวันครบกำหนดเพื่อขอดำเนินการต่อไป โดยแสดงให้เป็นที่พอใจแก่เลขาธิการได้ว่าการที่ตนมิได้มีบันทึกดังกล่าวหรือหนังสือแจ้งมาภายในกำหนดเวลานั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร ก็ให้เลขาธิการสั่งให้ยกเรื่องร้องทุกข์นั้นขึ้นดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเลขาธิการเห็นว่าการที่ผู้ร้องทุกข์มิได้มีบันทึกดังกล่าวหรือหนังสือแจ้งมาภายในกำหนดเวลานั้นไม่ใช่เพราะเหตุสุดวิสัยหรือไม่มีเหตุอันสมควร ก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาต่อไป

ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ทำบันทึกตอบภายในระยะเวลาตามข้อ 13 วรรคสอง ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อสั่งดำเนินการต่อไปตามข้อ 18 หรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อ 15[1] บันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมของผู้ร้องทุกข์ให้มีได้เฉพาะในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นกล่าวมาแล้วในคำร้องทุกข์เดิมหรือที่ปรากฏในบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบเท่านั้น และเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ร้องทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดประเด็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจงส่งไปยังผู้ร้องทุกข์พร้อมกับการส่งสำเนาบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบด้วย และในกรณีที่บันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่สมบูรณ์ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้แจ้งการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็วด้วย

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ชี้แจงในบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเป็นประเด็นหรือมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ให้ถือเป็นคำร้องทุกข์เพิ่มเติมที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบนี้ และให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดเป็นประเด็นขึ้นใหม่เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบและพร้อมกันนั้นก็ให้แจ้งการกำหนดประเด็นใหม่ไปยังผู้ร้องทุกข์เพื่อทราบด้วย แต่ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นมิใช่เรื่องในสาระสำคัญ จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องทบทวนประเด็นหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวตามระเบียบนี้ก็ได้

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

ข้อ 16[1] เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมจากผู้ร้องทุกข์แล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาบันทึกดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยพลัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมเพื่อให้ความเห็นในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นอ้างในบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกร้องทุกข์เพิ่มเติม และเมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นจะส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมมาหรือไม่ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไปตามระเบียบนี้

บันทึกตอบเพิ่มเติมที่หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งมาก่อนวันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นได้รับทราบกำหนดวันนัดพิจารณาครั้งแรก ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาบันทึกตอบเพิ่มเติมหรือข้อสรุปบันทึกตอบเพิ่มเติมที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำขึ้นไปยังผู้ร้องทุกข์โดยมิชักช้า เพื่อผู้ร้องทุกข์จะได้นำไปพิจารณาประกอบการทำบันทึกสรุปความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามข้อ 24 หากจะใช้สิทธิเช่นนั้น

ข้อ 17[2] ในระหว่างการพิจารณาสรุปสำนวน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นสมควร หรือเมื่อมีคำขอจากเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เลขาธิการจะได้กำหนดไว้ในการมอบอำนาจตามความในมาตรา 64 วรรคสอง

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 5

ข้อ 18[1] เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ บันทึกตอบ บันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม บันทึกตอบเพิ่มเติม (ถ้ามี) และรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควรแล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำบันทึกสรุปสำนวนโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) สรุปข้อเท็จจริงพร้อมด้วยเหตุผล

(2) สรุปข้อกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผล

(3) เสนอความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลของตนในประเด็นหรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะวินิจฉัยหรือมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และหรือมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการหรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ในการเสนอความคิดเห็นตาม (3) ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วางตนเป็นกลางระหว่างผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 32 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานสิทธิของบุคคลในฐานะเอกชนกับประโยชน์ของทางราชการอันเป็นบริการสาธารณะเพื่อส่วนรวม

ข้อ 19[2] ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้เสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้เลขาธิการภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่พ้นกำหนดการส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามข้อ 16 และหากมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาเกินกว่านั้น ต้องให้เหตุผลไว้ในบันทึกสรุปสำนวนด้วย

ความในข้อนี้ไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีการยื่นคำร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือบันทึกตอบเพิ่มเติมซึ่งเป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงใหม่และยังต้องดำเนินการตามระเบียบนี้

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ข้อ 3

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 3

หมวด 3

วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ 20[1] เมื่อเลขาธิการได้รับสำนวนจากเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และนัดประชุมองค์คณะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน เว้นแต่ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวมีข้อบกพร่องในประเด็นสำคัญอันสมควรดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริง หรือมีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการจะสั่งให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็ได้

ในการเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

ก่อนที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะบันทึกสรุปสำนวนเสร็จสิ้น เลขาธิการอาจส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาไปพลางก่อนเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการก็ได้

ข้อ 21[2] การจัดตั้งองค์คณะ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา 34 วรรคสาม

ในแต่ละองค์คณะ ให้มีเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ตามที่

---

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 3

[2] แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 6

กำหนดไว้ในระเบียบนี้และทำหน้าที่ทั่วไปให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และจะมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

ในการประชุมใหญ่ ให้เลขาธิการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นเลขานุการ และเลขาธิการจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ข้อ 22 เมื่อได้รับเรื่องจากเลขาธิการแล้ว ให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งในคณะเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน และกำหนดวันประชุมวันใดวันหนึ่งเป็นวันสำหรับการพิจารณาครั้งแรกและแจ้งให้เลขาธิการทราบ

การกำหนดวันพิจารณาครั้งแรกจะต้องมีเวลาแจ้งเพื่อให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน

ข้อ 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ถือว่ากรรมการเจ้าของสำนวนได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกิจการต่าง ๆ ตามความในข้อ 29 ทั้งนี้เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีมติเป็นอย่างอื่น และเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ หากกรรมการเจ้าของสำนวนต้องการข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมิได้มีมติเกี่ยวกับการที่ต้องใช้อำนาจตามมาตรา 37 ให้เลขาธิการหรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการตามมาตรา 64 วรรคสอง ตามที่ได้รับการร้องขอจากกรรมการเจ้าของสำนวน

ข้อ 24[1] ในวันพิจารณาครั้งแรก ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และจะมาชี้แจงด้วยวาจาเพื่อประกอบบันทึกสรุปความเห็นของตนด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้ชี้แจงด้วยวาจาอย่างเดียวโดยไม่ได้ยื่นบันทึกสรุปความเห็น

บันทึกสรุปความเห็นของผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะต้องยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันพิจารณาครั้งแรก

ในการชี้แจงด้วยวาจา ให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ชี้แจงก่อนและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในลำดับถัดไป และหลังจากการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ(ถ้ามี)แล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชี้แจงประกอบบันทึกสรุปสำนวนของตน

เมื่อเสร็จสิ้นการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ชี้แจงนั้นอีกก็ได้ หรือจะซักถามในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

หากการพิจารณาครั้งแรกไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ภายในวันเดียว ให้นัดพิจารณาในวันอื่นต่อไป

ข้อ 25 ในการชี้แจงด้วยวาจา ผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจมอบหมายให้ทนายความหรือผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 คนหนึ่งเข้าชี้แจงแทนได้ และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย บุคคลดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามมรรยาททวิชาชีพตามที่เลขาธิการด้วยความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น

ผู้ชี้แจงแทนตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เป็นข้าราชการประจำหรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 3

(2) เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) มีชื่อเสียงเสียหายหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ข้อ 26 ตั้งแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้รับทราบกำหนดวันพิจารณาครั้งแรกแล้ว ห้ามมิให้เสนอคำร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือบันทึกเพิ่มเติม เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถเสนอได้ก่อนนั้น

ข้อ 27 ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินวิธีพิจารณาโดยให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือพยาน ให้ความเห็นหรือให้ข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ

การสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้กระทำเท่าที่จำเป็น การเลื่อนการพิจารณาเพื่อรอการสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้กระทำได้ตามสมควร แต่ต้องไม่เป็นการประวิงทำให้การพิจารณาล่าช้า ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่ฟังพยานหลักฐานนั้นก็ได้

ข้อ 28[1] ในการพิจารณา ถ้าในประเด็นใดที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้โอกาสอันควรแก่ผู้ร้องทุกข์ในการที่จะชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณาในชั้นสรุปสำนวนแล้ว แต่ผู้ร้องทุกข์มิได้ดำเนินการตามสมควรให้ถือว่าผู้ร้องทุกข์ไม่ติดใจในประเด็นนั้น เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์จะแสดงให้เห็นเป็นที่

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 3

พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ว่า การที่มิได้ดำเนินการตามสมควรนั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในการสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญหรือตรวจสอบบันทึกหรือเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ หรือฟังคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานของรัฐนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจมอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการแทนไม่ว่าจะกระทำในเวลาใด ภายในหรือนอกสถานที่พิจารณาร้องทุกข์ แล้วรายงานให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบก็ได้

ข้อ 30 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ถ้าจะต้องกระทำ ณ สถานที่อื่น หรือในวันและเวลาอื่นนอกจากสถานที่พิจารณาร้องทุกข์และวันเวลาที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามมาตรา 41 ให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้สั่ง เมื่อได้ปรึกษาหารือกับเลขาธิการเกี่ยวกับการจัดความสะดวกในทางธุรการแล้ว

ข้อ 31 ในระหว่างการพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือผู้ชี้แจงแทนของผู้ร้องทุกข์หรือของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 25 เข้าฟังการพิจารณาก็ได้

ข้อ 32[1] ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเรื่อง

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 7

ร้องทุกข์นั้นสมควรวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่กำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาก็ได้

การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน

ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมาชี้แจงด้วยวาจาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายด้วยตนเองก็ได้ แต่ห้ามมิให้ชี้แจงด้วยวาจาอย่างเดียวโดยไม่ได้ยื่นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้าย ในการชี้แจงด้วยวาจา ให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ชี้แจงก่อนและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในลำดับถัดไป

ข้อ 32 ทวิ[1] เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำบันทึกเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนในเรื่องร้องทุกข์ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณาหรือในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด แต่ต้องก่อนวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ประชุมเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตน เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นว่าไม่จำเป็น ถ้าการชี้แจงด้วยวาจาดังกล่าวกระทำในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงหลังจากการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์และหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ถ้ามี) แล้ว

ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้มีมติวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจซักถามพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อให้ชี้แจงรายละเอียดในคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 8

ในการพิจารณาเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะอยู่ในที่ประชุมมิได้

ข้อ 33[1] ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสำนวน และก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยในเรื่องที่พิจารณานั้น ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ 34 ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา 45 ก็ดี หรือในการเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการตามมาตรา 48 ก็ดี ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึง

(1) สิทธิและหน้าที่ของผู้ร้องทุกข์

(2) ประโยชน์ส่วนรวมของราชการอันเป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชน

(3) แนวทางหรือบรรทัดฐานในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ระบบบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะ

ข้อ 35 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้เลขาธิการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น เว้นแต่เลขาธิการจะเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญหรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้

---

[1]แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 9

เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จะขอให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตามความในมาตรา 34 วรรคสี่ ก็ได้

หมวด 4
การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ 36 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่นั่งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในกรณีที่ถูกร้องเรียนนั้น

(2) เป็นญาติกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ คือเป็นผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลุกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเนื่องจากการสมรสนับได้ภายในสองชั้น

(3) ทำหรือเคยทำธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการหาประโยชน์มาแบ่งปันกันกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ เว้นแต่กรณีที่เป็นเพียงการถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

ข้อ 37 การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบยื่นคำคัดค้านในโอกาสแรกที่จะพึงกระทำได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบวันทำการนับแต่วันพิจารณาครั้งแรก

คำคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อเลขาธิการ ในการนี้ เลขาธิการจะขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนหรือจะส่งคำคัดค้านให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์องค์คณะใดพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้รับคำขอจากเลขาธิการตามวรรคสอง

พิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างขึ้นหรือไม่ และเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ถูกคัดค้านนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่สองในสามของที่ประชุม ก็ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

ข้อ 38 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ 36 หรือเห็นว่ามีเหตุอื่นที่อาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเที่ยงธรรม จะแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อขอถอนตัวออกจากการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นก็ได้

ข้อ 39 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522

(ลงชื่อ) พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- (1) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 190 หน้า 6 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2522 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2522 เป็นต้นไป)

(2) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 103 ตอนที่ 152 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 29 สิงหาคม 2529 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน 2529 เป็นต้นไป)

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ว่าด้วย
การจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
พ.ศ. 2522

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า **"ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522"**

ข้อ 2 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นอย่างน้อยสี่คน ทั้งนี้ตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

ในกรณีที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาครั้งใดได้ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาครั้งนั้น

ข้อ 3 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดไม่ครบองค์คณะเพราะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือถูกคัดค้านหรือขอถอนตัวตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการ้องขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะอื่นไปร่วมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ครบองค์คณะได้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในด้านประสบการณ์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ

ข้อ 4 ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญหรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนรวม ให้จัดมีการประชุมใหญ่ได้เมื่อ

(1) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นมีมติร้องขอให้มีการประชุมใหญ่

(2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ

(ก) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะอื่นที่เคยมีมาแล้ว

(ข) ความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิได้ร้องขอให้มีการประชุมใหญ่ตาม (1)

ข้อ 5 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522

ประกาศ ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522

(ลงชื่อ) **พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์**
(เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์)
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอน 190 ฉบับพิเศษ หน้า 27 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2522

มติคณะรัฐมนตรี (การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ)

ที่ นร. 0203/ว.69

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม.10300

22 เมษายน 2528

เรื่อง การขอมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำชับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรียน เวียนกระทรวง ทบวง กรม

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังมีอุปสรรคและไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของกฎหมาย เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ มิได้เร่งรัดในการให้ข้อเท็จจริงแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ฯ และนอกจากนั้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์แล้ว ก็ยังปรากฏด้วยว่า ส่วนราชการหลายแห่งมิได้เร่งรัดดำเนินการตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีในเวลาอันสมควร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำชับให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ฯลฯ โดยเคร่งครัด และในกรณีที่มีคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว หากปรากฏว่าส่วนราชการใดมีอุปสรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามระเบียบนั้นหรือตามคำสั่งได้ภายในเวลาอันควรหรือภายในเวลาที่กำหนดให้ ก็ขอให้แจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบโดยเร็ว และในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งโดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2528 ลงมติเห็นชอบด้วย และให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอโดยเคร่งครัด

จึงเรียนยืนยันมาเพื่อถือปฏิบัติ และแจ้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) **ปลั่ง มีจุล**
(นายปลั่ง มีจุล)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. 2810007

หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง (ระเบียบปฏิบัติเกียวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)

ที่ กค. 0514/3575 กระทรวงการคลัง

20 มกราคม 2529

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี เลขาธิการ

ด้วยปรากฏว่า ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับส่วนราชการ นั้น มีบางกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยให้ส่วนราชการต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน และมีพันธะที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ แต่เนื่องจากการจ่ายเงินในกรณีเช่นนี้อาจมีข้อสงสัยในทางปฏิบัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่วนราชการต้องจ่ายเงินหรือชดใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไป

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนชี้แจงความเข้าใจว่า **เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 48 และ 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้ส่วนราชการใดต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใดแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นรีบทำหนังสือขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังในรายละเอียดการเบิกจ่ายโดยด่วนต่อไป และเมื่อกระทรวงการคลังอนุญาตให้เบิกจ่ายเงินแล้ว ให้รีบดำเนินการเบิกเงินเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยด่วนด้วย**

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และโปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) **ไพจิตร โรจนวานิช**
(นายไพจิตร โรจนวานิช)
รองปลัดกระทรวงฯ ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง
กองกฎหมายและระเบียบการคลัง
โทร. 2213820

คำสั่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ 1 /2536
เรื่อง การจัดแบ่งคณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
และแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งจัดแบ่งคณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสียใหม่ ดังต่อไปนี้

คณะที่ 1

นายรัตน์ ศรีไกรวิน หัวหน้าคณะ
นายเดช วุฒิสิงห์ชัย
พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์
พลเอก บุญเรือน บัวจรูญ
นายวัฒนา รัตนวิจิตร
นายสนิท เสนาสุข
นายโสรัจ สุจริตกุล

คณะที่ 2

นายโชติ เศวตรุนทร์ หัวหน้าคณะ
นายดำรง แจ่มสุธี
นายนิวัฒต์ คาราวานันทน์
ร.ต.ประยูร เถลิงศรี
นายโภคิน พลกุล
นายเรียม เกษสาคร
นายพะนอม แก้วกำเนิด

คณะที่ 3

นายปรีชา พานิชวงศ์ หัวหน้าคณะ
นายทองจุล สิงหกุล
นายไพจิตร โรจนวานิช
นายลิขิต เทอดสถีรศักดิ์
นายวิชัย ตันศิริ
นายสุรเจตน์ วิชิตชลชัย
นายเอนก สิทธิประศาสน์

คณะที่ 4

นายอดุล วิเชียรเจริญ หัวหน้าคณะ
นายจำรูญ ปิยัมปุตระ
พลตำรวจเอก ถวิล จันทสีหวาช
นายปรีชา โกศลพันธุ์
นายปรีชา วัฒนะสิงห์
นายเสริมสุข โกวิทวานิช
นายศรี มลิลา

คณะที่ 5

นายสัญชัย สัจจวานิช หัวหน้าคณะ
นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
นายจรูญ มิลินทร์
นายมนัส ลีวีระพันธุ์
พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา
นายศิววงศ์ จังคศิริ
นายศักดิ์ สนองชาติ

สำหรับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานอกจากจะให้เข้าประชุมเป็นปกติในคณะที่ระบุแล้ว ให้เข้าร่วมประชุมในคณะอื่นได้ตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536

(นายชวน หลีกภัย)
นายกรัฐมนตรี
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตรวจ .....
ทาน .....
พิมพ์ .....
ร่าง .....

เรียน (ดาบตำรวจ ชัยยุทธ ดอนสัย)
เพื่อโปรดทราบ

5/ส.ค./37

คำสั่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ 2 /2537
เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5

ตามที่ได้มีคำสั่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 1/2536 เรื่อง การจัดแบ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นั้น

เนื่องจากนายสัญชัย สัจจวานิช หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 ได้ถึงแก่กรรม จึงแต่งตั้งให้นายศักดิ์ สนองชาติ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 เป็นหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 สืบแทนนายสัญชัย สัจจวานิช ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2537

(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)
รองนายกรัฐมนตรี
ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำเนาถูกต้อง

(น.ส. เบญจมาศ ประวัติเลิศอุดม)

คำสั่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ /2537
เรื่อง การแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็นคณะ

โดยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายใหม่ และตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้กรรมการร่างกฎหมายปฏิบัติหน้าที่โดยประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ จึงให้กรรมการร่างกฎหมายผู้มีนามต่อไปนี้เป็นประธานกรรมการและกรรมการประจำอยู่ในคณะต่าง ๆ คือ

<u>คณะที่ 1</u>

นายปลั่ง มีจุล	ประธานกรรมการ
นายกมล สนธิเกษตริน	กรรมการ
นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	กรรมการ
นายประเทือง กีรติบุตร	กรรมการ
นายพนัส สิมะเสถียร	กรรมการ
หม่อมหลวงพีระพงษ์ เกษมศรี	กรรมการ
นายสวัสดิ์ โชติพานิช	กรรมการ
นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ	กรรมการ

<u>คณะที่ 2</u>

นายสมภพ โหตระกิตย์	ประธานกรรมการ
นายเชียร เจริญวัฒนา	กรรมการ
นายนิคม จันทรวิทูร	กรรมการ
พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ	กรรมการ
นายประพจน์ ถิระวัฒน์	กรรมการ
นายประวีณ ณ นคร	กรรมการ
นายไพศาล กุมาลย์วิสัย	กรรมการ
นายสมพร กลิ่นพงษา	กรรมการ
นายอำนัตย์ คล้ายสังข์	กรรมการ

คณะที่ 3

นายโอสถ โกศิน	ประธานกรรมการ
นายตัน เวทไว	กรรมการ
คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน์	กรรมการ
นายปรีดี บุญยัง	กรรมการ
นายพิสิฐ ภัคเกษม	กรรมการ
นายไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล	กรรมการ
นายรองพล เจริญพันธุ์	กรรมการ
นายวิทูรย์ ตั้งตรงจิตต์	กรรมการ
นายอรุณ ภาณุพงศ์	กรรมการ

คณะที่ 4

นายประยูร กาญจนดุล	ประธานกรรมการ
นายเกษม สุวรรณกุล	กรรมการ
นายเกียรติชจร วัจนะสวัสดิ์	กรรมการ
พลโท จุล อติเรก	กรรมการ
นายทักษพล เจียมวิจิตร	กรรมการ
นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ
นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย	กรรมการ
นายโสภณ รัตนากร	กรรมการ
นายอมร จันทรสมบูรณ์	กรรมการ

คณะที่ 5

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	ประธานกรรมการ
นายคณิต ณ นคร	กรรมการ
นายบดี จุฬานนท์	กรรมการ
นายประภาศน์ อวยชัย	กรรมการ
นายประมาณ ชันชื่อ	กรรมการ
นายมีชัย ฤชุพันธุ์	กรรมการ
นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์	กรรมการ
พลเอก วิจักษ์ สัจจะเวทะ	กรรมการ
นายอารีย์ วงศ์อารยะ	กรรมการ

คณะที่ 6

นายจิตติ ติงศภัทิย์	ประธานกรรมการ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	กรรมการ
นายเฉลิมชัย วสีนนท์	กรรมการ
นายปรีชา สุมาวงศ์	กรรมการ
นายไพโรจน์ นิงสานนท์	กรรมการ
นายอภิลาศ โอสถานนท์	กรรมการ
นายอักษราทร จุฬารัตน	กรรมการ
นายอาษา เมฆสวรรค์	กรรมการ

คณะที่ 7

นายสรรเสริญ ไกรจิตติ	ประธานกรรมการ
นายโกวิทย์ โปษยานนท์	กรรมการ
นายเคียง บุญเพิ่ม	กรรมการ
นายชัยเชต สุนทรพินิช	กรรมการ
นายวัฒนา รัตนวิจิตร	กรรมการ
นายวิทย์ ตันตยกุล	กรรมการ
นายศิริ เกวลินสุทธิ์	กรรมการ
พลโท สมิง ไตลังคะ	กรรมการ
นายโอภาส อรุณินท์	กรรมการ

คณะที่ 8

นายบัญญัติ สุชีวะ	ประธานกรรมการ
นายจำรัส เขมะจารุ	กรรมการ
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ
นายประเสริฐ นาสกุล	กรรมการ
นายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา	กรรมการ
นายวิจิตร ศรีสอ้าน	กรรมการ
นายวิลาศ สิงหวิสัย	กรรมการ
นายอนันต์ อนันตกูล	กรรมการ
นายอาภรณ์ นารถดิลก	กรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2537

(ลงนาม) บัญญัติ บรรทัดฐาน

(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

รองนายกรัฐมนตรี

ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำเนาถูกต้อง

(น.ส. เบญจมาศ ประวิตเลิศอดม)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายรวบรวมและจัดพิมพ์

ภาคผนวก
เอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ที่ นร ๐๒๐๓/๖๐๑๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม.๑๐๓๐๐

๗ ตุลาคม ๒๕๓๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๔๐๔/๑๗๖๐๗
ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

ด้วยกระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ ลงมติว่า

๑. ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

๒. มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง แทนการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารระบบราชการของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา

จึงเรียนมา เพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนันต์ อนันตกูล)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขานุการกรม โทร. 2220206-9

ที่ นร 0601/ 1575 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2532

เรื่อง การดำเนินการเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ลงมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายการปรับปรุงระบบราชการของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กล่าวคือ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)อยู่ในฐานะที่จะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของศาลปกครอง(หรือสภาแห่งรัฐ-Conseil d'Etat)ตาม"รูปแบบ"ที่ต่างประเทศได้ประสบความสำเร็จมาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยจัดทำเป็น"โครงการ"ที่มีเป้าหมายแน่นอน โดยมีกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุจุดหมายที่แน่ชัดและมีการพัฒนาตามขั้นตอนในงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงว่า การที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็น"สภาแห่งรัฐ" โดยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองหรือชี้ขาดความถูกต้องในการสั่งการของฝ่ายบริหารทั้งของข้าราชการการเมืองและของข้าราชการประจำ นั้น จำเป็นต้องสร้างพื้นฐานในหลาย ๆ ด้านให้พอเพียงเสียก่อน เช่น หลักสูตรการศึกษาวิชานิติศาสตร์ ความรอบรู้ในแนวทางปรัชญากฎหมายทางบริหาร(กฎหมายปกครอง)ของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาที่มีอำนาจชี้ขาดคำสั่งการของฝ่ายบริหารฯ ความพร้อมของฝ่ายบริหาร(ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ) ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ใน"กระบวนวิธีพิจารณาความในคดีปกครอง"ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและ

ของส่วนราชการที่ถูกร้องเรียน ตลอดจนการพัฒนาและการเผยแพร่"หลักกฎหมายปกครอง"ต่าง ๆ อันเป็นหลักสารบัญญัติโดยเฉพาะสำหรับการชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการสร้างบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัย(case law)ก็ได้ หรือในรูปของ"มติคณะรัฐมนตรี"ก็ได้ หรือจะกำหนดขึ้นโดยตรงเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้ ซึ่งการสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องกันในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องกันในช่วงระยะเวลายาวพอสมควร และการสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะการให้อำนาจอิสระในการชี้ขาดคดีปกครองในทางบริหาร แก่ผู้พิพากษาของศาลปกครองในขณะที่การศึกษานิติศาสตร์และสภาพการบริหารราชการของประเทศยังไม่พร้อมนั้นย่อมจะเกิดผลเสียอย่างยิ่งแก่ระบบความรับผิดชอบในระบบบริหารราชการ

เพื่อให้ได้มาซึ่งโครงการและแผนงานที่ดีและเหมาะสม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง(โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี) โดยเป็นคณะกรรมการระดับสูง และมีท่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)เป็นประธานกรรมการ และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอว่า กรรมการอื่นอาจประกอบด้วย เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 3 แห่ง(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง) และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนหนึ่ง โดยให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนี้ สมควรกำหนดไว้อย่างกว้าง(ดังปรากฏตามร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามเอกสารแนบหมายเลข 1 ที่แนบมาพร้อมนี้) แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอข้อคิดเห็นของสำนักงานฯเกี่ยวกับ"ข้อพิจารณาในสาระสำคัญ" ตามที่สำนักงานฯเห็นว่าเป็นข้อที่สมควรได้รับการพิจารณาในการกำหนดเป็นโครงการและแผนงานไว้เพื่อโปรดทราบด้วยแล้ว(ดังปรากฏตามเอกสารหมายเลข 2 ที่แนบมาพร้อมนี้)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชื่อว่า ผลงานอันเป็นการกำหนดโครงการฯการทำงานสำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะได้จัดทำโดยคณะกรรมการคณะนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกขั้นหนึ่งแล้ว ย่อมจะเป็นแผนงานที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางหรือนโยบายที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะรับไปปฏิบัติในช่วง"ระยะเวลา"(ตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนด)ของการพัฒนา

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปสู่การเป็นศาลปกครอง(สภาแห่งรัฐ) ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะไม่เป็นการเร่งรัดจนเกินไปอันจะเกิดผลเสียแก่ระบบบริหารราชการ และในขณะเดียวกันก็จะไม่ช้าเกินไป ซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีที่ได้มีมติในครั้งนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเรียนหารือ หากท่านรัฐมนตรีพิจารณาและมีคำสั่งประการใด ขอได้โปรดบัญชาให้สำนักงานฯทราบเพื่อจักได้ดำเนินการ พร้อมนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มาเพื่อโปรดพิจารณาและสั่งดำเนินการต่อไปตามแต่จะเห็นสมควร

อนึ่ง ใคร่ขอเรียนเพื่อโปรดทราบด้วยว่า การพิจารณาตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการคณะนี้ นอกจากบุคคลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแล้ว สำนักงานฯ ได้พิจารณาถึงผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลซึ่งเป็นกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกรรมการร่างกฎหมาย)อยู่ในปัจจุบันและได้ให้ความสำคัญแก่บุคคลในวงการมหาวิทยาลัยและบุคคลที่มีประสบการณ์จากกระทรวงมหาดไทย(ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านปกครองอย่างกว้างขวาง) และสำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะและตำแหน่งของบุคคลผู้ได้รับเสนอแต่งตั้งให้เป็นกรรมการนั้น ได้ปรากฏตามเอกสารหมายเลข 3 ที่แนบมาพร้อมนี้แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ นร ๐๖๐๔/๑๑๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๑ มกราคม ๒๕๓๓

เรื่อง การดำเนินการเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๒

เรียน **เลขาธิการนายกรัฐมนตรี**

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๔/๑๐๖๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ตามที่แก้ไขแล้ว)

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำเรื่องเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง"คณะกรรมการ"ขึ้นคณะหนึ่งโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดโครงการและแผนงานตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ ที่ได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง แทนการจัดตั้งศาลปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ"ร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ มาเพื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง และตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งว่าร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ได้เสนอมาตั้งแต่เมื่อครั้งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ จึงขอส่งเรื่องคืนเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่าจะเสนอร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่หรือไม่ ความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุง "ร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ใหม่เสร็จแล้ว และโดยที่ได้คำนึงถึงด้วยว่า ขณะนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้กรุณามากำกับดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐/๒๔๓๓ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๓๓ และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีอาจมีภาระกิจมากเกินกว่าที่จะรับภาระในเรื่องนี้อีกได้ ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ปรับปรุงร่างคำสั่งฯ โดยได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์ประกอบอื่นของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่คงเป็นไปเช่นเดิม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนด้วยว่า "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" นั้น มีภาระหน้าที่สำคัญในการวางแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย และเนื่องจากแนวความคิดในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองยังเป็นแนวความคิดที่ใหม่สำหรับประเทศไทย โดยเป็นแนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดระบบกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ผู้พิพากษาคดีปกครอง) ตามโครงสร้างของสภาแห่งรัฐ Conseil d'Etat ที่ได้ให้ผลดีมาแล้วในการพัฒนาระบบบริหารของกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งในเรื่อง"การปฏิรูปกฎหมาย"นี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ทราบถึงความสำคัญเป็นอย่างดียิ่ง ดังจะเห็นได้จากที่ท่านได้กล่าวในการเปิดสัมนา เรื่อง "การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา" ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่แตกต่างไปจากกระทรวงยุติธรรมและข้าราชการตุลาการ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมเห็นว่า ศาลปกครองควรจัดตั้งในกระทรวงยุติธรรมโดยมีระบบข้าราชการตุลาการเป็นผู้พิพากษาคดีปกครอง (เปรียบเทียบกับการแต่งตั้ง"กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา) และแนวความเห็นของกระทรวงยุติธรรมฯลฯนั้น เท่าที่ปรากฏจากการอภิปรายในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องนี้ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๓๒ และในวันที่คณะรัฐมนตรี

ได้มีมติเกี่ยวกับเงินค่าชดเชยแรงงานตามคำพิพากษาของศาลฎีกา วันที่ ๙ มกราคม ๒๔๒๓) ยังคงมีการรับรองจากรัฐมนตรีที่เป็นนักกฎหมายบางท่าน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พล.ต.ท.จำรัส มังคลารัตน์) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายมารุต บุนนาค) เป็นต้น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเรียนมาเป็นข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีในการมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีให้รับผิดชอบในเรื่องนี้ในฐานะประธานกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไม่เป็นเอง เพราะหากรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายนั้นไม่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๓๒ แล้ว ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนี้อาจสำเร็จลงได้โดยยาก

จึงขอเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์
โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โทร. 2811305

ที่ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓

เรื่อง การดำเนินการเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

1. เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือที่ นร 0601/ร.0001 ลงวันที่ 2 มกราคม 2533 เสนอให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเสนอให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการโดยตำแหน่ง และโดยการแต่งตั้งตามบุคคลอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร 0104/1060 ลงวันที่ 25 มกราคม 2533 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เสนอใหม่ เพราะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ขอลาออกจากตำแหน่ง

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสียใหม่ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์ประกอบอื่นและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคงเป็นไปดังเดิม

2. ข้อพิจารณา

2.1 เรื่องนี้เป็นเรื่องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ที่ให้พัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีลักษณะเป็นศาลปกครอง แทนการจัดตั้งศาลปกครองในกระทรวงยุติธรรม

2.2 การมีศาลปกครองในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เป็นแนวทางของฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ และประเทศทั้งหลายได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง ตลอดจนแพร่หลายไปในองค์การระหว่างประเทศด้วย เหตุที่ประสบความสำเร็จก็เพราะปัจจัย 3 อย่าง คือ

2.2.1 มีการจัดองค์กร (organization) ที่ดี คือ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ 2 อย่างแยกจากกันไปพร้อมกัน คือ ก. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (กรรมการร่างกฎหมาย) และ ข. เป็นศาลทางปกครอง (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) และมีการสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ แต่มีหลักว่า ผู้ที่ให้คำแนะนำรัฐบาลไปในเรื่องใดแล้วจะมาตัดสินเรื่องนั้นไม่ได้ จึงทำให้ผู้ตัดสินคดีเข้าใจความจำเป็นของฝ่ายปกครองได้ดีกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

2.2.2 มีบุคลากร (personnel) ที่มีคุณสมบัติ กล่าวคือ มีประสบการณ์สูงในการบริหารราชการแผ่นดินมาแล้ว จึงย่อมรู้ทันฝ่ายปกครอง คือ รู้ว่าเมื่อใดเข้าไปควบคุมได้โดยไม่เสียประสิทธิภาพในการบริหาร และรู้ว่าเมื่อใดไม่ควรจะควบคุม เพราะจะเท่ากับเป็นการสั่งบังคับบัญชาฝ่ายปกครอง อันจะทำให้ศาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองไป คุณสมบัติข้อนี้สำคัญมากและหาได้น้อยจากศาลยุติธรรม ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมาก่อน ทำให้การควบคุมฝ่ายปกครองของศาลยุติธรรมอาจควบคุมมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ด้วยประสบการณ์ในหลายประเทศ เช่น เบลเยี่ยม หรือ มอรอคโค ซึ่งเคยให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครองแล้วต้องเปลี่ยนกลับมาให้ศาลปกครองในฝ่ายปกครองเองทำหน้าที่แทน

2.2.3 มีวิธีพิจารณา (procedure) ที่ดี และเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่นำวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน มาใช้กับรัฐ และต้องเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะดุลและคานกันตลอดเวลา

2.3 คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีลักษณะเลียนแบบมาจากศาลปกครองฝรั่งเศสดังกล่าว แต่การสั่งการนั้น ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันมีลักษณะเป็นการดุลและคานระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ นายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร และสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ควบคุม รัฐบาล

2.4 การปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง จึงต้องมีการปรับปรุงองค์กร บุคลากร และวิธีพิจารณา แต่ทั้งนี้ ในระยะนี้อาจทำได้โดย ไม่ต้องแก้ พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด เพราะยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลาย ประการที่อาจใช้อำนาจบริหารปรับปรุงได้ เช่น (ดูเอกสารประกอบ 1)

2.4.1 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย อาจตราพระราชกฤษฎีกาขยายอำนาจคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ตามมาตรา 7 (2)(ค)

2.4.2 การขยายอำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ควบคุม การกระทำที่ไม่ถูกขั้นตอน หรือไม่สุจริต ตามมาตรา 19 (2)(ง)(จ) อาจทำได้โดย กฎกระทรวง

2.4.3 การขยายอำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา เรื่องของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ อาจทำได้โดย พระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 27

3. <u>ข้อเสนอแนะ</u>

กระผมจึงใคร่กราบเรียนเสนอดังนี้

3.1 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและ แผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเสนอ และลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่แนบมาพร้อมนี้ ทั้งนี้ ในฐานะ รัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี

3.2 ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำเรื่องเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่ออนุมัติแล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520

3.3 เมื่อดำเนินการใน 3.1 และ 3.2 เสร็จแล้ว เห็นสมควรมอบหมายให้ พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

3.4 เนื่องจาก ในอดีตมีปัญหาขัดแย้งในข้อกฎหมายระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด แต่ไม่มีใครมีอำนาจชี้ขาด ปัญหากฎหมายจึงกลายเป็นปัญหาการเมือง จึงเห็นสมควรมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใด เพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ (เอกสารประกอบ 1) ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน นับแต่วันรับทราบคำบัญชาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ส่วนราชการท้องถิ่นอื่นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการที่อนุมัติให้จัดตั้ง ในข้อ 3.1 จะเสนอ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรด<u>อนุมัติ</u> ในข้อ 3.1, ข้อ 3.2, ข้อ 3.3 และข้อ 3.4 เพื่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจักได้ดำเนินการต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

(นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ)
รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
19 กุมภาพันธ์ 2533

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ 502
วันที่ 1 / มี.ค. / 2533
10.30
เลขานิการคณะรัฐมนตรี

ที่ นร 0104/ 2767

ทำเนียบรัฐบาล กท. 10300

23 กุมภาพันธ์ 2533

เรื่อง การดำเนินการเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0605/115 ลงวันที่ 31 มกราคม 2533

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533

ตามที่มีหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พิจารณาลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนแล้ว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์ประกอบอื่นและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคงเป็นไปตามเดิม รายละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึง นั้น

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้ว มีบัญชาดังนี้

1. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ที่แนบมาพร้อมนี้ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

2. สำหรับประธานกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชามอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์) ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน

3. ในอดีตมีปัญหาขัดแย้งในข้อกฎหมายระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่มีใครมีอำนาจชี้ขาด ปัญหากฎหมายจึงกลายเป็นปัญหาทางการเมือง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จึงมีบัญชาให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใด เพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน นับแต่วันรับทราบคำบัญชา เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ส่วนราชการท้องถิ่นอื่นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ได้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไปแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

(ปัญญา สิงห์ศักดา)
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

กองงานนายกรัฐมนตรี
โทร. 2811305

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ 55/2533
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ลงมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารระบบราชการของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา นั้น สมควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	เป็นประธานกรรมการ
2. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	เป็นกรรมการ
3. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา(2 ท่าน)	เป็นกรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน	เป็นกรรมการ
5. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือผู้แทน	เป็นกรรมการ
6. เลขาธิการ ก.พ. หรือผู้แทน	เป็นกรรมการ
7. คณบดีคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	เป็นกรรมการ
8. คณบดีคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	เป็นกรรมการ
9. คณบดีคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง	เป็นกรรมการ

10. นายเรียม เกษสาคร เป็นกรรมการ
11. นายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นกรรมการ
12. นายอาษา เมฆสาธรณ์ เป็นกรรมการ
13. นายเอนก สิทธิประศาสน์ เป็นกรรมการ
14. รศ. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นกรรมการ
15. รศ. ไกศิน พลกุล เป็นกรรมการ
16. ผศ. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ เป็นกรรมการ
17. ผศ. สมยศ เชื้อไทย เป็นกรรมการ
18. นายรองพล เจริญพันธุ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ
19. นางสาวพรทิพย์ จาละ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
20. นายชาญชัย แสวงศักดิ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการฯมีอำนาจหน้าที่กำหนดโครงการและแผนงาน ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง และให้เสนอโครงการและแผนงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

ในการกำหนดโครงการและแผนงานดังกล่าว ให้คณะกรรมการฯคำนึงถึงปัญหาพื้นฐานด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องดำเนินการให้ลุล่วงไปก่อนการให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในลักษณะศาลปกครองด้วย เช่น การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและวิชากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับการเข้ารับราชการเป็นนิติกรของส่วนราชการตามกฎหมายสาขาต่าง ๆ การกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(ผู้พิพากษาศาลปกครอง) การพัฒนาและเผยแพร่หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครองให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบกันโดยทั่วไปเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารราชการ ตลอดจนการกำหนดแนวทางการทำงาน ความรับผิดชอบและการขยายอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ทั้งนี้ โดยให้วางขั้นตอนการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาตามความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยส่วนรวม

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้คณะกรรมการฯมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการฯมอบหมายได้

(2) ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำบันทึกชี้แจงหรือให้ข้อคิดเห็นหรือส่งผู้แทนมาชี้แจงและให้ข้อคิดเห็น ต่อคณะกรรมการฯในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯได้

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุม ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2523 โดยเบิกจ่ายทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533

พลเอก

(ชาติชาย ชุณหะวัณ)
นายกรัฐมนตรี

คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ 1/2533
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามที่นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยให้คณะกรรมการฯชุดนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายได้ นั้น

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ครั้งที่ 1/2533 เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 19 เมษายน 2533 คณะกรรมการฯได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้งานของคณะกรรมการฯ ดำเนินไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยมีการศึกษาและกลั่นกรองปัญหาที่สำคัญอย่างถี่ถ้วน คณะกรรมการฯจึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการของคณะกรรมการฯซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและจัดเตรียมโครงการและแผนงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการฯจึงมีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ดังต่อไปนี้

1. นายอดุล วิเชียรเจริญ ประธานอนุกรรมการ
2. นายอมร จันทรสมบูรณ์ อนุกรรมการ
3. นายเอนก สิทธิประศาสน์ อนุกรรมการ
4. นายวัฒนา รัตนวิจิตร อนุกรรมการ
5. นายประเสริฐ นาสกุล อนุกรรมการ
6. นายวิทยา ศิริพงษ์ อนุกรรมการ
7. นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส อนุกรรมการ
8. นายเสริมสุข โกวิทวาณิช อนุกรรมการ
9. นายเรียม เกษสาคร อนุกรรมการ
10. นายอาษา เมฆสวรรค์ อนุกรรมการ

11. รศ. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อนุกรรมการ
12. รศ. ไกรินทร์ พลกุล อนุกรรมการ
13. รศ. ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อนุกรรมการ
14. รศ. ประธาน วัฒนวาณิชย์ อนุกรรมการ
15. ผศ. พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ อนุกรรมการ
16. ผศ. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อนุกรรมการ
17. ผศ. สมยศ เชื้อไทย อนุกรรมการ
18. นายรองพล เจริญพันธุ์ อนุกรรมการและเลขานุการ
19. นางสาวพรทิพย์ จาละ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
20. นายชาญชัย แสวงศักดิ์ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณายกร่างโครงการและแผนงาน ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯเพื่อพิจารณา

(2) พิจารณาปัญหาพื้นฐานด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องดำเนินการให้ลุล่วงไปก่อนการให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในลักษณะศาลปกครอง

(3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะกรรมการฯเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามขั้นตอนที่เหมาะสม

(4) จัดทำร่างรายงานเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นครั้งคราว

(5) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะอนุกรรมการฯมอบหมายได้

(6) ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำบันทึกชี้แจงหรือให้ข้อคิดเห็นหรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงและให้ข้อคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการฯในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯได้

(7) รับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง เพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามีปัญหาสำคัญที่อนุกรรมการมีความเห็นเป็นหลายฝ่ายและสมควรได้รับการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการฯ หรือถ้าคณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรให้คณะกรรมการฯแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องใด หรือเมื่อมีกรณีที่เห็นสมควรเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อให้ส่วนราชการใดดำเนินการหรือปฏิบัติไปก่อนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามโครงการหรือแผนงานระยะยาว ให้คณะอนุกรรมการฯเสนอปัญหาหรือเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการฯเพื่อพิจารณา

ในการประชุมปรึกษาหารือของคณะอนุกรรมการ ให้มีอนุกรรมการฯ มาประชุมเป็นองค์ประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้รอการวินิจฉัยประเด็นนั้นไว้จนกว่าจะมีอนุกรรมการฯ มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ได้

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน 2533 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ.2533

พลเอก

(เทียนชัย สิริสัมพันธ์)
ประธานกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ 2/2533
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตร
คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับ
วิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

ตามที่นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยให้คณะกรรมการฯชุดนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการฯมอบหมายได้ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการฯได้พิจารณาเห็นสมควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯเกี่ยวกับการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาในวิชาดังกล่าว คณะกรรมการฯจึงมีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ดังต่อไปนี้

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส		อนุกรรมการที่ปรึกษา
1. รศ.โภดิน พลกุล		ประธานอนุกรรมการ
2. คณบดีคณะนิติศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	อนุกรรมการ
3. คณบดีคณะนิติศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	อนุกรรมการ
4. คณบดีคณะนิติศาสตร์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	อนุกรรมการ
5. คณบดีคณะรัฐศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	อนุกรรมการ
6. คณบดีคณะรัฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	อนุกรรมการ
7. คณบดีคณะรัฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	อนุกรรมการ
8. รศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ		อนุกรรมการ

9. ผศ.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	อนุกรรมการ
10. ผศ.สมยศ เชื้อไทย	อนุกรรมการ
11. นายชาญชัย แสวงศักดิ์	อนุกรรมการ
12. นายนิพนธ์ ยะกีมี	อนุกรรมการ และเลขานุการ
13. นายศรันย์ พรหมสุรินทร์	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
14. นางสาวกฤษยาณี ไตรธรรม	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจหน้าที่พิจารณา ปัญหาพื้นฐานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนในคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 เพื่อคณะกรรมการฯจะได้พิจารณาและดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยในการเสนอความเห็นดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการฯคำนึงถึงการดำเนินการให้เป็นขั้นตอนในแต่ละช่วงเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา กับขั้นตอนของการพัฒนารูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

นอกจากนั้น ในกรณีที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงตำราหรือหนังสือเรียนในชั้นก่อนอุดมศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายและการกล่าวถึงการจัดองค์กรเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในตำราหรือหนังสือเรียน ก็ให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเสนอข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการฯเพื่อพิจารณาด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำบันทึกชี้แจงหรือให้ข้อคิดเห็น หรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงและให้ข้อคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจได้

(2) รับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. 2533

พลเอก

(เทียนชัย สิริสัมพันธ์)

ประธานกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ 3/2533

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ

ตามที่นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533 แต่งตั้ง"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" โดยให้คณะกรรมการฯชุดนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการฯมอบหมายได้ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการฯได้พิจารณาเห็นสมควรแต่งตั้ง"คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ" เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของตำแหน่งนิติกรในส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามสาขากฎหมายของผู้ที่สำเร็จการศึกษาและตามความเหมาะสมของการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการ คณะกรรมการฯจึงมีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ดังต่อไปนี้

1. นายเสริมสุข โกวิทวานิช	ประธานอนุกรรมการ
2. รศ.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	รองประธานอนุกรรมการ
3. คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	อนุกรรมการ
4. คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	อนุกรรมการ
5. คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง	อนุกรรมการ
6. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.	อนุกรรมการ
7. ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา	อนุกรรมการ
8. ผู้แทนสำนักงาน ก.ก.	อนุกรรมการ
9. ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.	อนุกรรมการ
10. นายอาษา เมฆสวรรค์	อนุกรรมการ
11. นางสาวพรทิพย์ จาละ	อนุกรรมการ
12. นายสงวลา วิชัยขัทคะ	อนุกรรมการ และเลขานุการ
13. นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
14. นางสาวกฤษยาณี ไตรธรรม	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจหน้าที่พิจารณา ปัญหาพื้นฐานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์เข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ โดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนิติกรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เป็นงานเฉพาะด้านของส่วนราชการนั้น ๆ ได้อย่างเหมาะสมตามสาขาของกฎหมายของผู้ที่สำเร็จการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองตามที่คณะรัฐมนตรีได้

มีมติไว้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 โดยการเสนอความเห็นดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินถึงหลักสูตรการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและวิชากฎหมายมหาชนในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่จะปรับปรุงใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องระหว่างระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการ กับการกำหนดหรือการปรับหลักสูตรการศึกษาในมหาวิทยาลัย

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำบันทึกชี้แจงหรือให้ข้อคิดเห็น หรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงและให้ข้อคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจได้

(2) รับฟังความเห็นและพิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. 2533

พลเอก

(เทียนชัย สิริสัมพันธ์)

ประธานกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน
สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ด่วนมาก บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๒๘๐๐๑๐๐ - ๙

ที่ นร ๐๖๐๑/๙๙๐ **วันที่** ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๓

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙(๒)(ก) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ลงมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งต่อมา ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้ง"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชามอบหมายให้ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน พร้อมกันนั้นได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรการสำหรับแก้ไขปัญหาที่มีข้อโต้แย้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงมหาดไทยดังที่ได้เคยมีกรณีปรากฏมาแล้วได้ รวมทั้งได้มีบัญชาด้วยว่า สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้อยู่ในดุลพินิจของ"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ"ที่จะเสนอว่าจะสมควรกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วยหรือไม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอกราบเรียนรายงานผลการดำเนินการของ"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ"และของสำนักงานฯ ว่าสำนักงานฯได้ดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการฯเพื่อพิจารณาแล้ว และคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง คือ ในวันพฤหัสบดี ที่ 19 เมษายน 2533 วันอังคารที่ 17 กรกฎาคม 2533 และวันพุธ ที่ 8 สิงหาคม 2533 และ"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ" ได้มีมติให้นำเรื่องเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

คณะกรรมการฯได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 ตามที่สำนักงานฯยกร่างเสนอ คือ "ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. ...." และคณะกรรมการฯได้มีมติให้นำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการและดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป

ในหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้(ร่างมาตรา 3) คณะกรรมการฯได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี แล้ว และเห็นสมควรกำหนดให้เมืองพัทยาและเทศบาล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลฯได้ด้วย ดังเหตุผลและรายละเอียดการพิจารณาของ"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ"ปรากฏตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 1

(2) การเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (กำหนด"คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองบางประเภท" ให้อยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)

โดยที่ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนด"คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองบางประเภท"ให้อยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7(2)(ค) นั้น "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ" ได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้มีระบบที่รัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้นและมีหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยฯของตนเสียก่อน ดังนั้น คณะกรรมการฯจึงได้มีมติเห็นสมควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้"ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานธุรการ"ของคณะกรรมการ

ข้าราชการประเภทต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการนั้น ๆ พิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานของ"คณะอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ" ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการประเภท Tribunal และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าว

สำหรับการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ นี้ ในระยะเริ่มแรก "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ" เห็นควรเริ่มต้นกับคณะกรรมการข้าราชการเพียงบางประเภทก่อน ทั้งนี้โดยยกเว้นคณะกรรมการข้าราชการที่มีลักษณะพิเศษบางประเภทออกไป คณะกรรมการข้าราชการประเภทที่มีลักษณะพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.) คณะกรรมการอัยการ(ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการทหาร(กขท.)

การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการฯดังกล่าวจะได้แก่ การปรับปรุงในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการคัดเลือกอนุกรรมการวิสามัญฯ ตลอดจนวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของอนุกรรมการวิสามัญฯดังกล่าว ทั้งนี้ ดังเหตุผลและรายละเอียดการพิจารณาของ"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ"ปรากฏตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 2

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดพิจารณา และหาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีดำริเห็นสมควร ขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบในหลักการแห่ง"ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. 2522 พ.ศ. ...." และดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป

2. ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งไปยัง"ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานธุรการ"ของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ (ยกเว้น ก.ต. ก.อ. ก.ตร.และ กยท.) เพื่อให้ส่วนราชการดังกล่าวเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าวเพื่อพิจารณาและดำเนินการปรับปรุงระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ตลอดจนวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ตามแนวทางที่ปรากฏในเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้ และหากคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้ดำเนินการเป็นประการใดหรือมีข้อขัดข้องในการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีอย่างไร ขอได้แจ้งให้"คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ"ทราบด้วย

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ ๕๖๓๐
วันที่ ๓๐ / ก.ย. / ๒๕๓๓
เวลา ๕.๕๕ น.

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๒๐๓/ ๑๔๗๐๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม.๑๐๓๐๐

๒๐ กันยายน ๒๕๓๓

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๓

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปเพื่อดำเนินการ นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๓ ลงมติว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอรับเรื่องนี้ไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน ๒ สัปดาห์ โดยขอรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา ดังนี้

๑. โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ได้กำหนดให้บุคคลใช้สิทธิทางศาลได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากที่จะใช้สิทธิในทางร้องทุกข์กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกที่จะใช้สิทธิทางศาลหรือทางร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายต่อไป

/๒. ...

๒. ควรยกเว้นมิให้การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และคณะกรรมการข้าราชการทหารอยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไปแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายอภิลาศ โอสถานนท์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๒๘๑๐๐๐๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ ๕๘
วันที่ ๕ / ม.ค. / ๒๕๓๔
เวลา ๘.๒๕ น.

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๒๐๓/๒๖๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม.๑๐๓๐๐

๙ มกราคม ๒๕๓๔

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/ ๑๔๑๐๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๐/๒๐๑๔๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๓ และเอกสารประกอบ

ตามที่แจ้งมาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ขอรับร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗(๒)(ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งข้อสังเกตบางประการของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อพิจารณา นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ ส่วนเรื่องพัทยาและเทศบาลนั้น เห็นว่าไม่สมควรกำหนดหรือยกพระราชกฤษฎีกา

/เพื่อกำหนด

เพื่อกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเมืองพัทยาหรือเทศบาล เป็นหน่วยงานที่ จขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแล ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมา เพื่อโปรดพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และเป็นประการใด โปรดแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบด้วย เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พันตำรวจตรี

(ยงยุทธ สาระสมบัติ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๒๘๑๐๐๐๗

คณะ. กม. ( ) ร่างที่ 3
วันที่ 5 / ธ.ค. / 2533
เวลา 15.10 น.

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๒๑๐/ 20192



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 9654
วันที่ ... เวลา ๑๓.๐๐ น.

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๖ ธันวาคม ๒๕๓๓

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๔๗๐๔ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ความเห็นกรมการปกครองกรณี ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒

๒. หลักการและเหตุผลการไม่ควรออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๓ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอรับเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒ และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ ส่วนเมืองพัทยาและเทศบาลนั้น เห็นว่า เป็นมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและหลักการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งบทกฎหมายท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่มีเจตนารมณ์ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยการปกครอง

/ท้องถิ่นในนาม...

ท้องถิ่นในนามของรัฐบาล การบัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งระหว่างท้องถิ่นกับกระทรวงมหาดไทยได้ จึงเป็นการโอนอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบและความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารราชการ เมื่อกระทรวงมหาดไทยสั่งการใด ๆ แทนรัฐบาลหรือปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ท้องถิ่นก็อาจจะโต้แย้งได้เสมอ อันเป็นชนวนที่จะกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการของรัฐบาลได้

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองท้องถิ่นตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้วเห็นว่า ไม่สมควรกำหนดหรือออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเมืองพัทยาหรือเทศบาล เป็นหน่วยงานที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมดูแล รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

สำเนาถูกต้อง

(นายวีระพงษ์ [illegible])

กองนิติธรรม

(นายบุรรการ ศิลปอาชา)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวง
กองนิติการ
โทร. ๒๒๒๒๘๔๕

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ภาคผนวก
เอกสารเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล ในการพัฒนาบุคลากร และกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๒๔๗/2535
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การดำเนินงานของระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการปรับปรุงกลไกของรัฐให้มีศักยภาพสูงขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. <u>องค์ประกอบ</u>

1.1	รองนายกรัฐมนตรี (นายพิจิตร บรรทัดฐาน)	ประธานกรรมการ
1.2	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
1.3	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
1.4	เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
1.5	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
1.6	อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
1.7	เสนาธิการทหาร	กรรมการ
1.8	นายกระมล ทองธรรมชาติ	กรรมการ
1.9	นายอนันต์ อนันตกูล	กรรมการ
1.10	นายวิจิตร ศรีสอ้าน	กรรมการ
1.11	นายไสว พราหมณี	กรรมการ
1.12	นายวิษณุ เครืองาม	กรรมการ
1.13	นางทิพาวดี เมฆสวรรค์	กรรมการ
1.14	นายวิจารณ์ พานิช	กรรมการ
1.15	นายเทียนฉาย กีรษนันท์	กรรมการ
1.16	นายปฐม มณีโรจน์	กรรมการ

/1.17 ....

1.17	นายโชคชัย อักษรนันท์	กรรมการ
1.18	นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	กรรมการ
1.19	นายบัณฑูร ล่ำซำ	กรรมการ
1.20	นายอดิศร จรณะจิตต์	กรรมการ
1.21	นายพิทยา บวรวัฒนา	กรรมการและเลขานุการ
1.22	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
1.23	ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบงานและการบริหาร สำนักงบประมาณ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
1.24	ผู้อำนวยการกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2. <u>อำนาจหน้าที่</u>

2.1 ศึกษา วิเคราะห์ กำหนดแนวนโยบาย กลยุทธ และมาตรการเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนระบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2.2 เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

2.3 สั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ จัดส่งเอกสาร หรือจัดส่งผู้แทนมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน

2.4 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2.5 ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับเบี้ยประชุมคณะกรรมการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 โดยให้เบิกจ่ายที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536

สำเนาถูกต้อง

(น.ส.มุกดา ขุนทอง)
หัวหน้าส่วยบริหารทั่วไป

(นายชวน หลีกภัย)
นายกรัฐมนตรี



คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ 3 /2536

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง

เพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและการจัดตั้งศาลปกครอง ตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมติคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ในการประชุมครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2535 เห็นสมควรให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นเพื่อพิจารณาในเรื่องนี้

อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247/2535 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นโดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. <u>องค์ประกอบ</u>

1.1	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)	ประธานอนุกรรมการ
1.2	อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
1.3	นายกล้านรงค์ จันทิก	อนุกรรมการ
1.4	นายคณิต ณ นคร	อนุกรรมการ
1.5	นายเฉลิม ศรีผดุง	อนุกรรมการ
1.6	นายชวลิต เดชะไพบูลย์	อนุกรรมการ
1.7	นายบรรลุ ศิริพาณิช	อนุกรรมการ
1.8	นายปรีชา สุวรรณทัต	อนุกรรมการ

1.9 นายพนม เอี่ยมประยูร	อนุกรรมการ
1.10 นายพายัพ พยอมยนต์	อนุกรรมการ
1.11 นายพิทยา บวรวัฒนา	อนุกรรมการ
1.12 นายมานิตย์ นวลละออ	อนุกรรมการ
1.13 นางวนิดา จิตต์หมั่น	อนุกรรมการ
1.14 นายสุรพล นิติไกรพจน์	อนุกรรมการ
1.15 นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ	อนุกรรมการ
1.16 นายอักษราทร จุฬารัตน	อนุกรรมการ
1.17 นายอุดล บุญประกอบ	อนุกรรมการ
1.18 นายอุทัย เลาหวิเชียร	อนุกรรมการ
1.19 นายเอนก ศรีสนิท	อนุกรรมการ
1.20 นายประจญ เจริญศรี	อนุกรรมการและเลขานุการ
1.21 นางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2. <u>อำนาจหน้าที่</u>

2.1 ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบาย กลยุทธ และมาตรการในการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในด้านการส่งเสริมคุณภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งเสริมมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจ การใช้หลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร บุคลากร และระบบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล และเสนอแนะในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรอบนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้

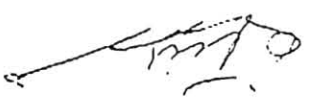
2.2 สั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ จัดส่งเอกสารหรือจัดส่งผู้แทนมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ข้อคิดเห็นต่อคณะอนุกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน

2.3 ปฏิบัติงานอื่นตามที่ประธานกรรมการ หรือคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินมอบหมาย

สำหรับเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ.2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2533 โดยให้เบิกจ่ายที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2536



(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)
รองนายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน



คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ ๔ /2536

เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการเฉพาะราย

ตามคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 3/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2536 ได้แต่งตั้งให้ นายปรีชา สุวรรณทัต เป็นอนุกรรมการ นั้น

เนื่องจาก นายปรีชา สุวรรณทัต มีข้อขัดข้องไม่อาจเป็นอนุกรรมการตามคำสั่งดังกล่าวได้

อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247/2535 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 จึงให้ยกเลิกการแต่งตั้ง นายปรีชา สุวรรณทัต เป็นอนุกรรมการเฉพาะราย 1.8 ของคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 3/2536 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2536

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ.2536

(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ 7 /2536

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

โดยที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบการกระทำทางปกครองลักษณะต่าง ๆ ในหลายกรณี ยังไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนแน่นอน ซึ่งบางกรณีส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องจนไม่อาจเยียวยาได้ จึงต้องจัดให้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆในทางปกครอง เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247/2535 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้นโดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. <u>องค์ประกอบ</u>

1.1 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	ประธานกรรมการ
1.2 นายกมลชัย รัตนสกาววงศ์	อนุกรรมการ
1.3 นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	อนุกรรมการ
1.4 นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	อนุกรรมการ
1.5 นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	อนุกรรมการ
1.6 นายพนม เอี่ยมประยูร	อนุกรรมการ
1.7 นายพิทยา บวรวัฒนา	อนุกรรมการ
1.8 นายโภคิน พลกุล	อนุกรรมการ
1.9 นายรังสิกร อุปพงศ์	อนุกรรมการ
1.10 นายฤทัย หงษ์สิริ	อนุกรรมการ

1.11 นายวิษณุ เครืองาม อนุกรรมการ

1.12 นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ อนุกรรมการ

1.13 นายสมยศ เชื้อไทย อนุกรรมการ

1.14 นายหัสวุฒิ วิทิตวิริยกุล อนุกรรมการ

1.15 นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ อนุกรรมการ

1.16 นายอักขราทร จุฬารัตน อนุกรรมการ

1.17 นายเอนก ศรีสนิท อนุกรรมการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการคนหนึ่ง กับอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอีกสองคน

2. <u>อำนาจหน้าที่</u>

2.1 นำเสนอกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในงานปกครอง เพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวดำเนินไปโดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง และเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการโดยให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

2.2 ยกร่างกฎหมายกำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐตามความเหมาะสมแก่กรณี โดยไม่ขัดหรือแย้งกับภาระหน้าที่ของรัฐในการรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชนที่รัฐมีพันธะจะต้องรักษาไว้

2.3 ดำเนินการอื่นตามที่ประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินมอบหมาย

2.4 มีอำนาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือขอเอกสาร หลักฐาน หรือความเห็นจากบุคคล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ ๆ

3. ให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวยกร่างกฎหมายตามข้อ 2.1 ให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤษภาคม 2536 แล้วนำเสนอประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้เป็นกฎหมายในระยะหนึ่งก่อน ส่วนระยะเวลาหลังจากนั้น คณะอนุกรรมการจะพิจารณาและมีข้อเสนอแนะต่อประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ให้เสนอกฎหมายเพิ่มเติม หรือข้อเสนอแนะอื่นเพื่อความมั่นคงในการวางรากฐานกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองไทยในขั้นต่อไปก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

สำหรับเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ.2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม และค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2533 โดยให้เบิกจ่ายที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ.2536

(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ด่วน

ที่ นร 0601/๒๑๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

// เมษายน 2537

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(จัดตั้งศาลปกครอง) ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/19284
ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2536

สิ่งที่ส่งมาด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับที่ตรวจพิจารณาแล้ว
(2) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ด้วยในการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษาเตรียมการไว้แล้วมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วน เพื่อพิจารณาไปพร้อมกันกับข้อเสนอปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นศาลปกครองที่คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินกำลังจะเสนอขึ้นมา

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยให้เปิดทำการอย่างช้าในวันที่ 1 ตุลาคม 2538 โดยแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้มีศาลปกครองกรุงเทพมหานครเป็นศาลกลางที่อาจรับฟ้องได้ทั่วราชอาณาจักร ส่วนศาลปกครองชั้นต้นในส่วนภูมิภาคในระยะแรกกำหนดให้มี 5 ศาล กระจายตามภาคต่าง ๆ

(2) เปลี่ยนบทบัญญัติเกี่ยวกับ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เป็น "ตุลาการศาลปกครองสูงสุด" และเปลี่ยน "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค" เป็น "ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น" โดยคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการแต่งตั้งไว้เช่นเดิม และกรณีของตุลาการศาลปกครองสูงสุดก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดิม แต่เพิ่มให้มี "คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง" เข้ามาเป็นองค์กรในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม

(3) "คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง" จะมีตัวแทนจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นตามความเหมาะสม และได้กำหนดให้มีลักษณะเป็น "องค์กรเปิด" ให้บุคคลภายนอกมีโอกาสได้มีส่วนร่วมและรับรู้การดำเนินงานของตุลาการศาลปกครอง โดยมีกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เลือกขึ้นฝ่ายละหนึ่งคนจากนักกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมาย หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่น โดย"คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง" จะทำหน้าที่ในการคัดเลือก เลื่อนขั้น โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง

(4) ที่มาของตุลาการศาลปกครองได้ใช้ "ระบบเปิด" โดยให้สามารถคัดเลือกบุคคลจากภายนอกเข้ามาได้ทั้งในระดับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเป็นลักษณะที่ใช้อยู่ในระบบเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดการแข่งขันและได้คนดีมีความรู้มาเป็นตุลาการ แต่ได้วางระบบให้ตุลาการศาลปกครองมี "อิสระ" ที่แท้จริง โดยไม่มีระบบเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเช่นอย่างที่ปฏิบัติให้หลายประเทศอันแตกต่างไปจากระบบข้าราชการปกติ

เว้นแต่เป็นการได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นจึงจะได้เงินเดือนสูงขึ้นตามเงินเดือนประจำตำแหน่งนั้น ๆ และให้มีตำแหน่งเพียง 6 ระดับ และโดยที่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นการนำระบบศาลคู่มาใช้ จึงได้กำหนดให้ตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองได้รับเงินเดือนและเงินเพิ่มเท่ากับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในตำแหน่งที่มีระดับเท่าเทียมกัน

(5) การดำเนินคดีปกครองได้บัญญัติให้เป็นไปตามระบบสากลของสถาบันแบบคณะกรรมการกฤษฎีกา (Conseil d'Etat หรือ Council of State) คือ ไม่มีพิธีการที่ยุ่งยาก รวดเร็ว และประหยัด ส่วนการตัดสินคดีก็จัดระบบให้มีการถ่วงดุลในขั้นจะทำคำพิพากษา โดยมีตุลาการนายหนึ่งทำหน้าที่เป็น "ผู้แถลงคดีปกครอง" โดยวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายชั้นหนึ่งก่อนที่องค์คณะซึ่งพิจารณาจะพิพากษา เพื่อป้องกันการลำเอียงและให้เกิดความรอบคอบยิ่งขึ้นก่อนมีการวินิจฉัย

ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (2)

อนึ่ง ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 ลงมติรับหลักการ 1) ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... และ 2) ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. .... ที่นำเสนอโดยประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองของคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ดังรายละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นแล้ว โดยมีผลการพิจารณาดังนี้

1. <u>ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ....</u>

มีการแก้ไขในสาระสำคัญดังนี้

(1) ร่างมาตรา 33เดิม ได้กำหนดให้นำกฎ มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งหนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน และการตีความกฎหมาย บรรดาที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไป(คือมีลักษณะเป็น "กฎ")สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาและ

ทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องนำออกเผยแพร่ 2 วิธี คือ 1) ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือ 2) ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ โดยมีร่างมาตรา 82 เดิมเป็นบทเฉพาะกาลในการดำเนินการจัดทำย้อนหลังลงไปเกี่ยวกับบรรดาสิ่งดังกล่าวที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ แต่โดยที่ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2537 รับหลักการร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้ร่วมกันยกร่างขึ้น ซึ่งตามหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีบทบังคับให้บรรดาข่าวสารของราชการทุกชนิดที่มีลักษณะเป็น "กฎ" ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอันเป็นวิธีการที่เคร่งครัดเพียงวิธีการเดียวอยู่แล้วและมิได้จำกัดเฉพาะ "กฎ" ที่เกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หลักการดังกล่าวจึงกว้างกว่าและใช้แทนหลักการส่วนนี้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... ได้ (ขณะยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... ยังไม่เป็นที่แน่ใจของผู้ยกร่างว่ารัฐบาลจะพร้อมรับหลักการที่กว้างกว่า เช่น ที่เป็นอยู่ในร่างพระราชบัญญัติข่าวสารของราชการ พ.ศ. .... หรือไม่) ดังนั้น เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับร่างกฎหมายใหม่ที่เสนอเพิ่มเติมขึ้นภายหลัง จึงเห็นควรตัดร่างมาตรา 33 เดิมและร่างมาตรา 82 เดิมออก และแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกัน

(2) ร่างมาตรา 46 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการโต้แย้งคำสั่งของบรรดาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้องอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยแน่นอนในอนาคตอันใกล้ ซึ่งถ้ามีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อใดบทบัญญัตินี้ย่อมไม่มีที่ใช้บังคับ จึงเพิ่มมาตรา 83 ขึ้นเป็นบทเฉพาะกาลให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรานี้หาก หากต่อไปได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว

2. <u>ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ....</u> มีการแก้ไขในสาระสำคัญ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งถ้ามีศาลปกครองขึ้นแล้วความรับผิดระหว่างรัฐกับเอกชนจะต้องมีการแบ่งแยกให้แน่ชัดตามหลักของศาลปกครอง จึงได้เพิ่มเติมร่างมาตรา 14 ขึ้นเพื่อ

ให้เกิดความชัดเจนว่าบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องเปลี่ยนมาเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และการฟ้องให้รัฐรับผิดชอบต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเพราะไม่มีส่วนที่รัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบนั้นจะต้องฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. .... เกี่ยวเนื่องอยู่กับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การจัดตั้งศาลปกครอง) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวที่ได้ตรวจพิจารณาแล้วมาพร้อมกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม
โทร. 2220206-9
2241335
โทรสาร 2241401
2263611-2

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ นร 0101/1038 **วันที่** 9 กรกฎาคม 2537

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....

กราบเรียน ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

ตามที่ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไปปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการแยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า การที่กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่จะปรับปรุงระบบงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง และเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้เห็นถึงระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะเป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครอง ซึ่งในการปฏิบัติงานจะมีความสัมพันธ์กันระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกับการวางกลไกของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์เป็นระบบ เพราะงานทั้ง 2 ด้านจะกระทำโดยบุคคลที่มีพื้นฐานปรัชญากฎหมายในด้านกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่เกิดการสับสนในการปฏิบัติราชการ อันเป็นแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทยที่มีการดำเนินการและพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ในอดีตโดยสอดคล้องกับระบบศาลปกครองในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม หาก ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) มีความเห็นว่า การแยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองเป็นกฎหมายโดยเฉพาะอีกฉบับหนึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่าที่จะบัญญัติรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ดำเนินการ

ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยไว้แล้ว โดยจัดทำเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ได้นำบทบัญญัติเดิมเกี่ยวกับศาลปกครองที่เคยบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งได้ปรับปรุงรายละเอียดในครั้งสุดท้ายและนำเสนอ ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) แล้ว มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้แทน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) ประเภทคดีปกครอง กำหนดขอบเขตของลักษณะคดีปกครองที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้นว่า เป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องคำสั่งทางปกครองละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ สำหรับสัญญาทางปกครองได้กำหนดลักษณะให้ชัดเจนขึ้นว่าเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาและเป็นสัญญาในลักษณะที่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือที่รัฐต้องควบคุมดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่รวมถึงสัญญาทั่วไปที่หน่วยงานของรัฐได้ทำขึ้นในฐานะทัดเทียมกับเอกชน และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นเช่นคดีในทางแพ่งหรืออาญา จึงได้บัญญัติยกเว้นไว้สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้น

(2) การจัดตั้งศาลปกครอง กำหนดให้มี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะมีศาลปกครองกรุงเทพมหานครและศาลปกครองในส่วนภูมิภาค โดยศาลปกครองสูงสุดจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้นและคดีปกครองที่มีความสำคัญ ส่วนศาลปกครองชั้นต้นจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป

(3) ตุลาการศาลปกครอง การดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองได้กำหนดให้เป็นระบบตุลาการประจำดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี มิใช่เป็นระบบกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารและดำรงตำแหน่งเป็นวาระ เพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ การแต่งตั้งได้ใช้ระบบเปิดที่มีการคัดเลือกบุคคลจากองค์กร

กลางคือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย เพื่อให้มีการกลั่นกรองคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริงและสาธารณชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

(4) วิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองใช้วิธีการที่มีความสะดวกและไม่มีพิธีการที่ยุ่งยากแก่ประชาชนโดยสามารถยื่นฟ้องได้เองและไม่เสียค่าธรรมเนียม สำหรับการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วน มิใช่ปล่อยให้เป็นภาระของประชาชนต้องพิสูจน์เองฝ่ายเดียว และในการพิพากษาคดีต้องกระทำเป็นองค์คณะโดยมีตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองเสนอความเห็นของตนก่อนที่จะมีการพิพากษาคดี เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจการพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยมีการใช้เหตุผลที่เหมาะสมในทุกด้านทั้งในด้านการแก้ไขเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนการบังคับคดีก็ได้บัญญัติไว้โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองและการปฏิบัติราชการ

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัตินี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากร่างเดิม คือ ในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองกรุงเทพมหานครมีเขตอำนาจในกรุงเทพมหานครและจังหวัดภาคกลาง และจัดตั้งศาลปกครองในส่วนภูมิภาคขึ้นอีก 4 ศาล คือ จังหวัดเชียงใหม่โดยมีเขตครอบคลุมจังหวัดภาคเหนือ จังหวัดขอนแก่นโดยมีเขตครอบคลุมจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดระยองโดยมีเขตครอบคลุมจังหวัดภาคตะวันออก และจังหวัดสงขลาโดยมีเขตครอบคลุมจังหวัดภาคใต้ นั้น ก็โดยคำนึงว่าจะให้สอดคล้องกับการขยายงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งจะขยายไปตามอัตรากำลังและงบประมาณไปก่อนแล้ว แต่เมื่อต้องเสนอร่างกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองนี้พร้อมกับโครงการการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การกำหนดรายละเอียดของเขตศาลปกครองในส่วนภูมิภาคไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้อย่างชัดเจนน่าจะยังไม่เหมาะสม เพราะการจัดตั้งศาลปกครองในส่วนภูมิภาคขึ้นในท้องที่ใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และอาจเปลี่ยนแปลง

ในภายหลังได้ตามสภาพและจำนวนคดีที่เกิดขึ้นซึ่งต่างจากศาลปกครองกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองกลาง และอาจรับคดีได้ทั่วราชอาณาจักรอยู่แล้ว ฉะนั้น เพื่อมิให้ต้องมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้หลายครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตศาล และเพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมในการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านสถานที่ งบประมาณ และบุคลากร ของแต่ละศาล จึงได้ปรับปรุงร่างนี้ใหม่ โดยกำหนดให้เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้จัดตั้งศาลปกครองกรุงเทพมหานครขึ้นก่อน ซึ่งนอกจากมีเขตอำนาจในจังหวัดภาคกลางตามหลักการเดิมแล้ว (ร่างมาตรา 5) ยังกำหนดให้มีเขตอำนาจในเขตจังหวัดอื่นทั่วราชอาณาจักรในขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองในส่วนภูมิภาคด้วย (ร่างมาตรา 58) ส่วนการจัดตั้งศาลปกครองในส่วนภูมิภาคอื่นให้ตราเป็นพระราชบัญญัติในภายหลังเมื่อรัฐบาลเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งขึ้น

2. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในปัจจุบันโดยยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ออกทั้งหมด และปรับปรุงบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สำหรับสถาบันคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้คงไว้เช่นเดิมในลักษณะองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครอง เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและพิจารณาคดีปกครองควบคู่กัน ซึ่งเป็นแนวที่บัญญัติไว้มาแต่เดิมตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และพัฒนาต่อมาเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ อนึ่ง ได้แนบร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาเพื่อโปรดพิจารณาด้วยแล้ว

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เหตุผล

โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ หรือเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องละเมิดในทางปกครองหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และวิธีพิจารณาคดีปกครองยังต้องมีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษต่างจากคดีประเภทอื่นเนื่องจากเอกชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบในด้านการไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริงและมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจพิพากษาคดีของศาลให้เป็นไปโดยมีเหตุผลที่เหมาะสม นอกจากนี้ โดยที่สถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองจะต้องมีภาระหน้าที่สองด้านคือ จะต้องสามารถให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังจะต้องเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและจัดการบริหารโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

อีกด้วย การจัดตั้งศาลปกครองจึงต้องกระทำในรูปขององค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองที่สามารถดำเนินการตามภาระหน้าที่ดังกล่าวควบคู่และมีความเชื่อมโยงกัน เพื่อที่จะสามารถวางกลไกการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ซึ่งประเทศไทยได้มีหลักการจัดตั้งสถาบันที่ปฏิบัติงานในด้านคดีปกครองและการสร้างบทกฎหมายรวมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการอยู่ด้วยกันในแนวทางดังกล่าวมาแล้วตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตด คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 โดยให้มีสถาบันเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย และสถาบันที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองควบคู่กัน หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองที่เหมาะสมแก่ประเทศไทย และสร้างความคุ้นเคยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยจะพัฒนาให้เป็นระบบศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบต่อไป บัดนี้ ระบบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พัฒนามาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว สมควรปรับปรุงโดยให้จัดตั้งเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตรง ในรูปแบบขององค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองที่ได้พัฒนาต่อเนื่องมาตั้งแต่ในอดีต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกิจการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการต่าง ๆ และผู้ซึ่งดำเนินงานทางปกครองของรัฐ

"ตุลาการศาลปกครอง" หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1
การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 5 ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

(1) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(ก) ศาลปกครองกรุงเทพมหานคร

(ข) ศาลปกครองในส่วนภูมิภาค

ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้นในกรุงเทพมหานคร

ให้จัดตั้งศาลปกครองกรุงเทพมหานครโดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดอุทัยธานี

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตศาลปกครองกรุงเทพมหานครตามวรรคสี่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกรุงเทพมหานครก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นจะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตของศาลปกครองในส่วนภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เขตอำนาจศาลปกครองในส่วนภูมิภาคจะครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองจะเปิดทำการเมื่อใดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

มาตรา 6 คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองได้แก่ คดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ หรือเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ หรือสัญญาทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ศาสทหาร และศาลอื่น

สัญญาทางปกครองตามวรรคหนึ่งได้แก่ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้คู่สัญญาเข้าดำเนินกิจการบริการสาธารณะ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา 7 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำสั่งหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(4) คดีปกครองอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้ศาลอื่นใดรับกรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา 8 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดและคดีนั้นยังไม่ถึงที่สุด เมื่อคู่ความร้องว่าคดีนั้นหรือประเด็นใดในคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ถ้าศาลนั้นมีคำสั่งว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น ให้คู่ความมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลนั้นมีคำสั่ง ในการนี้ ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ให้ดำเนินการส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดและศาลนั้นเห็นว่าคดีนั้นหรือประเด็นใดในคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ให้ศาลนั้นรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งกรณีดังกล่าวให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ในการนี้ ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่ส่งกรณีนั้นมา ให้ดำเนินการส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองหรือคู่ความในคดีนั้นเห็นว่าคดีหรือประเด็นในคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลปกครองหรือศาลใดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดไม่รับหรือให้ยกฟ้องเพราะเหตุคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล ถ้าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาหรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถึงที่สุด ให้ขยายอายุความออกไปจนถึงหกสิบวันภายหลังมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้น

หมวด 2
ตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 9 ศาลปกครองสูงสุดให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในตำแหน่ง ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 10 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน หรือมีความรู้ในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายหรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(6) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

(5) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือประกอบการใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

มาตรา 11 การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้เสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

ก่อนเข้ารับหน้าที่ครั้งแรก ตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนด

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนใดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด นั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ตามลำดับแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนใดให้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด นั้น เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้พิจารณาคัดเลือกแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

วิธีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 12 ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลให้มีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นในตำแหน่ง อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน หรือมีความรู้ในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในตำแหน่งอัยการพิเศษประจำกรม

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า

(6) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

ให้นำความในมาตรา 10 วรรคสอง มาใช้บังคับกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

มาตรา 14 การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนใดให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น นั้น เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้พิจารณาคัดเลือกแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

ให้นำความในมาตรา 11 วรรคสองและวรรคห้า มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นโดยอนุโลม

มาตรา 15 ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 วรรคสอง

(5) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) เป็นบุคคลล้มละลาย

(7) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(8) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 16

(9) ถูกปลดออกหรือไล่ออกตามมาตรา 17

การพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ แต่การพ้นจากตำแหน่งกรณีอื่นให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 16 ตุลาการศาลปกครองต้องประพฤติตนตามจรรยาบรรณแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอาจมีมติให้ตุลาการศาลปกครองผู้ใดออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ แต่การให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนให้ทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อตุลาการศาลปกครองนั้นปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในสาระสำคัญหรือประพฤติตนไม่สมควรตามที่กำหนดในจรรยาบรรณแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง

(2) เมื่อตุลาการศาลปกครองนั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอแต่ไม่ถึงเหตุทุพพลภาพ หรือ

(3) เมื่อปรากฏว่าตุลาการศาลปกครองนั้นขาดสัญชาติไทยหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 วรรคสอง หรือต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 15 (6) หรือ (7)

มาตรา 17 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอาจมีมติไล่ตุลาการศาลปกครองออกได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

(2) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน ให้มีมติปลดออกโดยให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

มาตรา 18 ในการพิจารณาให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตั้งคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคน ผู้พิพากษาจากศาลอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งจากศาลนั้นจำนวนหนึ่งคน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ เพื่อทำการสอบสวน

ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดให้ข้อเท็จจริง ให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนได้

ในระหว่างการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเห็นว่าการให้ผู้ถูกสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะมีมติให้พักราชการก็ได้

วิธีการสอบสวน สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประสบการณ์ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับกรรมการร่างกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ แต่ทั้งนี้มิให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกินหนึ่งในสามของกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น

การให้ตุลาการศาลปกครองไปทำงานในหน้าที่ใดในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้นั้นและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้ว ในระหว่างการปฏิบัติงานเช่นว่านี้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นจะทำการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

มาตรา 20 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ทำการแทนในตำแหน่งที่ว่างในศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้น หรือการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ทำการแทนในตำแหน่งที่ว่างในศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้นก่อน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 21 ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ทำการแทนต้องรับผิดชอบให้งานศาลเป็นไปโดยเรียบร้อยและให้มีอำนาจนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีใด ๆ ของศาลนั้น และเมื่อได้ตรวจสำนวนคดีใดแล้วให้มีอำนาจลงลายมือชื่อและทำความเห็นแย้งได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดมีหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นว่างลง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้มีผู้ทำการแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 22 เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้บังคับกับตุลาการศาลปกครองโดยอนุโลม ในการนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 23 เครื่องแบบตุลาการศาลปกครองและระเบียบการแต่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดประจำปีและการลาหยุดราชการของตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 24 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 3
คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 25 ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกันจำนวนหกคน

(3) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันจำนวนสี่คน

(4) กรรมการอื่นจำนวนสามคน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกขึ้นสภาละหนึ่งคน และคณะรัฐมนตรีเลือกขึ้นอีกหนึ่งคน ผู้ซึ่งได้รับเลือกตามอนุมาตรานี้จะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่น ซึ่งมิใช่ตุลาการศาลปกครอง

(5) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

การเลือกกรรมการตาม (2) และ (3) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 26 กรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 25 (2) (3) และ (4) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีแต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกซ่อมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน

มาตรา 27 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 25 (2) (3) และ (4) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) พ้นจากตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีที่เป็นกรรมการตามมาตรา 25 (2) หรือ (3)

(4) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(5) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการตุลาการศาลปกครองทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการหรือมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการตุลาการศาลปกครอง

การมีมติให้กรรมการตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งตาม (5) ให้กระทำเมื่อนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา หรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ร้องขอต่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 28 การประชุมของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่างลง แต่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยรีบด่วน ให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติงานต่อไปได้ แต่ต้องมีกรรมการเหลือพอที่จะเป็นองค์ประชุม

ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการลงมติได้

ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ได้ตามความเหมาะสม

หมวด 4
วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ส่วนที่ 1
การฟ้องคดีปกครอง

มาตรา 29 ผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวแล้ว

มาตรา 30 คำฟ้องในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) คำฟ้องเกี่ยวกับเรื่องทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) คำฟ้องเกี่ยวกับวินัยและการใช้อำนาจบังคับบัญชาทหารหรือตำรวจ

(3) คำฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ

(4) คำฟ้องในเรื่องที่ศาลปกครองได้พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา 53

(5) คำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้งการฟ้องคดีตามมาตรา 42

(6) คำฟ้องที่ขาดอายุความตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 31 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้อง

(1) มีชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(3) มีคำขอของผู้ฟ้องคดี

(4) ลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน อาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน เว้นแต่กระบวนพิจารณาที่บุคคลนั้นกระทำไปเป็นที่เสื่อมเสียแก่ผู้ฟ้องคดีร่วมคนอื่น

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลและไม่ต้องมีทนายความ แต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสำหรับการฟ้องคดีบางประเภทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองจะบังคับให้การฟ้องต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือต้องมีทนายความเป็นผู้เรียบเรียงคำฟ้องและช่วยเหลือในการดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่บังคับให้มีทนายความให้นำอำนาจหน้าที่ของทนายความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 32 การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น

การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดให้ยื่นต่อศาลปกศรองสูงสุด

การพิจารณาคดีที่ยื่นไว้ต่อศาลปกครองใดจะต้องกระทำในศาลปกครองนั้นตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจะสั่งให้ดำเนินการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันหยุดหรือในวันเวลาใดก็ได้

ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ประกาศสถานที่ตั้งและวันเวลาทำการของศาลปกครองในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 33 การฟ้องคดีต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และสัญญาทางปกครองให้มีอายุความหนึ่งปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล

ส่วนที่ 2
การดำเนินคดีปกครอง

มาตรา 34 ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อยห้าคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อยสามคนเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ในกรณีที่มีเหตุอันควร ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะออกระเบียบกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องกระทำโดยมีตุลาการศาลปกครองอีกองค์คณะหนึ่ง ตามจำนวนที่กำหนดเข้ามาร่วมในการพิจารณาพิพากษาก็ได้

มาตรา 35 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ การให้ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการพิจารณาคดีให้ทำเป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ

คู่ความมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อการดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าวศาลปกครองจะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

มาตรา 36 เมื่อได้รับคำฟ้องให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งสำนวนคดีให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เพื่อแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนและดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่อไป

ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายให้พนักงานคดีปกครองเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง และคำชี้แจงของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อตุลาการเจ้าของสำนวน

มาตรา 37 ในการพิจารณาคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่ความได้ทราบถึงข้ออ้าง หรือข้อแย้งของแต่ละฝ่ายและเสนอพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อหักล้างหรือยืนยันข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ตามความเหมาะสม จนกว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจะเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอที่จะเสนอองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว

ให้มีพนักงานคดีปกครองซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและได้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดแล้ว เพื่อทำหน้าที่ช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีปกครองให้พนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 38 ในระหว่างการพิจารณาคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ถ้าจำเป็นต้องยืนยันข้อเท็จจริงใด หรือต้องมีการสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้ศาลปกครองจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีตามความจำเป็น

ก่อนจะมีการพิพากษาคดีต้องเปิดโอกาสให้คู่ความแถลงด้วยวาจาเพื่อสรุปความเห็นของตนต่อศาลปกครอง เว้นแต่เป็นเรื่องที่ศาลปกครองเห็นว่าสมควรพิพากษาชี้ขาดคดีโดยไม่จำเป็นต้องฟังคำแถลงของคู่ความ

มาตรา 39 การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่

(1) ในคดีเรื่องใดที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองได้ขับไล่คู่กรณีฝ่ายใดออกไปเสียจากบริเวณศาลโดยที่ประพฤติไม่สมควรศาลปกครองจะดำเนินการนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่ความฝ่ายนั้นก็ได้

(2) ในคดีเรื่องใด เพื่อความเหมาะสม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดีซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่ความ หรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(ก) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(ข) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ไม่ว่าศาลปกครองจะได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง (2) หรือไม่ คำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีของศาลปกครองนั้น ต้องอ่านในศาลโดยเปิดเผย และมิให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษานั้น หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องนั้นเป็นผิดกฎหมาย

มาตรา 40 ให้มีตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งซึ่งไม่อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครอง โดยทำคำแถลงการณ์สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นของตนเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาก่อนมีคำพิพากษาคดี และให้ผู้แถลงคดีปกครองชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ในวันที่องค์คณะพิจารณาพิพากษากำหนด แต่จะอยู่ร่วมในการพิพากษาคดีไม่ได้

การให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 41 ให้ศาลปกครองมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(3) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(5) แต่งตั้งบุคคลใดให้ไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด และนำมารายงานต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

มาตรา 42 ถ้าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากศาลปกครองให้มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้จำหน่ายคดีนั้นเสียจากสารบบบัญชี

คดีที่ศาลปกครองได้สั่งจำหน่ายจากสารบบบัญชีตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นฟ้องคดีอีกไม่ได้ เว้นแต่จะแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ศาลปกครองว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของศาลปกครองได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

มาตรา 43 ให้นำบทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาลและเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการพิจารณาของศาลปกครองโดยอนุโลม แต่การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาคดี และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองที่ได้กระทำไปก่อนมีการสั่งให้งดการพิจารณานั้นย่อมเป็นอันสมบูรณ์

มาตรา 44 ในขณะพิจารณาคดี ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องบังคับให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเป็นการเฉพาะตัว ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ 3
คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

มาตรา 45 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีความเห็นแย้งให้ตุลาการศาลปกครองคนนั้นทำความเห็นแย้งของตนไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาตรา 46 ในศาลปกครองสูงสุดถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำขอ หรือถ้ามีกฎหมายหรือระเบียบของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา 43 ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 47 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ต้องระบุ

(1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง

(2) เหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง

(4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(5) คำบังคับ

(6) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่พิพากษาคดีนั้น

เมื่อศาลปกครองได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่ความทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควรด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองและคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครอง เว้นแต่ส่วนใดของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองหรือคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์ส่วนรวมจะแยกส่วนออกไว้โดยจะเปิดเผยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่นำออกพิมพ์เผยแพร่ก็ได้

มาตรา 48 ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลนับตั้งแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี

คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศ์ญาติหรือบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่ความที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

มาตรา 49 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ หรือ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(2) สั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎหรือการกระทำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) กระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(ข) กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

(ค) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือ

(ง) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด

ในกรณีมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าปรับเป็นรายวันไม่เกินวันละสามหมื่นบาทสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำบังคับนั้น

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (2) ศาลปกครองมีอำนาจระบุว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวตามความเหมาะสมในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินตามข้อผูกพันหรือความรับผิดในคดี หรือชำระค่าปรับตามวรรคสอง ถ้าผู้นั้นไม่ชำระ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 50 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดการใด ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองได้

มาตรา 51 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

มาตรา 52 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองใดถ้ามิได้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นต้นไป

มาตรา 53 คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองซึ่งถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจขอให้พิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งได้ภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลปกครองว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นเปลี่ยนไป

บทเฉพาะกาล

มาตรา 54 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จะพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินห้าปีนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่ได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติแล้วในขณะแต่งตั้ง ให้งดบำนาญในระหว่างนั้น และเมื่อผู้ได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเมื่อใด ให้ผู้นั้นได้รับบำนาญเท่าจำนวนเดิมในขณะที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่มีกฎหมายปรับอัตราบำนาญสูงขึ้นก็ให้ผู้นั้นได้รับไปตามนั้น

มาตรา 55 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ในการนี้ให้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดไปพร้อมกันด้วย

ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งคัดเลือกรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง

เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรานี้แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน ทั้งนี้ สำหรับการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

มาตรา 56 เมื่อได้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา 55 แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อมีประกาศวันเปิดทำการศาลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โอนไปเป็นคดีของศาลปกครอง และให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่โอนมาดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ การดำเนินการของศาลปกครองสำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนด

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมาตามวรรคสองไว้พิจารณาเพราะเหตุที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นและอายุความครบกำหนดไปแล้วหรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งของศาลปกครอง ให้ขยายอายุความออกไปจนถึงหกสิบวันภายหลังมีคำสั่งเช่นว่านั้น

มาตรา 57 บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนพิจารณาและพิพากษาคดีดังกล่าวต่อไปได้จนคดีนั้นถึงที่สุด โดยให้ถือว่าคดีนั้นมิใช่คดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 58 ในระหว่างที่ศาลปกครองในส่วนภูมิภาคยังมิได้เปิดทำการในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกรุงเทพมหานครมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขคำว่า "ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา" เป็น "ประธานกรรมการร่างกฎหมาย" เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง (ร่างมาตรา 3)

(2) ยกเลิกมาตรา 4 หมวด 3 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 18 ถึงมาตรา 61 มาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 67 มาตรา 68 และภาค 3 บทกำหนดโทษ มาตรา 69 ถึงมาตรา 73 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง

(3) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 13 (2) มาตรา 17 อัฏฐ มาตรา 62 และมาตรา 63 วรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง

(4) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการร้องทุกข์ในขณะที่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ (ร่างมาตรา 12)

เหตุผล

โดยที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น โดยได้ปรับปรุงงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้โดยตรง อันเป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องจากแนวทางการจัดองค์กรคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองแล้ว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครอง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้แก้ไขคำว่า "ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา" ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็น "ประธานกรรมการร่างกฎหมาย" ทุกแห่ง

มาตรา 4 ให้ยกเลิกมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 6 คณะกรรมการกฤษฎีกา คือ สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย

(1) ศาลปกครอง

(2) คณะกรรมการร่างกฎหมาย

มาตรา 7 ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 8 คณะกรรมการร่างกฎหมาย ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 11 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(2) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

มาตรา 9 กรรมการร่างกฎหมายจะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะเดียวกันไม่ได้

มาตรา 10 ให้กรรมการร่างกฎหมายได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความใน (2) ของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด"

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 17 อัฏฐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 17 อัฏฐ ให้กรรมการพัฒนากฎหมายและอนุกรรมการตามมาตรา 17 ฉ ได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกรรมการร่างกฎหมาย"

มาตรา 8 ให้ยกเลิกหมวด 3 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 18 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 62 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(2) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(3) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

(4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(5) ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการร่างกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รวมทั้งการเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายและคดีปกครองแก่บุคคลทั่วไป

(6) บังคับคดีตามคำสั่งของศาลปกครองและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

(7) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับคดีปกครอง

(8) จัดพิมพ์คำพิพากษาของศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผย

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(10) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งจัดให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานด้านศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 63 ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา"

มาตรา 11 ให้ยกเลิกมาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 67 มาตรา 68 และภาค 3 บทกำหนดโทษ มาตรา 69 ถึงมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 12 ให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เหตุผล

โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม เป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือโดยไม่จงใจก็ตาม อีกทั้งยังเป็นช่องทางของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังที่เป็นปัญหากันอยู่ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชกวรทางปกครอง พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ...."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง

(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ

(7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"การปฏิบัติราชการทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

"การพิจารณาทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

"กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ระบุตัวบุคคล

"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ และให้รวมถึงกรณีที่เอกชนได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐด้วย

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 8 ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่

มาตรา 9 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกหรือเมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามมาตรา 73

มาตรา 10 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา 11 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สอดส่องดูแล ให้คำแนะนำและฝึกอบรมเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

(3) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

(4) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(6) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

หมวด 2
คำสั่งทางปกครอง
ส่วนที่ 1
เจ้าหน้าที่

มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(4) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(5) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา 13 ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 17 การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

มาตรา 18 บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

มาตรา 19 ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

มาตรา 20 ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

ส่วนที่ 2
คู่กรณี

มาตรา 21 บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิหน้าที่ของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา 22 ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 23 ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

มาตรา 24 คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

มาตรา 25 ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันโดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา 24 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย

ส่วนที่ 3
การพิจารณา

มาตรา 26 เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้คู่กรณีจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว

การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 27 ถ้าคำขอหรือคำแถลงการณ์มีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดหลงอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง และให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

มาตรา 28 ในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา 29 เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(5) ออกไปตรวจสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลงการณ์

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสาร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจเปิดเผยได้เพราะจะขัดขวางต่อการที่ต้องปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ความมั่นคงของรัฐ นโยบายการต่างประเทศ นโยบายการเงินและการคลัง สิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น หรือกรณีซึ่งโดยกฎหมายหรือโดยสภาพจะต้องรักษาไว้เป็นความลับ

มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

ส่วนที่ 4
รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 34 คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

มาตรา 35 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำในทันทีและมีเหตุอันสมควร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นต้องยืนยันคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ

มาตรา 36 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วันเดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำต้องระบุอีก

(3) เป็นกรณีที่ไม่อาจเปิดเผยได้ตามที่กำหนดในมาตรา 32

(4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

มาตรา 38 บทบัญญัติตามมาตรา 36 และมาตรา 37 วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 39 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(1) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(3) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำ เมื่อได้มีการรับฟังในภายหลัง

(4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

กรณีตาม (2) (3) และ (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

มาตรา 41 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

ส่วนที่ 5
การทบทวนคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 43 ภายใต้บังคับมาตรา 46 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือกับระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง

มาตรา 44 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

มาตรา 46 ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนที่ 6
การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 47 เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ให้สันนิษฐานว่าเป็นการเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา 49 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 48 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 49 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ 7
การขอให้พิจารณาใหม่

มาตรา 51 เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ส่วนที่ 8
การบังคับทางปกครอง

มาตรา 52 การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 53 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้

เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองหรือโดยผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

มาตรา 54 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 55 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

มาตรา 56 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 55 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

มาตรา 57 เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 56 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

มาตรา 58 ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 54

มาตรา 59 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 60 ถ้ากฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

หมวด 3

ระยะเวลาและอายุความ

มาตรา 61 ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้บุคคลใดต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นับวันสิ้นสุดของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย แม้ว่าวันสุดท้ายจะเป็นวันหยุดราชการก็ตาม

มาตรา 62 ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้าระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว เจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกัน ถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น

มาตรา 63 ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจาก

ความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสองสัปดาห์นับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

มาตรา 64 เมื่อมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ

หมวด 4
การแจ้ง

มาตรา 65 บทบัญญัติในหมวดนี้มิให้ใช้บังคับกับการแจ้งซึ่งไม่อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้

ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง

มาตรา 66 การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

มาตรา 67 การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับ หรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

มาตรา 68 การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

มาตรา 69 ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคน เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นสองสัปดาห์นับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

มาตรา 70 ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นสองสัปดาห์นับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

หมวด 5

<u>คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง</u>

มาตรา 71 การแต่งตั้งกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล

มาตรา 72 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 73 ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา 74 ภายใต้บังคับมาตรา 72 การให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

มาตรา 75 การประชุมของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 76 การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

มาตรา 77 ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมคราวนั้น

มาตรา 78 การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น

มาตรา 79 ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย

มาตรา 80 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 81 ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 82 บรรดาคำขอเพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้รับไว้ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาคำขอดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎสำหรับเรื่องนั้นได้กำหนดไว้

มาตรา 83 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 46 ให้เป็นอันยกเลิก

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เหตุผล

การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่ทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยมักง่ายอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนภายหลังคำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะขอรับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองแทนการฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 12 ในกรณีที่มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย หรือในกรณีที่มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ และถ้ามีการร้องทุกข์ให้ขยายอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดออกไปถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยร้องทุกข์อันถึงที่สุด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 12 ให้เป็นอันยกเลิก สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และการฟ้องคดีเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ฟ้องต่อศาลปกครอง เว้นแต่กรณีตามมาตรา 6 ให้ฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง

มาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก

รายงาน

การดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเบลเยี่ยม

ของ ฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ และจัดตั้งศาลปกครอง ในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

และคณะ

ระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

รายนามคณะผู้ดูงานฯ

1. ฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)
   ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง
2. นายอักขราทร จุฬารัตน รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
   อนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง
3. นายประจญ เจริญศรี
   เลขานุการคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง
4. นางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา
   ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง
5. นายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์
   สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ล่ามและผู้ประสานงานประจำคณะผู้ดูงานฯ

กำหนดการดูงานด้านศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยี่ยม
ของ ฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)
ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง
ในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน
และคณะ
ระหว่างวันที่ 2-9 มีนาคม 2537

---

1. **วันอังคารที่ 1 มีนาคม 2537**

23.55 น. ออกเดินทางจากกรุงเทพฯไปยังกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

2. **วันพุธที่ 2 มีนาคม 2537**

06.45 น. เดินทางถึงกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

3. **วันพฤหัสบดีที่ 3 มีนาคม 2537**

10.30 น. ดูงานที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส โดยมีนาย Massot หัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 ของสภาแห่งรัฐเป็นผู้ให้การต้อนรับและบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

12.00 น. นาง Leveque ผู้รับผิดชอบงานวิเทศสัมพันธ์ของสภาแห่งรัฐพาเยี่ยมชมสภาแห่งรัฐ

14.30 น. เข้าฟังการประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ

15.15 น. นาย Simoni เลขาธิการคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์บรรยายสรุปเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศส

16.15 น. สนทนากับนาง de Boisdeffre รองเลขาธิการสภาแห่งรัฐ ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศส

16.45 น. เยี่ยมชมศูนย์บริหารงานศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยมีนาย Salfati หัวหน้าศูนย์เป็นผู้ให้การต้อนรับและบรรยายสรุป

4. **วันศุกร์ที่ 4 มีนาคม 2537**

09.50 น. ดูงานที่สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส โดยมีนาย Berthommier สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสมาคมมิตรภาพไทย-ฝรั่งเศส สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส เป็นผู้ให้การต้อนรับร่วมสนทนาและพาชมสภาผู้แทนราษฎร

13.00 น. นาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจัดเลี้ยงอาหารกลางวันเพื่อเป็นเกียรติแก่ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ฯ และคณะที่สภาแห่งรัฐ โดยมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของสภาแห่งรัฐเข้าร่วมงานเลี้ยงรับรองดังกล่าวด้วย

15.00 น. ดูงานที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของกรุงปารีส โดยมีนาย Riviere ประธานศาลดังกล่าวเป็นผู้ให้การต้อนรับและบรรยายสรุป

5. **วันจันทร์ที่ 7 มีนาคม 2537**

10.00 น. ดูงานที่ศาลปกครองชั้นต้นของกรุงปารีส โดยมีนาย Vandermeren ประธานศาลดังกล่าวเป็นผู้ให้การต้อนรับ บรรยายสรุปและพาเยี่ยมชมศาลดังกล่าว

16.55 น. ออกเดินทางจากกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ไปยังกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยี่ยม

17.50 น. เดินทางถึงกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยี่ยม

6. **วันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537**

09.30 น. ดูงานที่สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดยมีนาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของสภาแห่งรัฐร่วมให้การต้อนรับและบรรยายสรุปเกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ

11.00 น. เข้าฟังการนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราว

12.30 น. นาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมจัดเลี้ยงอาหารกลางวันเพื่อเป็นเกียรติแก่ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะ

14.30 น. เยี่ยมชมและฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

16.30 น. สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมจัดงานเลี้ยงรับรอง (Cocktail) เพื่อเป็นเกียรติแก่ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะ

7. **วันพุธที่ 9 มีนาคม 2537**

11.00 น. ออกเดินทางจากกรุงบรัสเซลส์เพื่อกลับประเทศไทย

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส
โดยนาย Massot หัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 ของสภาแห่งรัฐ
เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 3 มีนาคม 2537 เวลา 10.30 น.
ณ ห้องประชุมของคณะการคลัง (Salle des Finances)
สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปและการตอบปัญหาข้อซักถามโดยนาย Massot[1]

1. การจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐ

(1) สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(ก) เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลโดยทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล

(ข) เป็นศาลปกครองชั้นสูงสุดในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

(2) สภาแห่งรัฐมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง[2] แต่บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นประธานที่แท้จริงของสภาแห่งรัฐในชีวิตประจำวันก็คือ รองประธานฯ (le Vice-Président) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสภาแห่งรัฐ โดยมีเลขาธิการสภาแห่งรัฐเป็นผู้ช่วยบริหารงานของหน่วยงานธุรการของสภาแห่งรัฐ

(3) สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

(ก) ฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา (Sections Administratives)

(ข) ฝ่ายพิจารณาคดี (Section du Contentieux)[3]

2. การจัดองค์กรของฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา

(1) ฝ่ายร่างกฎหมายฯแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(ก) ที่ประชุมใหญ่ (Assemblé Générale)

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานเฉพาะในงานพิธีการที่สำคัญ ๆ เท่านั้น แต่ถ้านายกรัฐมนตรีติดราชการ ก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เป็นประธานแทน

(3) โปรดดูรายละเอียดใน "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 19 และแผนภูมิหมายเลข 5 ในเอกสารดังกล่าวในภาคผนวก

(ข) คณะต่าง ๆ 4 คณะ คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ และคณะสังคม

(2) สำหรับการปฏิบัติงานของฝ่ายร่างกฎหมายฯนั้น จะมีการแบ่งงานกันระหว่างคณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นตามความเชี่ยวชาญของแต่ละคณะ เช่น คณะการคลังจะรับผิดชอบร่างกฎหมายและการขอคำปรึกษาทางกฎหมายของกระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลส่งร่างกฎหมายของกระทรวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะใดมายังสภาแห่งรัฐ ร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะนั้นเพื่อพิจารณากลั่นกรองเสียก่อน จากนั้นร่างกฎหมายก็จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการอนุวัตรการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งคณะการคลังได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ในบ่ายวันนี้[4] เป็นต้น

(3) คณะแต่ละคณะจะประกอบด้วยสมาชิก 15-20 คน

ส่วนที่ประชุมใหญ่จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ที่ประชุมใหญ่แบบครบคณะ (Assemblée Plénière) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับ Conseiller d'Etat[5] ขึ้นไปซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 100 คน

(ข) ที่ประชุมใหญ่แบบธรรมดา (Assemblée Générale Ordinaire) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งรัฐผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เพียง 35 คน

สำหรับการประชุมใหญ่ในบ่ายวันนี้จะเป็นการประชุมใหญ่แบบธรรมดา

+----------+

[4] วันที่ 3 มีนาคม 2537

[5] สมาชิกของสภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 6 ชั้นใหญ่ ๆ โปรดดูรายละเอียดใน "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 20-22 ในภาคผนวก

3. การจัดองค์กรของฝ่ายพิจารณาคดี

สำหรับฝ่ายพิจารณาคดีนั้นเนื่องจากมีปริมาณงานมาก จึงมีการแบ่งฝ่ายพิจารณาคดีออกเป็น 10 คณะ[๘] เพื่อปฏิบัติงานพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งนาย Massot ก็เป็นหัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4

4. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายร่างกฎหมายฯและฝ่ายพิจารณาคดี

(1) แม้ว่าการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐจะมีการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายร่างกฎหมายฯ และฝ่ายพิจารณาคดี แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาแห่งรัฐส่วนใหญ่จะทำงานทั้งสองด้านควบคู่กันไป เช่น นาย Massot ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 ก็จะทำงานด้านการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันนาย Massot ซึ่งมีระดับตำแหน่งเป็น "Conseiller d'Etat" ก็จะต้องทำหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลด้วย

(2) ในปัจจุบันสภาแห่งรัฐมีสมาชิกทั้งหมด 280 คน ในจำนวนนี้จะมีสมาชิกประมาณ 80 คน ออกไปปฏิบัติงานหรือช่วยราชการนอกสภาแห่งรัฐ คงเหลือสมาชิกสภาแห่งรัฐ ซึ่งอยู่ปฏิบัติงานจริงในสภาแห่งรัฐจำนวน 200 คน

(3) สำหรับอัตราส่วนของสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายร่างกฎหมาย ในฝ่ายพิจารณาคดี และปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กันทั้งสองด้าน จะเป็นดังนี้

(ก) สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เน้นหนักในฝ่ายพิจารณาคดีจะมีจำนวนประมาณ 100 คน เพราะมีปริมาณงานมาก

(ข) สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่เน้นหนักในฝ่ายร่างกฎหมายฯจะมีจำนวนประมาณ 50 คน

(ค) สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กันไปทั้งสองฝ่าย จะมีจำนวนประมาณ 50 คน

+----------+

[๘] โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 5 ใน "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" ในภาคผนวก

5. <u>การปฏิบัติงานนอกสภาแห่งรัฐของสมาชิกสภาแห่งรัฐ</u>

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาในสมัยของนโปเลียน ได้มีประเพณีปฏิบัติที่ยึดถือกันมาโดยตลอดว่า รัฐบาลจะมอบหมายให้สมาชิกสภาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งไปปฏิบัติงานหรือช่วยราชการนอกสภาแห่งรัฐในตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับสูงในรัฐบาล เช่น ตำแหน่ง "Secrétaire Général du Gouvernement"[7] นั้นเป็นประเพณีปฏิบัติตลอดมาว่ารัฐบาลจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนี้จากสมาชิกสภาแห่งรัฐเสมอมา ซึ่งนาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสคนปัจจุบันก็เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลานานหลายปีจนเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก และนาย Massot เองก็เคยดำรงตำแหน่ง Directeur du Cabinet[8] ของกระทรวงยุติธรรมมาก่อน

สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ นอกสภาแห่งรัฐนั้น ส่วนใหญ่จะกลับมาปฏิบัติงานที่สภาแห่งรัฐโดยจะนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานนอกสภาแห่งรัฐมาถ่ายทอดให้แก่สมาชิกสภาแห่งรัฐอื่น ๆ และนำความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานในฝ่ายร่างกฎหมายฯ และในฝ่ายพิจารณาคดี

6. <u>คุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐ</u>

6.1 <u>ระดับตำแหน่งของสมาชิกสภาแห่งรัฐ</u>

สมาชิกสภาแห่งรัฐ (membres du Conseil d'Etat) มีระดับตำแหน่ง 6 ระดับดังนี้

(1) รองประธานสภาแห่งรัฐ (Vice-Président)

(2) หัวหน้าคณะ (Présidents de Section)

(3) Conseillers d'Etat

(4) Maîtres des Requêtes

(5) Auditeurs ชั้นหนึ่ง

(6) Auditeurs ชั้นสอง

+----------+

[7] ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เทียบได้กับตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของไทยรวมกัน

[8] เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม

6.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ

(1) สมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับตำแหน่ง Auditeurs ชั้นสองนั้น จะคัดเลือกจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" (l'Ecole Nationale d'Administration) ซึ่งเป็นสถาบันสำหรับผลิตข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับผู้บริหารของประเทศฝรั่งเศส

ผู้ที่จะเข้าศึกษาใน "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" ได้นั้น จะต้องผ่านการสอบคัดเลือกระดับชาติ เมื่อได้เข้าศึกษาจนสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุด ก็จะมีโอกาสได้พิจารณาเลือกงานก่อน ซึ่งในแต่ละปีผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดส่วนหนึ่ง (ประมาณ 5-7 คน) จะเลือกเข้ารับราชการที่สภาแห่งรัฐโดยจะได้รับการบรรจุให้ดำรงตำแหน่งเป็น Auditeurs ชั้นสองก่อน เมื่อปฏิบัติงานไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ก็จะได้รับการเลื่อนระดับขึ้นเป็น Auditeurs ชั้นหนึ่งต่อไป

(2) สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับตำแหน่ง Maîtres des Requêtes นั้นจะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่ม คือ

(ก) กลุ่มที่หนึ่งในอัตราส่วนสามในสี่ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จะคัดเลือกจาก Auditeurs ชั้นหนึ่ง

(ข) กลุ่มที่สองในอัตราส่วนหนึ่งในสี่ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จะคัดเลือกจากบุคคลภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลใดก็ได้ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าว[๑]

(3) สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับตำแหน่ง Conseillers d'Etat นั้น จะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่ม คือ

(ก) กลุ่มที่หนึ่งในอัตราส่วนสองในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จะคัดเลือกจาก Maîtres des Requêtes

(ข) กลุ่มที่สองในอัตราส่วนหนึ่งในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง จะคัดเลือกจากบุคคลภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลใดก็ได้ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าว

+----------

[๑] โปรดดูรายละเอียดใน "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 22 ในภาคผนวก

(4) การคัดเลือกสมาชิกสภาแห่งรัฐจากบุคคลภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้นี้เรียกว่า "ระบบเปิด" (le tour extérieur) ซึ่งทำให้สภาแห่งรัฐได้คนซึ่งมีประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในสาขาต่าง ๆ ตลอดจนแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาเสริมกำลังสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งไต่เต้าขึ้นมาจากระดับล่าง

ตัวอย่างเช่น ในการประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐในบ่ายวันนี้ ซึ่งจะมีการพิจารณาร่างกฎหมายอนุวัตรการอนุสัญญาระหว่างประเทศ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) คือ Conseiller d'Etat ซึ่งเคยเป็นเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศต่าง ๆ และเคยดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศสมาแล้วด้วย จึงเป็นผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของอนุสัญญาระหว่างประเทศเป็นอย่างดี

(5) สมาชิกสภาแห่งรัฐส่วนใหญ่จะเลื่อนระดับตำแหน่งจากระดับต้นขึ้นสู่ระดับสูงโดยเริ่มต้นทำงานเมื่อมีอายุประมาณ 25 ปีและเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 65 ปี

ตัวอย่างเช่น นาย Massot เข้ารับราชการที่สภาแห่งรัฐภายหลังจากสำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" แล้วเมื่ออายุ 25 ปี และได้รับราชการมาเป็นเวลา 30 ปีแล้ว จนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ Conseiller d'Etat และปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 ในสภาแห่งรัฐ

7. <u>คณะจัดทำรายงานประจำปีและการศึกษาวิจัย</u>

นอกจากสภาแห่งรัฐจะประกอบด้วยฝ่ายร่างกฎหมายฯและฝ่ายพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว สภาแห่งรัฐยังมี "คณะจัดทำรายงานประจำปีและการศึกษาวิจัย" (Section du Rapport et des Etudes) อีกคณะหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานและอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐต่อประธานาธิบดีและรัฐบาล ซึ่งในรายงานประจำปีนั้นนอกจากจะประกอบด้วยสถิติปริมาณงานแล้ว ยังมีตัวอย่างของการให้คำปรึกษาในเรื่องที่สำคัญและตัวอย่างการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่สำคัญอีกด้วย

ในการนี้ นาย Massot ได้มอบรายงานประจำปี 1992 ของสภาแห่งรัฐที่ได้จัดพิมพ์เสร็จแล้วให้ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะด้วย ส่วนรายงานประจำปี 1993 นั้นกำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์

(2) การศึกษาวิจัยทางกฎหมายในหัวข้อเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหรือในหัวข้อเรื่องที่สภาแห่งรัฐกำหนดขึ้นเอง เช่น การศึกษาวิจัยในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสกับกฎหมายของประชาคมยุโรป โดยได้ศึกษาถึงผลกระทบของกฎหมายของประชาคมยุโรป (ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นภาคี) ที่มีต่อระบบกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสและความสัมพันธ์ระหว่างกัน

(3) การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน (ซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐจนชนะคดีแล้ว) ในการบังคับคดีให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา

8. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งรัฐกับศาลปกครองอื่น ๆ</u>

(1) ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมี 3 ชั้นศาล คือ

(ก) ศาลปกครองชั้นต้น

(ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(ค) ศาลปกครองชั้นสูงสุดคือสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐจึงทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

(2) สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารงานทางธุรการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศสด้วย

(3) สำหรับการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศสนั้น มีคณะกรรมการซึ่งมีรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธานเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งในบ่ายวันนี้จะมีเลขาธิการของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้บรรยายสรุปและตอบข้อซักถามของ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯและคณะโดยตรงอยู่แล้ว

9. <u>การตอบปัญหาข้อซักถามของ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะ</u>

9.1 <u>คำถามข้อที่หนึ่ง : สภาแห่งรัฐมีบทบาททางการเมืองหรือไม่</u>[10]

นาย Massot ได้ตอบคำถามข้อนี้ ดังนี้

(1) ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยสภาแห่งรัฐนั้น คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอาจมีผลกระทบทางการเมืองได้ เช่น ในกรณีที่สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่สำคัญของรัฐบาล คำวินิจฉัยดังกล่าวของสภาแห่งรัฐย่อมส่งผลกระทบทางการเมืองต่อรัฐบาลได้

(2) แต่จากวิวัฒนาการที่ผ่านมาของสภาแห่งรัฐซึ่งเริ่มต้นด้วยการทำหน้าที่เป็นเพียงสถาบันที่ปรึกษาของรัฐบาลโดยพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ แล้วเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้พิจารณาสั่งการ อันเป็น "ระบบร้องทุกข์" (la justice retenue) จนกระทั่งเมื่อการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐโดยสภาแห่งรัฐเป็นที่ยอมรับนับถือทั้งจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนเอง จึงได้มีการออกกฎหมายมอบอำนาจให้สภาแห่งรัฐพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้เองในนามของประชาชนฝรั่งเศส โดยไม่ต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังหัวหน้าของฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาสั่งการอีกต่อไป ปรากฏว่ามีปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับสภาแห่งรัฐ อันเกิดจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยสภาแห่งรัฐน้อยมาก ทั้งนี้ คงจะมาจากเหตุผล 2 ประการ คือ

(ก) เหตุผลประการแรกคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยสภาแห่งรัฐนั้น สภาแห่งรัฐได้ใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากที่จะอ้างเหตุผลข้อกฎหมายที่หนักแน่นเพื่อสนับสนุนคำวินิจฉัยของตน ไม่ให้มีข้อโต้แย้งทางกฎหมายได้ และไม่ให้ถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีเหตุผลทางการเมือง

(ข) เหตุผลประการที่สองคือ รัฐบาลที่ผ่านมาทุกรัฐบาลไม่ว่าจะมาจากพรรคการเมืองใดทราบดีว่าสภาแห่งรัฐมีวิธีการคัดเลือกสมาชิกของตนอย่างไร มีวิธีการทำงานอย่างไร และรัฐบาลได้ตระหนักดีทั้งจากสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

---

[10] ถามโดยนายอักขราทร จุฬารัตน

ที่ไปปฏิบัติงานหรือช่วยราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐบาลและจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลว่า สภาแห่งรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ มิใช่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมือง

(3) โดยสรุปก็คือ ปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับสภาแห่งรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งรัฐนั้นไม่ค่อยมี ดังจะเห็นได้จากการที่มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะลิดรอนอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล แต่มักจะเป็นข้อเสนอแนะที่มาจากสภาแห่งรัฐเอง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการทำงานของสภาแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9.2 <u>คำถามข้อที่สอง : การทำงานของสภาแห่งรัฐมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด</u>[11]

นาย Massot ได้ตอบคำถามข้อนี้โดยแยกออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลนั้น สภาแห่งรัฐเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐบาล เมื่อให้คำปรึกษาแล้ว รัฐบาลจะปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐหรือไม่ก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ความเห็นทางกฎหมายของสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนและรัฐบาล มักจะได้รับการเชื่อถือและปฏิบัติตามโดยรัฐบาลเสมอ

การที่รัฐบาลมักจะปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐนั้นมีเหตุผล 2 ประการ คือ

(ก) การให้คำปรึกษาของสภาแห่งรัฐนั้น จะมีการให้เหตุผลข้อกฎหมายสนับสนุนความเห็นอย่างหนักแน่น

---

[11] ถามโดยนายอักษราทร จุฬารัตน

(ข) รัฐบาลย่อมตระหนักดีว่า ถ้ารัฐบาลมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไปโดยไม่ปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ หากต่อมาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถูกนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จนคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองก็ย่อมจะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นโดยอาศัยเหตุผลข้อกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยให้ความเห็นไปแล้วในฐานะที่เป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลปกครอง นาย Massot ได้แยกตอบคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของสภาแห่งรัฐออกเป็น 2 ส่วนคือ

(ก) เมื่อสภาแห่งรัฐมีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้รับการยอมรับนับถือเป็นอย่างดีทั้งจากประชาชนและจากหน่วยงานของรัฐและรัฐบาล

(ข) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประสิทธิภาพของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองยังมีข้อจำกัดอยู่ในเรื่องของจำนวนคดีที่คั่งค้างรอการพิจารณาของสภาแห่งรัฐเนื่องจากมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐเป็นจำนวนมาก อันมีผลทำให้สภาแห่งรัฐไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ทัน จึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีขึ้น ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่ศาลปกครองในประเทศอื่น ๆ ก็กำลังประสบอยู่เช่นเดียวกัน

ในปัจจุบัน สภาแห่งรัฐมีคดีที่รอการพิจารณาพิพากษาอยู่ถึงปีละ 20,000 คดี แต่สภาแห่งรัฐสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้เพียงปีละ 8,000 คดีเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าโดยเฉลี่ยแล้ว สภาแห่งรัฐใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละคดีประมาณ 2 ปี

เมื่อก่อนระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีเพียง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและสภาแห่งรัฐ เมื่อมีการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ก็มักจะมีการอุทธรณ์มายังสภาแห่งรัฐ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาเพื่อช่วยกลั่นกรองการอุทธรณ์คดีที่จะขึ้นไปสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมานั้น มีคดีที่รอการพิจารณาของสภาแห่งรัฐอยู่ 28,000 คดี แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาแล้ว ก็ได้มีการโอนคดีดังกล่าวจำนวน 5,000 คดีไปให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแทน คงเหลือคดีที่รอการพิจารณาของสภาแห่งรัฐในขณะนั้นประมาณ 23,000 คดี

การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมานั้นได้ช่วยร่นระยะเวลาในการพิจารณาคดีลงไปได้มาก โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉลี่ยคดีละ 1 ปี ซึ่งเมื่อก่อนสภาแห่งรัฐได้ใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเฉลี่ยคดีละ 2 ปี

ปัญหาที่ยังแก้ไขไม่สำเร็จก็คือ จำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยในปัจจุบันมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นทั่วทั้งประเทศปีละ 120,000 คดี และมีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ทั้งหมดประมาณ 180,000 คดี ซึ่งเท่ากับว่าศาลปกครองชั้นต้นต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉลี่ยคดีละ 2 ปีเศษ

สำหรับคดีที่มีการสู้คดีกันทั้ง 3 ชั้นศาลตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนถึงสภาแห่งรัฐ จะใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉลี่ย 5 ปี กล่าวคือ 2 ปีในศาลปกครองชั้นต้น 1 ปีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ 2 ปีในสภาแห่งรัฐ

9.3 <u>คำถามที่สาม : สภาแห่งรัฐได้เคยตัดสินคดีโดยเพิกถอนคำสั่งของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีบ้างหรือไม่</u>[12]

นาย Massot ได้ตอบคำถามข้อนี้ ดังนี้

(1) กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นประจำ โดยสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของรัฐบาลปีละหลายสิบเรื่อง

(2) สำหรับคำสั่งของรัฐบาลในรูปของกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เป็นกฤษฎีกา (décret) ที่สำคัญ ๆ นั้นจะต้องผ่านการตรวจพิจารณาโดยสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลเสียก่อน จึงมักจะไม่เกิดกรณีที่กฤษฎีกาดังกล่าวถูกนำมาฟ้องคดีและถูกสภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้เพิกถอน

(3) ในรายงานประจำปี 1992 ก็มีตัวอย่างของคำสั่งของรัฐบาลที่ถูกเพิกถอนโดยสภาแห่งรัฐอยู่ด้วย

---

[12] ถามโดย ฯพณฯ รัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ฯ

9.4 <u>คำถามที่สี่ : ศาลปกครองใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่ากับศาลยุติธรรมใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือไม่</u>[13]

นาย Massot ได้ตอบคำถามข้อนี้ ดังนี้

(1) ในระดับของศาลสูงสุด ศาลฎีกาและสภาแห่งรัฐใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีนานพอ ๆ กัน

(2) ในระดับของศาลอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีสั้นกว่าศาลอุทธรณ์ในระดับศาลยุติธรรม

(3) ในระดับของศาลชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีนานกว่าศาลชั้นต้นในระบบศาลยุติธรรม

(4) การที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีนานกว่าศาลชั้นต้นในระบบศาลยุติธรรมนั้นเป็นเพราะในศาลยุติธรรมมีระบบวิธีพิจารณาคดีที่รวบรัดสำหรับคดีมโนสาเร่และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ขณะนี้สภาแห่งรัฐจึงกำลังพิจารณาปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองให้สั้นลงสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากเพราะที่ผ่านมาวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ให้โอกาสแก่คู่ความที่จะต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่ แต่การทำเช่นนั้นก็มีผลกระทบต่อระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี

9.5 <u>คำถามที่ห้า : ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่คู่ความหรือไม่ อย่างไร</u>[14]

นาย Massot ได้ตอบคำถามข้อนี้ ดังนี้

(1) ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาที่ให้อำนาจศาลกำหนดมาตรการชั่วคราวได้ ซึ่งที่ผ่านมาศาลยุติธรรมได้ใช้วิธีพิจารณานี้กำหนดมาตรการชั่วคราวให้แก่คู่ความได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าศาลปกครอง

(2) ในปัจจุบันศาลปกครองมีอำนาจสั่งระงับผลบังคับของคำสั่งของรัฐบาล หรือสั่งระงับยับยั้งการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไว้ก่อนในระหว่างที่การพิจารณาพิพากษาคดียังไม่เสร็จสิ้น ขณะนี้ได้มีการจัดทำร่างกฎหมายที่จะขยายอำนาจดังกล่าวของศาลปกครองให้มากขึ้นเสร็จแล้ว ซึ่งคาดว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมหน้า

+----------

[13] ถามโดยนางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา

[14] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

(3) มีคดีปกครองบางประเภทซึ่งศาลปกครองใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีค่อนข้างสั้น คดีดังกล่าวคือ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งขับคนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกนอกประเทศ คดีในลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวที่จะไม่ให้ถูกควบคุมตัวไว้เกิน 15 วัน ศาลปกครองจึงต้องปรับปรุงวิธีพิจารณาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อมีการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ถ้ามีการอุทธรณ์มายังสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐจะต้องพยายามทำทุกวิถีทางที่จะมีคำวินิจฉัยออกมาให้ได้ภายในกำหนดเวลา 15 วัน ซึ่งศาลปกครองก็สามารถทำได้สำหรับคดีในลักษณะนี้

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและ
ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศส
โดยนาย Simoni เลขาธิการคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 3 มีนาคม 2537 เวลา 15.15 น.
ณ ห้องประชุม Collignon สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปและการตอบปัญหาข้อซักถามโดย นาย Simoni[1]

1. การบรรยายสรุปเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการตรารัฐบัญญัติจัดตั้ง "คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์" (Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel) ขึ้นเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในลักษณะเดียวกันกับที่มี "คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (Conseil Supérieur de la Magistrature) ซึ่งดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯ

(1) รองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธานกรรมการฯ

(2) เลขาธิการสภาแห่งรัฐ

(3) ประธานคณะผู้ตรวจราชการการปฏิบัติงานของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Président de la Mission d'Inspection des Juridictions Administratives) ในสภาแห่งรัฐ

(4) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี

(5) เลขาธิการสำนักงานบริหารงานบุคคล กระทรวงยุติธรรม

(6) ตัวแทนผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากและโดยผู้พิพากษาดังกล่าวในแต่ละระดับ ๆ ละ 1 คน รวมทั้งหมด 5 คน

(7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี จำนวน 1 คน

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 คน

(9) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานวุฒิสภา จำนวน 1 คน

รวมทั้งหมด 13 คน

สำหรับตัวแทนตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และไม่อาจรับเลือกตั้งได้อีก

นาย Simoni ได้เปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นกับองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝรั่งเศสโดยทั่วไปว่า ในส่วนราชการต่าง ๆ ของฝรั่งเศสนั้น จะใช้ระบบคณะกรรมการทวิภาคีซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายข้าราชการและตัวแทนฝ่ายรัฐบาลฝ่ายละเท่า ๆ กัน แต่สำหรับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯนั้น นอกจากจะมีตัวแทนฝ่ายข้าราชการและผู้แทนของทางราชการ ฝ่ายละ 5 คน แล้ว ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 คนอีกด้วย

1.2 <u>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯ</u>

(1) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือคำสั่งของส่วนราชการใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศาลปกครอง (เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้น) ก่อนที่จะประกาศใช้ร่างกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าว

(2) ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในเรื่องของการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น-เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย-สับเปลี่ยนหน้าที่ ฯลฯ โดยเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฤษฎีกาหรือคำสั่งแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ฯลฯ)

อำนาจหน้าที่ประการที่สองนี้เองที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์[2] โดยนาย Simoni

+----------+

[2] สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐโปรดดู "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 23 ในภาคผนวก

ได้ย้ำว่า นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมา ความเห็นของคณะกรรมการฯจะได้รับการปฏิบัติตามโดยผู้มีอำนาจสั่งการในทุกกรณี

(3) เป็นองค์กรพิจารณาวินัยของผู้พิพากษาศาลปกครองฯ

(4) พิจารณาให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการทำงานของศาลปกครอง

1.3 <u>แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯ</u>

(1) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1986 แต่ได้เริ่มต้นการปฏิบัติงานมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1988 โดยมีการประชุมกันโดยเฉลี่ยเดือนละ 1 ครั้ง

(2) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ คำวินิจฉัยหรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฯ ทุกเรื่องจะต้องได้รับการพิจารณาและอภิปรายโดยคณะกรรมการฯชุดนี้ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากหลายฝ่าย รวมทั้งตัวแทนของผู้พิพากษาด้วย

(3) ขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้คือ เมื่อคณะกรรมการฯได้พิจารณามีมติในเรื่องใดเสร็จแล้ว ก็จะส่งเรื่องไปยังเลขาธิการสภาแห่งรัฐ (ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานทางธุรการของสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์) ซึ่งเลขาธิการฯก็จะเสนอเรื่องไปยังประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาลงนามในร่างกฤษฎีกา ร่างระเบียบ หรือร่างคำสั่งที่เกี่ยวข้อง จากนั้นก็จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฤษฎีกา ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น

2. <u>การตอบปัญหาข้อซักถามของ ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะ</u>

2.1 <u>คำถามข้อที่หนึ่ง : มีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯอย่างไร</u>[3]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเอาไว้โดยปล่อยให้เป็นดุลพินิจของประธานาธิบดี ประธาน

+----------+

[3] ถามโดยนายอักษราทร จุฬารัตน

สภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ที่จะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะแต่งตั้งศาสตราจารย์ทางกฎหมาย ประธานวุฒิสภามักจะแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และประธานาธิบดีมักจะแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตน

2.2 <u>คำถามข้อที่สอง : คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี</u>[4]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ตัวแทนผู้พิพากษาศาลปกครองฯได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้รับการแต่งตั้งคราวละ 3 ปี

(3) กรรมการโดยตำแหน่งอีก 5 คนนั้น ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ได้เป็นกรรมการเพราะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เช่น รองประธานสภาแห่งรัฐหรือเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองฯไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งรองประธานสภาแห่งรัฐหรือตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2.3 <u>คำถามข้อที่สาม : ในกรณีที่กรรมการตุลาการศาลปกครองฯมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม จะมีวิธีการให้ออกจากตำแหน่งได้อย่างไร</u>[5]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่าสำหรับกรรมการโดยตำแหน่งถ้ามีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการโดยทั่วไป ส่วนกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนผู้พิพากษาฯถ้ามีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ก็จะต้องพ้นจากความเป็นผู้พิพากษาฯ อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งตัวแทนผู้พิพากษาฯนั้นจะมีการเลือกตั้งตัวแทนสำรองไว้ด้วยเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนตัวแทนผู้พิพากษาฯซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาฯไปไม่ว่าด้วยเหตุใด

---

[4] ถามโดยนายประจญ เจริญศรี

[5] ถามโดยนายประจญฯ

2.4 <u>คำถามข้อที่สี่ : อัตราเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลปกครองฯ เทียบเท่ากับอัตราเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือไม่</u>[๑]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ในระบบข้าราชการฝรั่งเศส มีการแบ่งระดับข้าราชการเป็นหลายระดับ เช่น ข้าราชการระดับต้น ข้าราชการระดับกลาง ข้าราชการระดับผู้บริหาร

(2) สำหรับข้าราชการระดับผู้บริหารของฝรั่งเศสนั้นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการตุลาการ ก็จะได้รับค่าตอบแทน (เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง) ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

(3) ในส่วนที่เป็นเงินเดือนนั้น ผู้พิพากษาศาลปกครองฯและผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะได้รับเงินเดือนในอัตราที่ใกล้เคียงกัน แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองฯจะมีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้เร็วกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ส่วนเงินประจำตำแหน่งนั้นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะได้มากกว่าผู้พิพากษาศาลปกครองเล็กน้อย เมื่อถัวเฉลี่ยกันแล้วผู้พิพากษาศาลปกครองฯจะได้รับค่าตอบแทนพอ ๆ กับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

2.5 <u>คำถามข้อที่ห้า : ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แตกต่างจากระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือไม่ อย่างไร</u>[๒]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ระบบการคัดเลือกข้าราชการของฝรั่งเศสนั้นแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และระบบการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนและผู้พิพากษาศาลปกครอง

(2) สำหรับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้นมีระบบการเรียนการสอน การคัดเลือก และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของตนโดยเฉพาะที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน

---

[๑] ถามโดยนายประจญฯ

[๒] ถามโดยนายอักขราทรฯ

(3) สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองนั้นมีวิธีการเรียนการสอนและการคัดเลือกเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหาร โดยส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษามาจากสถาบันการศึกษาเดียวกันคือ "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" เพราะประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง มิใช่เป็นบุคคลภายนอก เพียงแต่ปฏิบัติหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหารจะปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานในฝ่ายปกครอง ส่วนผู้พิพากษาศาลปกครองจะปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งในระบบการบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศสกฎหมายจะบังคับว่าเมื่อผู้พิพากษาศาลปกครองได้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีมาได้ระยะหนึ่งแล้ว จะต้องออกไปปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานในฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้ผู้พิพากษาศาลปกครองได้มีโอกาสเรียนรู้การบริหารงานของฝ่ายปกครองกับจะได้มีประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการทำงานและปัญหาต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

(4) เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นจำนวน 5 ศาล ในช่วง ปี ค.ศ. 1987-1988 มีความจำเป็นต้องคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นใหม่จำนวนมาก โดยส่วนหนึ่งใช้วิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและส่วนหนึ่งคัดเลือกจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" แต่ก็ยังไม่สามารถคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยวิธีการคัดเลือกตามปกติได้เพียงพอกับความต้องการ จึงต้องใช้วิธีการคัดเลือกเสริมพิเศษโดยจัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองจากบุคคลภายนอกซึ่งมิได้สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" โดยการสอบแข่งขันนั้นจะทดสอบความรู้ทางกฎหมายล้วน ๆ และเมื่อผ่านการสอบแข่งขันแล้วผู้พิพากษาใหม่จะต้องเข้ารับการอบรมแบบเร่งรุดที่สภาแห่งรัฐเป็นเวลา 6 เดือนเต็มก่อนที่จะเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่จริง

(5) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสบังคับไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหารจะต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งในสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย เป็นเวลา 3 ปี ซึ่งเมื่อปฏิบัติหน้าที่ครบ 3 ปีแล้ว ข้าราชการพลเรือนซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองมีทางเลือก 3 ทาง คือ

(ก) ขอกลับไปรับราชการที่หน่วยงานเดิม

(ข) ขอปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองต่อไปอีก 3 ปี

(ค) ขอสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง

2.6 <u>คำถามข้อที่หก : ขณะนี้มีผู้พิพากษาศาลปกครองจำนวนเท่าใด</u>[๘]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นข้าราชการกลุ่มเดียวกัน เพียงแต่ปฏิบัติหน้าที่ต่างชั้นศาลกัน โดยส่วนใหญ่จะเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นก่อน แล้วย้ายไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และได้รับเลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น ฯลฯ

(2) ขณะนี้มีจำนวนผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รวมกันทั้งหมด 683 คน

2.7 <u>คำถามข้อที่เจ็ด : การที่มีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นทุกปีนั้นเป็นเพราะมีปัญหาทางการปกครองมากขึ้นหรือเป็นเพราะประชาชนฝรั่งเศสรู้เรื่องสิทธิของตนเองดีขึ้น</u>[๙]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า การที่มีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีนั้นเป็นเพราะสาเหตุ 2 ประการ คือ

(1) ประการแรก ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้จักสิทธิของตนเองดีขึ้น และรู้จักศาลปกครองมากขึ้น

(2) ประการที่สอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

2.8 <u>คำถามข้อที่แปด : ประชาชนฝรั่งเศสมีทัศนคติต่อศาลปกครองว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือยอมรับนับถือว่าเป็นสถาบันอิสระที่เป็นกลางและยุติธรรม</u>[๑๐]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ในปัจจุบันศาลปกครองเป็นที่รู้จักและยอมรับนับถือจากประชาชนว่าเป็นสถาบันที่เป็นกลางและสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ไม่ยิ่งหย่อนกว่าศาลยุติธรรม

+----------+

[๘] ถามโดยนายประจญฯ

[๙] ถามโดยนายประจญฯ

[๑๐] ถามโดยนายประจญฯ

2.9 <u>คำถามข้อที่เก้า : เพราะเหตุใดจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลปกครองฯแยกต่างหากจากสภาแห่งรัฐ</u>[11]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) สมาชิกสภาแห่งรัฐกับผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นข้าราชการคนละกลุ่มกัน

(2) สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นมีองค์กรบริหารงานบุคคลอยู่ภายในสภาแห่งรัฐโดยตรงอยู่แล้ว

2.10 <u>คำถามข้อที่สิบ : ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีโอกาสได้เป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐหรือไม่</u>[12]

นาย Simoni ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ในการคัดเลือกสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับตำแหน่งต่าง ๆ นั้นจะมีการกันตำแหน่งจำนวนหนึ่งไว้สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

---

[11] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

[12] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของกรุงปารีส
โดยนาย Rivière ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของกรุงปารีส
เมื่อวันศุกร์ที่ 4 มีนาคม 2537 เวลา 15.00 น.
ณ ห้องประชุมของศาลดังกล่าว

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปและการตอบปัญหาข้อซักถามโดยนาย Rivière[1]

1. ความเป็นมาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส คำพิพากษาของศาลใด ๆ อาจได้รับการอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้เสมอ

(2) ในปี ค.ศ. 1953 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นขึ้นมาโดยให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังสภาแห่งรัฐได้ ระบบศาลปกครองที่มี 2 ชั้นศาลเช่นว่านี้สามารถทำงานได้ดีเป็นเวลากว่า 30 ปี

(3) แต่หลังจากนั้นปรากฏว่ามีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังสภาแห่งรัฐเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกที จนทำให้สภาแห่งรัฐไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าวได้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควรอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาในลักษณะเดียวกันกับศาลอุทธรณ์ในระบบศาลยุติธรรมซึ่งมี 3 ชั้นศาลมาเป็นเวลานานแล้ว

(4) เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาจำนวน 5 ศาล ก็ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่รอการพิจารณาอยู่ที่สภาแห่งรัฐไปให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาแทนในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปเพราะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นไม่สามารถรับโอนสำนวนคำอุทธรณ์จากสภาแห่งรัฐมาพิจารณาได้ทั้งหมดในทันที

(5) กฎหมายได้กำหนดการโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์จากสภาแห่งรัฐไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้เป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

(ก) ขั้นตอนที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1989 ให้รับโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่มีการฟ้องเรียกเงิน (ค่าสินไหมทดแทน ค่าภาษีอากร ฯลฯ)

(ข) ขั้นตอนที่สอง ตั้งแต่ ค.ศ. 1993 ให้รับโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ค) ขั้นตอนที่สาม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 ให้รับโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

(ง) ขั้นตอนที่สี่ ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1995 ให้รับโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีอื่นทั้งหมดจากสภาแห่งรัฐ

(6) กรณีอาจเป็นที่น่าประหลาดใจว่าทำไมต้องใช้เวลาในการดำเนินการปฏิรูประบบศาลปกครองของฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้นนานถึง 6 ปี แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น เพราะต้องจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมาใหม่ทั้งหมดซึ่งจะต้องให้เวลาแก่ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในการเรียนรู้งานใหม่ที่ตนยังไม่เคยทำมาก่อน

ภายในระยะเวลา 2 ปีแรกของการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้พิพากษาขึ้นใหม่ถึง 100 ตำแหน่ง และตำแหน่งข้าราชการธุรการอีก 150 ตำแหน่ง

(7) ในระยะแรก ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นจำนวน 5 ศาลก่อนและมีโครงการที่จะจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มเติมขึ้นอีกในภายหลัง

(8) การดำเนินการที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่าบรรลุผลสมความมุ่งหวังเกือบจะทั้งหมด เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนในการโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นทำให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ได้รวดเร็วกว่าที่สภาแห่งรัฐจะพึงกระทำได้ กล่าวคือ สภาแห่งรัฐต้องใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์โดยเฉลี่ยคดีละ 3 ปี ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีสนั้นใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์โดยเฉลี่ยคดีละ 13 เดือน แต่นาย Rivière มีความปรารถนาที่จะร่นระยะเวลาดังกล่าวลงให้เหลือเพียง 1 ปี

(9) ในแง่ของคุณภาพของคำวินิจฉัย ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีสพยายามที่จะทำให้คำวินิจฉัยของตนมีคุณภาพอยู่ในมาตรฐานเดียวกันกับคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ

2. การจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีส

(1) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีสแบ่งออกเป็น 4 คณะ ซึ่งแต่ละคณะจะเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีในนามของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ฯ

(2) ในแต่ละคณะจะประกอบด้วย หัวหน้าคณะ 1 คน ผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของสำนวนจำนวนหนึ่ง และผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่เป็น "พนักงานคดีปกครอง" จำนวน 1-2 คน

(3) การนัดพิจารณาจะกระทำโดยแต่ละคณะ ส่วนคดีที่มีความสำคัญหรือมีความละเอียดอ่อน จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ฯ

3. การตอบปัญหาข้อซักถาม

3.1 คำถามข้อที่หนึ่ง : การอุทธรณ์มีข้อจำกัดหรือไม่ว่าจะอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น[2]

นาย Rivière ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด ในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในประเด็นต่าง ๆ เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น

(2) ในการฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐนั้นมีข้อจำกัดว่าจะกระทำได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

(3) ในส่วนที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลชั้นสุดท้าย

---

[2] ถามโดยนางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา

3.2 <u>คำถามข้อที่สอง : การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ได้รวดเร็วกว่าสภาแห่งรัฐนั้นเป็นเพราะมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันหรือเป็นเพราะเหตุใด</u>[3]

นาย Rivière ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใช้เวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ได้รวดเร็วกว่าสภาแห่งรัฐนั้นมีเหตุผล 2 ประการคือ

(ก) ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีจำนวนมากกว่าผู้พิพากษาในสภาแห่งรัฐ

(ข) การสอบสวน การเตรียมสำนวน และการสรุปสำนวนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถทำได้รวดเร็วกว่าในสภาแห่งรัฐ

(2) ในปัจจุบัน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีสมีผู้พิพากษาจำนวน 30 คน ซึ่ง นาย Rivière หวังว่าในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า จำนวนผู้พิพากษาจะเพิ่มขึ้นเป็น 50 คน

สำนักงานจ่าศาลมีข้าราชการ 46 คน และในจำนวนนี้มีข้าราชการจำนวน 10 กว่าคนซึ่งมีปริญญาทางกฎหมาย ข้าราชการเหล่านี้จึงสามารถทำงานช่วยเหลือผู้พิพากษาในการเตรียมทำสำนวนได้ นอกจากนี้ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้สอดส่องดูแลให้คู่ความทั้งสองฝ่ายเคารพปฏิบัติตามระยะเวลาในการยื่นคำให้การ และในการส่งเอกสารโต้ตอบกันอย่างเคร่งครัด

(3) การควบคุมดูแลให้คู่ความปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดให้โดยเคร่งครัดนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามระยะเวลาของคู่ความโดยตรงทุกวัน

(4) ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ผู้พิพากษาเป็นผู้กำกับกระบวนพิจารณา โดยผู้พิพากษาเป็นผู้กระตุ้นเตือนหรือกำหนดให้คู่ความดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

---

[3] ถามโดยนายอักขราทร จุฬารัตน

(5) ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีสนั้น แบ่งออกเป็น 4 คณะ โดยแต่ละคณะจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งประธานศาลฯจะเป็นผู้สั่งจ่ายสำนวนให้แก่คณะต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญและจำนวนสำนวนที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ประธานศาลฯและหัวหน้าคณะจะช่วยกันสอดส่องดูแลให้ผู้พิพากษาทำงานให้เต็มที่

ในแต่ละสัปดาห์ ระบบคอมพิวเตอร์จะแสดงให้ประธานศาลฯเห็นรายชื่อของคดีที่คู่ความมิได้เคารพระยะเวลาที่กำหนดให้

ในแต่ละเดือน ระบบคอมพิวเตอร์จะแสดงให้ประธานศาลฯเห็นรายชื่อของคดีที่ผู้พิพากษาได้ทำการพิจารณาสำนวนเสร็จแล้วและรายชื่อของคดีที่ผู้พิพากษายังทำการพิจารณาสำนวนไม่เสร็จ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นของกรุงปารีส
โดยนาย Vandermeren ประธานศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส
เมื่อวันจันทร์ที่ 7 มีนาคม 2537 เวลา 10.00 น.
ณ ห้องทำงานของประธานศาลดังกล่าว

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปและตอบปัญหาข้อซักถามโดยนาย Vandermeren[1]

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(1) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่ใหญ่ที่สุด และรับคดีไว้พิจารณามากที่สุด เนื่องจากเป็นศาลชั้นต้นที่ตั้งอยู่ในนครหลวงอันเป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงเป็นศาลที่รับคดีปกครองไว้พิจารณาเกือบทั้งหมด

(2) ในปี ค.ศ. 1993 ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้รับคดีไว้พิจารณาจำนวน 18,000 คดี และได้พิจารณาคดีเสร็จไปจำนวน 17,000 คดี

(3) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ในกรุงปารีส

(4) นอกจากจำนวนคดีที่มีมากกว่าที่ศาลปกครองชั้นต้นอื่นแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสยังต้องรับพิจารณาคดีปกครองที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าศาลปกครองชั้นต้นอื่นโดยเฉพาะคดีภาษีอากร

2. การจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(1) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสมีผู้พิพากษาทั้งหมด 70 คน

(2) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสแบ่งออกเป็น 7 ฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายแบ่งออกเป็น 2 คณะ ซึ่งเท่ากับว่าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสมี 14 คณะ

(3) การที่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสแบ่งออกเป็น 7 ฝ่ายนั้นก็เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและแบ่งกันพิจารณาคดีที่อยู่ในความเชี่ยวชาญของตนเพื่อมิให้คำพิพากษาของแต่ละฝ่ายขัดแย้งกัน โดยมีการแบ่งงานกันดังต่อไปนี้

(ก) ฝ่ายที่ 1-2 เชี่ยวชาญในคดีภาษีอากร

(ข) ฝ่ายที่ 3 เชี่ยวชาญในคดีเศรษฐกิจ

(ค) ฝ่ายที่ 4 เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าว

(ง) ฝ่ายที่ 5 เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับข้าราชการ

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(จ) ฝ่ายที่ 6 เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับสัญญาพัสดุ

(ฉ) ฝ่ายที่ 7 เชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง สิ่งแวดล้อม และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(4) การสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านระหว่างคณะต่าง ๆ ในศาลปกครองชั้นต้นนั้นมีมากกว่าในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และในสภาแห่งรัฐ เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นรับคดีไว้พิจารณาในจำนวนที่มากกว่า จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้แก่ผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีแต่ละประเภท เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการศึกษาทำความเข้าใจในคดีประเภทที่ตนไม่ถนัดมากเกินไป การที่ผู้พิพากษามีความชำนาญย่อมมีผลต่อประสิทธิผลในการพิจารณาคดี กล่าวคือ ผู้พิพากษาสามารถพิจารณาคดีที่ตนมีความชำนาญได้เร็วขึ้นและมากขึ้น

(5) โดยเฉลี่ยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนคนหนึ่งจะต้องพิจารณาสำนวนคดีปีละ 200 สำนวน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และในสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาเพราะการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นนั้นต้องการความรวดเร็วมากกว่าความปราณีตเนื่องจากมีจำนวนคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก

3. <u>วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น</u>

วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นนั้นส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และในสภาแห่งรัฐ แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ข้อแตกต่างประการที่หนึ่ง คือ ในวันนัดพิจารณาซึ่งเป็นวันที่ศาลนัดคู่ความมาแถลงสรุปคดีและฟังความเห็นของ "พนักงานคดีปกครอง" ก่อนการตัดสินคดีนั้น ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสภาแห่งรัฐคู่ความจะไม่ไปศาลด้วยตนเอง แต่จะให้ทนายความไปศาลแทน แต่ในศาลปกครองชั้นต้นนั้นตัวความมักจะไปศาลด้วยตนเองและสามารถแถลงสรุปคดีด้วยตนเองได้ด้วย ดังนั้น บรรยากาศในวันนัดพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจะไม่เคร่งขรึมเหมือนกับในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และในสภาแห่งรัฐเพราะตัวความสามารถตอบข้อซักถามและสนทนากับศาลได้มากกว่าในศาลสูง

(2) ข้อแตกต่างประการที่สอง คือ ในศาลชั้นต้นมีวิธีพิจารณาคดีที่จะต้องกระทำโดยเร่งด่วนในหลายกรณี เช่น

(ก) วิธีพิจารณาคำขอมาตรการชั่วคราว ซึ่งโจทก์ขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของจำเลยไว้ในระหว่างรอการตัดสินคดี ซึ่งความจำเป็นเร่งด่วนในการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตการชั่วคราวดังกล่าวจะเกิดขึ้นในศาลชั้นต้นเป็นสำคัญ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นจึงให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองชั้นต้นที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวได้เองเพราะเป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งอย่างรวดเร็วภายใน 15 วัน หรือ 3 สัปดาห์เป็นอย่างช้า

(ข) ในกรณีที่โจทก์ฟ้องคดีว่าฝ่ายปกครองกำลังก่อความเสียหายให้แก่โจทก์ ประธานศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งให้มีการเดินเผชิญสืบว่าฝ่ายปกครองกำลังก่อความเสียหายแก่โจทก์จริงหรือไม่ อย่างไร

(ค) ประธานศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองส่งมอบเอกสารหลักฐานที่โจทก์จำเป็นต้องใช้ในการฟ้องคดีของโจทก์มาให้ศาลเพื่อส่งมอบให้แก่โจทก์ต่อไป

ในคดีที่มีการฟ้องคดีขอให้พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น กฎหมายให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองชั้นต้นที่จะมีคำสั่งระงับผลบังคับของใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ชั่วคราวได้เอง โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามปกติซึ่งจะต้องให้พนักงานคดีปกครองแถลงคดีด้วย ทำให้ประธานศาลปกครองชั้นต้นสามารถสั่งการได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

ในปัจจุบันมีแนวความคิดที่สนับสนุนการให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าว ในอันที่จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวได้เพียงคนเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยองค์คณะปกติ เช่น ในเรื่องของการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองชั้นต้นที่จะมีคำสั่งระงับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างพัสดุระหว่างส่วนราชการและเอกชนไว้ก่อนได้ในกรณีที่มีการฟ้องคดีว่าการทำสัญญาดังกล่าวได้กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

แต่เดิมมาศาลปกครองได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากว่าพิจารณาคดีค่อนข้างล่าช้า กว่าจะตัดสินคดีออกมา ก็สายเกินแก้แล้ว ดังนั้นในปัจจุบันศาลปกครองจึงหันมาให้ความสำคัญกับความรวดเร็วในการพิจารณาคดี โดยระมัดระวังมิให้มีผลกระทบต่อหลักประกันของคู่ความที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนและได้รับการพิจารณาคดีตามกระบวนพิจารณาที่เต็มรูปแบบโดยมีการกำหนดมาตรการชั่วคราวในคดีที่มีความจำเป็นให้มากขึ้น เช่น ในบรรดาคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้ตัดสินเป็นจำนวนปีละประมาณ 17,000 คดี นั้น ศาลได้กำหนดมาตรการชั่วคราวให้เป็นจำนวน 4,000 คดี สำหรับคดีที่ไม่มีการกำหนดมาตรการชั่วคราวก็จะต้องรอคิวการพิจารณาไปตามปกติ ซึ่งบางคดีต้องรอการพิจารณาถึง 2 ปี ซึ่งนาย Vandermeren มีความเห็นว่าน่าจะลดระยะเวลาในการพิจารณาคดีดังกล่าวให้เหลือเพียง 1 ปี แต่ทางแก้ทางเดียวที่จะกระทำเช่นนั้นได้ก็คือการเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาให้เพียงพอต่อจำนวนคดี

4. <u>การตอบปัญหาข้อซักถาม</u>

4.1 <u>คำถามข้อที่หนึ่ง : มีแนวทางการพิจารณาอย่างไรในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้พิพากษาในคณะต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ</u>[2]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ลักษณะเด่นของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นนอกจากจะใช้ระบบกฎหมายปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชนที่ใช้กับคดีแพ่งแล้ว ยังมีลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ ผู้พิพากษาศาลปกครองนั้นนอกจากจะต้องรู้หลักกฎหมายปกครองทั้งที่เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาและหลักกฎหมายสารบัญญัติแล้ว ผู้พิพากษาศาลปกครองยังต้องเคยออกไปปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายปกครองจริง ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้พิพากษาศาลปกครองตัดสินคดีโดยรู้ว่าฝ่ายปกครองทำงานกันอย่างไร การตัดสินคดีของศาลปกครองจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการของฝ่ายปกครองหรือไม่ อย่างไร

+----------+

[2] ถามโดยนายอักขราทรฯ

(2) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ระบบผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงกำหนดเอาไว้ว่า ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองต่าง ๆ สลับกับการออกไปปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายปกครอง เช่น ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" แล้ว เมื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส ประธานศาลฯจะจัดให้ผู้พิพากษาดังกล่าวไปอยู่ในคณะพิจารณาคดีที่เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและการควบคุมอาคาร เพื่อเรียนรู้งานเป็นเวลา 2 ปี จากนั้นก็จะย้ายให้ไปอยู่ในคณะพิจารณาคดีที่เชี่ยวชาญเรื่องภาษีอากรอีก 3 ปี เมื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาได้ครบ 5 ปีแล้ว กฎหมายบังคับว่าผู้พิพากษาดังกล่าวจะต้องออกไปปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นเวลา 2 ปี จึงจะมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นให้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือกลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่ศาลปกครองชั้นต้นในตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมได้

(3) สำหรับหัวหน้าคณะนั้นก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวส่วนใหญ่ได้ผ่านงานการพิจารณาคดีประเภทต่าง ๆ มาอย่างมากแล้ว ดังนั้น จึงมักจะไม่มีการสับเปลี่ยนหน้าที่กันระหว่างหัวหน้าคณะต่าง ๆ โดยหัวหน้าคณะจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในคณะนั้นตลอดไปจนกว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือจนกว่าจะเกษียนอายุราชการ

4.2 <u>คำถามข้อที่สอง : คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้รับไว้พิจารณาในแต่ละปีนั้น คดีประเภทใดมีจำนวนมากที่สุดและคดีประเภทใดมีความสำคัญมากที่สุด</u>[3]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้รับไว้พิจารณามากที่สุดมีอยู่ 2 ประเภทคือ คดีเกี่ยวกับข้าราชการและคดีเกี่ยวกับคนต่างด้าว

(2) สำหรับคดีเกี่ยวกับคนต่างด้าวนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

---

[3] ถามโดย ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯ

(ก) คดีเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เช่น การขับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกนอกประเทศ การไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้คนต่างด้าวพำนักอยู่ในประเทศต่อไป) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(ข) คดีเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่อ้างตนว่าเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง คดีประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจของ "คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ลี้ภัยทางการเมือง" ซึ่งเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ศาลปกครองดังกล่าวมีจำนวนคดีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมืองมากกว่าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสเสียอีก เพราะมีคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศฝรั่งเศสโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วอ้างตนว่าเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมืองเป็นจำนวนมาก

4.3 <u>คำถามข้อที่สาม : คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้รับไว้พิจารณานั้น คดีประเภทใดใช้เวลาในการพิจารณามากที่สุด และคดีประเภทใดใช้เวลาในการพิจารณาน้อยที่สุด</u>[๔]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) คดีที่ใช้เวลาในการพิจารณามากที่สุด คือ 6-7 ปี ซึ่งเป็นคดีที่มีปัญหาทางเทคนิคที่สลับซับซ้อนมากซึ่งต้องมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นแต่การดำเนินการของผู้เชี่ยวชาญในบางกรณีนั้นใช้เวลามาก แม้ว่าศาลจะพยายามติดตามและเร่งรัดการดำเนินการของผู้เชี่ยวชาญ แต่ศาลก็ทำอะไรไม่ได้มากนัก เพราะเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจของศาล คดีดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 20 คดี จากจำนวนคดีทั้งหมด 30,000 คดี ที่อยู่ในการพิจารณาของศาลฯ

(2) คดีที่ใช้เวลาในการพิจารณาน้อยที่สุด คือ 24 ชั่วโมง หรือ 48 ชั่วโมง ในปัจจุบันมีคดีประมาณ 2,000 คดีที่ศาลใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาเพียง 48 ชั่วโมง คดีดังกล่าวคือ คดีที่คนต่างด้าวถูกตำรวจขับออกนอกประเทศตามหลักทั่วไปในวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องคดีต้องระงับผลใช้บังคับไว้ก่อนโดยอัตโนมัติ เว้นแต่คู่ความจะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งระงับผลบังคับไว้ก่อน แต่คดีประเภทนี้กฎหมายกำหนด

---

[๔] ถามโดย ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯ

ว่าถ้าคนต่างด้าวใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อใด ตำรวจจะต้องระงับการขับคนต่างด้าวออกนอกประเทศไว้ก่อน กฎหมายจึงได้บังคับไว้ว่าศาลปกครองจะต้องตัดสินคดีให้เสร็จสิ้นภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อป้องกันมิให้มีการประวิงคดี โดยกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้พิพากษานายเดียวที่จะพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ได้

สำหรับคดีประเภทนี้ศาลฯต้องจัดผู้พิพากษาไว้คอยสับเปลี่ยนกันพิจารณาพิพากษาเป็นประจำทุกวัน โดยนัดโจทก์ที่เป็นคนต่างด้าวมาชี้แจงต่อศาลทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ

4.4 <u>คำถามข้อที่สี่ : ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐหรือไม่</u>[๕]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทุกศาลจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาแห่งรัฐก่อนวันที่ 31 มกราคมของแต่ละปี โดยแสดงผลการดำเนินงานของศาลในรอบปีที่ผ่านมา

4.5 <u>คำถามข้อที่ห้า : ประธานศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสมีอำนาจพิเศษที่แตกต่างไปจากประธานศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือไม่</u>[๖]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ประธานศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสไม่ได้มีอำนาจพิเศษที่แตกต่างจากประธานศาลปกครองชั้นต้นอื่นแต่อย่างใด

(2) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสมีข้อแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นอื่นในเรื่องของการแบ่งคณะในศาล กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสเป็นศาลที่ใหญ่ที่สุดโดยมีการแบ่งคณะออกเป็น 14 คณะ ส่วนศาลปกครองชั้นต้นที่มีขนาดรองลงมาจะมีการแบ่งคณะออกเป็น 6-7 คณะ ส่วนศาลขนาดเล็กจะมีการแบ่งคณะเพียง 2 คณะ

---

[๕] ถามโดยนายอักษราทรฯ

[๖] ถามโดยนายอักษราทรฯ

4.6 <u>คำถามข้อที่หก : ผู้พิพากษาแต่ละคนมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลสำหรับช่วยงานในสัดส่วนเท่าใด</u>[7]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ตามเกณฑ์ทั่วไปที่มีการศึกษากันไว้ ได้กำหนดไว้ว่าผู้พิพากษา 1 คน ควรจะต้องมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลช่วยงาน 1.7 คน หรือ 2 คน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส ซึ่งมีผู้พิพากษาทั้งหมด 70 คนนั้นกลับมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลเพียง 80 คน ซึ่งนอกจากจะต้องทำงานจ่าศาลโดยแท้แล้ว ยังต้องทำงานด้านอื่น เช่น งานด้านการคลังและงบประมาณ อีกด้วย

4.7 <u>คำถามข้อที่เจ็ด : ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยงานบ้างหรือไม่ เพียงใด</u>[8]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยงานศาลได้แล้วในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การลงทะเบียนในสารบบคดี

(ข) การเรียกค้นข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองต่าง ๆ

(ค) การแจ้งผลการวินิจฉัยของศาลฯไปยังคู่ความ

(2) แต่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการนำระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยการดำเนินงานของศาลฯในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ซึ่งนาย Vandermeren ตั้งความหวังไว้ว่าจะสามารถนำระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยงานศาลได้ทั้งหมดภายในปลายปี พ.ศ. 1994 นี้

(3) สำหรับการเรียกค้นข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐนั้นใช้ฐานข้อมูลใหญ่ที่ได้มีการจัดทำไว้แล้ว

+----------+

[7] ถามโดยนายอักขราทรฯ

[8] ถามโดยนายประจญฯ

4.8 <u>คำถามข้อที่แปด : การที่ศาลปกครองชั้นต้นโดยทั่วไปใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละคดีโดยเฉลี่ยมากกว่าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสสามารถตัดสินคดีในปี ค.ศ. 1993 ได้เสร็จถึง 17,000 คดี นั้นเป็นเพราะเหตุใด</u>[๑]

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสได้ใช้ความพยายามเป็นอย่างมากที่จะเพิ่ม "ผลผลิต" ของการตัดสินคดีโดยสามารถตัดสินคดีในปี ค.ศ. 1993 ได้ถึง 17,000 คดี ในขณะที่ได้รับคดีไว้พิจารณาจำนวน 18,000 คดี ซึ่งในปี ค.ศ. 1994 นี้ ศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสก็พยายามที่จะรักษาอัตรา "ผลผลิต" ดังกล่าวไว้ให้ได้

(2) สำหรับระยะเวลาที่ผู้พิพากษาจะต้องใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้คือ

(ก) คดีง่าย ๆ ที่มีข้อเท็จจริงครบถ้วน ผู้พิพากษาใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมง ก็ตัดสินได้แล้ว คดีประเภทนี้มีจำนวนหนึ่งในสามของคดีทั้งหมด

(ข) คดีปานกลาง ผู้พิพากษาต้องใช้เวลาในการตัดสินประมาณ 15 วัน คดีประเภทนี้มีจำนวนหนึ่งในสามของคดีทั้งหมด

(ค) คดียุ่งยาก ผู้พิพากษาต้องใช้เวลาในการตัดสินเป็นเดือน คดีประเภทนี้มีจำนวนหนึ่งในสามของคดีทั้งหมด

เมื่อถัวเฉลี่ยกันแล้ว ผู้พิพากษาแต่ละคนจะตัดสินคดีได้ปีละประมาณ 120 - 130 คดี

(3) อย่างไรก็ตาม จะต้องระมัดระวังมิให้การเร่ง "ผลผลิต" ของศาลปกครองชั้นต้นมากจนเกินไปเพราะจะมีผลทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นด้อยคุณภาพ อันมีผลเท่ากับเป็นการผลักภาระให้แก่คู่ความที่จะต้องมีการอุทธรณ์ไปยังศาลสูงโดยไม่สมควร เพราะการอุทธรณ์นั้นสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและไม่เป็นประโยชน์

+----------+

[๑] ถามโดยนายอักขราทรฯ

(4) สำหรับคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสนั้นน่าจะอนุมานได้ว่ามีคุณภาพดีเป็นที่พอใจของคู่ความเพราะเมื่อพิจารณาจากการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีสไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว ปรากฏว่ามีอัตราส่วนน้อยกว่า 10% ของคำพิพากษาทั้งหมด

4.9 <u>คำถามข้อที่เก้า : ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องออกไปปฏิบัติงานนอกศาลปกครองในฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีประสบการณ์ในการทำงานทางบริหารนั้น มีหลักเกณฑ์ในการเสริมสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือไม่ อย่างไร[10]</u>

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ โดยปล่อยให้ผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกเองว่าต้องการจะไปปฏิบัติงานด้านใด เช่น ผู้พิพากษาบางคนอาจจะขอไปปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่กระทรวงหนึ่งกระทรวงใด บางคนอาจจะขอไปปฏิบัติหน้าที่เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด บางคนอาจจะขอไปปฏิบัติหน้าที่ทางการทูต เป็นต้น

4.10 <u>คำถามข้อที่สิบ : ตามที่กฎหมายกำหนดว่าข้าราชการพลเรือนจะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้อย่างไร[11]</u>

นาย Vandermeren ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า กฎหมายบังคับว่าข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหารซึ่งต้องการจะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งขึ้นเป็นรองอธิบดี จะต้องออกไปปฏิบัติงานนอกกระทรวงของตนเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี ซึ่งบางคนอาจจะเลือกมาปฏิบัติงานในศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ แต่จะต้องผ่านการฝึกอบรมผู้พิพากษาใหม่ที่สภาแห่งรัฐเป็นเวลา 6 เดือนเสียก่อน ซึ่งเมื่อผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวแล้ว ข้าราชการเหล่านี้ก็จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาคนอื่น ๆ

---

[10] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

[11] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

คำกล่าวขอบคุณนาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส
โดยฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)
ในงานเลี้ยงอาหารกลางวันเพื่อเป็นเกียรติแก่ ฯพณฯรัฐมนตรีฯและคณะ
เมื่อวันศุกร์ที่ 4 มีนาคม 2537 เวลา 14.30 น.
ณ ห้องรับรองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

คำกล่าวขอบคุณของ ฯพณฯรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

ในนามของคณะผู้ดูงาน ผมขอขอบคุณท่านรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาให้การต้อนรับผมและคณะเป็นอย่างดีและได้ให้ข้อมูลข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองของรัฐบาลไทย ซึ่งนอกจากระบบกฎหมายของประเทศไทยได้เดินตามแนวของประเทศฝรั่งเศสแล้ว การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยก็จะเดินตามแนวของประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน

เนื่องจากระยะเวลาในการมาดูงานที่ประเทศฝรั่งเศสของผมและคณะในครั้งนี้ค่อนข้างจำกัด ถ้าผมมีข้อมูลที่ต้องการเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส ผมก็จะขอความกรุณาจากท่านรองประธานฯต่อไปอีก โดยผมขอให้ท่านรองประธานฯได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์แก่รัฐบาลไทยในเรื่องของการจัดตั้งศาลปกครองด้วย

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
โดยนาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 9.30 น.
ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

บรรยายสรุปโดยนาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม[1]

1. ความเป็นมาของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

(1) แม้ว่าสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลา 200 ปีแล้ว แต่สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมเพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1946 โดยพระราชบัญญัติลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1946

(2) แม้ว่าสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจะเป็นสถาบันแม่แบบสถาบันหนึ่งของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างระหว่างสภาแห่งรัฐของประเทศทั้งสองอยู่หลายประการดังจะได้กล่าวต่อไป

(3) ลักษณะเด่นที่เหมือนกันประการหนึ่งของสภาแห่งรัฐของทั้งสองประเทศก็คือ ต่างก็เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีการแบ่งงานกันภายในสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

(ก) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" (la Section de Législation) ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายตามคำขอของรัฐมนตรีและประธานสภาของ "รัฐบาลกลาง" "แคว้น" (Régions) และ "ประชาคม" (Communautés)[2]

(ข) "ฝ่ายพิจารณาคดี" (la Section d'Administration) ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง

(4) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีและประธานสภานิติบัญญัติในรูปของ "ความเห็น" (avis) ซึ่งไม่มีผลผูกพันผู้ขอคำปรึกษาที่จะต้องยึดถือปฏิบัติตาม

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[2] ประเทศเบลเยี่ยมมีการปกครองแบบสหพันธรัฐโดยมีทั้ง "รัฐบาลกลาง" "แคว้น" (Régions) และ "ประชาคม" (Communautés) ซึ่งต่างก็มีรัฐบาลและสภาของตนเอง (โปรดดูรายละเอียดใน "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 47-50 ในภาคผนวก

(5) "ฝ่ายพิจารณาคดี" ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองโดยทำเป็น "คำวินิจฉัย) "(arrets) ซึ่งมีผลผูกพันคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม "ฝ่ายพิจารณาคดี" อาจได้รับการร้องขอจากรัฐบาลให้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการได้ในบางกรณี

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา "ฝ่ายพิจารณาคดี" มีอำนาจเพิกถอนกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองได้ แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอนพระราชบัญญัติได้ ซึ่งการเพิกถอนพระราชบัญญัติจะต้องกระทำตามเงื่อนไขและวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ฝ่ายพิจารณาคดีมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวและสั่งระงับผลบังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดี

2. <u>การจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม</u>

สำหรับการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมนั้นมีเอกลักษณ์ที่เป็นข้อแตกต่างจากสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในแง่ที่ว่า สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร[3] ดังต่อไปนี้

(ก) สมาชิกสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat)

(ข) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditorat)

(ค) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" (le Bureau de Coordination)

2.1 <u>สมาชิกสภาแห่งรัฐ</u>

(1) สำหรับสมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) นั้นมีจำนวน 30 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ภาษาคือ สมาชิกสภาแห่งรัฐที่พูดภาษาฝรั่งเศสจำนวน 15 คน และสมาชิกสภาแห่งรัฐที่พูดภาษาเนเธอร์แลนด์จำนวน 15 คน โดยมีการจัดแบ่งองค์กรภายในสภาแห่งรัฐดังนี้

(ก) สมาชิกสภาแห่งรัฐจำนวน 12 คน ปฏิบัติหน้าที่ใน "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 คณะ แต่ละคณะมีหัวหน้าคณะ 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐ 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Assesseurs) 2 คน

---

[3] โปรดดู "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 52-53 ในภาคผนวก ประกอบด้วย

(ข) สมาชิกสภาแห่งรัฐจำนวน 18 คน ปฏิบัติหน้าที่ใน "ฝ่ายพิจารณาคดี" ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 คณะ แต่ละคณะมีหัวหน้าคณะ 1 คน และสมาชิกสภาแห่งรัฐอีก 2 คน

(2) เงื่อนไขในการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐและเงื่อนไขในการทำงานของสภาแห่งรัฐเป็นหลักประกันของความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ของสภาแห่งรัฐจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีข้อแตกต่างจากสมาชิกสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสอีกประการหนึ่งคือมีข้อห้ามอย่างเคร่งครัดมิให้สมาชิกสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ

2.2 "<u>สำนักงานพนักงานคดีปกครอง</u>"

(1) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" ประกอบด้วยผู้พิพากษา (magistrats) จำนวน 55 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการสอบแข่งขัน

(2) ผู้พิพากษาในองค์กรนี้ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสำนวนคดีในชั้นต้นก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดโดยสมาชิกสภาแห่งรัฐตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะต้องมี "การพิจารณาคดี 2 ชั้น" (le double examen) กล่าวคือ มีการพิจารณาคดีโดย "พนักงานคดีปกครอง" ในชั้นต้นก่อน จากนั้นจะมีการพิจารณาคดีโดยสมาชิกสภาแห่งรัฐอีกชั้นหนึ่งเป็นชั้นที่สอง

(3) การพิจารณาคดีโดยพนักงานคดีปกครองนั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(ก) การสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและการสรุปสำนวน

(ข) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยคดีต่อสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดคดี

(4) พนักงานคดีปกครองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ทั้งจากสภาแห่งรัฐ จากบุคคลภายนอก และจากหัวหน้าพนักงานคดีปกครอง

2.3 "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" (la Bureau de Coordination)

(1) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 10 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการสอบแข่งขันในคราวเดียวกันกับการสอบคัดเลือกพนักงานคดีปกครอง

(2) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ

(ก) รวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ และแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

(ข) จัดทำบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับฝ่ายพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
โดยนาย Kovalovsky พนักงานคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 10.00 น.
ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปโดยนาย Kavalovsky พนักงานคดีปกครอง[1]

"ฝ่ายพิจารณาคดี" (la Section d'Administration) ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมทำหน้าที่เป็นศาลปกครองของเบลเยี่ยมเช่นเดียวกับที่ "ฝ่ายพิจารณาคดี" (la Section du Contentieux) ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นศาลปกครองของฝรั่งเศส

1. แนวความคิดและความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศเบลเยี่ยม

(1) ในประเทศฝรั่งเศสนั้นศาลปกครองได้ถือกำเนิดขึ้นมาจากการที่คณะผู้ปฏิวัติของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มีความไม่ไว้วางใจในศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสที่ได้ก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติ แต่ในส่วนของประเทศเบลเยี่ยมนั้นเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอแลนด์และประเทศฝรั่งเศส เมื่อคณะผู้ปฏิวัติของเบลเยี่ยมได้ปลดปล่อยประเทศเบลเยี่ยมจากการปกครองของประเทศฝรั่งเศสแล้ว คณะผู้ปฏิวัติของเบลเยี่ยมได้พยายามที่จะจัดหาหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเบลเยี่ยมโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(2) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญของเบลเยี่ยมจึงได้สงวนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางแพ่ง (droits civils) และสิทธิทางการเมือง (droits politiques) ของประชาชนไว้ให้แก่ศาลยุติธรรมแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชนนั้นรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องไว้ว่าอาจมีมีการตรากฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสขึ้นในปี ค.ศ. 1946 กฎหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดให้ "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องอื่นที่รัฐธรรมนูญมิได้สงวนอำนาจไว้ให้แก่ศาลยุติธรรม

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) รัฐธรรมนูญของเบลเยี่ยมได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือสภาแห่งรัฐ ให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นว่านี้ในประเทศฝรั่งเศสคือ "ศาลชี้ขาดเขตอำนาจ" (le Tribunal des Conflits)

2. อำนาจหน้าที่ของ "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

2.1 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(1) ในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีปกครองที่โจทก์ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ด้วย แต่สำหรับประเทศเบลเยี่ยมนั้นสภาแห่งรัฐโดยฝ่ายพิจารณาคดีมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครองนั้นถือว่าเป็นเรื่องสิทธิทางแพ่งของประชาชนซึ่งโดยหลักแล้วอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่กฎหมายก็กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้แก่โจทก์เป็นพิเศษได้ในกรณีที่ไม่มีศาลอื่นใดซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าว

(2) สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีที่โจทก์ฟ้องร้องค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครองนั้นไม่ค่อยมีความสำคัญในเชิงปริมาณมากนักด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

(ก) ประการแรก อำนาจหน้าที่ของ "ฝ่ายพิจาณาคดี" ในการพิจารณาคดีประเภทนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีไว้เพื่อเสริมอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น

(ข) ประการที่สอง ศาลยุติธรรมได้รับฟ้องคดีประเภทนี้ไว้พิจารณามากขึ้นกว่าเดิม

(3) ภาระกิจหลักของ "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมีคำชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้

(ก) การกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจถูกนำมาฟ้องคดีต่อ "ฝ่ายพิจารณาคดี" ได้นั้นได้แก่ กฎหมายของฝ่ายบริหาร กฎระเบียบต่าง ๆ คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขององค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

(ข) การกระทำของเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะและมีอำนาจตามกฎหมายมหาชน ก็อาจถูกนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้เช่นเดียวกัน เช่น มหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจในการประศาสน์ปริญญาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ซึ่งปริญญานั้นก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับปริญญาที่จะไปประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้ เช่น แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น

(4) "เหตุแห่งการฟ้องคดี" (les cas d'ouverture) (ซึ่งก็คือเหตุผลที่โจทก์นำมาอ้างว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย) มีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

(ก) ฝ่ายปกครองมิได้กระทำตามขั้นตอนหรือแบบพิธีที่สำคัญที่กฎหมายได้กำหนดไว้

(ข) ฝ่ายปกครองได้กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้

(ค) ฝ่ายปกครองได้บิดเบือนการใช้อำนาจโดยใช้อำนาจให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้ให้ไว้

(5) อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาคดีดังกล่าวนั้น เป็นไปตามหลักสากลที่ว่าศาลย่อมไม่มีอำนาจที่จะหยิบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้เอง แต่สภาแห่งรัฐจะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีผู้นำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งโจทก์ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายและมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีนั้น

2.2 อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลสูงในระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยม

นอกจากคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาแห่งรัฐยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions Administratives Spécialisées) อีกด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายระบุห้ามไว้อย่างชัดแจ้งว่าคำพิพากษาศาลดังกล่าวจะนำมาอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมิได้

2.3 อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล

(1) นอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว "ฝ่ายพิจารณาคดี" ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินได้อีกด้วย โดยมีเงื่อนไขอยู่ 3 ประการดังนี้คือ

(ก) เรื่องที่จะนำมาขอคำปรึกษานั้นจะต้องไม่เป็นเรื่องที่มีข้อพิพาก ซึ่งอาจถูกนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในภายหลังได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครอง

(ข) เรื่องที่จะนำมาขอคำปรึกษานั้นจะต้องไม่เป็นเรื่องที่เป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมแล้ว

(ค) เรื่องที่จะนำมาขอคำปรึกษานั้นจะต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" เช่น การขอคำปรึกษาแก่ "ฝ่ายพิจารณาคดี" เกี่ยวกับเจตนารมณ์หรือแผนงานของรัฐบาลที่นำมาตราเป็นร่างกฎหมายซึ่งจะต้องส่งมาให้ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" พิจารณาให้ความเห็น ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการก้าวก่ายงานกันระหว่างฝ่ายทั้งสอง

(2) ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีขอคำปรึกษาจาก "ฝ่ายพิจารณาคดี" ค่อนข้างน้อยคือประมาณ ปีละ 10- 20 เรื่อง

3. การจัดองค์กรของ "ฝ่ายพิจารณาคดี"

(1) "ฝ่ายพิจารณาคดี" แบ่งออกเป็น 6 คณะ มีคณะที่พูดภาษาฝรั่งเศส 2 คณะ คณะที่พูดภาษาเนเธอร์แลนด์ 2 คณะ และคณะที่พูดทั้งสองภาษา 2 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยหัวหน้าคณะและสมาชิกสภาแห่งรัฐอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน

(2) ในบางกรณี "ฝ่ายพิจารณาคดี" อาจมีการประชุมกันโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่า 8 คน รวมทั้งประธานสภาแห่งรัฐด้วย และจะต้องมีสมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งพูดภาษาฝรั่งเศสและภาษาเนเธอร์แลนด์ในจำนวนที่เท่าเทียมกัน

การพิจารณาคดีโดยที่ประชุมใหญ่นั้นจะกระทำในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) คดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองโดยโจทก์อ้างว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หรือ

(ข) ในกรณีที่ประธานสภาแห่งรัฐได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่เพื่อรักษาเอกภาพของแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐโดยคณะต่าง ๆ

(3) หัวหน้าคณะมีอำนาจพิจารณาคดีได้เพียงคนเดียวในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) กรณีที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าสภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีนั้น

(ข) กรณีที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

(ค) กรณีที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าคำฟ้องมีมูล

(ง) กรณีที่มีคำขอวิธีการชั่วคราวหรือคดีที่มีความจำเป็นต้องได้รับการพิจาณณาโดยเร่งด่วน

4. <u>วิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐ</u>

(1) วิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมนั้นมีลักษณะสำคัญดังนี้

(ก) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ โดยคู่ความจะต้องทำบันทึกโต้ตอบกันผ่านสภาแห่งรัฐ กล่าวคือ โจทก์จะส่งคำฟ้องมาให้สภาแห่งรัฐซึ่งจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้จำเลยพิจารณาจัดทำคำให้การส่งไปยังสภาแห่งรัฐ จากนั้นสภาแห่งรัฐก็จะส่งสำเนาคำให้การไปให้โจทก์พิจารณาจัดทำข้อโต้แย้ง คำให้การของจำเลย ฯลฯ ทั้งนี้ คู่ความจะต้องจัดทำบันทึกโต้ตอบกันดังกล่าวข้างต้นภายในระยะเวลาที่สภาแห่งรัฐกำหนดให้อย่างเคร่งครัด

(ข) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุทำให้ผลบังคับของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีต้องระงับ กล่าวคือ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวจะยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้เรื่อย ๆ จนกว่าสภาแห่งรัฐจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้น เว้นแต่สภาแห่งรัฐจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวโดยสั่งให้ระงับผลบังคับของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดี

(2) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ประธานสภาแห่งรัฐที่จะออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองระงับผลบังคับของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดีไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐได้ โดยโจทก์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(ก) โจทก์จะต้องแสดงพยานหลักฐานหรือเหตุผลหนักแน่นเพียงพอที่จะทำให้สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่า ถ้าปล่อยให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป จะเกิดผลเสียหายหรือผลกระทบต่อโจทก์อย่างร้ายแรงจนไม่สามารถย้อนกลับมาเยียวยาแก้ไขได้อีก

(3) นับตั้งแต่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐ โดยเปิดโอกาสให้คู่ความร้องขอมาตรการชั่วคราวได้ ก็มีผลทำให้คู่ความหันมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะแต่เดิมคู่ความเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะมาฟ้องคดีเนื่องจากคู่ความไม่สามารถขอวิธีการชั่วคราวได้ จึงไม่อยากมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพราะเห็นอยู่แล้วว่ากว่าสภาแห่งรัฐจะตัดสินคดี ก็สายเกินแก้ไปเสียแล้ว

5. <u>การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ</u>

(1) ถ้าสภาแห่งรัฐมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเวลานานหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวของสภาแห่งรัฐย่อมมีผลในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ถูกพิพากษาเพิกถอนได้บังเกิดผลแล้ว

(2) สำหรับการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐนั้น สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมไม่มีองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงเหมือนกับ "คณะจัดทำรายงานประจำและการศึกษาวิจัย" (la Section du Rapport et des Etudes) ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

(3) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของเบลเยี่ยม มีการแบ่งเขตอำนาจกันระหว่างศาลยุติธรรมกับสภาแห่งรัฐ (ในฐานะศาลปกครอง) โดยสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมนั้นมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว สภาแห่งรัฐก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่โจทก์ต้องการ ถ้าโจทก์ซึ่งชนะคดีในศาลปกครองโดยได้รับคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองแล้ว ถ้าต้องการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทน โจทก์จะต้องนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องคดีใหม่ต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิด

วิธีการดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าเพราะโจทก์จะต้องไปยื่นฟ้องคดีใหม่ต่อศาลยุติธรรมโดยจะต้องพิสูจน์กันใหม่ว่าฝ่ายปกครองทำละเมิดจริงหรือไม่ แต่ในปัจจุบันศาลฎีกาของเบลเยี่ยมได้วางแนวคำวินิจฉัยใหม่เพื่อประโยชน์ของคู่ความว่า เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในคดีปกครองออกมาแล้วว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ฝ่ายปกครองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลยุติธรรมจะยอมรับว่าฝ่ายปกครองได้ทำละเมิดจริงโดยที่โจทก์ไม่ต้องนำสืบในเรื่องดังกล่าวอีก

(4) ในกรณีที่ฝ่ายปกครองจงใจไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ กฎหมายปี ค.ศ. 1991 ได้ให้อำนาจแก่สภาแห่งรัฐที่จะมีคำสั่งปรับฝ่ายปกครองเป็นรายวันจนกว่าฝ่ายปกครองจะยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

เงินค่าปรับที่ฝ่ายปกครองต้องชำระนั้นมิได้ตกแก่โจทก์ผู้ชนะคดี แต่จะเข้ากองทุนส่งเสริมการดำเนินการงานของศาลปกครอง

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวในคดีปกครอง
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 11.00 น.
ณ ห้องพิจารณาคดี

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวในคดีปกครอง[1]

นาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมได้ให้เกียรติแก่ ฯพณฯรัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ฯและคณะเป็นอย่างสูงโดยได้ขอให้หัวหน้าสำนักงานจ่าศาลของสภาแห่งรัฐนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวในคดีหนึ่งในวันและเวลาที่ ฯพณฯรัฐมนตรีฯ และคณะไปดูงานที่สภาแห่งรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ ฯพณฯรัฐมนตรีฯและคณะได้เข้าฟังการพิจารณาดังกล่าวได้โดยนาย Tapie ได้สรุปข้อเท็จจริงของคดีดังกล่าวให้ ฯพณฯ รัฐมนตรีฯและคณะได้รับทราบก่อนการฟังการพิจารณาดังนี้

1. สรุปข้อเท็จจริงของคดี

(1) เทศบาลนครบรัสเซลส์ได้ออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทเอกชนรายหนึ่งในอันที่จะรื้อถอนโรงภาพยนตร์เก่าแก่แห่งหนึ่งที่มีชื่อเสียงและมีความสวยงามมากจนได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน แม้ว่าคณะกรรมการโบราณสถานจะได้ให้ความเห็นว่าไม่สมควรรื้อถอนโรงภาพยนตร์ดังกล่าว แต่เทศบาลฯก็ยังคงออกใบอนุญาตรื้อถอนอาคารดังกล่าวให้แก่บริษัทเอกชนเพื่อดำเนินการก่อสร้างศูนย์การค้าสมัยใหม่ขึ้นแทนที่

(2) ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นจึงได้รวมตัวกันเป็นชมรมเพื่อมายื่นฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐขอให้เพิกถอนใบอนุญาตรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยยื่นคำขอวิธีการชั่วคราวต่อสภาแห่งรัฐเมื่อวันจันทร์ที่ 7 มีนาคม 2537 โดยขอให้สภาแห่งรัฐมีคำสั่งระงับผลบังคับของใบอนุญาตรื้อถอนอาคารดังกล่าวไว้ก่อนเพราะบริษัทเอกชนผู้ได้รับอนุญาตกำลังดำเนินการรื้อถอนโรงภาพยนตร์ดังกล่าวภายในไม่กี่วันนี้

2. สรุปวิธีพิจารณาคดี

(1) วิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1991 ได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะใน "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมในอันที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวได้

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) ในการขอวิธีการชั่วคราวนั้น โจทก์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข 2 ประการคือ

(ก) โจทก์จะต้องแสดงพยานหลักฐานหรือเหตุผลหนักแน่นเพียงพอที่จะทำให้สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่า ถ้าปล่อยให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวยังคงมีผลบังคับต่อไป จะเกิดผลเสียหายหรือผลกระทบต่อโจทก์อย่างร้ายแรงจนไม่สามารถย้อนกลับมาเยียวยาแก้ไขได้อีก

(3) เมื่อได้รับคำขอวิธีการชั่วคราวแล้ว หัวหน้าคณะพิจารณาคดีจะนัดพิจารณาคู่ความให้มาชี้แจงโดยเร็วที่สุดเท่าที่พึงจะกระทำได้ เช่น ภายใน 1 ชั่วโมง ภายในวันดังกล่าว หรือในวันรุ่งขึ้น

(4) การพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวจะเริ่มโดยหัวหน้าคณะพิจารณาคดีเป็นผู้สรุปเรื่องก่อน จากนั้นโจทก์และจำเลยจะชี้แจงข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจา พนักงานคดีปกครองอาจจะซักถามคู่ความเพิ่มเติม เมื่อได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว พนักงานคดีปกครองก็จะเสนอความเห็นต่อหัวหน้าคณะพิจารณาคดีว่าควรจะมีคำสั่งอย่างไร จากนั้นหัวหน้าคณะพิจารณาคดีก็จะมีคำสั่งว่าจะกำหนดวิธีการชั่วคราวให้หรือไม่ อย่างไร

การตอบปัญหาข้อซักถามเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
และการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันระหว่างคณะผู้ดูงาน
กับตุลาการชั้นผู้ใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537
ระหว่างเวลา 11.45 น. - 12.30 น.
ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การตอบปัญหาข้อซักถามเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมและการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันระหว่างคณะผู้ดูงานกับตุลาการชั้นผู้ใหญ่[1]ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม[2]

1. คำถามข้อที่หนึ่ง : ในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับดังกล่าวข้างต้นมีหลักเกณฑ์อย่างไร[3]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า "ฝ่ายพิจารณาคดี" เป็นผู้พิจารณาว่าควรจะกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินเท่าใด อย่างไร เช่น ปรับเป็นรายวัน ปรับเป็นรายเดือน หรือปรับเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน แล้วแต่พฤติการณ์แห่งคดีหรือความร้ายแรงของเรื่อง

2. คำถามข้อที่สอง : สมาชิกสภาแห่งรัฐจะต้องมีคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งอย่างไร[4]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) จะต้องมีคุณสมบัติ 3 ประการดังนี้

(ก) มีอายุอย่างน้อย 37 ปี

(ข) ได้รับปริญญาตรีหรือปริญญาเอกทางกฎหมาย

(ค) มีประสบการณ์ในการทำงาน "ที่เป็นประโยชน์" มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี เช่น เป็นทนาความ ข้าราชการพลเรือน ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของเบลเยี่ยม

+----------+

[1]ซึ่งได้แก่นาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม นาย Baeteman รองประธานสภาแห่งรัฐ นาย Roelandt หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง (l'Auditeur Général) นาย Lambotte อดีตหัวหน้าสำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย (le Bureau de Coordination) และนาย Kovalovsky พนักงานคดีปกครอง

[2]แปลและเรียบเรียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[3]ถามโดยนายอักขราทร จุฬารัตน

[4]ถามโดยนายประจญ เจริญศรี

(2) สมาชิกสภาแห่งรัฐแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตโดยทรงพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของผู้สมัครบัญชีละ 3 คน จำนวน 2 บัญชี บัญชีที่หนึ่งเสนอโดยที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ และบัญชีที่สองเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สลับกันสภาละครั้ง

(3) ในทางปฏิบัติ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐนั้นจะกระทำโดยคำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในสภาของแต่ละพรรคการเมือง

(4) วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้นเป็นวิธีการเดียวกันกับที่ใช้สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หัวหน้าและรองหัวหน้าศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมด้วย

(5) ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาแห่งรัฐ รองประธานสภาแห่งรัฐและหัวหน้าคณะนั้น ที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกกันเองโดยการลงมติ

3. คำถามข้อที่สาม : จากการดูงานศาลปกครองที่ประเทศฝรั่งเศสได้รับคำชี้แจงว่าผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสมีพื้นฐานการศึกษาทางกฎหมายมหาชนและประสบการณ์ในการทำงานมาจากการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก และจากการสนทนากับนาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสก็ได้รับทราบว่านักกฎหมายเอกชนของฝรั่งเศสมีปรัชญาและแนวความคิดที่แตกต่างจากนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสอยู่มาก จึงขอทราบว่าในประเทศเบลเยี่ยมมีแนวทางในการคัดเลือกสมาชิกสภาแห่งรัฐจากนักกฎหมายมหาชนและผู้ซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยหรือไม่ และมีปัญหาในเรื่องของปรัชญาและแนวความคิดที่ต่างกันระหว่างนักกฎหมายเอกชนและนักกฎหมายมหาชนบ้างหรือไม่[๕]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมได้พยายามที่จะไม่ให้สมาชิกสภาแห่งรัฐเดินตามแนวความคิดของนักกฎหมายเอกชนโดยพยายามเฟ้นหาบุคคลที่มีแนวความคิดทางกฎหมายปกครองมาเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ

---

[๕] ถามโดยนายอักษราทรฯ

(2) ในมหาวิทยาลัยของเบลเยี่ยมในปัจจุบันนี้ นักศึกษาที่ศึกษากฎหมายอยู่ในปีสุดท้ายส่วนใหญ่จะเลือกเรียนกฎหมายเอกชนโดยมีอัตราส่วนระหว่างนักศึกษาที่เลือกเรียนกฎหมายเอกชน 80% และมีนักศึกษาที่เลือกเรียนกฎหมายมหาชนเพียง 20%

(3) นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมา สภาแห่งรัฐก็ได้มีคำวินิจฉัยที่วางหลักกฎหมายปกครองขึ้นมามากขึ้นตามลำดับ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐนี้เองที่เป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครองของเบลเยี่ยมอันส่งผลต่อการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองในมหาวิทยาลัยของเบลเยี่ยม โดยนาย Tapie ได้ยกตัวอย่างว่าในสมัยที่ท่านศึกษากฎหมายอยู่ในมหาวิทยาลัยใน ปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเพิ่งมีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาใหม่ ๆ ในขณะนั้นวิชากฎหมายปกครองมีเนื้อหาน้อยมากโดยมีการสอนเรื่องบริการสาธารณะและเรื่องอื่นอีกเล็กน้อย แต่ในปัจจุบันนี้วิชากฎหมายปกครองมีเนื้อหาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมมาก

(4) นาย Tapie ได้แสดงความเห็นว่าถ้าประเทศไทยสามารถจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้ ก็จะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาแนวความคิดของนักกฎหมายและการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากหลักกฎหมายแพ่ง เช่นเดียวกับที่ประเทศเบลเยี่ยมได้มีประสบการณ์มาเป็นเวลาเกือบ 50 ปี แล้ว

4. <u>คำถามข้อที่สี่ : จากการฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับความเห็นของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศเบลเยี่ยมทำให้เห็นว่าประเทศเบลเยี่ยมมีประสบการณ์ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงขอทราบว่า เมื่อมีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมขึ้นมาในระยะเริ่มต้นนั้นได้มีการคัดค้านจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมบ้างหรือไม่ และได้มีการโต้แย้งเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองบ้างหรือไม่</u>[๕]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) การจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นในประเทศเบลเยี่ยมได้สำเร็จนั้น มิได้เกิดขึ้นมาอย่างง่ายดาย แต่เป็นผลของการทำ "สงคราม" กันเป็นเวลาอันยาวนานระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1930 ซึ่ง

---

[๕] ถามโดยนายอักขราทร ฯ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาทำหน้าที่เป็นศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม แต่ก็ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย แต่ในที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นในปี ค.ศ. 1946

(2) ในเรื่องความเป็นอิสระของสภาแห่งรัฐและสมาชิกสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ในปัจจุบันทุกคนในประเทศเบลเยี่ยมแม้แต่ศาลฎีกาของเบลเยี่ยมเองก็ยอมรับว่าหลักประกันในความเป็นอิสระของสมาชิกสภาแห่งรัฐมีไม่น้อยกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

(3) เมื่อนาย Tapie ได้รับเชิญให้ไปบรรยายพิเศษเกี่ยวกับระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของเบลเยี่ยมที่ประเทศไทยเมื่อเดือนธันวาคม 2535 เอกอัครราชทูตเบลเยี่ยมได้จัดงานเลี้ยงรับรองนาย Tapie ที่ทำเนียบของเอกอัครราชทูตฯและได้ตั้งคำถามนาย Tapie ว่า มีข้อแตกต่างอย่างไรระหว่างสมาชิกสภาแห่งรัฐกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งนาย Tapie ได้ตอบคำถามนี้ว่า สมาชิกสภาแห่งรัฐมีความรู้สึกนึกคิดในเรื่อง "ประโยชน์สาธารณะ" (l'intérêt général) ที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาก ซึ่งอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา[7] ได้แสดงความเห็นด้วยกับนาย Tapie เป็นอย่างมาก

5. <u>คำถามข้อที่ห้า : ขณะนี้รัฐบาลไทยกำลังเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงขอทราบว่าท่านประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมซึ่งเคยมีประสบการณ์ในเรื่องนี้มาแล้ว จะมีคำแนะนำอะไรสำหรับประเทศไทยบ้างหรือไม่[8]</u>

(1) นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ในเบื้องต้นว่าท่านไม่ทราบสถานการณ์ของประเทศไทย จึงไม่อาจจะตอบคำถามข้อนี้ได้มากนัก โดยท่านก็เชื่อว่าน่าจะมีประเด็นปัญหาพื้นฐานที่คล้ายคลึงกันกับที่ประเทศเบลเยี่ยมได้เคยประสบมาแล้ว ซึ่งจากเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดตั้งสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมนั้นได้มีการหยิบยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมาทั้งในส่วนที่เป็นการสนับสนุนและในส่วนที่เป็นการคัดค้านการจัดตั้งสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

+----------

[7] นายอมร จันทรสมบูรณ์

[8] ถามโดยนายอักขราทรฯ

(2) เมื่อนาย Tapie ได้กล่าวตอบมาถึงจุดนี้ ฯพณฯรัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ฯได้กล่าวเสริมขึ้นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามแนวทางที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังมีเรื่องที่จะต้องชี้แจงทำความเข้าใจต่อนักการเมือง สภาผู้แทนราษฎรและประชาชน อีกมาก ดังนั้น หากคณะผู้ดูงานได้ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นจากท่านประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมากเท่าใด ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐบาลไทยมากขึ้นเท่านั้น

(3) นาย Tapie ได้ขอให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คนอื่นของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมซึ่งได้อยู่ร่วมให้การต้อนรับ ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯและคณะได้ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ด้วย

(4) นาย Roelandt หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง (l'Auditeur Général) ได้ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ดังนี้

(ก) การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศหนึ่งประเทศใดจะกระทำได้สำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของรัฐบาลทั้งรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนและผลักดันอย่างเต็มที่ จึงจะดำเนินการดังกล่าวได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีอุปสรรคที่จะต้องฟันฝาอีกมาก

(ข) แนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาก็คือการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง

(ค) ผู้พิพากษาที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรเป็นนักกฎหมายปกครองมากกว่านักกฎหมายเอกชน เพราะนักกฎหมายปกครองจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองและวิธีการทำงานของฝ่ายปกครองได้ดีกว่านักกฎหมายเอกชน

(5) ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯได้แสดงความเห็นสืบเนื่องกันในเรื่องนี้ต่อไปว่า ในประเทศไทยข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาก ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครอง ถ้าจะกระทำให้สำเร็จ รัฐบาลจะต้องใช้ความพยายามในการผลักดันเป็นอย่างมาก

(6) นาย Tapie ได้กล่าวเสริมนาย Roelandt ว่า ประเด็นพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองอยู่ที่ตัวผู้พิพากษาศาลปกครอง กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมีความรู้และความเข้าใจวิธีการทำงานของฝ่ายปกครอง เพื่อ

ที่จะพิจารณาคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ศาลปกครองมิได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพียงอย่างเดียว แต่คำวินิจฉัยของศาลปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการที่จะสอนให้ฝ่ายปกครองได้ทราบว่าจะต้องดำเนินการบริหารราชการอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามไป

(7) นาย Tapie ได้กล่าวต่อไปว่า ในประเทศเบลเยี่ยม ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไม่ชอบฝ่ายปกครองเลย ส่วนสภาแห่งรัฐนั้นมิได้มีความรักใคร่ฝ่ายปกครองเป็นพิเศษ เพียงแต่ในการพิจารณาคดีปกครองสภาแห่งรัฐพยายามเข้าใจฝ่ายปกครองว่ามีปัญหาและข้อจำกัดในการทำงานอย่างไรบ้าง

6. <u>คำถามข้อที่หก : สภาแห่งรัฐเคยเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ และมีปฏิกิริยาทางการเมืองหรือไม่</u>[๙]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมเพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐบาลหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นประจำ ซึ่งในบางครั้งก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางการเมืองได้เหมือนกัน แต่เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของสภาแห่งรัฐซึ่งทุกคนต้องยอมรับและรัฐบาลก็ยอมรับได้ วิธีการที่ดีที่สุดในการหลีกเลี่ยงปฏิกิริยาหรือความไม่พอใจจากรัฐบาลก็คือการให้เหตุผลทางกฎหมายสนันสนุนคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐจะต้องเป็นเหตุผลทางกฎหมายที่หนักแน่นเพียงพอที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยยอมรับได้ ในเมื่อคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการทางกฎหมายว่าถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว รัฐบาลก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะออกมาโต้แย้งหรือติติงคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้

7. <u>คำถามข้อที่เจ็ด : ในกรณีที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นจะสามารถนำเรื่องมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่</u>[๑๐]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า การลงโทษทางวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมอยู่ในอำนาจการพิจารณาขององค์กรทางวินัยของผู้พิพากษา

---

[๙] ถามโดย ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ฯ

[๑๐] ถามโดยนายประจญ เจริญศรี

ศาลยุติธรรม[11] ส่วนเรื่องทางวินัยของสภาแห่งรัฐก็อยู่ในอำนาจขององค์กรที่เกี่ยวข้องของสภาแห่งรัฐ

8. <u>คำถามข้อที่แปด : พระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่</u>[12]

นาย Roelandt ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า รัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือจะกระทำการต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์เสมอ ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่พระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องคดีได้

9. <u>คำถามข้อที่เก้า : อัตราค่าตอบแทนของสมาชิกสภาแห่งรัฐแตกต่างจากของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือไม่</u>[13]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า สมาชิกสภาแห่งรัฐได้ค่าตอบแทนน้อยกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเล็กน้อย

นาย Roelandt ได้กล่าวเสริมว่า แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนของเบลเยี่ยมแล้ว สมาชิกของสภาแห่งรัฐและพนักงานคดีปกครองได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการพลเรือน ด้วยเหตุนี้เอง พนักงานคดีปกครองส่วนใหญ่จึงมาจากข้าราชการพลเรือนระดับสูงซึ่งมาสอบคัดเลือกเป็นพนักงานคดีปกครองเพื่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการ

---

[11] ซึ่งต่างจากในระบบของฝรั่งเศสที่ถือว่าคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการทุกประเภทอาจนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้และอาจอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสในฐานะศาลสูงของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสได้

[12] ถามโดยนายประจญฯ

[13] ถามโดยนายอักษราทรฯ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพนักงานคดีปกครอง
โดยนาย Roelandt หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง
เมื่อวันอังคาร ที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 14.30 น.
ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปโดยนาย Roelandt หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง[1]

1. การจัดองค์กรของ "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง"

"สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditorat) ประกอบด้วย ตุลาการ (magistrats) จำนวน 55 คน โดยแบ่งออกเป็นระดับตำแหน่งดังนี้

(1) "หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditeur Général)

(2) "รองหัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditeur Général Adjoint)

(3) "พนักงานคดีปกครองอาวุโส" (Premiers Auditeurs)

(4) "พนักงานคดีปกครอง" (Auditeurs)

(5) "ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง" (Auditeurs Adjoints)

2. คุณสมบัติและการคัดเลือก "ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง"

(1) "ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง" จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุอย่างน้อย 27 ปี

(ข) ได้รับปริญญาตรีหรือปริญญาเอกทางกฎหมาย

(ค) มีประสบการณ์ในการทำงานทางกฎหมายที่เป็นประโยชน์อย่างน้อย 3 ปี

(2) "ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง" จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นที่ได้ผ่านการสอบแข่งขันในวิชาดังต่อไปนี้

(ก) การสอบข้อเขียน 3 วิชา คือ การทำบันทึกสรุปสำนวน การทำความเห็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดี และการทำความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

(ข) การสอบปากเปล่าเกี่ยวกับการสอบข้อเขียน 3 วิชาที่ได้ทำไปแล้ว และการสอบปากเปล่าในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง

3. อำนาจหน้าที่ของ "พนักงานคดีปกครอง"

"สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditorat) เป็นสถาบันที่มีเอกลักษณ์ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐทั้งใน "ฝ่ายร่างกฎหมาย" และใน "ฝ่ายพิจารณาคดี"

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3.1 บทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ใน "ฝ่ายร่างกฎหมาย"

เมื่อรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติของ "รัฐบาลกลาง" "แคว้น" หรือ "ชุมชน"[2] ต่าง ๆ ส่งร่างกฎหมายมาให้สภาแห่งรัฐให้ความเห็น "หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" จะมอบหมายให้ "พนักงานคดีปกครอง" คนหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเพื่อศึกษาหลักการและประเด็นข้อกฎหมายของร่างกฎหมายนั้น เพื่อทำความเห็นเสนอต่อ "ฝ่ายร่างกฎหมาย"

3.2 บทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ใน "ฝ่ายพิจารณาคดี"

"พนักงานคดีปกครอง" ช่วย "ฝ่ายพิจารณาคดี" ของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีใน 2 ส่วน ดังนี้

(1) การสอบสวนและการสรุปสำนวน

"หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" จะมอบหมายให้ "พนักงานคดีปกครอง" คนหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องคดีหนึ่งเพื่อดำเนินการสอบสวนคดีนั้นตามวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อคู่ความได้ทำบันทึกโต้ตอบกันจนครบขั้นตอนแล้ว "พนักงานคดีปกครอง" จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอให้ "ฝ่ายพิจารณาคดี" พิจารณา

(2) การเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น

ในวันนัดพิจารณา เมื่อคู่ความได้แถลงสรุปคดีของตนต่อองค์คณะผู้พิจารณาคดีเสร็จแล้ว "พนักงานคดีปกครอง" จะเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อองค์คณะผู้พิจารณาคดีว่าควรจะวินิจฉัยคดีนั้นอย่างไร ทั้งนี้ ก่อนที่องค์คณะผู้พิจารณาคดีจะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น[3]

บทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของเบลเยี่ยมนั้นเท่ากับเป็นการผสมผสานกันระหว่างบทบาทของ "เจ้าของสำนวน" (le rapporteur) และ "พนักงานคดีปกครอง" (Commissaire du Gouvernement) ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส

+----------+

[2] ประเทศเบลเยี่ยมเป็นสหพันธรัฐซึ่งมีการจัดองค์กรทางการเมืองออกเป็น 3 ส่วน คือ "รัฐบาลกลาง" (เทียบได้กับสหพันธรัฐ) "แคว้น" (เทียบได้กับมลรัฐ) และ "ชุมชน" ซึ่งแต่ละองค์กรดังกล่าวต่างก็มีรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติของตนเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่มีการแบ่งอำนาจกันไว้ในรัฐธรรมนูญ

[3] โปรดดูรายละเอียดจาก "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 55-57 ในภาคผนวก

บทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ของเบลเยี่ยมในการเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้อาจเทียบได้กับบทบาทของพนักงานอัยการในศาลยุติธรรมในคดีที่พนักงานอัยการเสนอความเห็นเพื่อประโยชน์ของความชอบด้วยกฎหมาย

4. <u>ความเป็นอิสระของ "พนักงานคดีปกครอง"</u>

(1) "พนักงานคดีปกครอง" มีสถานภาพเป็นตุลาการ (magistrats) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) โดย "พนักงานคดีปกครอง" มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่

(2) อย่างไรก็ตาม "ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง" ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ยังต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของ "พนักงานคดีปกครองอาวุโส" ในช่วง 2 ปีแรกของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีเวลาได้เรียนรู้งานและไม่เสนอความเห็นที่ผิดพลาดในข้อกฎหมาย

5. <u>การตอบปัญหาข้อซักถาม</u>

5.1 <u>คำถามข้อที่หนึ่ง : สภาแห่งรัฐใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉลี่ยคดีละเท่าใด</u>[4]

(1) นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า สำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากจะใช้เวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ส่วนคดีที่มีข้อยุ่งยากมากอาจใช้เวลานานถึง 5 ปี ก็มี

(2) นาย Roelandt ได้กล่าวเสริมว่าระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต้องแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

(ก) สำหรับคดีที่มีคำขอมาตรการชั่วคราว สภาแห่งรัฐจะต้องพิจารณาคำขอมาตรการชั่วคราวภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีคำขอ และถ้าสภาแห่งรัฐมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวในคดีใดแล้ว จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่มีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราว

(ข) ส่วนคดีที่ไม่มีคำขอมาตรการชั่วคราว สภาแห่งรัฐจะใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่านั้นดังที่ท่านประธานฯ Tapie ได้กล่าวแล้ว

---

[4] ถามโดยนายอักขราพร จุฬารัตน

ด้วยเหตุนี้ คู่ความจึงมักจะมีคำขอมาตรการชั่วคราวมาด้วยเพื่อเร่งรัดการพิจารณาคดีให้เร็วขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการพิจารณาคดีที่ไม่มีคำขอมาตรการชั่วคราวเนื่องจาก "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" และสภาแห่งรัฐจะต้องเจียดเวลามาเร่งรัดการพิจารณาคดีที่มีคำขอมาตรการชั่วคราว

5.2 <u>คำถามข้อที่สอง : ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยสภาแห่งรัฐแตกต่างจากระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมหรือไม่ ถ้าแตกต่างกันเป็นเพราะวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันหรือเพราะเหตุใด</u>[๕]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ศาลยุติธรรมก็ใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีมากเช่นกันจนถึงขนาดที่สภาทนายความของกรุงบรัสเซลส์ได้แถลงข่าวเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า คู่ความพยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมโดยไม่จำเป็นจริง ๆ

5.3 <u>คำถามข้อที่สาม : ในกรณีที่ "พนักงานคดีปกครอง" และผู้พิพากษามีความเห็นแตกต่างกัน จะมีองค์กรอื่นที่วินิจฉัยชี้ขาดดังเช่นในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส</u>[๖]<u>หรือไม่</u>[๗]

(1) นาย Roelandt ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(ก) วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีขั้นตอนน้อยกว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส กล่าวคือ เมื่อ "พนักงานคดีปกครอง" จัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสร็จแล้ว ก็จะเสนอให้สภาแห่งรัฐ ("ฝ่ายพิจารณาคดี") พิจารณา ซึ่ง "ฝ่ายพิจารณาคดี" (องค์คณะพิจารณาคดีซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งรัฐจำนวน 3 คน) จะนัดพิจารณาโดยเปิดโอกาสให้คู่ความมาแถลงสรุปคดี จากนั้น "พนักงานคดีปกครอง" จะเสนอความเห็นของตนต่อองค์คณะผู้วินิจฉัยคดีซึ่งเป็นองค์คณะเดียวกันกับองค์คณะผู้พิจารณาคดีในตอนพิจารณาบันทึกสรุปสำนวนนั่นเอง ถ้าองค์คณะผู้วินิจฉัยคดีไม่เห็นด้วยกับ "พนักงานคดีปกครอง" ก็จะต้องระบุไว้ในคำวินิจฉัยว่าคดีนี้สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยต่างจากข้อเสนอของ "พนักงานคดีปกครอง"

+----------

[๕] ถามโดยนายอักขราทรฯ

[๖] ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสนั้น มีการเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการวินิจฉัยคดีถึง 3 ชั้น คือ ความเห็นขององค์คณะเจ้าของเรื่อง พนักงานคดีปกครอง และองค์คณะผู้วินิจฉัยคดี (โปรดดู "ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ" หน้า 28-31 ในภาคผนวก

[๗] ถามโดยนางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา

(ข) ในทางปฏิบัติ สภาแห่งรัฐจะเห็นด้วยกับ "พนักงานคดีปกครอง" ถึง 90% ถ้าสภาแห่งรัฐไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ "พนักงานคดีปกครอง" ก็อาจจะขอให้มีการพิจารณาคดีนั้นเพิ่มเติม เพื่อให้ "พนักงานคดีปกครอง" ทำความเห็นเพิ่มเติมได้อีก แต่ในที่สุดแล้ว การวินิจฉัยชี้ขาดคดีอยู่ที่สภาแห่งรัฐ

(2) นาย Tapie ได้กล่าวเสริมว่า แม้แต่ในกรณีที่ "พนักงานคดีปกครอง" และสภาแห่งรัฐจะมีความเห็นตรงกันในผลของการตัดสิน ก็จะต้องระบุไว้ในคำวินิจฉัยเช่นกันว่า "พนักงานคดีปกครอง" และสภาแห่งรัฐมีความเห็นตรงกัน แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีเหตุผลที่แตกต่างกันก็ตาม เช่น เห็นตรงกันว่าควรยกฟ้อง แต่อาจมีเหตุผลในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แตกต่างกันก็ได้

5.4 <u>คำถามข้อที่สี่ : สภาแห่งรัฐมีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ปีละเท่าใด</u>[8]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่าเมื่อ 20 ปีที่แล้ว สภาแห่งรัฐได้รับคดีไว้พิจารณาประมาณปีละ 2,000 คดี ในปัจจุบันจำนวนคดีได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 5,500 คดีทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยเปิดช่องให้คู่ความสามารถร้องขอวิธีการชั่วคราวได้ คู่ความจึงนิยมนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสภาแห่งรัฐก็กำลังหาทางสะสางจำนวนคดีดังกล่าวให้ลดน้อยลงไปอยู่ในขณะนี้

5.5 <u>คำถามข้อที่ห้า : มีอายุความในการฟ้องคดีอย่างไร</u>[9]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า อายุความในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเท่ากับ 60 วันนับแต่วันที่มีการประกาศโฆษณากฎระเบียบหรือคำสั่งที่มีการประกาศโฆษณา หรือ 60 วันนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีการประกาศโฆษณาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว

5.6 <u>คำถามข้อที่หก : จากการสนทนากับท่านรองประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม</u>[10]<u>ในระหว่างการรับประทานอาหารกลางวัน ได้รับทราบว่า ในปัจจุบันประเทศเบลเยี่ยมมีสภานิติบัญญัติของสหพันธรัฐ มลรัฐ และชุมชนต่าง ๆ รวมกันถึง 10 สภา เมื่อเป็นเช่นนี้ จะมีปัญหาในเรื่องมาตรฐานหรือบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องเดียวกัน เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติต่างสภากันหรือไม่</u>[11]

+----------

[8] ถามโดยนายอักขราทรฯ

[9] ถามโดยนายประจญ เจริญศรี

[10] นาย Baeteman

[11] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า คดีที่มีลักษณะเดียวกันประธานสภาแห่งรัฐจะส่งให้องค์คณะเดียวกันเป็นผู้พิจารณา ซึ่งแต่ละองค์คณะก็จะมีแนวคำวินิจฉัยของตนเกี่ยวกับคดีแต่ละประเภทอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาในเรื่องที่ว่าคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในแต่ละคดีจะมีมาตรฐานที่ลักลั่นกัน

5.7 <u>คำถามข้อที่เจ็ด : ตามที่กฎหมายให้อำนาจแก่สภาแห่งรัฐที่จะสั่งปรับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้นั้น หน่วยงานของรัฐจะอ้างได้หรือไม่ว่ายังไม่สามารถชำระเงินค่าปรับได้ทันทีเพราะไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้เพื่อการนี้</u>[12]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) สภาแห่งรัฐเพียงแต่ออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชำระเงินค่าปรับ โดยสภาแห่งรัฐมิได้มีหน้าที่ในการบังคับการให้หน่วยงานของรัฐต้องชำระค่าปรับจริง ๆ

(2) อำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องชำระค่าปรับเป็นของ "กองทุนส่งเสริมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง" ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย กองทุนนี้จะคอยติดตามและบังคับให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชำระเงินค่าปรับเข้ากองทุนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐจะอ้างเหตุว่าไม่มีงบประมาณหรือมิได้ตั้งงบประมาณไว้เพื่อไม่ยอมชำระเงินค่าปรับไม่ได้

5.8 <u>คำถามข้อที่แปด : ถ้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ยอมชำระเงินค่าปรับกองทุนดังกล่าวจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลแพ่งหรือไม่ และถ้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสามารถขอตั้งงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปเพื่อมาชำระเงินค่าปรับ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็จะไม่รู้สึกเดือดร้อนอะไร จึงมีข้อสงสัยว่าคำสั่งปรับนั้นเป็นการปรับหน่วยงานของรัฐหรือปรับเจ้าหน้าที่</u>[13]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) คำสั่งปรับนั้นเป็นการปรับหน่วยงานฯ เช่น กระทรวง องค์กรปกครองท้องถิ่น มิใช่เป็นการปรับเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว

(2) กฎหมายที่กำหนดให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจสั่งปรับได้นั้นเป็นกฎหมายที่เพิ่งออกมาใหม่ ซึ่งยังไม่เคยมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมชำระค่าปรับเกิดขึ้นเลย

---

[12] ถามโดยนายอักขราทรฯ

[13] ถามโดยนายประจญฯ

5.9 <u>คำถามที่เก้า : ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐถูกสภาแห่งรัฐสั่งปรับเพราะไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดเป็นส่วนตัวหรือไม่ อย่างไร</u>[14]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำสั่งให้ชำระค่าปรับไม่ได้เป็นเหตุผลที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยต่อหน้าที่ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องรับผิดทางวินัยตามธรรมดาอยู่แล้ว

5.10 <u>คำถามข้อที่สิบ : นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาจนถึงปัจจุบันทัศนคติของฝ่ายปกครองที่มีต่อสภาแห่งรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างหรือไม่ อย่างไร</u>[15]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ฝ่ายปกครองได้เปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อสภาแห่งรัฐเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ ในช่วงนั้นฝ่ายปกครองมักจะอ้างอยู่เสมอว่าเรื่องต่าง ๆ อยู่ในอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่สภาแห่งรัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบได้ แต่ในปัจจุบันนี้ฝ่ายปกครองมิได้อ้างเช่นนั้นอีกต่อไปแล้วและยอมรับอำนาจของสภาแห่งรัฐด้วยดี

(2) แต่เนื่องจากสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกับ "คณะจัดทำรายงานประจำปีและการศึกษาวิจัย" (la Section du Rapport et des Etudes) ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมจึงไม่มีข้อมูลที่แน่นอนว่าเมื่อได้ตัดสินคดีไปแล้ว ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐหรือไม่ เพียงใด

(3) โดยทั่วไปแล้ว ท่านเชื่อว่าฝ่ายปกครองของเบลเยี่ยมได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐด้วยดี เพราะว่าสภาแห่งรัฐเกือบจะมิได้รับคำร้องเรียนจากโจทก์ผู้ชนะคดีเลยว่าฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ

5.11 <u>คำถามข้อที่สิบเอ็ด : ได้มีการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมที่วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญไว้หรือไม่</u>[16]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า ในประเทศเบลเยี่ยมยังไม่มีการจัดทำหนังสือรวมคำวินิจฉัยที่สำคัญของสภาแห่งรัฐ ดังเช่นที่ได้มีการจัดทำโดย

+----------

[14] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

[15] ถามโดยนายอักขราทรฯ

[16] ถามโดยนายอักขราทรฯ

นาย Long รองประธานสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและคณะ แต่อาจารย์ในมหาวิทยาลัย ก็ได้เขียนบทความหรือหมายเหตุท้ายคำวินิจฉัยที่สำคัญของสภาแห่งรัฐบาลเบลเยี่ยม ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายต่าง ๆ และนำไปสอน ไปวิจารณ์ในชั้นเรียนกัน อย่างสม่ำเสมอ

5.12 <u>คำถามข้อที่สิบสอง : ในการฟังการนัดพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราว ในคดีเมื่อเช้าวันนี้ ได้เห็นว่าโจทก์ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เจ้าของอาคารพิพาท แต่ก็ยังสามารถ นำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้ จึงขอทราบว่าได้มีการพัฒนาหลักเรื่องผู้มีอำนาจ ฟ้องคดีปกครองหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองมาอย่างไรบ้าง</u>[17]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นคดีที่มีลักษณะเป็นภววิสัย (objective) เพราะฉะนั้น โจทก์ ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนตัวของตนเอง แต่ฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์รักษา หลักที่ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité des actes administratifs) เปรียบเสมือนเป็น "ทนายความของแผ่นดิน" ด้วยเหตุนี้ สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจึงมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องของ ผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีประเภทนี้ได้ที่แตกต่างจากแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็น อย่างมาก โดยสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นหลักในการรับฟ้อง คดีประเภทนี้ โดยนาย Tapie ได้ยกตัวอย่างคดีของฝรั่งเศสที่เป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ ในเรื่องนี้คือ คดี Dames Dol et Laurent ปี ค.ศ. 1920 ซึ่งในคดีดังกล่าวโจทก์ เป็นโสเภณีซึ่งประกอบอาชีพดังกล่าวอยู่ในเมืองท่า Toulon ของประเทศฝรั่งเศสได้ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งห้ามโสเภณี ในเมืองดังกล่าวให้หยุดประกอบอาชีพในช่วงที่ทหารเรือของฝรั่งเศสแวะขึ้นฝั่งเพื่อรักษา สุขภาพของทหารเรือมิให้ติดโรคจากโสเภณี ซึ่งศาลปกครองก็ยอมรับฟ้องคดีดังกล่าว แม้ว่าโจทก์จะเป็นโสเภณีก็ตาม แต่ถ้าเป็นศาลยุติธรรมแล้ว จะไม่รับฟ้องคดีดังกล่าว เพราะถือว่าโจทก์มีอาชีพที่ไม่ชอบธรรมคือขัดต่อศีลธรรม

(2) ในคดีเมื่อเช้านี้ โจทก์เป็นชมรมของผู้อยู่อาศัยในบริเวณนั้น ซึ่งรวมตัวกันขึ้นมาเพื่อฟ้องคดีนี้โดยเฉพาะ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าโจทก์เป็นผู้มี ส่วนได้เสียที่จะมาฟ้องคดีดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

+----------+

[17] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

(ก) ในกรณีที่กลุ่มหรือชมรมซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมาฟ้องคดีสภาแห่งรัฐจะพิจารณาว่าการฟ้องคดีนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มหรือชมรมนั้นหรือไม่ ถ้าใช่ ก็ถือว่ากลุ่มหรือชมรมนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีดังกล่าวได้

(ข) ในคดีดังกล่าวโจทก์เป็นชมรมของผู้อยู่อาศัยในละแวกนั้นซึ่งรวมตัวกันขึ้นมาเพื่อฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในละแวกนั้น ในเมื่อวัตถุประสงค์ของชมรมและวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีสอดคล้องกัน สภาแห่งรัฐจึงถือว่าชมรมนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีดังกล่าวได้

(ค) ขณะนี้มีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ คน แต่หลักใหญ่อยู่ที่ว่าจะยอมให้ใครก็ได้นำเรื่องอะไรก็ได้มาฟ้องคดีต่อศาลนั้นเป็นเรื่องที่ศาลไม่อาจยอมรับได้ เพราะเท่ากับเป็นการล้มล้างหลักที่ว่าผู้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น

(ง) การที่สภาแห่งรัฐยอมให้ผู้มีส่วนได้เสียฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางนั้นเป็นเพราะสภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองขึ้นมาพิจารณาได้เอง แต่จะต้องรอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเสียก่อน สภาแห่งรัฐจึงจะมีอำนาจพิจารณาคดีนั้นได้

5.13 <u>คำถามข้อที่สิบสาม : ในคดีเมื่อเช้าวันนี้ ใครเป็นทนายความให้แก่เทศบาลนครบรัสเซลส์ เป็นทนายความเอกชนหรือเป็นอัยการ</u>[18]

(1) นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(ก) ในคดีปกครองที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง กฎหมายไม่บังคับว่าคู่ความจะต้องมีทนายความ

(ข) ในคดีเมื่อเช้าวันนี้ ทนายความของเทศบาลนครบรัสเซลส์ก็คือทนายความธรรมดา ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้ข้าราชการของตนเป็นทนายความของตนก็ได้

(ค) เหตุผลประการหนึ่งในการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมาก็คือต้องการให้เป็นสถาบันผู้พิทักษ์หลักที่ว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นสภาแห่งรัฐจึงต้องเป็นสถาบันที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนโดยทั่วไปซึ่งจะต้องไม่ถูกจำกัดสิทธิ

+----------

[18] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

ในการฟ้องคดีโดยข้อกำหนดที่ว่าจะต้องมีทนายความ นอกจากนี้ โจทก์ก็เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่ต่ำมากคือ 1,000 ฟรังค์เบลเยี่ยม[๑๐]

(2) นาย Roelandt ได้กล่าวเสริมว่า ในคดีเมื่อเช้าวันนี้ ฝ่ายโจทก์ไม่มีทนายความ ในขณะที่ฝ่ายจำเลยมีทนายความ ซึ่งนาย Roelandt เห็นว่า คู่ความฝ่ายที่มีทนายความย่อมได้เปรียบในการสู้คดีมากกว่าคู่ความฝ่ายที่ไม่มีทนายความ

(3) นาย Tapie ได้แย้งความเห็นของนาย Roelandt ว่า ในฐานะที่ท่านเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ ท่านสามารถกล่าวได้ว่า สภาแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะช่วยคู่ความฝ่ายที่ไม่มีทนายความเพราะเห็นใจว่าเสียเปรียบอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งนาย Tapie เองได้เคยเป็นทนายความมาเป็นเวลา 22 ปีก่อนที่จะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ ในสมัยที่ท่านเป็นทนายความ ท่านได้เคยแนะนำลูกความของท่านในบางคดีว่าควรไปศาลด้วยตัวเองเพราะมีโอกาสที่จะชนะคดีมากกว่าที่จะให้ทนายความไปศาลแทน

(4) นาย Tapie ได้กล่าวต่อไปว่า แต่ในบางคดีที่มีความสลับซับซ้อนก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีทนายความเหมือนกัน ยกตัวอย่างคดีเมื่อเช้านี้ ท่านได้รับรายงานว่า คำฟ้องและคำขอของโจทก์เขียนมาในลักษณะที่ศาลอ่านไม่รู้เรื่องเลย ข้ออ้างข้อเถียงก็ไม่มี และมิได้ระบุเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องขอวิธีการชั่วคราวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะไม่มีใครให้คำแนะนำทางกฎหมาย จึงไม่ทราบว่าควรจะต้องเขียนบรรยายคำฟ้องและคำขอวิธีการชั่วคราวมาอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ศาลก็คงจะยกคำขอวิธีการชั่วคราว

(5) นาย Roelandt ได้กล่าวเสริมว่า เมื่อเช้านี้ศาลได้สั่งพักการพิจารณาไว้ก่อนเพราะเหตุว่า ทนายจำเลยได้ยื่นพยานหลักฐาน 1 แฟ้มเพื่อสนับสนุนคำให้การของตนเองต่อศาล ซึ่งฝ่ายโจทก์ก็ยังไม่มีโอกาสได้รับทราบและตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าวมาก่อน ศาลจึงได้สั่งพักการพิจารณาประมาณครึ่งชั่วโมงเพื่อให้เวลาแก่ฝ่ายโจทก์ในอันที่จะได้ตรวจดูพยานหลักฐานที่ทนายจำเลยได้นำมายื่น หลังจากนั้นศาลก็จะได้นัดพิจารณาคดีนั้นต่อไป

---

[๑๐] ประมาณ 700 บาท

5.14 <u>คำถามข้อที่สิบสี่ : ถ้าโจทก์ยื่นคำฟ้องมาโดยมิได้ขอมาตรการชั่วคราวมาด้วย ถ้าศาลเห็นเองว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการชั่วคราวในคดีนั้น ศาลจะมีอำนาจกำหนดได้เองหรือไม่</u>[20]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่า กฎหมายกำหนดว่าเรื่องที่ศาลจะกำหนดมาตรการชั่วคราวให้ได้นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการที่กฎหมายได้กำหนดไว้คือ โจทก์จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่ามีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าคำสั่งที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าศาลไม่กำหนดมาตรการชั่วคราวให้แล้วก็จะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ถึงขนาดที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้อีกแล้ว ในเมื่อโจทก์มิได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลก็ไม่อาจกำหนดมาตรการชั่วคราวได้

---

[20] ถามโดยนางสาวจันทจิราฯ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุป
เกี่ยวกับ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
โดยนาย Tapie ประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 15.30 น.
ณ ห้องประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

การบรรยายสรุปเกี่ยวกับ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม โดยนาย Tapie[1]

1. การจัดองค์กรของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

(1) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" (la Section de législation) ประกอบด้วย

(ก) สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) จำนวน 12 คน ที่ประธานสภาแห่งรัฐแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนี้

(ข) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (assesseurs) จำนวน 10 คน

(2) สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) (ข) นั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ โดยคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีประสบการณ์และตำแหน่งหน้าที่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" เช่น ศาสตราจารย์ทางกฎหมาย ทนายความ ข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชนโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีก

(3) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" แบ่งออกเป็น 4 คณะ โดยแต่ละคณะจะประกอบด้วยหัวหน้าคณะ 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐอีก 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน รวมทั้งหมด 5 คน

(4) ในจำนวน 4 คณะนั้น 2 คณะจะพูดภาษาฝรั่งเศสและอีก 2 คณะจะพูดภาษาเนเธอร์แลนด์ อย่างไรก็ตามในแต่ละคณะจะต้องมีสมาชิกสภาแห่งรัฐที่พูดได้ทั้งภาษาฝรั่งเศสและภาษาเนเธอร์แลนด์

2. อำนาจหน้าที่ของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

(1) ฝ่ายปกครองขอคำปรึกษาจาก "ฝ่ายร่างกฎหมาย" เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะเสนอต่อสภานิติบัญญัติหรือร่างกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะตราขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความมั่นใจว่าร่างกฎหมายนั้นจะไม่ถูกเพิกถอนโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือสภาแห่งรัฐ ในฐานะที่เป็นศาลปกครองในภายหลัง

(2) การที่ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" และ "ฝ่ายพิจารณาคดี" อยู่ภายในสถาบันเดียวกันคือสภาแห่งรัฐ โดยสมาชิกสภาแห่งรัฐใน "ฝ่ายร่างกฎหมาย" และ

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเทปบันทึกเสียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ใน "ฝ่ายพิจารณาคดี" มีพื้นฐานการศึกษามาอย่างเดียวกัน และสับเปลี่ยนกันปฏิบัติหน้าที่ตามวาระ ทำให้สมาชิกสภาแห่งรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองด้านได้เป็นอย่างดี เพียงแต่มีข้อห้ามว่า สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง (เช่นร่างกฤษฎีกา) ในช่วงที่ปฏิบัติหน้าที่ใน "ฝ่ายร่างกฎหมาย" มาก่อน ต่อมาเมื่อสับเปลี่ยนไปปฏิบัติหน้าที่ใน "ฝ่ายพิจารณาคดี" และต้องพิจารณาคดีที่มีการขอให้เพิกถอนร่างกฎหมายนั้น กฎหมายห้ามมิให้สมาชิกสภาแห่งรัฐผู้นั้นร่วมพิจารณาคดีนั้นเพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

(3) สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมจะพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายเฉพาะในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาความเหมาะสมของร่างกฎหมายนั้นด้วยเป็นอันขาด ซึ่งต่างจากสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและของเนเธอร์แลนด์ซึ่งจะพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายและในแง่ของความเหมาะสมด้วย

(4) การที่ประเทศเบลเยี่ยมได้กลายเป็นสหพันธรัฐโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นฝ่ายละ 10 ซึ่งทำให้มีการขอคำปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีก 10 เท่า ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็เห็นว่าร่างกฎหมายของตนมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นจากสภาแห่งรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ภาระหน้าที่ของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" จึงเพิ่มมากขึ้นอย่างมากมายจากเดิมเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ปีละ 200 เรื่อง กลายเป็นปีละ 1,200 -1,300 เรื่องในปัจจุบัน

ในปัจจุบันมีแนวโน้มทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่จะผลิตตัวบทกฎหมายออกมาให้มากที่สุดเนื่องจากมีแนวความคิดว่าจะต้องมีการกำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้ในตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อจะได้ไม่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีร่างกฎหมายที่จะต้องมาขอคำปรึกษาจากสภาแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้น และมีร่างกฎหมายที่ถูกนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพิ่มมากขึ้นด้วย

(5) เมื่อมีแขกมาเยี่ยมชมหรือดูงานที่สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม ก็มักจะตั้งคำถามต่อนาย Tapie ว่า เมื่อสภาแห่งรัฐให้คำปรึกษาแล้ว ผู้ขอคำปรึกษาปฏิบัติตามหรือไม่ ซึ่งนาย Tapie ก็มักจะตอบคำถามดังกล่าว ดังนี้

(ก) ถ้าเป็นเรื่องที่มีลักษณะทางเทคนิคค่อนข้างสูง ผู้ขอคำปรึกษามักจะปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ

(ข) ถ้าสภาแห่งรัฐให้ความเห็นไปในทางตรงกันข้ามกับความต้องการทางการเมืองของผู้ขอคำปรึกษาซึ่งเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันอยู่แล้ว ผู้ขอคำปรึกษาก็มักจะปฏิบัติตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ

(ค) ถ้าผู้ขอคำปรึกษามีความเห็นที่แตกต่างกัน แล้วมาขอคำปรึกษาจากสภาแห่งรัฐ ความเห็นของสภาแห่งรัฐจะได้รับการปฏิบัติตามเพราะถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นที่แตกต่างกันนั้น

(6) ในกรณีที่ได้มีการขอคำปรึกษาจากสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับร่างกฎหมายแล้ว ต่อมาร่างกฎหมายนั้นได้ถูกนำไปฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองหรือต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว สภาแห่งรัฐหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนร่างกฎหมายนั้นเพราะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นาย Tapie เห็นว่าไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเรื่องเสียหายอะไรเพราะเหตุว่าในการให้คำปรึกษาของ "ฝ่ายร่างกฎหมาย" นั้นเป็นการให้ความเห็นโดยอาศัยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงตามที่ผู้ขอคำปรึกษาแจ้งมาเพียงฝ่ายเดียว แต่ในการพิจารณาคดีโดยสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองหรือโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะมีคู่ความสองฝ่ายซึ่งคอยโต้แย้งหรือนำสืบหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้าม ทำให้ศาลได้ข้อเท็จจริงและประเด็นต่าง ๆ ครบถ้วน

(7) ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อสภาแห่งรัฐได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายในเรื่องใดแล้ว จะเปิดเผยความเห็นของสภาแห่งรัฐให้บุคคลภายนอกทราบได้ก็ต่อเมื่อผู้ขอคำปรึกษาให้ความยินยอมแล้วเท่านั้น แต่ในประเทศเบลเยี่ยมกฎหมายกำหนดว่าเมื่อสภาแห่งรัฐให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายใดแล้ว จะต้องมีการพิมพ์เผยแพร่ความเห็นของสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นให้บุคคลทั่วไปได้ทราบด้วย

3. <u>การตอบปัญหาข้อซักถาม</u>

3.1 <u>คำถามข้อที่หนึ่ง : ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นสภาแห่งรัฐจะช่วยแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้ด้วยหรือไม่ และรัฐบาลเคยขอให้สภาแห่งรัฐช่วยยกร่างกฎหมายให้ด้วยหรือไม่</u>[๒]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ดังนี้

(1) ในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น

---

[๒] ถามโดยนายอักขราทร จุฬารัตน

สภาแห่งรัฐอาจช่วยแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นหรือยกร่างกฎหมายนั้นให้ใหม่เลยก็มีถ้ารัฐบาลไม่ขัดข้อง

(2) เคยมีกรณีที่รัฐบาลขอให้สภาแห่งรัฐช่วยยกร่างกฎหมายให้อยู่เหมือนกัน แต่ค่อนข้างน้อยคือประมาณ 6-7 ครั้ง นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นมา

3.2 <u>คำถามข้อที่สอง : จากคำชี้แจงของท่านประธานสภาแห่งรัฐแสดงว่าในประเทศเบลเยี่ยม กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายเบื้องต้นขึ้นมาเพื่อส่งร่างกฎหมายมาให้สภาแห่งรัฐให้ความเห็น จึงขอทราบว่าประเทศเบลเยี่ยมมีวิธีการฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้มีความรู้ความชำนาญในการร่างกฎหมายอย่างไร</u>[3]

นาย Tapie ได้ตอบคำถามข้อนี้ว่าข้าราชการของเบลเยี่ยมทุกคนจะได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการร่างกฎหมาย ซึ่งนาย Lombotte อดีตหัวหน้าสำนักงานข้อมูลทางกฎหมายได้เป็นอาจารย์ผู้สอนวิชานี้อยู่นานหลายปีและได้เขียนคู่มือในเรื่องของการร่างกฎหมายไว้ด้วย

---

[3] ถามโดยนายอักขราทรฯ

คำกล่าวขอบคุณประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม
โดย ฯพณฯรัฐมนตรีฯเทอดพงษ์ ไชยนันทน์
เมื่อวันอังคารที่ 8 มีนาคม 2537 เวลา 16.15 น.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ฯพณฯรัฐมนตรีฯ เทอดพงษ์ ไชยนันทน์ ได้กล่าวขอบคุณประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมและตุลาการชั้นผู้ใหญ่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมที่ได้กรุณาให้การต้อนรับคณะผู้ดูงานอย่างดียิ่งและได้สละเวลาตลอดทั้งวันในการให้ข้อมูลและตอบปัญหาข้อซักถามต่าง ๆ ของคณะผู้ดูงานซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ซึ่งฯพณฯรัฐมนตรีฯเชื่อว่ารัฐบาลไทยยังมีงานที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้อีกมาก จึงขอให้ท่านประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ของรัฐบาลไทยในการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยด้วย ซึ่งท่านประธานสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมได้ตอบรับที่จะให้ข้อมูลต่าง ๆ ตามที่คณะผู้ดูงานต้องการ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ภาคผนวก
ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครอง ฯลฯ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครองในต่างประเทศ*

---

1. การจัดระบบศาลที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในต่างประเทศนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ

(1) ประเทศที่ใช้ระบบ "ศาลเดียว"[1] คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีต่าง ๆ ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น

(2) ประเทศที่ใช้ระบบ "ศาลคู่"[2] คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม

2. ในบรรดาประเทศที่ใช้ระบบ "ศาลคู่" นั้น ยังมีการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(1) ประเทศ[3]ที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า "สภาแห่งรัฐ" หรือ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" ("Council of State" หรือ "Conseil d' Etat") ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย

---

*เรียบเรียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[1]ได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

[2]ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส เบลเยี่ยม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สวีเดน และฟินแลนด์

[3]ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส เบลเยี่ยม เนเธอร์แลนด์ ลักเซ็มเบอร์ก อิตาลี กรีซ อียิปต์ ฯลฯ

(2) ประเทศ[๔]ที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายและปัญหาข้อกฎหมายด้วย

(3) ประเทศ[๕]ที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล

3. สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ" มาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน" ขึ้นใน พ.ศ. 2417[๖] โดยมีพระองค์ทรงเป็นประธาน[๗] และให้มีอำนาจหน้าที่ถวายคำปรึกษาแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดิน[๘]

4. นอกจากนี้ ประเทศไทยก็ได้เคยออกกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ" ของฝรั่งเศสมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยเรียกชื่อศาลปกครองดังกล่าวว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา[๙] ขึ้นทำหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

---

[๔]ได้แก่ประเทศสวีเดนและฟินแลนด์

[๕]ได้แก่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและออสเตรีย

[๖]อันเป็นระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ "สภาแห่งรัฐ" ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415)

[๗]เช่นเดียวกับประธานสภาแห่งรัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือพระราชินีแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์

[๘]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 1

[๙]โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 2

แก่รัฐบาล และประการที่สอง "พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา" ซึ่งต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่มีข้อขัดข้องบางประการและต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงได้ระงับไว้

5. ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ" อยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกา 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์[10] โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์[11] ตามวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพียงแต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีสภาพบังคับได้เอง โดยจะต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีกชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลใช้บังคับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้[12] ซึ่งระบบที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในขณะนี้เป็นระบบเดียวกันกับที่ใช้อยู่ใน "สภาแห่งรัฐ" ของฝรั่งเศสก่อนที่จะได้มีการตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ "สภาแห่งรัฐ" โดยไม่ต้องเสนอคำวินิจฉัยของ "สภาแห่งรัฐ" ไปให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสสั่งการอีกต่อไป ซึ่ง "ระบบร้องทุกข์" นี้ยังใช้อยู่ในประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบัน

---

[10] โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 3

[11] ข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือคดีปกครองนั่นเอง

[12] โปรดดูแผนภูมิหมายเลข 4

6. การนำ "ระบบร้องทุกข์" (la justice retenue) มาใช้ในการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้นน่าจะมีคุณประโยชน์หลายประการดังนี้คือ

(1) คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้จะเกินคำขอของผู้ร้องทุกข์ก็ตาม ซึ่งศาลไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องเช่นนี้ได้ (ultra petita)

(2) สำนักงานฯสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของราษฎรเป็น "feedback" ในการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ว่าเกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นธรรมหรือมีช่องโหว่หรือไม่ หรือเกิดจากความเข้าใจที่ยังไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในเรื่องนั้น มิให้เกิดขึ้นอีก

(3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครองและขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองของสถาบันที่จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในอนาคตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐบาลและบุคคลโดยทั่วไปได้รู้จักและทำความคุ้นเคยเสียก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป

7. รัฐบาลที่ผ่านมาได้เคยตัดสินใจทางการเมืองโดยเลือกรูปแบบศาลปกครองในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ" ของฝรั่งเศสมาแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ในเรื่องนี้ 2 ประการ คือ

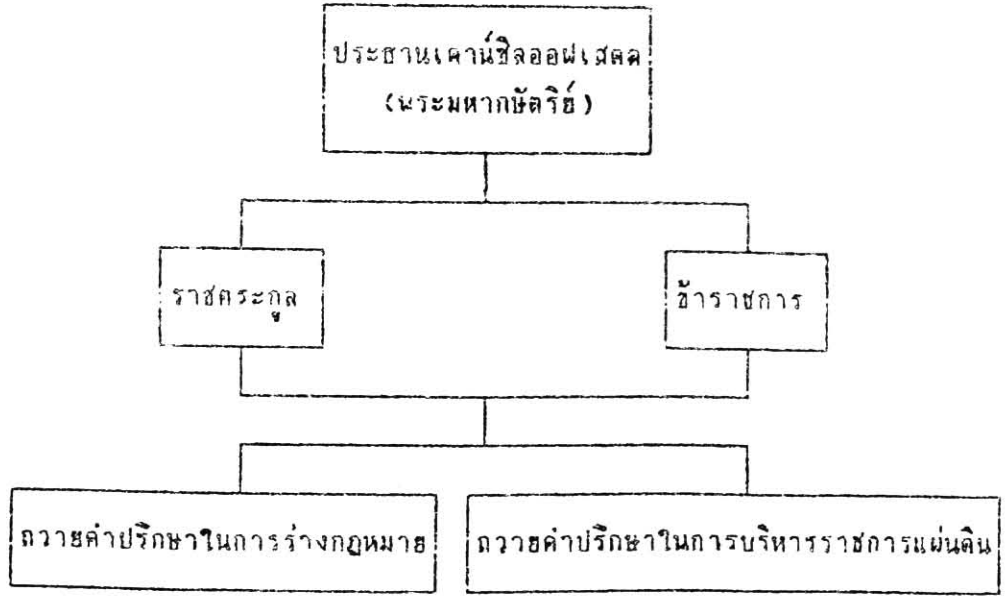
(1) ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของกระทรวงยุติธรรม (ที่เสนอให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรมตามระบบ "ศาลเดี่ยว")

(2) มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครอง (ตามระบบ "ศาลคู่") แทนการจัดตั้งศาลปกครอง (ตามระบบ "ศาลเดี่ยว") ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ)

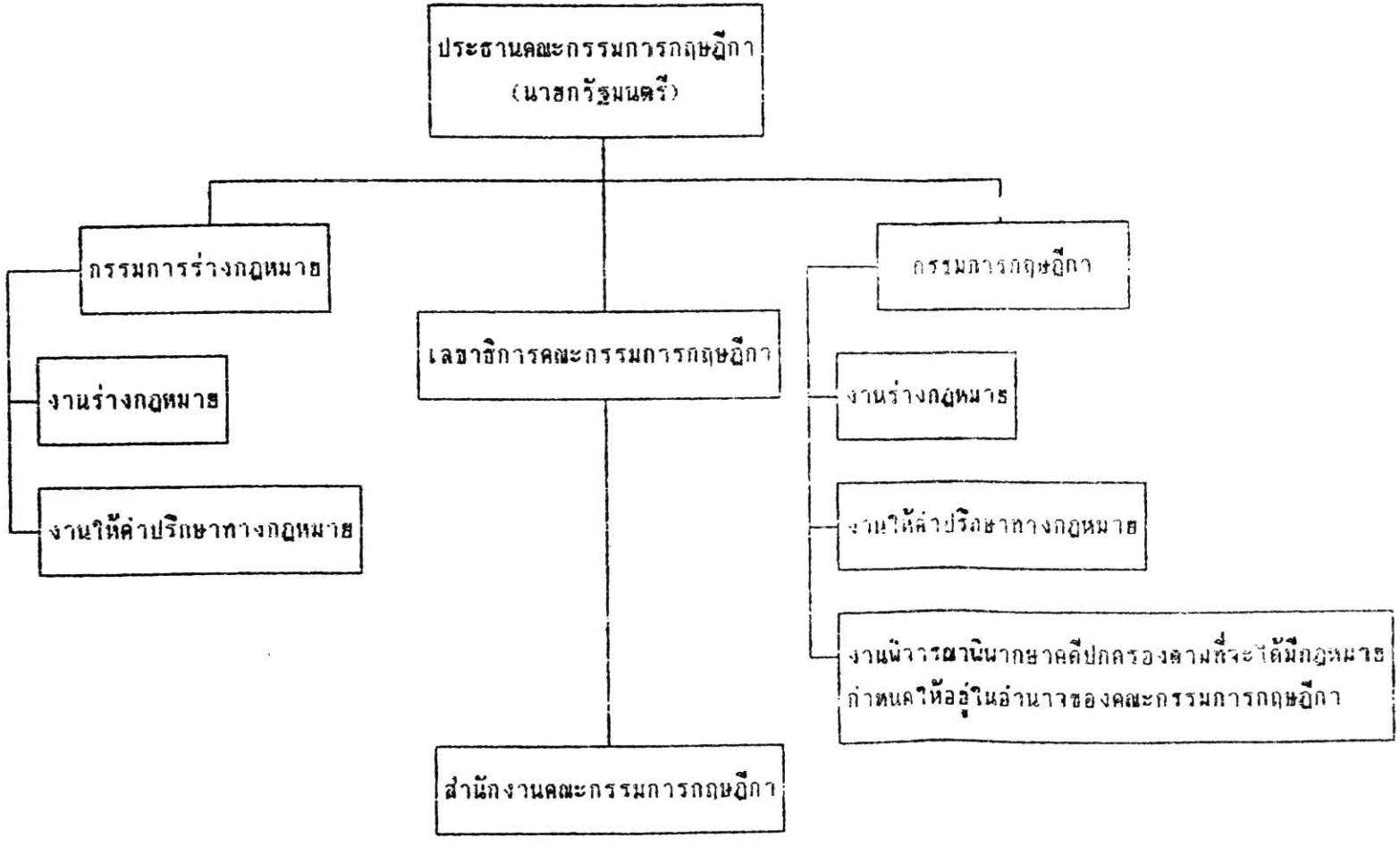
8. รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในข้อ 1.9 ไว้อย่างชัดเจนว่า "รัฐบาลจะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี" และนายกรัฐมตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้กล่าวในการเปิดการสัมมนา เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน(ค.พ.ร.)ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2536 ว่า การดำเนินการของคพร.ที่จะให้มีการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบเป็นการดำเนินการที่ตรงกับแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้

9. การพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลจึงต้องอยู่ภายในบริบทดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหมายความว่าจะต้องพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระบวนการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองตามระบบ "ศาลคู่" ในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ"

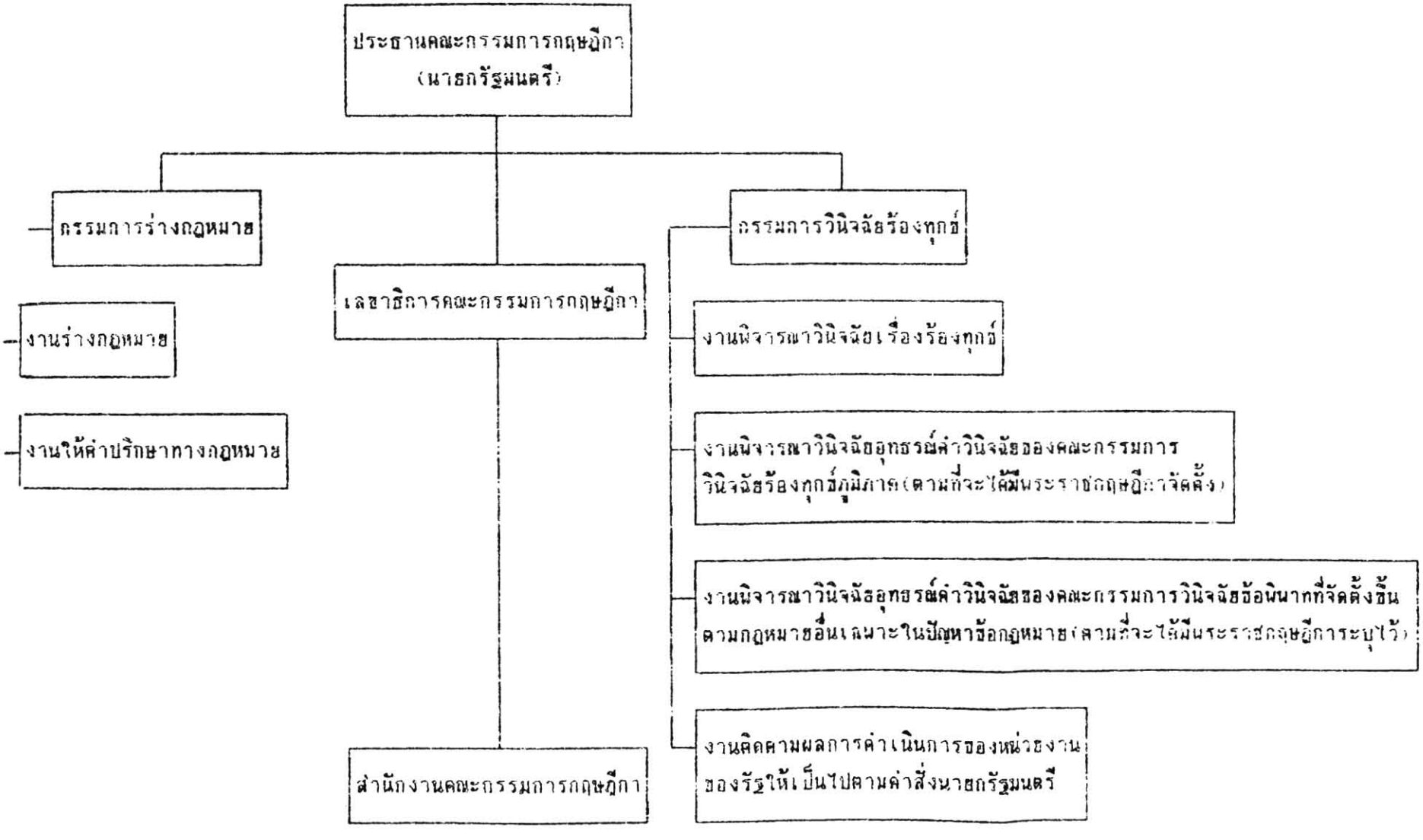
การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ"เคาน์ซิลออฟสเตต"
ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตลีลที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2417



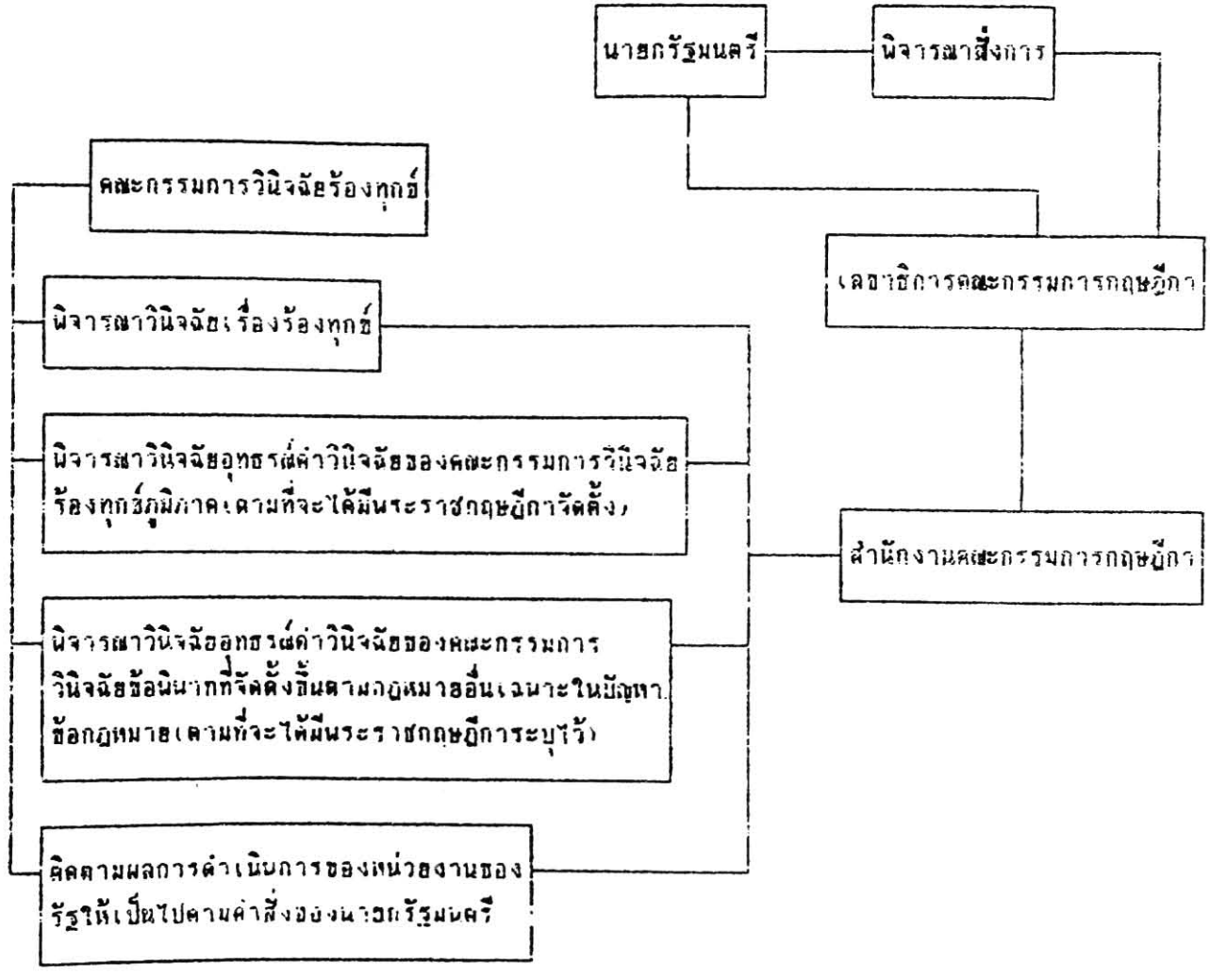
การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476



การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ในปัจจุบัน)



กระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ในปัจจุบัน)



บทบาทของนักกฎหมายชาวเบลเยี่ยม ในการปฏิรูประบบศาล ระบบกฎหมาย และการศึกษากฎหมายของประเทศไทย*

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศตะวันตกได้เรียกร้องให้ประเทศไทยทำสนธิสัญญายกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนในบังคับของประเทศตะวันตก กล่าวคือ กฎหมายไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนในบังคับของประเทศตะวันตกได้และศาลไทยก็ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่คนในบังคับของประเทศตะวันตกเป็นคู่ความได้ เนื่องจากประเทศตะวันตกต่างหนิว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้แก่ชาวต่างประเทศและกฎหมายไทยกำหนดการลงโทษที่รุนแรงทารุณจนชาวต่างประเทศเห็นว่าป่าเถื่อน

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ให้เป็นปึกแผ่นเพื่อผนึกกำลังป้องกันการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก เช่น ในด้านการปกครอง พระองค์ได้ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปฤกษาราชการแผ่นดินขึ้นใน พ.ศ. 2417 โดยมีพระองค์ทรงเป็นประธานและให้มีอำนาจหน้าที่ถวายคำปรึกษาแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินและตรวจตราคัดค้านหรือว่ากล่าวในเรื่องใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นผลดีแก่บ้านเมือง และต่อมาพระองค์ได้ทรงตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา ร.ศ. 113 จัดตั้ง "รัฐมนตรีสภา (The Council of State)" ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับราชการและเป็นหน่วยงานร่างกฎหมาย

1. การปฏิรูประบบศาลไทย

ปัญหาอันเกิดจากการทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ชาวต่างประเทศได้มีมากขึ้นเนื่องจากชาวต่างประเทศได้เข้ามาค้าขายในประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้นและประเทศตะวันตกได้ถือโอกาสตีความสนธิสัญญาดังกล่าวเพื่อขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปให้แก่คนเอเชียซึ่งประเทศของตนตกเป็นอาณานิคม

---

*เรียบเรียงโดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หรืออยู่ภายใต้การปกครองของประเทศตะวันตกด้วย ทำให้ชาวเอเชียจำนวนมากซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานใช้เป็นช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายไทย โดยขอเข้าเป็นคนในบังคับ (subject) ของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสเพื่อจะได้ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและอำนาจของศาลไทย ซึ่งเป็นสภาวะที่รัฐบาลไทยไม่อาจทนทานได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าวิธีเดียวที่จะลดปัญหาอันเกิดจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คือการจัดระบบการศาลและระบบกฎหมายของไทยให้อยู่ในระดับที่ชาวตะวันตกยอมรับได้ พระองค์จึงทรงถือว่าการปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมายไทยเป็นงานที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของประเทศ

แต่ก่อนที่จะปฏิรูประบบกฎหมายนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดระเบียบในการศาลให้เรียบร้อยเป็นแบบยุโรปเสียก่อนเนื่องจากชาวตะวันตกรังเกียจวิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2434 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศาลยุติธรรม

ต่อมาใน พ.ศ. 2435 รัฐบาลไทยได้จ้างนายโรแลง ฌ๊าคแม็งส์ (Rollin Jacquemyns) นักกฎหมายชาวเบลเยี่ยม เข้ามาทำงานเป็นที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศและเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศด้วย เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เจนจัดทางด้านการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศดีพอ ทำให้เสียเปรียบในการทำสนธิสัญญากับประเทศตะวันตก

นายโรแลง ฌ๊าคแม็งส์ได้มีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำในการจัดระเบียบการศาลและการปรับปรุงกระทรวงยุติธรรม และได้แนะนำให้"รัฐมนตรีสภา (Council of State)"ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษากฎหมายและดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกฎหมายภายในประเทศ

2. <u>การปฏิรูประบบกฎหมายไทย</u>

เมื่อได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมและได้ทรงปรับปรุงการศาลของไทยให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิมแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงเริ่มต้น การปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามหลักกฎหมายของประเทศตะวันตกอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2440

ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความปรารถนาที่จะปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามแบบกฎหมายของประเทศตะวันตก แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ว่าในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้นจะใช้ระบบกฎหมายใดเป็นแบบอย่าง ซึ่งระบบกฎหมายที่อยู่ในข่ายการพิจารณาของรัฐบาลไทยในขณะนั้นมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ และระบบกฎหมายแบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป

บรรดาประเทศตะวันตกที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญายกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้นั้นส่วนใหญ่จะใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย แต่ประเทศอังกฤษก็เป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางการเมือง ทางวัฒนธรรม และทางกฎหมายต่อประเทศไทยในขณะนั้นมากที่สุดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ ศาลไทยได้ใช้หลักกฎหมายอังกฤษอยู่ในขณะนั้นแล้วหลายลักษณะด้วยกัน อีกทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาอบรมทางกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษหลายท่าน โดยเฉพาะพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ในขณะนั้น ก็ทรงสำเร็จการศึกษาทางกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงมีความชำนาญเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปในทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้น พระองค์จึงได้ทรงตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้เคยถูกประเทศตะวันตกบีบบังคับให้ทำสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาแล้ว ได้แก้ปัญหาด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบตะวันตก โดยประเทศญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้แทนไปดูงานด้านกฎหมายและการศาลในทวีปยุโรปและได้จ้างนักกฎหมายฝรั่งเศสมาช่วยในการร่างประมวลกฎหมาย จนในพ.ศ. 2433 ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายใหม่พร้อมทั้งจัดระบบศาลขึ้นใหม่ ด้วยวิธีการเช่นนี้เองประเทศญี่ปุ่นจึงสามารถขอยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศตะวันตกได้สำเร็จ

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่าประเทศไทยควรจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับที่ประเทศญี่ปุ่นได้กระทำจนเป็นผลสำเร็จมาแล้ว พระองค์จึงได้ทรงโปรดเกล้า ฯ ให้ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายจากต่างประเทศเข้ามารับราชการหลายคน

ในพ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญา อันมีพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธาน และมีนายเกอร์กแปตริก (Kirkpatrick) ที่ปรึกษากฎหมายชาวเบลเยี่ยมร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่การที่พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าควรใช้ระบบกฎหมายที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่าระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น ทำให้กรมหลวงราชบุรีไม่ทรงพอพระทัยและไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมาย แต่คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ทันร่างประมวลกฎหมายอาญาเสร็จสมบูรณ์ ก็พอดีนายเกอร์กแปตริกได้ถึงแก่กรรมลง จึงทำให้งานร่างประมวลกฎหมายอาญาชะงักไปพักหนึ่ง ต่อมานายชเลสเซอร์ (Schlesser) นักกฎหมายชาวเบลเยี่ยมอีกคนหนึ่งได้เข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายแทนนายเกอร์กแปตริกและได้ร่วมกับนายโตกิจิ มาเซา นักกฎหมายชาวญี่ปุ่น ยกร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวแต่งยังไม่ทันดำเนินการอย่างใดก็พอดีเกิดกรณีที่ประเทศไทยต้องทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2447 ซึ่งตามสนธิสัญญาดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสได้บังคับให้ประเทศไทยจ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามารับราชการในตำแหน่งสูง ๆ เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเกรงว่าประเทศอังกฤษจะมีอิทธิพลครอบงำประเทศไทยแต่เพียงประเทศเดียว รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แนะนำให้ประเทศไทยจ้างนายยอร์ช ปาดู (Georges Padoux) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ไว้ในตำแหน่ง" ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย"

นายปาดูได้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย จนร่างเสร็จและประกาศใช้ใน พ.ศ. 2451 เรียกว่า "กฎหมายลักษณะอาญา" (ร.ศ. 127)

ต่อมานายปาดูได้นำนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสประมาณ 4-5 คนเข้ามาช่วยร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา

ต่อมารัฐบาลฝรั่งเศสได้เรียกร้องให้ประเทศไทยจัดตั้ง"กรมร่างกฎหมาย" ขึ้นก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะยอมแก้ไขสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ดังนั้น ในพ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นเป็นองค์กรกลางในการร่างกฎหมายของไทยโดยมีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเข้ามาทำงานหลายคน ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสเหล่านี้ได้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ ของไทยในระยะเริ่มต้น ในการจัดระบบการร่างกฎหมายของไทย และในการเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองในประเทศไทย[1]

3. <u>การศึกษากฎหมายและการฝึกอบรมนักกฎหมายไทย</u>

การปฏิรูประบบกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ การสร้างนักกฎหมายไทยยังเป็นงานสำคัญอีกอย่างหนึ่งด้วย เพราะการมีประมวลกฎหมายที่ทันสมัยแต่ขาดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็เหมือนกับประมวลกฎหมายนั้นไร้ผล รัฐบาลต่างประเทศอาจพอใจการมีประมวลกฎหมายของไทยแต่ยังไม่แน่ใจว่านักกฎหมายไทยจะใช้กฎหมายนั้นในลักษณะเช่นใด ประเด็นหลังนี้เองทำให้รัฐบาลต่างประเทศยังไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศขึ้นศาลไทย นายโรแลง ฌ๊าคแม็งส์ (นักกฎหมายชาวเบลเยี่ยม) จึงได้ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้จัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น แต่ยังหาผู้ที่จะจัดตั้งขึ้นไม่ได้ จนกระทั่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษและได้เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในพ.ศ. 2440 โดยใช้ระบบการศึกษากฎหมายของอังกฤษเพราะในสมัยนั้นวัฒนธรรมอังกฤษกำลังได้รับความนิยมในประเทศไทยและอาจารย์ที่สอนก็ล้วนแต่สำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น ในการสอนครั้งแรก ๆ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงสอนด้วยพระองค์เอง

---

[1] รายละเอียดโปรดดูบทความเรื่อง "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย" ของชาญชัย แสวงศักดิ์และคณะ ใน "วารสารกฎหมายปกครอง" (ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เล่ม 3 ตอน 2 (สิงหาคม 2527) หน้า 295-327 เล่ม 3 ตอน 3 (ธันวาคม 2527) หน้า 641-685 และเล่ม 4 ตอน 1 (เมษายน 2528) หน้า 57-98

ต่อมานายปาดู (นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส) ได้เสนอความเห็นว่า ในเมื่อประเทศไทยได้ตัดสินใจเลือกใช้ระบบกฎหมายแบบที่ใช้ประมวลกฎหมายและกำลังจัดทำร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ อยู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนวิธีการสอนนักเรียนกฎหมายเสียใหม่ หากนักกฎหมายไทยและผู้พิพากษาไทยได้รับการฝึกฝนกฎหมายแบบอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่แตกต่างจากระบบกฎหมายที่ใช้ประมวลกฎหมายทั้งในหลักกฎหมายและวิธีการตีความ ผู้พิพากษาไทยย่อมไม่สามารถใช้ประมวลกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ประเทศไทยจึงสมควรปรับปรุงหลักสูตรการศึกษากฎหมายของโรงเรียนกฎหมายเสียใหม่และส่งนักเรียนทุนรัฐบาลไทยไปศึกษากฎหมายในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสแทนการส่งไปศึกษาในประเทศอังกฤษ

ข้อเสนอดังกล่าวของนายปาดู ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษากฎหมายให้ลงรอยกับระบบประมวลกฎหมายโดยมีนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเป็นผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการของโรงเรียนกฎหมาย และรัฐบาลไทยได้ส่งนายปรีดี พนมยงค์ ไปศึกษากฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2463 ซึ่งเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้สำเร็จการศึกษากลับมาแล้ว ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นเพื่อให้เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับ "สภาแห่งรัฐ (Council of State)" ของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป (เช่น ฝรั่งเศส และเบลเยี่ยม)[2]

---

[2] รายละเอียดโปรดดูบทความที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (1)

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศส

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่ในทวีปยุโรปตะวันตก มีพื้นที่ประมาณ 551,500 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 50 ล้านคน

2. ระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศส

(1) ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

(2) ระบบการเมืองของฝรั่งเศสเป็นระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา

(3) ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงให้อยู่ในวาระคราวละ 7 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

(ก) ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

(ข) ประธานาธิบดีเป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรี

(ค) ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศใช้รัฐบัญญัติ และลงนามในรัฐกำหนดและกฤษฎีกาที่มีการพิจารณาในคณะรัฐมนตรี

(ง) ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างรัฐบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติหรือการให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ฯลฯ

(4) นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งต้องบริหารงานโดยปรึกษาหารือกับประธานาธิบดีในนโยบายที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะในด้านการต่างประเทศ และการป้องกันประเทศ

(5) รัฐสภาของฝรั่งเศสประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(ก) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สส. จำนวน 577 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้อยู่ในวาระคราวละ 5 ปี

(ข) วุฒิสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิกจำนวน 283 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดย สส.และสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในวาระคราวละ 9 ปี

3. **ระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส**

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งมีระบบการปกครองแบบรวมอำนาจโดยมีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

4. **ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส**

ประเทศฝรั่งเศสได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศแม่แบบของระบบประมวลกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายแพ่งและระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปและในทวีปอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

1. แนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

(1) ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองนั้นไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า "juger l'administration, c'est encore administrer" ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงมิใช่เป็นเพียงผู้ที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่มี "วิญญาณของนักบริหารงานทางปกครอง" อีกด้วย เพื่อที่จะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์

(2) เมื่อมีการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้วิเคราะห์ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเยอ (Montesquieu) แล้ว ก็เห็นว่า มงเตสกิเยอเพียงแต่เสนอว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษา "การกระทำความผิด" (คดีอาญา) และ "ข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชน" (คดีแพ่ง) เท่านั้นที่ต้องแยกออกจากอำนาจบริหาร ดังนั้น การให้องค์กรของฝ่ายปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงไม่ขัดแย้งกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเยอแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ประเทศฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดตั้ง "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat) และ "สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด" (Conseils de Prefecture) ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง

(3) จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นตาม (1) จึงมีผลที่ตาม 4 ประการคือ

(ก) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดีปกครอง (Magistrats administratifs) ในประเทศฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด(สภาแห่งรัฐ) หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน (โดยมีคุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้งและระบบเงินเดือนที่เป็นพิเศษจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป) แต่มิใช่เป็นข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรม (Magistrats judiciaires)

(ข) ผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการระดับสูงของฝ่ายปกครอง

(ค) ผู้พิพากษาศาลปกครองจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดย "ระบบเปิด" (le tour exterieur) คือ เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนราชการต่าง ๆ สามารถผ่านการคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองได้

(ง) ผู้พิพากษาศาลปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดีควบคู่กันไปหรือขอลาไปช่วยราชการหรือไปปฏิบัติงานภายนอกต้นสังกัดเดิมเป็นระยะเวลาหนึ่ง (detachement) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติมีสมาชิกของสภาแห่งรัฐในระดับต่าง ๆ จำนวนมากที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอธิบดี ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ปลัดกระทรวง เลขานุการรัฐมนตรี ฯลฯ

2. ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

(1) ในปี ค.ศ. 1799 (พ.ศ. 2342) ได้มีการจัดตั้ง "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ (ก) ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และ (ข) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่ "สภาแห่งรัฐ" ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในระยะแรก "สภาแห่งรัฐ" ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง "สภาแห่งรัฐ" เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ "สภาแห่งรัฐ" เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ "สภาแห่งรัฐ" เสนอแนะเสมอ

(2) ต่อมาหลังจากที่ "สภาแห่งรัฐ" ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่าสามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่าง

พอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ "สภาแห่งรัฐ" ในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป "สภาแห่งรัฐ" จึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา

3. โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

3.1 ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

(1) ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะเด่น 3 ประการคือ

(ก) เป็นระบบ "ศาลคู่" กล่าวคือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง[1]

(ข) เป็นระบบ "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat หรือ Council of State) กล่าวคือ เป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปครองแก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(ค) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง และสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(2) ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล[2] คือ

(ก) ศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ "สภาแห่งรัฐ"

(ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) จำนวน 5 ศาล

(ค) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) จำนวน 33 ศาล

---

[1] โปรดดูเอกสารหมายเลข 1 - หมายเลข 3

[2] โปรดดูเอกสารหมายเลข 4

นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อ "สภาแห่งรัฐ" ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La Courdes Comptes) คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ และสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

(3) หน่วยธุรการและหน่วยบริหารงานของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส คือ สภาแห่งรัฐ[๓]

3.2 <u>โครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส</u>

3.2.1 <u>โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส</u>

(1) สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน(ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในงานพิธีที่สำคัญ ๆ เท่านั้น) และมีรองประธาน (ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่แท้จริงของสภาแห่งรัฐ) กับมีบุคลากรในระดับและตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งหมด 303 คน[๔]

(2) สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 6 คณะ (Sections)[๕] ซึ่งอาจนำมาจัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่มคือ

+----------+

[๓]แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศส แต่ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบศาลปกครองของฝรั่งเศสเสียใหม่โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1987-1988 จึงได้มีการโอนการบริหารงานธุรการของศาลปกครองทั้งหมดไปอยู่ที่สภาแห่งรัฐภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรองประธานสภาแห่งรัฐและเลขาธิการสภาแห่งรัฐ

[๔]โดยบุคลากรส่วนหนึ่งไปช่วยราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นภายนอกสภาแห่งรัฐ และมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐจริงเพียง 197 คน

[๕]คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ คณะสังคม คณะพิจารณาคดี และคณะรายงานประจำปีและวิจัย

(ก) คณะที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล[๘]

(ข) คณะที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง[๗]

(ค) คณะที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี จัดทำรายงานประจำปี และดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย[๘]

(3) นอกจากสภาแห่งรัฐแล้ว ยังมี "หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ" (Services du Conseil d'Etat) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจำนวน 270 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นจ่าศาล งานเลขานุการ และงานทางธุรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐอีกด้วย[๙]

3.2.2 <u>อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส</u>

(1) สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม 5 ประการคือ

(ก) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการ

(ข) ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล

(ค) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย

(ง) เป็นศาลปกครองโดยมีอำนาจหน้าที่ตาม (2)

(จ) เป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

---

[๘]คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ และคณะสังคม (ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับ "กรรมการร่างกฎหมาย" ในคณะกรรมการกฤษฎีกา)

[๗]คือ คณะพิจารณาคดี (Section du Contentieux) ซึ่งแบ่งออกเป็น 10 คณะย่อย (Sous-Sections)

[๘]คือ คณะรายงานประจำปีและวิจัย (Section du Rapport et des Etudes) (ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ "คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย")

[๙]โปรดดูเอกสารหมายเลข 5

(2) ในการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองนั้น สภาแห่งรัฐมี 4 ฐานะ[10] ด้วยกันคือ

(ก) เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฤษฎีกาหรือคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

(ข) เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง

(ค) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel)

(ง) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

3.3 <u>โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์</u>

(1) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (ซึ่งมีทั้งหมด 5 ศาล) แต่ละศาลจะประกอบด้วยประธาน ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจำนวน 2-3 คน และผู้พิพากษาอีก 3-4 คน รวมทั้งหมด 7 คน และมีข้าราชการธุรการในสำนักงานจ่าศาลอีกจำนวนหนึ่ง

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นประมาณ 5-7 ศาล

(3) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง

(4) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ

---

[10] โปรดดูเอกสารหมายเลข 6

3.4 โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

(1) ศาลปกครองชั้นต้น (ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 33 ศาล) แต่ละศาลประกอบด้วยหัวหน้าศาล หัวหน้าคณะ และผู้พิพากษา ซึ่งแต่ละศาลจะมีจำนวนผู้พิพากษาไม่เท่ากัน โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส (ซึ่งเป็นศาลที่ใหญ่ที่สุด) มีผู้พิพากษาทั้งหมด 68 คน

(2) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

(3) ศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองคือศาลแห่งเขตที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือลงนามในสัญญาที่ถูกนำมาฟ้องคดีมีที่ทำการตั้งอยู่ในเขตศาลนั้น

(4) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ

4. คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศส

ผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง และการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป โดยมีการแบ่งกฎเกณฑ์สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎเกณฑ์สำหรับสมาชิกของสภาแห่งรัฐ และกฎเกณฑ์สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.1 คุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

4.1.1 ลำดับชั้นของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

สมาชิกของสภาแห่งรัฐ (membres du Conseil d'Etat) มีลำดับชั้นและลำดับอาวุโสจากระดับต้นไปหาระดับสูงดังนี้

(1) Auditeurs ชั้นสอง

(2) Auditeurs ชั้นหนึ่ง

(3) Maitres des Requetes

(4) Conseillers d'Etat[11]

(5) หัวหน้าคณะ (Presidents de section)

(6) รองประธานสภาแห่งรัฐ

4.1.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

(1) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก "วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ" (l'Ecole Nationale d'Administration)

(2) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นหนึ่ง จะคัดเลือกจาก Auditeur ชั้นสอง

(3) การคัดเลือก Maitres des Requetes จะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่มคือ

(ก) Auditeurs ชั้นหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว 8 ปี ในอัตราส่วน 3 ใน 4 ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(ข) ข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปี และได้รับราชการพลเรือนหรือราชการทหารหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีในอัตราส่วนหนึ่งในสี่ของตำแหน่งที่ว่าง[13]

---

[11]สมาชิกของสภาแห่งรัฐในระดับ "Conseillers d'Etat" แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ "Conseillers d'Etat en service ordinaire" ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และ "Conseillers d'Etat en service extraordinaire" จำนวน 12 คน ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

[12]วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติเป็นสถาบันผลิตข้าราชการพลเรือนชั้นสูงของฝรั่งเศส โดยผู้ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยนี้ที่ได้คะแนนสูงสุดมีสิทธิเลือกเข้ารับราชการในสถาบันที่ตนต้องการได้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดมักจะเลือกเข้ารับราชการที่สภาแห่งรัฐ

[13]ที่ผ่านมาได้มีการแต่งตั้งทนายความ ข้าราชการพลเรือน ที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็น Maitres des Requetes

(4) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service ordinaire (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ) จะคัดเลือกจากบุคคล 2 กลุ่มคือ

(ก) Maitres des Requetes ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 13 ปี ในอัตราส่วนสองในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(ข) บุคคลใดก็ได้ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 45 ปี[14] ในอัตราส่วนหนึ่งในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(5) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service extraordinaire (ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี) จำนวน 12 คน จะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาของสภาแห่งรัฐ[15]

(6) การคัดเลือกหัวหน้าคณะ (Presidents de sections) ทั้ง 6 คน จะได้เลือกจาก Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

(7) การคัดเลือกรองประธานสภาแห่งรัฐจะคัดเลือกจากหัวหน้าคณะหรือ Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ[16]

4.1.3 <u>วิธีการแต่งตั้ง</u>

(1) การแต่งตั้ง Auditeurs และ Maitres des Requetes กระทำโดยกฤษฎีกาธรรมดา

(2) การแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่านี้กระทำโดยกฤษฎีกาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

---

[14]ที่ผ่านมาได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย พลอากาศเอก ผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย และหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นเป็น Conseiller d'Etat

[15]ในปัจจุบันมีกรรมการดังกล่าวซึ่งแต่งตั้งจากผู้ว่าการมณฑล 2 คน วิศวกร 1 คน ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย 2 คน อัยการ 1 คน ผู้ทำสหภาพแรงงาน 3 คน นักอุตสาหกรรม 2 คน และอดีตวุฒิสมาชิก 1 คน

[16]โปรดดูเอกสารหมายเลข 7

4.1.4 การเลื่อนขั้นและการเลื่อนตำแหน่ง

รองประธานสภาแห่งรัฐโดยการปรึกษาหารือกับ "คณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ" (Bureau des Presidents) ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐและหัวหน้าคณะทั้ง 6 คน เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในสภาแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการถือปฏิบัติกันตลอดมาจนกลายเป็นประเพณีแล้วว่า การเลื่อนขั้นและการเลื่อนตำแหน่งจะกระทำตามลำดับอาวุโสโดยอัตโนมัติ

4.1.5 การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการของสภาแห่งรัฐกระทำโดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งหลังจากที่ได้หารือคณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐแล้ว

4.1.6 การพ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกสภาแห่งรัฐพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 68 ปี

4.1.7 หลักประกันความเป็นอิสระของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่เป็นที่ยอมรับนับถือทั้งจากรัฐบาล[17] และสาธารณชน และเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้มีการตรากฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการโยกย้ายสมาชิกสภาแห่งรัฐโดยมิได้รับความยินยอมของเจ้าตัว เนื่องจากสภาแห่งรัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าว

4.2 คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.2.1 ลำดับชั้นของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีลำดับชั้นจากระดับต้นไปหาระดับสูงดังนี้

---

[17] โปรดดูเอกสารหมายเลข 8

(1) ผู้พิพากษาชั้นสอง

(2) ผู้พิพากษาชั้นหนึ่ง

(3) ผู้พิพากษาชั้นพิเศษ

(4) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น

(5) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นอาวุโส

(6) รองหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(7) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส

(8) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4.2.2 <u>คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์</u>

(1) ผู้พิพากษาชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) จำนวน 3 ใน 4 จากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

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

(2) ผู้พิพากษาชั้นหนึ่ง จะแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) จำนวน 6 ใน 7 จากผู้พิพากษาชั้นสอง

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

(3) สำหรับผู้พิพากษาชั้นพิเศษขึ้นไป จะแต่งตั้งตามลำดับอาวุโส

(4) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทั้ง 5 คนนั้น จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับ Conseillers d'Etat

4.2.3 <u>หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์</u>

รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1986 ได้บัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้ดังนี้

(1) รัฐบัญญัติดังกล่าวบัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ไว้ว่า ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาอยู่ในศาลปกครองแห่งหนึ่งแห่งใด ผู้พิพากษาศาลปกครองจะได้รับการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่นโดยมิได้รับความยินยอมของเจ้าตัวมิได้ แม้ว่าจะเป็นการเลื่อนตำแหน่งก็ตาม

(2) รัฐบัญญัติดังกล่าวจัดให้มี "คณะกรรมการผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์" (Conseil superieur des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลและวินัยของผู้พิพากษาดังกล่าว

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วยรองประธานของสภาแห่งรัฐเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอีก 12 คน โดยมีผู้แทนของผู้พิพากษาซึ่งได้รับการเลือกตั้งจำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา รวม 3 คน

(3) รัฐบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์โดยมีเลขาธิการฯทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการฯตาม (ข) กำกับดูแลสำนักงานจ่าศาลของศาลปกครอง และรับผิดชอบงานธุรการต่าง ๆ ของศาลปกครอง

(4) การลงโทษทางวินัยผู้พิพากษากระทำโดยประธานาธิบดีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯตาม(ข) หรือหัวหน้าศาลที่ผู้พิพากษานั้นสังกัดอยู่

5. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส

5.1 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของอองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ (เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่) ซึ่งได้แก่คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

5.2 อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(1) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน

(2) การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือสัญญาของอองค์กรเจ้าหน้าที่ใดให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเขตที่องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นมีที่ทำการตั้งอยู่

5.3 อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา

(ก) อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่

(ข) อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย

(2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

5.4 อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง

(1) เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้

(ก) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฤษฎีกาและรัฐกำหนด

(ข) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี

(ค) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลหนึ่งศาลใดเพียงศาลเดียว

(ง) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยได้ปรึกษาสภาแห่งรัฐแล้ว

(จ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(ฉ) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ

(ช) คดีที่ขอให้ตีความข้อกฎหมายหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายนิติกรรมซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมนั้นอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

(ซ) คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ฯลฯ

(2) เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครองไว้

(3) เป็นศาลฎีการพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(4) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านซึ่งวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย (เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตุลาการ ซึ่งวินิจฉัยในเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ฯลฯ) ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

6. วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส

6.1 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสโดยทั่วไป

(1) วิธีพิจารณาใช้ระบบไต่สวน (procedure inquisitoriale) ซึ่งผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยผู้พิพากษามีอำนาจกลับภาระการพิสูจน์ได้ ถ้าเห็นว่าข้ออ้างของโจทก์มีมูล แม้โจทก์จะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย

(2) วิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ คู่ความทั้งสองฝ่ายจะต้องแสดงข้ออ้างข้อเถียงหักล้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคู่ความอาจแถลงสรุปข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจาในวันนัดพิจารณาได้

(3) วิธีพิจารณาเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้

(4) วิธีพิจารณาเป็นความลับ กล่าวคือ เฉพาะคู่ความเท่านั้นที่มีสิทธิรับทราบคำคู่ความและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีของตน

(5) การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับหรือการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกนำมาฟ้องคดี

6.2 ลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนพิจารณาในขั้นตอนที่สำคัญ

(1) การยื่นคำฟ้อง

(ก) ก่อนนำคดีนั้นมาฟ้องศาลปกครอง โจทก์จะต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของโจทก์แล้ว แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบความประสงค์ของโจทก์ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เช่นโจทก์ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นเวลา 4 เดือนซึ่งกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยายแล้ว จากนั้นโจทก์จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ข้อนี้ ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนเรื่องนั้นเสียก่อน ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ ก็จะได้ไม่ต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคู่ความพิพาทกันในประเด็นใดบ้าง

(ข) อายุความในการฟ้องคดีปกครองคือ 2 เดือน

(ค) ข้อความที่ต้องระบุไว้ในคำฟ้อง :

– ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี

– คำขอท้ายฟ้อง (des conclusions) (เช่น ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง)

– เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้นสนับสนุนคำฟ้องของตน (des moyens)

– ชื่อและที่อยู่ของคู่ความ

– สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดีหรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดยปริยาย

(ง) ทนายความจะต้องเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนโจทก์ในคดีปกครองที่มีคำขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่โจทก์หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้นหรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์จะต้องชำระให้แก่ฝ่ายปกครอง แต่ถ้าเป็นคดีปกครองอย่างอื่น (เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โจทก์ไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนายความ

(2) <u>การสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี</u> (l'instruction de l'affaire)

(ก) เมื่อสำนักงานจ่าศาลได้ลงรับคำฟ้องไว้แล้ว หัวหน้าศาลจะมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็น "เจ้าของสำนวน" (rapporteur) โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ กำกับดูแลการสอบสวนและการทำสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นเจ้าของเรื่องติดตามคดีนั้นไปจนจบโดย "เจ้าของสำนวน" จะเป็นผู้กำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคู่ความฝ่ายใดจะต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดบ้าง แล้วมอบหมายให้จ่าศาลเป็นผู้รับไปดำเนินการตามแผนนั้นโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ "เจ้าของสำนวน"

(ข) อำนาจและเครื่องมือในการไต่สวนของผู้พิพากษา

– ผู้พิพากษาอาจสั่งให้คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจัดหาพยานหลักฐานบางอย่างมาแสดงหรือผู้พิพากษาอาจไปขอตรวจดูเอกสารที่พิพาทเอง

– ผู้พิพากษาอาจสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น สั่งให้มีการพิสูจน์ลายมือ สั่งให้มีการเดินเผชิญสืบ สั่งให้มีการไต่สวน หรือสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง

– หัวหน้าองค์คณะซึ่งพิจารณาคดีนั้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งไปดำเนินการไต่สวนอย่างอื่นนอกจากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

(ค) เมื่อคดีนั้นได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ("Affaire en etat) "เจ้าของสำนวน"จะสั่งยุติการสอบสวนและจะจัดทำเอกสาร 3 ชิ้นดังต่อไปนี้

– บันทึกสรุปสำนวน (le rapport หรือ les visas) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นการวิเคราะห์สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความ และส่วนที่สองเป็นการอ้างถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

– ความเห็นของ "เจ้าของสำนวน" (la note) ซึ่งจะเริ่มด้วยการสรุปข้อเท็จจริงของคดี การกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัย (ทั้งในด้านของอำนาจศาล วิธีพิจารณา และเนื้อหาสาระของคดี) การวิเคราะห์เหตุผลและข้อต่อสู้ของคู่ความ และการยกปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลจะต้องยกขึ้นวินิจฉัยเอง (ถ้ามี)

– ร่างคำวินิจฉัย (le projet de jugement)

เมื่อได้จัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว "เจ้าของสำนวน" จะเสนอเอกสารดังกล่าวและสำนวนของคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะเพื่อตรวจพิจารณา ก่อนส่งสำนวนของคดีนั้นให้ "พนักงานคดีปกครอง" (Commissaire du gouvernement) พิจารณาจัดทำ "คำแถลงการณ์" (les conclusions) ต่อไป

(3) <u>การนัดพิจารณา (l'audience)</u>

(ก) การดำเนินกระบวนพิจารณาในขั้นตอนนี้จะเปิดเผยต่อสาธารณชน กล่าวคือ คู่ความและสาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้

(ข) การนัดพิจารณาแต่ละคดีจะเริ่มต้นจากการที่ "เจ้าของสำนวน" อ่านสรุปคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลของคู่ความ

(ค) จากนั้นคู่ความ (หรือทนายความ) มีโอกาสเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา แต่จะยกประเด็นใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์มิได้ ในการนี้ หัวหน้าองค์คณะอาจซักถามหรือขอความกระจ่างเพิ่มเติมจากคู่ความหรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ ณ ที่นั้นได้

(ง) จากนั้น "พนักงานคดีปกครอง" จะเสนอ "คำแถลงการณ์" โดยเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายในคดีนั้น และแนวทางในการวินิจฉัยคดีนั้น

(จ) การประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลจะพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของ "เจ้าของสำนวน" และ "คำแถลงการณ์" ของ "พนักงานคดีปกครอง" ซึ่งศาลอาจเห็นด้วยกับข้อเสนอของ "เจ้าของสำนวน" หรือข้อเสนอของ "พนักงานคดีปกครอง" หรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้

(ฉ) เมื่อศาลมีมติในการวินิจฉัยคดีแล้ว "เจ้าของสำนวน" จะรับไปร่างคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมตินั้นโดยให้หัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตรวจพิจารณา[18]

6.3 <u>วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น</u>

(1) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น

(ก) สั่งงดการสอบสวนคดีที่เห็นตั้งแต่แรกแล้วว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาล

(ข) สั่งบรรจุคดีที่จะนำเข้าพิจารณาในการนัดพิจารณา

(ค) กำหนดวิธีการชั่วคราวฉุกเฉิน

(2) องค์คณะในการวินิจฉัยคดีในศาลปกครองชั้นต้นตามปกติคือ หัวหน้าคณะและผู้พิพากษาอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน และอาจมีการประชุมใหญ่ในคดีที่มีปัญหาสำคัญที่สุด

---

[18] โปรดดูเอกสารหมายเลข 9

(3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปตามที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 2 ทุกประการ

(4) จ่าศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

จ่าศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลในศาลปกครองชั้นต้นเป็นข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าศาล แต่การเลื่อนขั้นและการลงโทษทางวินัยยังอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

จ่าศาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจ่าศาลในศาลปกครองชั้นต้นของนครปารีสเป็นข้าราชการอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย[10]

6.4 <u>วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์</u>

(1) วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนใหญ่เหมือนกับที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 2 คงมีลักษณะพิเศษดังที่จะได้กล่าวต่อไป

(2) องค์คณะในการวินิจฉัยคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามปกติ คือ หัวหน้าคณะเจ้าของเรื่อง ผู้พิพากษาจากคณะเจ้าของเรื่อง 2 คน และผู้พิพากษาจากคณะอื่นอีก 2 คนรวมทั้งหมด 5 คน

(3) การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(ก) จะต้องกระทำโดยคู่ความในคดีนั้น

(ข) จะต้องมีทนายความ (โดยมียกเว้นเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น)

(ค) กำหนดเวลาในการอุทธรณ์คือ 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิจารณาของศาลชั้นต้น

(ง) คำอุทธรณ์จะต้องมีรายการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคำฟ้องในศาลชั้นต้น

---

[10] โปรดดูเอกสารหมายเลข 10

(4) การสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

(ก) จะอยู่ในการกำกับดูแลของ "เจ้าของสำนวน"

(ข) มีลักษณะคล้ายกับกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้น

(5) การนัดพิจารณาและการประชุมปรึกษาลงมติ

(ก) การบรรจุคดีเข้าสู่การพิจารณาในวันนัดพิจารณาในศาลอุทธรณ์เป็นอำนาจของ"พนักงานคดีปกครอง"

(ข) นอกนั้นมีลักษณะเหมือนกับกระบวนพิจารณาในศาลชั้นต้น

6.5 **<u>วิธีพิจารณาคดีปกครองในสภาแห่งรัฐ</u>**

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

(2) ทนายความที่จะว่าความในสภาแห่งรัฐได้จะต้องเป็นทนายความที่สังกัดสภาทนายความแห่งสภาแห่งรัฐและศาลฎีกาเท่านั้น

(3) คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีในสภาแห่งรัฐคือ "คณะพิจารณาคดี" (la Section du contentieux) ซึ่งเป็นคณะที่มีอัตรากำลังมากที่สุดในสภาแห่งรัฐ กล่าวคือ สมาชิกของสภาแห่งรัฐ (ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาแห่งรัฐ) มากกว่าสามในสี่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน"คณะพิจารณาคดี" โดยบางคนปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา บางคนปฏิบัติหน้าที่ในคณะพิจารณาร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาด้วย

(4) "คณะพิจารณาคดี" แบ่งออกเป็น 10 "คณะย่อย" (Sous-Sections) ซึ่งแต่ละ "คณะย่อย" ประกอบด้วยหัวหน้าคณะ รองหัวหน้าคณะ 2 คน และผู้พิพากษาในระดับตำแหน่งต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง รวมทั้งหมดประมาณ 10 กว่าคน หน้าที่หลักของ "คณะย่อย" คือการสอบสวนก่อนการวินิจฉัยคดี (l'instruction) และการจัดทำร่างคำวินิจฉัย และทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดีด้วยสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก

(5) องค์คณะในการวินิจฉัยคดี คือ

(ก) "คณะย่อย" คณะเดียวสำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก

(ข) "องค์คณะร่วมระหว่างสองคณะย่อย" (les Sous-Sections reunies) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของ "คณะยอย" 2 คณะมาร่วมประชุมกันเพื่อวินิจฉัยคดีที่ "คณะย่อย"เจ้าของเรื่องได้ทำการสอบสวนมาแล้ว

(ค) ที่ประชุมคณะพิจารณาคดีซึ่งประกอบด้วยประธานคณะพิจารณาคดีเป็นประธานและสมาชิกอาวุโสของคณะพิจารณาคดีเพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญ

(ง) ที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธานหัวหน้าคณะทั้งหมด และสมาชิกอาวุโสของสภาแห่งรัฐ เพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญเป็นพิเศษ

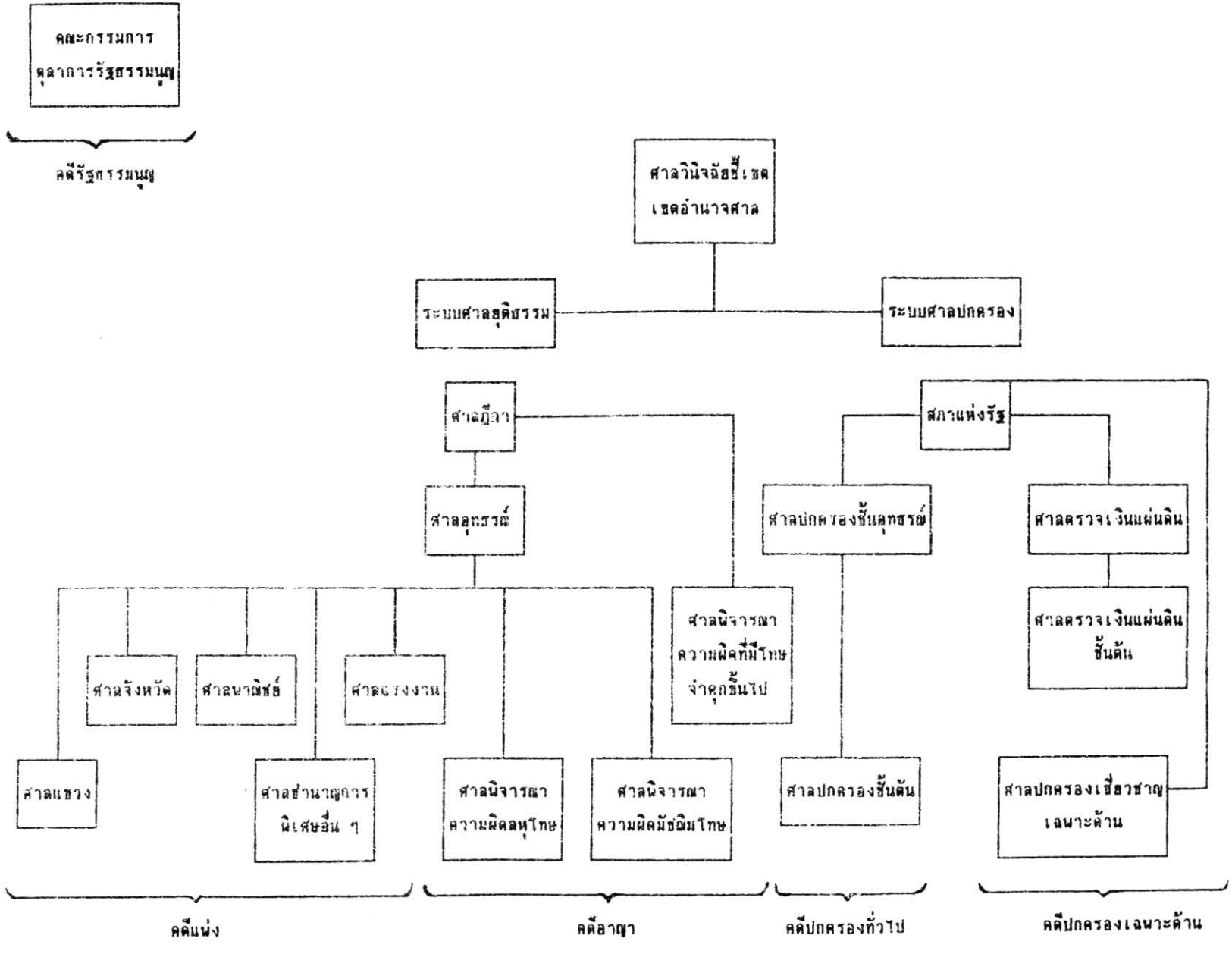
(6) สำหรับการฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐนั้น มีกระบวนการในการกลั่นกรองฎีกาเป็นพิเศษดังนี้

(ก) มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองฎีกาซึ่งประกอบด้วย ประธาน รองประธาน1 คน และเจ้าของสำนวน 1 คน

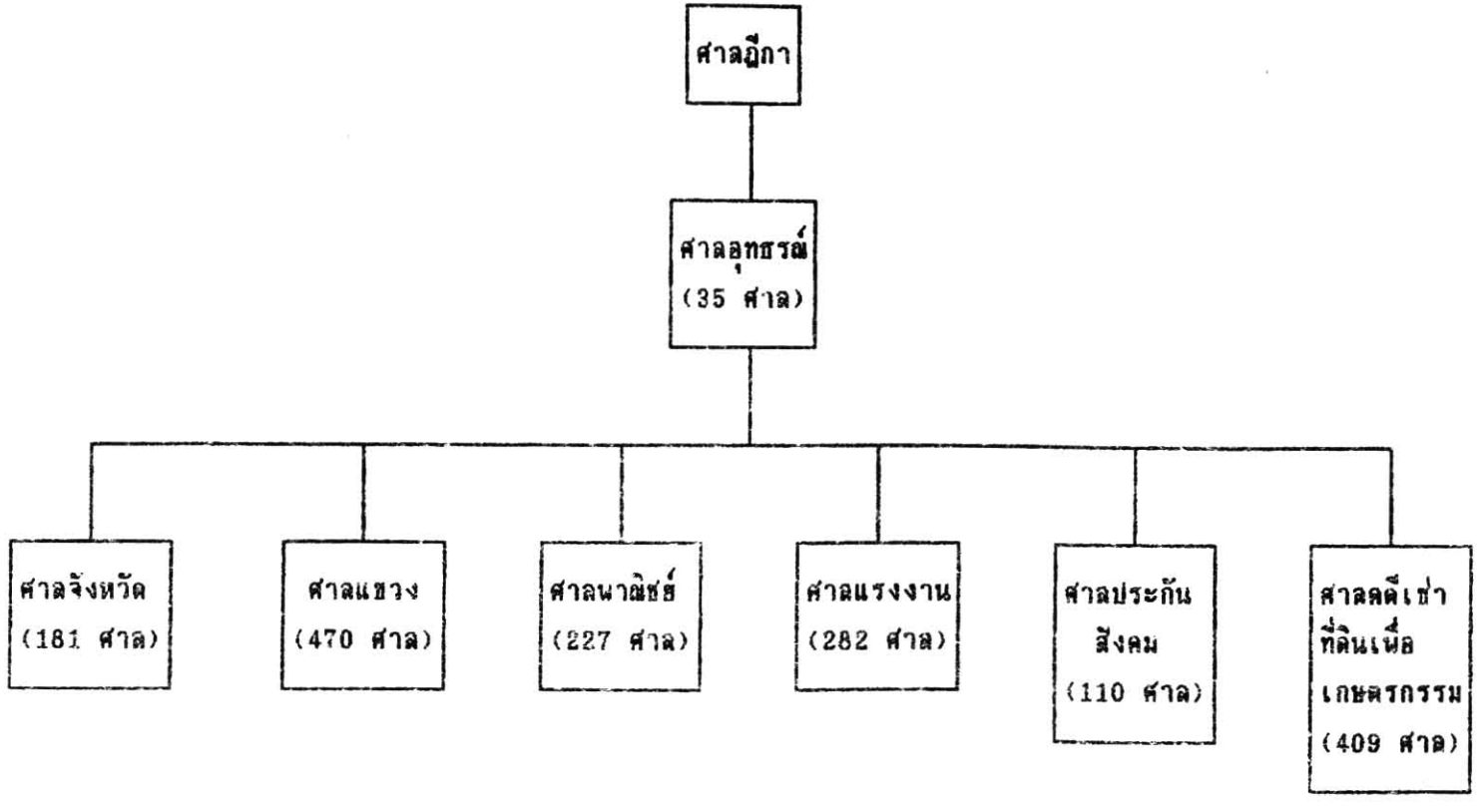
(ข) ถ้าประธานคณะกรรมการตาม (ก) เห็นว่าฎีกานั้นไม่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ ประธานฯจะส่งเรื่องให้ "พนักงานคดีปกครอง" เสนอคำแถลงการณ์ในการนัดพิจารณาคดี แล้วคณะกรรมการฯนั้นจะวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับฎีกานั้น ถ้าวินิจฉัยว่าไม่รับ ก็จะแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ฎีกาทราบ

(ค) ถ้าประธานฯเห็นว่าฎีกานั้นอาจรับไว้พิจารณาได้หรือมีเหตุผลเพียงพอ หรือถ้าคณะกรรมการฯเห็นควรรับไว้พิจารณา ประธานจะส่งสำนวนของคดีนั้นให้ประธานคณะพิจารณาคดีดำเนินการต่อไปตามปกติ

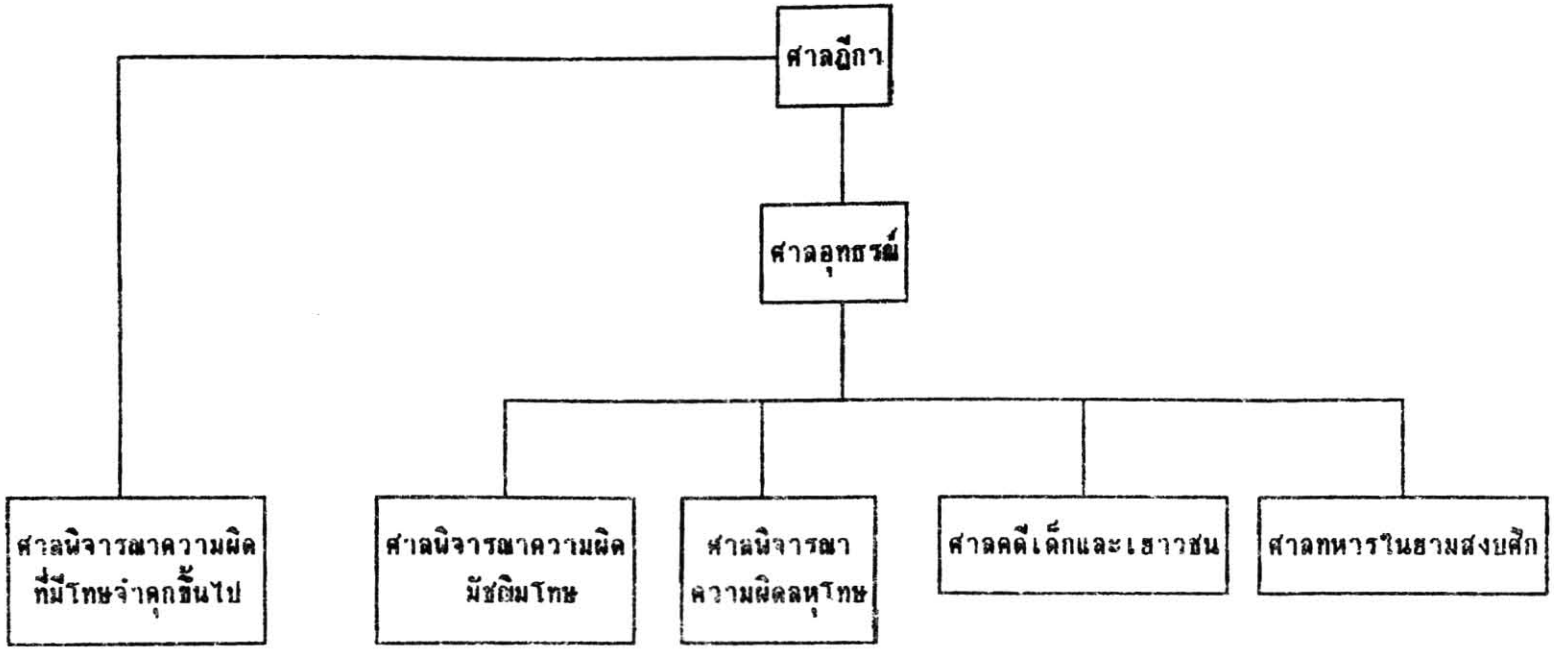
แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของระบบศาลและองค์กรตุลาการของประเทศฝรั่งเศส



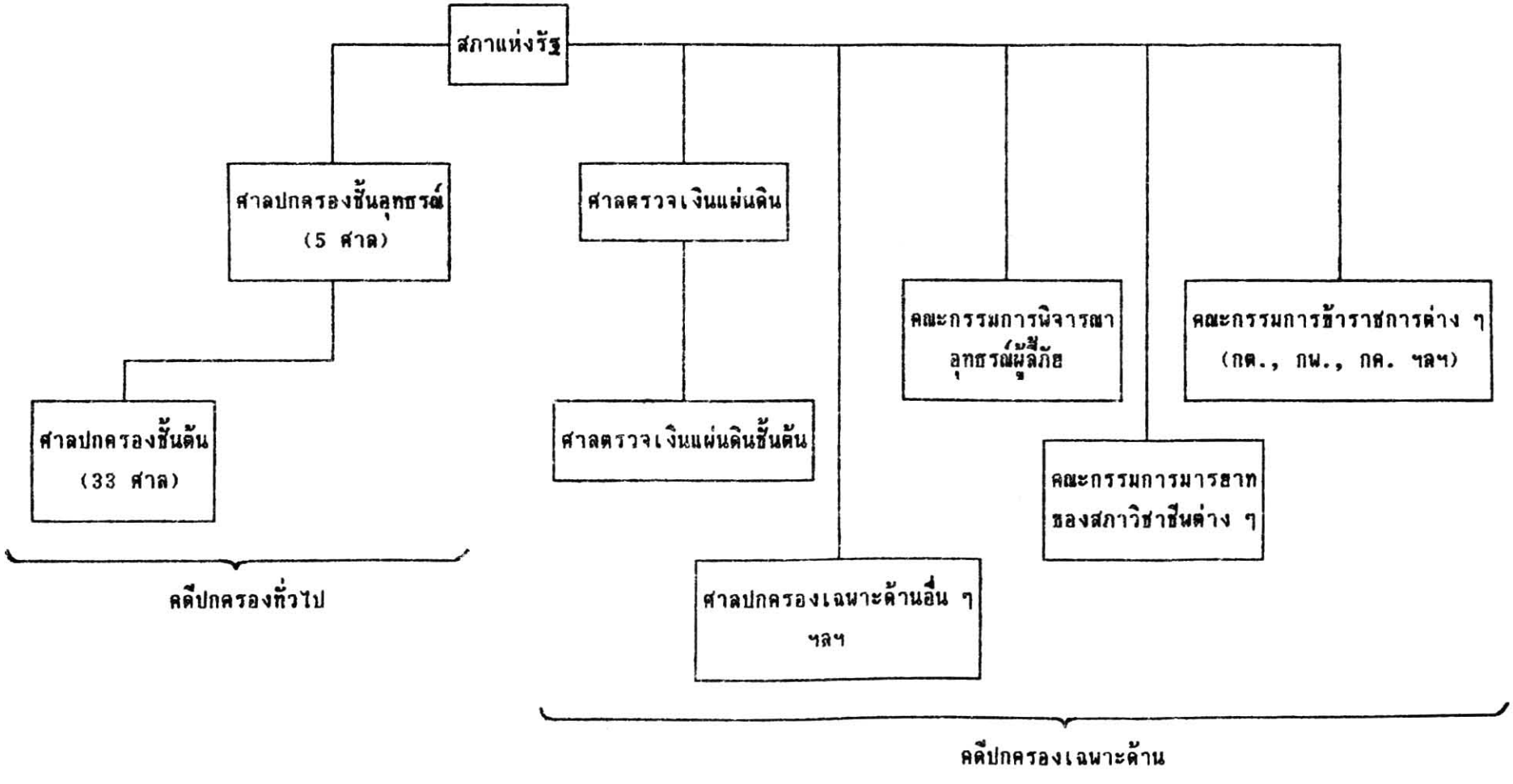
แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของระบบศาลยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสในคดีแพ่ง



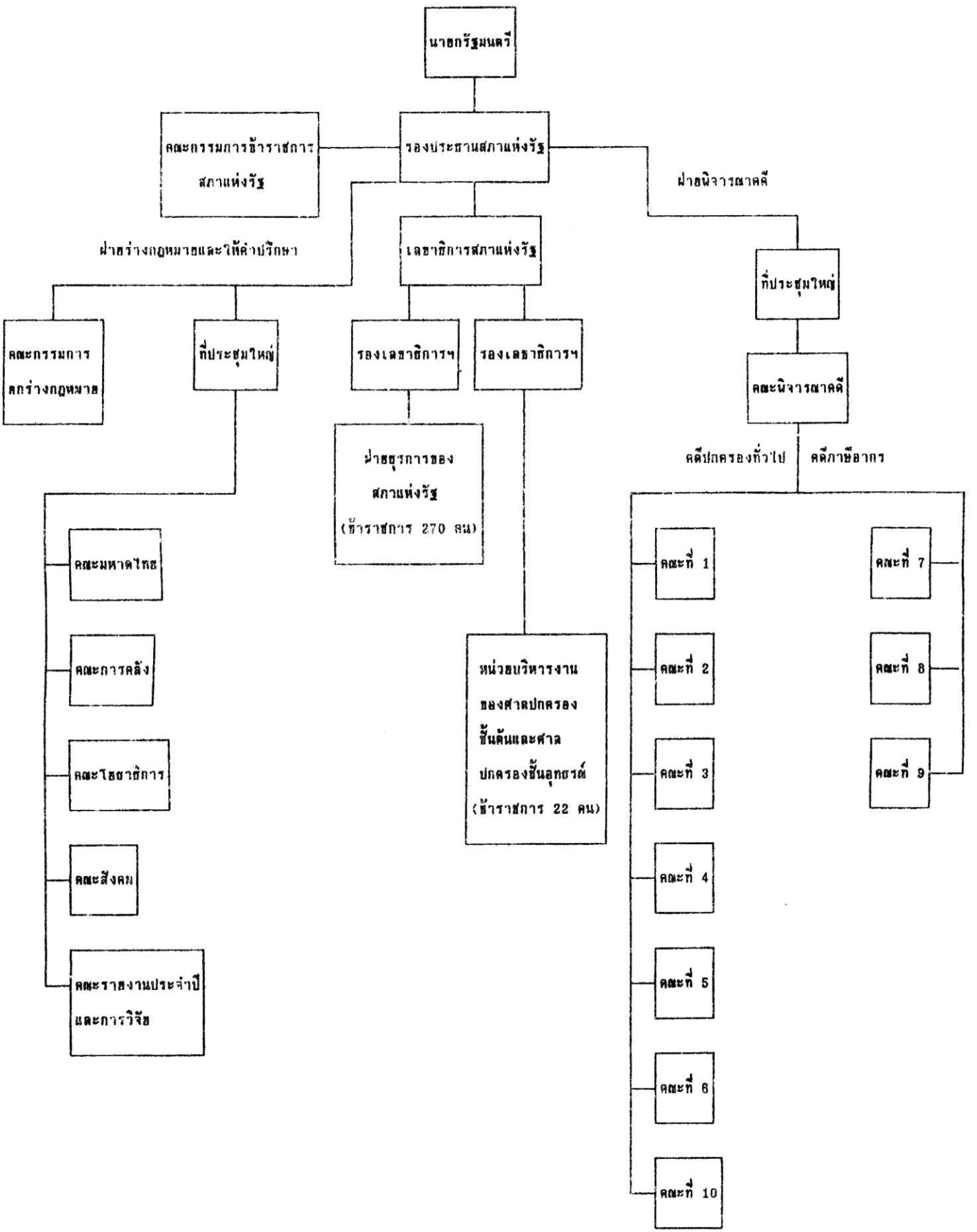
แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของระบบศาลยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสในคดีอาญา



แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

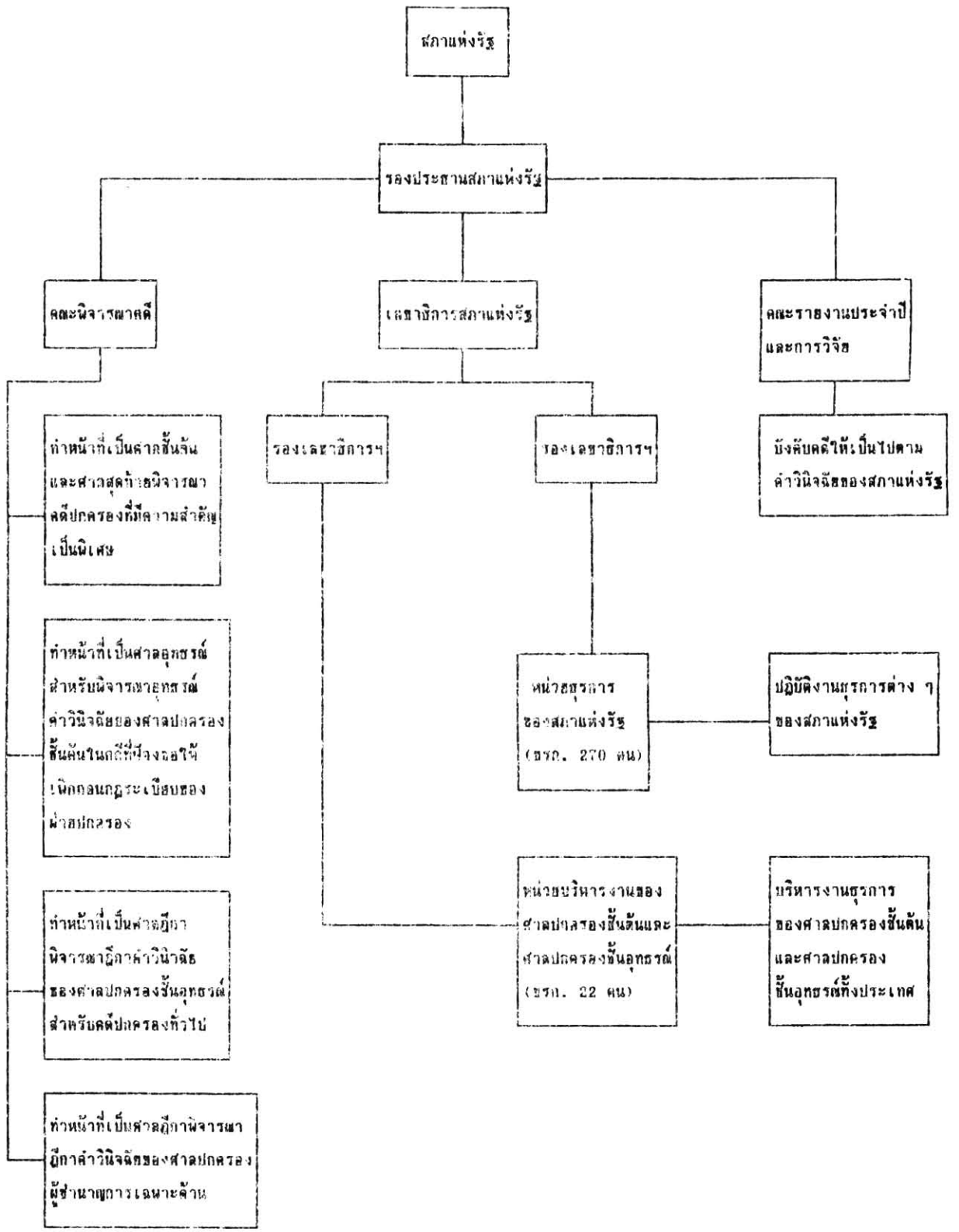


แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส



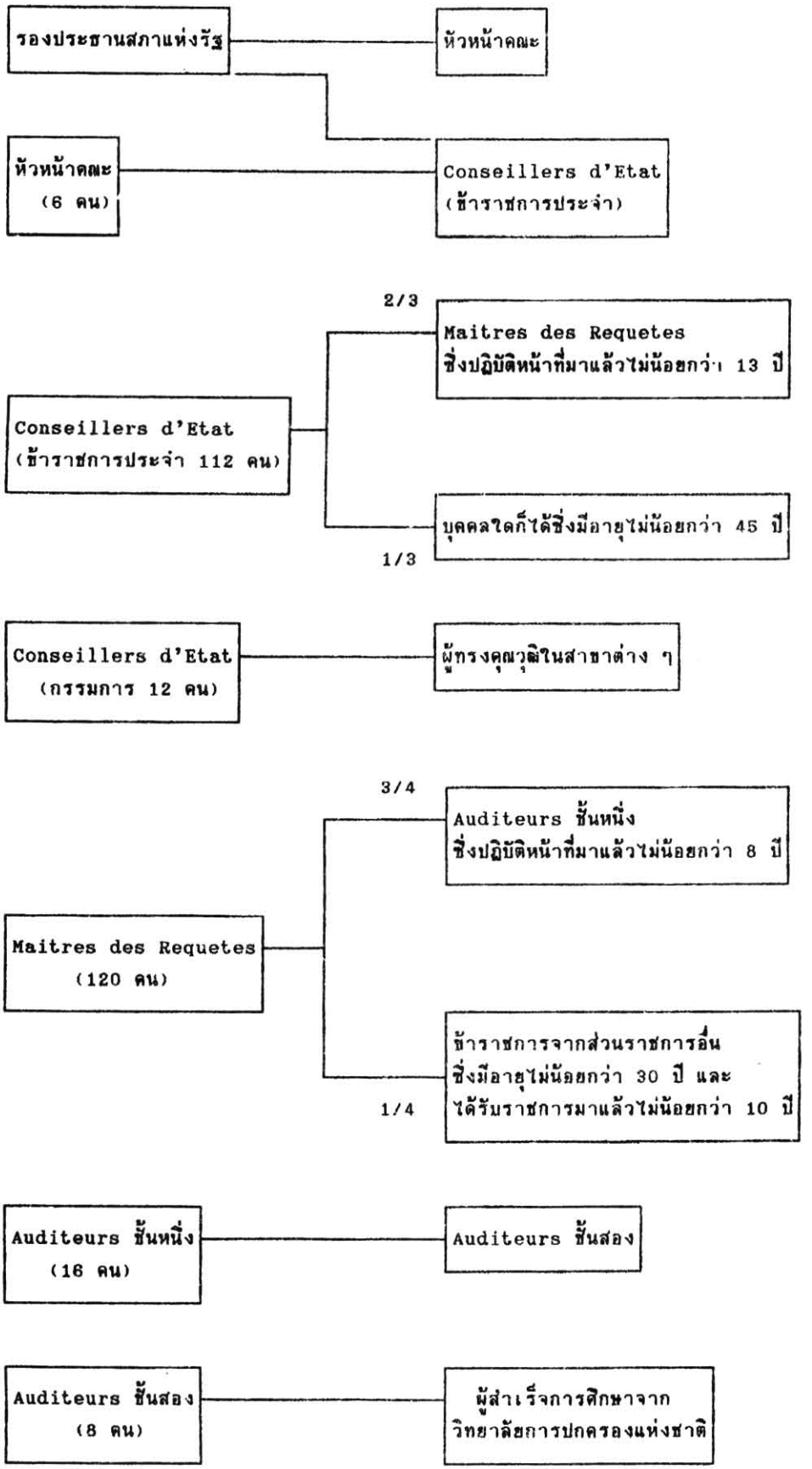
เอกสารหมายเลข 6

แผนภูมิแสดงอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและการบริหารงานศาลปกครอง



เอกสารหมายเลข 7

แผนภูมิแสดงคุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐ



เอกสารหมายเลข 8

ลำดับชั้นของสมาชิกของสภาแห่งรัฐในงานพิธีต่าง ๆ ของทางราชการ

กฤษฎีกา หมายเลข 89-655 ลงวันที่ 13 กันยายน 1989 ได้จัดลำดับชั้นของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในงานพิธีต่าง ๆ ของทางราชการไว้ดังนี้

(1) ประธานาธิบดี

(2) นายกรัฐมนตรี

(3) ประธานวุฒิสภา

(4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร

(5) อดีตประธานาธิบดี

(6) รัฐมนตรี

(7) อดีตนายกรัฐมนตรี

(8) ประธานคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ

(9) รองประธานสภาแห่งรัฐ

(10) ประธานสภาเศรษฐกิจและสังคม

(11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

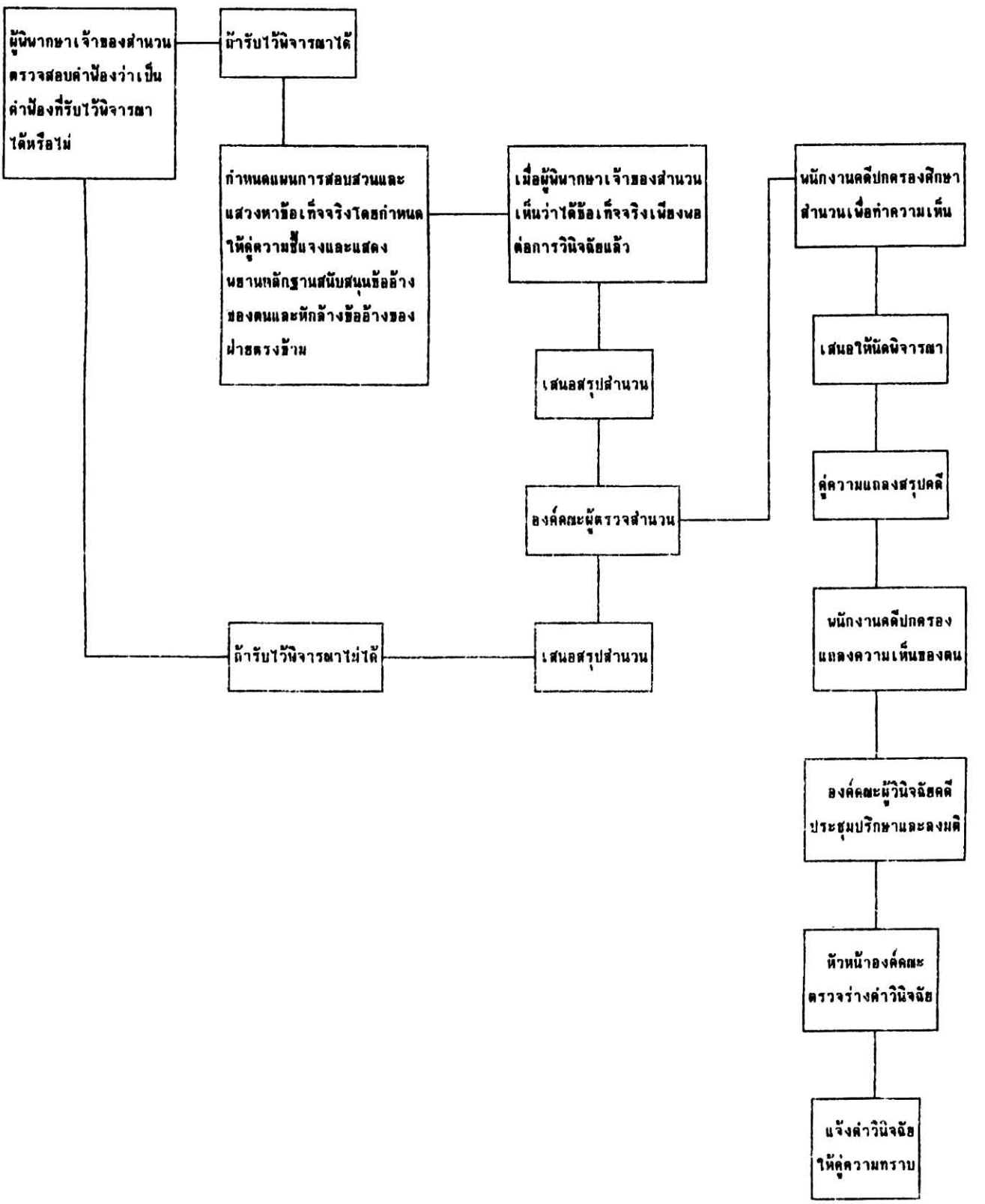
(12) สมาชิกวุฒิสภา

(13) ประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุด

ฯลฯ

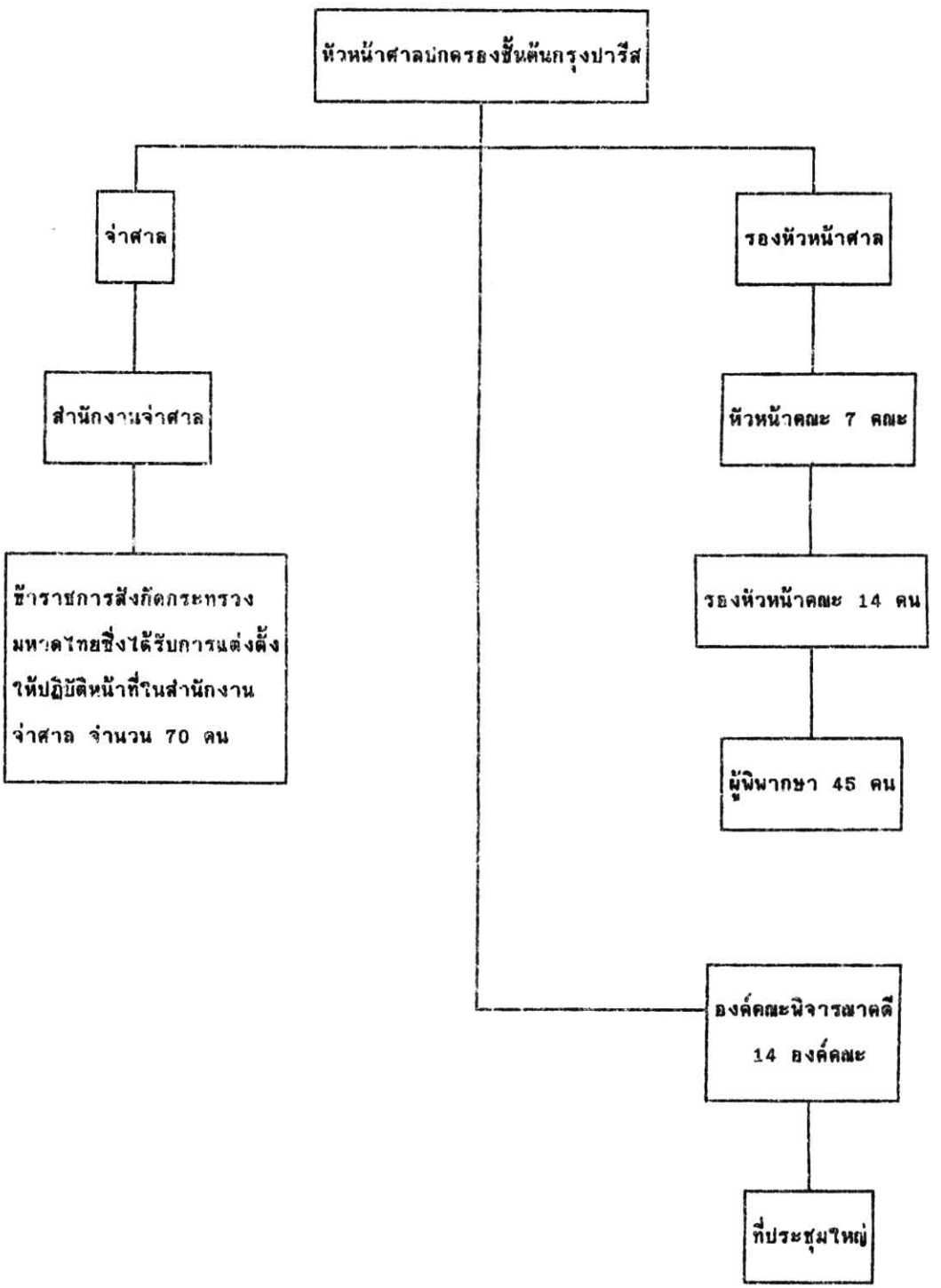
เอกสารหมายเลข 9

แผนภูมิแสดงขั้นตอนที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส



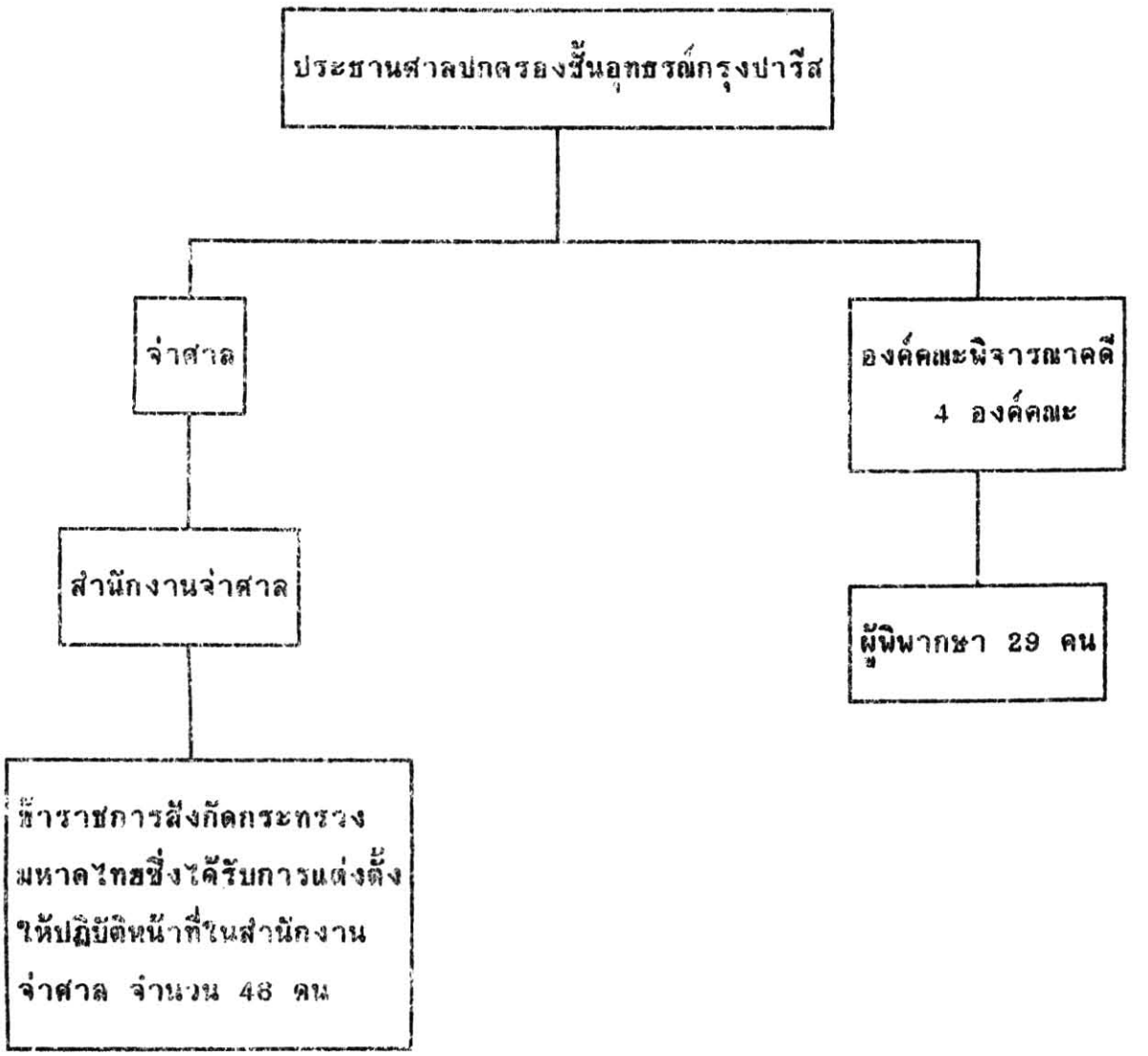
เอกสารหมายเลข 10

แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นต้นกรุงปารีส



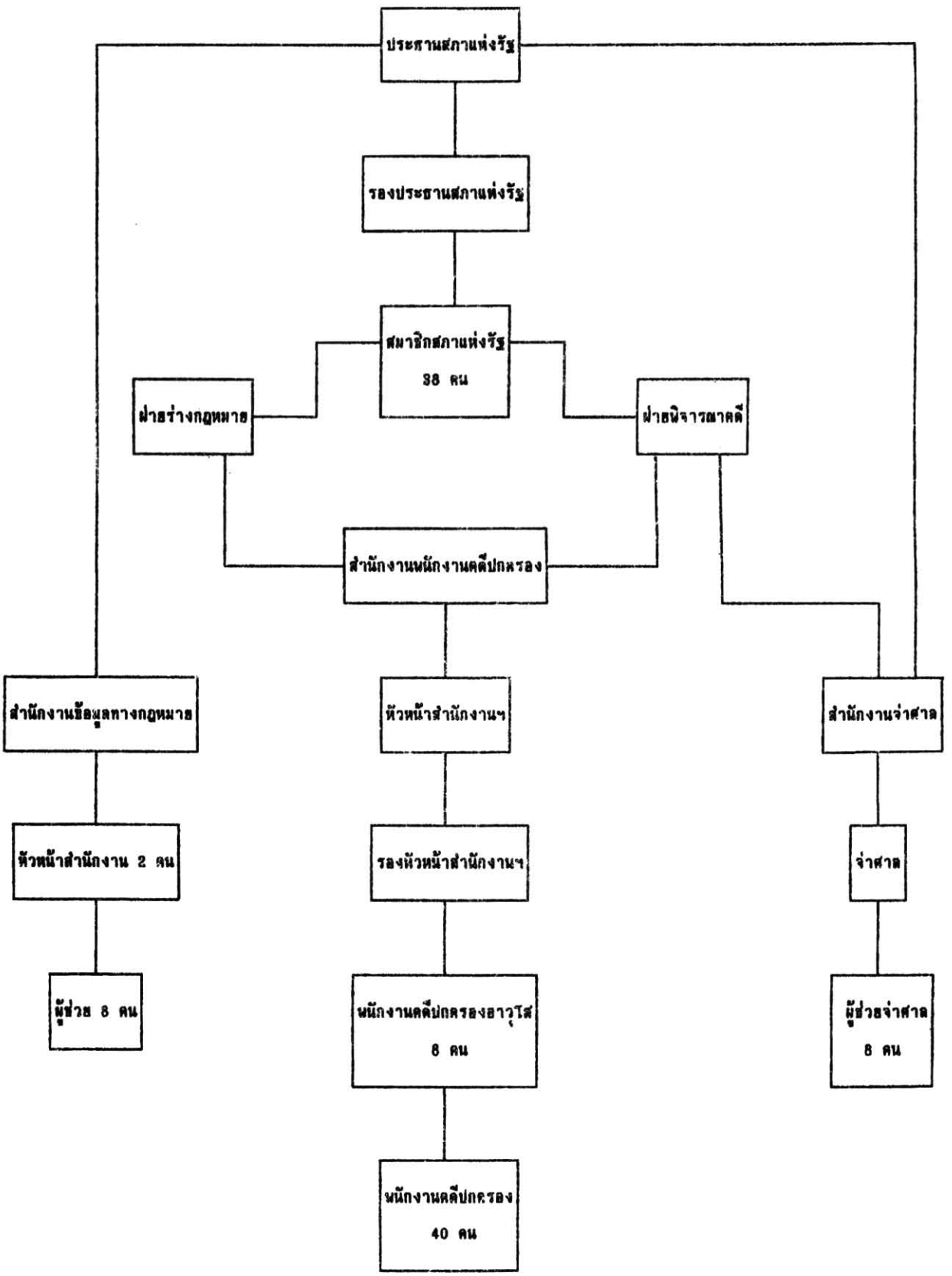
เอกสารหมายเลข 11

แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กรุงปารีส



เอกสารหมายเลข 12

แผนภูมิแสดงการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยี่ยม



ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศส

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสประกอบด้วย ส.ส.จำนวน 570 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

(2) การเลือกตั้งใช้ระบบเสียงข้างมากแบบ 2 รอบ โดยแต่ละเขตเลือกตั้งเลือกผู้แทนได้ 1 คน การเลือกตั้งกระทำกัน 2 รอบ

ในรอบแรกผู้ใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดและได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ในรอบที่สอง ผู้ใดได้คะแนนเสียงมากที่สุด ให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

(3) คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส.

(4) ส.ส.ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในสภาฯ

(5) ส.ส.ได้รับเงินเดือนและเงินอุดหนุนสำหรับจ้างผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่

2. การจัดระเบียบการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร

2.1 สมัยประชุมของสภาฯ

(1) สภาฯมีสมัยประชุมสามัญปีละ 2 สมัย

(ก) สมัยแรกประจำฤดูใบไม้ร่วงจะเปิดประชุมในวันที่ 2 ตุลาคมของทุกปี และมีระยะเวลา 80 วัน

(ข) สมัยที่สองประจำฤดูใบไม้ผลิจะเปิดประชุมในวันที่ 2 เมษายนของปีถัดไป และมีระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน

(2) สภาฯอาจเปิดประชุมวิสามัญได้ตามคำขอของนายกรัฐมนตรีหรือตามคำขอของ ส.ส.เสียงข้างมาก

(3) สภาฯต้องเปิดประชุมโดยอัตโนมัติในกรณีที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ

(4) ในสมัยประชุม สภาฯมีประชุมทุกวันอังคาร วันพุธ วันพฤหัสบดี และวันศุกร์

ตามปกติ การประชุมจะมีขึ้นในช่วงบ่ายเวลา 15.00 น. แต่อาจมีการประชุมในช่วงเช้าเวลา 9.30 น. และในตอนกลางคืนเวลา 21.30 น. ได้ในบางกรณี

2.2 <u>การจัดระเบียบภายในของสภาฯ</u>

องค์กรที่สำคัญของสภาฯคือ

(ก) คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ (le Bureau)

(ข) คณะกรรมาธิการ

(ค) กลุ่มการเมือง

2.2.1 <u>คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ</u>

(1) ภายหลังการเลือกตั้ง สภาฯจะเลือกประธานสภาฯ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของสภาฯ

ในแต่ละปี ในวันเริ่มประชุมสมัยสามัญที่สอง สภาฯ จะเลือกคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ ซึ่งประกอบด้วยประธานสภาฯ รองประธานฯ 6 คน ผู้บริหาร (les Questeurs) 3 คน และเลขานุการ (les Secretaires) 12 คน

(2) คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุมของสภาฯบริหารและดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาฯและข้าราชการของสำนักงานสภาฯ

(3) ประธานสภาฯซึ่งเป็นบุคคลสำคัญลำดับที่ 4 ของรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

(ก) เป็นประธานในการประชุมสภาฯและเป็นประธานคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ

(ข) แต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คนจากทั้งหมด 9 คน (ประธานาธิบดีและประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งอีกคนละ 3 คน)

(ค) สอดส่องดูแลให้มีการเคารพบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภาฯ

(ง) ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับการยุบสภาฯ และการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ

(4) ผู้บริหาร (les Questeurs) 3 คนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทางธุรการและการคลังของสำนักงานสภาฯ

(5) สภาฯเช่นเดียวกับวุฒิสภามีอำนาจอิสระในการตั้งงบประมาณของตนเอง โดยมีคณะกรรมการซึ่งมีหัวหน้าคณะในศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นประธานและประกอบด้วยผู้บริหารของสภาทั้งสองเป็นผู้จัดทำและอนุมัติงบประมาณของสภาทั้งสอง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสภาฯนั้นกระทำกันทุกปีโดยคณะกรรมการอันประกอบด้วย ส.ส.จำนวน 15 คนซึ่งแต่งตั้งตามสัดส่วนของกลุ่มการเมืองในสภาฯ

(6) เลขานุการ (les Secretaires) 12 คนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการนับคะแนนในการลงมติต่าง ๆ และรับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมของสภาฯ

2.2.2 <u>คณะกรรมาธิการ</u>

(1) ในแต่ละปีเมื่อเริ่มสมัยประชุมสภาฯในเดือนเมษายนสภาฯจะแต่งตั้งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญดังต่อไปนี้โดยถือตามสัดส่วนของ ส.ส.ในแต่ละกลุ่มการเมืองในสภาฯ

(ก) คณะกรรมาธิการการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม (มีกรรมาธิการได้ไม่เกิน 145 คน)

(ข) คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ (มีกรรมาธิการได้ไม่เกิน 73 คน)

(ค) คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศและการทหาร (มีกรรมาธิการได้ไม่เกิน 73 คน)

(ง) คณะกรรมาธิการการคลัง เศรษฐกิจ และแผนพัฒนา (มีกรรมาธิการได้ไม่เกิน 73 คน)

(จ) คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายและการบริหารราชการทั่วไปของสาธารณรัฐ (มีกรรมาธิการได้ไม่เกิน 73 คน)

(ฉ) คณะกรรมาธิการการผลิตและการแลกเปลี่ยน (มีกรรมาธิการ 145 คน)

ส.ส.แต่ละคนจะเป็นกรรมาธิการ แต่ ส.ส. แต่ละคนจะเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการเกินกว่าหนึ่งคณะมิได้

(2) คณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมาธิการ อันประกอบด้วยประธาน รองประธาน และเลขานุการ

ในระหว่างสมัยประชุมสภาฯ คณะกรรมาธิการจะนัดประชุมกันสัปดาห์ละ 1 ครั้งตอนเช้าเพื่อดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการจะประชุมกันมากกว่านี้ตามความจำเป็นของวาระการประชุม

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการอาจประชุมกันนอกสมัยประชุมสภาฯได้

(3) นอกจากคณะกรรมาธิการสามัญแล้ว สภาฯอาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดหรือศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้

2.2.3 <u>กลุ่มการเมือง</u>

(1) ส.ส.ต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองในสภาฯ เพื่อที่จะมีสิทธิดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาฯได้ โดยแต่ละกลุ่มการเมืองจะต้องมี ส.ส.อย่างน้อย 20 คน

(2) กลุ่มการเมืองมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครของกลุ่มเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสภาได้ กำหนดจุดยืนของตนเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอต่อสภาฯ ติดตามการทำงานของรัฐบาล และกำหนดท่าทีทางการเมืองสำหรับสมาชิกของกลุ่มในการประชุมของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ และในการประชุมของสภาฯ

(3) กลุ่มการเมืองประชุมกันตามปกติทุกวันอังคารบ่ายและเมื่อมีความจำเป็น

(4) กลุ่มการเมืองมีห้องทำงานของตนเองในสภาฯ และมีฝ่ายเลขานุการซึ่งกลุ่มคัดเลือกมาเอง

3. บทบาทของสภาฯในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ

3.1 การตรากฎหมาย

3.1.1 เขตอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย

(1) ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีการแบ่งเขตอำนาจในการออกกฎหมายระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล โดยรัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายในรูปของรัฐบัญญัติในเรื่องที่มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญได้สงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐสภาดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิเสรีภาพของประชาชน

(ข) การกำหนดความผิดทางอาญา

(ค) ภาษีอากร

(ง) งบประมาณ

(จ) หลักการที่สำคัญของการป้องกันประเทศ

(ฉ) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(ช) การศึกษา

(ซ) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน

(ฌ) กฎหมายแรงงานและการประกันสังคม

(2) เรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 34 ดังกล่าวข้างต้น มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลที่จะออกกฎหมายได้เองในรูปของกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีศักดิ์เท่ากับรัฐบัญญัติ โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายในเรื่องที่มิได้อยู่ในอำนาจของตนเอง แต่ในทางกลับกันในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา รัฐสภาอาจออกรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลออกกฎหมายลำดับรองได้ตามปกติและรัฐบาลก็ยังเสนอให้มีการออกรัฐกำหนดในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.2 กระบวนการนิติบัญญัติ

3.2.1 การเสนอร่างกฎหมาย

(1) ผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นอาจเป็นรัฐบาลหรือ ส.ส.ก็ได้

(2) การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลอาจเสนอต่อสภาหนึ่งสภาใดก่อนก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

(3) การเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ (le Bureau de l'Assemblee) ซึ่งจะลงทะเบียนไว้ จัดพิมพ์ และเผยแพร่โดยกรมราชกิจจานุเบกษา

(4) คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯจะตรวจสอบร่างกฎหมายว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีข้อห้าม ส.ส.มิให้เสนอให้มีการเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายรับของทางราชการ

3.2.2 <u>การพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมาธิการ</u>

(1) ร่างกฎหมายที่สภาฯได้รับมานั้น ถ้าไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา ให้ส่งเข้าคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งคณะใด

(2) คณะกรรมาธิการที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นจะแต่งตั้งกรรมาธิการคนหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเพื่อศึกษาร่างกฎหมายนั้นโดยอาจปรึกษาบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ แล้วสรุปความเห็นของตนเสนอต่อคณะกรรมาธิการว่า จะสมควรรับหลักการ ไม่รับหลักการ หรือรับหลักการแต่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น (ตามที่กรรมาธิการเจ้าของเรื่องเสนอ)

(3) เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาความเห็นของกรรมาธิการเจ้าของเรื่องเสร็จแล้ว จะจัดให้มีรายงานของคณะกรรมาธิการซึ่งจะต้องนำเสนอต่อสภาฯ และจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

3.2.3 <u>การจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาฯ</u>

(1) การจัดร่างกฎหมาย (ทั้งของรัฐบาลและของ ส.ส.) เข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาฯนั้น กระทำโดย "ที่ประชุมร่วมของประธาน" (la Conference des presidents) ซึ่งมีประธานสภาฯเป็นประธาน และประกอบด้วยรองประธานสภาฯ 6 คน ประธานคณะกรรมาธิการ 6 คณะ เลขานุการคณะกรรมาธิการการคลัง ประธานกลุ่มการเมืองในสภาฯ และผู้แทนของรัฐบาล

(2) "ที่ประชุมร่วมของประธาน" เป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุมของสภาฯเป็นการล่วงหน้า 15 วัน โดยรัฐบาลมีสิทธิที่จะขอให้จัดร่างกฎหมายของรัฐบาลไว้ก่อนร่างกฎหมายของ ส.ส.ได้

3.2.4 การพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาฯ

(1) การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลในที่ประชุมสภาฯ จะใช้ร่างฯของรัฐบาลเป็นหลัก ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ส.จะใช้ร่างที่คณะกรรมาธิการเสนอเป็นหลัก

(2) การอภิปรายตามปกติจะเริ่มต้นด้วยการสรุปเรื่องโดยกรรมาธิการเจ้าของเรื่องและตามด้วยการชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นจะเป็นการอภิปรายทั่วไปโดย ส.ส.ที่ได้ลงชื่อขออภิปรายไว้

ถ้าที่ประชุมสภาฯลงมติว่าร่างกฎหมายนั้นไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เท่ากับร่างกฎหมายนั้นตกไป

ถ้าที่ประชุมสภาฯลงมติให้ส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าคณะกรรมาธิการ การอภิปรายเป็นอันยุติ

(3) ภายหลังปิดการอภิปรายทั่วไปแล้ว ที่ประชุมสภาฯจะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเรียงตามลำดับมาตรา โดยในแต่ละมาตราประธานในที่ประชุมจะขอให้ที่ประชุมอภิปรายและลงมติในร่างฯที่มีผู้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้มีการพิจารณาและลงมติในแต่ละมาตราเสร็จแล้ว ที่ประชุมสภาฯจะลงมติในร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับอีกครั้งหนึ่ง

(4) การพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาฯนั้นอาจใช้วิธีการรวบรัดได้ 2 วิธี คือ วิธีการลงมติโดยไม่มีการอภิปราย และวิธีการลงมติโดยมีการอภิปรายแบบจำกัด

(5) การลงมตินั้นตามปกติกระทำโดยวิธีการยกมือ และในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ใช้วิธีการลุกขึ้นยืน

ในกรณีที่มีการร้องขอโดยประธานกลุ่มการเมือง ประธานคณะกรรมาธิการ รัฐบาล หรือโดยคำสั่งของประธานในที่ประชุม การลงมติจะกระทำโดยวิธีการกดปุ่มออกเสียงประจำที่นั่งของ ส.ส.แต่ละคน ซึ่งจะปรากฏผลบนจอภาพแสดงการลงมติอย่างรวดเร็ว

สำหรับการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือการลงมติในร่างกฎหมายที่รัฐบาลขอผูกพันความผิดรับชอบของรัฐบาลนั้น การลงมติจะกระทำโดยเปิดเผยโดยการขานชื่อผู้ลงมติ

3.2.5 การผ่านร่างกฎหมายขั้นสุดท้าย

(1) ร่างกฎหมายที่จะถือว่าผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้นั้น จะต้องเป็นร่างกฎหมายที่สภาทั้งสองให้ความเห็นชอบแล้ว ถ้าสภาหนึ่งสภาใดขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่อีกสภาหนึ่งได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายนั้นให้สภาแรกพิจารณาใหม่จนกว่าสภาทั้งสองจะเห็นพ้องต้องกันในร่างกฎหมายนั้นทั้งหมด

(2) รัฐบาลอาจระงับวิธีการดังกล่าวข้างต้นได้โดยขอให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมอันประกอบด้วยสมาชิกของสภาทั้งสองสภา ๆ ละ 7 คน ในกรณีที่คณะกรรมาธิการร่วมตกลงกันไม่ได้หรือสภาทั้งสองไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่คณะกรรมาธิการร่วมได้พิจารณาแก้ไขร่วมกันแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติในขั้นสุดท้ายตามคำขอของรัฐบาล

3.2.6 การประกาศใช้กฎหมาย

(1) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองแล้ว ให้เสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อประกาศใช้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับ

(2) ภายในระยะเวลาดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางมาตรา

(3) ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาหนึ่งสภาใดจำนวนอย่างน้อย 60 คน อาจขอให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

3.2.7 บทบาทของรัฐบาลในกระบวนการนิติบัญญัติ

(1) สมาชิกของรัฐบาลมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและอภิปรายในที่ประชุมสภาฯและในคณะกรรมาธิการฯ และมีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับ ส.ส.

(2) ถ้ารัฐบาลเห็นว่าร่างกฎหมายใดไม่อยู่ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของรัฐสภา รัฐบาลอาจยกข้อคัดค้านขึ้นได้ ถ้าประธานสภาฯและรัฐบาลยังมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(3) รัฐบาลอาจขอให้สภาฯลงมติเพียงครั้งเดียวว่าจะรับหรือไม่รับร่างกฎหมายนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนโดยไม่ต้องลงมติในแต่ละมาตรา

(4) นายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจแถลงผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลไว้กับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษได้

ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าสภาฯได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมี ส.ส.ไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ได้เข้าชื่อกันยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รัฐบาลได้ยื่นคำแถลงดังกล่าว

3.3 การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

การให้สัตยาบันสนธิสัญญาบางอย่าง เช่น สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐ จะต้องกระทำโดยรัฐบัญญัติอนุมัติให้ประธานาธิบดีให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาดังกล่าวได้

3.4 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(1) ส.ส.และรัฐบาลอาจเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

(2) ร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง แล้วจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นเสนอให้ประชาชนลงประชามติเสียก่อน

แต่ถ้าประธานาธิบดีเห็นสมควรเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อที่ประชุมร่วมของสภาทั้งสอง ก็ไม่ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประชาชนลงประชามติ ในกรณีเช่นว่านี้ ร่างกฎหมายนั้นจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของคะแนนเสียงทั้งหมด จึงจะถือว่าได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมร่วม

4. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล

4.1 การยื่นกระทู้ถาม

(1) ส.ส.อาจยื่นกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐบาล ซึ่งกระทู้ถามและคำตอบของรัฐบาลจะลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(2) ส.ส.อาจตั้งกระทู้ถามรัฐบาลด้วยวาจา โดยมีหรือไม่มีการอภิปรายได้

(ก) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่มีการอภิปรายนั้น จะเริ่มด้วยการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การสอบถามเพิ่มเติมโดยผู้ตั้งกระทู้และการตอบชี้แจงเพิ่มเติมโดยรัฐมนตรีดังกล่าว

(ข) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยมีการอภิปรายนั้น จะมีการอภิปรายโดย ส.ส.อื่นซึ่งได้ลงชื่อขออภิปรายไว้ภายหลังการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว

(3) สภาฯจะจัดการประชุมไว้สัปดาห์ละ 1 นัดสำหรับการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา

ในตอนบ่ายของวันพุธ รัฐมนตรีทุกคนจะเข้าร่วมประชุมสภาฯ เพื่อตอบกระทู้ถามด้วยวาจาที่เป็นเรื่องด่วนและเป็นที่สนใจของสาธารณชน โดยกลุ่มการเมืองต่าง ๆ จะสลับกันอภิปรายจนกว่าจะหมดเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการนี้

(4) ในทุกบ่ายวันพฤหัสบดีของสมัยประชุมที่เปิดในเดือนเมษายน รัฐมนตรีคนหนึ่งต้องตอบคำถามของผู้แทนกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เพียงคนเดียวเป็นเวลา 1 ชั่วโมง

4.2 <u>การแถลงของรัฐบาล</u>

รัฐบาลอาจขอแถลงข้อมูลที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ให้สภาฯทราบได้ โดยอาจให้มีหรือไม่มีการอภิปรายภายหลังการแถลงก็ได้

4.3 <u>บทบาทของคณะกรรมาธิการ</u>

(1) คณะกรรมาธิการสามัญอาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้โดยการเชิญรัฐมนตรีมาชี้แจงหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นศึกษาหาข้อมูล

(2) สภาฯอาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นตรวจสอบการบริหารงานทางการบริหาร ทางการคลังหรือทางเทคนิคของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ และอาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ได้ เว้นแต่ในเรื่องนั้นได้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว

คณะกรรมาธิการวิสามัญเหล่านี้มีวาระการทำงานได้ไม่เกิน 6 เดือน

(3) คณะกรรมการสามัญจะติดตามสอดส่องการบังคับใช้กฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้ว ทั้งในด้านของการประกาศใช้บังคับกฎหมาย การออกกฎหมายอนุบัญญัติ และการประเมินผลดีผลเสียของกฎหมายดังกล่าวด้วย

4.4 การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณ

(1) วิธีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณฯกระทำโดยคณะกรรมาธิการการคลัง โดยคณะกรรมาธิการคณะอื่นเป็นผู้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของตน

(3) การอภิปรายเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในที่ประชุมสภาฯ เปิดโอกาสให้ ส.ส.ได้ซักถามรัฐมนตรีแต่ละคนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในแง่มุมต่าง ๆ การอภิปรายนี้จะใช้เวลาส่วนใหญ่ของสมัยประชุมประจำฤดูใบไม้ร่วง โดยสภาฯ มีเวลา 40 วันสำหรับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ส่วนวุฒิสภามีเวลา 20 วัน

(4) เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณแล้ว คณะกรรมาธิการการคลังของสภาฯจะติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลด้วย

4.5 การผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล

(1) นายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาฯไว้กับการแถลงนโยบายของรัฐบาล

(2) เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้ว จะต้องมีการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อนโยบายของรัฐบาล

ถ้าสภาฯลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐบาลต้องลาออก

4.6 การยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

(1) ส.ส.อาจยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้โดยเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของ ส.ส.ทั้งหมด

(2) การลงมติให้กระทำโดยเปิดเผยภายหลัง 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้ยื่นมติดังกล่าว การนับคะแนนให้นับเฉพาะคะแนนที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีจำนวนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของ ส.ส.ทั้งหมด

ระบบการเมือง-การปกครองของประเทศเบลเยี่ยม*

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประเทศเบลเยี่ยม

ประเทศเบลเยี่ยมเป็นราชอาณาจักรซึ่งตั้งอยู่ในทวีปยุโรป มีอาณาเขตด้านใต้ติดกับประเทศฝรั่งเศส ด้านตะวันออกติดกับประเทศลักเซ็มเบอร์กและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ด้านเหนือติดกับประเทศเนเธอร์แลนด์ และด้านตะวันตกติดกับทะเลเหนือ ประเทศเบลเยี่ยมมีพื้นที่ประมาณ 30,507 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 10 ล้านคน

เอกลักษณ์ประการหนึ่งของประเทศเบลเยี่ยมก็คือ การมีประชากรซึ่งมีเชื้อสายและพูดภาษาที่แตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ประชากรทางตอนเหนือของประเทศพูดภาษาเฟลมมิช(Flemish) (คล้ายภาษาของเนเธอร์แลนด์) ประชากรทางตอนใต้ของประเทศพูดภาษาฝรั่งเศส ประเทศเบลเยี่ยมจึงใช้ภาษาทั้งสองเป็นภาษาราชการ นอกจากนี้ ประเทศเบลเยี่ยมยังมีประชากรส่วนหนึ่งซึ่งพูดภาษาเยอรมัน

2. ระบบการเมืองของประเทศเบลเยี่ยม

ประเทศเบลเยี่ยมเป็นราชอาณาจักรอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ

ระบบการเมืองของเบลเยี่ยมเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมีสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

---

*แปลสรุปและเรียบเรียงจากเอกสารประกอบการค่าบรรยายของ Mr.Christian Lambotte โดยนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3. ระบบการปกครองของประเทศเบลเยี่ยม

แต่เดิมประเทศเบลเยี่ยมเป็นรัฐเดี่ยว แต่ในปัจจุบันประเทศเบลเยี่ยมได้กลายสภาพไปเป็นสหพันธ์รัฐแล้ว เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ โอนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เคยเป็นของ "รัฐบาลกลาง" ไปให้แก่ "องค์กรผู้รับการกระจายอำนาจ" ซึ่งได้แก่ "ประชาคม (Communautés)" และ "แคว้น (Régions)"ดังต่อไปนี้

(1) "ประชาคมที่พูดภาษาเฟลมมิช (la Communauté Flamande)"

(2) "ประชาคมที่พูดภาษาฝรั่งเศส (la Communauté Française)"

(3) "ประชาคมที่พูดภาษาเยอรมัน (la Communauté de langue allemande)"

(4) "แคว้นที่พูดภาษาเฟลมมิช (la Region Flamande)"

(5) "แคว้นที่พูดภาษาฝรั่งเศส (la Région wallonne)"

(6) "แคว้นของกรุงบรัสเซลส์นครหลวง (la Région de Bruxelles-Capitale)"

3.1 การแบ่งเขตอำนาจกันระหว่าง "แคว้น" และ "ประชาคม" ดังกล่าว

3.1.1 เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของ "แคว้น"

(1) การวางผังเมืองและชนบท (Town and Country Planning)

(2) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(3) การจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

(4) นโยบายการควบคุมดูแลการใช้น้ำ

(5) เศรษฐกิจและการพาณิชย์

(6) นโยบายการพลังงาน

(7) นโยบายด้านแรงงาน

(8) การโยธาธิการและการคมนาคม

3.1.2 เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของ "ประชาคม"

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา

แต่ละ "ประชาคม" มีอำนาจจัดระบบการศึกษาของตนเองได้ทั้งหมด ยกเว้นใน 3 เรื่องดังต่อไปนี้ยังอยู่ในอำนาจของ "รัฐบาลกลาง"

(ก) กำหนดการเปิดและปิดภาคการศึกษา

(ข) มาตรฐานขั้นต่ำทางวิชาการในการให้ประกาศนียบัตรหรือปริญญา

(ค) อัตราค่าเล่าเรียน

(2) เรื่องที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม

(ก) การอนุรักษ์และส่งเสริมภาษาของประชาคม

(ข) วิทยุโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์

(ค) การท่องเที่ยว

ฯลฯ

(3) เรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประชาชน

(ก) การสาธารณสุข

(ข) การสวัสดิการสังคม

ฯลฯ

3.2 การจัดองค์กรของ "แคว้น" และ "ประชาคม"

แต่ละ "แคว้น" และแต่ละ "ประชาคม" ต่างก็มีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง

3.2.1 รัฐสภาของ "แคว้น และ "ประชาคม"

รัฐสภาของ "แคว้น" และ "ประชาคม" เรียกชื่อว่า "สภา (le Conseil)"

รัฐสภาของ "แคว้น" และ "ประชาคม" ต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รัฐสภาของบาง "แคว้น" และบาง "ประชาคม" จะมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาบางคนจะทำหน้าที่เป็นทั้งสมาชิกรัฐสภาของประเทศและสมาชิกรัฐสภาของ "แคว้น" และ "ประชาคม" ที่ตนเกี่ยวข้องด้วย

รัฐสภาของ "แคว้น" และ "ประชาคม" มีอำนาจออกกฎหมายในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และสามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศได้ในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

3.2.2 รัฐบาลของ "แคว้น" และ "ประชาคม"

รัฐบาลของ "แคว้น" และ "ประชาคม" เรียกชื่อว่า "ฝ่ายบริหาร (l'Executif)"

รัฐบาลดังกล่าวจะได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาของ "แคว้น" และ "ประชาคม"

สมาชิกของรัฐบาลดังกล่าวจะเป็นผู้เลือกหัวหน้ารัฐบาลของตน

3.3 การประสานงานกันระหว่างของรัฐบาลกลาง "ประชาคม" และ "แคว้น"

กฎหมายกำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลาง "ประชาคม" และ "แคว้น" ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เกินเขตพื้นที่ของ "แคว้น" เช่น การสร้างถนน การเดินรถโดยสารประจำทาง

กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลการประสานงานกันดังกล่าวด้วย

3.3.1 "คณะกรรมการประสานงาน (le Comité de concertation)"

"คณะกรรมการประสานงาน" เป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง กับผู้แทนของรัฐบาลของ "ประชาคม" และผู้แทนของรัฐบาลของ "แคว้น" ต่าง ๆ

"คณะกรรมการประสานงาน" มีหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกลาง "ประชาคม" และ "แคว้น" ต่าง ๆ

3.3.2 สภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีหน้าที่ทั้งในการป้องกันและในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งทางด้านเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง "ประชาคม" และ "แคว้น" ต่าง ๆ

(1) หน้าที่ในเชิงป้องกัน

สภาแห่งรัฐ ("ฝ่ายร่างกฎหมาย") มีหน้าที่ในการป้องกันปัญหาข้อพิพาททางเขตอำนาจระหว่างองค์กรดังกล่าว โดยการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาลกลาง ร่างกฎหมายของ "ประชาคม" หรือร่างกฎหมายของ "แคว้น" ว่าจะเกินขอบอำนาจขององค์กรดังกล่าวหรือไม่

ถ้าสภาแห่งรัฐเห็นว่าร่างกฎหมายขององค์กรใดเกินขอบอำนาจขององค์กรนั้น สภาแห่งรัฐจะส่งเรื่องนั้นให้ "คณะกรรมการประสานงาน" พิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่าจะให้แก้ไขร่างกฎหมายนั้นอย่างไร

(2) หน้าที่ในเชิงแก้ไข

ในกรณีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของ "แคว้น" หนึ่ง "แคว้น" ใดเห็นว่ากฎหมาย(ลำดับรอง)ที่ออกโดยรัฐบาลของ "แคว้น" อื่นหรือโดยรัฐบาลกลางเกินขอบอำนาจขององค์กรนั้น รัฐบาลนั้นอาจยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐให้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนกฎหมายดังกล่าวได้

3.3.3 "ศาลรัฐธรรมนูญ (la Cour d' arbitrage)"

คณะรัฐมนตรี รัฐบาลของ "ประชาคม" รัฐบาลของ "แคว้น" ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ อาจร้องขอต่อ "ศาลรัฐธรรมนูญ" ให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งการแบ่งเขตอำนาจกันระหว่างรัฐบาลกลาง "ประชาคม" และ "แคว้น" ด้วย

4. ข้อสังเกตเกี่ยวกับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมาย

ในระบบกฎหมายของเบลเยี่ยม ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของ "ประชาคม" หรือ "แคว้น" พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลาง กฎหมายที่ออกโดย "ประชาคม" และกฎหมายที่ออกโดย "แคว้น" จะมีศักดิ์หรือลำดับชั้นเท่าเทียมกัน

1. ความเป็นมาของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม

ประเทศเบลเยี่ยมเคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสระหว่าง ค.ศ. 1795 (พ.ศ. 2338) ถึง ค.ศ. 1815 (พ.ศ. 2358) และต่อมาก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ระหว่าง ค.ศ. 1815 (พ.ศ. 2358) ถึง ค.ศ. 1830 (พ.ศ. 2373) ซึ่งประเทศทั้งสองต่างก็มีสถาบันที่เรียกว่า "สภาแห่งรัฐ (Council of State)"

ต่อมาเมื่อประเทศเบลเยี่ยมสามารถแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ในปี ค.ศ. 1830 (พ.ศ. 2373) นักการเมืองของเบลเยี่ยมส่วนใหญ่ในขณะนั้นเกิดปฏิกิริยาต่อต้านสถาบันต่าง ๆ ของประเทศดังกล่าวทั้งสองและมีแนวความคิดว่าควรจะให้ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมของอังกฤษ รัฐสภาของเบลเยี่ยมจึงมิได้จัดตั้งสถาบันแบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ขึ้นมาโดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท แต่ศาลยุติธรรมของเบลเยี่ยมได้จำกัดเขตอำนาจของตนเองโดยถือว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนในหลายกรณีด้วยกัน เป็นเหตุให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง ผู้แทนราษฎรบางคนจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นกรณีพิเศษบ้าง บางคนก็เสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันแบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสขึ้นบ้าง แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ยังไม่บรรลุผล

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) รัฐบาลและรัฐสภาของเบลเยี่ยมต่างเห็นพ้องต้องกันว่ากรณีมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นในประเทศเบลเยี่ยมโดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองแบบเดียวกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นในปีดังกล่าว ซึ่งหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมอีกหลายครั้ง

2. โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยม

2.1 ระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยม

(1) ระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยมมีคุณลักษณะ 2 ประการคือ

(ก) เป็นระบบสภาแห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นระบบที่ให้สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(ข) ระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยมยังไม่ค่อยพัฒนาและมีเอกภาพมากนัก

(2) สำหรับคดีปกครองโดยทั่วไป (ที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น)นั้น ระบบศาลปกครองของเบลเยี่ยมเป็นระบบศาลชั้นเดียว กล่าวคือ สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าว

ส่วนคดีปกครองเฉพาะเรื่อง(ที่มีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง)นั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่องอาจถูกอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้ โดยมีหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นที่แตกต่างกันสำหรับคดีปกครองเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง

2.2 <u>โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม</u>

(1) สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมประกอบด้วย

(ก) สภาแห่งรัฐ(โดยแท้)

(ข) องค์กรบริวารของสภาแห่งรัฐ ซึ่งได้แก่ "สำนักงานจ่าศาล" "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" และ "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง"

(2) สภาแห่งรัฐประกอบด้วยประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน หัวหน้าคณะ 8 คน และสมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) อีก 20 คน รวมทั้งหมด 40 คน

สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

(ก) "ฝ่ายร่างกฎหมาย" (Section de Legislation) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล

(ข) "ฝ่ายที่ปรึกษาและพิจารณาคดี" (Section d'Administration) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย

(3) "สำนักงานจ่าศาล" (le Greffe) ประกอบด้วยจ่าศาล 1 คน และผู้ช่วยจ่าศาลอีก 8 คน ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้แก่สภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดี

(4) "สำนักงานข้อมูลทางกฎหมาย" (le Bureau de Coordination) ประกอบด้วยหัวหน้าสำนักงาน 2 คน (พูดภาษาฝรั่งเศส 1 คน และพูดภาษาดัทช์ 1 คน) และเจ้าหน้าที่อีก 8 คน รวมทั้งหมด 10 คน ทำหน้าที่รวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ และแก้ไขให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวบรวมและจัดทำย่อคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ และจัดทำบันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ

(5) "สำนักงานพนักงานคดีปกครอง" (l'Auditorat) ประกอบด้วยหัวหน้าสำนักงาน 1 คน รองหัวหน้าสำนักงาน 1 คน พนักงานคดีปกครองอาวุโส 8 คน และพนักงานคดีปกครอง 40 คน รวมทั้งหมด 50 คน ทำหน้าที่เตรียมเรื่องและเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อสภาแห่งรัฐทั้งในเรื่องที่เป็นร่างกฎหมาย การขอคำปรึกษา หรือการพิจารณาคดีปกครอง[1]

2.3 <u>อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยม</u>

(1) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองเฉพาะเรื่อง) ในฐานะศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย

(2) พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

(3) พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล

(4) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3. <u>คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองของเบลเยี่ยม</u>

(1) สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองของเบลเยี่ยมมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ส่วนคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(2) สภาแห่งรัฐของเบลเยี่ยมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายโดยไม่มีศาลปกครองชั้นต้น

---

[1] โปรดดูเอกสารหมายเลข 12

4. คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองของเบลเยี่ยม

องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองของเบลเยี่ยมคือสภาแห่งรัฐโดยมีสำนักงานพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของสภาแห่งรัฐด้วย

1. คุณสมบัติและการแต่งตั้งพนักงานคดีปกครอง

(1) ผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง (Auditeurs adjonts) แต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกจากผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย

(ข) มีอายุครบ 27 ปีบริบูรณ์

(ค) มีประสบการณ์ในการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว[1] อย่างน้อย 3 ปี

(2) พนักงานคดีปกครอง (Auditeurs) แต่งตั้งจากผู้ช่วยพนักงานคดีปกครอง

2. คุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

(1) สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseillers d'Etat) จะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสภาแห่งรัฐและจากบัญชีรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(2) ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุอย่างน้อย 37 ปี

(ข) ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมาย

(ค) มีประสบการณ์ในการทำงานที่เป็นประโยชน์อย่างน้อย 10 ปี

---

[1] เช่น เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ทนายความ ข้าราชการพลเรือน หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย

(3) ผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นจะต้องแสดงความจำนงที่จะได้รับการพิจารณาเสนอชื่อโดยแจ้งความจำนงให้ประธานสภาแห่งรัฐและสมาชิกอื่นทราบ จากนั้นสมาชิกของสภาแห่งรัฐจะลงมติโดยวิธีลับ โดยสภาแห่งรัฐจะต้องเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัคร 3 คน ไปให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณา สภาดังกล่าวจะเสนอบัญชีรายชื่อของผู้สมัครที่สภาได้คัดเลือกไว้แล้ว

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯต่อพระมหากษัตริย์เพื่อพิจารณาคัดเลือก

(5) ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ

(6) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธาน รองประธาน และหัวหน้าคณะในสภาแห่งรัฐนั้น สมาชิกสภาแห่งรัฐจะเลือกตั้งกันเอง

5. วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ

วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 ขั้นคือ วิธีพิจารณาในขั้นการสอบสวนและสรุปสำนวน และวิธีพิจารณาในขั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

5.1 วิธีพิจารณาคดีในขั้นกรณีการสอบสวนและสรุปสำนวน

(1) เมื่อ "สำนักงานจ่าศาล" ได้รับคำฟ้องแล้ว จะเสนอเรื่องให้ประธานสภาแห่งรัฐพิจารณา ซึ่งประธานสภาแห่งรัฐจะส่งเรื่องให้คณะหนึ่งคณะใดในสภาแห่งรัฐเป็นเจ้าของเรื่องและจะส่งสำเนาคำฟ้องให้ "หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" เพื่อดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวนต่อไป

(2) เมื่อได้รับสำเนาคำฟ้องแล้ว "หัวหน้าพนักงานคดีปกครอง" จะมอบหมายให้ "พนักงานคดีปกครอง" คนหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวนของคดีนั้นต่อไป โดย "พนักงานคดีปกครอง" จะกำกับดูแล "สำนักงานจ่าศาล" ให้ตรวจสอบคำฟ้องว่าครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ แล้วจัดให้มีการส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบันทึกโต้ตอบ

เมื่อคู่ความจัดทำบันทึกโต้ตอบกันครบขั้นตอนแล้ว จ่าศาลจะเสนอแฟ้มสำนวนให้ "พนักงานคดีปกครอง" จัดทำบันทึกสรุปสำนวนต่อไป

(3) เมื่อได้รับแฟ้มสำนวนแล้ว "พนักงานคดีปกครอง" จะพิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานเพียงพอหรือไม่ โดยอาจจะขอให้คู่ความชี้แจงข้อเท็จจริงหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมอีกได้ เมื่อเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว "พนักงานคดีปกครอง" ก็จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนโดยจะสรุปและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง อ้างตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความ ประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องวินิจฉัยและเสนอความเห็นในแต่ละประเด็นตามแนวที่สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยไว้ในประเด็นนั้น ๆ แล้วเสนอบันทึกสรุปสำนวนนั้นให้คณะเจ้าของเรื่องของสภาแห่งรัฐพิจารณาต่อไป

(4) เมื่อคณะเจ้าของเรื่องพิจารณาบันทึกสรุปสำนวนแล้ว หากเห็นว่ามีข้อเท็จจริงสมบูรณ์แล้ว ก็จะส่งบันทึกสรุปสำนวนและแฟ้มสำนวนให้ "สำนักงานจ่าศาล" เพื่อจัดส่งสำเนาบันทึกสรุปสำนวนให้คู่ความทราบ ซึ่งคู่ความมีสิทธิจัดทำ "บันทึกสรุปความเห็นเป็นครั้งสุดท้าย (les derniers memoires)" เพื่อชี้แจงตอบบันทึกสรุปสำนวนได้ แต่จะยกประเด็นใหม่ขึ้นมาอีกไม่ได้

แต่ถ้าคณะเจ้าของเรื่องเห็นว่าจำเป็นต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็จะมอบให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งในคณะนั้นหรือมอบให้ "พนักงานคดีปกครอง" ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แล้วจัดทำบันทึกสรุปสำนวนใหม่

5.2 <u>วิธีพิจารณาในขั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี</u>

ในระหว่าง ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ถึง ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) บทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" สิ้นสุดแต่เพียงการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเท่านั้น

ต่อมามีความเห็นกันว่าเมื่อ "พนักงานคดีปกครอง" ได้เสนอความเห็นเบื้องต้นไว้ในบันทึกสรุปสำนวนแล้ว คู่ความก็มีโอกาสทำ "บันทึกสรุปความเห็นเป็นครั้งสุดท้าย" ชี้แจงตอบบันทึกสรุปสำนวน อีกทั้งในวันนัดพิจารณา คู่ความก็ยังมีสิทธิแถลงสรุปความเห็นของตนต่อสภาแห่งรัฐอีก จึงควรกำหนดให้ "พนักงานคดีปกครอง" ได้แถลงสรุปคดีอีกครั้งหนึ่งก่อนที่สภาแห่งรัฐจะประชุมปรึกษากันเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) กำหนดให้ "พนักงานคดีปกครอง" ทำหน้าที่แถลงสรุปคดีหลังจากที่คู่ความได้แถลงสรุปความเห็นของตนแล้ว

ในการแถลงสรุปคดีนั้น "พนักงานคดีปกครอง" จะเสนอความเห็นของตน โดยอิสระว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุด ซึ่งจะต่างจากการเสนอความเห็นของ "พนักงานคดีปกครอง" ในบันทึกสรุปสำนวน ซึ่งจะถือตามแนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมาของสภาแห่งรัฐ มิใช่ความเห็นส่วนตัวของ "พนักงานคดีปกครอง" ดังเช่นในการแถลงสรุปคดี

เมื่อ "พนักงานคดีปกครอง" ได้แถลงสรุปคดีเสร็จแล้ว คู่ความจะแถลงอะไรเพิ่มเติมอีกไม่ได้ โดยคณะเจ้าของเรื่องของสภาแห่งรัฐประชุมปรึกษากันว่าจะวินิจฉัยคดีนั้นตามที่ "พนักงานคดีปกครอง" เสนอความเห็นไว้หรือไม่โดยกฎหมายบังคับว่าคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐจะต้องระบุด้วยว่าสภาแห่งรัฐวินิจฉัยตามความเห็นของ "พนักงานคดีปกครอง" หรือไม่

กรณีจะเห็นได้ว่าบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของเบลเยี่ยมนั้นเป็นการผสมผสานกันระหว่างบทบาทของ "เลขานุการเจ้าของสำนวน" และบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส [1]

---

[1] รายละเอียดโปรดดูบทความของชาญชัย แสวงศักดิ์ "ความเป็นมาและบทบาทของ"พนักงานคดีปกครอง"ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย" ใน "วารสารกฎหมายปกครอง" ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เล่ม 7 ตอน 2 สิงหาคม 2531 หน้า 303-413

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

กฎหมายเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

INTERNATIONAL ASSOCIATION
OF SUPREME ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 11

FRANCE

THE CONSEIL D'ETAT

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 11

FRANCE

THE CONSEIL D'ETAT

THE FRENCH VERSION OF THE DOCUMENTS IS PUBLISHED IN No 3 OF THE SERIES.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

I. ORDER No. 45-1708 of 31 July 1945 concerning the Conseil d'Etat (Official Gazette of 1 August 1945, Amendment. Official Gazette of 10 August and 6 September 1945)

The Provisional Government of the French Republic,
Following the report of the Keeper of the Seals, Minister of Justice,
CONSIDERING the Order of 3 June 1943 establishing the French Committee for National Liberation, together with the Orders of 3 June and 4 September 1944;
CONSIDERING the Order of 31 July 1945 transferring the powers of the legal committee of the Conseil d'Etat;
CONSIDERING the Order of 31 July 1945 abolishing certain posts and creating certain other posts in the Conseil d'Etat,
Having heard the opinion of the Conseil d'Etat,
ORDERS:

Article 1. — The Conseil d'Etat falls under the authority of the President of the Provisional Government of the French Republic in his capacity as President of the Council of Ministers.

TITLE I

COMPOSITION OF THE CONSEIL D'ETAT SERVICE REGULATIONS OF ITS MEMBERS

Article 2. — The Conseil d'Etat is comprised of(1):
1° A Vice-President;
2° Five Presidents of Sections;
3° Forty-two Conseillers d'Etat in Ordinary;

(1) Translator's Note: Master of Requests in the sense of an administrator of the Law. Auditeur - lowest grade of civil servant in the Conseil d'Etat; the translation of the title does not imply accounting expertise.

4° Twelve Conseillers d'Etat Extraordinary;
5° Forty-five Maîtres des Requêtes (Masters of Requests) (remainder repealed by Decree No. 63-766 of 30 July 1963);
6° Forty-four Auditeurs (Auditors) - twenty being Auditors 1st Class en twenty-four Auditors 2nd Class.

Articles 3 & 4. — (Repealed by Decree No. 63-766 or 30 July 1963).

Article 5. — The Vice-President of the Conseil d'Etat shall be appointed by Order in council of the Council of Ministers on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice. He shall be chosen from among the Presidents of Sections or Conseillers d'Etat in Ordinary.

Article 6. — The Presidents of Sections shall be appointed by Order in council of the Council of Ministers on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice, and shall be chosen from among the Conseillers d'Etat in Ordinary.

Article 7. — The Conseillers d'Etat in Ordinary shall be appointed by Order in council of the Council of Ministers on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice.

(Paragraph 2 repealed by Decree No. 63-767 of 30 July 1963).

At least two thirds of the vacancies for the office of Conseiller d'Etat shall be reserved for the Maîtres des Requêtes.

Nominations from among the Maîtres des Requêtes shall be freely made from a list of three names prepared by the Vice-President of the Conseil d'Etat deciding together with the Presidents of Sections.

Article 8. — The Conseillers d'Etat Extraordinary shall be appointed by Order in council of the Council of Ministers on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice, and shall be chosen from amongst persons with outstanding qualifications in the various areas of national life.

No Conseiller d'Etat Extraordinary shall be a serving Member of Parliament.

(Paragraph 3 repealed by Decree No. 63-766 of 30 July 1963).

They sit as members of the General Assembly.

They may be called upon, by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat deciding with the Presidents of Sections, to take part either in the sessions of the Standing Committee provided in article 25, or in the work of the administrative sections or committees.

Article 9. — (Decree No. 63-766 of 30 July 1963). The Maîtres des Requêtes shall be appointed by Order in council on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice. The Vice-President of the

Conseil d'Etat deciding with the Presidents of Sections shall present submissions for the appointment of serving Auditeurs 1st Class for appointment to the office of Maître des Requêtes.
At least three fourths of the vacancies for the office of Maîtres des Requêtes shall be reserved for the Auditeurs 1st Class.
No person who is not a serving Auditeur 1st Class shall be qualified to be appointed to the office of Maître des Requêtes unless he is thirty years old with an established record of ten years' public service, both civil and military.
Article 10. — Auditeurs 1st Class are chosen from the ranks of serving Auditeurs 2nd Class. They are appointed by Order in council on a proposal from the Keeper of the Seals, Minister of Justice. The Vice-President of the Conseil d'Etat deciding with the Presidents of Sections shall present submissions for their appointment.
Article 11. — Where, two years following his appointment to the Conseil d'Etat, an Auditeur 2nd Class is found not to have the aptitudes necessary to his functions within the Conseil, the Vice-President of the Conseil d'Etat, deciding with the Presidents of Sections, shall notify the fact to the President of the Provisional Government with a view to appointing that Auditor to a different administrative office, after taking the opinion of the Keeper of the Seals, Minister of Justice, in the conditions determined by administrative regulations.
Articles 12 to 15. — (Repealed by Decree No. 63-767 of 30 July 1963)
Article 16. — (Paragraphs 1 and 2 repealed by Decree No. 63-767 of 30 July 1963) Conseillers d'Etat Extraordinary may be granted, in addition to any salary as members of the Conseil d'Etat, an allowance for services actually executed within the Conseil. The arrangements for paying such remuneration shall be set out in administrative regulations (see Decree No. 66-535 of 20 July 1966).
Article 17. — (Repealed by Decree No. 63-767 of 30 July 1963)
Article 18. — (Paragraph 1 repealed by Law No. 75-1280 of 30 December 1975) Before reaching the ages set out above, neither the Vice-President, Presidents of Sections nor Conseillers d'Etat shall be compulsorily retired save by Order in council of the Council of Ministers on a proposal from the Keeper of the Seals; the other members of the Conseil shall not be so retired save by Order in council issued in the conditions provided in paragraph 2 of the preceding article.
Article 19. — (Repealed by Decree No. 63-767 of 30 July 1963).

Article 20. — The service grades and service regulations for officials in the offices of the Conseil d'Etat and the officials of its departments and divisions shall be fixed by administrative regulation. Officials and staff of the offices of the Conseil shall be appointed by the Vice-President of the Conseil d'Etat on a proposal of the General Secretary.
Provided always that the Secretary of the Section du Contentieux (Judicial Section) shall be appointed by order of the President of the Provisional Government on a proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice, on the submission of the Vice-President and Presidents of Sections. His appointment shall be revoked in the same manner.

TITLE II.

THE ADMINISTRATIVE AND LEGISLATIVE POWERS OF THE CONSEIL D'ETAT

Article 21. — The Conseil d'Etat shall take part in the drafting of Laws(2) and Orders as provided by the Order of 31 July 1945.
The President of the Provisional Government shall place before it Bills drawn up by Ministers; is shall pronounce its opinion on these Bills and propose such amendments to their wording as it deems necessary. It shall prepare and draft such instruments as may be required of it.
The Vice-President may, at the request of a Minister, appoint a member of the Conseil d'Etat to assist his department in the drafting of a given proposed Order.
Article 22. — The Conseil d'Etat shall in all cases be consulted on decrees having the force of legislation which the Government may subsequently be empowered tot promulgate, together with all administrative regulations and administrative regulations having the force of a Decree.
The provisions of the final paragraph of the preceding article may be applied to the drafting of such instruments.
Article 23. — The Conseil d'Etat shall advice on other draft Decrees and, in general, on all matters in which it is given power to act by statute or regulation, or which are submitted to it by the Government.

(2) Translator's Note: In the sense of legislation

It may, in particular, be consulted by Ministers over difficulties arising with regard to matters of administration.

The Conseil d'Etat has the permanent task of reviewing the actions of administrative jurisdictions both within France and in its Overseas Territories. Those duties are exercised under the authority of the Vice-President of the Conseil d'Etat by a Conseiller assisted by two other members of the Conseil d'Etat.

The Vice-President of the Conseil d'Etat may, at the request of the President of the Provisional Government or a Minister, assign a member of the Conseil d'Etat to carry out an investigation either in France or the Overseas Territories.

Article 24. — The Conseil d'Etat, acting proprio motu, may draw the attention of the autorities to reforms of a legislative, regulatory or administrative character which, in its opinion, are required in the public interest.

Articles 25 to 31. — (Repealed by Decree No. 63-766 of 30 July1963).

TITLE III.

THE CONTENTIOUS JURISDICTION OF THE CONSEIL D'ETAT

Article 32. — The Conseil d'Etat has jurisdiction over contentious legal business, being the court of common law in administrative matters; it is the court of final appeal in applications for the annulment of the acts of various administrative authorities on the grounds of excess of power; it is the court of appeal against decisions made by administrative jurisdictions of first instance; it hears appeals against the legality of decisions taken by administrative jurisdictions from which no ordinary appeal lies ("cassation"). (3)

(3) Translator's Note: The application is to have the decision quashed (cf. certiorari in the UK).

CHAPTER I. — ORGANISATION

Article 33. — (Repealed by Decree No. 63-766 of 30 July 1963).
Article 34. — (Repealed by Decree No. 63-766 of 30 July 1963 and Decree No. 84-818 of 29 August 1984).
Articles 35 to 37. — (Repealed by Decree No. 63-766 of 30 July 1963).
Article 38. — When sitting to hear cases remitted to it, the Section du Contentieux (Judicial Section) shall comprise:
1°) the President of the Section;
2°) the Presidents of the Divisions;
3°) The two Conseillers of the division on whose report the case is being heard. Where the President of the Section is prevented from attending, the court shall be presided over by the most senior Divisional President present. Where any Divisional President is absent of prevented from attending, his place shall be taken by one of the Conseillers d'Etat from that Division.

The Maître des Requêtes or the Auditeur-Rapporteur shall take part and have a vote in the deliberations.
Decisions of the Judicial Section shall be valid only where not less than five of its members with a right to vote are sitting.
Paragraphs 3, 6 and 7 of article 36 are applicable to the Section.
Article 39. — The plenary session of the Judicial Section shall comprise:
1°) the Vice-President of the Conseil d'Etat;
2°) the Section and Divisional Presidents of the Judicial Section;
3°) four Conseillers d'Etat elected annually by the general assembly of the Conseil d'Etat from among those assigned to the administrative sections, one being chosen from each section. Four alternates shall also be elected in the same manner.

Where the Vice-President of the Conseil d'Etat is prevented from attending, the plenary session shall be presided over by the President of the Judicial Section or, failing him, by the most senior Divisional President present at the session.
The Maître des Requêtes or the Auditeur-Rapporteur shall take part and have a vote in the deliberations.
Decisions of the plenary session of the Judicial Section shall be valid only where not less than nine of its members with a right to vote are present.

Paragraphs 6 and 7 of article 36 are applicable to the plenary session.

CHAPTER II. — PROCEDURE

SECTION I. — Commencement of Proceedings by Petition

Article 40. — The petition filed by the parties or the notice of appeal filed by a Minister shall give a summary statement of the facts, the legal grounds on which relief is sought, the nature of the relief sought, the names and addresses of the parties, and be accompanied by the decision being challenged or, in the circumstances envisaged in article 51 of this Order, by the document evidencing the date upon which the complaint was lodged.

Article 41. — The petition filed by the parties shall be signed by a lawyer with right of audience before the Conseil d'Etat.

The signature of the lawyer at the foot of the petition, for either the petitioner or respondent, shall be deemed to signify that party's representation by, and election of domicile with, such lawyer.

Article 42. — Where the requirements to act by a lawyer is dispensed with by any particular legislation and, in particular, for matters covered by article 45 of this Order, the petition shall be signed by the interested party or his representative ad litem.

Article 43. — Requests for entry of appeals, where not introduced by a lawyer with right of audience before the Conseil d'Etat, shall be signed by the Minister concerned or by the administrative official empowered for the purpose.

SECTION II. — Stamp Duty and Registration Fee on Petitions

Article 44. — Stamp duty, registration fees and court office fees shall be chargeable on all petitions to the Conseil d'Etat, save as otherwise provided in articles 45 and 46 hereof.

Subject as provided above, written statements of case in support of a petition shall be subject to stamp duty and court office fees.

All documents produced on behalf of the parties shall also be executed on stamped paper where the parties are required to act by a lawyer with right of audience before the Conseil d'Etat. With the exception of documents of process, they shall not be subject to registration fees.

Provided always that neither documents produced before the Conseil d'Etat which, by their character, are subject to registration within a fixed time, nor those which, when used elsewhere than before the Conseil d'Etat, would attract such charges, shall not be exempted from the payments of such fees and duties.

Article 45. — The following documents shall be admitted to proceedings and judgement without the charging of fees other than stamp duty :

1° Appeals for excess of power against the acts of various administrative agencies ;

2° Petitions against the awarding or withholding of a pension or similar payment ;

3° (Decree No. 53-934 of 30 September 1953). Petitions for the review of decisions made by administrative courts and tribunals adjudicating in disputes over matters of the same kind as those mentioned under 1° and 2° in this article ;

4° Petitions to review decisions of the Conseil du Contentieux Administratif (Council of Contentious Administrative Business) in disputes concerning the appointment, promotion, discipline, salaries and pensions of permanent employees under the authority of the Ministry of Overseas France and, in general, all disputes concerning such employees in an individual capacity.

Article 46. — The exemptions from duty provided in article 44 conferred by particular legislation are maintained.

SECTION III. — Filing of Petitions

Article 47. — Appeals, petitions and, more generally, all the documents to be discovered by the parties, shall be filed with the Conseil d'Etat. They may be addressed free of duty to the President of the Judicial Section.

Petitions relating to breach of regulations, direct taxation and elections may be filed with the Préfecture (county Offices) or Sub-Prefecture for the district in which the petitioner resides or, in the colonies, with the Secretariat (court office) of the Conseil du Contentieux Administratif for the colony in which the petitioner resides.

For the purposes of serving notice, all petitions and statements of case shall be accompanied by copies on unstamped paper, certified by the

parties as true and correct; where the parties fail to produce such copies, the President of the Judicial Section shall direct them to do so. The formal statement of appeal required by articles 86 et seq. of the Decree of 5 August 1881 is hereby abolished.

SECTION IV. — Petitions to the Conseil d'Etat Not to have suspensory Effect

Article 48. — Save where expressly provided otherwise by statute, a petition to the Conseil d'Etat shall not stay the execution of any decision, save where so ordered by the Conseil d'Etat (Decree No. 63-766 of 30 July 1963).

SECTION V. — Time for Filing Petitions

Article 49. — Save where expressly provided otherwise by statute, no appeal or petition to the Conseil d'Etat to review the decision of any administrative agency or jurisdiction within its competence shall be entertained unless brought within two months; time shall run from the date upon which the decision challenged was published, or, where the decision is to be notified to, or served on, the party, time shall run from the date on which it was so notified or served.

Article 50. — In addition to the period provided in the preceding article, petitioners residing outside metropolitan France, Corsica and Algeria shall have the delay fixed in article 73 of the Code of Civil Procedure.

Applicants exercising the facility provided in article 47 (2) with regard to breach of regulations, elections and income tax shall not be entitled to the above-mentioned additional delay.

Article 51. — (Repealed by Law No. 56-557 of 7 June 1956).

SECTION VI. — Notice of Petitions and Appeals

Article 52. — Where it appears from the face of the petition or application originating proceedings that the outcome of the case is clear from the outset, the Division may decide that preparatory inquiried are not necessary and may forward the papers in the case directly to the

Commissaire du Gouvernement (Government Commissioner)(4) for entry on the cause list.

Article 53. — (Amended by Decree No. 84-818 of 29 August 1984) In all other cases the Section or Division, having regard to the statements made by the applicant or petitioner in the petition originating proceedings, shall fix the time for submission of written statements of case or written pleadings.

Articles 54 to 56. — (Repealed by Decree No. 75-791 of 26 August 1975).

Article 57. — Where several parties are jointed as defendants, some of whom have raised defences and others of whom have omitted to do so, a single decision shall be given binding on them all.

SECTION VII — Procedural Issues arising during the Preparatory Inquiry

§ 1. — Related Applications

Article 58. — (Amended by Decree No. 84-818 of 29 August 1984) Related applications shall be entered by a summary application filed with the Secretariat of the Conseil; the President of the Section or Division seised of the matter shall, where applicable, order that notice thereof be served on the party concerned to enter a defence or reply within such time as he may fix.

Article 59. — Related applications are jointed to the chief petition and will be considered together. Provided that where any interim or urgent measures are required, the Rapporteur shall report thereon at the next following sitting of the Division in order that the Conseil d'Etat shall take such steps as may be fitting.

§ 2. — Forgery

Article 60. — (Amended by Decree No. 84-818 of 29 August 1984) Where an allegation of forgery is raised against any document produced, the President of the Section or Division seised of the matter shall set a time for the party who has disclosed it to declare whether or not he intends to rely on it evidentially. Where the party fails to comply

(4) Translator's Note: Civil servant fulfilling the role of Advocate-General

with the order, or declares that he does not intend to rely on it, the document will be dismissed as evidence. Where the party declares his intention to rely on the document, the Conseil d'Etat shall take a decision on the opinion of the Section or Division, either by deferring a decision on the substantive issue until the issue of forgery has been resolved by the appropriate court, or by pronouncing a final judgement where the alleged forgery is not relevant to the decision.

§ 3. — Interventions

Article 61. — (Amended by Decree No. 84-818 of 29 August 1984). Third party intervention shall be made by separate application; the President of the Section of Division seised of the matter shall decide whether notice of the application shall be served on the parties to enable them to reply within the time set in the Order; provided always that the disposal of the main issue in which the preparatory inquiry has been completed shall not be delayed by such intervention.

§ 4. — Resumption of Proceedings and Appointment of a New Lawyer

Article 62. — In all cases in which final judgement has not been pronounced, proceedings will be stayed by notice of the death of any party thereto, or by the mere fact of the death, resignation, disbarring or dismissal of his lawyer. The proceedings shall remain in abeyance until the service of notice to resume proceedings or appoint a new lawyer.

Article 63. — The dismissal of his lawyer by one party is of no effect as against the other party where the deed of dismissal does not also appoint a new lawyer.

§ 5. — Disclaimer

Article 64. — Where any party seeks to disclaim any document executed or proceedings brought in his name elsewhere than before the Conseil d'Etat, and which may have a bearing on the outcome of the proceedings pending before the Conseil, notice of his request shall be served on the other parties. Where the President of the Section or Division seised of the matter is of the opinion that the disclaimer me-

rits further examination, it shall refer the preparatory inquiry and the judgement back for re-examination by the competent court for a decision theron within the time fixed; at the expiration of such time, the report on the main issue shall be set aside on presentation of the decision on disclaimer or failing a report thereon.

Article 65. — Where the disclaimer relates to documents executed or proceedings brought before the Conseil d'Etat, summary proceedings shall be taken against the lawyer within the period fixed by the President of the Division seised of the matter.

SECTION VIII. — Sittings

Article 66. — The sittings of the court shall be held in public with the exception of hearings in respect of scheduled taxes and income tax.

The provisions of article 88 et seq. of the Code of Civil Procedure on the conduct of hearings shall apply to the public hearings of the Assembly, Section and Divisions together, and of the Divisions.

Article 67. — Following the reading of the report, the lawyers for the parties shall present their oral arguments; an opinion on the issue is given in each case by a Maître des Requêtes, Government Commissioner, or by one of the Auditors, Assistant Commissioner.

SECTION IX. — Decisions of the Conseil d'Etat in Contentious Business

Article 68. — Alle decisions given shall be read out in open court, with the exception of those relating to petitions concerning scheduled taxes and income tax.

The decisions shall set out the names and addresses of the parties, their submissions, a consideration of the principal documents produced and the applicable law; they shall be signed by the President, Rapporteur and Secretary (Clerk to the Council) and entered in the records of the hearing. The names of those members taking part in the deliberations shall be mentioned.

Article 69. — The transcript of the hearing shall record that the requirements of articles 35, 36, 38, 39, 66 (1), 67 and 68 of this Order have been complied with.

Article 70. — The copy of decisions issued by the Secretary of the Judicial Section shall be indorsed with the following order for enforcement:

"The Republic hereby requires and orders the Minister of (insert the Ministry of Ministries to which the Order applies), insofar as concerns them, and all bailiffs, insofar as concerns the remedies of common law applicable to private individuals, to give force and effect to this decision."

Article 71. — Where a party is obliged to act by his lawyer in matters coming before the Conseil d'Etat, no decision of the Conseil d'Etat sitting in contentious matters shall be enforced against that party until notice thereof has been served on the lawyer by whom he acted.

SECTION X. — Applications to Set Aside Judgements by Default

Article 72. — Application may be made to set aside judgements of the Conseil d'Etat delivered by default. Such application shall not stay execution of the judgement, save where ordered otherwise. The application shall be entered within two months from the receipt of notice of judgement by default, after which time no application shall be admissible.

Article 73. — A decision to set aside a judgement of the Conseil d'Etat shall, where appropriate, restore the parties to their former positions. Notice of the decision granting the application shall be served within one week of the date thereof upon the lawyer of the other party in all cases in which the party was required to act by a lawyer.

Article 74. — An application by an unsuccessful party to set aside a judgement given after full argument on both sides with another party having common cause, will not be admissible.

SECTION XI. — Appeal against Decisions after a Full Hearing

§ 1. — Revision of Judgements

Article 75. — Lawyers to the Conseil d'Etat may not, subject to the imposition of a fine, and, for repeated violations, under penalty of suspension or disqualification or dismissal, seek to appeal against a judgement given after full argument on both sides, save in three cases: where it rests on forged documents; where judgement has been given

against a party following the other party's failure to disclose a document of decisive probative value in his custody or possession ; or where the provisions of articles 35, 36, 38, 39, 66 (1), 67 and 68 of this Order have not been complied with in reaching the decision.

Article 76. — The appeal shall be lodged within the same time and shall be subject to the same rules as an application to set aside a judgement by default.

Such appeal shall be made through a lawyer with the right of audience before the Conseil d'Etat, even where the decision challenged concerns an appeal in respect of which the party was not obliged to act by such a lawyer.

Article 77. — Where a decision has been given on an appeal to revise a judgement after a full hearing, no further appeal will lie against the original judgement. The lawyer seeking to lodge such an appeal shall be subject to the penalties provided in article 75 of this Order.

§ 2. — Rectification of Material Error

Article 78. — Where a decision of the Conseil d'Etat is flawed by a material error which might have affected the judgement in the case, the party affected thereby may appeal to the Conseil d'Etat for rectification of that error.

Such appeal shall be filed in the same manner as the originating petition. The time for filing the appeal is two months from the date upon which notice of the decision whose rectification is sought was given or upon which the decision was served.

§ 3. — Third Party Proceedings

Article 79. — Any third party seeking to set aside the judgement of the Conseil d'Etat in any proceedings to which neither they nor those they represent were joined as parties may institute proceedings only by way of an ordinary petition to be filed with the Secretariat of the Conseil. Thereafter, the procedure will be as provided in this chapter.

The unsuccessful third party intervener will be subject to a fine, without prejudice to such damages as the party may be entitled to claim.

SECTION XII. — Costs

Article 80. — The decision of the Conseil d'Etat shall state against which party costs are to be awarded.
Costs may be awarded against the State.
Articles 81 to 83. — (Repealed by Decree No. 78-62 of 20 January 1978).
Article 84. — Quantification and taxing of costs will be done by a Maître des Requêtes or an Auditeur.
Taxation will be enforced by the President of the Judicial Section.
A party may object to the taxation within three days of notice of execution. The objection will be heard by the President of the Judicial Section.

TITLE IV.

MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 85. As a transitional provision and for two years following the legal date of cessation of hostilities, the proportion of the number of Auditeurs 1st Class to Auditeurs 2nd Class fixed by article 2 of this Order may be amended by Decree following a proposal by the Keeper of the Seals and the Minister of Finance, after taking the opinion of the Vice-President of the Conseil d'Etat deciding with the Presidents of the Sections.
Article 86. — The present Order shall be brought into force by administrative regulation.
Article 87. — With effect from the date of coming into force of this Order, the instruments known as the Laws of 20 August 1940 and 18 December 1940, together with their amending legislation, shall be null and void. Provided always that the effects of the application of any of the provisions of the said instruments prior to the date of commencement of this Order shall be ratified.
The instrument known as the Law of 16 March 1943 concerning Members of the Conseil d'Etat and candidates for the office of Auditeur of the Conseil d'Etat are ratified as an interim measure.
Article 88. — The following are and shall remain repealed:
The Law of 7 and 14 October 1790;
The Decree of 22 July 1806;

The Decree of 2 November 1864;
The Law of 24 May 1872, except article 24 (4) and (5) and Title IV;
The Law of 1 August 1874;
The Law of 13 July 1879;
The Decree of 5 August 1881 (art. 86 except the first sentence, 88, 89, 90 and 91);
The Law of 1 July 1887;
The Law of 23 July 1889 (art. 58);
The Law of 13 April 1900 (art. 24);
The Law of 17 July 1900 (art. 3);
The Law of 17 April 1906 (art. 4);
The Law of 30 December 1906;
The Law of 30 January 1907 (art. 80);
The Law of 8 April 1910 (art. 97 [3]);
The Law of 21 October 1919 (art. 20);
The Law of 29 December 1919 (art. 25);
The Law of 1 March 1923;
The Law of 27 December 1923 (art. 32);
The Law of 13 July 1925 (art. 224);
The Law of 17 July 1925;
The Law of 14 August 1926;
The Law of 19 March 1928 (art. 46);
The Law of 16 April 1930 (art. 141 and 164);
The Law of 5 March 1932;
The Law of 31 March 1933 (art. 7);
The Decrees of 5 May 1934;
The Decree of 10 May 1934;
The Decree of 30 October 1935;
The Law of 27 August 1936;
The Law of 31 December 1937 (art. 85);
The Decree of 28 february 1921;
The Decree of 1 April 1940 (art. 7)
and in general all other provisions inconsistent with the provisions of this Order.
Article 33 of the Law of 30 December 1913 and article 70 of the Law of 31 December 1937 shall not apply to the Conseil d'Etat.
Article 89. — This Order shall come into force on 2 August 1945.

Article 90. — This Order shall be published in the Official Gazette of the French Republic and the Official Gazettes of Algeria and the Colonies; it shall have the force of statute.

II. DECREE No. 63-766 of 30 July 1963 making administrative regulations to give effect to Order No. 45-1708 of 31 July 1945 concerning the organisation and functioning of the Conseil d'Etat (Official Gazette of 1 August 1963) (Amendment Official Gazette 13.9.1963)

The President of the Republic,

On the report of the Prime Minister, Minister of State for Administrative Reform, and the Keeper of the Seals, Minister of Justice,
Considering the provisions of the Constitution, and in particular article 37 thereof;
Considering Order No. 45-1708 of 31 July 1945 as amended concerning the Conseil d'Etat, and in particular article 86 providing that "the present law shall be brought into force by administrative regulation";
Considering Decree No. 53-934 of 30 September 1953 and Decree No. 53-1169 of 28 November 1953;
Considering article 24 of the Law of 22 July 1889, as amended by Law No. 55-1557 of 28 November 1955;
Considering Law No. 56-780 of 4 August 1956, in particular articles 39 and 42 thereof, and Decree No. 59-660 of 19 May 1959;
Considering Law No. 50-928 of 8 August 1950 concerning expenditure on the civil service for 1950, in particular article 59 thereof;
Having heard the representations of the Conseil d'Etat;
Having heard the opinion of the Council of Ministers,

HEREBY DECREES:

TITLE I

GENERAL PROVISIONS

Article 1. — The Conseil d'Etat shall consist of:
1°) the Vice-President;

2°) the Presidents of Section;
3°) the Conseillers d'Etat in Ordinary;
4°) the Conseillers d'Etat Extraordinary;
5°) the Maîtres des Requêtes;
6°) the Auditeurs 1st Class;
7°) the Auditeurs 2nd Class.

The members of the Conseil d'Etat shall be registered in each grade according to the date and order of their appointment. They shall take up their office at a general session.

They shall sit in the order in which enrolled; those in the Judicial Section shall sit in the order provided in article 29 of this Decree.

Article 2. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985)

The Conseil d'Etat is divided into six sections, being five administrative sections and one judicial section, the Section du Contentieux.

The Conseillers d'Etat in Ordinary shall be attached either to an administrative section, or to the Judicial Section or to both simultaneously, or to the Report and Study Section and to another administrative section simultaneously. The Assistant Presidents and Presidents of the Divisions of the Judicial Section shall be attached to that Section only; provided always that they may be attached to the Report and Study Section.

The Conseillers d'Etat Extraordinary may be attached only to the Judicial Section.

The Maîtres des Requêtes and Auditeurs shall be attached both to an administrative section and the Judicial Section simultaneously.

Provided that:

a) Those Maîtres des Requêtes and Auditeurs responsible for managing the Records Department may be attached solely to the Judicial Section or solely to an administrative section, as required;

b) Those Maîtres des Requêtes and Auditeurs with less than three years' service with the Conseil d'Etat shall be attached to the Judicial Section only.

The attachment of a member of the Conseil d'Etat to an administrative section involves, in addition to his contribution to the work of such unit, his participation in those administrative duties provided in Title IV of this Decree.

The attachments provided by this article shall be effected by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat after taking the opinion of the Presidents of Sections.

Article 3. — (Repealed by Decree No. 85-90 of 24 January 1985).

Article 4. — The Vice-President of the Conseil d'Etat shall regulate by Order all other procedural matters not provided for in this Decree.

Should the Vice-President be absent or prevented from attending, his place shall be taken by a President of Section attending and first in the roll, save in the circumstances provided in articles 24 and 45 hereof.

The Secretary General, under the authority of the Vice-President, manages the services of the Conseil d'Etat and takes the necessary steps to prepare and organise its work.

The Secretary General of the Conseil d'Etat is appointed by Decree of the President of the Republic, on a proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice. The Vice-President of the Conseil d'Etat shall make submissions after taking the opinion of the Presidents of Sections.

The Secretary General is appointed from among the Maîtres des Requêtes ; he may continue in his post for one year where he is appointed Conseiller d'Etat.

The Vice-President may confer on him the power to sign all instruments and orders concerning the management of the administrative services and the implementation of the Budget. He shall be assisted and, in the event of his absence or inability to attend, replaced by a Maître des Requêtes or Auditeur on whom the functions of Assistant Secretary General have been conferred by Order of the Vice-President.

Article 5. — (Decree No. 75-791 of 26 August 1975 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985).

There shall be established a consultative committee to the Vice-President of the Conseil d'Etat, to be presided over by him. It shall consist of the Presidents of Sections and six elected members of the Conseil d'Etat, serving or deputing, being two Conseillers d'Etat in Ordinary or Extraordinary, two Maîtres des Requêtes and two Auditeurs.

The Secretary General of the Conseil d'Etat shall attend the meetings of the committee in an advisory capacity and shall keep the minutes thereof.

The elected members shall serve for two years. They shall be elected in the manner prescribed by Order of the Vice-President. Six alternates or deputies shall be elected in the same manner.

All matters concerning the organisation and functioning of the Conseil d'Etat may be referred to the consultative committee for its opinion.

Article 6. — The Vice-President shall fix the period of the annual vacations of the Conseil d'Etat together with such arrangements as

may be necessary to ensure the continuity of the business of the various administrative units of the Conseil. Where required, he may create vacation units and make interim arrangements for their staffing.

Article 7. — The appropriations necessary to the functioning of the Conseil d'Etat shall be charged to particular heads of the budget of the Ministry of Justice ; they may be aggregated in a particular section of that budget.

Expenditure shall be authorised by the Vice-President of the Conseil d'Etat.

TITLE II.

THE ADMINISTRATIVE AND LEGISLATIVE POWERS OF THE CONSEIL D'ETAT

Article 8. — The Conseil d'Etat shall transact its business either in separate sections, or in a meeting of all sections, or in committees in which all sections are represented, or in general session.

CHAPTER I. — THE ADMINISTRATIVE SECTIONS

Article 9. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985).The five administrative sections of the Conseil d'Etat are :

domestic affairs ;
finance ;
public works ;
social affairs ;
report and studies.

The matters falling within the aegis of the various Ministerial departments shall be apportioned between the first four sections in accordance with the provisions of an Order of the Prime Minister on a proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice.

All matters within the aegis of a given Ministerial department shall be allocated to the same section.

Provided that the examination of certain classes of matter, in particular those relating to the civil service, may be alloted to a section of choice, whatever the Ministerial department under whose aegis they fall.

Article 10. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985). Each administrative section shall consist of a President, at least seven Conseillers d'Etat in Ordinary, one of whom shall be chosen from the 'Assesseurs' (Assessors) attached to the Divisions of the Judicial Section, Conseillers d'Etat Extraordinary, Maîtres des Requêtes and Auditeurs. The functions of Rapporteur General (General Reporter) of the Report and Study Section shall be exercised by a Maître des Requêtes. He shall be attached to that section only and shall have a right to vote on all matters. He may be assisted by other Maîtres des Requêtes and Auditeurs, who may also be attached solely to the Report and Study Section.

In the circumstances provided in the final paragraph of article 9, as in all cases in which a matter referred to any section falls within the responsibilities of several Ministerial departments falling within the jurisdiction of different sections, one or more Conseillers from each of the sections concerned may be co-opted to the section seised of the matter to take part in the discussions.

Conseillers d'Etat have a right to vote on all matters. Maîtres des Requêtes and Auditeurs have a right to vote in matters on which they are Rapporteurs (reporters) and advisory powers in other matters.

Article 11. — Decisions of the administrative sections shall be valid only where the President and three Conseillers d'Etat (at least two of whom shall be Conseillers in Ordinary) or, in the absence of the President, four Conseillers d'Etat (at least three of whom shall be Conseillers in Ordinary) are present.

Where as a result of a vacancy, or where any Conseiller d'Etat is absent or prevented from attending, any section is not quorate, it shall be supplemented by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat, after hearing the opinion of the Presidents of Sections, co-opting Conseillers d'Etat attached to other sections. In an emergency, the decision shall be taken by the President of the Section.

Provided that where a replacement is required for a single session only, the quorum may be made by co-opting the most senior Maître des Requêtes in the unit attending that session, who shall then take part with a right to vote.

Article 12. — (Decree No. 75-791 of 26 August 1975 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985).

Where the President of any administrative section is absent or prevented from attending, a Conseiller d'Etat in Ordinary attached to the

section, appointed by Order of the Vice-President after hearing the opinions of the Presidents of Sections, or failing that, the Conseiller d'Etat in Ordinary appearing first in the roll, shall preside.
The Vice-President of the Conseil d'Etat may preside over sessions of the administrative sections.
In the event of an equality of votes, the President shall have a casting vote.
Article 13. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985). The Vice-President of the Conseil d'Etat may convene a joint meeting between the administrative section with jurisdiction and another administrative section to examine any given matter.
Where it is deemed necessary to convene a joint meeting of more than two sections, a committee shall be established on which the sections concerned, including where appropriate the Judicial Section, are represented and the composition of which shall be determined by the Vice-President.
(Decree No. 81-29 of 16 January 1981). "The provisions of article 11 and the final paragraph of article 12 shall apply to joint meetings of sections and committees."
(Decree No. 81-29 of 16 January 1981). "The provisions of the final paragraph of article 10 shall apply to joint meetings of sections. All members of committees shall have a right to vote."
The Vice-President of the Conseil d'Etat, or the Presidents of Sections attending appearing first in the roll, shall preside over joint meetings of sections and committees.
Article 14. — The Secretary of each section or committee shall certify as true and correct the copies of opinions delivered by the body in question ans shall give notice thereof to the administrative agency concerned.
Article 14-1. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985). It is the duty of the Report and Study Section to draft the proposals addressed to the public authorities by the Conseil d'Etat pursuant to article 24 of the above-mentioned Order of 31 July 1945 and to undertake studies at the request of the Prime Minister or on the initiative of the Vice-President.
It is also the duty of the Report and Study Section, in the conditions set out in articles 58, 59 and 59-3 of this Decree and articles 23(a) and 23(b) of the above-mentioned Decree of 28 November 1953, to resolve such problems as might arise from the execution of the decisions of the

Conseil d'Etat given in contentious matters and the administrative tribunals.
It prepares tha annual report produced by the Conseil d'Etat. The report is submitted to a meeting of the Vice-President and Presidents of Sections and approved by the general session. It reports the reforms of a legislative, regulatory and administrative character brought to the attention of the Government by the Conseil d'Etat ; it may contain new proposals and, where applicable, calls attention to the difficulties encountered in giving effect to the decisions of the Conseil d'Etat given in contentious matters and the administrative tribunals.
The report is submitted to the President of the Republic.

CHAPTER II. — GENERAL SESSIONS

Article 15. — The Conseil d'Etat may meet in plenary or ordinary general session.
The plenary session, which shall be convened at least (Decree No. 75-791 of 26 August 1975) twelve times a year and at least twice in any quarter, shall consist of the Vice-President of the Conseil d'Etat, the Presidents of Sections and the Conseillers d'Etat, all sitting with a right to vote. The Maîtres des Requêtes and Auditeurs shall have the right to attend in an advisory capacity. They shall have a right to vote in matters in which they are Rapporteurs.
(Decree No. 68-796 of 9 September 1968). The ordinary session shall consist of :

1°) The Vice-President of the Conseil d'Etat and the Presidents of Sections (Decree No. 75-791 of 26 August 1975 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985) ;
2°) (Decree No. 68-796 of 9 September 1968). One of the Assistant Presidents of the Judicial Section, replaced where necessary by either of the other two Assistant Presidents ;
3°) (Decree No. 75-791 of 26 August 1975). Twelve Conseillers d'Etat appointed annually by the Vice-President of the Conseil d'Etat on a proposal of the President of the Judicial Section from among the Conseillers attached to that section ;
4°) Three Conseillers d'Etat (at least two of whom are Conseillers in Ordinary) from each administrative section, appointed annually by the Vice-President of the Conseil d'Etat on a proposal of the

President of the administrative section concerned (Decree No. 75-791 of 26 August 1975 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985);

all sitting with a right to vote.

An alternate shall be appointed for each of the Conseillers d'Etat provided under 3° and 4° above. One third of the said Conseillers and alternates shall be replaced each year.

The remaining members of the Conseil d'Etat shall have the right to attend ordinary sessions in an advisory capacity; they shall have a right to vote in matters in which they are Rapporteurs.

Article 16. — Ministers are entitled to seniority and a seat in the general sessions of the Conseil d'Etat with a right to vote in non-contentious matters within the purview of their departments.

Article 17. — General sessions of the Conseil d'Etat may be presided over by the Prime Minister and, in his absence, by the Keeper of the Seals, Minister of Justice. In the absence of both, the session shall be presided over by the Vice-President of the Conseil d'Etat or, failing him, by the President of Section appearing first in the roll.

Article 18. — The decisions of the general session of the Conseil d'Etat, in either plenary or ordinary session as provided by article 15, shall be valid only where at least half the members entitled to vote are present. Provided always that during the annual vacations, the quorum shall be reduced to one fourth of the members entitled to vote (Decree No. 75-791 of 26 August 1975).

The President shall conduct the proceedings and order the discussions. Voting shall be by show of hands, by rising or remaining seated, or by roll call.

In case of an equality of votes, the President shall have a casting vote.

Article 19. — Where the Conseil d'Etat is to elect a new member, he shall be elected in plenary general session by secret ballot and by an absolute majority of all members present.

Article 20. — The Secretary General shall keep the minutes of the general session; he shall sign and certify as true and correct the copies of instruments, decrees and opinions of the Conseil d'Etat delivered to any person entitled to request them.

Where the Secretary General is absent or prevented from acting, the functions provided in the preceding paragraph shall be performed by a member of the Conseil d'Etat designated by the Vice-President.

Article 21. — The following matters shall be entered on the agenda of the ordinary general session or, where so decided by the Vice-President after hearing the opinion of the President of the competent Section or Committee, on the agenda of the plenary session of the Conseil d'Etat:

1°) Bills and draft Orders, subject to the provisions of article 22 hereof;

2°) draft Decrees made pursuant to article 37 of the Constitution;

3°) any matter which, by reason of its importance, has been referred for examination to the general session either at the request of the Ministers concerned, or by the Vice-President of the Conseil d'Etat, or by the President of the Section or Committee with jurisdiction, or at the request of such Section or Committee.

Provided that the Vice-President of the Conseil d'Etat may, on a proposal of the President of the Section or Committee having jurisdiction, decide not to enter certain of the instruments referred to under 2° above on the agenda of the general session (Decree No. 80-621 of 31 July 1980).

The ordinary general session may resolve to refer a matter back to the plenary session.

CHAPTER III. — THE STANDING COMMITTEE

Article 22. — A Standing Committee shall examine Bills and draft Orders in exceptional circumstances indicated as urgent by the competent Minister and expressly established as such by a special decision of the Prime Minister referred to in the Citation.

The Committee may, in each case, decide to refer the matter with which it is seised back to the general session after taking evidence.

Article 23. — The Standing Committee shall be constituted by:

1°) the Vice-President of the Conseil d'Etat;

2°) the President of one of the administrative sections appointed by Order of the Prime Minister on a proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice, after hearing the submissions of the Vice-President of the Conseil d'Etat;

3°) (Decree No. 75-791 of 26 August 1975 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985). Twelve Conseillers d'Etat and their alternates appointed by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat, after taking the opinion of the Presidents of Sections, being two

accredited members and two alternates from each section. The membership of the Standing Committee may be supplemented where required by the nature of the matters before it by one, or possibly two, Conseillers designated by the Vice-President on a proposal of the President of the Section which would normally have had jurisdiction over the matter in the absence of urgency.

4°) Maîtres des Requêtes and Auditeurs appointed in the same manner.

The Vice-President may designate any member of the Conseil d'Etat to report on a particular given matter.

Article 24. — The Standing Committee shall be chaired by the Vice-President of the Conseil d'Etat or, in his absence, by the President of the Section. Where he is absent or prevented from attending, the provisions of article 12, first paragraph, shall apply.

In case of an equality of votes, the Chaiman shall have a casting vote.

The provisions of the final paragraph of article 10, the second and final paragraphs of article 11, and articles 18 and 20 shall apply to the Standing Committee.

CHAPTER IV. — COMMON PROVISIONS

Article 25. — In each Ministry, Decrees made on a proposal of the Ministers concerned shall designate officials with at least the grade of Directeur (Director), who shall be empowered to attend sessions of the Conseil d'Etat in the capacity of Commissaire du Gouvernement (Government Commissioner) for all the matters arising out of the responsibility of their department. Other officials may be nominated by Ministerial Order to take part in the discussion of a given matter.

Government Commissioners attend general sessions of the Conseil d'Etat, meetings of committees or Sections in an advisory capacity in respect of matters arising out of the business of their departments.

Article 26. — Ministers and the Vice-President of the Conseil d'Etat may co-opt in a consultative capacity to attend meetings of the administrative sections, committees (including the Standing Committee) and the general session, any persoin whose particular expertise they consider may be of assistance in expediting the business before them.

TITLE III.

THE CONSEIL D'ETAT AND CONTENTIOUS LEGAL BUSINESS

CHAPTER I. — ORGANISATION

Art. 27. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). The Section du Contentieux (Judicial Section) has the power of adjudication over all matters falling within the contentious jurisdiction of the Conseil d'Etat, subject to the provisions of article 39 of this Decree.
It is divided into ten Divisions, which are concerned with the preparatory inquiries and hearing of cases as provided by the present Title.
On petition, or acting proprio motu, the President of the Judicial Section may, in urgent cases, order any steps to be taken to achieve a settlement in proceedings. His decision may not pre-judge the substantive issue.
Article 28. — The Judicial Section is constituted by:

1°) a President assisted by (Decree No. 68-796 of 9 September 1968) three Assistant Presidents;
2°) one Conseiller d'Etat in Ordinary to sit as President of each Division, together with two Conseillers d'Etat in Ordinary acting as Assessors;
3°) Conseillers d'Etat in Ordinary attached to an administrative section and required to supplement the court as required by article 38, first paragraph, and 40 (4°) of this Decree;
4°) Conseillers d'Etat in Ordinary, Maîtres des Requêtes and Auditeurs acting as Rapporteurs or Government Commissioners.

Government Commissioners shall be selected from among the Maîtres des Requêtes and Auditeurs. Maîtres des Requêtes performing the duties of Government Commissioners and appointed Conseillers d'Etat may continue in their posts for a period not exceeding three years.
Article 29. — The members of the Judicial Section sit in the following order:

1°) the President of the Judicial Section;
2°) the Assistant Presidents according to order of seniority in the office of Assistant President;
3°) the Presidents of Divisions in order of seniority as Presidents of Divisions;

4°) the remaining members in the order in which they are enrolled.
Article 30. — Assistant Presidents of the Judicial Section are appointed by Decree on the proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice, following the submissions of the Vice-President of the Conseil d'Etat in discussion with the Presidents of Sections.
(Decree No. 81-29 of 16 January 1981). Government Commissioners are appointed by Decree on the proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice, following the submissions of the Vice-President of the Conseil d'Etat and the President of the Judicial Section. No Government Commissioner shall hold office for more than ten years in the aggregate. Where required by the business of the Section, his term of office may be extended by Order of the Vice-President for a further period of one year. Such extension of office shall not be aggregated with that provided in the final paragraph of article 28 hereof.
Article 31. — Presidents of the Divisions are appointed by Order of the Prime Minister on the proposal of the Keeper of the Seals, Minister of Justice; candidates for the post are submitted by the Vice-President of the Conseil d'Etat after taking the opinion of the President and Assistant Presidents of the Judicial Section. The terms of office of the Presidents of the Divisions expire on the 14 September of the fourth year following that in which they were appointed. Their terms of office may be renewed by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat.
Article 32. — (Decree No. 81-29 of 16 January 1981). Conseillers d'Etat acting as Assessors are appointed by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat after taking the opinion of the President and Assistant Presidents of the Judicial Section. Their terms of office expire on the 14 September of the fourth year following that in which they were appointed. Their terms of office may be extended, or they may be re-appointed for a further period of beween one and four years, in the same manner. At the expiry of such period, the same person shall not be re-appointed Assessor until two years have elapsed.
Where an Assessor is absent or prevented from acting, the Vice-President of the Conseil d'Etat may, by Order after taking the opinion of the President and Assistant Presidents of the Judicial Section, nominate a Conseiller d'Etat to perform the duties of Assessor for the duration of the absence.
Article 33. — The Conseillers d'Etat referred to in article 28 (3°), together with their alternates, shall be appointed at the beginning of each legal year, in the manner provided in article 19.

Article 34. — The allocation of the remaining members of the Conseil d'Etat referred to in article 28 (4°) to the various Divisions of the Judicial Section shall be determined by Order of the President of the Judicial Section, after taking the opinion of the Assistant Presidents and Presidents of the Divisions.

Article 35. — (Decree No. 80-15 of 10 Januari 1980 and Decree No. 84-819 of 29 August 1984). Decisions of a Division shall be valid only where its President and one Assessor or, failing that, two Assessors are sitting. Where as a result of a vacancy, absence or inability to attend of the President or the Assessors, any Division is not quorate, it shall be supplemented by co-opting Conseillers d'Etat; in exceptional circumstances the quorum may be made by co-opting one of the Maîtres des Requêtes in the order in which they are enrolled. The said Conseillers and Maîtres des Requêtes shall be designated by the President of the Judicial Section. Where the President is absent or unable to attend, the Divisional Court shall be presided over by the most senior Assessor.

When sitting to conduct the preparatory inquiries, the decisions of a Division shall be valid when an even number of its members is sitting. Conseillers d'Etat shall have a vote in the deliberations. In case of an equality of votes, the deciding vote shall be given by the most senior Rapporteur present at the session in the order in which enrolled.

Each Division may sit as *an adjudicatory body*. In such a case, its decisions shall be valid only when five of its members with a right to vote are sitting.

(Decree No. 84-819 of 29 August 1984). The last two paragraphs of article 38 shall apply to Divisions sitting as adjudicatory bodies.

The Vice-President of the Conseil d'Etat, the Presidents and Assistant Presidents of the Judicial Section may sit as President of all Divisions.

Article 36. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). The President of the Judicial Section allots the business of the courts amont the Divisions. He may decide that the preparatory inquiries in a matter shall be conducted by the Judicial Section, in which case he shall nominate a Rapporteur therefor.

Before business is allotted to the Divisions, the President and Assistant Presidents of the Judicial Section, together with one or more Conseillers d'Etat attached to that Section on whom the duties of preparatory inquiry have been specially conferred by Order of the President of the

Judicial Section, may complete the preparatory inquiries needed to prepare the case for the hearing.

Urgent cases may be assigned directly to the Divisions, with full responsibility for completing all preparatory inquiries. Each Division is responsible for the preparatory inquiries in matters allotted to it. The Rapporteur is appointed for each case by the President of the Division.

Article 37. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). Notification of petitions and appeals to interested parties and Ministers together with, where applicable, joinder of parties, requests for discovery of documents and all other measures of preparatory inquiry, including the setting of times for replies and compliance, shall be ordered by the President or Assistant Presidents of the Judicial Section or the member or members of the Conseil d'Etat specially assigned to the duties of preparatory inquiry, and, for cases allotted to them, the Divisions.

Appeals against Decrees on the grounds of excess of powers shall be notified to the Prime Minister who shall, where appropriate, keep the Conseil d'Etat informed thereof.

Article 37-1. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). The Divisions may conduct all preparatory inquiries, in particular inspections of places and inquiries; they shall assign such duties to one or more of their members, or to one or more members of an administrative tribunal designated by the President of that tribunal.

Article 37-2. — The Presidents of Divisions may, by Order, enter discontinuances on the record, note that there are no grounds for admitting a petition, and reject an application for relief on the grounds of manifest want of form not capable of being remedied during the proceedings.

Article 38. — (Decree No. 80-15 of 10 January 1980 and Decree No. 84-819 of 29 August 1984). Without prejudice to the provisions of article 37-2 of this Decree , and subject to the provisions of article 39 hereof, proceedings shall be heard by a single Division, or not more than two or three Divisions sitting together.

Divisions sitting together shall be supplemented by a Conseiller d'Etat chosen as provided by articles 28 (3°) and 33 hereof. They shall be presided over by one of the Assistant Presidents of the Judicial Section or, failing that, by the President of Division with the greatest seniority of function present at the sitting.

(Decree No. 84-819 of 29 august 1984) In derogation from the provisions of article 35, first paragraph, where three Divisions are sitting as

a single court, in addition to the President of the composite court and the Rapporteur of the case, the proceedings shall be heard by:

1°) the Presidents of the three Divisions concerned, replaced where absent or prevented from attending, by one of the Assessors taken in the order in which enrolled;

2°) an Assessor of the Division responsible for presenting the report on the case to the court;

3°) a Conseiller d'Etat in Ordinary who is also attached to an administrative section in accordance with article 28 (3°) of this Decree.

At the beginning of each legal year, the combination of Divisions into courts is fixed by Order of the Vice-President of the Conseil d'Etat, made after taking the opinion of the President of the Judicial Section. The Vice-President of the Conseil d'Etat and the President of the Judicial Section may preside over the courts so formed.

When hearing cases, the decisions of the merged Divisions shall be valid only where at least five members with a right to vote are sitting. (Decree No. 75-791 of 26 August 1975) They may only sit in an uneven number. When an even number of members with a right to vote are sitting, the oldest Conseiller d'Etat, Maître des Requêtes or Auditeur enrolled shall be called upon to sit.

The same shall apply where no quorum can be found among the members sitting due to a vacancy, absence or inability to attend.

Article 39. — Where so requested by the Vice-President of the Conseil d'Etat, the President of the Judicial Section, the President of the Divisional court, any Division, the merged Divisions or the Government Commissioner, any matter falling within the jurisdiction of the Conseil d'Etat shall be referred for a hearing before the Judicial Section or the Assemblée du Contentieux (Judicial Assembly).

Cases the preparatory inquiries for which have been confided to the Judicial Section pursuant to article 36, first paragraph, shall be heard by the Judicial Assembly.

Article 40. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968 and Decree No. 84-819 of 29 August 1984) When sitting as an adjudicatory body the Judicial Section comprises:

1°) the President of the Section;

2°) the three Assistant Presidents;

3°) the Presidents of the Divisions;
4°) two Conseillers d'Etat chosen as provided in articles 28 (3°) and 33 hereof (Decree No. 80-15 of 10 January 1980),
5°) the Rapporteur.

When sitting to conduct the preparatory inquiries pursuant to article 36, first paragraph, of this Decree, the Judicial Section shall comprise the members listed under points 1, 2, 3 and 5 above. It shall be completed by a Conseiller d'Etat attached to the Judicial Section and chosen in the order in which enrolled.

Where the President of the Judicial Section is absent or prevented from attending, it shall be presided over by one of the Assistant Presidents according to order of seniority in office or, failing them, by the most senior President of Division sitting.

Where the President of a Division is absent or prevented from attending, he shall be replaced by one of the Assessors chosen in order in which enrolled.

(Decree No. 84-819 of 29 August 1984). The last two paragraphs of article 38 shall apply to the Section.

Article 41. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985) The Judicial Assembly shall comprise;
1°) the Vice-President of the Conseil d'Etat;
2°) the Presidents of the Sections;
3°) the three Assistant Presidents of the Judicial Section;
4°) the President of the Division on whose report the case is being heard or, where the preparatory inquiries have been conducted as set forth in the first paragraph of article 36, the President of the Division to which the case was initially allotted;
5°) the Rapporteur.

Article 42. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985) At the beginning of each legal year, the Vice-President, after taking the opinion of the Presidents of the administrative sections, shall appoint five Conseillers d'Etat in Ordinary as alternates to replace each President of Section respectively when prevented from sitting.

Article 43. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968 and Decree No. 85-90 of 24 January 1985) Where the Vice-President of the Conseil d'Etat is prevented from sitting, he shall be replaced by the President of an administrative section appearing first in the roll; the President of the Judicial Section in the order of their seniority in office; the Assistant Presidents shall be replaced by the Presidents of Divisions in

the order of their seniority in office, excluding the President of Division referred to in article 41 (4°), above; the President of Division referred to in article 41 (4°) shall be replaced by one of the Assessors for his division in the order in which enrolled.

Article 44. — The decisions of the Assembly shall be valid only where nine of its members or their alternates are sitting.

In case of an equality of votes, the President shall have a casting vote.

Article 45. — The Judicial Assembly shall be presided over by the Vice-President of the Conseil d'Etat or, failing him, by the President of the Judicial Section.

Article 46. — When the Conseil d'Etat sits as a court, the Rapporteur shall take part and have a vote in the deliberations of the court. The like shall apply to members of the administrative tribunals co-opted to the Conseil d'Etat pursuant to article 42 of the Law of 4 August 1956 when acting as Rapporteurs.

Article 47. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968 and Decree No. 82-283 of 7 April 1983) The President of the Judicial Section may, by Order, delegate one of the Assistant Presidents and, to provide for his absence or inability to sit, but solely for the duration thereof, a Conseiller d'Etat attached to the Judicial Section, to hear the proceedings referred to in the final paragraph of article 27 of this Decree, article 9, third paragraph of the Decree of 30 September 1953, and article 23 of the Decree of 28 November 1953, together with those proceedings provided by article 24, third and fourth paragraphs, of the Law of 22 July 1889 as amended by the Law of 28 November 1955, and the matters contained in article 39*bis* added to the Law of 22 July 1889 by Decree No. 60-1508 of 27 December 1960 and articles 3*bis*, 16*quater* and 16*quinquies* of Decree No. 53-1169 of 28 November 1953 as amended.

Article 48. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968). Where the President of the Judicial Section is absent or prevented from sitting, the Assistant Presidents, according to the order of their seniority in office, shall, ipso jure, be competent to hear any of the proceedings in the preceding article.

In such circumstances, one of the Assistant Presidents, according to the order of their seniority in office, shall, ipso jure, exercise the full powers conferred on the President of the Judicial Section by articles 54 and 64 of the Order of 31 July 1945, and by article 30, second paragraph, article 34, article 35, second and fifth paragraphs, article 36,

first paragraph, article 38, second paragraph, article 39, article 55, first paragraph, and article 58, first paragraph, of this Decree.

Article 49. — (Decree No. 68-796 of 9 September 1968). Where the President of the Judicial Section is absent or prevented from sitting, the overall management of the business of the Section shall be assumed by one of the Assistant Presidents, according to the order of their seniority in office or, failing any of them, by the President of Division with the greatest seniority in office.

Article 50. — (Decree No. 76-286 of 24 March 1976). The functions of Legal Secretary to the Judicial Section and its Divisions shall be performed by the Secretary of the Judicial Section assisted by an Assistant Secretary appointed by the Vice-President of the Conseil d'Etat on the proposal of the President of the Section.

Where the Legal Secretary is absent or prevented from acting, he shall be replaced by the Assistant Secretary or, failing him, the President of the Judicial Section shall appoint a Divisional Secretary to so act.

The Legal Secretary shall be assisted in the business of each Division by a Secretary appointed by the Vice-President of the Conseil d'Etat on the proposal of the President of the Judicial Section.

CHAPTER II. — PROCEDURE

Article 51. — Appeals and petitions shall be filed with the Judicial Secretariat of the Conseil d'Etat, where they shall be entered in order of date in a register together with a note of their issue to the Rapporteur nominated to conduct the preparatory inquiries.

Article 52. — In the circumstances provided in article 47, second paragraph, of the above-mentioned Order of 31 July 1945, petitions filed with the Prefecture, Sub-Prefecture or Secretariat of the Council of Contentious Administrative Business, shall be forwarded forthwith direct to the Conseil d'Etat by the Prefect or representative of the Republic.

For the purposes of notice, petitions and statements of case shall be accompanied by copies thereof on unstamped paper, certified by the parties as true and correct; where the parties fail to produce such copies, the President of the Judicial Section shall direct them to do so.

Article 53. — In addition to the copies required by article 47 of the Order of 31 July 1945, the President of the Judicial Section may also

direct the parties to produce copies on unstamped paper of the documents annexed to such petitions or statements of case.
Upon the expiry of the time set for Ministers and the parties to enter their defences and observations, the Conseil d'Etat may take a decision on the said copies.
The lawyers of the parties may peruse the documents in the proceedings free of charge at the Secretariat.
Article 53-1. — (Decree No. 75-791 of 26 August 1975). In proceedings concerning individuals or legal persons other than the State and requiring such party to act by a lawyer with a right of audience before the Conseil d'Etat, the President of the Division shall notify such lawyer, by Order, of the names of those on whom notice of the petition must be served together with the time within which they must enter their observations; the lawyer shall thereupon serve notice of that Order, together with the petition, upon the parties named, either by recorded delivery with advice of receipt, or by process served by bailiff. The same shall apply to communications between lawyers. A lawyer shall be deemed to have purely and simply withdrawn the petition where he fails to establish having acted with all dispatch within the time fixed in the Order made by the Divisional President. Where the lawyer is unable to locate the parties named in the Order, he shall notify the President of the Division who will take all necessary steps on the justifications produced.
Where the lawyer serves notice of the petition by a process-server, he shall use the process-servers of the Conseil d'Etat for parties residing in Paris.
Article 53-2. — (Decree No. 75-791 of 26 August 1975). In all cases other than those described in article 53-1, notice of petitions, statements of case and other instruments shall be given at no cost through administrative channels or by recorded delivery with advice of receipt.
Article 53-3. — (Decree No. 81-29 of 16 January 1981). Where the petition or appeal contains no mention of an intention by the petitioner or the Minister to submit further written pleadings clarifying or amplifying the grounds on which the petition is based, or in support of which fresh documents or evidentiary elements are to be produced, the preparatory inquiries shall be commenced immediately.
Where the petition or appeal does refer to the intention of the petitioner or the Minister to submit further written pleadings, the documents so announced shall be filed with the Judicial Secretariat of the Conseil

d'Etat within four months of the date on which the petition was entered. Where it is not filed in time, the petitioner or Minister shall be deemed to have withdrawn with effect from the expiry of that period, even where the further pleadings are subsequently filed. The Conseil d'Etat shall make a formal record of such withdrawal.

The time provided in the preceding paragraph shall be one month in electoral matters and for submissions to suspend the execution of the contested administrative or judicial decision. The time shall be fifteen days when the decision contested by the petition or appeal is a judicial decision on pleadings to suspend the execution of a decision, or one given in interlocutory proceedings or in circumstances of urgency.

The times provided in the two preceding paragraphs may be further reduced in cases of urgency by decision of the Divisional President. In such a case, notice thereof shall be served on the signatory of the petition. Time runs from the day on which notice is received. Where the petitioner fails to enter a reply in time, he shall be deemed to have withdrawn with effect from the expiry of that period. The Conseil d'Etat shall make a formal record of such withdrawal.

Where the petitioner or the Minister to whom the papers in the case were forwarded for the purpose of entering further pleadings fails to restore them within the time set when they were so forwarded, he shall be deemed to have withdrawn with effect from the expiry of that period, even where the papers are subsequently restored. The Conseil d'Etat shall make a formal record of such withdrawal.

Articles 53-4. — (Decree No. 81-29 of 16 January 1981). Where the defendant or a Minister directed to submit his observations fails to do so by the expiry of the time set in the notification of the petitioner's original petition or further pleadings, he shall be deemed to have agreed on the facts set out in the petitioner's pleadings.

Articles 53-5. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). Where several individual or legal persons are joined as petitioners to one petition, the petition shall be rejected on grounds of want of form unless one of their number is therein appointed agent for all. All procedural documents, measures and notices shall then be lawfully executed by and served upon such sole agent.

Article 54. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). In application of article 48 of the above-mentioned Order of 31 July 1945, the Conseil d'Etat may, in the conditions specified hereafter and by reasoned

decision, order a stay of execution of the contested administrative or judicial decision.

Where an appeal against the decision of an administrative tribunal, in a case in which its jurisdiction was not limited, to the Conseil d'Etat by a person who was not the applicant or complainant at first instance, the Divisional court, the Divisions sitting together, the Judicial Section or Judicial Assembly may, on application by the appellant, make an order to stay execution of such decision where a risk exists that the appellant might otherwise incur the irrevocable loss of a sum of money which he would not incur if the grounds of his appeal were upheld.

Where an appeal is brought in the Conseil d'Etat against the judgement of an administrative tribunal annulling an administrative decision for excess of powers (ultra vires), the Divisional court, the Divisions sitting together, the Judicial Section or Judicial Assembly may, on application by the appellant, make an order to stay execution of such judgement where the grounds of appeal adduced by the appellant appear from the preparatory inquiries, well-grounded and such as to justify, in addition to the annulment or reversal of the contested judgement, the rejection of the arguments in favour of annulment for excess of powers upheld in that judgement.

In all other cases, a stay of execution may be ordered on the application of the petitioner by the Divisional court, the Divisions sitting together, the Judicial Section or Judicial Assembly where the enforcement of the contested decision would be likely to give rise to consequences for which it would be difficult to award compensation, and where the grounds adduced by the petitioner in his petition appear from the preparatory inquiries well-grounded and such as to justify the annulment of the contested judgement. The Divisional court, the Divisions sitting together, the Judicial Section or Judicial Assembly may revoke the stay of execution at any time, irrespective of the jurisdiction granting it.

It shall be for the Divisional court, the Divisions sitting together, the Judicial Section or Judicial Assembly to reject the arguments in favour of staying execution of the contested decision ; such rejection may also be made by an Order of the President of a Division.

Article 54bis. — (Decree No. 84-819 of 29 August 1984). Subject to the application of the final paragraph of this article, where the Conseil d'Etat has before it submissions falling within the competence of an administrative jurisdiction other than an administrative tribunal, the

President of the Section, before whom the matter has been laid by the Division conducting the preparatory inquiries shall, by Order, but without giving the grounds for his decision, determine the question of jurisdiction and, where applicable, remit the whole or any part of the proceedings to be heard by the court or tribunal he considers competent. Such court may not decline jurisdiction.

The parties shall be notified immediately of the decision of the President of the Judicial Section, from which no appeal shall lie.

The procedural formalities accomplished in due form before the Conseil d'Etat shall remain valid before the court or tribunal to which the proceedings are remitted, subject where applicable to any rules of procedure of such court which must be complied with to put the application in order.

Notwithstanding the rules as to allocation of competences within the administrative jurisdiction, the Conseil d'Etat shall have the power to declare submissions inadmissible for manifest want of form not capable of being put into order during the proceedings, or to decide that the whole or any part of the submissions may not enter into judgement.

Article 55. — The cause lists for each sitting shall be prepared by the Government Commissioner responsible for addressing the court, and shall be finalised by the president of the court (Decree No. 80-15 of 10 January 1980).

Where it is suggested to the Vice-President that any case be entered on the cause list of the Judicial Assembly, the Prime Minister shall be kept informed.

Not less than four days before the date set for the hearing, the lawyers shall be notified that the cases in which they are to appear have been entered in the cause list and that they will be notified of the questions raised in the reports where situated ; the cause lists are posted up in the Judicial Secretariat ; in cases of urgency, the above period may be reduced to two days by decision of the President of the Judicial Section.

Article 56. — The decisions of the Conseil d'Etat shall be indorsed as follows :

"In the name of the French People,

"The Conseil d'Etat sitting in contentious matters,

or

"The Conseil d'Etat (Judicial Section) sitting in contentious matters,

or

"The Conseil d'Etat (Judicial Section, Divisions No. and No. sitting together) sitting in contentious matters,
or
"The Conseil d'Etat (Judicial Section, Division No.) sitting in contentious matters
(Decree No. 80-15 of 10 January 1980).
Article 57. — Subject to the provisions of paragraph two of this article, the decisions of the Conseil d'Etat sitting to hear contentious matters are notified to parties present at or summoned to the proceedings and to the Ministers concerned by the Secretary of the Judicial Section and by recorded delivery with advice of receipt. Where the decision contested is a decision of a court or tribunal, the Secretary of the Judicial Section shall send a certified copy of the decision of the Conseil d'Etat to the President of the court or tribunal in question.
In the case of municipal elections or elections to county councils, the Secretary of the Judicial Section shall give notice of the decisions of the Conseil d'Etat by recorded delivery with advice of receipt to the Minister concerned who shall, in turn, give notice thereof, through the Prefects, to the parties present at or summoned to the proceedings. The Secretary shall likewise give notice of the decision to the applicant and defendant or, in the case of a petition or joinder of defendants, to the first-named applicant in the petition, and the first-named defendant in each defence entered before the Conseil d'Etat. He shall also send a certified copy of the decision to the President of the court or tribunal having delivered the contested decision.
Article 57-1. — (Decree No. 77-1314 of 29 November 1977). The Secretary of the Judicial Section shall ensure that copies of the decisions of the Conseil d'Etat sitting in contentious matters annulling or reversing a decision of an administrative tribunal on an appeal for excess of powers against a planning permission shall be forwarded without delay to the law officers' department(5) of the superior civil court having territorial jurisdiction.
Article 57-2. — (Decree No. 78-62 of 20 January 1978). Where any petition is judged to be vexatious ligitation, the petitioner shall incur a fine not exceeding 10,000 francs.

(5) Translators's Note: Normally translated as "public prosecutor's department", but strictly a hybrid body whose duty is to require application of both the civil and criminal law.

CHAPTER III. — EXECUTION OF THE DECISIONS OF THE CONSEIL D'ETAT IN CONTENTIOUS MATTERS

Article 58. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985). Where, in a contentious matter, the Conseil d'Etat has annulled the act of an administrative agency for excess of powers or, in proceedings of unlimited jurisdiction, has rejected the whole or any part of the defence entered by a regional or local authority, the Ministers concerned may apply to the Conseil d'Etat for further guidance on how its decision is to be executed. In such a case, the Vice-President of the Conseil d'Etat and the President of the Judicial Section may invite the President of the Report and Studies Section to draw the attention of the administration on the action to be taken as a result of the decision.

Following such an application, a member of the Conseil d'Etat shall be designated on assignment to the administration, under the authority of the President of the Report and Studies Section. Where appropriate, the matter shall be reported in the annual report of the Conseil d'Etat.

Article 59. — (Decree No. 76-286 of 24 March 1976, Decree No. 81-501 of 12 May 1981, and Decree No. 85-90 of 24 January 1985). After the expiry of three months from the date upon which he receives notice of a decision finding, even partially, in his favour, a petitioner may notify the Report and Studies Section of such difficulties as he may be encountering in seeking to have that decision executed. Provided that, where the decision orders steps to be taken as a matter of urgency, and in particular a stay of execution pursuant to article 54 of this Decree, he may refer the matter to the Section forthwith.

A Rapporteur may be designated. Where appropriate, the matter shall be reported in the annual report of the Conseil d'Etat.

CHAPTER IV. - PERIODIC PENALTY PAYMENTS

(Decree No. 81-501 of 12 May 1981)

Article 59-1. — Applications to the Conseil d'Etat to fix a periodic penalty payment to assure the execution of a decision of an administrative jurisdiction shall not be presented before the expiry of a period of six months from the date on which notice of that decision was given. Provided that where the decision orders steps to be taken as a

matter of urgency, and in particular a stay of execution, the application may be presented forthwith.

Article 59-2. — Applications to the Conseil d'Etat to fix a periodic penalty payment may be presented without the assistance of a lawyer to the Conseil d'Etat.

Article 59-3. — (Decree No. 85-90 of 24 January 1985). Subject to the provisions of article 59-4, proceedings shall be instituted, the preparatory inquiries conducted and judgement given in accordance with the provisions governing the procedure before the Conseil d'Etat sitting in contentious matters. Except in those cases where judgement can be passed on an application without preparatory inquiries, the Division of the Judicial Section shall send the papers in the case to the Report and Studies Section of the Conseil d'Etat; that section shall expedite the business required of it by virtue of the regulations concerning the execution of the decisions of administrative jurisdictions. Documents produced to the Report and Studies Section shall be included with the file. The same rules as to preparatory inquiries and judgement shall apply where the Conseil d'Etat imposes, under a discretionary power, a penalty to assure the execution of a decision of an administrative jurisdiction.

Article 59-4. — When exercising the powers conferred on him by article 6 of the Law of 16 July 1980, the President of the Judicial Section shall give his decision in the form of a reasoned Order.

Article 59-5. — Upon termination of the penalty payments, an authenticated copy of the decisions imposing the penalty payments and terminating them shall be sent to the public prosecutor with the Disciplinary Board for Budgetary Affairs (Cour de discipline budgétaire).

TITLE IV.

PARTICIPATION BY THE MEMBERS OF THE CONSEIL D'ETAT IN ADMINISTRATIVE ACTIVITIES AND ACTIVITIES OF PUBLIC INTEREST

Art. 60. — The members of the Conseil d'Etat may take part in the work of administrative or judicial committees or councils attached to administrative agencies, public corporations and undertakings, and may be given any assignment in the service of such agencies, corporations and undertakings, or in the service of any international orga-

nisation in which France is a participant, provided that such activities are compatible with their duties in the Conseil d'Etat and that they have first secured the approval of the Vice-President therefor.
Such approval will not be given to Maîtres des Requêtes and Auditeurs with less than three or four years' actual service, respectively, on the staff of the Conseil where such outside activities would involve a reduction in the services performed by those concerned within the Conseil d'Etat.
The second paragraph of this article shall be of particular application to services as members of Ministers' departmental staff.
Article 61. — Members of the Conseil d'Etat who, for the exercise of outside duties, are placed in a position of delegation, shall be attached to an administrative section only ; they take part in its work, and in the work of the general session, subject to the provisions of article 18 of Decree No. 63-767 of 30 July 1963.
Art. 62. — (Decree No. 75-791 of 26 August 1975). The Prime Minister may request the Vice-President of the Conseil d'Etat to designate a member to be attached to the Ministers responsible for preparing the necessary regulations to give effect to legislation.
Ministers may apply to the Vice-President of the Conseil d'Etat for the assistance of members of the Conseil d'Etat in the work of their departments. They may further request the Vice-President of the Conseil d'Etat for such members to act as a committee. In such a case, the Chairman of the Committee shall be appointed jointly by the Minister and the Vice-President of the Conseil d'Etat.
The President of the administrative section for the Ministry concerned shall ensure that the committee assures the necessary link between the Section and the Ministry ; he may assign to the Chairman or the members of the committee the duty of preparing reports on instruments submitted to the Section by the Ministry or assisting the Rapporteur in his duties.
The members of the Conseil d'Etat or the committees provided in this article may have assigned to them the duty of giving their opinion on legal matters of concern to the Minister or the agencies under the aegis of his Ministry, together with draft texts prepared by his department, and in particular, those required to be submitted to the scrutiny of the Conseil d'Etat, to assist him in presenting Bills to Parliament, and more generally to propose solutions to such problems as he may lay before them.

Article 63. — The President of each administrative section, under the authority of the Vice-President of the Conseil d'Etat and with the assistance of the Secretary General of the Conseil d'Etat, shall coordinate the outside activities of the members of the Conseil d'Etat attached to his Section or called upon to take part in the works of administrative bodies falling within the responsibilities of such Section.

Article 64. — (Decree No. 81-29 of 16 January 1981). Where any provision of any statute or regulation provides for the participation of a member of the Conseil d'Etat on a commission of either a judicial or administrative character, or on an adjudicatory or examining board, the authority to which is assigned the duty of designation such member may, after taking the opinion of the Vice-President, select an honorary member of at least equal status.

TITLE V.

FINAL AND TRANSITIONAL PROVISIONS

Article 65. — The present Decree shall come into force on 15 September 1963, on which date the Divisions of the Judicial Section with direct jurisdiction over litigation concerning pensions and elections shall be abolished and their business distributed among the Divisions to which the duties of preparatory inquiry have been assigned, to be disposed of as provided in article 38 of this Decree.

Article 66. — (Repealed by Decree No. 68-796 of 9 September 1968).

Article 67. — The Presidents of the Divisions of the Judicial Section already in office on 16 September 1963 shall remain in office until the terms of their office, with no continuity permitted, have attained twelve, eight or four years according to whether they were appointed before 15 September 1955, before 15 September 1959, or after 15 September 1959, respectively.

At the expiry of the period specified in the preceding paragraph, they shall be replaced, or their terms of office renewed as provided in article 31 hereof.

Conseillers d'Etat to whom are assigned the duties of Assessors in the Divisions of the Judicial Section shall be appointed in accordance with the provisions of article 32 hereof, with effect from 15 September 1963. Provided that, for half of those so appointed, their terms of office shall expire after two years.

Article 68. — In article 48 of the above-mentioned Order of 31 July 1945, the words "the Judicial Section or the Plenary Session" shall be replaced by the words "the Conseil d'Etat".

Article 69. — All provisions of any regulation conflicting with the provisions of this Decree are hereby repealed, and in particular:

Articles 3, 4, 25 to 31 (inclusive), 33, 34 (except paragraph 1) and 35 to 37 inclusive of Order No. 45-1708 of 31 July 1945 concerning the Conseil d'Etat, together with articles 2 and 9 of that Order in their application to the Secretary General of the Conseil d'Etat;

Articles 1, 2 and 10, together with Titles II and III of Decree No. 45-1709 as amended of 31 July 1945 concerning the rules of procedure of the Conseil d'Etat;

Decree No. 53-37 of 30 January 1953 conferring certain duties on honorary members of the Conseil d'Etat;

Article 1 of Decree No. 59-660 of 19 May 1959 amending article 39 of Law No. 56-780 of 4 August 1956.

Article 70. — The Prime Minister, the Minister of State for Cultural Affairs, the Minister of State for Overseas Departments and Territories, the Minister of State for Administrative Reform, the Minister of State for Scientific Research and Atomic and Space Concerns, the Keeper of the Seals, Minister of Justice, the Minister for Foreign Affairs, the Minister of the Interior, the Minister for Armed Forces, the Minister of Finance and Economic Affairs, the Junior Minister for Cooperation, the Minister of Education, the Minister for Public Works and Transport, the Minister of Industry, the Minister of Agriculture, the Minister of Labour, the Minister of Public Health and the Population, the Minister for Construction, the Minister for Ex-Soldiers and War Victims, the Minister of Posts and Telecommunications, the Minister for Information, the Minister for Repatriated Persons, the Secretary of State to the Prime Minister responsible for Algerian Affairs, the Secretary of State to the Prime Minister responsible for relations with Parliament, the Secretary of State for Foreign Affairs and the Secretary of State for the Budget, each within his sphere of responsibility, shall be responsible for giving effect to this Decree, which shall be promulgated in the Official Gazette of the French Republic.

COLLECTION DE TEXTES FONDAMENTAUX
BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 1 — Belgique : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 2 — Finland : The Supreme Administrative Court (1985)
N° 3 — France : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 4 — Italie : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 5 — Grand Duché du Luxembourg : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 6 — Pologne : La Haute Cour Administrative (1985)
N° 7 — Tunisie : Le Tribunal Administratif (1985)
N° 8 — Liban : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 9 — Communautés Européennes : Cour de Justice (1985)
N° 10 — European Communities : Court of Justice (1985)
N° 11 — France : The Conseil d'Etat (1986)
N° 12 — Belgium : The Conseil d'Etat (1986)
N° 14 — Sweden : The Supreme Administrative Court (1986)
N° 15 — Portugal : Les Tribunaux administratifs et fiscaux (1986)
N° 16 — Luxembourg : The Conseil d'Etat (1986)
N° 17 — Tunisia : The Administrative Court (1986)
N° 18 — Finlande : La Cour administrative suprême (1986)
N° 19 — Italy : The Council of State (1986)
N° 20 — Poland : The High administrative Court (1986)
N° 21 — Libanon : The Council of State (1986)
N° 22 — Israel : The Supreme Court (1986)
N° 23 — Sénégal : La Cour suprême (1986)
N° 24 — Egypte : Le Conseil d'Etat (1986)
N° 25 — Suède : Le Tribunal administratif Suprême (1986)
N° 26 — Senegal : The Supreme Court (1986)
N° 27 — Egypt : The Concil of State (1986)
N° 29 — Israël : La Cour suprême (1986)

INTERNATIONAL ASSOCIATION
OF SUPREME ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 12

BELGIUM

THE CONSEIL D'ETAT

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 12

BELGIUM

THE CONSEIL D'ETAT

LA VERSION FRANÇAISE DES PRÉSENTS TEXTES EST PUBLIÉE
DANS LE N° 1 DE LA COLLECTION

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

COORDINATED LAWS ON THE CONSEIL D'ETAT

TITLE I.
INSTITUTIONAL

(Law of 28 June 1983, art. 107 [1])

Article 1. There shall be a Conseil d'Etat comprising a legislation section and an administration section [...].

TITLE II.
THE JURISDICTION OF THE LEGISLATION SECTION

Article 2. — [1]. The Legislation Section shall give a reasoned opinion on the wording of all Governement and Private Member's Bills and draft and proposed Decrees, or on amendments to such Bills and draft instruments as may be laid before it by the Presidents of either the Senate, the Chamber of Representatives or a Community(*) or Regional Council.

[2]. The President of the Senate, Chamber of Representatives, or a Community or Regional Council shall seek an opinion on a Private Member's Bill or a proposed Decree, and on amendments to Government and Private Member's Bills whenever so requisitioned by at least one-third of the Members of the legislative chamber or Council concerned in the manner laid down by regulation.

[3]. The President of the Senate or of the Chamber of Representatives shall seek an opinion on a Private Member's Bill and on amendments to Government and Private Member's Bills whenever so requisitioned by the majority of the members of a linguistic group in the legislative chamber concerned in the manner laid down by regulation.

Article 3. — [1]. Except in cases of urgency, for which the specific reasons shall be given, and Bills concerning budget appropriations, accounts, loans, operations concerning public property and the contingent of the armed forces, Ministers and the Members of the Communi-

(*) Translator's Note: The reference is to Belgium's linguistic communities.

ty or Regional Executives, each within their respective spheres of competence, shall seek a reasoned opinion from the Legislation Section on the wording of all preliminary draft enactments, Decrees or draft statutory instrument. The opinion shall be annexed to the explanatory memorandum of Government Bills and draft Decrees, and to the reports to the King and the Executive.

[2]. Where grounds of urgency are adduced in respect of any preliminary Government Bill or draft Decree, the opinion of the Legislative Section shall still be sought on the question of whether the enactment is concerned with matters which are the responsibility of the State, Community or Region, respectively.

[3]. Where, in the opinion of the Legislation Section, any preliminary draft Government Bill, Private Member's Bill or proposed Decrees, or any amendment or proposed amendment falls beyond the powers of the State, Community or Region, as the case may be, such Bill or amendment shall be referred to the Comité de Concertation (Concertation Committee) specified in article 31 of the Ordinary Law on Institutional Reforms of 9 August 1980.

[4]. The Concertation Committee shall give its consensus opinion on the issue of ultra vires within forty days; it shall state the reasons on which the opinion is based.

Where the Concertation Committee finds the matters ultra vires, it shall request the Government or the competent Executive, as applicable, either to rectify the preliminary draft or to lay before the legislative assembly seised of the preliminary Government or Private Member's Bill such amendments as it may draft to bring the matter back within their respective powers.

Article 4. — Ministers and the members of the Community or Regional Executives, each within their respective spheres of competence, may seek a reasoned opinion from the Legislation Section on all Private Member's Bills or proposed Decrees, together with amendments to Government Bills, Private Member's Bills and draft or proposed Decrees. The procedure provided in article 3 [3] and [4] shall, as appropriate, apply to such opinion.

Article 5. — The Minister with responsibility for Labour may ask the Section to give an opinion, within a period of not less than a fortnight, on any draft Royal Decree imposing an obligation to conclude a collective bargaining agreement.

Article 6. — The Prime Minister and the Presidents of the Community and Regional Exectutives may, each within his sphere of competence, assign to the Section the duty of drafting any preliminary draft enactment, Decree, Order, Regulation or amendment, whose substance and purpose they have determined.

TITRE III.
THE JURISDICTION OF THE ADMINISTRATION SECTION

Article 7. — The Administration Section shall give reasoned opinions, or a decision in the form of an Order, in the circumstances provided in this, and any other specific, Law.

CHAPTER I. — REASONED OPINIONS

Article 8. — The Section shall be consulted and give an opinion only on difficulties and disputes the solution or settlement of which is the responsibility of the executive function.

Article 9. — The Ministers and the members of the Community and Regional Executives may, each within their sphere of competence, seek the opinion of the Section on all non-litigious questions and matters of an administrative nature.

Article 10. — The powers and duties devolved to the Mines Council shall be exercised by the Administration Section.

CHAPTER II. — JUDGEMENTS

Article 11. — In all cases where no other judicial body of competent jurisdiction exists, the Administration Section shall give a decision in the form of a judgement according to the principles of equity, and having regard to all considerations of public and private interests, on claims for compensation for exceptional material loss or pain and suffering caused by the act of an administrative agency.

Such a claim for compensation shall be admissible only where the administrative agency has wholly or partially rejected an application for compensation, or failed to take a decision on such application within sixty days.

Article 12. — The Section shall give rulings in the form of judgements on difficulties relating to the respective competences of provincial and municipal authorities and public corporations.
The Section shall also give rulings in the form of judgements on difficulties relating to the respective competences of the King, the Ministers and the Council of the German Cultural Community.
Such difficulties may be referred to it by any administrative agency with an interest therein.
Article 13. — The Section shall give rulings in the form of judgements on proceedings whose purpose is to forestall or resolve conflicts in the decisions of administrative courts and tribunals within its jurisdiction.
Article 14. — The Section shall give rulings in the form of judgements on proceedings against the acts and regulations of the various administrative authorities, or against contentious administrative decisions, seeking annulment on the grounds of procedural error, either as an infringement of an essential procedural requirement or as non-compliance with a specific provision rendering the act void, or excess or abuse of powers.
Where any administrative agency is required to give a decision of a judicial nature and, at the expiry of four months from the date at which notice requesting such decision to be taken was served on it by an interested party, no such decision has been taken, the agency's failure to decide shall be deemed to constitute a rejection from which an appeal may lie. Provided that nothing in this provision shall affect any other particular provision specifying a different time or imputing a different effect to the administrative agency's failure to decide.
Article 15. — An administrative court or tribunal to whom the Conseil d'Etat has referred a case after granting an annulment shall apply the Conseil's judgement on the point of law at issue before it.
Article 16. — The Section shall give rulings in the form of judgements on:

1) the final appeals in electoral matter provided by Titles V and VI of the Municipal Elections Law and the provisions afferent thereto;
2) the petitions provided in article 7 of the Law of 11 October 1919 concerning the termination and revision of certain contracts concluded before or during the war;
3) the proceedings provided in articles 15 and 19 of the Law of 2 April 1965 concerning the taking over of assistance awarded by the National Assistance Boards;

4) The proceedings specified in articles 18, 21 and 22 of the Organic Law on public social assistance centres;
5) [Law of 3 December 1984, art. 15] on the disputes specified in article 151, paragraph 3, of the Municipal Law.

TITLE IV.
THE JURISDICTION OF THE JURISDICTIONAL CONFLICTS SECTION

Articles 17 & 18. — (Repealed by the Law of 28 June 1983, article 107 [2] (1).

TITLE V.
PROCEDURE

CHAPTER 1. — PROCEEDINGS BEFORE THE ADMINISTRATION SECTION

Article 19. — The applications, difficulties and proceedings specified in articles 11, 12, 13, 14 and 16 may be brought before the Administration Section by any party proving an interest or the prejudice of a legal right; they shall be made in writing to the Section in such form and within such time as the King may determine.
Parties may act or be assisted by a lawyer registered in the roll of lawyers or, in accordance with the provisions of the Code of Civil Procedure (Code Judiciaire), by any person established in a Member State of the European Communities entitled to practise as a lawyer for at least three years previously. Lawyers shall in all circumstances have the right to peruse the papers in the case in the Court Office and to file further and better particulars in such conditions as may be determined by the Royal Decrees provided for in article 30.
Article 20. — The Government shall have the right of audience before the body of Commissioners (Commissaires) appointed by it. The Auditeur Général shall inform the Prime Minister of all proceedings instituted under article 14 and all applications filed under articles 10 and 11.
Article 21. — The times within which the Government, the provincial and municipal authorities and public corporations shall submit to the Section the administrative file on matters pending before it, and fur-

nish it with such documents and information as it may request, shall be fixed by Royal Decree.

Article 22. — The preparatory inquiries shall be in writing.

Provided that the Section may order the attendance of, and hear, the parties. Where a Government Commissioner (Commissaire du Gouvernement) is appointed, the Section shall notify the parties of the fact and inform them of their right to be heard.

Article 23. — The Administration Section shall correspond directly with Ministers, Provincial Governors, municipal authorities and public administrative agencies within their jurisdiction.

It is entitled to call upon such agencies and authorities to furnish it with all documents and information relating to matters falling to be decided before it.

Article 24. — The times for filing the written reports on the matter prepared by the Auditeurs, together with the procedures for shortening or extending such times, shall be fixed by the King.

Article 25. — Where it is appropriate to summon witnesses to give oral evidence, the Administration Section shall order that it be done either at the sitting, or by the member of the Conseil d'Etat or the Auditeur appointed for the purpose.

The Chamber may order the witnesses to be sworn, in which case the following form of oath shall be administered: "I swear upon my honour conscientiously to tell the whole truth and nothing but the truth".

Witnesses shall be summoned by registered post. All persons summoned as witnesses pursuant to the present article shall be obliged to attend and comply with the summons. Default of attendance, or failure to take the oath or give evidence shall be punishable by a fine of twenty six to one hundred francs.

A record shall be made of the failure of a witness to attend, or his refusal to give evidence under oath, and forwarded to the public prosecutor's department for the judicial district in which the witness was to give evidence.

The provisions of the Penal Code concerning perjury in civil proceedings and subornation of witnesses shall apply to the oral examination provided in this article.

Article 26. — Where any case is not ready to proceed to judgement at the expiry of the statutory delay within which the judgement or opinion is required to be given, the Administration may, in a decision setting forth the reasons on which it is based, extend that delay by the

time required. Such extension may, where necessary, be further enlarged provided that the aggregate time of the extensions does not exceed twice the time fixed in the constitutional law governing administrative and legal institutions.

Article 27. — When hearing proceedings pursuant to articles 11, 14 and 16, the Administration Section shall sit in open court, save where a hearing in public would endanger public order or morals; in such a case, the Section shall so state in a reasoned decision.

Articles 28. — All judgements shall set forth the reasons on which they are based and shall be delivered in open court.

All final or interlocutory judgements shall be notified to the parties and to the competent Minister.

Articles 29. — Article 258 of the Penal Code concerning denial of justice shall apply to the members of the Conseil d'Etat in the matters provided in articles 10, 11, 12, 13, 14 and 16.

The principles governing the challenging of judges and Conseillers who are members of the judiciary shall apply to members of the Administration Section. Furthermore, they shall not sit to hear applications for the annulment of Orders and Regulations upon whose wording they have given their opinion as members of the Legislation Section.

Article 30. — The procedure before the Administration Section in the cases specified in articles 11, 12, 13, 14 and 16 shall be determined in Royal Decrees decided in the Cabinet (Conseil des Ministres). Such procedure shall conform to the rules provided in this Chapter; it shall assure the parties concerned the necessary guarantees for the protection of their rights; having regard to the generally urgent nature of judgements, it shall be modelled on the provisions applicable to judgements delivered by the Courts of Firts Instance in summary proceedings.

The said Royal Decrees shall notably fix the limitation periods within which applications under articles 11 and 14 must be made, which shall in any event be not less than sixty days; they shall determine the conditions for traverses, third party proceedings and applications for revision of judgements; they shall fix the scale of expenses and costs, together with that of stamp and registration duties; they shall provide for the granting of legal aid to those in need.

Article 31. — Applications for revision of judgements may only be made in respect of judgements delivered after a full hearing. An application for revision shall only be admissible where documents of decisi-

ve evidential value are discovered after judgement to have been withheld by the opposing party, or where judgement was given on the basis of documents subsequently declared or acknowledged as forged.
The time for bringing the appeal shall run from the day upon which the falsification of the document, or the existance of the withheld document, is discovered.
Article 32. — The period of limitation within which an appeal to annul an implicit rejection must be brought shall run from the day following the date of expiry of the period of four months fixed in article 14, paragraph 2.
Where, after the expiry of the said period of four months, the administrative agency takes an explicit decision, an appeal for annulment of such decision shall nevertheless lie within the ordinary time provided in the rules of procedure.

CHAPTER II. — REDRESS AGAINST JUDGEMENTS OF THE ADMINISTRATION SECTION

Article 33. — Judgements by the Administration Section disclaiming jurisdiction over an issue on the grounds that the matter should be dealt with by the courts of law, together with any judgement by the Section rejecting a plea to decline jurisdiction on the grounds that the application should have been made to the ordinary courts of law, may be referred to the Court of Cassation.
Proceedings shall be instituted by petition of the party interested, in accordance with the provisions of the Code of Civil Procedure (Code Judiciaire). The forms and times for the accomplishment of the procedures shall be fixed by Royal Decree. The Court shall sit in banc.
Where the Court strikes down the judgement, it shall remit the case to the Administration Section to be re-heard by a different bench, who shall apply the decision of the Court on the point of law construed by it.
Article 34. — Where the Administration Section and a civil law court or tribunal have either each declined or assumed jurisdiction over the same matter, the settlement of the conflict of jurisdiction shall be sought by the first party to take action, and shall be decided by the Court of Cassation in the manner and according to the rules provided for the referral of cases by one court to another competent court in

civil proceedings. Provided that the decision in a conflict of jurisdiction shall be taken by the Court sitting in banc.
Article 35. — In all other cases, the only redress against judgements of the Administration Section shall be those remedies provided in article 30, paragraph 2.

CHAPTER III. — PROCEDURE BEFORE THE JURISDICTIONAL CONFLICTS SECTION

Articles 36 to 46. — (Repealed by the Law of 28 June 1983, article 107 [2] (2).

TITLE VI.
THE USE OF LANGUAGES IN THE CONSEIL D'ETAT

CHAPTER 1. — THE USE OF LANGUAGES BEFORE THE LEGISLATION SECTION.

(Law of 9 August 1980, art. 22)

Article 47. — Proposed enactments shall be submitted to the Legislation Section, and the opinion of the Section given, in the language or languages in which they are to be promulgated or enacted.
Article 48. — Where the Section has before it instruments drafted in both French and Dutch, it shall examine not only the wording in each language, but also the concordance between the two versions.
Article 49. — Where the Section is assigned the duty of drafting one of the preliminary draft enactments specified in article 6, it shall draft it in the language or languages in which it is to be promulgated or enacted.
Article 50. — Where the opinion is to be given, or the enactment drafted, in one language only, the request shall be made to [a] Chamber using that language, without prejudice to the provisions of article 85(a).
[ ] Amendment made by the Law of 6 May 1982, art. 2.

apply to services whose activities extend throughout the entire country.

TITLE VII.
THE ORGANISATION OF THE CONSEIL D'ETAT

CHAPTER I. — PROVISIONS COMMON TO BOTH SECTIONS

Article 69. — The Conseil d'Etat shall comprise:
- twenty four members, being a First President, a President, six Presidents of Chambers and sixteen Conseillers d'Etat;
- The "Auditors' Office", comprising an Auditeur Général, (Auditor General), an Auditeur Général Adjoint (Assistant Auditor General), eight Premiers Auditeurs (First Auditors),and thirty-six Auditeurs and Auditeurs Adjoints (Auditors and Assistant Auditors);
- The Coordination Office, comprising two Premiers Référendaires (First Referents or Rapporteurs) and four Référendaires and Référendaires Adjoints (Referents and Assistant Referents).
- the Registry, comprising a Chief Registrar, a Section Registrar and seven Registrars.

Article 70. — [1]. The Conseillers d'Etat are appointed by the King from two lists each containing three candidates, one list being submitted by the Conseil d'Etat, the other by the Chamber of Representatives and the Senate in alternation.

[2]. No person shall be appointed a Conseiller d'Etat unless he has passed the age of forty, is a Doctor of Laws and has, for at least ten years, been a practising member of the Bar, been employed in a general administrative post, held judicial office, or taught law in a Belgian university.

For the purposes of the preceding paragraph, functions of the same nature exercised in territories under Belgian sovereignty or subject to administration by Belgium shall be deemed equivalent to those functions exercised in Belgium.

Not less than half the Conseillers d'Etat shall be appointed from among the members of the Auditors' Office and the Coordination Office.

[3]. The Conseil d'Etat shall appoint members of their body to the offices of First President, President, and Presidents of Chambers.

[4]. The First President, President, Presidents of Chambers and Conseillers d'Etat shall hold office for life.

Article 71. — [1]. The Assistant Auditors and Assistant Referents shall be appointed by the King from a list showing the order of their placings in a competition which shall be organised and judged by the Conseil d'Etat. The board of examiners shall comprise at least one member of the Conseil d'Etat, the Auditor General or a First Auditor designated by him, a First Referent and one person unconnected with the Conseil. The competition shall have a term of validity of two years.

To qualify for appointment as an Assistant Auditor or Assistant Referent, the candidate must have passed the age of thirty, be a Doctor of Laws and have, in Belgium and for at least three years, been a practising member of the Bar, held administrative, judicial or scientific office, or taught law in a university. Functions of the same nature exercised in territories under Belgian sovereignty or subject to administration by Belgium shall be deemed equivalent to those functions exercised in Belgium.

Any Assistant Auditor or Auditor may, on request and in priority, be appointed Assistant Referent or Referent, respectively, but only on the occasion of the first appropriate vacancy arising after his appointment to the Conseil d'Etat, and subject to the endorsement of the First President and the Auditor General. Any Assistant Referent or Referent may be appointed Assistant Auditor or Auditor, respectively, in the same conditions.

[2]. The King shall appoint as Auditors or Referents, respectively;

a) Assistant Auditors with not less than two years' service in office, with the endorsement of the First President and the Auditor General;
b) Assistant Referents with not less than two years' service in office, with the endorsement of the First President.

[3]. The First Auditors and First Referents shall be appointed by the King from amongst:

a) Auditors with ten years' service in office, after hearing the Auditor General and the First President;
b) Referents with ten years' service in office, after hearing the First President;

respectively.

The King may authorise Auditors and Referents with ten years' service in office to accede to the status of First Auditor and First Referent, respectively.

[4]. The Auditor General and Assistant Auditor General shall be appointed by the King.

No-one who is not already an Assistant Auditor General or First Auditor shall be appointed Auditor General.

No-one who is not already a First Auditor shall be appointed Assistant Auditor General.

[5]. The Auditor General may be suspended from office and his appointment revoked by the King, after hearing the Conseil d'Etat.

The other members of the Auditors' Office and Coordination Office may be suspended from office and their appointments revoked by the King on a proposal of the Auditor General or First President, respectively, after hearing the Conseil d'Etat.

Article 72. [1] — Registrars shall be appointed by the King from three lists of two candidates each, submitted by the General Assembly of the Conseil d'Etat, the Auditor General and the Chief Registrar, respectively.

No person shall be appointed Registrar unless he has passed the age of twenty five, be the holder of a secondary school leaving diploma entitling him to enter non-university tertiary education, or of studies recognized as of equivalent status by the King, and have been employed as a member of the administrative staff of the Conseil d'Etat for at least five years.

[2]. The Section Registrar shall be appointed by the King, after hearing the Conseil d'Etat and Chief Registrar.

No person shall be appointed Section Registrar who does not meet the conditions provided in article 71 [1] paragraph 2, and passed the competition provided in that article with at least 60 percent of the available marks.

For the purposes of the foregoing paragraph 2, the competition shall have an indefinite term of validity.

[3]. The Chief Registrar shall be appointed by the King.

No person shall be appointed Chief Registrar unless he has held the post of Section Registrar for at least five years and is put forward by the Conseil d'Etat.

Where the Section Registrar is not so put forward or appointed, the Chief Registrar shall be appointed, on the submission of the Conseil

d'Etat, from among those members of the Auditors' Office and the Coordination Office with at least five years' service in office or, failing any such candidate, from among the winners of the competition provided in article 71 [1] paragraph 1 not less than thirty five years old.
[4]. The Registry officers may be suspended from duties and their appointment revoked by the King, after hearing the Conseil d'Etat.
Article 73. — [1]. The president shall prove, by production of his diploma, that he holds the qualification of Doctor of Laws in the language other than that of the First President, French or Dutch as the case may be.
The Assistant Auditor General and Section Registrar shall prove, by production of their diplomas, that they hold the qualification of Doctor of Laws in the language other than that of the Auditor General and Chief Registrar, respectively, being French or Dutch as the case may be.
Half of the Presidents of Chambers, Conseillers d'Etat, First Auditors, First Referents, Auditors and Assistant Auditors as a body, Referents and Assistant Referents as a body, shall prove, by production of their diplomas, that they hold the qualification of Doctor of Laws in the French language; the other half of each group in the Dutch language.
Half the Registrars shall be appointed from among the members of the administrative staff listed in the register of French-speaking employees; the other half from the register of Dutch-speaking administrative staff.
Where there is an uneven number of vacancies in any of the groups to which paragraph 3 applies, a member of that group shall be discounted for the application of this provision.
[2]. One of the two Presidents shall prove his knowledge of the language other than of his qualification, French or Dutch as the case may be.
Not less than six members of the Conseil d'Etat, nor less than eight members of the Auditors' Office, nor less than one member of the Coordination Office, the Chief Registrar, the Section Registrar and not less than one Registrar, shall prove their knowledge of the language other than that of their qualifications. [Law of 6 May 1982, article 5].
Where the knowledge of the language other than of a qualification is required, a fair balance shall be observed between the officials of the two linguistic groups.
Proof of the knowledge of such language shall be furnished in accordance with article 55 of the Laws on the conferment of academic

awards and the syllabus of university examinations as coordinated on 31 December 1949.

The holders of posts within the Conseil d'Etat and administrative employees attached to the Conseil may furnish such proof by passing a special examination. The examination shall be adjudged by a Board of Examiners chaired by a member of the Conseil d'Etat and the membership of which shall be determined in the manner provided in the aforesaid article 55. The King shall make provision for the organisation of the examination and determine the content thereof having regard to the particular requirements of the business of the Conseil d'Etat.

[3]. Not less than one member of the Conseil d'Etat, one member of the Auditors' Office and one member of the Registry shall also prove an adequate command of the German language. The method by which such knowledge of German shall be proved will be fixed by Royal Decree.

Article 74. — The First President and Auditor General shall swear before the King, either in person or in writing, the oath prescribed by the Decree of 20 July 1831.

The like oath shall be sworn before the First President, by: the President, the Presidents of Chambers, the Conseillers d'Etat, the Assistant Auditor General, the First Auditors, Auditors and Assistant Auditors, the First Referents, Referents and Assistant Referents, Chief Registrar, Section Registar and Registrars.

They shall take the oath within one month of the date on which notice of their appointment was given, failing which they may be replaced.

Article 75. — The Auditor General shall allocate the work of the Auditors' Office to its members, and shall direct their work, in which he shall be assisted by the First Auditors.

The Auditor General shall delegate his powers to the Assistant Auditor General whenever those powers are to be exercised in a matter the preparatory inquiries for which are to be conducted in the language in which the Auditor General does not hold his qualification.

The Assistant Auditor shall work under the guidance of a First Auditor.

Article 76. — The members of the Auditors' Office shall take part in the preparatory inquiries in [both] languages. They may be assigned the duty of conducting such oral examinations as may be decided by the Administration Section. With the exception of Assistant Auditors,

they shall deliver their opinion to the Section in open court at the conclusion of the oral proceedings.
[Amended by the Law of 28 June 1983, art. 107 [1] (3)].
Article 77. — [1]. It shall, in particular, be the duty of the members of the Coordination Office to coordinate the Laws, organic Royal Decrees and various regulations of a general character prevailing in Begium, to preserve and keep up to date the documentation relating to the body of precedent established by the Conseil d'Etat. The documentation of the Office shall be made available to [both] sections of the Conseil d'Etat.
[2]. The Coordination Office shall be under the authority of, and supervision of, the First President.
The Assistant Referent shall work under the guidance of a First Referent.
Article 78. — The dress to be worn by officials of the Conseil d'Etat at hearings and on ceremonial occasions shall be fixed by Royal Decree.
The King shall determine both precedence and regalia.

CHAPTER II. — THE ORGANISATION OF THE LEGISLATION SECTION

Article 79. — The Legislation Section shall comprise twelve members of the Conseil d'Etat, appointed by the First President for a term of office of three years, and not more than ten Assesseurs (Assessors). It shall consist of either the First President or President, whichever can prove his command of both French and Dutch, three Presidents of Chambers and eight Conseillers d'Etat chosen in such manner that four of them can prove their knowledge of French, four their knowledge of Dutch, and three their knowledge of both French and Dutch. One third of the members appointed to the Legislation Section shall retire each year in rotation in a manner to be prescribed by the King. The members of the Conseil d'Etat attached to the Administration Section may be called upon by the First President to sit in the Legislation Section, either to replace a member prevented from attending, or to create an additional ad hoc Chamber.
Article 80. — The Assessors of the Legislation Section shall be appointed by the King for a renewable term of office of five years, or for the term of office remaining before they reach the age of seventy,

from a triple list of candidates submitted by the Assembly of the members of the Conseil d'Etat.
Submissions of candidature shall be made in accordance with the provisions of article 348, paragraph 1, 349, paragraph 3, second part of the sentence, and paragraph 4, first sentence, of the Code Civil Proceedings.
Articles 70 [2], paragraphs 1 and 2, 73 [1], paragraph 3, and 74, paragraphs 2 and 3, shall apply to Assessors.
Article 81. — [Law of 6 may 1982, art. 7]. The Legislation Section shall be divided into four Chambers. Three members of the Conseil d'Etat shall sit with two Assessors in each Chamber.
One Chamber shall be presided over by the First President or President of the Conseil d'Etat, the remainder by the three Presidents of Chambers appointed to sit in the Legislation Section. Failing them, the Chamber shall be presided over by the most senior member of the Conseil d'Etat sitting.
Two of the Chambers shall each include two members able to show a knowledge of French. The other two Chambers shall each include two members able to show their knowledge of Dutch. Each chamber shall also include one member able to show his knowledge of French and Dutch. The Assessors shall prove their knowledge of the language used by the Chamber in which they are sitting.
Article 82. — The Section may seek advice on special matters from experts qualified in the particular subject.
Article 83. — The requests specified in articles 2 to 6 shall be brought to the First President who shall determine their allocation between [the four Chambers]. Each Chamber shall deliberate in the language officially used by it. Save where they refer to draft enactments which are statutorily required to be drafted only in French or in Dutch, opinions shall be translated into the other language and accuracy of the two versions checked by the members of the Auditors' Office under the supervision of that member of the Chamber having a command of both languages.
(Law of 31 December 1983, art. 64 [2]). Provided that where a request for an opinion is submitted in German, the opinions shall be translated into German under the supervision of a member of the Auditors' Office proving a thorough command of German.
Article 84. — In cases of urgency, where the authority bringing the matter to the Legislation Section requests the opinion or preliminary

draft within three days at the outside, the three members of the Conseil d'Etat of the Chamber seised of the matter may sit alone without the Assessors.

Article 85. — The Legislation Section shall meet in General Assembly whenever so requested by the President of any Legislation Chamber or the Minister by whom it is consulted.

The Members of the Conseil d'Etat appointed [...] to sit in the Legislation Section and the Assessors shall take part and have a vote in the deliberations of the General Assembly.

The General Assembly shall be presided over by the First President or, failing him, by the president of the Conseil d'Etat; both shall have a vote in the deliberations even where not attached to the Legislation Section.

Failing either, the Assembly shall be presided over by the most senior President of Chamber or, where applicable, Conseiller d'Etat, present.

Article 85(a). — Where a request for an opinion raises a question relating to the respective responsibilities of the State, the Communities or the Regions, the First President shall refer it to the Chambers of the Section sitting in banc. These shall be constituted by the First President who shall, each year, designate two chambers using different languages, the six members of which, with their four assessors, shall form the Chambers of the Section in banc.

Where the request pleads the urgency of the case, the opinion shall be given within eight days at the outside.

CHAPTER III. — THE ORGANISATION OF THE ADMINISTRATION SECTION

Article 86. — The Administration Section is divided into five Chambers, two being French language Chambers, two being Dutch language Chambers, and one being a bilingual Chamber.

The First President may constitute additional Chambers where the volume of business so requires.

Article 87. — The Dutch language Chambers shall consist of members proving their knowledge of Dutch and shall have jurisdiction over all matters requiring to be dealt with in Dutch.

The French language Chambers shall consist of members proving their knowledge of French and shall have jurisdiction over all matters requiring to be dealt with in French.

The bilingual Chamber shall consist of members proving their knowledge of both French and Dutch and shall have jurisdiction over all matters specifically assigned to it under articles 52 and 61.

Article 88. — The Chamber in which the member of the Conseil d'Etat proving his knowledge of German is sitting shall have jurisdiction over all matters in which German is to be used and all matters in which both German and French or Dutch are to be used.

Where such is not the official language of the Chamber in which the member of the Conseil d'Etat proving his knowledge of German is sitting, the matter shall be referred to the bilingual Chamber, provided that in such a case, the member of the Conseil d'Etat proving his knowledge of German shall replace the least senior member of the Conseil d'Etat sitting in the bilingual Chamber.

Article 89. — The Administration Section shall consist of the First President or President, Presidents of Chamber and Conseillers d'Etat who have not been designated to sit in the Legislation Section.

The members of the Conseil d'Etat designated to sit in the Legislation Section may be called on to sit in the Administration Section whenever so required either to constitute the bilingual Chamber, or to replace a member of a French-language or Dutch-language Chamber prevented from sitting, or to create additional ad hoc Chambers.

Article 90. — When sitting either in judgement or to give opinions, the Chambers of the Administration Section shall consist of three members, including the member presiding.

Article 91. — In all cases where a Chamber finds that a revision or annulment for abuse of powers is warranted it shall, without more, remit the matter to the General Assembly of the Section.

Article 92. — Where, after taking the opinion of the Auditor General and the Conseiller d'Etat responsible for reporting to the hearing, the First President is of the opinion that any matter needs to be disposed of by the General Assembly of the Administration Section to ensure the continuity of precedent, he shall order it to be so transferred.

Article 93. — An uneven number of its members shall sit in the deliberations of the General Assembly. Not less than nine members shall sit, including the member presiding.

Article 94. — The General Assembly shall be presided over by the First President or, failing him, the President of the Conseil d'Etat; failing either, the Assembly shall be presided over by the most senior President of Chamber or, where applicable, Conseiller d'Etat, present.

The President of the General Assembly shall have a vote in its deliberations, even where he is not attached to the Administration Section.

CHAPTER IV. — THE ORGANISATION OF THE CONFLICTING JURISDICTIONS SECTION

Articles 95 to 98. — Repealed by the Law of 28 June 1983, art. 107 [2] (4).

CHAPTER V. — THE GENERAL ASSEMBLY OF THE CONSEIL D'ETAT

Article 99. — The General Assembly of the Conseil d'Etat shall be constituted by the First President, President, Presidents of Chambers and Conseillers d'Etat. It shall be presided over by the First President or, failing him, the President of the Conseil d'Etat; failing either, the Assembly shall be presided over by the most senior President of Chamber or, where applicable, Conseiller d'Etat, present.
The Auditor General shall be given notice to attend all General Assemblies. He shall be given audience whenever he so requests.
Article 100. — The Assessors of the Legislation Section [...] shall attend General Assemblies whenever business concerning the Section to which they are attached is to be transacted thereat [amended by the Law of 28 June 1983, art. 107 [2] (5)].
They shall take part and have a vote in the deliberations on such items of business.
Article 101. — The rules of procedure of the Conseil d'Etat shall be fixed by the General Assembly subject to the approval of the King.
The Assessors of the Legislation section [...] shall take part and have a vote in drafting the provisions of such of the said rules as affect the Section to which they are attached
[amended by the Law of 28 June 1983, art. 107 [2] (5)].

CHAPTER VI. — ADMINISTRATIVE STAFF

Article 102. — The members of the administrative staff shall be appointed, and their appointments revoked, by the General Assembly, which may confer the whole or any part of such power on the First President.

The King shall determine their rights of association (repealed by the Law of 19 December 1974, not yet brought into force).

CHAPTER VII. — REMUNERATION; PENSIONS

Article 103. — The salaries, increases and allowances payable to the members of the Conseil d'Etat, the members of the Auditors' Office, the Coordination Office and the Registry, together with the allowances payable to the Assessors of the Legislation Section, shall be fixed by statute (Law).

Members of the judiciary appointed as Assessors in the Legislative Section shall be entitled by right to the same allowances as other assessors.

[...]

[repealed by the Law of 28 June 1983, art. 107. [2] (6)].

Article 104. — The members of the Conseil d'Etat, the members of the Auditors' Office and the Coordination Office, together with the Chief Registrar and Section Registrar shall retire where, by reason of a serious and permanent disability they are incapable of carrying out their duties in a satisfactory manner, or where they attain the age of seventy.

Article 105. — Articles 391, 392, 393, 395, 396 and 397 of the Code of Civil Procedure (Code Judiciaire) shall apply to members of the Conseil d'Etat, the members of the Auditors' Office and the Coordination Office, together with the Chief Registrar and Section Registrar.

Article 106. — [1]. Registrars and members of the administrative staff shall retire where, by reason of a serious and permanent disability they are incapable of carrying out their duties in a satisfactory manner, or where they attain the age of sixty-five.

The general legislative provisions on civil pensions shall apply to them.

[2]. Registrars and members of the administrative staff who, on completion of their sixty-five year, do not fulfill the statutory conditions of service to qualify for a retirement pension shall be assigned non-active status under the same arrangements as those applicable to central government employees.

Provided that, where they have less than ten years' employment, they shall remain on active duty until such time as they have completed the legal minimum period of service.

[3]. Registrars and members of the administrative staff may, on the proposal of the Conseil d'Etat, and as an exceptional measure, be maintained on active duty beyond the limits provided in paragraph [1] where it is in the particular interest of the Conseil d'Etat to continue to call on their services, and where they would have to be replaced if retired.

The King shall decide whether or not to maintain the active status of Registrars on the advice of the Cabinet. He shall likewise authorise continued active status for members of the administrative staff.

Active status shall be maintained for a period of one year only, subject to renewal.

CHAPTER VIII. — PROHIBITED ACTIVITIES AND DISCIPLINE

Article 107. — No member of the Conseil d'Etat, Auditors' Office, Coordination Office or Registry shall hold any judicial office, elective public office, paid public office or calling of a political or administrative nature, or exercise the profession of notary public, bailiff, lawyer, hold any rank in the armed forces or exercise any religious calling.

Derogations may be granted from the provisions of paragraph [1] in respect of:

1. the exercise of the functions of professor, tutor, lecturer, or assistant lecturer in any higher education institution, provided that such functions are not exercised for more than five hours in any week, nor more than two halfdays in any week;
2. membership of a Board of Examiners;
3. membership of a commission, or advisory council or commitee provided the individual holds no more than two such paid posts and that the aggregated remuneration does not exceed one tenth of the gross annual salary of their principal office on the Conseil d'Etat.

Such derogations shall be granted by the King or the Minister of the Interior, according to whether they fall within headings 1) or 2) and 3) respectively. They shall be granted on the advice of the First President in respect of members of the Conseil d'Etat and Registry, and on the advice of the First President and Auditor General for members of the Auditors' Office and Coordination Office.

Article 108. — No member of the Conseil d'Etat, Auditors' Office, Coordination Office or Registry shall be called for any public service, save where so provided by law.

Article 109. — They shall not:

1. act in the defence of the parties concerned, either orally or in writing, nor offer them professional opinions;
2. conduct any paid arbitration;
3. either in person, or through any third party, engage in any form of trade, act as a business advisor, or take part in the management, administration or supervision of any trading company or any industrial or commercial undertaking.

Paragraph 1 (1) shall apply to Assessors in the Legislation Section [...] in matters involving redress before the Conseil d'Etat.

[amended by the Law of 28 June 1983, art. 107 [2] (7)].

In derogation from paragraph 1 (3), the King may, in particular cases, authorise members to take part in the supervision of industrial companies or undertakings.

Article 110. — Article 107, paragraph 1, and article 109, paragraphs 1 and 3, shall apply to members of the administrative staff of the Conseil d'Etat.

The Conseil d'Etat may also grant derogations in their favour in cases where the provisions applicable to central government employees permit them or their spouses to hold certain types of secondary occupation.

Article 111. — The King may, subject to their consent and following the written notice provided in article 107, paragraph 3, assign the holders of posts with the Conseil d'Etat to temporary duties or assignments with national institutions. Where the duties so assigned prevent them from the proper exercise of their duties in the Conseil d'Etat, they shall be granted secondment.

The period of secondment shall not exceed one year. Provided that the period may be extended on the conditions set forth in paragraph 1 for further periods of one year or longer without exceeding four years secondment in the aggregate. Where, at the expiry of the secondment period the official has not resumed his duties in the Conseil d'Etat, he shall be deemed to have resigned.

Officials on secondment shall retain their grading. Time spent on secondment shall be included in the calculation of reckonable service.

They shall continue to receive the salary attaching to their employment with the Conseil d'Etat, but shall receive no remuneration or allowance other than those covering costs actually inherent to the assignement or duties conferred on them and those fixed by the King in each specific case.

Article 112. — The King may, subject the notice provided in article 107, paragraph 3, authorise the holders of posts with the Conseil d'Etat to assume duties or undertake assignments with supranational, international or foreign institutions.

Where the duties so assigned prevent them from the proper exercise of their duties in the Conseil d'Etat, they shall be assigned non-active status.

The total duration of the period of non-active status may not exceed the periods of actual employment with the Conseil d'Etat.

Employees assigned non-active status shall cease to receive the salary attaching to their employment with the Conseil d'Etat and shall be withdrawn from the promotion roster. They shall retain the right to reinstatement into their previous post with the Conseil d'Etat notwithstanding the number of posts fixed by article 69.

Where, at the expiry of the period of non-active status, the officials have not resumed their duties in the Conseil d'Etat, they shall be deemed to have resigned.

The persons specified in paragraph 2 shall be entitled to count the period of their assignment as reckonable service in the calculation of their retirement pension, provided it has not already been taken into consideration for such purposes.

The pension thus calculated shall be reduced by the net amount of the pension paid by reason of the assignment to the official concerned by the foreign government or administration, or the supranational or international institution for whom the assignment was undertaken. Such reduction shall apply only to the increased pension chargeable to the Treasury for the period of the assignment.

Article 113. — Members of the Conseil d'Etat taken off the active list, together with members of the Auditors' Office, Coordination Office and Registry who have been seconded or assigned non-active status, may be replaced notwithstanding the number of posts specified in article 69, provided always that the said number shall not be exceeded by more than two members of the Conseil d'Etat, more than four mem-

bers of the Auditors' Office, more than one member of the Coordination Office and more than one member of the Registry.
For the purposes of article 73 [1], appointments made by way of replacement shall be treated as appointments to new positions.
Officials appointed as replacements shall be permanently employed. In the event of a vacancy, they shall have an automatic entitlement to be appointed to the posts specified in article 69 subject to proving the necessary command of the language required to fill the vacancy arising.
Article 114. — Persons related in the direct and collateral lines, in the degree of uncle and nephew inclusive, may not be members of the Conseil d'Etat simultaneously without a dispensation from the King; they may not sit in the same proceedings except those of the General Assembly.
Article 115. — Any member of the Conseil d'Etat failing in the dignity of his position or the obligations of his office may, as applicable, be deprived of or suspended from his office by Decree of the General Assembly of the Court of Cassation on a formal demand by the public prosecutor to that Court.

TITLE VIII.
CONCLUDING PROVISIONS

Article 116. — No appeal, petition or request provided by articles 11, 14 and 16 shall be admitted where the matter at issue arose before the Law of 23 December 1946 concerning the constitution of the Conseil d'Etat.
Article 117. — All further constitutional measures required to give effect to the present coordinated Laws shall be taken by Royal Decree decided in the Cabinet.
Article 118. — The budget appropriations necessary to the operation of the Conseil d'Etat shall be charged to the budget of the Ministry of the Interior.

TITLE IX
TRANSITIONAL PROVISIONS (1)

CHAPTER I. — TRANSITIONAL PROVISIONS OF THE LAW OF 23 DECEMBER 1946.

Article 60. — The King may accord honorary status to the first fifteen members of the Conseil d'Etat even where they do not satisfy the conditions set out in article 52, paragraph 1, of this Law.

Article 63. — The King shall have the power to amend or amplify by Decree decided in the Cabinet, the wording of enactments fixing the responsibilities of the Mines Council, together with those of the Laws specified in article 10, to make them agree with articles 7 [2] and 10 of his Law.

CHAPTER II. — TRANSITIONAL PROVISIONS OF THE LAW OF 15 APRIL 1958

Article 17. — [4]. The holders of posts in the Conseil d'Etat who obtained the diploma of Doctor of Laws before 1 January 1938 shall prove their knowledge of the official national languages according to the procedure provided in article 68 of the Laws on the conferment of academic awards and the syllabus of university examinations, coordinated on 31 December 1949.

By way of derogation to article 33 [1], the members of the Conseil d'Etat in office at the time of entry into force of this Law shall continue to be entitled to hold the offices of President and First President without regard to the language in which their degree of Doctor of Laws was obtained. Provided always that the two Presidents shall still be required to belong to different linguistic rolls pursuant to the Royal Decree specified in paragraph [5] of this article.

[5]. Where the language of the competition or examination by which a member of the Auditors' Office was appointed before the entry into force of this Law is different to the language in which his diploma of Doctor of Laws was obtained, the operative language for such member

(1) The original provisions are reproduced with their numbering and references unamended; article 51 [4] of the Law of 3 June 1971 refers to the coordinated Laws, however.

of the Auditors' Office for the purposes of article 33 of the Law of 23 December 1946 shall be the language of the competition or examination and not that of his diploma.

[6]. Where, at the date of entry into force of this Law, any post is held by a person unable to prove the requisite linguistic knowledge, the requirements of this Law shall be complied with progressively with subsequent appointments.

[7]. The King shall grade the holders of posts in the Conseil d'Etat according to the language used by them to take the oath on appointment to the position occupied by them at the date of this Law.

CHAPTER III. — TRANSITIONAL PROVISIONS OF THE LAW OF 3 JUNE 1971

Article 47. — Applications for allowances submitted to the Conseil d'Etat before the entry into force of this Law shall continue to be subject to the provisions of article 7 [1] of the Law of 23 December 1946 as amended by the Law of 15 April 1958.

Article 48. — [1]. The Assistant Auditor General appointed pursuant to article 17 [3] of the law of 15 April 1958 in office at the date of entry into force of this Law shall become Assistant Auditor General within the meaning of the Law of 23 December 1946, as amended by this Law.

Auditors, members of the Coordination Office and deputies to the Auditor General in office on the same date shall become First Auditors, Referents and Auditors, respectively. Provided that the most senior member of the Coordination Office on each linguistic roll shall become First Referent.

The periods for which the holders of the posts specified in paragraph 2 fulfilled the duties of Auditor, deputy Auditor General or member of the Coordination Office before the entry into force of this Law shall be deemed equivalent to periods of service as First Auditor, Auditor or Referent, respectively.

For members of the Coordination Office and deputy Auditors General becoming Referents and Auditors, respectively, the minimum period of ten years provided in article 31 [4], paragraph 2, of the Law of 23 December 1946, as amended by this Law, shall be reduced to eight years.

[2]. The Registrar and Assistant Registrars in office at the same date shall become Chief Registrar and Registrars, respectively. The latter shall continue to enjoy, in a personal capacity, the salaries and seniority increments provided by the Law of 5 April 1955, as amended by the Laws of 28 March 1964 and 9 July 1969.
The seniority criterion provided in article 32 [3] of the Law of 23 December 1946, as amended by this Law, shall not be applied for the first application by a Section Registrar for promotion to Chief Registrar.
[3]. The aforesaid Assistant Registrars and Doctors of Laws taking up positions on the administrative staff of the Conseil d'Etat not later than 1 May 1962 may be appointed Assistant Auditors or Assistant Referents without the competition provided in article 31 of the Law of 23 December 1946 as amended by this Law.
The aforesaid appointments to the post of Assistant Auditor shall be made on the proposal of the General Assembly and the Auditor General; those to Assistant Referent, on proposal of the General Assembly alone.
[4]. The diploma provided in article 32 [1] of the Law of 23 December 1946 as amended by this Law shall not be required of those employees of the Conseil d'Etat in service at the date of entry into force of this Law who, at the time of application for promotion to Registrar, occupy a grade equivalent to that of "Level 1" or "Level 2" for State employees.
Article 49. — [1]. By way of derogation from article 51 of the Law of 23 December 1946 as amended by this Law, members of the Conseil d'Etat in office at the time this law enters into force shall retire on their 72nd birthday, save where, on reaching the age of 70 they apply for earlier retirement.
Provided that, at the expiry of the second full year following the entry into force of article 383 of the Code of Civil Procedure (Code Judiciaire), the said age limit of 72 years shall be reduced to 71 years, two years thereafter, to 70 years.
For the purposes of paragraphs 1 and 2, the honorary pension or service pension shall be calculated as if the judge concerned had continued in office without any such alteration of the retirement age limit.
[2]. Without prejudice to the application of paragraph [1], the aforesaid members of the Conseil d'Etat shall have their pensions calculated in accordance with the provisions of article 52 of the law of 23 Decem-

ber 1946 before its amendment by this Law, where the result is more favourable to them.

The same members who, by retirement age, do not have twenty five years' reckonable service, and to whom paragraphs 1 and 2 of the former article 52 do not apply, may nevertheless have their pensions calculated in accordance with paragraph 3 of that article where they have held office on the Conseil d'Etat for at least seven years.

Article 50. — The holders of posts in the Conseil d'Etat who were, prior to the entry into force of this Law, authorised to perform duties in higher education shall continue to enjoy such authorisations.

Provided that their courses may not be carried over more than two-half days in a week, and the number of courses may not be increased beyond the limit fixed in article 54 [2] of the Law of 23 December 1946 as amended by this Law.

Article 51. — [1]. The periods during which any member of the Auditors' Office or Coordination Office was seconded pursuant to article 33 of the Law of 18 October 1908 on the Government of the Belgian Congo, or article 3 of the Law of 5 April 1955 to perform, before the entry into force of this Law, duties conferred on him by the Government, shall be treated as equivalent to periods of actual service with the Conseil d'Etat.

Where the person concerned is on secondment on the said date, he shall be deemed to have resigned on the day on which his secondment exceeds a period of four years and, at the earliest, at the expiry of a period of six months from the aforesaid date.

[2]. Members of the Auditors' Office who, on such date, are performing duties with supranational, international or foreign institutions, the performance of which prevents them from the proper exercise of their duties in the Conseil d'Etat, shall be assigned non-active status where the period of their absence from the Conseil d'Etat is not longer than the time during which they actually performed their duties within the Conseil d'Etat; where it is longer, they shall be deemed to have resigned where they have not resumed their duties at the Conseil d'Etat within a period of six months from the aforesaid date.

For the purposes of incremental progression of members of the Auditors' Office who have resumed their duties at the Conseil d'Etat, the performance of the duties specified in paragraph 1 shall be treated as equivalent to the actual performance of duties at the Conseil d'Etat.

[3]. The persons specified in paragraphs [1] and [2] shall be entitled to count the period of their secondment prior to the entry into force of this Law as reckonable service in the calculation of their retirement pension, provided it has not already been taken into consideration for such purposes. The pension thus calculated shall be reduced by the net amount of the separate pension paid by reason of the assignment to the official concerned for services rendered during the period of secondment. Such reduction shall apply only to the increased pension chargeable to the Treasury for the period of the secondment.

[4]. Article 107 of the Coordinated Laws on the Conseil d'Etat shall not apply to members of the Conseil d'Etat, Auditors' Office, Coordination Office, Registry or any employee who, at the time of entry into force of the Law of 3 June 1971, amending the Laws relating to the Conseil d'Etat, was already holding an elective public office.

CHAPTER IV. — TRANSITIONAL PROVISION OF THE LAW OF 6 MAY 1982

Article 13. — By way of derogation to article 71 [1], paragraph 1, final sentence, of the Coordinated Laws on the Conseil d'Etat, the duration of validity of competitions for the recruitment of Assistant Auditors and Assistant Referents, organised in Dutch and French and closed on 14 December 1979 and 10 June 1980, respectively, shall expire one year after the date on which this Law enters into force.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

INTERNATIONAL ASSOCIATION
OF SUPREME ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 16

GRAND-DUCHY OF LUXEMBOURG

THE CONSEIL D'ETAT

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 16

GRAND-DUCHY OF LUXEMBOURG

THE CONSEIL D'ETAT

THE FRENCH VERSION OF THE DOCUMENTS IS PUBLISHED IN No 5 OF THE SERIES.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

LEGISLATION ON THE CONSEIL D'ETAT

A. ORGANISATION OF THE CONSEIL D'ETAT

1. CONSTITUTION OF 17 OCTOBER 1868 (extract)

Art. 76 (al. 2.) — There shall be, together with the Government, a Council called to deliberate on bills and amendments that may be proposed, to regulate the questions of administrative disputes, and to give advice on all other questions referred to it by the Grand Duke or by the laws.
The organization of this Council and the manner of exercising its powers shall be regulated by law.

*
* *

2. LAW OF 8 FEBRUARY 1961 CONCERNING THE ORGANISATION OF THE CONSEIL D'ETAT

Coordinated Provisions

TITLE 1
COMPOSITION OF THE CONSEIL D'ETAT

Art. 1. — (Law of 26 July 1972) The conseil d'Etat shall consist of twenty one Conseillers (counsellors), eleven of whom shall comprise the Comité du Contentieux (Committee for Contentious Legal Business).
Such number shall not include the members of the reigning Royal family being members of the Conseil d'Etat (Law of 28 October 1980). The Hereditary Grand Duke may be appointed thereto upon attaining the age of twenty four.
Art. 2. — (Law of 26 July 1972) Counsellors are appointed to and removed from office by the Grand Duke.
A counsellor shall vacate his office when he attains the age of seventy two.

No member of the Conseil d'Etat shall be removed from office until the Conseil d'Etat shall have deliberated on the grounds for his removal in full session.

Art. 3. — The Grand Duke may dissolve the Conseil d'Etat.

Art. 4. — Where the entire Conseil d'Etat is to be replaced, the Grand Duke shall appoint seven members of his own choosing to the office of counsellor.

The Grand Duke shall appoint at least a further seven members from a list of ten candidates presented by the Chamber of Deputies.

The Grand Duke shall appoint a further seven members at least from a list of ten candidates presented by the Conseil d'Etat, constituted as aforesaid.

Where a vacancy arises, the replacement shall be made in the following order and in the alternative:

a) appointment by the Grand Duke of a judge of his choosing;
b) appointment of one of three candidates put up by the Chamber of Deputies;
c) appointment of one of three candidates put up by the Conseil d'Etat.

A vacancy arising shall be filled by the Conseil d'Etat meeting in plenary session. Voting shall be by secret ballot. The successful candidate shall be appointed by relative majority of the votes cast by counsellors present in person. In case of an equality of votes, the oldest candidate shall be appointed.

(Law of 26 July 1972) By way of derogation to the aforegoing general rules, members of the reigning Royal Family shall always be appointed counsellors by the direct nomination of the Grand Duke.

Art. 5. — The members of the Comité du Contentieux are appointed by the Grand Duke from among the members of the Conseil d'Etat.

Art. 6. — Each year, the Grand Duke shall appoint the President and Vice-President of the Conseil d'Etat from amongst its number.

The President of the Conseil d'Etat is de jure President of the Comité du Contentieux.

Provided always that where the President is not a Doctor of Laws, or where he declines the Presidency of the Comittee, the Vice-President shall, where he satisfies the legal requirements, become de jure President of the Comité du Contentieux; failing that, the Grand Duke shall appoint the President of the Comité du Contentieux.

Art. 7. — The Conseil d'Etat shall, in a general session of all its members, deliberate and vote on bills put forward by the executive and legislature, amendments, public administrative regulations, the regulations, orders and decrees required to give effect to treaties, and on all other questions of high administrative import on which its opinion is called for by any statute or regulation, or sought by the Grand Duke or the Government.

Art. 8. — The Comité du Contentieux exercises the powers conferred by the Constitution on the Conseil d'Etat in all contentious legal business concerning the administration ; it shall have other such powers as may be conferred on it by statute and regulation.

Art. 9. — No person shall be a member of the Conseil d'Etat who is not a national of Luxembourg, freely exercising his civil and political rights, resident in the Grand Duchy and not less than thirty years old. In addition, no person shall be a member of the Comité du Contentieux who is not also a Doctor of Laws or enjoying an equivalent status to those holding such qualification.

A member of the Conseil may hold any office or engage in any occupation with the exception of member of the Government or privy councillor. He may not be a serving Member of the Chamber of Deputies. Any member of the Conseil d'Etat who takes up a position as a Member of the Chamber of Deputies, or becomes a member of the Government or privy councillor shall automatically vacate the office of member of the Conseil d'Etat.

Counsellors related directly or collaterally to the third degree inclusive shall not sit on the Comité du Contentieux at the same time.

Art. 10. — (Law of 26 Juni 1972). Before taking up their duties, the members and the official acting as clerk provided in article 12 hereof shall take oath before the Grand Duke or such prson as may be appointed by Him, and swear as follows :

"I swear loyalty to the Grand Duke, obedience to the Constitution and the laws of the State.

I promise to perform my duties with integrity, exactitude and impartiality, and to well and truly serve the interests of the Grand Duke and of the country.

I promise to preserve the secrecy of the deliberations of the Council and the business of Government.

This I swear!". (1)

Art. 11. — The President of the Conseil d'Etat shall not absent himself from his duties for more than fifteen days without the authorisation of the Grand Duke.

The members of the Conseil shall absent themselves from the sessions thereof only with special leave from the President.

Art. 12. — (Law of 26 Juni 1972). A. 1) The functions of secretary to the Conseil d'Etat shall be discharged by an official from the senior ranks of the civil service, comprising the following posts in descending order of rank:

secretary to the Conseil d'Etat
assistant secretary to the Conseil d'Etat
first attaché to the Conseil d'Etat
attaché to the Conseil d'Etat

2) The appointments to the foregoing posts shall be made by the Grand Duke after hearing the opinion of the Conseil d'Etat.

The attaché shall hold for one year, and shall be eligible for re-appointment.

3) The conditions for appointment to the posts provided under paragraph 1) of this article, the recruitment procedures, the organisation of training and a qualifying examination, success in which is the prerequisite for unconditional appointment to the senior civil service shall be those provided in the Grand Ducal Regulation of 17 June 1966 concerning the recruitment and training of holders of senior posts in the civil service, without prejudice to the application of the general regulations relating to the conditions of service of State employees.

4) An attaché to the Conseil d'Etat may be appointed to the post of first attaché, assistant secretary or secretary when his counterparts of the same, or an immediately subordinate, rank in the central administrative departments are appointed to posts of an equivalent level. The rules in accordance with which such ranking shall be determined shall be set out in a Grand Ducal Regulation, upon which the opinion of the Counseil d'Etat shall be sought. (2)

(1) The Law of 23 February 1977 amending the Law of 17 November 1860 on the form of the judicial oath (Mem. A. 1977 p. 352 - Pasin. 1977, p. 148) substituted the words "This I swear" for the former "With God's help".

(2) See Grand Ducal Regulation of 29 March 1975.

5) No member of the Conseil d'Etat shall hold any of the offices listed in paragraph 1) of this article.
6) The permanent secretary shall attend the meetings of the Conseil d'Etat and the sessions of the Comité du Contentieux. The specific powers and duties of his office shall be fixed by Grand Ducal Regulation.
B. 1) The administrative services of the secretary to the Conseil d'Etat shall consist of an inspector, who may be promoted to the rank of chief inspector and senior chief inspector together with, as required, an office manager or assistant office manager or principal draftsman or one or more draftsmen, principal clerks, clerks, assistant clerks and copying clerks. The administrative staff shall also include a caretaker or guard. The entry qualifications and conditions for promotion for the above offices shall be determined by Grand Ducal Regulation. (3)
2) The number of posts for the various grades of copying clerk shall remain fixed, without prejudice to vested rights, within the percentages provided in article 36 1) of the Law of 22 June 1963, as amended, fixing the salary scales for public servants.
3) The administrative court service provided under paragraph B 1) shall be completed by trainees and other employees necessary for discharging the functions of that service and within the limits of the budget provided therefor. Temporary staff may be engaged where required by, and for the duration of, services of an exceptional character.
Art. 13. — All lawyers having the right of audience before the courts of the Grand Duchy shall likewise have the right of audience before the Comité du Contentieux.
Provided always that those lawyers listed in the annual rolls prepared by the disciplinary boards and district courts shall have the sole rights to execute instruments of preparatory inquiry and procedural documents.
Art. 14. — The Comité du Contentieux shall appoint the bailiff/messengers of the Conseil d'Etat from among the bailiffs of the canton of Luxembourg.
Art. 15. — The Comité du Contentieux has disciplinary jurisdiction of first and final instance for the lawyers and bailiff/messengers of the Conseil, with the powers attributed by statute and regulation to the

(3) See Grand Ducal Regulation of 13 April 1962.

ordinary courts, insofar as concerns matters within the jurisdiction of the Comité.

Art. 16. — (Law of 26 June 1972) The scale and method of apportionment of the allowances receivable by the members of the Conseil d'Etat and Comité du Contentieux, their travel and living expenses, together with the scale of fees and costs of contentious legal business, shall be fixed by administrative regulation.

The rules of practice of the Conseil d'Etat and Comité du Contentieux shall be approved by Grand Ducal Decree.

The allowances granted to members of the Conseil and the Comite du Contentieux may be aggregated with their salary or pension.

TITLE II.
PROCEDURE

Art. 17. — The Conseil d'Etat, Comite du Contentieux and committees responsible for preparing the work of the Conseil sit in camera. Provided always that, in deciding on the waiver of the second vote on the Constitution, the Conseil d'Etat sits in public session.

With the exception of those proceedings provided in article 33, the Comité du Contentieux hears all proceedings and gives judgement thereon in open court.

Articles 88 et seq., and article 130, of the Code of Civil Proceedings concerning the conduct of proceedings and awarding of costs, respectively, apply to the Comité du Contentieux.

Art. 18. — The Grand Duke shall preside over sessions of the Conseil d'Etat when he sees fit.

In all other circumstances, general meetings of the Conseil d'Etat are presided over by its President.

Where both the President and Vice-President are prevented from attending, general sessions shall be presided over by the oldest Conseiller d'Etat (Counsellor of State) present.

Where the President of the Comité du Contentieux is prevented from attending, his place shall be taken by the Vice-President, failing which the oldest member of the Comité shall preside.

Art. 19. — Members of the Government may attend general sessions of the Conseil d'Etat and take part in the discussions, but without a right to vote.

They have the right of access to, and hearing by, committee meetings.

They have the right of audience before the Comité du Contentieux in proceedings in which no oral, public discussion takes place; but they may not take part in the deliberations of the Comité.
In all proceedings referred to in article 17 3), Members of the Government shall be represented by a special agent or by a lawyer.
Art. 20. — Decisions of the Conseil d'Etat in general session shall be valid only where at least ten of its members are present.
Resolutions of the Conseil are taken by majority vote; in the event of an equality of votes, the differing opinions are made known to the Government.
Art. 21. — Proceedings in the Comité du Contentieux will be heard before, and judgement given by, a bench of five of its members, save where otherwise provided by statute (4). Where any counsellor is prevented from attending, another shall replace him.
Where a full bench cannot be composed following the preceding rules, a Counsellor of State who is also a Doctor of Laws or enjoying an equivalent status to one holding such a qualification, in descending order of seniority.
Resolutions of the Comité du Contentieux are passed by majority vote.
Art. 22. — No member of the Counseil shall take part in the deliberations, trial or judgement of any proceedings in which he himself or any direct or collateral relation to the fourth degree inclusive has any personal interest.
No member of the Comité du Contentieux may take part in the hearing of any proceedings which they have already heard in any other capacity than as a member of the Conseil d'Etat.
Members of the Comité may likewise be deemed incompetent to hear proceedings for the causes provided in article 378 of the Code of Civil Procedure.
Art. 23. — The rules of procedure for contentious business shall be fixed by administrative regulation.
The Secretary to the Conseil shall issue authenticated copies of the judgements delivered by the Comité du Contentieux.

(4) The Comité shall sit with a bench of three in cases concerning
a) income tax (Law of 26 November 1927, art. 58 and Ministerial Decision of 10 April 1946)
b) excise duties on brandies (Law of 27 July 1927, art. 57)
c) apprenticeships (Grand-Ducal Decree of 8 October 1945, art. 24)

Such copies shall be enforceable by execution.

TITLE III.
RELATIONS OF THE CONSEIL D'ETAT WITH THE GRAND DUKE, CHAMBER OF DEPUTIES AND THE PUBLIC AUTHORITIES

Art. 24. — Save in cases of the utmost urgency, the Conseil d'Etat shall deal with the Grand Duke and the Chamber of Deputies through the intermediary of the President of the Government.

Art. 25. — The President of the Government has the right to instigate consultations between the Government and the Conseil d'Etat on legislative questions and matters of high administration.

Such meetings are chaired by the President of the Government.

Art. 26. — The Conseil d'Etat may co-opt in a consultative capacity, any person whose particular expertise it considers may be of assistance in expediting its deliberations.

The committees responsible for preparing the work of the Conseil shall have the same facility.

Both the aforesaid committees, and the Comité du Contentieux, may cause to appear before them the senior administrator of any branch of the administration, or any other administrative official so designated by the members of the Government, to furnish further information on any pending business.

TITLE IV.
POWERS OF THE CONSEIL D'ETAT OVER LEGISLATION AND REGULATIONS

Art. 27. — No bill of whatsoever origin shall be laid before the Chamber of Deputies nor, save where the Grand Duke considers it warranted by reason of urgency, shall any proposed administrative regulations, regulations for general public order, or any draft regulations or decree necessary to give effect to any treaty, be submitted to the Grand Duke until the Conseil d'Etat has delivered its opinion thereon. The opinion shall be given in a reasoned report, presenting conclusions and, where appropriate, any counter-proposals.

Where the Government considers the presentation of a bill a matter of urgency, it may be introduced directly to the Chamber of Deputies

without waiting for the opinion of the Conseil d'Etat; provided that the Chamber may thereon refer it back for the prior opinion of the Conseil d'Etat before debate.
Provided that where both the Government and the Chamber of Deputies are agreed on the urgency of the matter, discussion may be dispensed with, but the opinion of the Conseil d'Etat must be communicated to the Chamber before the final vote on the bill.
Art. 28. — Before submitting any bill or delegated legislation to the Conseil d'Etat, the Government may seek the opinion of the Conseil on the main principles.
The Conseil, on its own initiative, may draw the attention of the Government to the opportuneness of new legislation or regulations, or of any amendments to existing legislation or regulations.
In both cases, where the Government and the Conseil d'Etat are agreed on the principle, the Government may invite the Conseil d'Etat to draft the bill or regulations.

TITLE V.
LITIGATION — APPEALS AGAINST AND ANNULMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS

Art. 29. — The Conseil d'Etat and Comite du Contentieux are the final appellate bodies sitting as trial courts on all contentious matters placed within their respective jurisdictions by particular legislation (5).
Art. 30. — In particular, they may hear appeals in respect of:
1° enforceable judgements concerning local authority accountants or those of public undertakings;
2° decisions taken by the Government pursuant to articles 84 and 89 of the Local Authority Law of 24 February 1843 and the Grand Ducal Royal Decree of 14 April 1845 concerning the contributions payable by local authorities and their subdivisions having chapels on their land to the maintenance of the religion of the clergy or the succursal chapel within whose area they fall;
3° decisions taken by the Government pursuant to article 11 of the regulation of 13 July 1837 on the exercise of the common of es-

(5) See below, art. 11 of Grand Ducal Decree of 21 August 1866 regulating the procedure for judicial review in the Conseil d'Etat.

tovers, without prejudice to any action falling within the jurisdiction of the courts;

4° ...(6)

Art. 31. — The Comité du Contentieux hears actions for lack of jurisdiction, excess of powers and abuse of power, breach of law or procedure intended to protect the interest of individuals from administrative decisions and the decisions of administrative agencies against which no other form of redress is provided by statute or regulation.

In cases where statute or regulations provide redress against an administrative decision by way of appeal to the Grand Duke, the allegedly aggrieved party may nonetheless have the case remitted to the Comité du Contentieux on the aforesaid grounds, renouncing his right of review by the Grand Duke. Where, in such a case, the party concerned has first applied to the Grand Duke for redress, he may still lodge an appeal to the Comité du Contentieux — but only on the grounds set out above — against the decision upheld by the Grand Duke.

An aggrieved party may appeal to the Comité du Contentieux under this article even against decisions described by statute or regulation as final and binding, or not to be questioned in any further legal proceedings.

Where the Comité quashes the decision on appeal, the case will be remitted to the competent authority (where the decision is annulled for lack of jurisdiction) and in all other cases to the authority whose decision has been quashed, to decide the substantive issue afresh in conformity with the said decision.

Art. 32. — Where redress in the form of a review by the Comité du Contentieux is available only by way of appeal against an administrative decision, then where at the expiry of three months no such decision has been given, the parties concerned may treat their application as rejected and appeal to the Comité.

The date upon which the application was filed shall be evidenced by an acknowledgement of receipt delivered to the party concerned by the competent administrative authority or an authorised official thereof. Where no decision has been given, the appellant shall produce the said acknowledgement in support of his appeal.

(6) Art. 105 of the local authority law repealed by the Law of 2 July 1981 (Memorial [Official Gazette] A 1981, p. 1172)

B. PROCEDURE OF LITIGATION

GRAND DUCAL DECREE OF 21 AUGUST 1866 REGULATING COURT PRACTICE AND PROCEDURE OF LITIGATION IN THE CONSEIL D'ETAT
(as amended)(7)

COORDINATED LAWS

CHAPTER I. — COMMENCEMENT OF PROCEEDINGS AND PREPARATORY INQUIRIES

Section 1. — Proceedings Referred to the Conseil d'Etat by Agreement of the Parties

Art. 1. — (Grand Ducal Regulation of 19 February 1970) The parties may bring proceedings before the Comité du Contentieux of the Conseil d'Etat by petition executed by a lawyer enrolled on one of the annual lists prepared by the disciplinary boards or district courts.
The petition shall give a summary statement of the facts, the legal grounds on which relief is sought, the nature of the relief sought, the names and addresses of the parties, and a list of relevant documents in the possession of the parties which are annexed to the petition.
The services of a lested lawyer are not required in appeals against decisions concerning assessment to income tax.(8)

(7) Re-enacted by the Law of 8 February 1961, art. 35
(8) Also exempt from this requirement are appeals concerning:
- apprenticeships (Grand Ducal Decree of 8.10.1945, art.24)
- health, accident, invalidity and old-age insurance (Law of 17.12.1925, art. 317, 319)
- woods and forests: protection of certain woodlands and forests in private ownership (Law of 29.3.1934, art. 5)
- taxation of licensed premises: Conseil d'Etat 7.2.1889 Pas. T. II, 500)
- elections (Grand Ducal Decree of 19.4.1946, art. 2)
- excise duty on brandies: fixation of quotas (Law of 27.7.1925, art. 57)
- administrative refusal of leave to appeal (Grand Ducal Decree of 4.7.1883, art. 2)
- rates on buildings (Grand Ducal Decree of 13.8.1952, art; 2)
- friendly societies (Grand Ducal Decree of 22.7.1891, art. 8)
- disputes between the private sector employees'pension fund and the public authorities (Law of 29 August 1951, art. 156).

Art. 2. — Applications and, more generally, all documents to be discovered by the parties, shall be filed with the Secretariat of the Comité du Contentieux, where they shall be entered by order of date in a register, and an entry shall be made of their issue to the member of the Comité du Contentieux nominated by the President to prepare the preliminary investigation.

Art. 3. — An appeal against a decision shall not suspend the effect of that decision, save where so ordered by the Comité du Contentieux. (9)

Art. 4. — Notice of the petition shall be served on the parties concerned, by delivery to them personally or at their stated address, by a copy order for service executed by bailiff, the original being filed at the same time with the Secretariat (court office) of the Comité du Contentieux pursuant to the foregoing article 2.

The parties shall enter their replies and defences within one month of receipt of service. Where any party is resident outside the Grand Duchy, notice of the petition will be served on them in the manner prescribed for service in civil cases; the parties shall then enter their replies and defences within such time as the President of the Comité du Contentieux shall see fit to direct in the particular circumstances. His order as to time shall be indorsed on the petition at the foot thereof and served with it.

The President of the Comité du Contentieux may order a reduced delay in interim or urgent matters. (10)

In either case, the President shall give his decision on the report of the examining counsellor designated in accordance with the foregoing article 2.

Art. 5. — Save as provided in articles 17 and 18, the signature of the lawyer at the foot of the petition, for either the petitioner or respondent, shall be deemed to signify that party's representation by, and election of domicile with, such lawyer.

(9) Suspensory effect of petition: Electoral Law of 31 July 1924, art. 233 (2)

(10) Appeals which will be heard on emergency applications to the Comité du Contentieux:

- woods and forests: protection of certain woodlands and forests in private ownership (Law of 29.3.1934, art. 5)
- elections: Electoral Law of 31 July 1924, art. 86, 148, 233
- mines and quarries: Law of 12 June 1874, art. 15
- mines and mineral deposits: ground rent: Law of 14 May 1890, art. 6

Art. 6. — Within fifteen days following the entry of a defence, the petitioner may file a further petition to which the respondent must raise his defence within fifteen days.
Neither party may enter more than two petitions, including the original petition.
Art. 7. — Where several parties are joined as defendants, some of whom have raised defences and others of whom have omitted to do so, a single decision shall be given binding on them all.
Art. 8. — The parties'lawyers may inspect the documents filed with the Secretariat free of charge at the Secretariat.
No document shall be removed from the Secretariat without an entry being made in respect thereof, or with the consent of the other party.
Art. 9. — Where any document is so removed, the lawyer so doing shall sign a receipt undertaking to return it within eight days at the most, at the expiration of which period the Comité du Contentieux may award damages of not less than 10 francs for each day's delay against the lawyer in personam and may issue a warrant for his attachment.
Art. 10. — Under no circumstances shall any communication constitute grounds for extending the period for filing or giving notice of a petition.
Art. 11. — (Grand Ducal Regulation of 19 February 1970). Save where extended or reduced by statute or regulation, no action brought in the Comité du Contentieux against the decision of any administrative authority within its jurisdiction shall be entertained unless brought within three months of the date upon which notice of the decision was received.
(Grand Ducal Decree of 23 October 1939). Provided always that where the aggrieved party has filed a complaint with the competent authority before the expiration of the time for bringing an action as provided in the foregoing provision or any other provision of statute or regulation, the time for instituting proceedings shall run only from the receipt of notice of the decision taken upon that complaint.
Where no such decision has been given within three months of filing the complaint, the time for bringing proceedings will run from the expiration of the third month. The date upon which the complaint was filed shall be evidenced by a receipt delivered to the complainant by the competent administrative authority or its authorised agent. Such re-

ceipt shall be disclosed as a document supporting the appeal to the Conseil d'Etat.
Where the administration fails to give such a receipt, the Conseil d'Etat shall examine the documents disclosed by the parties to determine whether the applicant has adduced conclusive evidence of having filed a complaint with the administration on a given date.
Provided always that the defendant may enter a cross-appeal where the case is not fully prepared and even where he has acquiesced in the appealed decision.
Art. 12. — (Grand Ducal Decree of 23 October 1939). Notice of the principal appeal shall first be served on the parties concerned within the same time, either in the manner prescribed in article 4, first paragraph, or through administrative channels, as the circumstances may require.
Art. 13. — Parties resident outside the Grand Duchy shall have a further period of one month in addition to the period of three months provided in the two preceding articles.
Art. 13a). — (Grand Ducal Regulation of 19 February 1970). Official holidays shall be included in the computation of time. Provided always that, where the time expires on a Saturday, Sunday, official holiday or a day treated as equivalent thereto, the period shall be extended to the next working day following.
For the purposes of the preceding paragraph, "official holiday" means: New Year's Day, Easter Monday, May 1st, Ascension, Whit Monday, the Grand Duke's official birthday, Assumption, All Saints'Day, Christmas Day, Boxing Day.
Art. 14. — Where the examination of any petition reveals the need for the joinder of any parties, interrogatories, inquiries, examination of witnesses, expert reports, inspection of premises or objects, identification of handwriting or other matters to further the preliminary investigation, the Comité shall fix the manner and time for their accomplishment, and shall nominate one of its number to proceed with, receive or supervise them.
Where, in a preliminary ruling or interlocutory decision, the Comité orders measures to be taken by the administrative authority, its decision shall be enforced by an Order of the Minister of State, President of the Government, made following that decision.

Art. 15. — In all cases in which the details are not fixed by the President, they shall be determined by Order of the President, in accordance with the report of the examining counsellor.
Art. 16. — In accordance with article 26 3) of the Law of 16 January 1866(11), the Comité du Contentieux may order the attendance of departmental managers of public administrations and all other administrative officials, on the designation of the Government, to assist it in expediting pending litigation.

Section II — Special Provisions concerning Proceedings Instituted by the Government

Art. 17. — Where legal proceedings are brought by the Government, the President shall serve notice in the ordinary administrative form upon the party concerned of the documents and statements of case filed with the Secretariat in order that he may inspect them in the manner prescribed in articles 8 and 9 and enter his defence within the prescribed period.
Art. 18. — Where, in any case in which the interests of the Government are opposed to those of a party, and proceedings are instituted on the petition of that party, the President's notice of the filing of the petition and documents with the Secretariat shall be taken as notice to the agents of the Government. The same shall apply to the further conduct of the preparatory inquiry.

CHAPTER II — PROCEDURAL ISSUES ARISING DURING THE PREPARATORY INQUIRY

1. — Related Applications

Art. 19. — Related applications shall be entered by a summary application filed with the Secretariat, notice thereof having first been served on the party concerned to enter a defence or reply within three days after service of notice or such other short time as may be fixed.
Art. 20. — Related applications are joined to the original petition and will be considered together.

(11) Now the Law of 8 February 1961.

Provided that where any interim or urgent measure is to be taken into consideration, the examining counsellor shall report thereon.

2. — Forgery

Art. 21. — Where an allegation of forgery is raised against any document produced, the Comité shall set a time for the party who has disclosed it to declare whether or not he intends to rely on it evidentially.
Where the party fails to comply, or declares that he does not intend to rely on it, the document will be excluded as irrelevant.
Where the party declares his intention to rely on the document, the Comité shall take a decision on the report of the examining counsellor, either by deferring a decision on the substantive issue until the issue of forgery has been resolved by the appropriate court, or by pronouncing a final judgement where the alleged forgery is not relevant to the decision.

3. — Interventions

Art. 22. — Intervention by a third party shall be made by application, notice of which shall be served on the parties to enable them to reply within the time set by the President of the Comité; provided always that the disposal of the main issue in which the preparatory inquiry has been completed shall not be delayed by such intervention.
(Grand Ducal Decree of 23 October 1939). No intervention shall be permitted after the counsellor-Rapporteur has begun to read his report in open court.

4. — Resumption of Hearings and Appointment of New Lawyer

Art. 23. — In all cases in which final judgement has not been pronounced, proceedings will be stayed by notice of the death of any party thereto, or by the mere fact of the death, resignation, disbarring or dismissal of his lawyer.
The proceedings shall remain in abeyance until the service of notice to resume proceedings or appoint a new lawyer.

Art. 24. — Where proceedings are in a state in which final judgement may be pronounced, judgement may be entered notwithstanding any of the above occurrences.
Art. 25. — The dismissal of his lawyer by one party is of no effect against the other party where the deed of dismissal does not also appoint a new lawyer.

5. — Disclaimer

Art. 26. — Where any party seeks to disclaim any document executed or proceedings brought in his name elsewhere than before the Comité du Contentieux, and which may have a bearing on the outcome of the proceedings pending before the Comité, notice of his request shall be served on the other parties. Where the Comité is of the opinion that the disclaimer merits examination, it shall refer the preparatory inquiry and the judgement back for re-examination by the competent court for a decision thereon within the time fixed.
At the expiration of such time, the report on the main issue shall be set aside on presentation of the decision on disclaimer or failing a report thereon.
Art. 27. — Where the disclaimer relates to documents executed or proceedings brought before the Comité du Contentieux, summary proceedings shall be taken against the lawyer within the period fixed by the President.

CHAPTER III

1. — Decisions of the Comité du Contentieux

Art. 28. — The Comité du Contentieux takes its decisions on the report submitted by one of its members, nominated in accordance with article 2.
In all cases in which the Law of 16 January 1866(12) requires the oral proceedings to be held in public, the said report shall be given to the Comité in public session; following the report, the Comité shall, also in public session, hear the oral submissions of the parties acting by their lawyers, or in person where they are not required to act by a

(12) Now the Law of 8 February 1961

lawyer, together with the special representatives or lawyers through which the members of the Government are necessarily represented in the proceedings, in accordance with art. 19 4) of the aforesaid Law of 16 January.
The Comité shall consider its decision in private.
By virtue of article 19 3) of the afore-mentioned Law, the members of the Government have access to the Comité du Contentieux and may submit their observations to it in proceedings in which oral submissions are not put in public; but they may not take part in the deliberations of the Comité.
In every case, the decisions of the Comité shall set out the names and capacities of the parties, their submissions and a consideration of the principal documents produced.
Art. 29. — (Repealed by Grand Ducal Decree of 23 October 1939).
Art. 30. — In accordance with the aforesaid article 19 3), article 88 et seq. of the Code of Civil Procedure on the conduct of proceedings shall apply to the Comité du Contentieux sitting in public session.
Art. 31. — No decision of the Comité du Contentieux shall be enforced against any party until notice thereof has been served on the lawyer by whom that party acted, or served through normal administrative channels on the party himself where he was not required to act by a lawyer.

2. — Applications to Set Aside Judgements by Default

Art. 32. — Judgements of the Comité du Contentieux delivered by default may be set aside on application. The application to set the judgement aside shall not stay execution, save where ordered otherwise.
The application shall be entered within three months from the receipt of notice of judgement by default, failing which the application shall not be admissible.
Art. 33. — The Comité, following a report by the examining counsellor for the proceedings in accordance with article 2, shall decide whether the application is admissible; where appropriate, it shall restore the parties to their former positions.
Notice of the decision granting the application shall be served within one week of the date thereof upon the lawyer of the other party, or upon that party himself where he was not required to act by a lawyer.

Art. 34. — An application by an unsuccessful party to set aside a judgement given after full argument on both sides with another party having common cause, will not be admissible.

3. — Appeal against Decisions after a Full Hearing

Art. 35. — Lawyers referred to in art. 13 2) of the Law of 16 January 1866 may not, subject to the imposition of a fine, and, for repeated violations, under penalty of suspension or disqualification, solely insofar as concerns proceedings before the Comité du Contentieux, seek leave to appeal against a judgement given after full argument on both sides, save in two cases:
Where it rests on forged documents;
Where judgement has been given against a party following failure to discover a document of decisive probative value in the custody or possession of the other party.
Art. 36. — The appeal shall be lodged within the same time and shall be subject to the same rules as an application to set aside a judgement by default.
Time shall begin to run against the unsuccessful party only from the date upon which the forged nature of the document upon which judgement rested was discovered, or the existence of the decisive document concealed during the first instance proceedings was brought to light.
Art. 37. — Where an appeal is lodged against a judgement after hearing within the year in which judgement was given, notice thereof will be served either on the respondent himself, or to the offices of the lawyer by whom he acted, and who shall act for him in the appeal without the need for re-appointment.
Art. 38. — Where the appeal is lodged after the year in which judgement was given, notice will be served on the parties in person or at their domicile, to enable them to enter their replies within the set time.
Art. 39. — Where a decision has been given on an appeal against a judgement after hearing, no further appeal will lie against the original judgement.
The lawyer seeking to lodge such an appeal shall be subject to the penalties provided in article 35.

4. — Third Party Proceedings

Art. 40. — Any third party seeking to set aside the judgement of the Comité du Contentieux in any proceedings to which neither they nor those they represent were joined as parties may institute proceedings only by way of an ordinary petition to be filed with the Secretariat of the Comite. Thereafter, the procedure will be as proveded in Chapter 1.

Art. 41. — The unsuccessful third party intervener will be subject to a fine of 50 francs, without prejudice to such damages as the party may be entitled to claim.

Art. 42. — The foregoing articles 37 and 38 concerning appeals against judgement after hearings apply equally to third party proceedings.

5. — Costs

Art. 43. — In accordance with the concluding provisions of article 17 of the Law of 16 January 1866(13), the provisions of article 130 of the Code of Civil Procedure concerning orders for costs apply to the Comité du Contentieux.

Where more than one party is concerned in the proceedings, therefore, the unsuccessful party shall pay the costs of the other parties; where there is more than one unsuccessful party, the whole or any part of the costs may be adjusted between them.

Pending final adjustment, costs and allowances will be awarded according to the scale of costs annexed hereto and provisionally forming an integral part hereof.

Art. 44. — In the quantification of costs no account shall be taken of travel or accommodation expenses incurred by the parties, nor any bailiff's travel expenses in excess of one day.

Art. 45. — Quantification and taxing of costs will be done by the counsellor-Rapporteur.

Taxation will be executed by the President of the Comité du Contentieux or the counsellor having acted as President.

A party may object to the taxation within three days of notice of execution.

(13) Now the Law of 8 February 1961

The application will be heard by the Comité.

CHAPTER IV.

1. — Lawyers

Art. 46. — In accordance with article 13 of the Law of 16 January 1866 (14), all lawyers having right of audience before the courts of the Grand Duchy also have right of audience before the Comité du Contentieux; provided always that the lawyers enrolled in the annual list prepared by the district court of Luxembourg shall have sole rights to execute all instruments for preparatory inquiries and procedural documents.

Art. 47. — The costs of printing any written statements of case shall not enter into taxation.

Documents shall consist of no more sheets than considered necessary for the preparatory inquiry.

Art. 48. — Petitions and written statements of case shall be engrossed, written correctly and legibly; each sheet shall contain not less than fifty lines and each line not less than twelve syllables; failing which, every sheet containing fewer lines and syllables than stated will be struck out in its entirety and the lawyer shall make restitution in full of all that was paid to him in respect thereof.

Art. 49. — Copies of petitions and written statements of case for service shall be written correctly and legibly; they shall be true copies of the original, for which the lawyer shall be responsible.

Art. 50. — The procedural documents of the parties, signed by their lawyers, shall be written on stamped paper. (15)

The documents produced by them shall not be subject to registration fees, with the exception of documents of process, for each of which a fixed fee of 20 francs shall be charged (Law of 13 July 1949).

(14) Now the Law of 8 February 1961

(15) Appeals against assessment to income tax are exempt from stamp duty (Law of 26 November 1927, art. 58)

Appeals concerning apprenticeships are exempt from all duties (Grand Ducal Decree of 8 October 1945, art. 24)

Appeals concerning entry to and the exercise of certain occupations, and the formation and management of businesses are exempt from all stamp duties and registration fees (Law of 2 June 1962, art. 5)

The foregoing provision shall not be construed as exempting from registration fees any documents discovered to the Comité du Contentieux, the use of which may give rise to a liability to such fees.
Nor shall it be construed as exempting from registration fees any documents discovered to the Comité du Contentieux which, by their character, are subject to registration within a fixed time.
Art. 51. — In accordance with article 15 of the Law of 16 January 1866(16), the Comité du Contentieux shall have disciplinary jurisdiction of first and final instance over lawyers, as conferred on the courts by statute and regulation, solely in respect of matters within the jurisdiction of the Comité.
Within these limits, any lawyer in breach of regulations, notably by putting up a non-contentious matter for litigation, or instituting before the Comité proceedings falling within the jurisdiction of another body, shall incur such of the above penalties as may be appropriate in the circumstances.

2. — Ushers and Bailiffs

Art. 52. — Notices served by one lawyer upon another and on any party resident in the town and canton of Luxembourg, shall be served by the bailiff/messengers of the Conseil d'Etat.
Art. 53. — In accordance with article 14 of the Law of 16 January 1866(17), the bailiff/messengers of the Conseil d'Etat are appointed by the Comité du Contentieux from amongst the bailiffs of the canton of Luxembourg.
Art. 54. — In accordance with article 15 of the same Law, the Comité du Contentieux shall have disciplinary jurisdiction of first and final instance over the bailiff/messengers of the Conseil d'Etat, as conferred on the courts by statute and regulation, solely in respect of matters within the jurisdiction of the Comité.

(16) Now the Law of 8 February 1961
(17) Now the Law of 8 February 1961

COLLECTION DE TEXTES FONDAMENTAUX
BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 1 — Belgique : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 2 — Finland : The Supreme Administrative Court (1985)
N° 3 — France : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 4 — Italie : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 5 — Grand Duché du Luxembourg : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 6 — Pologne : La Haute Cour Administrative (1985)
N° 7 — Tunisie : Le Tribunal Administratif (1985)
N° 8 — Liban : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 9 — Communautés Européennes : Cour de Justice (1985)
N° 10 — European Communities : Court of Justice (1985)
N° 11 — France : The Conseil d'Etat (1986)
N° 12 — Belgium : The Conseil d'Etat (1986)
N° 14 — Sweden : The Supreme Administrative Court (1986)
N° 15 — Portugal : Les Tribunaux administratifs et fiscaux (1986)
N° 16 — Luxembourg : The Conseil d'Etat (1986)
N° 17 — Tunisia : The Administrative Court (1986)
N° 18 — Finlande : La Cour administrative suprême (1986)
N° 19 — Italy : The Council of State (1986)
N° 20 — Poland : The High administrative Court (1986)
N° 21 — Libanon : The Council of State (1986)
N° 22 — Israel : The Supreme Court (1986)
N° 23 — Sénégal : La Cour suprême (1986)
N° 24 — Egypte : Le Conseil d'Etat (1986)
N° 25 — Suède : Le Tribunal administratif Suprême (1986)
N° 26 — Senegal : The Supreme Court (1986)
N° 27 — Egypt : The Concil of State (1986)
N° 29 — Israel : La Cour suprême (1986)

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

INTERNATIONAL ASSOCIATION
OF SUPREME ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 17

TUNISIA

THE ADMINISTRATIVE COURT

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

BASIC DOCUMENTS SERIES

N° 17

TUNISIA

THE ADMINISTRATIVE COURT

THE FRENCH VERSION OF THE DOCUMENTS IS PUBLISHED IN No 7 OF THE SERIES.

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

CONSTITUTION OF THE TUNISIAN REPUBLIC 1 JUNE 1959

(Extracts)

1 June 1959

Art. 57. — The Conseil d'Etat shall comprise two bodies:
1. — An administrative jurisdiction hearing disputes between individuals and the State or local and regional authorities, and competent to hear appeals for excess of powers.
2. — An audit office to audit the accounts of the State and submit reports thereon to the President of the Republic and the National Assembly.
The composition and jurisdiction of the Conseil d'Etat, together with the rules of procedure applicable in judicial proceedings before it, shall be fixed by law.

8 April 1976
(Constitutional Law No. 76-37 of 8 April 1976)

Art. 69. — The Conseil d'Etat shall comprise two bodies:
1. — The Administrative Court (Tribunal Administratif)
2. — The Audit Office (Cour des Comptes)
The composition and jurisdiction of the Conseil d'Etat, together with the rules of procedure applicable in judicial proceedings before it, shall be fixed by law(1).

(1) Article 28, paragraph 4: the laws specified in articles 4, 8, 9, 10, 66, 68, 69, 70 and 71 of the Constitution (the wording of 8 April 1976) shall be regarded as organic laws.

LAW No. 72-40 of 1 JUNE 1972 CONCERNING THE ADMINISTRATIVE COURT AS AMENDED AND AMPLIFIED BY ORGANIC LAW No. 83-67 of 21 JULY 1983

TITLE ONE

"GENERAL PROVISIONS

Art. 1. — The Administrative Court shall sit at Tunis.

Art. 2. — The Administrative Court shall hear proceedings to which the Administration is a party.

Provided that, until otherwise so ordered, the courts of law shall continue to hear cases for compensation at first instance only subject to the procedural conditions specified in the Decree of 27 November 1888 and the Decree of 9 March 1939(2), subject to appeal and review by 'cassation' in the Administrative Court.

Art. 3.— The Administrative Court shall be the court of first and final resort for appeals for the annulment of any act by any central or regional administrative authority, any local authority, and any public institution of an administrative character, for excess of powers.

Provided that no appeal for excess of powers shall lie against any Decree taking the form of regulations.

Art. 4. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The Administrative Court shall be consulted on all draft Decrees taking the form of regulations. It shall give its opinion on all other forms of draft instrument and, in general, on all matters on which it is empowered to do so by legislation or regulation, or which are submitted to it by the government. The opinion of the court on any draft law or order in Council on which it has been consulted shall be transmitted to the Chamber of Deputies.

Art. 5. — The purpose of redress against excess of powers is to ensure, in accordance with prevailing legislation and the general principles of law, the observance of legality by executive authorities.

(2) Replaced by Law No. 76-84 of 11 August 1976

Art. 6. — Any person able to show evidence of a material or moral interest in the annulment of an administrative decision shall be entitled to seek redress against such decision by way of appeal on the grounds of excess of powers.

Art. 7. — The circumstances giving rise to an appeal for excess of powers are:

1] Lack of competence
2] Substantive errors of procedure
3] Errors of Law
4] Abuse of power or procedures

Art. 8. — Where an appeal for excess of powers is upheld, the Administrative Court shall annul the contested decision.

The decisions of the Administrative Court on appeals for excess of powers shall be absolutely final and binding when annulling the whole or part of an administrative decision; in rejecting the submissions adduced in support of the appeal, they shall not have the absolute force of res judicata.

Administrative decisions annulled on the grounds of excess of powers shall be deemed never to have been taken.

Art. 9. — The fact of annulment shall oblige the Administration to restore in full the situation altered or suppressed by the annulled decision.

Art. 10. — A refusal by the administrative authority concerned to comply with a decision of the Administrative Court shall be a serious offence giving rise to liability.

Art. 11. — The Administrative Court hears proceedings in "cassation" (application to quash a decision or judgement) on:

1] appeals from judicial decisions of the Special Taxation Committee concerning determination of the basis of assessment to income tax, the small business and professional tax and turnover taxes;
2] appeals from decisions of the Courts of 1st Instance in proceedings concerning the basis of assessment to transfer tax, and proceedings concerning the collection of income taxes, the small business and professional tax, turnover tax, transfer tax and customs duties;
3] appeals from decisions of the Courts of Appeal in proceedings concerning the basis of assessment and collection of tax on investment income, indirect taxes and registration fees;
4] appeals from decisions of judicial tribunals concerning assessment to and collection of local taxes;

5] appeals against decisions on the collection of debts to public institutions of an industrial and commercial character determined by the law.

Art. 12. — The Administrative Court hears proceedings in "cassation" on appeals from decisions of the judicial tribunals in cases concerning registration on the electoral rolls for Presidential, parliamentary and municipal elections.

Art. 13. — The Administrative Court hears proceedings in "cassation" on appeals from decisions of the Courts of Appeal in proceedings concerning the professions.

TITLE II

COMPOSITION OF THE ADMINISTRATIVE COURT — SERVICE REGULATIONS OF ITS MEMBERS

Art. 14. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The Administrative Court shall comprise:

- a First President
- Presidents of Chambers
- Commissaires d'Etat (State Commissioners)
- Presidents of Sections
- Conseillers-Délégués or Conseillers-Adjoints Délégués (Counsellors Delegate or Deputy Counsellors Delegate)
- Conseillers (Counsellors)
- Conseillers en service extraordinaire (Counsellors Extraordinary)
- Conseillers-Adjoints (Deputy Counsellors)

TITLE III

THE ORGANISATION OF THE ADMINISTRATIVE COURT

Art. 15. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The Administrative Court shall meet in Plenary Assembly and in Chambers.

SECTION I. — MEETINGS IN PLENARY ASSEMBLY

Art. 16. — The Plenary Assembly of the Administrative Court shall comprise:

- the First President

- the Presidents of Chambers
- the Presidents of Sections

Art. 17. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The Plenary Assembly of the Administrative Court shall sit to hear those appeals by way of petition and those appeals to quash judgements (appeals in "cassation") provided by the present law.

It shall also have original and final jurisdiction to hear applications to review and annul decisions raising points of law raised for the first time before the Administrative Court, or requiring a complete change of judicial attitude, or concerning more than one Chamber. Such proceedings shall be brought before the Plenary Assembly by decision of the First President, after taking the opinion of the Presidents of the Chambers and the State Commissioners.

The prepatory inquiries for the above-mentioned reviews shall be conducted by one of the Sections d'Instruction (Preparatory Inquiry Sections) designated by the First President.

The Plenary Assembly shall be convened, and presided over, by the First President.

Where the First President is absent or prevented from sitting, he shall be replaced by the President of a Chamber with the greatest seniority in office, or, in the case of equal seniority, by the oldest such President.

The decisions of the Plenary Assembly shall be valid only where at least two thirds of its members are sitting, and where each Chamber is represented either by its President or one of its Presidents of Section. Decisions in the Plenary Assembly shall be taken by those members who sat to hear the oral proceedings, and shall be taken by majority vote of the members present. In case of an equality of votes, the President shall have a casting vote.

The Rapporteur shall take part and have a vote in the deliberations.

SECTION II — CHAMBERS AND SECTIONS

Art. 18. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The Administrative Court shall comprise:

- Chambers for contentious administrative business
- Chambers for contentious economic and financial business
- Chambers for contentious cultural and social business
- Consultative Chambers

The number of Chambers and Sections comprising them shall be fixed by Decree.
The First President shall determine which Ministerial Departments and which Secretariats of State shall fall within the jurisdiction of which Chamber.
The jurisdiction of the Chambers over local authorities and public institutions of an administrative nature shall be determined by reference to the supervisory authority.
Art. 18a. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). When deliberating as a consultative body, the Administrative Court shall sit either in chambers or in Plenary Assembly.
The Chambre Consultative (Consultative Chamber) shall consist of one or more Sections.
It shall comprise one Conseiller-President (Counsellor-President) of the Chamber, one or more Conseiller-Presidents of Sections and Rapporteurs appointed from the ranks of Conseillers-Adjoints and Conseillers Extraordinary.
Draft instruments submitted to the Administrative Court pursuant to article 4 of the present Law shall be brought before the Consultative Chamber by the First President.
The Sections shall draft an opinion which shall be submitted for approval to the Chamber.
Provided that the First President may submit drafts prepared by the Sections to the approval of the Plenary Assembly.
The deliberations of the Chamber and Plenary Assembly on their draft opinions shall be valid only where two thirds of their members are present; decisions shall be taken by majority vote of the members present; in case of an equality of votes, the President shall have a casting vote.
Representatives of the administration may have a right of audience, but not a right to vote.
Where the President of the Consultative Chamber is prevented from attending, the President of another Chamber shall preside.
Where the First President is absent or prevented from sitting, the Plenary Assembly shall be presided over by the President of a Chamber with the greatest seniority in office, or, in the case of equal seniority, by the oldest such President.
The First President shall refer the opinion of the Administrative Court to the Prime Minister.

The First President of the Administrative Court shall settle by decision all procedural matters not provided for in the present Law.

Art. 18b. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The First President shall refer all matters requiring adjudication to the Chambres du Contentieux (Judicial Chambers).

Each Judicial Chamber shall comprise one Section du Jugement (Adjudication Section) and one or more Sections d'Instruction (Preparatory Inquiries Sections).

The Preparatory Inquiries Sections of the Judicial Chambers shall each comprise one Conseiller-President, Conseillers and Conseillers-Adjoints, and Rapporteurs.

The President of the Preparatory Inquiries Section shall allocate cases to the members of the Section, direct the inquiries and approve the report on each case.

At the request of a Rapporteur he may, where he deems it helpful, convene a meeting of the members of the Section to discuss difficulties raised by the preparatory inquiries in any case and decide upon the steps to be taken. In such a case, the State Commissioner may attend the inquiry session.

The Adjudication Section comprises:

- the President of the Chamber
- the President of the Section conducting the preparatory inquiries
- three judges chosen from among the Conseillers and Conseillers-Adjoints

The sittings and deliberations shall be presided over by the President of the Chamber. Decisions shall be taken by majority vote.

The proceedings and decisions of the Adjudication Section shall be valid only where all its members are sitting, subject to the provisions of article 19 of this Law.

The Rapporteur shall take part and have a vote in the deliberations.

Art. 19. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Where, as a result of a vacancy, or the absence or inability to attend of any of its members, the Adjudication Section is not quorate, it shall be supplemented by co-opting two judges of the same rank from another Chamber, designated by the First President or, failing him, by the President of the Chamber from which they are drawn.

Where the President of the Chamber is prevented from sitting, the President of another Chamber shall preside.

Art. 20. — (Repealed).

SECTION III — STATE COMMISSIONERS

Art. 21. — It is the duty of the Commissaires d'Etat (State Commissioners), appointed from amongst the Conseillers on a proposal of the Prime Minister following submissions from the First President, to uphold the point of vue of the general interest before the Adjudication Sections and the Plenary Assembly.
The State Commissioners are directly responsible to the First President.

SECTION IV — CONSEILLERS-DELEGUES

Art. 22. — A Conseiller-Délégué (Counsellor-Delegate), appointed from among the Conseillers or Conseillers-Adjoints attached to each Chamber, shall exercise original jurisdiction in the matters specified in articles 46 and 51 of this Law, together with all those matters referred to him for decision by the President of the Chamber as not warranting proceedings before the Adjudication Section.
Provided that the Conseiller-Délégué may, in a decision setting forth his reasons, remit the case of which he is seised to the President of the Chamber to be heard by the Adjudication Section where, in his view, the case in question raises points of law. Failing agreement between the two, the First President shall decide whether the Conseiller-Délégué is competent to decide the matter or whether to remit it to the Adjudication Section.
Art. 23. — The Conseiller-Délégué is appointed by Decree on a proposal of the Prime Minister following submissions by the First President.

SECTION V — THE GENERAL SECRETARY

Art. 24. — It is the duty of the General Secretary of the Administrative Court to:
- assist the First President with the internal administration of the Court;
- to act as Clerk of the Court
- to ensure that all documents instituting proceedings are served and all preparatory inquiries conducted.

Art. 25. — The Secretariat (Court Offices) of the Administrative Court shall be managed by a General Secretary appointed by Decree executed on a proposal of the Prime Minister.

SECTION VI — CONSEILLERS EXTRAORDINARY

Art. 25a. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Conseillers en service extraordinaire (Counsellors Extraordinary) shall be attached to the Consultative Chamber.

TITLE IV

PROCEDURE

SECTION I — APPEALS AND REVIEW BY WAY OF CASSATION

Art. 26. — In the cases specified in articles 2, 11, 12 and 13 of this Law, appeals of requests for review by way of cassation (quashing) shall be brought before the Administrative Court by petition drafted by a lawyer with right of audience before the Court of Cassation and filed with the General Secretariat of the Administrative Court. An acknowledgement shall be issued therefor.

The petition shall give the names, forenames and addresses of the parties, together with a summary statement of the facts, the legal grounds on which relief is sought and the nature of the relief sought.

Art. 27. — Petitions of appeal or for review by cassation shall be subject to registration fees.

Local authorities, public institutions of an administrative nature and persons in receipt of legal aid shall be exempt from the payment of such State dues.

Art. 28. — The appellant or petitioner in cassation shall file with the General Secretariat of the Court within sixty days of the date on which his petition was filed:

- 1] the official notice of the contested decision, where applicable;
- 2] a copy of the contested decision and, where applicable, of the decision given at first instance;
- 3] a statement of case prepared by a lawyer to the Court of Cassation, setting out the grounds on which relief is sought and the nature of that relief, accompanied by the evidence in support thereof;

- 4] a copy of the notice of service of that statement of case on the opposing parties;

failing which his right shall lapse.

Art. 29. — Petitions of appeal or for review by cassation shall be filed within one month from the date of notice of the contested decision.

Art. 30. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Proceedings commenced by petition shall be governed by the same rules as appeals on the grounds of excess of powers.

Provided that notice of statements of case and other documents shall be given in the ordinary manner by process served by bailiff/notary.

Art. 31. — Petitions of appeal shall be heard by the Plenary Assembly of the Administrative Court. The effect of giving notice of appeal shall be to restore the case to the position before the contested decision was given to the extent of the notice of appeal given. The Administrative Court may uphold or reverse the contested decision.

Art. 32. — Appeals in cassation shall be heard by the Plenary Assembly of the Administrative Court.

The Administrative Court seised of an appeal in cassation may reconsider only those grounds of law already considered by the inferior court, save where the grounds adduced for the first time in cassation are based on circumstances of which the petitioner could only have discovered by having sight of the papers in the case, or where it relates to grounds of public order, or grounds concerning procedural errors affecting the decision referred to the Court.

Provided that the Administrative Court shall reconsider the accuracy and evidentiality of the facts on which the decision of the lower court was based, and whether those facts justify the conclusion in law reached by that court.

Art. 33. — The Administrative Court shall admit or deny the appeal in cassation.

Where it admits the appeal, the Court shall strike down as incorrect the whole or any part of the contested decision and remit the case to the lower court whose decision was contested, but constituted differently, to decide the case afresh within the limits of the provisions struck down.

An appeal for annulment shall lie to the Administrative Court against the decision of the judge to whom the case was remitted where such decision does not apply the ruling of the Administrative Court on

questions of law; in such a case, the Administrative Court shall decide on the substance of the case and no further appeal shall lie.

Art. 34. — The Administrative Court need not remit the case to the lower court where the quashing of the provision thus set aside does not require a re-hearing or where the quashing of the decision leaves no matter of substance to be decided.

Art. 35. — An appeal in cassation shall not stay the execution of the contested decision, save where such decision orders the State to pay a sum of money or orders the restoration of goods seized in distraint by the State to enforce the recovery of monies owing to it, or where it orders the destruction of documents.

SECTION II — APPEAL ON THE GROUNDS OF EXCESS OF POWERS

I. - Form of Petitions

Art. 36. — A petition commencing proceedings shall give a summary statement of the facts, the legal grounds on which relief is sought and the nature of the relief sought, the names, forenames and addresses of the parties, and be accompanied either by an authenticated copy of the decision, or, where such decision is to be deemed a rejection by virtue of the provisions of article 40 hereof, by the document giving proof of the date upon which the complaint was filed or the postal acknowledgment of receipt thereof.

Art. 37. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The petition commencing proceedings, together with the written statements of case, shall be signed either by the petitioner, by a lawyer enrolled on the principal roll, or an agent acting under a duly authenticated power of attorney.

Art. 38. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Registration fees and court office fees shall be charged on all petitions.

Petitions shall be subject to the fixed advocacy fees where the party acts by a lawyer.

Petitions for the annulment for excess of powers of decisions concerning:

- the terms and conditions of service of civil servants and employees of the State, local and regional authorities and public institutions of an administrative nature;
- pensions and social welfare;

shall exceptionally be recorded duty free by the court office.
Art. 39. — Legal aid shall be made available for petitions filed by poor persons subject to the same conditions as proceedings before the civil courts.

II. - Time for Filing Petitions

Art. 40. — Save where expressly provided otherwise by statute, no petition to the Administrative Court to review the decision of any of the authorities specified in article 3 hereof shall be admissible unless redress has already been sought from such authority itself within two months of the date of publication or notice of the decision and where proceedings are commenced in the Administrative Court within two months of the Administration's reply to such prior complaint.
Provided that where the authority has allowed four months to elapse from the date upon which the party concerned lodged his preliminary complaint without taking a decision thereon, the party shall be entitled to treat the authority's silence as an implicit rejection of his complaint against which he must appeal within two months following the expiry of the said period of four months. The petition shall be accompanied by a document providing evidence of the date on which the complaint was lodged or received, failing which, it shall lapse.
Where the authority from which the decision emanates is a judicial or quasi-judicial body, the above-mentioned time of four months shall be enlarged where applicable to the end of the first law term following the filing of the application.

III. - Filing of Petitions

Art. 41. — Petitions and, more generally, all the documents to be produced by the parties, including statements of case and documentary evidence, shall be filed with the General Secretariat of the Administrative Court.
Provided that petitions may be sent to the General Secretariat by recorded delivery with advice of receipt.
Petitions and, more generally, all the documents to be produced by the parties shall, for the purposes of notice, be accompanied by copies thereof on unstamped paper, certified by the parties as true and correct; where the parties fail to produce such copies, the General Sec-

retary of the Court shall direct them to do so within ten days of the date of filing or of the postal receipt of the original.
Petitions and, more genrally, all the documents to be produced by the parties shall be registered at the time of their filing or receipt at the General Secretariat of the Court in a separate register under a number corresponding to date order.
Art. 42. — The registry shall bring petitions before the Court which shall give its decision thereon, save where the petitioner has withdrawn his petition or where no cause of action is disclosed.
Art. 43. — The petitioner may withdraw the whole or any part of his action by abandoning the whole or any part of his written pleadings. The petitioner must withdraw explicitly. Provided that where an appellant upon whom notice has been served to enter a defence fails to do so within the time fixed, judgement shall be given in default.
Art. 44. — A petition alleging excess of powers shall not stay the execution of the decision.
Provided that the First President may stay the enforcement of a decision where the execution of such decision would have irreparable consequences for the petitioner.

IV. - Preparatory Inquiries

A. - *Notice of Petitions and Procedural Documents*

Art. 45. — After registration, the petition is forwarded by the General Secretariat to the First President who shall bring it before the competent Chamber, save where, in his view, the matter falls within the jurisdiction of two or three Chambers sitting together.
The President of the Chamber seised of the matter sends the papers in the case to the Preparatory Inquiries Section, where a Conseiller-Adjoint is designated to conduct the inquiries and submit a report thereon.
Art. 46. — Where it appears from the face of the petition commencing proceedings that the outcome of the case is clear from the outset, the Conseiller-Rapporteur (reporting judge) may decide that preparatory inquiries are not necessary and remit the papers together with his report to the President of the Chamber who shall refer it back to the Conseiller-Délégué for a decision.

Art. 47. — The President of the Preparatory Inquiries Section shall order that the petition commencing proceedings be duly served on the defendant and that notice thereof be served on the Ministry concerned. Having regard to the statements made by the petitioner in the petition originating proceedings, he shall fix the time for submission of written statements of case or written pleadings.

Art. 48. — (Repealed)

Art. 49. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Petitions, statements of case and other instruments shall be served free of charge through normal administrative channels.

Art. 50. — The respondent administrative authority and the petitioner, where applicable, shall enter their defences within the time fixed.

Art. 49. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The General Secretary of the Administrative Court shall serve notice on a petitioner or respondent failing to act within the time fixed ; the time may be enlarged once only in the event of force majeure.

Where such notice produces no result, or where the final, enlarged time is not observed, the Administrative Court shall take its decision. In such a case, where the petitioner is out of time, the case shall be remitted to the lower court for judgement ; and where the respondent has failed to enter a defence to the petition, he shall be deemed to have agreed to the facts set out in the petition.

B. - The Conseiller-Rapporteur

Art. 52. — Upon completion of his preparatory inquiries, the Conseiller-Rapporteur shall examine the petition, the contested decision, the defences, statements of case and observations submitted to the Court by the parties ; he shall propose to the President of the Inquiries Section, who shall decide, such measures as he feels may be necessary for further information in the proceedings, such as inquiries, expert reports, visits to places and administrative audits and investigations.

He shall decide questions of evidence and assess the evidential value in each case of the documents adduced by the parties ; he shall submit all difficulties arising out of the admissibility of evidence to the President of the Preparatory Inquiries Section who shall give a decision or refer them for examination.

Art. 53. — Notices shall be given, and measures of inquiry ordered shall be executed, without delay by the General Secretary of the Court.

C. - Procedural Issues arising during Preparatory Inquiries

a. - Related Applications

Art. 54. — Related applications shall be entered by a summary application filed with the Court Secretariat.
The President of the Preparatory Inquiries Section shall, where applicable, order that notice thereof be served on the party concerned to enter a defence or reply within such time as he may fix.
Art. 55. — Related applications shall be joined to the chief petition and shall be disposed of jointly. Provided that where measures of inquiry are required, the Rapporteur shall report thereon to the President of the Preparatory Inquiries Section who shall take such steps as may be fitting.

b. - Forgery

Art. 56. — Where an allegation of forgery is raised against any document produced the President of the Preparatory Inquiries Section shall set a time for the party disclosing it to declare whether or not he intends to rely on it. Where the party fails to comply with the order, or declares that he does not intend to rely on it, the document will be dismissed as evidence. Where the party declares his intention to rely on the document, the President of the Preparatory Inquiries Section shall stamp it 'ne varietur' and order it filed with the registry; the Adjudication Section shall take a decision on the opinion of the President of the Preparatory Inquiries Section either by deferring a decision on the substantive issue until the issue of forgery has been resolved by the appropriate court or by pronouncing a final judgement where the alleged forgery is not relevant to the decision.

c. - Third Party Intervention

Art. 57. — Third party proceedings shall be commenced by separate application; the President of the Preparatory Inquiries Section shall decide whether notice of the application shall be served on the parties to enable them to reply within the time set in the Order; provided always that the disposal of the main issue in which preparatory inquiries have been completed shall not be delayed by such intervention.

d. - Adjournment and Resumption of Proceedings; Appointment of New Lawyer

Art. 58. — In all cases in which judgement has not been pronounced, proceedings will be stayed by notice of the death of any party thereto, or by the mere fact of the death, resignation, disbarring or dismissal of his lawyer. The proceedings shall remain in abeyance until the service of notice to resume proceedings or appoint a new lawyer.
The action shall be extinguished after the expiry of three years.
Art. 59. — The dismissal of his lawyer by the party appointing him shall have no effect as against the other party where the deed of dismissal does not also appoint a new lawyer.

D. - Closure of the Preparatory Inquiries

Art. 60. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Where the issue is joined, the President of the Section shall, by Order, fix the date by which the preparatory inquiries shall be concluded. Notice of such Order shall be served on all parties joined to the action not less than fifteen days before the closure of the inquiry.
At the expiration of such period, the Conseiller-Rapporteur shall draft a report and a proposed judgement.
Art. 61. — The report and proposed decision shall be approved by the President of the Preparatory Inquiries Section, save where he deems it useful to submit them to the Section for examination. The report and draft decision shall then be adopted after such amendments as may be applicable.
Art. 62. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Statements of case submitted after the closure of the preparatory inquiry shall not be served on any party and shall not enter into the judgement of the Administrative Court; nor shall the Court have regard to the grounds and form of order sought pleaded therein.
Provided that the adjudicating body may order the inquiry to be re-opened. Notice of such decision shall be served on all parties to the case.

V - Judgement

Art. 63. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). After the inquiry has been closed, the file on the case shall be sent to the President of the Chamber, who shall forward it to the State Commissioner for his opinion.

The State Commissioner shall make his submissions in writing and include them in the file.

The President of the Chamber shall set a date for the hearing within two months following the filing of the State Commissioner's submissions.

Art. 64. — Hearings shall not be held in open court.

Art. 65. — Cases entered on the cause list shall be called in turn by a Court Secretary.

Related actions may be consolidated, but the president shall not be obliged to declare them joined. A single decision shall be delivered for joined cases.

Art. 66. — In each individual hearing, the Conseiller-Rapporteur shall read his report ; the parties or their lawyers shall then submit their own cases orally but shall not plead a new cause of action or a new form of relief not already contained in their written pleadings.

Finally, the State Commissioner shall deliver his opinion orally, after which the President of the Chamber shall declare the hearing closed.

Art. 67. — The Adjudication Section shall deliberate in the Deliberation Room ; during the deliberations, the lawyers for the parties may submit written replies to the opinion of the State Commissioner.

Art. 68. — The decisions of the Administrative Court are delivered in the name of the Tunisian people and shall be referred to as "arrêts" (judgements).

Art. 69. — Judgements shall set out the names and addresses of the parties, their submissions, a consideration of the principal documents produced and the applicable law, and be signed by the President of the Chamber delivering the judgement, the Rapporteur conducting the preparatory inquiries and the General Secretary of the Court. It shall also contain the names of those members taking part in thé deliberations.

Judgements shall be transcribed into the records of the "deliberations of the Administrative Court".

Art. 70. — The transcript of the hearing shall record that the requirements of articles 18, 19, 20, 65, 67, 68 and 69 of this Law have been complied with.

Art. 71. — The first authentic copy of the judgements of the Administrative Court shall be indorsed with the following order for enforcement:

"In consequence whereof, the President of the Republic hereby requires and orders the Minister or Ministers of (insert the Ministerial Departments designated by the Government) insofar as concerns them, and all bailiffs, insofar as concerns the remedies of common law applicable to private individuals, to give force and effect to this decision".

Art. 72. — The preparatory inquiries and proceedings for matters falling within the jurisdiction of the Plenary Assembly shall be conducted in accordance with the procedure provided in Title IV of this Law.

SECTION III - FORMS OF REDRESS AVAILABLE IN THE ADMINISTRATIVE COURT

A. - Review of Decisions of the Administrative Court

Art. 73. — An application may be made to revise a judgement given by the Administrative Court after a full hearing in the three following sets of circumstances:

1] where the judgement rests on forged documents;

2] where judgement has been given against the applicant following the other party's failure to disclose a document of decisive evidentiary value in his custody or possession;

3] where the provisions of articles 18, 19, 20, 65, 67, 68 and 69 of this Law were not complied with in reaching the decision.

The penalty for lodging an appeal against a judgement after full hearing in circumstances other than the above shall be a fine of twenty dinars, or double that amount for repeated violations of this provision.

Art. 74. — An appeal for revision of a judgement shall be lodged within two months either from the date of service or notification of the contested judgement, on pain of forfeiture of the right to appeal, in the cases specified in paragraph 3 of article 73 of this Law, or from the date of discovery of the forged or concealed document in the other cases.

The appeal shall be lodged on stamped paper by a lawyer, even where the contested judgement was delivered in proceedings which the party was not obliged to institute through a lawyer.
It shall be subject to registration duty.
It shall not stay execution of the contested judgement unless ordered otherwise.

B. - Rectification of Material Error

Art. 75. — Where a decision of the Administrative Court is flawed by a material error which might have affected the judgement in the case, the party affected thereby may appeal to the court for rectification of that error.
Such appeal shall be filed in the same manner as the original petition.
The time for filing the appeal shall be two months from the date upon which notice of the decision whose rectification is sought was given, or upon which the decision was served.

C. - Third Party Proceedings

Art. 76. — Any third party suffering loss as a result of any proceedings in which he was neither a party nor represented, may seek to have the judgement set aside.
Where such third party has received notice of the judgement at issue, he shall file his opposition within two months of the receipt of such notice.
Where he has not received notice, he shall file notice of opposition within three years of the date on which the judgement was delivered, on pain of forfeiture of his right.
Such third party proceedings shall be instituted by petition on stamped paper, signed by a lawyer and filed with the Court Secretariat; thereafter, the procedure will be as provided in this Title.
Art. 77. — The unsuccessful third party intervener shall be subject to a fine of 10 to 50 dinars, without prejudice to such damages as the party aggrieved by the abusive third party proceedings may be entitled to claim.

SECTION IV - COSTS

Art. 78. — The decision of the Administrative Court shall state against which party or parties costs are to be awarded.
Costs may be awarded against the State.
Art. 79. — In proceedings in which the parties are obliged to act by a lawyer, the costs shall include court office fees, registration fees and the costs of process.
In the quantification of costs, no account shall be taken of travel or accommodation expenses incurred by the parties.
Art. 80. — For proceedings in which documents were exceptionally recorded duty-free, court office and registration fees shall be included in the costs only in the following circumstances:
Where the petition is upheld in its entirety, the petitioner shall pay only the court office fees; where it is wholly or partly rejected, he shall pay both court office and registration fees.
The petitioner shall also pay the court office and registration fees where the court decides that the case should not proceed to judgement, save where the grounds for such decision are the rescission of the contested act after the commencement of proceedings, in which case the petitioner shall not pay registration fees.
Art. 81. — Costs will be quantified and taxed by the General Secretary of the Court.
Taxed costs will be executed by the President of the Chamber deciding the case or, in the case of decisions of the Plenary Assembly, by the First President.

SECTION V - PROCEDURE BEFORE THE CONSEILLER-DELEGUE

Art. 82. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). Where a case is remitted for a hearing before the Conseiller-Délégué, he shall set a date for the hearing, within a maximum delay of one month, without first sending the papers in the case to the State Commissioner.
Art. 83. — At the hearing set for disposal of the case, the case will be called by the Court Secretary; the Court will be addressed by the lawyers, or hear the observations of the petitioner's representative ad litem or the petitioner himself, after which the judge will retire to consider his decision.

Art. 84. — The Conseiller-Délégué delivers judgement by way of "decision".

Art. 85. — The provisions of articles 69, 70 and 71 of this Law shall apply to the decisions of the Conseiller-Délégué.

Art. 86. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). The forms of redress described in Section III of Title IV of this Law shall be available against decisions of the Conseiller-Délégué.

An appeal from a decision of the Conseiller-Délégué shall be heard by the Adjudication Section of the Chamber originally seised of the case.

Art. 87. — An appeal against a decision of the Conseiller-Délégué shall not stay execution of that decision except where decided otherwise by the First President.

TITLE V

THE ANNUAL RAPPORT

Art. 87a. — (Law No. 83-67 of 21 July 1983). At the commencement of each year, the First President of the Administrative Court shall submit an annual report to the President of the Republic.

The report shall describe the activities of the consultative and judicial bodies during the preceding year. It shall set out reforms of a legislative, regulatory or administrative character to which the Administrative Court intends to direct the Government's attention and shall indicate, where applicable, difficulties encountered in enforcing judicial decisions.

The proposals of the Court for legislative reforms shall be forwarded to the Chamber of Deputies.

LAW No. 72-76 OF 1 AUGUST 1972 CONCERNING THE FUNCTIONING OF THE ADMINISTRATIVE COURT AND THE TERMS AND CONDITIONS OF SERVICE OF ITS MEMBERS AS AMENDED BY ORGANIC LAW No. 83-68 OF 21 JULY 1983

TITLE I

GENERAL PROVISIONS

Art. 1. — Before taking up his duties, each member of the Administrative Court shall take the following oath :

"I swear before God to truly and faithfully fulfill my duties, religiously to preserve of the deliberations of the court and to conduct myself in all things in the manner of a worthy and loyal member of the judiciary".

The oath shall be sworn before the Plenary Assembly. An official record shall be made thereof.

Art. 2. — The members of the Administrative Court shall be robed when sitting at the Court and the Conseil Supérieur and on ceremonial occasions presided over by the President of the Republic.

The rules for the application of this provision shall be fixed by Prime Ministerial Decree.

Art. 3. — Members of the Administrative Court shall be immune from arrest or proceedings for any criminal offence or wrong, without the prior authorisation of the Conseil Supérieur.

Provided that they may be arrested where apprehended in flagrante delicto. In such a case, the Court shall be informed without delay.

Art. 4. — Members of the Court shall be protected against menaces and attacks of whatsoever nature as may be directed against them during the course of, or when in their places and doing, their offices. The State shall compensate them for all direct loss incurred by them in all cases not covered by the pensions legislation.

Art. 5. — All members are prohibited from undertaking any concerted action likely to halt or disrupt the functioning of the Administrative Court.

Art. 6. — Members of the Court shall refrain from all actions likely to bring the dignity of their office into disrepute.

TITLE II

THE CONSEIL SUPERIEUR

Art. 7. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). There is hereby established a Conseil Supérieur (High Council) of the Administrative Court comprised of:

- the Prime Minister, President;
- the First President, Vice President;
- the Presidents of Chambers;
- the State Commissioners;
- the General Secretary;
- two representatives from the Conseillers (Counsellors)
- two representatives from the Conseillers-Adjoints (Assistant Counsellors)

The representatives of the Conseillers and Conseillers-Adjoints shall be elected by the body of Conseillers and Conseillers-Adjoints, respectively, for a period of two years according to procedures to be fixed by Prime Ministerial Decree.

The General Secretary of the Administrative Court shall be a member and Rapporteur (reporting member) of the Conseil. He shall prepare its business and keep its records.

Art. 8. — The Conseil Supérieur shall meet when convened by its President or, failing him, its Vice-President.

Art. 9. — In addition to the powers conferred on it by the present Law, the Conseil may be consulted on all matters connected with the service regulations of the members of the Administrative Court, together with the rules of procedure of the Court.

Art. 10. — The Conseil shall decide by majority vote. In case of an equality of votes, the President shall have a casting vote.

TITLE III

THE BUDGET

Art. 11. — The forecasts of the necessary operating expenditure for the Administrative Court shall be adopted annually by the Conseil Supérieur on a proposal from the First President.

Art. 12. — The expenditure thus incurred shall be committed, cleared and payment thereof authorised by the First President; it shall be paid by the Paymaster General.

A report shall be made on such expenditure to the Conseil Supérieur by the First President.

TITLE IV

RECRUITMENT - APPOINTMENT

Art. 13. — No person shall be a member of the Administrative Court who does not meet the following conditions:

1] have held Tunisian nationality for at least the preceding five years;
2] be at least twenty five years old;
3] enjoy the unqualified exercise of all his civil rights;
4] be capable of fulfilling his duties;
5] be of good conduct and character;
6] have fulfilled all his obligations with regard to military service.

Art. 14. — The First President shall be appointed by Decree from amongst the ranks of serving senior civil servants on a proposal-from the Prime Minister.

Art. 15. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). The Presidents of Chambers shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister, following submissions presented by the First President, and after taking the opinion of the Conseil Supérieur, from amongst:

1) - Presidents of Sections with at least two years' service in office;
2) - Conseillers with more than five years' service in office.

Art 16. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). The Presidents of Sections shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister, following submissions presented by the First President, and after taking the opinion of the Conseil Supérieur, from amongst Conseillers with at least two years' service in office.

Art. 17. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). Conseillers shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister, following submissions presented by the First President, as following:

1) - two-thirds from amongst Conseillers-Adjoints with more than six years' service in office and listed on a special promotion roster;

2) - one-third recruited by open competition for category A officials holding a degree in law or economics and with at least ten years' actual civil service in that capacity.

Art. 18. — Civil servants appointed pursuant to paragraph 2 of the foregoing article 17 shall be regraded in the position of Conseiller on the same scale or, failing that, on the scale immediately above that which they occupied in the previous post.

They shall retain the seniority acquired in their previous salary scale where they are regraded on the same scale or where the benefits accruing to them from such regrading are less than those which would have accrued to them from an incremental progression in their previous post.

They shall be subject to a two-year probationary period, at the expiration of which they shall be confirmed in the office of Conseiller, subject to a favourable opinion from the Conseil Supérieur.

In the event of an unfavourable opinion from the Conseil Supérieur, they shall be returned to the service from which they were drawn, which they shall be deemed never to have left.

Art. 19. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). Conseillers-Adjoints shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister, following submissions presented by the First President, as follows:

1) not more than 75 percent of the vacancies by direct appointment from among the candidates having successfully completed the higher stage of studies at the National School of Administration;

2) not more than 25 percent of the vacancies by limited competition open to all category A public servants holding a degree in law or economics, or a recognised equivalent qualification in law or economics, no more than thirty years old at the date of the competition, and with at least five years' civil service in that capacity.

Art. 20. — Candidates appointed pursuant to the provisions of the preceding article shall be subject to a two-year probationary period, at the expiration of which they shall be confirmed in the office of Conseiller-Adjoint, subject to a favourable opinion from the Conseil Supérieur.

Where they are civil servants, they shall be regraded on the same scale or, failing that, on the scale immediately above that which they occupied in their previous post. They shall retain the seniority acquired in their previous salary scale where they are regraded on the same scale or where the benefits accruing to them from such regrading are less than those which would have accrued to them from an incremental progression in their previous post.

In the event of an unfavourable opinion from the Conseil Supérieur, their probationary period may be extended by a further year, or they may be returned either to the ranks of Administrateurs-Conseillers, or to the service from which they were drawn, which they shall be deemed never to have left, as applicable.

Art. 21. — The procedures and content of the competitions shall be fixed by Prime Ministerial Decree.

Art. 22. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). State Commissioners shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister, following submissions presented by the First President, and after taking the opinion of the Conseil Supérieur, from amongst:

1) Presidents of Sections with at least two years' service in office

2) Conseillers with more than five years' service in office.

Art. 22a. — Conseillers Extraordinary shall be appointed by Decree on a proposal from the Prime Minister from among public servants having extensive administrative experience.

They shall be appointed for a term of office of two years, which shall be renewable for one further term only.

The emoluments of each Conseiller Extraordinary shall be fixed by Prime Ministerial Order.

The number of Conseillers Extraordinary shall not exceed 15 percent of the total staffing complement of Conseillers and Conseillers-Adjoints provided by the Law concerning the staffing of the Administrative Court.

TITLE V

PROMOTION

Art. 23. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). Members of the Administrative Court shall spend three years at each grade before promotion to the next.

Art. 24. — No member of the Administrative Court may be promoted to a higher grade unless he is listed in a promotion roster compiled annually by the Conseil Supérieur.

TITLE VI

PROHIBITED ACTIVITIES

Art. 25. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). No member of the Administrative Court shall hold any elective public office.

TITLE VII

REMOVAL FROM THE ACTIVE LIST

Art. 26. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). Members of the Administrative Court wishing to hold an elective public office shall be removed from the active list.

In such a case, they shall forfeit their promotion rights and shall take no further part in the Administrative Court until reinstatement on the active list.

They may remain off the active list for a renewable period of five years.

They shall be removed from the active list by Prime Ministerial Order on a proposal from the First President.

TITLE VIII

DISCIPLINARY MATTERS

Art. 27. — In addition to such warnings as may be given by the First President, the disciplinary sanctions applicable to the members of the Administrative Court for negligence or any act committed by them prejudicing the dignity of their office are:

1] an officially recorded reprimand;
2] removal from the promotion roster;
3] relegation in step;
4] the temporary stopping of all remunerations for a period not exceeding six months;
5] downgrading;
6] removal from office with suspension of pension rights;

7] removal from office without suspension of pension rights.

Art. 28. — All disciplinary sanctions shall be decided by the Conseil Supérieur and given effect by Prime Ministerial Order, with the exception of removal from office, which shall be effected by Decree.

Art. 29. — Whenever facts of a nature to incur disciplinary sanctions are brought to the attention of the First President, he shall bring the matter before the Conseil Supérieur.

Where any member of the Administrative Court commits a serious offence, whether a dereliction of his professional duty or an offence against the common law, the offender may be suspended from duty forthwith by the First President without remuneration pending a final decision.

Art. 30. — The Conseil Supérieur shall assign the duty of conducting inquiries to a Rapporteur who shall take note of the explanations offered by the member concerned, conduct all appropriate investigations and forward his report to the Conseil.

Art. 31. — The Conseil Supérieur shall notify the person concerned of the date set for him to appear and shall afford him fifteen days in which to peruse all the documents pertaining thereto ; he is free to call upon the assistance of a lawyer of his choice.

Art. 32. — Following the reading of the report, the member concerned and, where applicable, his advocate, shall be heard ; the Conseil Superieur shall then retire to deliberate in camera.

Where a person duly served with notice fails to register an appearance, the Conseil Supérieur may judge in default on the documents produced to it.

Art. 33. — The Conseil Supérieur shall give the reasons for its decision.

Art. 34. — The disciplinary action taken shall be entered in the personal record of the person concerned.

Art. 35. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). Where the person concerned has been suspended from duty, and no disciplinary action has been taken against him or his position has not been finally settled, within four months from the date of suspension or final judgement in the case of criminal proceedings, he shall be entitled to payment of his emoluments in full.

TITLE IX

COMMON PROVISIONS

Art. 36. — (Law No. 83-68 of 21 July 1983). The regulations applicable to civil servants, notably with regard to leave, designation of non-active status, secondment, military service, termination of service, social welfare and retirement schemes, shall apply to members of the Administrative Court.
The duration of the judicial vacations for the members of the Administrative Court shall be fixed at two months.

TITLE X

ADMINISTRATIVE PERSONNEL

Art. 37. — The Administrative staff of the Court shall be under the direct authority of the General Secretary. In addition to the personnel in the different grades in services common to the central administrative departments, it shall comprise the distinct staffing grades of Chief Registrar and Registrars, the regulation regarding recruitment, promotion and discipline of whom, fixed by Decree, shall be identical to those for the equivalent officers in the ordinary courts of law.

TITLE XI

TRANSITIONAL PROVISIONS

Art. 38. — The first members of the Administrative Court, and all members appointed before 31 December 1975, may be appointed in accordance with such provisions as may be fixed by Decree on a proposal from the Prime Minister.
Art. 39. — Pending the constitution of the Plenary Assembly, the members of the Administrative Court shall take oath before the President or, where applicable, the Vice-President of the Conseil d'Etat.

COLLECTION DE TEXTES FONDAMENTAUX
BASIC DOCUMENTS SERIES

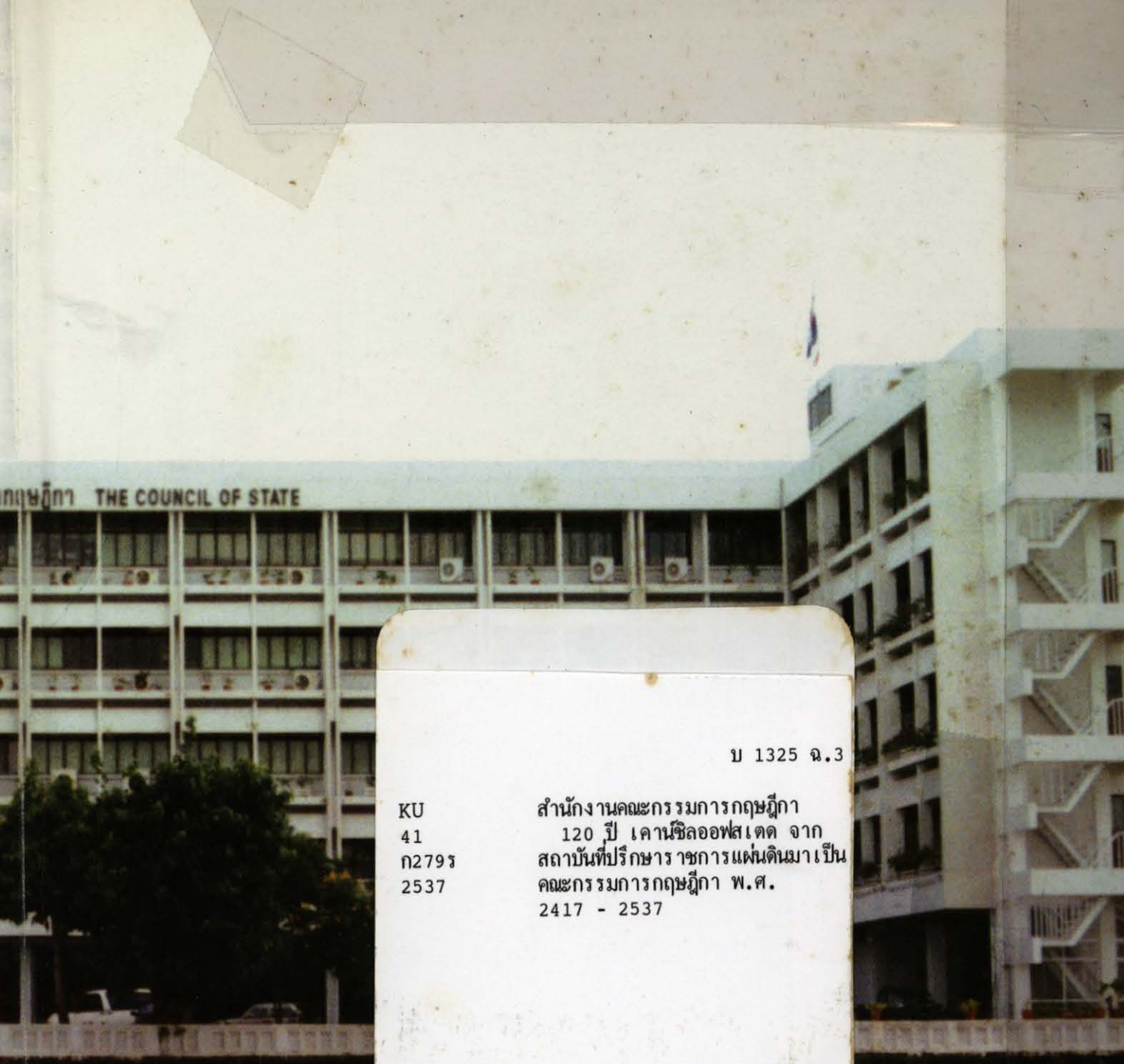
N° 1 — Belgique : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 2 — Finland : The Supreme Administrative Court (1985)
N° 3 — France : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 4 — Italie : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 5 — Grand Duché du Luxembourg : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 6 — Pologne : La Haute Cour Administrative (1985)
N° 7 — Tunisie : Le Tribunal Administratif (1985)
N° 8 — Liban : Le Conseil d'Etat (1985)
N° 9 — Communautés Européennes : Cour de Justice (1985)
N° 10 — European Communities : Court of Justice (1985)
N° 11 — France : The Conseil d'Etat (1986)
N° 12 — Belgium : The Conseil d'Etat (1986)
N° 14 — Sweden : The Supreme Administrative Court (1986)
N° 15 — Portugal : Les Tribunaux administratifs et fiscaux (1986)
N° 16 — Luxembourg : The Conseil d'Etat (1986)
N° 17 — Tunisia : The Administrative Court (1986)
N° 18 — Finlande : La Cour administrative suprême (1986)
N° 19 — Italy : The Council of State (1986)
N° 20 — Poland : The High administrative Court (1986)
N° 21 — Libanon : The Council of State (1986)
N° 22 — Israel : The Supreme Court (1986)
N° 23 — Sénégal : La Cour suprême (1986)
N° 24 — Egypte : Le Conseil d'Etat (1986)
N° 25 — Suède : Le Tribunal administratif Suprême (1986)
N° 26 — Senegal : The Supreme Court (1986)
N° 27 — Egypt : The Concil of State (1986)
N° 29 — Israel : La Cour suprême (1986)

จัดทำโดย กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด 35 ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม บางรัก กรุงเทพฯ 10500 โทร. 234-2062, 234-2860, 235-0389 แฟกซ์ 238-1074 นายนิรันดร์ เหตระกูล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2537

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง





ป 1325 ฉ.3

KU
41
ก279ร
2537

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
120 ปี เคานซิลออฟสเตด จาก
สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็น
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.
2417 - 2537