



การสัมมนาเชิงวิชาการ

เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"

จัดโดยสภาทนายความ

คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้ง
ศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



การสัมมนาเชิงวิชาการ
เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"
จัดโดยสภาทนายความ

คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้ง
ศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งพิมพ์รัฐบาล

การสัมมนาเชิงวิชาการ
เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"
ดำเนินการโดยสภาทนายความ
วันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม 2537
เวลา 09.00-16.00 น.
ณ ห้องประชุม ชั้น 4 สภาทนายความ
ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์งานจัดตั้ง
ศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำนำ

ตามที่สภานายความได้จัดให้มีการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน" ขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม 2537 เวลา 09.00 - 16.00 น. ณ ห้องประชุม ชั้น 4 สภานายความ ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร โดยได้เรียนเชิญ ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายจรัญ ภักดีธนากุล เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตนิษฐ์ หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปเป็นวิทยากร และได้เชิญนายความ ประชาชนผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมสาขาอื่น ๆ และผู้สนใจทั่วไป เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าวด้วยนั้น คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าวิทยากรทั้งสามท่านได้ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าทางวิชาการเป็นอย่างสูง ซึ่งถ้าหากได้มีการนำเอาการอภิปรายดังกล่าวมาเผยแพร่ต่อสาธารณชน ก็จะเป็นประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของสาธารณชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่สำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย คณะทำงานฯ จึงใคร่ขออนุญาตสภานายความและวิทยากรทั้งสามท่านนำการถอดเทปการบันทึกเสียงการอภิปรายดังกล่าวข้างต้นมาจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ทางวิชาการต่อไป และขอขอบพระคุณสภานายความและวิทยากรทั้งสามท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้ง
ศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กำหนดการสัมมนาเชิงวิชาการ
เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"

ดำเนินการโดย

สภาทนายความ

วันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม 2537 เวลา 09.00-16.00 น.

ณ ห้องประชุม ชั้น 4 สภาทนายความ ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร

หลักการและเหตุผล

โดยที่การจัดตั้งศาลปกครองซึ่งคาดหมายกันว่าจะ เป็นหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่อันสำคัญคือ กำหนดหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องที่อยู่ ในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร, ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพต่างให้ความสนใจ และเป็นที่ยอมรับวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นกรณีที่จะเกี่ยวพันและมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การจัดตั้งศาลปกครองจึงสมควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ได้มาตรฐานสากลตลอดทั้งการรับฟังเหตุผล ข้อเสนอแนะจากผู้รู้และผู้เกี่ยวข้องโดยเปิดเผยเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด และควรจะมีหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับ ความคุ้มครองโดยเสมอภาค

สภาทนายความซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมเป็นองค์กรเอกชนที่มีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระ และมุ่งมั่นที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ปัจจุบันแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองยังเป็นปัญหาโต้แย้งจากหลาย ๆ ฝ่ายจนไม่อาจหาข้อยุติได้โดยชัดเจนว่าศาลปกครองนั้นควรมีรูปแบบโครงสร้างเป็นอย่างไร อยู่ในความควบคุมดูแลกำกับและบริหารโดยองค์กรใด สภาทนายความได้ตระหนักดีว่าหากจะได้มีโอกาสระดมความคิดเห็นแง่มุมต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนี้หรือนักวิชาการหรือผู้อยู่ในกระบวนการนิติศาสตร์ เพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบและอาจนำไปเป็นแนวทางเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายใหม่ที่จะบัญญัติขึ้นหรือประกาศใช้ต่อไป
- เพื่อระดมความคิดและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาเป็นแนวทางของการจัดตั้งศาลปกครองต่อไป
- เพื่อเสริมสร้างทัศนคติของทนายความทั่วประเทศให้ตระหนักถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายสำคัญของบ้านเมือง

สถานที่ วัน เวลา การจัดสัมมนา

วันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม 2537 ระหว่างเวลา 09.00-16.00 น.
ณ ห้องประชุมสภาทนายความ ชั้น 4 ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมสัมมนา ประมาณ 200 คน ได้แก่

1. คณะกรรมการสภาทนายความ
2. ประธานอนุกรรมการสภาทนายความประจำจังหวัด/
ศาลจังหวัดทั่วประเทศ
3. อนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของสภาทนายความ
4. ทนายความในกรุงเทพมหานคร
5. ประชาชนผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมสาขาอื่น ๆ และ
ผู้สนใจทั่วไป

กำหนดการสัมมนาเชิงวิชาการ
เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"

วัน/เวลา	หัวข้ออภิปราย	วิทยากร
<p><u>วันอาทิตย์ ที่ 16 ตุลาคม 2537</u></p> <p>08.30-09.00 น.</p> <p>09.00-09.20 น.</p> <p>09.20-11.00 น.</p>	<p>ผู้เข้าร่วมสัมมนา ลงทะเบียน/ รับเอกสาร</p> <p>กล่าวต้อนรับและเปิด การสัมมนา</p> <p>อภิปรายกลุ่ม เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"</p>	<p><u>พิธีกร</u></p> <p>นายวันชัย สอนศิริ เลขาธิการสภาพนาชความ</p> <p>นายสีก กอสงเรื่อง นายกสภาพนาชความ</p> <p><u>วิทยากร</u></p> <p>นายจรัญ ภัคศิษนากุล ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ดร. อักษราท จุฬารัตน ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา นายวรพจน์ วิสริตพิษฐ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</p> <p><u>ผู้ดำเนินการอภิปราย</u> นายเดชอุดม ไกรฤทธิ</p>

วัน/เวลา	หัวข้ออภิปราย	วิทยากร
11.00-11.15 น.	พัก/อาหารว่าง	
11.15-12.00 น.	ผู้เข้าร่วมสัมมนาอภิปราย เสนอแนะ/ซักถาม	
12.00-13.00 น.	พัก/อาหารกลางวัน	
13.00-14.30 น.	อภิปรายกลุ่ม (ต่อ)	วิทยากรชุดเดิม
14.30-14.45 น.	พัก/อาหารว่าง	
14.45-15.30 น.	ผู้ร่วมสัมมนาซักถาม/เสนอแนะ	
15.30-16.00 น.	สรุปผลการสัมมนาและปิดการ สัมมนา	นายพีระ ดุทยานุรักษ์ อุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ

การสัมมนาเชิงวิชาการ เรื่อง "ศาลปกครองของประชาชน"

ดำเนินการโดยสภาทนายความ

วันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม 2537 เวลา 09.00-16.00 น.

๗ ห้องประชุม ชั้น 4 สภาทนายความ ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร

พิธีกร (นายวันชัย สอนศิริ เลขาธิการสภาทนายความ)

ได้เรียนเชิญนายกสภาทนายความกล่าวต้อนรับและเปิดการสัมมนา

นายกสภาทนายความ (นายสีก กอแสงเรือง)

ได้กล่าวเปิดการสัมมนาดังนี้

สภาทนายความเป็นองค์กรเอกชนที่มีอิสระและเป็นกลางและความสามารถ
ในกระบวนการยุติธรรม เพราะไม่อยู่ในระบบของราชการ สภาทนายความมุ่งมั่นที่จะพิทักษ์
สิทธิและรักษาประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ตระหนักว่าการระดมความคิดเห็นในแง่มุม
ต่าง ๆ ในเรื่องของการจัดตั้งศาลปกครองจากนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ
ของกฎหมาย เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบและอาจนำไปเป็นแนวทางเพื่อประโยชน์
ในการปรับปรุงแก้ไขกรณีเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป
การจัดสัมมนาเชิงวิชาการในเรื่องศาลปกครองของประชาชนในวันนี้มี
วัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายฉบับใหม่ที่จะบัญญัติขึ้น
และก็จะประกาศใช้ต่อไป
2. เพื่อระดมความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในระหว่างผู้ที่ประกอบ
วิชาชีพทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อ
ประกอบการพิจารณาในการจัดตั้งศาลปกครอง
3. เพื่อสร้างทัศนคติของทนายความทั่วประเทศให้ตระหนักถึงบทบาทและ
การมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายสำคัญของบ้านเมือง

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเคซอคม ไกรฤทธิ)

ขอขอบคุณท่านเลขาธิการสภาทนายความ ท่านนายกสภาทนายความ
ท่านกรรมการสภาทนายความ ท่านประธานอนุกรรมการสภาทนายความประจำจังหวัด
ท่านทนายความ และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน ผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงที่ได้รับมอบหมาย
จากคณะกรรมการสภาทนายความให้มา เป็นผู้ดำเนินการอภิปรายในวันนี้

ในวันนี้สภาทนายความและท่านทั้งหลายที่อยู่ในที่นี้ได้รับเกียรติอย่างสูงจาก
ผู้ที่มีประสบการณ์ มีคุณวุฒิ และเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญในสาขากฎหมายที่เรากำลังจะสัมมนา
ในวันนี้คือ เรื่องของศาลปกครอง

เรื่องนี้เราได้พูดกันมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่เริ่มระบอบประชาธิปไตย
ของเราในช่วงปี พ.ศ. 2475-2476 เพราะฉะนั้น สภาทนายความถือว่าได้รับเกียรติ
อย่างสูงจากท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาที่ได้กรุณาใช้เวลาเดินทางมาจากต่างจังหวัดมา
เข้าร่วมการสัมมนาและให้ความคิดเห็นในวันนี้

ในตอนเช้าผมจะเรียนเชิญวิทยากรทุกท่านได้ให้ความเห็นจากประสบการณ์
ของท่านให้กับท่านที่เคารพทุกท่าน แล้วเราก็จะเปิดการอภิปรายในตอนบ่าย ซึ่งท่าน
วิทยากรก็ยังคงอยู่กับพวกเรา ฉะนั้น ขอให้ท่านที่เคารพทุกท่านได้ช่วยกันแนะนำ
และสนับสนุนกิจกรรมอันสำคัญนี้ ซึ่งไม่ใช่เป็นกิจกรรมของสภาทนายความเท่านั้น
แต่เป็นเรื่องของประเทศซึ่งจะเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับประชาชน ฉะนั้นวันนี้ผมก็ขอฝาก
ความหวังไว้กับท่านที่เคารพทุกท่านว่า ในวันนี้สภาทนายความต้องการความเห็นจากท่าน
เป็นอย่างมาก

ตอนนี้ผมขออนุญาตเรียนเชิญท่านแรกที่จะมาเป็นวิทยากรของพวกเรา ท่าน
เป็นนิติศาสตร์บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และเป็นเนติบัณฑิตไทยด้วย จากนั้น
ท่านไปศึกษาต่อที่ต่างประเทศโดยได้รับปริญญาเอกทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยโรม
ประเทศอิตาลี ท่านรับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เคยดำรงตำแหน่ง
เป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายและพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานในคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ ปัจจุบันท่านเป็นกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็น
กรรมการพัฒนากฎหมาย และเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมขอเรียนเชิญ
ศาสตราจารย์ ดร. อภิขราทร จุฬารัตน

สำหรับวิทยากรท่านที่สอง ผมคิดว่าพวกเรารู้จักท่านดี ท่านจบนิติศาสตร์บัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเป็นเนติบัณฑิตไทย ก่อนที่จะรับราชการ ท่านก็ไปเรียนต่อ ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ จนจบปริญญาตรีและก็ได้เนติบัณฑิตจากประเทศ อังกฤษด้วย สิ่งที่น่ายินดีก็คือท่านเคยเป็นทนายความ ปัจจุบันท่านเป็นผู้พิพากษาและยัง ประกอบการงานพิเศษอีกมาก เช่น เป็นอาจารย์พิเศษของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ และอีกหลายสถาบัน ท่านเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ศาลจังหวัดยะลา ใครเป็นทนายความที่ภาคใต้คงจะทราบ ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง เป็นเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ผมขอเรียนเชิญ ท่านจรัญ ภักดีชนากุล

สำหรับวิทยากรท่านที่สามซึ่งมีบทบาทสำคัญในเรื่องของศาลปกครอง ท่านเป็น ลูกศิษย์ของศาสตราจารย์ไพโรจน์ ไชยนาม ท่านเรียนจบนิติศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยม อันดับ 2 จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จบเนติบัณฑิตไทย แล้วไปเรียนต่อที่ประเทศ ฝรั่งเศสจนได้รับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน ปัจจุบันท่านเป็นหัวหน้าภาควิชากฎหมาย มหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมขอเรียนเชิญท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์

ในลำดับแรกผมขอเรียนเชิญท่าน ดร. อภิขรภัทร จุฬารัตน ได้กรุณาให้ข้อมูล และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องศาลปกครองในต่างประเทศและรูปแบบของ การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยว่าควรจะเป็นแนวทางอย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร. อภิขรภัทร จุฬารัตน

ขอบคุณครับ ท่านนายกสภาทนายความและท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน
ก่อนอื่นผมต้องเรียนท่านว่าเมื่อ 20 กว่าปีก่อนนั้น ผมก็เคยเป็นทนายความ เช่นกัน จึงมีความเข้าใจในบทบาทหรือภารกิจของทนายความดังที่นายกสภาทนายความ ได้กล่าวเมื่อสักครู่นี้ การที่สภาทนายความได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้จึงน่าจะเป็น นิमितหมายที่ดีเพื่อจะได้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องนี้ สภาทนายความเป็นองค์กร ที่เป็นกลางและอิสระ ซึ่งถ้าได้มีการวิเคราะห์เรื่องนี้อย่างถ่องแท้แล้ว บางทีอาจจะ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ หหมดไป

เรื่องของศาลปกครองนั้นคงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำความเข้าใจกันได้ เป็นแต่เพียงว่าได้มีความพยายามที่จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ค่อยจะตรงกับหลักการในทางวิชาการนัก

ปัญหาที่เราถกเถียงกันทุกวันตลอด 2-3 เดือนที่ผ่านมาว่า นโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานธุรการนั้นเท่ากับเป็นการจัดตั้ง "ศาลปกครองของฝ่ายบริหารหรือไม่" ซึ่งถ้านุดกันในเรื่องวิชาการแล้ว องค์กรใดจะเป็น "ศาล" หรือไม่นั้นไม่ได้อยู่ที่ชื่อ แต่เราดูที่ภารกิจหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่ามีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือไม่ มีวิธีพิจารณาโดยเปิดเผยหรือไม่ สิ่งที่เราเรียกกันด้วยความเคยปากว่า "ศาลปกครอง" นั้น ความจริงในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ก็ไม่ได้มีชื่อว่า "ศาลปกครอง" จนกระทั่งพูดไปพูดมา ก็มีผู้เสนอว่าเราทำไมไปเรียกว่า "ศาลปกครอง" เรียกชื่ออย่างอื่นไม่ดีกว่าหรือ แต่ที่จริงแล้วการเรียกชื่ออย่างใดคงไม่มีปัญหา ถ้ามีความเข้าใจที่ถูกต้องว่า "ศาลปกครอง" มีหน้าที่อะไรแล้ว การที่จะให้ชื่ออะไร ไม่น่าจะมีปัญหา

ความจริงความไม่เข้าใจหรือความพยายามที่จะไม่เข้าใจในเรื่องนี้เกิดจากความเข้าใจดั้งเดิมที่ผิดพลาดในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยว่าแยกออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งเราได้รับการอบรมสั่งสอนกันตลอดมามี 3 อำนาจ แต่ในสมัยใหม่เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ความจริง "อำนาจอธิปไตย" เป็นหนึ่งเดียวไม่มีทางที่จะแยกเป็น 3 อำนาจได้ แต่ที่จริงแล้วเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละด้านเพื่อป้องกันมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการนิติบัญญัติ การบริหารและการตุลาการเพียงผู้เดียว ซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจและจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคมขั้นได้ ฉะนั้น จึงมีการจัดแบ่งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในแต่ละด้าน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าแต่ละองค์กรจะผูกขาดการใช้อำนาจด้านหนึ่งด้านใดแต่ผู้เดียว เช่น รัฐสภาแม้ว่าจะมีหน้าที่ในการออกกฎหมายก็จริง แต่รัฐสภาก็ไม่ได้ทำหน้าที่นั้นแต่เพียงหน้าที่เดียว

โดยยังคงมีบทบาทในการบริหารด้วยโดยการควบคุมฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารก็มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเพียงอย่างเดียว แต่ก็มีบทบาททางนิติบัญญัติด้วยการตราพระราชกำหนดและกฎหมายลำดับรอง

ส่วนองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการนั้นในประเทศไทยได้มีการสร้างความเข้าใจว่า ศาลยุติธรรมเป็นอำนาจตุลาการและศาลยุติธรรมจะต้องผูกขาดการใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น เมื่อได้สร้างความเข้าใจเช่นนั้นแล้ว จึงมีความคิดว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นจึงต้องเป็นศาลชำนาญพิเศษที่อยู่ในระบบของศาลยุติธรรมเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในต่างประเทศก็ไม่ได้มีความเข้าใจเช่นนั้นและในต่างประเทศหลายประเทศก็มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะคดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากข้อพิพาทในคดีแพ่ง โดยคดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในคดีแพ่ง โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งการของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะสั่งเพิกถอน

เมื่อลักษณะของคดีปกครองเป็นเช่นนี้ก็มาดูกันต่อไปว่าการจัดองค์กรนั้นควรจะเป็นอย่างไร ศาลนั้นไม่ว่าจะเป็นศาลอะไรก็ตาม จะต้องเป็นกลางและอิสระ ความเป็นกลางและอิสระของศาลนั้นเกิดขึ้นจากสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้นในการจัดกลไกให้เหมาะสม การพิจารณาคดีที่อิสระก็เป็นไปโดยผลของบทบัญญัติของกฎหมาย

องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของศาลปกครองก็คือผู้พิพากษา ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมีความเข้าใจว่าคดีปกครองเป็นเรื่องที่จะต้องสร้างความสมดุลย์ระหว่างประโยชน์ส่วนรวมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาแทนพวกเราและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ซึ่งต่างจากคดีแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนโดยมีทนายความเป็นคนช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณา การสืบพยาน การจัดลำดับพยานต่าง ๆ

ที่ต่างคนต่างเอามา ซึ่งศาลจะนำมาพิจารณาดูว่าใครมีเหตุมีผลมากกว่ากัน แต่ในคดีปกครองนั้นเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมฝ่ายหนึ่ง กับเอกชนซึ่งดูแลรักษาสีทึบประโยชน์ของตนเองฝ่ายหนึ่ง

ผู้พิพากษาศาลปกครองที่จะทำได้ เช่นนั้นนอกจากจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมายมหาชนแล้วยังจะต้องมีประสบการณ์การปฏิบัติงานในด้านการบริหารงานอีกด้วย ดังนั้น คุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลปกครองจึงแตกต่างจากคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันคือว่าจบมหาวิทยาลัย แล้วสอบผ่านเนติบัณฑิตโดยศึกษาแต่ประมวลกฎหมาย 4 ฉบับ เมื่อสอบได้เป็นผู้พิพากษาเมื่ออายุ 25 ปี แล้วได้เข้าชั้นไปตามอาวุโสของการทำงาน ซึ่งต่างกันโดยสิ้นเชิงกับที่นานาประเทศเขาใช้กันในการสรรหาผู้พิพากษาที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองหรือแม้แต่ในคดีแพ่ง-คดีอาญาก็ตาม

หลักประกันความเป็นอิสระของศาลนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเอง แต่เกิดขึ้นโดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองไว้ 5 ประการดังนี้

(1) องค์การบริหารงานบุคคลจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาในศาลใดก็ตาม ซึ่งองค์การบริหารงานบุคคลของศาลในต่างประเทศนั้นจะต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้เข้ามารับรู้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลของศาลและเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากกรรมการที่เป็นผู้พิพากษาด้วยกันเอง

(2) หลักประกันความเป็นอิสระประการที่สองก็คือ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องได้รับความยินยอมของเจ้าตัว แม้ว่าจะเป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นก็ตาม

(3) หลักประกันประการที่สามก็คือ เรื่องระดับตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่งตามร่างฯจะกำหนดให้มีระดับตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลปกครองไว้ค่อนข้างน้อยตำแหน่งและน้อยขั้น เพื่อให้ผู้พิพากษาจะได้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงว่าจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือระดับตำแหน่งเป็นพิเศษหรือไม่

(4) หลักประกันประการที่สี่ก็คือ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งตามร่างฯ กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลปกครองดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี ซึ่งต่อไปอาจจะขยายไปมากกว่า 60 ปีดังที่ถือปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศก็ได้

(5) หลักประกันประการที่ห้าก็คือ การลงโทษทางวินัยและการให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งตามร่างฯ ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยของผู้พิพากษาศาลปกครองโดยมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วย คือมีผู้พิพากษาจากศาลอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งจากศาลนั้น 1 คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก ก.พ. 1 คน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นหลักประกันสำหรับผู้พิพากษาที่ถูกสอบสวนว่าจะได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองด้วยตนเอง

สำหรับความเป็นกลางและอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ผมขอสรุปว่าจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการจัดองค์กรและกลไกที่ดีเพื่อให้เกิดระบบที่ดี เราต้องจัดระบบเพื่อสร้างคน ผมไม่เชื่อว่าการมี "คนดี" เพียงคนเดียวแล้วจะทำให้ทุกอย่างเรียบร้อยได้โดยไม่ต้องมีการจัดระบบให้ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นในบ้านเราที่ผ่านมาเป็นเพราะไม่มีระบบ ไม่มีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษา

สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้วางระบบเอาไว้ว่าจะให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติระดับสูงในทางกฎหมายมหาชนและมีประสบการณ์ในการบริหาร จากนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นระบบสากล ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีจุดเกาะเกี่ยวกับผู้แทนของประชาชนและมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมีลักษณะเป็นศาลที่มีหลักประกันความเป็นกลางและอิสระอย่างแท้จริง ดังนั้น คำกล่าวที่ว่าศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้งจะเป็น "ศาลของฝ่ายบริหาร" จึงเป็นไปได้

ส่วนหน่วยธุรการของศาลปกครองจะเป็นส่วนราชการใดระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือกระทรวงยุติธรรมนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะศาลกับหน่วยธุรการของศาลนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีของศาลยุติธรรมนั้นต้องมีอิสระ การที่กล่าวกันว่าศาลยุติธรรม "สังกัด" กระทรวงยุติธรรมนั้นก็เป็นการกล่าวที่ไม่ถูกต้อง เพราะศาลยุติธรรมจะไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อย่างไร การที่ศาลยุติธรรมมีกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการก็ได้หมายความว่าศาลยุติธรรมเป็น "ศาลของฝ่ายบริหาร" ฉะนั้นในกรณีนั้น การที่ศาลปกครองจะมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการจึงมิได้ทำให้ศาลปกครองกลายเป็น "ศาลของฝ่ายบริหาร" ไปได้เลย ปัญหาในการป้องกันหรือปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในขณะนี้เกิดจากการจัดองค์การของกระทรวงยุติธรรมที่ผิดพลาด เพราะกระทรวงยุติธรรมไม่ได้ดูแลรับผิดชอบงานของพนักงานสอบสวน อัยการ และราชทัณฑ์ ดังเช่นกระทรวงยุติธรรมของต่างประเทศ

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้นศาลต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการสั่งการของฝ่ายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก การดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้ระบบไต่สวนโดยให้ผู้พิพากษา มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปตรวจสอบเอกสารหลักฐานของฝ่ายปกครองเพื่อค้นหาความจริง

ประการที่สอง การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสำคัญ โดยจะพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่าง ๆ มากกว่าการใช้วิธีการเบิกความด้วยวาจาโดยให้คู่ความนำพยานบุคคลมาสืบกันไปสืบกันมาให้เสียเวลา ซึ่งต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งที่ใช้ระบบ

กล่าวหาโดยคู่ความแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาสู้หักล้างกันให้ศาลเชื่อ โดยศาลเพียงแต่กำกับดูแลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความอยู่ในกรอบของกฎหมาย

ข้อแตกต่างในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นย่อมส่งผลมาถึงบทบาทของทนายความ กล่าวคือ ในวิธีพิจารณาความแพ่งจำเป็นต้องมีทนายความมาให้การช่วยเหลือคู่ความในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างเต็มที่ ส่วนในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เนื่องจากผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริงและมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยอยู่แล้ว คู่ความจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความก็ได้ ร่างกฎหมายจึงไม่บังคับว่าคู่ความจะต้องมีทนายความ ทั้งนี้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีให้แก่คู่ความ แต่ถ้าคู่ความประสงค์จะมีทนายความ ก็สามารถมีได้อยู่แล้ว ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด

ข้อแตกต่างประการที่สามก็คือ ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีการดูแลและคานการชี้ขาดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายกันหลายชั้น กล่าวคือ ในชั้นต้นจะมีผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเป็นผู้กำกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาให้เพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดี เมื่อได้ข้อเท็จจริงมาเพียงพอแล้ว ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนก็จะสรุปสำนวนและเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่อองค์คณะผู้พิจารณาพิพากษาโดยจะมีผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งซึ่งมิได้อยู่ในองค์คณะผู้พิจารณาพิพากษานั้นทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองโดยทำคำแถลงการณ์สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะผู้พิจารณาพิพากษาก่อนที่จะมีคำพิพากษา อันเป็นการพิจารณาคดีแบบ 2 ชั้น เพื่อให้ผู้พิพากษาผู้แถลงคดีปกครองซึ่งเป็นผู้พิพากษานายเดี่ยวเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อองค์คณะวินิจฉัยคดีเพื่อคานดุลพินิจในการฟังข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะวินิจฉัยคดี อันเป็นการป้องกันมิให้มีการบิดเบือนการฟังข้อเท็จจริงเพื่อให้รับกับผลการวินิจฉัยคดีตามที่ผู้พิพากษาได้กำหนดไว้

การสร้างกลไกในการพิจารณาคดีแบบ 2 ชั้นเช่นนี้ทำให้องค์คณะวินิจฉัยคดีต้องเพิ่มความระมัดระวังในการวินิจฉัยคดี และถ้าจะมีแนวการวินิจฉัยคดีที่แตกต่างไปจากข้อเสนอของผู้พิพากษาผู้แถลงคดีปกครอง องค์คณะวินิจฉัยคดีก็จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นเหนือกว่า เพราะจะมีการนำเอาความเห็นของผู้พิพากษาผู้แถลงคดีปกครอง

และองค์คณะวินิจฉัยคดีในคดีที่สำคัญ ๆ ไปพิมพ์เผยแพร่เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นระบบการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาที่มีประสิทธิภาพและใช้กันอยู่ในศาลปกครองของต่างประเทศ

สำหรับแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสนั้นประเทศไทยได้มีมาเป็นเวลาช้านานแล้วตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน" จัดตั้ง "เคาน์ซิลออฟสเตต" หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. 2417 โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมาย กับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนในลักษณะเดียวกันกับ "เคาน์ซิลออฟสเตต" หรือสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา "คดีปกครอง" ตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่มีข้อขัดข้องบางประการทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครอง

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาเดิมโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดยมีวิธีพิจารณาความแบบศาลเพียงแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เอง แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นระบบที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้ใช้ในยุคแรกของการพัฒนาระบบศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น ถ้านายกรัฐมนตรีจะสั่งการแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็จะต้องให้เหตุผลไว้ด้วย

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์)

ท่าน ดร. อักษราทร จุฬารัตน ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วมสัมมนาในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ในประเด็นแรก ท่านได้ชี้แนะให้พวกเราเห็นว่า ปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดตั้งศาลปกครองนั้นเกิดจากความไม่เข้าใจในระบบของศาลปกครอง ทำให้มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ในประเด็นที่สอง ท่านได้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีจุดเกาะเกี่ยวกับผู้ปกครองอำนาจอธิปไตยคือประชาชน แต่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมยังไม่มีจุดเกาะเกี่ยวดังกล่าว ซึ่งต่างจากระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งสภานิติบัญญัติจะเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลสูง

ในประเด็นที่สาม ท่านได้กรุณาอธิบายให้พวกเราฟังว่าคดีปกครองนั้นแตกต่างจากคดีแพ่ง-คดีอาญา เพราะคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยคู่ความฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ส่วนคู่ความฝ่ายเอกชนเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนตัวของตน ฉะนั้นองค์กรที่จะต้องพิจารณาคดีปกครองซึ่งจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครอง

ในประเด็นที่สี่ ท่านได้เสนอให้พวกเราได้พิจารณาคือ ศาลปกครองต้องเป็นกลางและเป็นอิสระ โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครองเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษา จะต้องได้รับความยินยอมของเจ้าตัว แม้ว่าจะเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

ในประเด็นที่ห้า ท่านได้อธิบายว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจะใช้ระบบใดส่วนโดยผู้พิพากษาจะมีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริงโดยเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองจะนั่งเฉย ๆ โดยเพียงแต่รับฟังคู่ความทั้งสองฝ่ายโต้แย้งกันไม่ได้ นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศก็ใช้ระบบสองชั้น

ในตอนท้าย ท่านได้สรุปว่าประเทศไทยมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมาตั้งแต่รัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระองค์ได้ทรงจัดตั้ง "เคาน์ซิลออฟสเตต" ขึ้นในปี พ.ศ. 2417

ในลำดับถัดไป ผมขอเชิญท่านอาจารย์ ดร.วรพจน์ฯ ได้กรุณาให้ข้อมูลเรื่องศาลปกครองเพิ่มเติมด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตนิษฐ์

ผมอยากจะพูดในเรื่องของศาลปกครอง 2 ประเด็นด้วยกันดังนี้

ประเด็นแรกคือ ทำไมจะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการ

ประเด็นที่สองคือ ทำไมจึงจะต้องมีการตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลธรรมดาหรือศาลยุติธรรม

สำหรับประเด็นแรกนั้น ผมขอเรียนว่า เหตุผลที่จำเป็นต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการมีอยู่ว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะมีหลักการสำคัญอยู่หลักหนึ่ง เรียกว่า "หลักนิติธรรม" หรือ "หลักนิติรัฐ" ตามหลักดังกล่าว รัฐบาลและหน่วยงานทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนและต้องกระทำการเช่นนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ถ้ารัฐบาลหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่

ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่สามารถอ้างอำนาจตามกฎหมายฉบับใดมาตราใด
ได้ก็ดี หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้แต่กระทำเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ดี ถือว่า
การกระทำอันนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำนั้นเป็นกฎระเบียบ กฎระเบียบ
นั้นก็ไม่มีผลบังคับกับเอกชน หากการกระทำนั้นเป็นคำสั่ง เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร
คำสั่งนั้นก็ไม่มีผลบังคับกับผู้รับคำสั่ง ถ้าการกระทำนั้นเป็นใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน
อุตสาหกรรมซึ่งออกมาโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือออกมาเกินขอบเขตที่กฎหมาย
กำหนดไว้ ใบอนุญาตนั้นก็ใช้ไม่ได้

ถามว่าหลักเช่นว่านี้มีอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ ผมตอบได้ว่ามี เปิดดู
รัฐธรรมนูญ หมวดสิทธิและเสรีภาพของชาวไทย มีหลาย ๆ มาตราที่แยกออกเป็น
2 พรรค พรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพอย่างไร พรรคสองบัญญัติว่าการจำกัด
เสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ หรือ เว้นแต่จะโดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักในเรื่องนี้ก็คือ "ไม่มีกฎหมาย ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจกระทำการ"
เมื่อมีหลักนี้อยู่ แต่หลักนี้จะให้มีผลใช้บังคับจริง ๆ ได้ในทางปฏิบัติ ก็จะต้องมีขบวนการ
ควบคุมตรวจสอบให้มีการกระทำและปฏิบัติตาม "หลักนิติรัฐ" หรือ "หลักนิติธรรม" อย่าง
เคร่งครัด ซึ่งขบวนการตรวจสอบนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายระบบโดยอาจจะตรวจสอบควบคุม
โดยผู้บังคับบัญชาก็ได้ เช่น หัวหน้ากองควบคุมหัวหน้าแผนก อธิบดีควบคุมหัวหน้ากอง
ปลัดกระทรวงควบคุมอธิบดี รัฐมนตรีควบคุมปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นการควบคุมกันในฐานะ
ผู้บังคับบัญชา และขณะเดียวกันก็อาจจะควบคุมในทางการเมืองก็ได้โดยสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่กระทำการโดย
มีชอบด้วยกฎหมาย หรือรัฐมนตรีที่ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน
ให้กระทำการให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายได้

แต่ระบบการควบคุมแบบนั้น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาที่ดี หรือ
การควบคุมทางการเมืองก็ดี ทุกท่านก็คงจะเห็นข้อบกพร่องของมัน กล่าวคือ ระบบการ
ควบคุมโดยให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมการกระทำของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นในบางกรณีเกือบ
จะเท่ากับไม่มีการควบคุมเลยก็ได้ เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมออกคำสั่งตามคำสั่งของ

ผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว เมื่อมีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา การที่ผู้บังคับบัญชาจะ
 สิ่งเพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำตามคำสั่งของตนเองจึงเป็นไปได้ยาก

ส่วนการควบคุมในทางการเมืองโดยให้รัฐสภาที่เป็นองค์กรอิสระควบคุม
 ฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถามก็ดี ด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบก็ดี
 หรือด้วยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ดี ทุกท่านก็คงทราบว่าจะไม่มีผลอะไร
 ในทางปฏิบัติเพราะเหตุว่าการปกครองในระบบรัฐสภานั้นฝ่ายบริหารและคณะรัฐมนตรี
 ก็คือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาฯ เพราะฉะนั้น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
 ว่างใจจึงไม่มีผลทำให้รัฐบาลหลุดจากตำแหน่งได้ แต่ถ้ารัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในสภาฯ
 ไม่ว่ารัฐบาลจะกระทำหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ก็หลุดจากตำแหน่งได้
 เพราะฉะนั้น ระบบการควบคุมที่สามารถทำให้มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ
 การกระทำทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถประกันสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์
 ของประชาชนได้ดีที่สุดก็คือการให้ศาลหรือองค์กรตุลาการเป็นผู้ควบคุม ศาลหรือองค์กร
 ตุลาการมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่อยู่ใต้อำนาจบัญชาของฝ่ายนิติบัญญัติและไม่อยู่
 ใต้อำนาจบัญชาของฝ่ายบริหาร อยู่เพียงใต้อำนาจบัญชาของกฎหมายเท่านั้น ระบบ
 การควบคุมดังกล่าวเท่านั้นที่จะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนได้ดีที่สุด นี่คือที่มาว่าทำไม
 ต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

ปัญหาต่อมาว่ามีว่าตุลาการที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการ
 กระทำทางปกครองนั้นคือตุลาการประเภทใด ถ้าศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบแล้ว
 จะพบว่าประเทศต่างๆ ที่เป็นเสรีประชาธิปไตยและมี "หลักนิติรัฐ" นั้นแยกออกเป็น
 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ก็คือประเทศที่มอบหมายให้ศาลธรรมดาคือศาลยุติธรรมที่
 ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญาอยู่แล้วเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ
 กระทำทางปกครองด้วย ตัวอย่างก็คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ ซึ่งประเทศ
 เหล่านี้เป็นประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง ศาลธรรมดาคือศาลยุติธรรมเป็นผู้ผูกขาดการ
 พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน
 คดีภาษีอากร ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ก็อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม
 ทั้งสิ้น

กลุ่มที่ 2 คือกลุ่มประเทศในยุโรปซึ่งจัดตั้งศาลหรือองค์การตุลาการขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมธรรมดา ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม (ข้อสังเกตประการหนึ่งของเบลเยียมคือ เป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเหมือนประเทศไทย) อิตาลี กรีซ ประเทศหลายประเทศในแอฟริกา

ข้อสังเกตประการที่สำคัญคือ ประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ยังไม่มีการตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นพิเศษนั้น ไม่ใช่หมายความว่าประเทศเหล่านั้นไม่มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ประเทศเหล่านั้นใช้ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยให้อยู่ในอำนาจของศาลธรรมดาคือศาลที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา เพราะว่าจะไปเขียนกฎหมายห้ามมิให้ศาลพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองย่อมขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน

ตามกฎหมายไทย องค์การตุลาการหรือศาลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในปัจจุบันก็คือศาลธรรมดาหรือศาลยุติธรรมนั่นเอง ท่านองเด็ชกับในสหรัฐอเมริกา

มาถึงจุดนี้ท่านอาจจะสงสัยว่าปัญหาการกระทำทางปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเข้าไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลยุติธรรมได้อย่างไร ซึ่งผมอยากจะสรุปว่ามีอยู่ 3 วิธีดังนี้คือ

วิธีที่ 1 คือมีพระราชบัญญัติบางฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการและบัญญัติให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ เช่น พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ซึ่งมาตรา 15 บัญญัติว่า ถ้านายทะเบียนไม่ยอมจดทะเบียนสมรสให้ ผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องต่อศาลก็ได้ และเมื่อศาลได้ส่วนแล้วได้ความว่าการได้เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายครบถ้วน กล่าวคือ ทั้งชายและหญิงต่างปฏิบัติตามเงื่อนไขการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครบถ้วน ก็ให้ศาลสั่งให้รับจดทะเบียน นี่คือตัวอย่างของพระราชบัญญัติที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าใครก็ตามที่

ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นสามารถนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

วิธี 2 คือกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการบางอย่าง แล้วการกระทำนั้นไปก่อความเสียหายให้เอกชนคนใดคนหนึ่ง เอกชนคนนั้นก็อาจจะฟ้องศาลขอให้พิพากษาบังคับให้หน่วยงานฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ซึ่งก็คือการฟ้องคดีละเมิดที่เราคุ้นเคยกันดีอยู่แล้ว ในกรณีเช่นนี้ปัญหาว่าการกระทำทางปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นปัญหาที่ศาลจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นก่อนที่จะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ของคู่ความในคดีแพ่ง เพราะว่าละเมิดตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 นั้น จะต้องโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย เพราะฉะนั้น ศาลต้องวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นว่าการกระทำทางปกครองที่ไปก่อความเสียหายให้กับโจทก์เป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็เข้าสู่การพิจารณาของศาลได้ในคดีละเมิด

วิธีที่ 3 ในคดีอาญานั้นปัญหาว่าการกระทำทางปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เข้าสู่การพิจารณาของศาลได้เช่นกัน เช่น ในกรณีที่เอกชนถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในข้อหาฝ่าฝืนการวินิจฉัยสั่งการทางปกครอง อาจจะเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและกฎหมายบัญญัติว่าใครได้รับคำสั่งแล้วฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มีโทษทางอาญาจำคุกหรือปรับ หรืออาจจะเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร หรือระเบียบ ข้อบังคับทางปกครองซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เขาย่อมมีสิทธิที่จะให้การต่อสู้คดีได้ว่าตนฝ่าฝืนจริง จึงไม่ต้องสืบพยาน แต่มีข้อต่อสู้ว่าคำสั่งทางปกครองฉบับที่ตนฝ่าฝืนนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎกระทรวงฉบับที่ตนฝ่าฝืนนี้ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าตนฝ่าฝืน ตนก็ไม่ผิด ตนจะผิดก็ต่อเมื่อฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองหรือกฎกระทรวงที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จำเลยให้การรับสารภาพว่าฝ่าฝืน แต่ให้การต่อสู้คดีว่าคำสั่งหรือกฎกระทรวงที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการพิพากษาคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลยกฟ้อง ซึ่งในอดีตเคยมีการต่อสู้คดีกันแบบนี้ ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะกรรมการควบคุมการค้ากำไรเกินควร ห้ามนำสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจากท้องที่หนึ่ง

ไปขายในอีกท้องที่หนึ่ง ซึ่งมีพ่อค้าเคยฝ่าฝืนแล้วถูกจับ เมื่ออัยการฟ้องคดี พ่อค้าให้การต่อสู้ว่าประกาศของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าประกาศของคณะกรรมการฯชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลในหลาย ๆ คดีวินิจฉัยว่าประกาศนั้นออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลยกฟ้องโจทก์

กรณีจะเห็นได้ว่าการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เข้าสู่การพิจารณาของศาลในคดีอาญาได้เหมือนกัน

สำหรับประเด็นที่สองที่ว่า ในเมื่อศาลยุติธรรมก็มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้อยู่แล้ว โดยผ่านทางคดีแพ่ง คดีอาญา คดีภาษีอากร หรือคดีแรงงาน ทำไมจึงต้องมาตั้งศาลปกครองขึ้นมาอีก ผมขอเรียนชี้แจงดังนี้

การที่กระทรวงยุติธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคำสั่งของรัฐบาลก็ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯขึ้นมา เช่นกันนั้นจะต้องมีสมมุติฐานว่าระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรมในปัจจุบันจะต้องมีข้อบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งแน่นอน หรือมีฉะนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพในจุดใดจุดหนึ่งอย่างแน่นอน ฉะนั้น คงจะไม่มี การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมา แม้กระทั่งกระทรวงยุติธรรมเองซึ่งคิดว่าศาลธรรมดาสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยมีประสิทธิภาพได้อยู่แล้ว ก็ยังเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยซึ่งแสดงว่ากระทรวงยุติธรรมจะต้องเห็นว่ามิชอบบกพร่องและข้อบกพร่องนั้นอยู่ที่กฎหมาย ผมไม่ทราบเรื่องภายในของผู้พิพากษาเพราะผมมิใช่ผู้พิพากษา และก็ไม่ได้ทำวิจัย เพราะเขาไม่ได้เปิดโอกาสให้ทำวิจัย แต่เท่าที่ผมมีประสบการณ์จากการที่ศึกษาวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา และก็เคยฝึกทนายความมาบ้างแม้ว่าจะยังไม่ทันได้ตัวทนาย ก็มึนต้องไปทำงานที่อื่นเสียก่อน ผมเห็นว่าข้อบกพร่องของการให้ศาลธรรมดาควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการด้วยกันคือ

ข้อบกพร่องประการที่ 1 คือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ขาดการศึกษาอบรมปรัชญาและทฤษฎีของกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่จะต้องใช้ในการพิพากษาคดีปกครองโดยตรง ทุกคนคงจะยอมรับว่าถ้าพิจารณาหลักสูตรของคณะนิติศาสตร์ในประเทศไทยในอดีตก็จะเห็นได้ว่าวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญสอนกันอย่างแกล้ง ๆ เดิมทีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคเผด็จการซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญที่แท้จริง นักศึกษาในมหาวิทยาลัยจึงไม่ยอมเข้าเรียน เมื่อไม่เข้าเรียน จึงไม่ใส่ใจที่จะอ่านตำราด้วยซ้ำไป

สำหรับวิชากฎหมายปกครองซึ่งมีการเรียนการสอนกันมาตั้งแต่สมัยธรรมศาสตร์บัณฑิตนั้น ถ้าท่านไปดูตำราของท่านอาจารย์ทวี ตเวทิกุล กิติ ของท่านอาจารย์ประยูร กาญจนกุล กิติ ก็จะได้เห็นว่าตำราที่ดีกว่าวิชากฎหมายปกครองที่สอนกันอยู่ในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ฯ เป็นผู้ทรงอำนาจในบ้านเมือง ในสมัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500-2517 ถ้าดูตำรากฎหมายปกครองในสมัยนั้น ซึ่งท่านนายกสภาทนายความก็ได้ริเริ่มทำเป็นหนังสือไว้เล่มหนึ่งเหมือนกัน ก็จะพบว่าแม้แต่การบริหารราชการระดับบริหารราชการแผ่นดินว่าแบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีเนื้อหาเพียงแค่นั้น อันเป็นส่วนเดียวของวิชากฎหมายปกครองซึ่งมีความสำคัญเหมือนกัน แต่หลักกฎหมายปกครองที่จะใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้นไม่มีปรากฏในตำราเลย

ในตอนที่ผมเองศึกษาระดับปริญญาตรีก็เรียนแต่ประมวลกฎหมาย 4 เล่มคือ แพ่ง อาญา วิแพ่ง วิอาญา โดยมีวิชาอื่นบ้าง เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมืองและคดีบุคคล และวิชาอื่นซึ่งเท่าที่ผมจำได้ ผมสอบอยู่ 5-6 สาขานี้เท่านั้น ส่วนการสอบเนติบัณฑิตและการสอบผู้พิพากษา วิชาที่สอบก็คือแพ่ง อาญา วิแพ่ง วิอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการฯ

หลายคนเมื่อได้เป็นผู้พิพากษาแล้ว ก็คิดว่าตนเป็นสัมพัญญ คือรู้ทุกเรื่องแล้ว ก็เลยไม่อ่านหนังสือเลย นั่งอัดเทปอยู่ที่บัลลังค์ก็พอแล้ว หนังสือที่อ่านคืออะไร คือ คำพิพากษาฎีกาที่สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการจัดทำและจัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา และอ่านอยู่แค่นั้น ปัจจุบันนักวิชาการของศาลทำอะไร ผู้พิพากษาหลาย ๆ ท่านที่สอนอยู่ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทำอะไร บางท่านย่อแม้กระทั่งตัวบท แทนที่จะเพิ่มคำอธิบายทางวิชาการเข้าไป กลับย่อลงไปอีก พัฒนาการทางกฎหมายมหาชนก็ไม่มี เพราะฉะนั้น การศึกษาอบรมเพิ่มขึ้นในวิชากฎหมายมหาชนจึงไม่มีเลย มีแต่ การศึกษากฎหมายแพ่ง อาญา วิแพ่ง วิอาญา

ผู้พิพากษาที่ไม่ได้มีพื้นฐานที่มั่นคงในทางกฎหมายมหาชน เมื่อให้ไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งจะต้องนำเอากฎหมาย ทฤษฎีและพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนมาเป็นแนวทางในการวินิจฉัย ก็จะมีแนวโน้มไปสองทาง ซึ่งไม่พึงปรารถนาด้วยกันทั้งคู่ อันนี้เป็นงานวิจัยซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศที่เคยผ่านมา

แนวโน้มที่หนึ่งก็คือผู้พิพากษาจะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของเอกชนมากเกินไป จนกระทั่งคำพิพากษาของท่านเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ขอยกตัวอย่างง่าย ๆ คือ ถ้าทนายความลองไปขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพิกถอนโฉนดที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่กล้าเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยจะรอจนครบ 4 ปี เพื่อรอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่เพิกถอน เพราะอะไร เพราะว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คำคืออยู่ ไม่กล้า บริการสาธารณะจึงหยุดชะงัก ซึ่งมีผลกระทบประโยชน์ส่วนรวม การมีผู้พิพากษาที่ขาดพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายปกครองก็พิพากษาคำนี้ถึงประโยชน์เอกชนมากเกินไป

แนวทางที่สองก็คือว่า เมื่อผู้พิพากษาไม่รู้จริง ฝ่ายปกครองรู้มากกว่า ก็เลยพิพากษาเข้าข้างฝ่ายปกครองมากกว่า เอกชนก็ไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร ทำให้ศาลปกครองกลายเป็นผู้พิทักษ์ฝ่ายปกครองไปเลย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเช่นกัน

หลายคนบอกว่าก็กฎหมายปกครองเรามีตั้งเยอะ พรบ.มีเป็นร้อย นอกจากมีพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง บัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้พิพากษาอ่านกฎหมายรู้เรื่องเพราะว่ารู้ภาษาไทยดี เพราะฉะนั้นจะมีอุปสรรคอะไรในการพิพากษาคดี เมื่อคู่ความเขาเสนอมาว่าฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับใด ก็ไปซื้อพระราชบัญญัติฉบับนั้นจาก "นิติเวช" มาเปิดอ่าน ก็พิพากษาคดีได้แล้ว

ผมอยากจะกราบเรียนว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองนั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะใช้และตีความพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมัน ถ้าหากว่าเราไม่มีหลักทฤษฎีของกฎหมายมหาชนอยู่เบื้องหลังและไม่เข้าใจหรือไม่อ่านกฎหมายดังกล่าวภายในกรอบของทฤษฎีกฎหมายมหาชน

ในประมวลกฎหมายแพ่งฯเรามีบรรพ 1 และบรรพ 2 ซึ่งเป็นบททั่วไปที่นำไปใช้กับทุกบรรพได้ ในประมวลกฎหมายอาญาเราก็มีกฎหมายอาญาภาคทั่วไป ซึ่งใช้กับการตีความกฎหมายอาญาภาคความผิดและกฎหมายอาญาที่อยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ แต่ในกฎหมายปกครองนั้น เรายังไม่มีภาคทั่วไปซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเหมือนกับกฎหมายอาญาภาคทั่วไปและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ในเมื่อยังไม่มีกฎหมายปกครองภาคทั่วไป ก็เป็นเรื่องที่ผู้พิพากษาจะพัฒนากฎหมายปกครองภาคทั่วไปกันขึ้นมา แต่จะพัฒนาได้อย่างไร ถ้าไม่มีความรู้ในนิติวิธีของกฎหมายมหาชน ไม่มีความรู้ในหลักการใช้และการตีความของกฎหมายมหาชน ตลอดจนหลักการพัฒนากฎหมายมหาชน นั้นเป็นข้อบกพร่องประการที่ 1 ของการให้ศาลธรรมดาพิพากษาคดีปกครองและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่เฉพาะศาลไทยเท่านั้น ศาลธรรมดาของทุกประเทศก็เป็นอย่างนั้น งานวิจัยของทุกประเทศออกมาเป็นอย่างนั้น ศาลปกครองจึงต้องเป็นศาลชำนาญพิเศษ ไม่ใช่แพทช์ประจำบ้าน แต่จะต้องเป็นแพทช์ที่รักษาตา รักษาโรคจุมูกได้ ต้องเป็นผู้พิพากษาผู้ชำนาญการพิเศษ มิใช่ผู้พิพากษาธรรมดา ซึ่งรู้เพียงกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา วิแพ่ง วิอาญา เท่านั้น ก็จะพิพากษาคดีปกครองได้

ข้อบกพร่องประการที่ 2 คือในบางกรณี ปัญหาว่าการกระทำทางปกครอง ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ค่อนข้างจะลำบาก กล่าวคือ เอกชนจะต้องขอমনเป็นจำเลยถูกฟ้องคดีอาญาเสียก่อน

ตาม ป.วิแพ่ง มาตรา 55 นั้น การที่เอกชนจะสามารถฟ้องขอให้ศาลแพ่งพิพากษาว่าอนุบัญญัติใดไม่ชอบด้วยกฎหมายได้นั้น จะต้องมีส่วนได้เสียเป็นพิเศษ มิฉะนั้น ศาลจะยกฟ้อง เอกชนเคยฟ้องว่าเทศบัญญัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยกฟ้องเพราะยังไม่ถือว่าถูกรกระทบสิทธิ ศาลจะถือว่าถูกรกระทบสิทธิก็ต่อเมื่อถูกรกระทบหรือเทศบัญญัตินั้นถูกนำมาใช้กับเอกชนคนนั้นแล้ว กล่าวคือ เอกชนจะต้องถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนเทศบัญญัติเมื่อเอกชนถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนแล้ว เอกชนจึงจะไปขึ้นศาลในฐานะจำเลยและจะต้องให้การต่อสู้ว่า กฎกระทรวงก็ดีหรือเทศบัญญัติก็ดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติแทบทั้งนั้น โดยทุกคนก็เคารพและปฏิบัติตาม พยายามเลี่ยงมิให้ตนเองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เพราะไม่อยากยุ่งเป็นคดี ไม่อยากเสี่ยงเพราะอนุบัญญัติที่เราคิดว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่พอขึ้นศาลแล้ว ศาลกลับยืนยันว่าชอบด้วยกฎหมาย เราก็ก๊แย้ จึงไม่มีใครที่จะสละตนเองยอมให้ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาเพียงเพื่อความสะใจว่ากฎกระทรวงฉบับนั้นจะถูกศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อบกพร่องประการที่ 3 คือ เมื่อเอกชนถูกฟ้องเป็นคดีอาญาข้อหาฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกาหรือเทศบัญญัติ เอกชนสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่ากฎหมายลำดับรองเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ถามว่าศาลมีอำนาจเพิกถอนอนุบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ตอบได้ว่าไม่มี ศาลมีอำนาจทำได้แต่เพียงว่าไม่นำกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติฉบับนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเพิกถอน ศาลทำได้แต่เพียงยกฟ้องโจทก์และปล่อยตัวจำเลยไป แต่กฎกระทรวงนั้นก็ยังมีอยู่ เทศบัญญัติที่ศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นก็ยังมีอยู่ ยังมีผลใช้บังคับต่อไป ฝ่ายปกครองอาจจะเอากฎหมายลำดับรองเหล่านั้นไปใช้บังคับ

กับเอกชนคนอื่นอีกก็ได้ และเอกชนคนที่ถูกฟ้องคดีเป็นคนที่สอง ก็จะต้องให้การต่อสู้คดีอีกอย่างนี้เรื่อยไป นี่คือข้อบกพร่องประการที่ 3 ที่ทำให้เสียเวลาโดยใช้เหตุอนุบัญญัติที่ศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วควรจะถูกเพิกถอนไปจากระบบกฎหมายของรัฐ

ข้อบกพร่องประการที่ 4 มาจากระบบ ป.วิแพ่ง ป.วิอาญา ของเราเอง วิ.แพ่งและวิ.อาญา มันยุ่งยากและสลับซับซ้อนเกินไป ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้เป็นวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง ปัจจุบันนี้คงจะทราบกันดีอยู่แล้วว่า กว่าคดีจะไปถึงศาลฎีกาเฉลี่ยแล้ว 3 ปีหรือ 5 ปี เพราะว่าโดยปกติศาลนัดความเดือนละหน บางทีโจทก์ขอเลื่อนบ้าง จำเลยขอเลื่อนบ้าง

วิธีพิจารณาความที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนนี้มันบั่นทอนกำลังใจของผู้คน แต่ในการฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เอกชนที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีฝ่ายปกครองนอกจากจะมีบทบาทในการปกป้องสิทธิของตนเองแล้ว เอกชนดังกล่าวยังกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วยโดยจัดการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นออกจากระบบกฎหมายไป เพราะฉะนั้น ถ้าวิธีพิจารณาความยุ่งยากสลับซับซ้อนและต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก มันบั่นทอนกำลังใจของผู้คนเมื่อมันบั่นทอนกำลังใจของผู้คนแล้ว ฝ่ายปกครองก็จะไม่ถูกฟ้อง เพราะฉะนั้น ก็ทำอะไรโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพราะว่ามั่นใจว่าจะไม่ถูกฟ้อง การกระทำทางปกครองทุกประเภทในปัจจุบันจึงมีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ว่าทำกันอยู่เยอะแยะไปหมด

เราคง่าช ๆ ว่าใบอนุญาตจัดสรรที่ดินมีเงื่อนไขเยอะแยะไปหมด ผู้รับอนุญาตจัดสรรจะต้องทำตรงนั้น ตรงนั้น จะต้องตีไฟฟ้าตรงนี้ เงื่อนไขประกอบใบอนุญาตนั้นไม่แน่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายเสมอไป ผู้จัดสรรที่ดินก็อยู่กันไป ซึ่งเกี่ยวฟ้องคดี เพราะกว่าที่ศาลจะออกมาพิพากษาว่าเงื่อนไขประกอบใบอนุญาตไม่ชอบ ก็ใช้เวลา 5 ปี และที่ผู้จัดสรรต้องไปกู้เงินมาจากธนาคารเพื่อจัดสรรที่ดินนั้นต้องเสียดอกเบี้ย 5 ปีเท่าไร ซึ่งก็ทำกันได้ เพราะฉะนั้นถ้ามีศาลปกครองจัดตั้งขึ้นมา มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสม ผมคิดว่าฝ่ายปกครองจะต้องเพิ่มความระมัดระวังในการใช้อำนาจของตัวเองเพิ่มขึ้น นี่คือที่มาที่ทำให้ต้องจัดตั้งศาลปกครอง

จากร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่าง ทั้งร่างของรัฐบาลและร่างของ
กระทรวงยุติธรรม ท่านจะเห็นได้ว่ามีจุดที่เหมือนกันอยู่จุดหนึ่งคือว่าต้องการศาล
ชำนานพิเศษซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญต่าง ๆ ในกฎหมาย
มหาชน และขณะเดียวกันก็มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจมาพอสมควร
สามารถจะรู้ได้ว่าในสถานการณ์ใดฝ่ายปกครองหลอกศาล และในสถานการณ์ใด
ฝ่ายปกครองทุจริต ทั้งสองร่างต่างมุ่งสร้างศาลปกครองชำนานพิเศษขึ้นมา แต่
สิ่งที่แตกต่างกันระหว่าง 2 ร่างนี้ คือ โครงสร้างของศาลปกครอง

ตามร่างของกระทรวงยุติธรรม สร้างศาลปกครองขึ้นมาใน "ระบบ
ศาลเดี่ยว"

ส่วนร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอให้จัดตั้งศาลปกครอง
ใน "ระบบศาลคู่"

ถามว่าระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ต่างกันอย่างไร

ตอบว่าต่างกันตรงที่ว่าระบบศาลเดี่ยวมีศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาล
ชำนานพิเศษ ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ชำนาญในกฎหมายมหาชนและการบริหารรัฐกิจ
ศาลปกครองชั้นต้นนี้จะแยกต่างหากจากศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน
คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจก็ต้องอุทธรณ์
ไปยังศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดโดยศาลฎีกาคอยควบคุมคำพิพากษาของศาลชั้นต้นทุกศาล
ศาลทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและ
ครอบครัว จะชำนาญพิเศษเฉพาะศาลชั้นต้นเท่านั้น แต่ในชั้นศาลสูงไม่ได้ชำนาญพิเศษ
เพียงพอ ประสบการณ์ของท่านที่ศาลภาษีอากรก็ดี ศาลแรงงานก็ดี ท่านคงเห็นแล้วว่า
คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ศาลภาษีนี บางทีพอขึ้นไปสู่ศาลสูง ศาลฎีกากลับใช้ Concept
ของกฎหมายจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งฯ มาตีความพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ
อะไรต่าง ๆ จนทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายกัน ในระบบศาลเดี่ยวนั้นไม่ว่าศาลชั้นต้นจะแยก
เป็นศาลชำนานพิเศษสักกี่ประเภทก็ตาม เช่น ต่อไปจะสร้างศาลทรัพย์สินทางปัญญา หรือ
ศาลเศรษฐกิจ トラบใดที่คำพิพากษาของศาลชั้นต้นเหล่านี้ยังถูกควบคุมโดยศาลฎีกาอยู่
ก็ยังเรียกว่าระบบศาลเดี่ยวอยู่นั่นเอง

ส่วนร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นผมเห็นว่า เป็นระบบศาลคู่ ซึ่งก็คือระบบศาลที่มีศาลปกครองชั้นต้นและมีศาลปกครองสูงสุด เสรีเจ็ดขาดไม่ต้องอุทธรณ์ ไปยังศาลฎีกาอีกต่อไป โดยมีที่มาของผู้พิพากษา ระบบการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การควบคุมวินัยผู้พิพากษา คนละระบบกับศาลยุติธรรม นั่นคือ มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแยกต่างหากจาก ก.ต.ปัจจุบัน ส่วนวิธีพิจารณา ความทางปกครองก็เป็นวิธีพิจารณาพิเศษ ไม่ใช่ วิ.แพ่ง วิ.อาญา โดยใช้วิธีพิจารณา ซึ่งมีหลายขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 คือการรับฟังข้อเท็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้อย่างไรแล้ว "ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน" นั้นต้องทำความเข้าใจและส่งสำนวนไปให้ "ผู้พิพากษาผู้ แกลงคดี" พิจารณาทำความเข้าใจว่าควรจะพิพากษาคดีนี้อย่างไร ด้วยเหตุผลอะไร

ขั้นตอนต่อมา เมื่อผู้พิพากษาผู้แกลงคดีทำความเข้าใจเสร็จเรียบร้อยแล้ว ศาลก็จะนัดพิจารณา โดยในวันนั้นโจทก์และจำเลยก็สามารถตั้งทนายความให้ไปแกลง สรุปข้อเท็จจริงว่าขอให้ศาลปกครองค้ำประกันถึงข้อเท็จจริงในสำนวนข้อใดเป็นพิเศษ จากนั้นผู้พิพากษาผู้แกลงคดีก็จะอ่านแนวคำวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของตน ต่อหน้าสาธารณชนว่าตนเองเห็นควรพิพากษาคดีนั้นอย่างไร เสร็จเรียบร้อยแล้วองค์คณะ ผู้พิพากษาก็จะทำการพิพากษาเป็นครั้งสุดท้าย โดยผู้พิพากษาผู้แกลงคดีไม่มีสิทธิมานั่ง เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยครั้งสุดท้าย

องค์คณะที่จะทำคำวินิจฉัยครั้งสุดท้าย เวลาจะพิพากษาจะต้องค้ำประกันถึง ความเห็นของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนคนที่ 1 และความเห็นของผู้พิพากษาผู้แกลงคดี คนที่ 2 ถ้าองค์คณะผู้พิพากษาจะพิพากษาแตกต่างไปจากความเห็นของผู้พิพากษาผู้แกลง คดี องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นกว่าผู้พิพากษาผู้แกลงคดี คำพิพากษา ขององค์คณะผู้พิพากษากับความเห็นของผู้พิพากษาผู้แกลงคดีจะได้รับการเผยแพร่ต่อ สาธารณชน สาธารณชนก็สามารถเปรียบเทียบเหตุผลของผู้พิพากษาผู้แกลงคดีกับเหตุผล ขององค์คณะผู้พิพากษาได้ว่าของใครดีกว่ากัน

นั่นคือระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผมคงไม่มีหน้าที่ที่จะไปตัดสินว่าระบบใดดีกว่ากัน

แต่สิ่งหนึ่งที่ผมอยากจะให้ข้อสังเกตเอาไว้ก็คือว่าศาลนั้นไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมใด ศาลยุติธรรมก็ไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม ศาลทหารก็ไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวงกลาโหม และศาลปกครองตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ประการใด สิ่งที่อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม คือหน่วยธุรการของศาล ซึ่งประเทศต่าง ๆ เขาถือว่าเป็นหน่วยสนับสนุนงานทางธุรการให้แก่ผู้พิพากษา ดังนั้น งานจำศาลจึงอยู่ในกระทรวงยุติธรรมหรืออยู่ในกระทรวงอื่นก็ได้สุดแล้วแต่ การที่หน่วยธุรการของศาลปกครองจะไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ในกรณีเดียวเท่านั้นคือศาลที่จะตั้งขึ้นมาไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ถ้าศาลตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเมื่อไร ก็ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจทันที แต่ถ้าหากศาลที่ตั้งขึ้นมีระบบการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องพิพากษาคดีตามคำสั่ง คำบัญชาของฝ่ายบริหาร หน่วยธุรการของศาลปกครองอยู่ที่ไหนไม่ได้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด

ผมอยากให้ท่านลองสังเกตในข้อต่อมาก็คือว่า ศาลปกครองในระบบศาลเดี่ยวตามร่างฯของกระทรวงยุติธรรมนั้นอาจให้หน่วยธุรการไปอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ แต่ถ้าคำพิพากษาของศาลปกครองยังต้องอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา มันก็ยังเป็นระบบศาลเดี่ยวอยู่ดี ในทางกลับกันระบบศาลคู่ตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้ว่าจะเอาหน่วยธุรการไปอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม มันก็ยังเป็นระบบศาลคู่อยู่ดี เพราะมีศาลสูงสุดของตัวเอง

ท่านลองพิจารณากันเองก็แล้วกันว่าระหว่างระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ระบบใดจะสามารถสร้างผู้พิพากษาผู้ชำนาญพิเศษในคดีปกครองให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์)

ขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ที่ได้กรุณาชี้แจงให้พวกเราทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องมีศาลปกครองโดยท่านได้ให้หลักเกณฑ์แก่พวกเรา 2 ประการเบื้องต้นคือ

ประการแรกคือ ทำไมต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง

ประการที่สองคือ ทำไมจึงต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อให้ควบคุมฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ จำเป็นไหมที่จะต้องแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

ในประเด็นแรกท่านได้อธิบายว่า ในระบบเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องใช้หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ เมื่อมีหลักดังกล่าวแล้ว ก็ต้องมีการตรวจสอบ ปัญหาที่มีอยู่ว่าการตรวจสอบในระบบกฎหมายตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญจนถึงกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีในปัจจุบันนี้มีพอแล้วหรือยัง ข้อสรุปก็คือว่า ยังมีไม่พอก็จะต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา โดยท่านได้ยกตัวอย่างของประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีทุกประเภท ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ส่วนกลุ่มประเทศที่ให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะก็เป็นกลุ่มประเทศในยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศเบลเยียม อิตาลี กรีซ และในประเทศอีกหลายประเทศในทวีปแอฟริกา

ท่านได้ให้ข้อสังเกตไว้อีกประการหนึ่งก็คือ ข้อบกพร่องของระบบศาลยุติธรรมซึ่งมีอยู่ 4 ประการ

ประการแรก ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้นได้รับความรู้ตั้งแต่เรียนจบโรงเรียนกฎหมายในลักษณะที่จำกัด มีความรู้ทางแพ่ง ทางอาญา ขาดการอบรมโดยเฉพาะทางด้านกฎหมายมหาชน หลักสูตรของเนติบัณฑิตกิติ์ หลักสูตรของการอบรมผู้พิพากษากิติ์ ยังไม่มีการสอนวิชากฎหมายปกครอง

ประการที่สอง ศาลยุติธรรมยังไม่เหมาะสม ศาลปกครองต้องเป็นศาลชำนาญพิเศษและต้องไม่ใช่ผู้พิพากษาธรรมดาซึ่งมีความรู้เฉพาะกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาเท่านั้น

ประการที่สาม กฎหมายอนุบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมทำได้แต่เพียงไม่บังคับใช้กับคดีนั้นเท่านั้น แต่ศาลยุติธรรมยังไม่มีอำนาจเพิกถอนหรือยกเลิกอนุบัญญัตินั้นได้

ประการสุดท้าย วิธีพิจารณาความในคดีแพ่งและคดีอาญาในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมเพราะสลับซับซ้อนเกินไป วิธีพิจารณาความของศาลปกครองควรจะรวดเร็วไม่ควรจะใช้เวลายืดเยื้อ

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ข้อแตกต่างระหว่างระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ สำหรับศาลชั้นอุทธรณ์ที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรมปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัว ในขั้นที่สุดแล้วคำพิพากษาของศาลดังกล่าวก็ยังถูกควบคุมโดยศาลฎีกายูดี แต่ถ้าเป็นไปตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วต้องมี ก.ต. ศาลปกครองมาดูแลรับผิดชอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายตุลาการศาลปกครอง

ประเด็นสุดท้าย คือ เรื่องของวิธีพิจารณาความในศาลปกครองซึ่งจะต้องมีการฟังข้อเท็จจริงโดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนและมีการเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาผู้แถลงคดี เสร็จแล้วผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะก็จะนำความเห็นนั้นมาตัดสิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นระบบวิธีพิจารณาที่มีแนวความคิดก้าวหน้า

ในลำดับถัดไปผมขอกราบเรียนเชิญท่านอาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล

อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล

ท่านผู้เข้าประชุมสัมมนาที่เคารพทุกท่าน ผมดีใจมากที่ได้มีโอกาสเข้ามาร่วมในการประชุมสัมมนาที่มีบทบาทสำคัญมากต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดระบบงานยุติธรรมของบ้านเราในอนาคตในวันนี้

ข้อที่กระผมสนใจมากเป็นกรณีที่สองคือ ได้ฟังการเสนอข้อมูลและความคิดเห็นของท่านอาจารย์ ดร. อภิชาติธรรมและท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ในเข้าวันนี้มีลักษณะที่ดี ผมอยากจะให้เรื่องอะไรในบ้านเมืองที่ค่อนข้างรุนแรง ค่อนข้างที่จะเป็นการเผชิญหน้ากัน ได้ปรับเปลี่ยนทิศทางไปเป็นแนวทางของการจับเข้าพูดคุยกัน เพื่อหาทางออกที่ดีกว่าให้ผู้

เกี่ยวข้องกับ แทนที่จะถูกแบ่งเป็น 2 ฝ่ายด้วยความรู้สึก ก็จะกลับมาช่วยกันคิดว่าสภาพที่เป็นจริงของความขัดแย้งเวลานั้นมันอยู่ตรงไหนแล้ว ในระหว่างความขัดแย้งที่ปะทะกันอยู่นั้น ทางออกของสังคมที่ดีกว่าเป็นอย่างไร ผมมั่นใจว่าถ้าเราตั้งพื้นฐานของการคิดของเรื่องร้อน ๆ แบบนี้เอาไว้ในขั้นแล้ว ผลที่ได้จะเป็นไปในทิศทางที่คุ้มค้ำกับการที่เราเสียเวลามานพุดคุยกัน

ผมเองโดยความเคารพกับความเห็นของท่านอาจารย์ ดร. อักษราทรฯ กับท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ซึ่งผมเห็นว่าความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ที่ท่านได้ให้มานั้น 90% น่าจะเป็นเรื่องที่ยอมรับได้และก็เป็นเรื่องที่ทางพวกเราก็คิดกันอยู่และเห็นด้วยกัน อย่างยิ่งว่าเราจำเป็นต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง ในกรอบของนักกฎหมายไทยทั้งระบบให้กว้างลึกซึ่งมากกว่าที่เป็นไปในอดีต ผมเองไม่เคยอวดอ้างตนเองว่ามีความรู้ลึกซึ้งในเรื่องของกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน แต่ผมก็ขอกราบเรียนยืนยันว่าผมตระหนักในความสำคัญของกฎหมายสาขานี้ เห็นความสำคัญถึงขนาดที่ว่าผมอยากจะทำให้มีการจัดระบบการเรียนการสอนกฎหมายปกครอง กฎหมายมหาชนในสายที่ยังอ่อนอยู่ในหลายมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งต่างก็มุ่งเป้าที่จะทำให้นักศึกษามีหรือคณะนิติศาสตร์ของตัวเองเป็นที่ยอมรับของลูกค้าประชาชนนักศึกษา โดยวิธีมุ่งเป้าไปที่การรับรองของเนติบัณฑิตยสภาและสภาทนายความ

วิธีที่จะขอให้ทางมหาวิทยาลัยเอกชนเหล่านั้นให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครองมากขึ้น ผมเคยพยายามทำหลายครั้ง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จนั้น เราก็มาคิดกันว่าถ้าเรามีเป้าอยู่ที่เนติบัณฑิตยสภาที่สภาทนายความ ถ้าเราปรับหลักสูตรของเนติบัณฑิตและสภาทนายความได้แล้ว ผมมั่นใจว่ามหาวิทยาลัยใหม่ ๆ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชน จะต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนเพื่อให้ได้มาตรฐานของเนติบัณฑิตยสภาและสภาทนายความเมื่อทำที่นี้แล้ว ผมก็ยังคิดว่าระบบการสอบผู้พิพากษาก็จะต้องให้ความสำคัญกับระบบการเรียนการสอนให้กฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองมากขึ้นด้วย ผมจึงได้ลองพยายามทำมาที่สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการที่ผมรับผิดชอบอยู่ 4-5 ปีที่แล้วมา เราจัดทำหลักสูตรอบรมกฎหมายปกครองโดยได้เรียนเชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ มาอบรมมาสอน

ผู้พิพากษา แต่ผมก็พบว่าผู้พิพากษาที่มาเข้ารับการอบรมดังกล่าวไม่ได้รับความรู้ไปอย่างเต็มที่ เพราะว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่ที่มาเข้ารับการอบรมไม่มีอะไรมาบีบบังคับให้ท่านต้องเรียนรู้อย่างจริงจัง มากก็เหมือนกับมาพักผ่อนบ้าง เรียนรู้เป็นผลพลอยได้บ้าง แล้วก็เรียนรู้ไปแล้ว ก็ไม่ค่อยมีอะไรที่เข้าไปอยู่ในแก่นในความคิดของท่านได้อย่างจริงจังมากนัก

เมื่อเป็นเช่นนี้ผมจึงคิดใหม่ว่า เราคงจะต้องมาแก้ไขที่เงื่อนไขของการสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา ถ้าเราวางเงื่อนไขตรงนั้นได้ คนที่จะเข้ามาได้ จะต้องรู้ว่านี่เป็นเรื่องจริง และจะต้องเตรียมตัวดีศึกษากันอย่างจริงจัง เมื่อเขาศึกษาอย่างจริงจัง ผ่านด่านตรงนั้นมาแล้ว องค์กรความรู้นั้นก็ติดตัวเขามากกว่าที่เราจะมาอบรมตอนหลัง การอบรมตอนหลังจะเป็นการเสริมความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อปูทางให้เขาได้เติบโตในสายของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ผมได้เตรียมการที่จะเสนอโครงการนี้เมื่อ 2 ปีที่แล้วทันทีที่ผมเข้ามาทำหน้าที่เลขาธิการ ก.ต. แต่ว่ายังไม่สามารถทำได้สำเร็จ เพราะจะต้องอาศัยการเตรียมการค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหญ่ แต่ว่าในสถานการณ์ขณะนี้ผมคิดว่าทางฝ่ายตุลาการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารถึงจุดอ่อนจุดด้อยในเรื่องขององค์ความรู้ของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองนี้ค่อนข้างชัดเจนแล้ว โดยอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์ในเรื่องการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องศาลปกครองนี้ขึ้นก็ได้

ผมอยากจะเขียนว่าขั้นตอนที่เตรียมไว้ก็คือ ในการสอบผู้ช่วยผู้พิพากษาใน "สนามเล็ก" ควรจะต้องมีการทดสอบในทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเป็นเงื่อนไขด้วย ถ้ามว่าทำไมจึงไม่เสนอไปในการสอบ "สนามใหญ่" ซึ่งเป็นเส้นทางสายใหญ่ของตุลาการบ้านเรา ต้องขอเรียนว่าผมเกรงว่าจะได้รับการคัดค้านจากกระแสความคิดอนุรักษนิยมซึ่งมีอยู่ในทุกส่วนของสังคม ถ้าเราจะเปลี่ยนแปลงพัฒนาสังคม เราจะต้องทำอะไรโดยเอาอย่างใจเราทันทีไม่ได้ ต้องมีความพร้อมและต้องมีศัลยแพทย์ในการเปลี่ยนแปลงที่แนบชิด ผมคิดว่า การเปลี่ยนโดยเริ่มต้นที่การสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา "สนามเล็ก" เสียก่อนนั้นพอทำได้ ถ้าเราทำได้สำเร็จโดยได้พิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงนี้และแสดงให้เห็นว่าไม่มีความเสียหายแล้ว ขึ้นต่อไปคงจะ

ทำเข้าไปในระบบตุลาการได้ ในวิธีนั้นก็ เป็นวิธีหนึ่ง ผมขอเรียนให้ทราบว่าผมก็มอง เหมือนกับที่ท่านอาจารย์วรพจน์ฯมอง เพียงแต่ว่าวิธีการที่เราจะแก้ไขปรับปรุงปมด้อย ให้ดีขึ้นจะทำโดยวิธีการอย่างใดนั้นยังต่างกันอยู่

ที่นี้ขอเรามองอย่างนั้นก็มาถึงจุดที่ว่าในส่วนของระบบศาลนี้ ระบบศาลเรา จะยังคงยึดอยู่ในระบบศาลของประเทศในกลุ่ม Common Law หรือที่เรียกว่า "ระบบ ศาลเดี่ยว" ที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้อยู่ในกรอบ ของกฎหมายและความถูกต้องชอบธรรมได้หรือไม่ การเปลี่ยนแปลงคงมีเพียงอย่างเดียว คือการจัดให้มีศาลปกครอง เป็นศาลชำนาญการพิเศษขึ้นมาในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งก็ ตรงกับที่ท่านอาจารย์ ดร.วรพจน์ฯได้ยกขึ้นมาให้เห็นว่าทั้งกระทรวงยุติธรรมเอง ทั้ง ผู้พิพากษาเอง ก็ยอมรับว่าเราจำเป็นต้องมีศาลชำนาญการพิเศษขึ้นมาเพื่อช่วยให้ กระบวนการในการพัฒนาหรือรวมสาระความเข้มข้นขององค์ความรู้ในกฎหมายปกครอง เข้าไปอยู่ในศาลชำนาญการพิเศษนั้นลึกกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาที่เกี่ยวกันอยู่มาก ๆ ก็คือ ศาลชำนาญการพิเศษหรือศาลปกครองที่ตั้งขึ้นนี้ ควรจะอยู่ใน "ระบบศาลเดี่ยว" หรือ "ระบบศาลคู่" อย่างที่ท่านอาจารย์ ดร.วรพจน์ฯ ได้นำเสนอต่อที่ประชุมไปแล้วอย่างชัดเจนถูกต้อง

ผมได้มีโอกาสเข้าไปอยู่ในส่วนกระบวนการคิดในเรื่องนี้ของฝ่ายตุลาการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวทางดังนี้

(1) แนวทางที่หนึ่ง เป็นความเห็นของตุลาการ "กลุ่มหนุ่ม" ซึ่งเห็นว่า ควรจะต้องจัดระบบศาลปกครองอย่าง "ระบบศาลคู่" แบบระบบของประเทศเยอรมัน คือ รวมฝ่ายตุลาการของศาลปกครองอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถ้าจะพูดให้เห็นเป็น รูปธรรมให้เข้าใจแนวความคิดของกลุ่มนี้ได้ง่ายก็คือ จัดระบบศาลชำนาญการพิเศษเป็น "ระบบศาลคู่" แล้วรายละเอียดจัดยังไง ก็เอาแนวแนวคิดและโครงสร้างตามร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งระบบเลย เอามาจัดตั้งขึ้นแต่ให้ยังคงอยู่ในสังกัด กระทรวงยุติธรรม ซึ่งก็จะเป็นรูปแบบคล้าย ๆ กับของประเทศเยอรมัน ไม่เหมือนกับ ของประเทศฝรั่งเศส ที่แยกสังกัดของฝ่ายตุลาการอย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีความคิดเห็นเหมือนของฝรั่งเศส สำหรับเหตุผลนั้นผมจะเขียนท่านอีกทีหนึ่งว่าทำไมในกลุ่มของตุลาการกลุ่มนี้ยังคงอยากจะให้ระบบศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นในระบบศาลคู่นี้ยังคงอยู่ในกรอบใหญ่หรือศูนย์รวมเดียวกันในการจัดระบบตุลาการของไทย ไม่ควรแยกกระจายออกเป็นหลายส่วนหลายฝ่ายอย่างนั้น

(2) แนวทางที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตุลาการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งค่อนข้างจะยึดมั่นและอยากเห็นระบบงานศาลของประเทศนี้มีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน ไม่เผชิญหน้ากัน ไม่เกิดสภาวะศาลวิวาทกันเอง ถ้าแยกศาลออกจากกัน โดยกระจายออกไปอยู่ในหลาย ๆ ส่วน ท่านก็บอกว่าจะสร้างศาลชำนาญพิเศษอย่างไรก็ได้ แต่ขอให้คงระบบศาลเดี่ยวคือต้องอุทธรณ์ไปที่ศาลฎีกาเหมือนคดีแรงงานและคดีภาษี ท่านบอกว่าทำไมคดีแรงงาน คดีภาษีรวมทั้งคดีที่ขึ้นศาลทรัพย์สินทางปัญญา ถึงมารวมกันที่ศาลฎีกาได้ ทำไมไม่กระจายไปอยู่ตามกระทรวงแรงงานบ้าง กระทรวงการคลังบ้าง เหตุที่ต้องรวมกันไว้ ท่านก็บอกว่าระบบงานตุลาการของประเทศจะได้พอมืออยู่ พอทำอยู่ ซึ่งก็เป็นแนวคิดที่อาจจะเรียกได้ว่าแนวคิดส่วนข้างใน

แนวคิดของทั้ง 2 ฝ่ายนี้ได้โต้แย้งกันนานพอสมควรแล้ว ผมก็เลยประนีประนอมให้เอาเป็นว่าให้พบกันครึ่งทาง คือยังให้ไปสู่ระบบศาลฎีกาได้ แต่ว่าไม่ใช่ศาลฎีกาอย่างคดีภาษีหรือคดีแรงงาน แต่เป็นศาลฎีกาแผนกคดีปกครองซึ่งมีเขตอำนาจแยกต่างหากจากศาลฎีกา ซึ่งเหมือนกับแผนกอิสระอยู่ในศาลฎีกา ผู้พิพากษาจะต้องขึ้นมาจากผู้พิพากษาศาลปกครองขึ้นต้นขึ้นไป ผู้พิพากษาอื่นเข้ามาได้ ถ้ามีคุณสมบัติเพียงพอ แต่เมื่อเข้ามาแล้วจะโอนกลับไปกลับมาไม่ได้ ถ้าจะออก ก็ออกไปเลย ถ้าเข้าก็เข้าเลย ไม่ให้กลับไปกลับมาเหมือนอย่างในศาลแรงงานและศาลภาษี ซึ่งท่านอาจารย์วรพงษ์ฯ ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าระบบที่โอนกลับไปกลับมาของผู้พิพากษา 2 ศาลระหว่างผู้พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญากับผู้พิพากษาคดีชำนาญการพิเศษนี้ทำให้ลดความเป็นไปได้ในการพัฒนาความชำนาญพิเศษได้ ซึ่งระบบนี้ก็ค่อนข้างจะเป็นระบบศาลคู่อยู่ แต่เป็นระบบศาลคู่ที่ยังมีการรวมตัวกันอยู่ภายในระบบศาลยุติธรรม

แต่สิ่งที่ยังคงทำให้เป็นระบบศาลคู่จริง ๆ ไม่ได้ก็คือระบบ ก.ต. ฝ่าย
 ผู้พิพากษากลุ่มหนึ่งก็บอกว่าขอให้ ก.ต. แยกโครงสร้างทำนองเดียวกับตามร่างฯ
 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่ท่านก็มองว่ายิ่งแยก ก.ต.
 ก็จะเป็นการทำลายเอกภาพของระบบตุลาการหรือระบบงานของศาลไทยหรือของ
 ประเทศ กลุ่มหนึ่งเราก็บอกว่าถ้าจะให้มาชั้นที่ ก.ต. และการยึดโยงอำนาจลงไป
 ที่ประชาชนอย่างที่ท่านอาจารย์ ดร. อักษราทรฯ เสนอไว้ก็ควรจะเป็นและพวกเราก็
 เป็นกลุ่มหนึ่งเราก็เห็นว่ามันน่าจะจะเป็นไปได้ น่าจะเป็นทางที่ดีขึ้นสำหรับระบบตุลาการ
 ฝ่ายตุลาการเองก็น่าจะอยู่ในฐานะที่ดีขึ้น ถ้าสามารถยึดโยงฐานอำนาจลงไปที่ประชาชน
 ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ เจ้าของประเทศและเจ้าของกิจการทั้งหมดในสังคมนี้ได้ แต่ว่า
 ความเห็นนั้นก็ไม้อาจทำให้ประสบผลสำเร็จในระยะนี้ได้เพราะว่าแนวคิดของผู้พิพากษา
 ชั้นผู้ใหญ่ท่านบอกว่า ถ้าต้องการจะปรับระบบโครงสร้างของอำนาจจริง ๆ คือที่ ก.ต.
 ของฝ่ายตุลาการแล้ว ท่านก็ขอให้ปรับทั้งระบบคือ หมายความว่าแยกระบบศาลออกมา
 เป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรมเสียเลย

ผมต้องกราบเรียนท่านอาจารย์วรพจน์ฯว่าเรายังมองข้อเท็จจริงต่างกัน
 ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯยังมองว่าศาลไทยไม่ได้สังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ผมต้อง
 กราบเรียนตรง ๆ ว่าสถานะเวลานี้ศาลไทยยังสังกัดกระทรวงยุติธรรมอยู่ ซึ่งเป็น
 เรื่องที่น่าเสียดใจแต่เป็นความจริง ความฝันของเราก็คือเราอยากจะทำให้ศาลไทย
 เป็นศาลอย่างที่ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯต้องการ ให้เป็นศาลที่มีอิสระจากฝ่ายบริหาร
 ให้ค่อนข้างสิ้นเชิง รวมทั้งอำนาจในการจัดงบประมาณ อำนาจในการจัดบุคลากร ในฝ่าย
 ส่งเสริมงานตุลาการ ฝ่ายธุรการ ในการที่จะมีหลักประกันในเรื่องค่าทดแทน ค่าตอบแทน
 บุคลากร ซึ่งให้เหมือนระบบศาลของประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลี ฮองกง
 สิงคโปร์ อเมริกาและอังกฤษนั่นเอง แล้วเราก็ให้กระทรวงยุติธรรมไปทำหน้าที่เป็น
 กระทรวงกระบวนการยุติธรรมเหมือนที่ท่านอาจารย์ ดร. อักษราทรฯ เสนอ เราอยาก
 ให้เป็นอย่างนั้น แต่ว่าเป็นอย่างนั้นไม่ได้ ไม่ใช่เพราะทางศาลไม่อยากจะ เป็น แต่
 เป็นเพราะว่าเราถูกจับ ผมก็ไม่รู้ว่าใครที่จะจับ ผมก็วิเคราะห์วิจัยไม่ออก แต่จะมี
 กระบวนการที่จุดหรือถอดระบบศาลไทยไว้ให้สังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผมอ่าน

พระบรมมณูศาลยุติธรรมแล้วบัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม" ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องพัฒนา แล้วท่านก็บอกว่าถ้าจะพัฒนาอย่างนั้นนั้น รัฐบาลต้องยอมให้เราพัฒนาในกรอบใหญ่ เอากรอบใหญ่ของศาลยุติธรรมออกไปเลย แล้วก็ตั้ง ก.ต.ให้มีเครือข่ายยึดโยงไปที่ฐานอำนาจของประชาชน ก็ทำทั้งระบบศาลยุติธรรมและระบบศาลปกครอง ไม่ใช่ว่าทำระบบ ก.ต. ของศาลปกครองให้ยึดโยงไปที่ฐานอำนาจของประชาชนได้แล้ว แต่ระบบ ก.ต. ของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็น Mainstream ของระบบงานยุติธรรมของประเทศยังอยู่ในสภาพที่ด้อย ก็จะทำให้เกิดศาล 2 ระบบ ซึ่งเห็นความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกัน อันนี้ก็ เป็นแนวความคิดภายในของผู้พิพากษา ผมก็เรียนให้ท่านทราบว่าเราคิดกันอย่างไร เพราะว่าสภาพนายความก็จะมึบหนาท มีน้ำหนักมาก สถาบันหนึ่งในการที่จะชี้ขาดถึงอนาคตในเรื่องนี้ของประเทศ ผมเองไม่คิดว่าผลจะเป็นอย่างไร ไม่ว่าจะเลย เพียงแต่ว่าขออย่างเดี๋ยขอให้ช่วยกันคิดให้รอบคอบ วิเคราะห์ให้ครบทุกเรื่อง ทุกฝ่าย ทุกประเด็น ทุกแง่ ทุกมุม ทั้งในทางหลักวิชา ทั้งในทางศักยภาพความเป็นจริงทั้งในแง่จิตวิทยา ทั้งผลกระทบในระยะสั้น ระยะยาว ถ้าทุกท่านทุกฝ่ายได้คิดรอบคอบแล้วเห็นสมควรเป็นอย่างไร ผมขอกราบเรียนเลยว่าในส่วนตัวนี้ ผมไม่มีอะไรที่จะโต้แย้งคัดง้าง มีความยึดมั่นอะไรที่จะไปโต้เถียงกับมติมหาชนเลย เพราะความเห็นที่แตกต่างกันในฝ่ายตุลาการดังกล่าวข้างต้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ของกระทรวงยุติธรรมที่เสนอก่อออกมาสู่สายตามหาชนมีลักษณะค่อนข้างไปในทางเป็นรูปของศาลเดี่ยวอยู่ แต่ก็ เป็นศาลเดี่ยวที่เป็นศาลชำนาญพิเศษซึ่งดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในระบบศาลภาษีและศาลแรงงาน ซึ่งอันนั้นเรากำลังคิดที่จะปรับปรุงจุดอ่อนอย่างที่ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ วิจารณ์อยู่ ผมเห็นว่าแผนการในการปรับปรุงนั้นมีเป็นรูปธรรมอยู่แล้ว เพียงแต่รอระยะเวลาในการปฏิบัติในส่วนที่ผมรับผิดชอบอยู่เท่านั้น

เมื่อเป็นอย่างนี้ถามว่ากระทรวงยุติธรรมหรือความคิดของฝ่ายตุลาการนี้มีปัญหาอะไร ถ้าไม่ถึงยอมให้ระบบศาลปกครองเป็นแบบระบบของฝรั่งเศสอย่างที่ท่านอาจารย์ ดร. อักษราทฯ และ ดร. วรพจน์ฯ เสนอไม่ได้หรือเป็นเพราะอะไร ผมก็มานั่งวิเคราะห์ ภาพที่ผมได้รับจากการฟังความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการ คือภาพที่ว่า

ยอมไม่ได้และเป็นเรื่องของความรู้สึกนำหน้าอยู่มาก โดยเฉพาะผู้พิพากษาในต่างจังหวัด ส่วนใหญ่จะมีความรู้สึกที่ศาลยุติธรรมหรือระบบตุลาการของไทยที่กำลังจะถูกรัฐบาลตั้งอำนาจตุลาการในส่วนที่ทำงานทำหน้าที่ของท่านอยู่ออกไปให้กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้เกิดกระบวนการจัดตั้งในรูปแบบเดียวกันกับเมื่อมีวิกฤตการณ์ตุลาการ ผมก็ต้องเขียนท่านว่าอย่างนี้ผมเองก็ไม่สบายใจ ผมเองก็ไม่ปรารถนาเลยที่จะให้มีวิกฤตการณ์ตุลาการหรือวิกฤตการณ์ในสถาบันไหนเกิดขึ้น เพราะว่าแต่ละครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้น มันสูญเสีย มันเสียหายใหญ่หลวงและก็ลึกลับต่อการที่จะเยียวยาแก้ไข ผมคิดว่าเรื่องนี้จึงจำเป็นที่รัฐบาลรวมทั้งท่านที่เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในบ้านเมืองจะต้องให้ความนิถุณิถันนิเคราะห์ ขออย่าได้ด่วนตัดสินใจลงไปทันทีว่า "เพราะเรื่องมันเป็นอย่างนี้ จึงเอาอย่างนี้ จึงเอาอย่างนั้น" เพราะว่าเรื่องมันลึกซึ้ง ละเอียด และก็ซับซ้อนกว่านั้น แต่ว่าผมจะสกัดเอาเหตุผลที่อยู่เบื้องลึกของความรู้สึกในทางอารมณ์ ในกระบวนการต่อต้านเรื่องศาลปกครองของรัฐบาลออกมาให้เป็นเหตุผล ซึ่งผมเลือกมาแล้วเหตุผลก็จะมีอยู่ 3-4 ข้อ ท่านลองวิเคราะห์ดูว่าพอที่จะมีน้ำหนักให้เราคิดหาทางออกอะไรที่ดีกว่าในเรื่องนี้ได้บ้างหรือไม่

เหตุผลข้อแรก นั้น ผมได้กราบเขียนไปแล้วในเรื่องของเอกภาพในระบบตุลาการ ระบบกฎหมาย คำพิพากษาต่าง ๆ ของบ้านเรา แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับระบบของฝรั่งเศสหรือของยุโรป เป็นแนวคิดของระบบ Common Law แนวคิดในอังกฤษ อเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งไม่มีการจัดตั้งศาลแยกกระจายกันออกไปเพื่อให้คำพิพากษาของศาลทั้งหมดสามารถที่จะอยู่ในการคิดยึดโยงกันได้ แล้วก็มี Jurisprudence ที่ค่อนข้างจะมีเอกภาพกัน แต่ว่าไม่ได้ถึงกับขนาดว่าไม่มีการยอมรับการแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน จะผิดหรือจะถูกเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าเป็นความเห็นอีกด้านหนึ่งที่ตรงข้ามกันอยู่

ในเรื่องความเป็นเอกภาพของศาลนี้ เรามีประวัติศาสตร์ที่อ้างอิงกันว่า เดิมทีศาลไทยกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ความเป็นเอกภาพไม่มี แล้วทำให้เกิดภาวะไม่พึงประสงค์หลายอย่างหลายประการ ก็มีการปฏิรูปศาลไทยให้เอาศาลนี้มารวมไว้ ณ ที่แห่งเดียวกัน จัดระบบเดียวกันเสีย เหตุผลที่จะได้อะไรต่าง ๆ ซึ่งท่านคงทราบดี และขอมยกเว้นให้เฉพาะระบบศาลทหาร เพราะว่าถ้อยว่าระบบศาลทหารนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะไปกระทบกับอำนาจใหญ่ของบ้านเมือง เรายังไม่พร้อมที่จะจัดระบบศาลทหารให้อยู่ในมาตรฐานสากลได้ ก็ต้องขอยอมปล่อยให้มีข้อยกเว้น สิ่งเหล่านั้นผมก็ยอมรับว่าเป็นเอกลักษณ์ลักษณะเฉพาะของไทย

พอรวมศาลเข้ามาไว้ด้วยกันแล้ว มาถึงตอนนี้จะแยกกระจ่ายออกไป ผู้พิพากษา ก็บอกว่า "มันจะไม่ถอยหลังเข้าคลองหรือ" ถึงแม้ว่าเหตุผลในอดีตไม่เหมือนกับเหตุผลในปัจจุบันก็ตาม แต่ว่าความเข้าใจหรือการมองการกระจายศาลแยกศาลออกไปหลาย ๆ แห่งโดยใช้ระบบศาลคู่ ก็ได้รับการทักท้วงว่า โดยเหตุผลแล้วจะจัดกับประเทศไทยลำบาก เพราะว่าเรามีระบบศาลคู่อยู่แล้ว คือระบบศาลยุติธรรมกับระบบศาลทหาร อันเป็นระบบศาลคู่อยู่ 1 คู่แล้ว ขณะนี้เรากำลังจะจัดระบบศาลปกครองขึ้นมาอีกศาลหนึ่ง แยกไปไว้ในหน่วยธุรการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็จะเป็นระบบศาลอีกศาลหนึ่ง ซึ่งจะต้องสร้างเครือข่ายของตัวเอง สร้างระบบศาลตามแนวของฝรั่งเศส ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ต่อไปคดีภาษีอากร คดีแรงงาน คดีทรัพย์สินทางปัญญา หรือคดีเยาวชนและครอบครัวต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องถูกชะตากรรมเดียวกันกับแนวคิดของทางฝรั่งเศส ผมขอยกยไม่ใช่ว่าจะไปดูแคลนแนวคิดของทางฝรั่งเศส เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดนี้มันจะดึงกระจ่ายศาลไปทั้งหมดอย่างนั้นหรือ แล้วเราจะมีเอกภาพของระบบงานศาลของประเทศได้อย่างไร นั่นเป็นเหตุผลข้อที่หนึ่ง

เหตุผลข้อที่สอง อธิบายได้ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า หน้าหนักของฝ่ายตุลาการบ้านเราขณะนี้เบาขึ้นอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับพลังอันมหาศาลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการไทยแทบจะต้องเรียกว่ามีอำนาจมีน้ำหนักที่จะตัดค่านักท้วงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้น้อยมากเมื่อเทียบกับหลาย ๆ ประเทศ

บทบาทอันหนึ่งของฝ่ายตุลาการมีความสำคัญสำหรับบ้านเมือง สำคัญสำหรับประชาชน เมื่อฝ่ายตุลาการของเราถูกแยกออกไปหลาย ๆ ที่ ผู้นำนักของฝ่ายตุลาการที่จะคอยทักท้วง ท้วงติงรัฐบาลก็ดี ฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี จะสลายลง ไม่มีมั่นคง ไม่มีผู้นำนักเพียงพอ ถ้าจะมองให้ดี ก็อาจจะมองได้ว่ากระบวนการนี้เป็นกระบวนการแยกกระจ่ายศาล แยกศาลออกไปแล้ว จะได้จัดระบบตุลาการได้ง่าย คือเหตุผลตรงนี้หลายท่านเห็นว่าไม่น่าจะเป็นความจงใจของรัฐบาล ผมเองก็เชื่ออย่างนั้น เชื่อว่ารัฐบาลท่านไม่จงใจ แต่ว่าท่านผู้หลักผู้ใหญ่หลายท่าน ท่านก็ท้วงบอกว่า ให้คณะ จะจงใจหรือไม่จงใจก็แล้วแต่ แต่ผลที่ตามมาจะเป็นอย่างนั้น แล้วถ้ารัฐบาลยังคงดีเหมือนรัฐบาลปัจจุบันนี้ก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าเมื่อไหร่เราได้รัฐบาลที่ไม่ดีเข้ามา โอกาสที่ฝ่ายตุลาการจะรวมกันเป็นหน้าหนึ่งใจเดียวให้มีผู้นำนักทักท้วงคัดค้านรัฐบาลในเรื่องบางอย่างบางประการจะน้อยลงมากจนเกือบจะทำอะไรไม่ได้ จะจริงหรือไม่ก็ตาม แต่นี่คือเหตุผลประการที่สองของทางฝ่ายตุลาการที่ยังไม่เต็มใจกับระบบศาลปกครองในรูปแบบของฝรั่งเศส

เหตุผลประการที่สาม ก็คือเรื่องของการจัดโครงสร้างพื้นฐานให้กับระบบศาลคู่หรือระบบศาลปกครองใหม่ในรูปแบบของฝรั่งเศสขึ้นมา ซึ่งต้องให้ทรัพยากรพอสมควร เราได้ข้อมูลมาว่าในศาลปกครองของฝรั่งเศสต้องใช้ผู้พิพากษามากหลายพันคน เฉพาะผู้พิพากษาไม่ต้องไปดูที่อื่น ไม่ต้องไปดูที่บุคลากรอย่างอื่น ซึ่งปกติเราถือว่าการทำงานของศาล ผู้พิพากษา 1 คน ควรจะมีเจ้าหน้าที่ธุรการสัก 4-5 คนอย่างน้อย สนับสนุนถึงจะพอที่จะเคลื่อนไหวได้สะดวก คิดดูถ้าสมมุติว่า มีผู้พิพากษาศาลปกครองสัก 5,000 คน เราต้องใช้บุคลากรทางธุรการเท่าไร 25,000 คน ในขณะที่เราตั้งศาลยุติธรรมของประเทศเรามาร้อยปีแล้ว เราเพิ่งมีผู้พิพากษาได้เพียง 1,500 คน และมีเจ้าหน้าที่ธุรการเพียง 5,000 - 6,000 คนเท่านั้นเอง เราจะต้องสร้างระบบใหม่อย่างนี้ให้แผ่กระจายออกไปทั่วทั้งประเทศหรือ แล้วอาคารที่ทำการ ทั้งบุคลากรในที่ห่างไกลความเจริญต่าง ๆ ที่เราบอกว่าจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เราจะสามารถจัดหาได้อย่างไรให้พอเหมาะสมพอควรกับสถานะทางงบประมาณและบุคลากรของประเทศในขณะนี้

เหตุผลดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลที่ผมได้สกัดออกมาจากกระบวนการต่อสู้ในเรื่องศาลปกครองที่ทางฝ่ายตุลาการกำลังดำเนินการอยู่

เหตุผลข้อที่สี่ เป็นเหตุผลส่วนตัวของกระผมคือหวังว่าถ้ามีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในบ้านเรา ขณะภาพจะมองออกไปว่าเป็นการที่รัฐใช้อำนาจบังคับเวนคืนอำนาจตุลาการส่วนนี้ให้กลับไปอยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ถ้าตั้งได้สำเร็จ ก็จะเป็นศาลคู่ที่เป็นอริกัน แล้วถ้าเป็นอย่างนั้นจริง ถ้าความหวังกังวลนี้มันเกิดขึ้นจริง เมื่อศาลปกครองที่มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการตัดสินคดีออกไปแล้ว คู่ความในคดีนั้นก็มาฟ้องเป็นคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แล้วศาลอาญาตัดสินตรงกันข้าม ผลจะเป็นอย่างไร

สมมุติเอาเรื่องของท่านปลัดคนซซช กับท่านรัฐมนตรีอุทัย นิมนต์ใจชน สมมุติว่าท่านปลัดคนซซชฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ปกครองการท่าน หรือขอให้พิพากษาให้รัฐมนตรีสั่งให้ท่านกลับเข้ารับราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีนหรือ ก.พ. ถ้าศาลปกครองวินิจฉัยถึงที่สุดว่าท่านรัฐมนตรีทำถูกต้องแล้วหมดทุกอย่างจึงยกฟ้องจากนั้นท่านปลัดคนซซชก็มาฟ้องคดีต่อศาลอาญาว่ารัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเป็นเหตุให้ท่านเสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ศาลอาญาจะต้องยอมรับผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองว่าชอบแล้วและไม่รับฟ้อง หรือว่าศาลอาญาจะมีสิทธิที่จะรับฟ้อง ได้ส่วนมูลฟ้อง และในที่สุดถ้าสมมุติว่าศาลอาญาเห็นว่าท่านรัฐมนตรีผิดและพิพากษาลงโทษทางอาญาตามมาตรา 157 ผลของคำพิพากษาของศาลสองระบบที่ขัดกันเช่นนี้จะให้ทำอย่างไร อันนี้ยังไม่เป็นไรเพราะยังเป็นเพียงร่างกฎหมายที่แม้ว่าจะยังไม่ได้ร่างเรื่องนี้ไว้ แต่พอเราชี้ให้เห็น ก็สามารถปรับปรุงร่างกฎหมายให้แก้ปัญหานี้ได้ คงไม่ยากนักในเรื่องของการร่างกฎหมาย แต่สิ่งที่ผมเห็นว่ายากก็คือว่าถ้าราษฎรไปฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กฤษฎีกา ถ้าศาลปกครองตัดสินให้ราษฎรชนะ ก็แล้วไป แต่ถ้าศาลปกครองตัดสินให้ราษฎรแพ้ ราษฎรก็มาฟ้องศาลปกครองทั้งระบบรวมทั้งเจ้าหน้าที่ทั้งระบบเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่ศาลอาญา แล้วศาลอาญาจะทำยังไง ที่ถูกศาลอาญาก็ควรที่จะพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นกลางตามความเป็นจริง แต่ผมก็ไม่แน่ใจว่าโดยปกติมันจะเกิดขึ้นได้ไหม และแม้ศาลอาญาจะพิพากษาคดีไปตามความเป็นจริง เกิดไปประท้วงรับฟ้อง ไปลงโทษผู้พิพากษาศาลปกครองเข้า ประชาชนจะเชื่อหรือว่าศาลอาญามีจรรยาบรรณเป็นกลางจริง

ถ้าไปตามที่ถูกต้องจริง เขาก็มองว่าศาลอาญามันอาฆาตศาลปกครอง ถ้าอธิบดีศาลอาญาไปปลด ลดเงินเดือนหรือนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลอาญาเพราะเกรง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไปฟ้องอธิบดีศาลอาญาที่ศาลปกครอง และศาลปกครองตัดสินถูกต้องตรงจริงเลย ว่าเจ้าหน้าที่เขาทำถูกแล้ว อธิบดีศาลอาญาทำไม่ถูกนะ ศาลปกครองจึงมีคำวินิจฉัยในคดีปกครองที่เป็นโทษแก่อธิบดีศาลอาญา แล้วความรู้สึกของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะยอมรับความเป็นกลางอย่างนี้ได้อย่างไร บ้านเราจะกลายเป็นสถานะของ "ศาลกัดกัน" ซึ่งไม่เป็นภาวะที่ดีกับสังคม ตรงนี้เป็นความห่วงใยโดยส่วนตัวของผม ที่ทำให้ผมยังคงอยากจะให้ระบบศาลปกครองที่ตั้งขึ้นจะจัดอย่างไรให้ได้อย่างที่ท่านครูบาอาจารย์ นักปราชญ์ทางด้านนี้เห็นสมควรแล้ว แต่ขอให้มาสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมให้มันเป็นศาลในบ้านเดียวกัน มันไม่กัดกัน แล้วมีเอกภาพพอสมควรในบ้านเราเนี่ย จะออกแบบอย่างไร ถ้าออกแบบแก้ปัญหาตรงนั้นได้ ก็ไม่ว่ากัน

สุดท้ายนี้กระผมขอเสนอเป็นประเด็นไว้ก่อนว่าเมื่อความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการเป็นอย่างนี้ซึ่งมีเหตุผลพอสมควร และความคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอีกอย่างหนึ่ง ส่วนอาจารย์วรพจน์นั้นเห็นเป็นกลาง แต่ขอให้มันเป็นระบบศาลคู่ ดังนั้น ความเห็นของทั้งสองฝ่ายจึงยังเผชิญหน้ากันอยู่ รัฐบาลอาจจะยังคงดำเนินการต่อไปในนโยบายด้านนี้ เราจะหาทางออกอย่างไร การที่จะดึงดันให้ฝ่ายใดฝ่ายใดชนะนั้น ผมเห็นว่าไม่ใช่ทางออกที่ดีนัก ผมอยากให้ออกทางที่ไม่มีใครแพ้ ไม่มีใครชนะ เป็นทางออกที่เป็นแบบไทย ๆ ที่ไม่ต้องยึดติดกับระบบอังกฤษหรือฝรั่งเศสหรือเยอรมัน ผมจึงขอให้ท่านช่วยคิดต่อด้วยว่าจะหาทางออกในเรื่องนี้กันอย่างไร เรื่องจะได้เดินไปได้ รัฐบาลก็จะได้ไม่หนักใจ เพราะผมมั่นใจว่ารัฐบาลท่านไม่พร้อมที่จะชนกับฝ่ายตุลาการแน่ และผมเองก็ไม่ปรารถนาเลยที่จะให้ทางศาลต้องไปเผชิญหน้ากับรัฐบาลอย่างนั้น เพราะศาลนี้ก็เป็นศาลของรัฐบาล ศาลนี้จะขึ้นหรือลง ขึ้นอยู่กับความยกย่องหรือเหยียดหยามจากรัฐบาล เงินเดือนของผู้พิพากษาจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่จะบันดาลให้เป็นไป งบประมาณที่เราจะขอมาทำงานของเราทุกวันนี้ ผมต้องไปอ้อนวอนมา กว่าจะได้มายากแสนเข็ญ อัตราผู้พิพากษาแต่ละตำแหน่ง ๆ ท่าน สส. ท่านเสนอให้เปิดศาลบึงกาฬ ศาลสว่างแดนดิน ศาลบัวใหญ่ จนบัดนี้เรายังขออนุมัติอัตราผู้พิพากษาไปทำงาน

ในศาลดังกล่าวไม่ได้เลย จนต้องขอขมตัวผู้พิพากษาจากตำแหน่งอื่นไปช่วย ทำให้เป็น
ปัญหาอยู่มาก ขอทางออกให้กับพวกผมด้วย ถ้าท่านช่วยคิดและเสนอทางออกที่พอรับได้
ผมเองยินดีที่จะรับฟัง กราบขอบพระคุณครับ

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์จรัญที่ได้ชี้แจงถึงความรุนแรง ถึงความ
หวั่นเกรง ที่จะเกิดขึ้นในการปรับเปลี่ยนทิศทาง ในความเห็นของท่านแล้วอยากให้มี
การรวมช้อมกันในการวางระบบศาลปกครอง

ท่านเห็นด้วยในแนวความคิดของท่านอาจารย์ ดร. อักขราทรและอาจารย์
ดร. วรพจน์ในการปรับเปลี่ยนหลักสูตร แต่แนวความคิดของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใน
ปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้ท่านได้จัดการหรือวางแผนอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ผมเอง
ก็รู้จักท่านเป็นการส่วนตัว "กลุ่มหนุ่ม" หรือ "ยังเติร์กในระบบศาลยุติธรรม" นั้น
เราเคยเป็นกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่าง
ประเทศด้วยกัน ท่านเป็นคนหนึ่งที่เสนอให้มีผู้พิพากษาสมทบในชั้นศาลฎีกา แต่เราก็
แพ้โหวตท่านผู้พิพากษาอาวุโส ความเห็นที่ท่านได้เสนอกับพวกเราในวันนี้เป็นความเห็น
ของอีกมุมมองหนึ่งว่า ความคิดของกลุ่มหนุ่มเป็นอย่างไร ความคิดของกลุ่มอาวุโสเป็น
อย่างไร แต่ก็โดยสังเขปจะธรรม น้าน้อยขอมแนไฟ

ความคิดของตุลาการทั้ง 2 ฝ่าย รวมทั้งความเห็นของท่านเองในประเด็น
สุดท้ายแยกออกได้เป็น 4 ประเด็นดังนี้คือ

ประเด็นแรกคือ เอกภาพของตุลาการ ท่านฝากไว้ว่าในระบบกฎหมาย
ในระบบการพิจารณาพิพากษาในปัจจุบันนี้แนวความคิดนี้ท่านยอมรับว่าตรงกันข้ามกับ
แนวคิดแบบใหม่แบบระบบฝรั่งเศสคือจะไปเหมือนกับแนวความคิดของระบบศาลใน
สหราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และท่านก็ได้ชี้แจงประวัติของศาลไทย

ประเด็นที่สองคือน้ำหนักของตุลาการในปัจจุบันนั้นถ้าเทียบกับน้ำหนักของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้วมีน้ำหนักน้อยกว่ามาก เพราะฉะนั้นในการที่จะทักท้วงการดำเนินการอะไรของรัฐบาล ถ้าหากว่าไม่มีเอกภาพเป็นการแยกกระจายศาลออกไปสู่ระบบต่าง ๆ แล้ว ท่านคิดว่าในแนวความคิดของตุลาการปัจจุบันนี้จะทำให้เกิดน้ำหนักน้อยกว่านี้

ประเด็นที่สามคือในเรื่องของการจัดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับรองรับระบบศาลคู่ นั้น ต้องใช้ทรัพยากรมากพอสมควรทีเดียวทั้งในเรื่องบุคลากร เรื่องของงานธุรการ เรื่องของศาลเอง ต้องใช้งบประมาณมากเพราะว่าแม้กระทั่งผู้พิพากษาในปัจจุบันยังมีจำนวนประมาณ 1,500 คน ก็ใช้งานธุรการ 4,000 - 6,000 คน

ประเด็นที่สี่เป็นความเห็นส่วนตัวของท่านซึ่งผมคิดว่ามีเหตุผลผลที่เราจะต้องพิจารณากันพอสมควรในเรื่องของระบบสองระบบนี้มันจะก้าวก้าวกันอย่างไร และจะทำให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้งกันในระบบศาลยุติธรรมของเราหรือไม่ ซึ่งผมต้องขอมอบให้ท่านที่เคารพทุกท่านช่วยกันพิจารณาข้อคิดเห็นในส่วนนี้ไว้ด้วยว่าเราจะมีทางแก้ได้อย่างไร

(จบการอภิปรายในช่วงเช้า)

การอภิปรายในช่วงบ่าย

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

สำหรับในช่วงบ่ายนี้ ผมขอเรียนเชิญวิทยากรแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกประมาณท่านละ 10 นาที เสร็จแล้วจึงจะเปิดให้มีการอภิปรายซักถาม โดยขอเรียนเชิญท่านอาจารย์ ดร. อักษราทรรก่อน

ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทรร จุฬารัตน

สิ่งที่เราต้องการในเรื่องนี้ก็คือความเข้าใจที่ถูกต้อง ผมเองก็สบายใจมากเมื่อได้ยินท่านอาจารย์จรรยาพูดถึงแนวความคิดของผู้พิพากษา "กลุ่มหนุ่ม" แต่ผมยังเสียใจที่ท่านไม่สามารถโน้มน้าวความรู้สึกของผู้พิพากษาอาวุโสให้เห็นสอดคล้องกับความเห็นของท่านได้ เพราะถ้าท่านสามารถทำเช่นนั้นได้ วิกฤติการณ์ครั้งที่ 2 ที่ท่านพูดถึงก็คงจะไม่เกิดขึ้น เพราะเหตุว่ามันไม่เป็นผลดีแก่ใครทั้งสิ้น

ผมเห็นว่าบ้านเมืองนั้นต้องพัฒนาไปในแนวทางที่ถูกต้อง อะไรที่มันไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไข เราคงไม่มีปัญหาในเรื่องที่จะต้องใช้เวลาในการแก้ไข แต่สิ่งที่เรากำลังพูดกันอยู่ขณะนี้ก็คือว่า อะไรคือแนวทางที่ถูกต้อง

มีปัญหาอีกปัญหาหนึ่งซึ่งผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากก็คือปัญหาอันเกิดจากนักกฎหมายของเราซึ่งเป็นนักกฎหมายเอกชน เราตั้งมหาวิทยาลัยกันมาเป็นเวลา 60-70 ปีแล้ว ซึ่งในแต่ละปีมหาวิทยาลัยของเราได้ผลิตนักกฎหมายทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาออกมาเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายที่มีจำนวนมากมาสอบศาลนั้นปรากฏว่าเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ไปเป็นผู้พิพากษาและอัยการ

ผมถามว่านักกฎหมายส่วนใหญ่ที่หาซไปนั้นไปอยู่ที่ไหน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทในทุกภาคของประเทศไทย ทั้งในทางบริหาร ในทางปกครอง ในทางธุรกิจ ทุกอย่าง ถามว่าแล้วท่านเอากฎหมายเหล่านั้นไปทำอะไร ถ้าท่านไม่ใช่ผู้พิพากษา ไม่ใช่ อัยการ และไม่ใช่ทนายความ

วิ. แฝงกิติ วิ. อาญา. กิติ กฎหมายอาญานี้มีความหมายน้อยสำหรับบุคคลเหล่านั้น กฎหมายแฝงพอจะเอื้ออำนวยต่อการนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้บ้าง หลักกฎหมายแฝง เอกชนที่ว่ามันก็ไปก่อให้เกิดปัญหาในแนวความคิดในการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมาย ในวงราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายแฝง เอกชนนั้น แตกต่างจากหลักกฎหมายมหาชน นักกฎหมายไทยมักตีความกฎหมายโดยยึดติดกับตัวหนังสือของกฎหมายเป็นสำคัญ การตีความปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ จึงไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างที่ควรจะทำ

มีอีกจุดหนึ่งซึ่งผมอยากจะทำความเข้าใจคือ รัชกาลที่ 5 ซึ่งท่านทรงนำสถาบันที่เรียกว่า "Council of State" ในต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทย แต่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ได้หายไปจากประวัติศาสตร์ของชาติไทย ทำให้ถึงเป็นเช่นนั้น อันนี้ผมขอฝากท่านไว้ด้วย

ทุกครั้งที่มีการพูดถึงการจัดตั้งระบบศาลคู่ ก็จะมีบางฝ่ายคัดค้านว่ารัชกาลที่ 5 ได้รวบรวมศาลต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ที่กระทรวงยุติธรรม อันนี้ผมอยากจะให้มีการศึกษาและเข้าใจให้ถ่องแท้ว่ามันเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ ถ้าไปศึกษาประวัติศาสตร์ในเรื่องนี้แล้ว จะพบว่าในสมัยนั้นใครก็ตามที่ใกล้ชิดเสนาบดีก็ขอเป็นผู้พิพากษาได้เลย ไม่ใช่ระบบผู้พิพากษาในสมัยปัจจุบัน มันเป็นเรื่องในสมัยอดีตกาล จึงในสมัยนั้นมีการแบ่งพินัยซึ่งได้ปรับใหม่มาจากลูกความไปให้ผู้พิพากษาดำเนินเข้าไป ถ้าพิจารณากันให้ละเอียดแล้วจะพบว่าศาลทั้งหลาย 10 กว่าศาลที่มารวมกันอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นล้วนแล้วแต่เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งสิ้น

ที่มีผู้กล่าวว่าทำให้หน่วยงานอื่นนอกจากกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองจะเป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือไม่นั้น ท่านอาจารย์จรูญก็ได้พูดถึงระบบศาลปกครองของเยอรมันซึ่งกลุ่มผู้พิพากษา "ยังเติร์ก" ก็เห็นควรใช้ระบบศาลปกครองของเยอรมันเพราะให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้น ผมขอเรียนว่าความจริงแล้วระบบศาลของเยอรมันนั้นมีอยู่ถึง 5

ระบบศาล มากกว่าประเทศอื่นด้วยซ้ำไปโดยมีทั้งระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง ระบบศาลแรงงาน ระบบศาลสังคม และระบบศาลภาษี โดยแต่ละระบบศาลแยกเป็นเอกเทศจากกันและกัน และหน่วยธุรการของระบบศาลต่าง ๆ ดังกล่าวก็ไม่ได้อยู่ที่กระทรวงยุติธรรมทั้งหมด เพียงแต่มีการมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย ก็เท่านั้นเอง ส่วนหน่วยธุรการของระบบศาลอื่น ก็อยู่ในกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงการคลังเป็นหน่วยธุรการของศาลภาษี และกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยธุรการของศาลแรงงาน เป็นต้น เพราะฉะนั้น จึงไม่ควรนำเอาเรื่องความเป็นอิสระหรือความเป็นกลางของศาล ระบบศาล ที่มาของผู้พิพากษา และวิธีพิจารณาความของศาล มาปะปนกับเรื่องหน่วยงานธุรการของศาล เพราะเป็นคนละเรื่องกันดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศเยอรมันดังกล่าวแล้วข้างต้น

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป มิใช่ระบบกฎหมาย Common Law ของอังกฤษ อเมริกา และบรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยให้ทันสมัยตามแบบอย่างของตะวันตกนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย ซึ่งระบบประมวลกฎหมายนั้นมีแนวความคิด นิติปรัชญา วิธีการใช้และการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับระบบกฎหมาย Common Law นอกจากนี้ ระบบกฎหมายแบบ Civil Law ยังมีการแยกกฎหมายออกเป็น 2 สาขาคือกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอีกด้วย ในเมื่อประเทศไทยได้เลือกใช้ระบบประมวลกฎหมายของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปแล้ว ก็ควรจะใช้ระบบศาลคู่แบบเดียวกับระบบศาลของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายด้วย ถ้าจะเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของเรากับเครื่องชนิดที่ใช้ น้ำมันเบนซินแล้ว เราบอกให้เติมน้ำมันดีเซลแทนเพราะมันถูกดี เครื่องชนิดมันก็น็อคและต้องพัง ฉันทึกก็ฉันทันนั้น แม้ว่าจะมีคนพยายามพูดว่าเราต้องผสมผสานระบบกฎหมายทั้งสองและระบบศาลเดี่ยว-ระบบศาลคู่เข้าด้วยกันแบบไทย ๆ ถ้าผสมผสานกันได้จริง มันก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าไม่คิดที่จะผสมผสานกันจริง โดยปล่อยมันไปตามสภาพของมัน ก็เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงมาก

สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้ระบบ Civil Law แต่ใช้ระบบศาลเดี่ยวนั้น ถ้าศึกษาประวัติศาสตร์สักเล็กน้อย ก็จะทราบว่าแต่เดิมประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบศาลคู่ แต่เมื่อแพ้สงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้เขียนรัฐธรรมนูญให้แก่ประเทศญี่ปุ่นโดยวางระบบศาลให้ด้วย เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์และใช้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีซึ่งยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดและนิยมระบบศาลเดี่ยว ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ร่างรัฐธรรมนูญให้ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบศาลเดี่ยวด้วยเช่นกัน

ในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดคดีทั้งหลายได้นั้น ถ้าศึกษาให้ละเอียดลงไปก็จะพบว่า ผู้พิพากษาของประเทศเหล่านั้นมีคุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งที่แตกต่างจากระบบที่เราใช้อยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาถึงเหตุผลและปรัชญา ผู้พิพากษาที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองได้นั้นไม่ควรใช้ผู้พิพากษาที่มีอายุเพียง 25 ปี เรือนกฎหมายหลัก ๆ มาเพียง 4-5 ฉบับ แล้วก็เลื่อนขั้นขึ้นไปตามอาวุโส ผู้พิพากษาคดีปกครองควรจะต้องเป็นคนที่มีทักษะค่อนข้างกว้างและต้องมองปัญหาในมุมมองต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ผู้พิพากษาคดีปกครองควรจะต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มาจากแวดวงต่าง ๆ

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

ขอขอบคุณท่านอาจารย์ อัครราชฯ ปัญหาของการจัดตั้งศาลปกครองที่ท่านได้นำเสนอในตอนนั้นก็เด่นชัดมากก็คือระบบการศึกษากฎหมายของไทยซึ่งจำกัดอยู่แค่การศึกษากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรต้องนำมาพิจารณาด้วย และประเด็นสุดท้ายที่ท่านพูดถึงก็คือเรื่องของระบบกฎหมายของไทยซึ่งเดินตามระบบกฎหมาย Civil Law ไม่ใช่ระบบกฎหมาย Common Law แล้วท่านก็ให้แง่คิดวาระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ นั้น ก็มีประวัติศาสตร์ที่ลึก ๆ ลงไป มีนัยประเพณี มีความเป็นมาของการใช้ระบบศาลที่ต่างกันโดยท่านได้หยิบยกกรณีของประเทศญี่ปุ่นขึ้นมาวิเคราะห์ให้เห็น แต่ของเราจะเป็นอย่างไรนั้น ก็คงต้องดูกันต่อไป

ต่อไปผมขอเรียนเชิญท่านอาจารย์วราภรณ์ฯ ได้อภิปรายเพิ่มเติมในเรื่องนี้
ต่อจากการอภิปรายในช่วงเช้า

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วราภรณ์ วิสฺรุตนิษฐ์

ในรอบนี้ผมอยากจะขอพูดถึง 3 ประเด็น และขอมองต่างมุมกับท่าน
อาจารย์วราภรณ์ฯ ในบางประเด็น

ประเด็นแรก วันนี้เป็นวันที่อาจารย์วราภรณ์ฯ พูดชัดเจนว่าผู้พิพากษาศาล
ยุติธรรมมีความเห็นในเรื่องนี้แยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมคือ
ผู้พิพากษาอาวุโส กับอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายผู้พิพากษาหนุ่มหรือ "ยังกะเดี๋ยก" โดยฝ่าย
ยังกะเดี๋ยกนี้เห็นด้วยกับระบบศาลคู่ เพียงแต่ขอช้อย่างเดียวเท่านั้นคือขอให้หน่วย
ธุรการอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม

ผมชื่นใจที่ได้ยินคำกล่าวเช่นนี้เพราะว่าพวกเรานักวิชาการใน
มหาวิทยาลัยนั้นเราไม่สนใจในปัญหาที่ว่าหน่วยธุรการของศาลปกครองควรจะสังกัด
หน่วยงานใดเพราะเราเห็นว่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ มันเป็นเรื่องของความสะดวกใน
ทางบริหาร มีใช้ปัญหาข้อกฎหมาย สิ่งที่เราสนใจมากที่สุดคือระบบศาลปกครอง
พวกเราเห็นว่าจะใช้ระบบศาลคู่โดยให้หน่วยธุรการอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมเหมือนกับ
ของประเทศเยอรมันก็ได้ แต่ผมอยากจะให้ข้อสังเกตว่า เวลาเราอ้างตัวอย่าง
ของต่างประเทศ เรามักจะเลือกอ้างเฉพาะบางจุดที่เป็นคุณกับเราโดยไม่ยอมอ้างถึง
ทั้งระบบของประเทศนั้น ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีของประเทศเยอรมันนั้นหน่วยธุรการ
ของศาลปกครองอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมภายใต้การบังคับบัญชาของ รมต.ยุติธรรม
ก็จริง แต่ว่าระบบศาลปกครองของเยอรมันนั้นมีทั้งศาลชั้นต้นและสูงสุด เป็นของ
ตนเอง ค่าพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะไม่มีวันที่จะอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาซึ่ง
เป็นศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ควบคุมค่าพิพากษาของศาลชั้นต้นใน
คดีแพ่งและคดีอาญา

ที่มาของผู้พิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็คนละอย่างกัน ไม่ใช่
ว่าสอบเข้าไปเป็นผู้พิพากษาด้วยความรู้ทั่วไปทางกฎหมาย มีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา
วิ.แพ่ง วิ.อาญา พยาน อะไรต่าง ๆ เสร็จแล้วกระจายกันอยู่ที่ศาลนั้นบ้าง ศาลนี้บ้าง
แล้วจะมาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองได้ ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครอง
กับการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นคนละระบบกัน และระบบศาลปกครองก็มี
คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นของตนเองแยกต่างหากจากคณะกรรมการ
ตุลาการศาลยุติธรรม เพราะฉะนั้น สิ่งที่อยู่ในกระทรวงยุติธรรมจริง ๆ คือ จำศาล
เจ้าพนักงานศาลสำหรับปิดหมาย นิมนต์คดีพิพาทฯ ถ้างานธุรการอย่างนี้อยู่ใน
กระทรวงยุติธรรม นวกเรานักวิชาการในมหาวิทยาลัยก็ไม่แค้น สิ่งที่เราแค้น
คือการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลเดี่ยวโดยมีศาลชั้นต้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ
แต่ว่าค่าพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นยังต้องอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา ตรงนี้เรา
ลังเลเพราะประสบการณ์ของศาลภาษีอากรหรือศาลแรงงานสอนเราว่าไม่ก่อให้เกิด
ระบบความชำนาญการพิเศษได้อย่างแท้จริง

ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯของกระทรวงยุติธรรมเองก็มี
ผู้พิพากษาศาลปกครองอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้พิพากษาประจำ กับผู้พิพากษาผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งก็คือผู้พิพากษาสมทบนั่นเอง

สำหรับผู้พิพากษาประจำนั้นแต่งตั้งมาจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ชั้น 5
ที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายปกครองหรือการบริหารรัฐกิจ แต่งตั้งมาจากพนักงาน
คดีปกครอง แต่งตั้งมาจากอัยการ หรือแต่งตั้งมาจากผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรง
คุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งวาระ อันนี้ผมไม่มั่นใจเลยว่าผู้พิพากษา
ศาลปกครองประจำจะมาจากแหล่งอื่นมาอย่างน้อยเท่าไร เมื่อเทียบกับสัดส่วนที่แต่งตั้ง
มาจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ข้อสังเกตต่อมาก็คือผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่แต่งตั้งมาจากผู้พิพากษา
ศาลยุติธรรม ชั้น 5 นั้นเมื่ออยู่ในศาลปกครองได้ 2-3 ปี ก็สามารถโอนกลับไปเป็น
ผู้พิพากษาศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ได้ตามเดิม เพราะข้อห้ามที่
ห้ามโอนกลับคงมีแต่ เฉพาะผู้พิพากษาประจำที่แต่งตั้งมาจากแหล่งอื่นคือพนักงานคดีปกครอง

หรืออัยการเท่านั้นเองที่ห้ามมิให้โอนกลับโดยถูกบังคับว่าต้องได้เข้าจากศาลปกครอง
ชั้นต้นขึ้นไป แต่ว่าผู้พิพากษาศาลปกครองที่แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้นสามารถ
โอนกลับหมุนเวียนกันได้ตลอดเวลาตามเดิม ตรงนี้แหละที่ผมเป็นห่วง แต่ถ้าหากว่า
จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยให้
กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการ ผมก็ไม่ขัดข้อง

ประเด็นที่สอง ที่ผมอยากจะตั้งข้อสังเกตก็คือถ้าจัดตั้งศาลปกครอง
ขึ้นในระบบศาลคู่โดยศาลปกครองมีที่มาของผู้พิพากษา ก.ต. หรือศาลสูงเป็นของตนเอง
แต่ให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ ผมเรียนถามตรง ๆ ว่า ท่าน
ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมปัจจุบันท่านจะพอใจไหม จะไม่มีลักษณะของการแข่งขันและถูก
เหยียดหยามซึ่งกันและกันว่าคนหนึ่งมาจากการคัดเลือกระบบหนึ่ง อีกคนหนึ่งมาจากการ
คัดเลือกอีกระบบหนึ่ง หรือปัญหานี้จะหมดไปไหม ถ้าไม่หมด อะไรจะเกิดขึ้น มีอะไร
ที่จะมาแก้ปัญหาคือความรู้สึกถูกเหยียดหยามกับความรู้สึกที่ว่า "เอ็งไม่แน่นกว่าข้า ข้า
แน่นกว่าเอ็ง" อะไรทำนองนี้ ผมคิดว่าถ้าท่านได้มีการอธิบายกันด้วยเหตุด้วยผลด้วย
หลักวิชาการจริง ๆ โดยไม่มีการปลุกระดมกัน ผมคิดว่าจะเกิดความเข้าใจในหมู่
ผู้พิพากษาชั้นได้ ซึ่งผมยินดีที่จะไปช่วยชี้แจงให้ แต่สิ่งที่ทำให้ผู้พิพากษามาต่างจังหวัด
รู้สึกว่าตัวเองสูญเสียอำนาจ ตัวเองถูกเวนคืนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
ออกไป จริง ๆ แล้วน่าจะเกิดจากความเข้าใจผิดของท่านผู้พิพากษาในระยะแรก
เนื่องจากท่านไม่ได้เห็นร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงคิดว่า
รัฐบาลจะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แล้วขณะเดียวกัน
ก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลด้วย ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงใคร ๆ ก็ต้องว่ารัฐบาล
กำลังจะยุบศาล แต่ถ้าดูร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วจะเห็น
ได้ว่ามิได้เป็นเช่นนั้นเลย และถ้าอธิบายให้ผู้พิพากษาที่อยู่ต่างจังหวัดฟังด้วยหลักวิชา
ด้วยเหตุด้วยผล ผมคิดว่าท่านคงพอจะเข้าใจได้ แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือจะมี
ม็อดไปปลุกระดมท่านหรือเปล่า ตรงนี้แหละที่น่าเป็นห่วง

ประเด็นที่สาม ที่ผมอยากจะกราบเรียนซึ่งผมมีความเห็นต่างกับท่านอาจารย์จรัสก็คือการจัดตั้งศาลปกครองชั้นใหม่นั้นไม่ว่าจะตั้งในระบบศาลคู่หรือระบบศาลเดี่ยว ไม่ว่าหน่วยธุรการของศาลปกครองจะอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมหรืออยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ก็คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีการของบประมาณเพิ่มเติม ผมกล้าเอาหัวเป็นประกันเลยว่าทันทีที่ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯที่กำหนดให้หน่วยธุรการสังกัดกระทรวงยุติธรรมประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา ในปีนั้นจะต้องมีงบประมาณเพิ่มขึ้นสำหรับกระทรวงยุติธรรม

การใช้บัลลังค์ในปัจจุบันนั้นเฉพาะคดีแพ่ง คดีอาญา คดีภาษี และคดีแรงงาน ก็ต้องเข้าคิวกันเพราะบัลลังค์ไม่ว่าง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมปัจจุบันก็มีไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่แล้ว ต่อไปถ้าจะเอาคดีปกครองเข้าไปอีก มันก็จะเข้ากันไปหมดเลย ทั้งคดีปกครอง คดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน คดีภาษีอากร มันก็ยิ่งเข้าไปอีก เพราะฉะนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยไม่ของบประมาณเพิ่ม ต้องมีแน่นอน

วิธีการลดงบประมาณที่จะเพิ่มขึ้นนั้น ถ้าหากว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรมคิดว่าผู้พิพากษาศาลปกครองก็คือตุลาการเหมือนกัน ไม่รังเกียจเดียดฉันท์ซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างมีความมุ่งหมายอย่างเดียวกันคืออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนแล้ว ผมคิดว่า ถึงแม้ว่าหน่วยธุรการของศาลปกครองจะอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่บัลลังค์ของศาลปกครองก็อาจจะไปอยู่ที่ศาลจังหวัดหรือศาลอุทธรณ์ภาคก็ได้ อาจขอยืมสถานที่กันได้ เพราะบัลลังค์ศาลอยู่ในการจัดการของกระทรวงยุติธรรมซึ่งก็อยู่ในฝ่ายบริหารเหมือนกัน ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็มีการกิจอย่างเดียวกัน คืออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยไม่รังเกียจเดียดฉันท์กันว่า "เอ็งมาจากไหน" ซึ่งจะไม่มีปัญหาการหวงบัลลังค์กันเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น การสร้างสถานที่ที่มีความจำเป็นอยู่เหมือนกัน แต่ก็ไม่มากจนถึงขนาดที่จะต้องไปสร้างศาลใหญ่โต ส่วนงบประมาณนั้น ผมคิดว่าตั้งที่ไหนก็ต้องมี

ประเด็นที่น่าจะเป็นห่วงอย่างหนึ่งก็คือประเด็นที่ 3 ที่ท่านอาจารย์จรัสฯ พูดเมื่อเช้า ท่านยกตัวอย่างที่ทำให้ผมต้องคิดในระหว่างรับประทานอาหารกลางวันว่าจะตอบท่านอย่างไร ซึ่งผมขอตอบดังนี้

ยกตัวอย่างกรณีคุณเพชร อิศรเสนาฯ ถูกรัฐมนตรี อุทัยฯ สั่งพักราชการโดยมีการอนุมัติว่าในขณะที่นั้นมีศาลปกครองเรียบร้อย ถ้าคุณเพชรฯ เริ่มฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งพักราชการของรัฐมนตรีฯ ศาลปกครองพิจารณาว่า คำสั่งพักราชการที่สั่งโดยรัฐมนตรีอุทัยฯ นั้นชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น ยกฟ้อง จากนั้นคุณเพชรฯ ไปฟ้องรัฐมนตรีอุทัยฯ ในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือโดยทุจริต ศาลอาญาพิพากษาจำคุกคุณอุทัยฯ ฐานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบ ถ้ามว่าคำพิพากษาของศาลทั้งสองขัดกันหรือไม่ ผมขอตอบว่า ประเด็นของคดีมันคนละเรื่องกัน คำสั่งของรัฐมนตรีอาจจะชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐมนตรีอาจจะถูกจำคุกฐานทุจริตคอร์รัปชันก็ได้

ยกตัวอย่างที่สองสมมติว่า ผมมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับใบอนุญาตสร้างอาคารจึงยื่นคำร้องขอใบอนุญาตเข้าไป แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นบอกว่าไม่ให้ จะให้ก็ต้องเอาเงินมาให้ 3 หมื่นหรือ 5 หมื่น ผมจึงเอาเงินไปให้เขา ตามที่เขาเรียก เขาก็ออกใบอนุญาตให้ผม ถ้ามว่าใบอนุญาตชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตอบว่าใบอนุญาตชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย แต่ถ้ามว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รับเงินมีความผิดอาญาฐานรับสินบนหรือไม่ ตอบได้ว่าผิด แล้วเป็นยังไงเล่าครับ ถ้าศาลปกครองพิพากษาว่าคำอนุญาตชอบไม่ต้องเพิกถอนเพราะผู้ถือใบอนุญาตมีคุณสมบัติตามกฎหมายที่จะถือได้ แต่ในขณะเดียวกันศาลอาญาลงโทษพนักงานท้องถิ่นที่รับสินบนกินตามน้ำ ผมก็ไม่เห็นว่ามันขัดกันที่ตรงไหน

สถานการณ์ต่อมาที่ท่านยกขึ้นมาก็คือ เอกชนไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองพิพากษาคดีว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงยกฟ้องของเอกชน นั่นก็คือ เอกชนเป็นฝ่ายแพ้คดี ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายชนะคดี แต่เอกชนคนนั้นสงสัยว่าผู้พิพากษาศาลปกครองจะพิพากษาความเข้าข้างฝ่ายปกครอง เอกชนคนนั้นจึงไปฟ้องคดีต่อศาลอาญาขอให้ศาลอาญาจำคุกผู้พิพากษาฐานใช้อำนาจ

ในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ในเบื้องต้นผมอยากจะกราบเรียนว่าถ้าเป็นตุลาการแล้ว ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอยู่ในหมวด ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางปกครอง ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ทางตุลาการ เพราะฉะนั้น ผู้พิพากษาศาลแพ่ง ศาลอาญา จึงไม่สามารถถูกฟ้องตามมาตรา 157 ได้ในปัจจุบัน ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางตุลาการนั้นอยู่อีกหมวดหนึ่ง และไม่มีกรณีที่ผู้พิพากษา จะถูกฟ้องฐานใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ผู้พิพากษาจะถูกฟ้องได้ ก็แต่เฉพาะ ฐานรับสินบน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน เพราะฉะนั้น ผมดูแล้วก็ไม่เห็นว่าจะมีอะไรขัดกัน วัตถุประสงค์หรือประเด็นในคดีแต่ละคดีก็คนละประเด็นกันแล้ว ในคดีปกครองประเด็น ในคดีคือ การกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นในคดีอาญาคือการกระทำหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เป็นการทุจริตหรือไม่ ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน ถึงแม้ว่าศาลปกครองจะพิพากษาว่าการกระทำทางปกครอง ชอบด้วยกฎหมาย แล้วศาลอาญาพิพากษาว่าเจ้าพนักงานผู้กระทำการทางปกครองมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ผมก็ไม่เห็นว่าคำพิพากษาของศาลทั้งสองจะขัดกัน ตรงไหน

แต่สิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าเราไม่เคยสังเกตกันก็คือ คำพิพากษาของศาลปกครอง และศาลยุติธรรมอาจจะขัดกันได้จริง ๆ ก็มี แต่ไม่ใช่สถานการณ์ที่ท่านอาจารย์เจริญ ชกชั้นมา สถานการณ์ที่ผมจะยกให้ฟังก็คือว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอน กฎกระทรวงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎกระทรวงฉบับหนึ่งบังคับให้ราษฎรกระทำการ อย่างหนึ่ง ใครฝ่าฝืน มีโทษจำคุก ปราบกว่าราษฎรเริ่มต้นด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้พิพากษาว่ากฎกระทรวงฉบับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอน ศาลปกครอง พิจารณาแล้วเห็นว่ากฎกระทรวงออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ จึงพิพากษา ให้ยกฟ้องโจทก์ ต่อมาราษฎรคนนั้นไปปฏิบัติฝ่าฝืนกฎกระทรวง ก็ถูกดำเนินคดีอาญา ในคดีอาญารัฐธรรมนูญคนนั้นก็ต่อสู้คดีว่ากฎกระทรวงนั้นออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ ศาลพิพากษายกฟ้องและขอให้ปล่อยตัวจำเลย ตรงนี้ปัญหาว่ากฎกระทรวงชอบหรือมิชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาเป็นปัญหาประเด็นเดียวกันกับที่ศาลปกครอง ได้เคยพิพากษาไปแล้ว ซึ่งถ้าไม่มีการแก้ปัญหานี้ ศาลในคดีอาญาก็อาจจะพิพากษาว่า

กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น จึงยกฟ้องโจทก์และปล่อยตัวจำเลย
จึงจะเห็นได้ว่าประเด็นที่ศาลทั้ง 2 ศาลจะต้องวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน คือประเด็น
ว่ากฎกระทรวงชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อขัดกันแล้วอย่างนี้ ราษฎรจะทำอย่างไร
จะถือตามที่ศาลปกครองพิพากษาหรือว่าจะถือตามที่ศาลอาญาพิพากษาในคดีอาญา แล้ว
ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงจะทำอย่างไร กรณีดังกล่าว
ข้างต้นมีโอกาสดังเกิดขึ้นและเคยเกิดขึ้นแล้วในประเทศฝรั่งเศส

เมื่อมีศาลปกครองในระบบศาลคู่ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการระงับการขัดกัน
ในทางเขตอำนาจและระงับการขัดกันในคำพิพากษา วิธีการแก้ปัญหาในกรณีที่คำพิพากษา
ของศาลปกครองและคำพิพากษาของศาลยุติธรรมขัดกันตามตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นมีอยู่
2 วิธีคือ

วิธีที่หนึ่งก็คือให้ศาลในคดีอาญาซึ่งมีปัญหว่ากฎกระทรวงที่จะใช้บังคับแก่คดี
ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องหยุดการพิจารณาคดีอาญานั้นไว้ชั่วคราวก่อน แล้วส่ง
ปัญหว่ากฎกระทรวงชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปให้ศาลปกครองวินิจฉัย ศาลปกครอง
ในที่นี้ไม่ควรจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไปแล้ว แต่ควรจะให้ศาลปกครองสูงสุดเป็น
ผู้วินิจฉัยทำนองเดียวกันกับที่ศาลไทยในปัจจุบันต้องส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าพระราชบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าอย่างนี้ปัญหาการ
ขัดกันในเรื่องคำพิพากษาก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะว่าศาลยุติธรรมในคดีอาญาไม่มีอำนาจ
วินิจฉัยว่ากฎกระทรวงชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหานี้ไปอยู่ที่ศาลปกครองเท่านั้น
เมื่อศาลปกครองมีความเห็นอย่างใดแล้ว ก็ส่งความเห็นกลับมาให้ศาลยุติธรรมในคดี
อาญาพิพากษาคดีนั้นต่อไป อย่างนี้ศาลยุติธรรมรับได้หรือไม่ ถ้ารับได้ เรื่องก็จะง่าย ๆ
ไม่มีปัญหาอะไรสำหรับผมซึ่งไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ได้เป็นทั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและ
ไม่ได้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง ผมรับได้สบายมากในฐานะประชาชนคนหนึ่ง แต่ว่า
ท่านซึ่งเป็นผู้พิพากษาจะรู้สึกเสียศักดิ์ศรีหรือเปล่า ใช่ไหมครับ อันนี้ก็สุดแล้วแต่ ผม
ไม่สามารถพูดได้ว่า ผู้พิพากษาไม่ควรรู้สึกเสียศักดิ์ศรีอะไร ผมไม่สามารถพูดได้ ก็เป็น
เรื่องที่ท่านจะต้องพิจารณากันเอง แต่แก้ได้ด้วยวิธีนี้

วิธีที่ 2 คือถ้าศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็ไม่ยอมกันวิธีแก้อีกทางหนึ่งก็คือ ตั้งศาลขึ้นมาอีกศาลหนึ่งซึ่งเรียกว่า "ศาลระงับการขัดกันแห่งเขตอำนาจศาล" ศาลนี้จะประกอบด้วยผู้แทนของศาลปกครองสูงสุดและผู้แทนของศาลฎีกามานั่งประชุมร่วมกันเป็นองค์คณะ แล้วก็มาพิจารณากันว่าคำวินิจฉัยในประเด็นเดียวกันของศาลปกครองและศาลอาญาในประเด็นที่กฎกระทรวงฉบับนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรจะถือคำวินิจฉัยอันไหนเป็นบรรทัดฐาน เรื่องก็จบได้อีกเหมือนกัน ก็มีวิธีการแก้ ไม่ใช่ว่าไม่มีเสียเลย

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

ขอบคุณครับ ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมให้ทราบ

3 ประเด็น

ประเด็นแรก ถ้าหากว่ามี ก.ต. ของศาลปกครองขึ้นมาอยู่ในระบบศาลเดียวจะเกิดความรู้สึกเหยียดหยามกันระหว่างตุลาการทั้งสองประเภทหรือไม่

ประเด็นที่ 2 การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใหม่นั้น ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นศาลคู่หรือจัดตั้งในระบบศาลเดียวและไม่ว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานตุลาการของศาลปกครอง ก็จะต้องเพิ่มงบประมาณขึ้นอย่างแน่นอน

ประเด็นที่ 3 ท่านอาจารย์วรพจน์ฯ ก็ได้ชี้แจงวิธีแก้ปัญหาไว้ให้ทราบโดยละเอียดแล้ว

ในลำดับถัดไปผมขอเรียนเชิญท่านอาจารย์จรัญฯ ได้ชี้แจงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมในรอบนี้อีกครั้งหนึ่ง

อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล

ผมอยากจะยกเรื่องจริงที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การศาลของประเทศอังกฤษในเรื่องความเป็นอริกันระหว่างศาล 2 ระบบ ซึ่งในประวัติศาสตร์ของอังกฤษนั้นได้มีระบบศาลคู่ขึ้นมาด้วยความเจ็บช้ำ แต่เป็นศาลคู่แบบอังกฤษคือศาลของ Common Law กับศาลของ Equity ในยุคที่มีศาล 2 ระบบ ทำงานอยู่ด้วยกัน โดยศาล Equity ให้ความเป็นธรรมตามคุณธรรมและความสำนึก ส่วนศาล Common Law ให้ความ

ยุติธรรมตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้มีปัญหา คู่ความที่ไม่พอใจ ก็ไปฟ้องคดีต่อศาล Equity ซึ่งปรากฏว่าศาล Equity ตัดสินคดีไปในทางตรงกันข้ามกับศาล Common Law เมื่อศาล Common Law ได้ออกหมายบังคับคดีเอาพนักงานบังคับคดีไปแล้ว แต่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามโดยอ้างอำนาจศาล Equity ศาล Common Law ต้องลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล มีความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลา จนในที่สุดอังกฤษต้องยกเลิกศาล Equity ไป แล้วให้เป็นศาลของแผ่นดินระบบเดียว โดยให้ศาลระบบเดียวบริหารระบบกฎหมาย 2 ระบบคือกฎหมาย Common Law กับกฎหมาย Equity เขาเปรียบเทียบหน้า 2 สายที่ไหลไปในลำคลองแห่งเดียวกัน ไม่ใช่มี 2 ลำคลอง นับเป็นบทเรียนประวัติศาสตร์ทางศาลของอังกฤษซึ่งทำให้อังกฤษปฏิเสธที่จะจัดตั้งระบบศาลคู่ขึ้นในรูปแบบของศาลปกครอง แล้วอังกฤษก็ใช้วิธีให้ศาลยุติธรรมจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นจัดระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองไป เพราะฉะนั้น ถ้าจะบอกว่าในอังกฤษไม่มีศาลปกครองก็เป็น การพูดจากมุมมองของนักกฎหมายในภาคพื้นทวีปยุโรปที่มองว่าศาลปกครองจะต้องเป็นศาลในระบบศาลคู่เท่านั้น แต่อังกฤษเขาถือว่าเขามีศาลปกครอง เพียงแต่จัดระบบศาลปกครองไว้ในระบบศาลเดียว นี่ก็เป็นตัวอย่างของความเข้าใจและการใช้ภาษาที่แตกต่างกัน ไม่ได้เป็นความขัดแย้งอะไร เพียงแต่ว่าเป็นกระจกสะท้อนให้เห็นถึงภูมิหลังและที่มาของผู้ใช้ภาษา ด้วยเหตุนี้ ผมถึงได้เขียนเสนอเป็นประเด็นว่า ถ้าเราจะจัดตั้งระบบศาลคู่ขึ้นมา เราต้องคิดออกแบบทางแก้ไว้ด้วย และผมก็ยินดีที่ ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ได้กรุณาช่วยคิดทางแก้ไว้ให้แล้ว

ความจริงเราเคยคิดทางออกอย่างนี้เอาไว้แล้ว แล้วเราก็นำมาเขียนไว้ในร่างกฎหมายของเราด้วย เพียงแต่ถ้ามีคำถามเกิดขึ้นว่าเอาทางออกแบบนี้ไปไว้กับระบบศาลปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่ในระบบศาลคู่โดยอยู่ในความดูแลด้านธุรการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความยอมรับ ความเป็นไปได้ ความพร้อมในชีวิตจริง จะไปได้ไหม ถ้าไปได้ เราถือว่าเราพ้นปัญหานี้ไปแล้ว ถ้าไปไม่ได้ ก็ต้องคิดแบบใหม่หาวิธีการใหม่

เรื่องความคิดในทางกฎหมาย ผมอยากจะเรียนถามว่ามันถูกต้อง หรือแน่นอนเหมือนในหลักวิชาวิทยาศาสตร์กายภาพหรือคณิตศาสตร์ เสมอไปหรือไม่ ความคิดเห็นในทางกฎหมายของคนหนึ่งกับอีกคนหนึ่งแตกต่างกันไปเสมออย่างที่ ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ได้กรุณาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า ผู้พิพากษาไม่อยู่ได้ บังคับของบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งผมเห็นด้วยกับท่าน 100% แต่ว่าในสภาพความเป็นจริงมิได้เป็นอย่างนั้น ผมเคยเรียนเสนอผู้ใหญ่หลายท่าน ว่า ผมอยากจะเสนอให้เขียนกฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนเสียเลย จะได้ไม่ต้องตีความ ในทางใดทางหนึ่ง เขียนกฎหมายให้ชัดแบบในอังกฤษ ในอเมริกา เสียเลยว่าคุณพิพากษา ในศาลไทยมีความคุ้มกันไม่ต้องถูกดำเนินคดีอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตัว ผู้ใหญ่ท่านก็ทักท้วงว่า หลักการและแนวความคิดอย่างนั้นก็เป็นอย่างหนึ่ง แต่ชีวิตจริง ในบ้านเราก็เป็นอีกอย่างหนึ่ง ความจำเป็นอะไร ๆ ก็ไม่เหมือนกันกับในต่างประเทศ เพราะฉะนั้น มันก็ไม่เป็นอย่างในหลักการที่เราอยากให้เป็น นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ยังคิดกันว่า แม้ว่าจะเป็นผู้พิพากษา แต่ถ้าทำหน้าที่ไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้ใดเสียหาย ก็น่าจะเป็นการผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ มีหลายคดีที่มีการฟ้อง คดีเช่นนี้ แล้วก็หลายคดีที่นำไปสู่ผลที่บอกว่าหลักวิชากับความเป็นจริงในการใช้ กฎหมายนั้นไม่ค่อยจะตรงกัน เพียงแต่ว่าเรายังไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจน แน่แน่นอน เป็นที่ ยึดเท่านั้น ผมจึงให้ข้อคิดที่ว่าความเห็นในทางกฎหมายนั้นไม่ได้เด็ดขาด 100% อย่างที่ เรามองกันอยู่ ผมอยากจะให้คำนึงถึงความเป็นจริงว่า กฎหมายที่ใช้อยู่ในชีวิตจริง เป็นมิติหนึ่ง กับกฎหมายที่เข้าใจกันในหลักวิชาเป็นอีกมิติหนึ่ง ซึ่งทั้งสองมิตินี้ควรเป็น ภาวนเดียวกันแต่จริง ๆ ทุกท่านในที่นี้ก็ทราบว่ามันมักจะหลวมกันอยู่เสมอ แล้วเวลา เราคิดออกแบบอะไรขึ้น ต้องมองสองมิตินี้ให้ออกอย่างถ่องแท้ด้วย

ส่วนเรื่องการวิเคราะห์ระบบศาลปกครองโดยอิงระบบกฎหมายนั้นผม คิดว่าอาจจะใช้ข้อสรุปแบบนั้นไม่ได้ อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ แต่สรุปจริง ๆ ไม่ได้ เพราะประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่มิได้จัดระบบศาลปกครองแบบระบบ ศาลของฝรั่งเศสและของเยอรมันก็มี ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายแต่จัดรูป ระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยวก็มี นอกจากประเทศญี่ปุ่นที่ท่านอาจารย์ ดร. อักขราทรฯ

ได้ยกขึ้นมากล่าวแล้ว ยังมีประเทศใต้หวันอีกประเทศหนึ่ง สำหรับประเทศญี่ปุ่นกับประเทศเกาหลีนั้น เราอาจได้อธิบายได้ว่าเนื่องจากอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา แต่ว่าใต้หวันนั้นเป็นประเทศที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การครอบงำของใคร เขาก็จัดระบบกฎหมายและระบบศาลของเขาด้วยการวิเคราะห์ศึกษาของเขาเอง โดยใช้ระบบกฎหมายแบบระบบประมวลกฎหมายโดยมองทางด้านญี่ปุ่นประกอบ แล้วก็เอาองค์ประกอบบางอย่างเข้ามาผสม แล้วก็จัดระบบกฎหมายเป็นแนวประมวลกฎหมาย แต่พอมาถึงระบบศาล เขาก็จัดระบบศาลที่ค่อนข้างจะเป็นรูปแบบของสหรัฐอเมริกา นี่ก็เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายกับระบบศาลนั้นไม่เหมือนกัน

สำหรับประเทศไทยนั้น เราไม่ได้มีระบบกฎหมายเป็นระบบประมวลกฎหมายแบบ 100% เรามีการปฏิรูประบบกฎหมายเต็มรูปแบบในเบื้องต้นเสียก่อน แล้วก็เกิดผลพิเศษในทางยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายของเราก็คือจะจัดระบบกฎหมายแบบระบบประมวลกฎหมาย แล้วเราก็ได้รับอิทธิพลของกฎหมายในระบบ Common Law เข้ามาสอดแทรกผสมผสานอยู่ค่อนข้างมาก ต้องเรียกว่าเป็นระบบกฎหมายเฉพาะของประเทศไทยที่ไม่เหมือนกับในประเทศอื่น ๆ ระบบกฎหมายของเราเป็นระบบประมวลกฎหมาย แต่ทุกท่านในที่นี้คงทราบว่าระบบการพิจารณาคดีของเราเป็นระบบ Common Law จะผิดหรือจะถูก ก็มีการปฏิบัติในชีวิตจริงกันจนเป็นประเพณีปฏิบัติและความเคยชิน จนลักษณะเฉพาะของเราเป็นอย่างนั้น เพราะฉะนั้น การวิเคราะห์เฉพาะระบบกฎหมายแล้วมัตว่าระบบศาลจะต้องเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ก็จะไม่ตายตัว แต่เป็นเพียงแง่มุมหนึ่ง

ส่วนปัญหาเรื่องงบประมาณตามความเห็นของอาจารย์วรพจน์ฯที่ว่าไม่ว่าจะจัดตั้งศาลปกครองอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะต้องใช้งบประมาณนั้นเป็นความเห็นที่ถูกต้อง แต่ผมอาจจะเรียนว่าปริมาณของงบประมาณที่ต้องใช้นั้นต่างกันมาก ถ้าเพื่ออยู่ที่กระทรวงยุติธรรม เราก็ใช้งบประมาณหรือที่เราจัดระบบทำนองคล้าย ๆ กับที่เราจัดระบบศาลแรงงานขึ้นมา โดยมีส่วนที่นำมาใช้ร่วมกันได้และมีส่วนที่ประหยัดได้มาก แต่ถ้าไปอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จะต้องสร้างกันขึ้นมาใหม่ทั้งระบบ

ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ ได้เสนอโดยมองในแง่ดีว่าควรมีการร่วมมือให้ขอยืมใช้อาคารสถานที่และโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันได้ แต่ว่าเป็นจริงแล้วผมขอเรียนให้เห็นว่าเป็นไปได้ยากมากจนเกือบจะมองไม่เห็นความเป็นไปได้เลย ไม่ใช่เพราะว่าจะมีลักษณะของความใจแคบของกระทรวงยุติธรรม แต่จะเกิดปัญหาของการกระทบกระทั่งกัน

ในเมื่อมีความเป็นไปได้น้อยดังกล่าวดังข้างต้น ผมจึงคิดว่าน่าจะให้หน่วยธุรการของศาลปกครองสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม แล้วจัดระบบศาลปกครองปรับปรุงแก้ไขกันให้ดี แล้วเราก็จะได้มีระบบศาลปกครองที่ค่อนข้างจะเป็นเอกภาพในภาพรวม ดีกว่าต้องแยกกระจายให้แตกแยกออกไปเป็นหลายสัดหลายส่วน เท่าที่เรามีระบบศาลทหารคู่กันกับศาลยุติธรรมนั้นเวลานี้ก็เป็นภาพที่ล้าหลังมากพออยู่แล้ว เป็นภาพที่ไม่ควรจะเป็นมากพออยู่แล้ว ผมคิดว่าไม่จำเป็นต้องอธิบายในรายละเอียด เพราะว่าทุกท่านในที่นี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเข้าใจถึงจุดด้อย-จุดเด่นของระบบศาลทหารเป็นอย่างดี ถ้าเราจะจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นมาเป็นระบบศาลใหม่ขึ้นมาซึ่งเป็นศาลที่สำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นศาลที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของหน่วยงานของรัฐ แล้วเราจะไปจัดรูปแบบของศาลปกครองโดยอ้างแบบของศาลทหารนั้น ผมไม่เห็นด้วย ถ้าจะตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยอ้างรูปแบบของศาลทหารแล้ว ผมอยากให้อ้างรูปแบบศาลปกครองของฝรั่งเศสหรือของประเทศอื่นที่เป็นสากล ที่เขายอมรับกันอยู่บ้าง จะดีกว่าที่จะมาอ้างว่าเพราะเรามีศาลทหารสังกัดกระทรวงกลาโหมได้ เราก็มีศาลปกครองแยกไปสังกัดกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ อย่างนั้นไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง ผมไม่อยากจะให้ใช้เหตุผลในแนวนั้น ผมขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมดังนี้ เพื่อจะได้รับฟังความคิดเห็นจากที่ประชุมบ้าง

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

ขอบคุณท่านอาจารย์จรัญฯ อาจารย์จรัญฯ ได้กรุณาชี้แจงเพิ่มเติมสรุปได้เป็น 2-3 ประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก ท่านได้ชี้แจงว่าในระบบศาลของประเทศอังกฤษนั้น เคยมีระบบศาลคู่มาแล้ว แต่ก็มีข้อขัดแย้งกันจนในที่สุดต้องใช้ระบบศาลเดี่ยวโดยให้มีศาลปกครองอยู่ภายในระบบศาลยุติธรรมนั่นเอง

ในประเด็นที่สอง ท่านได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าในการพิจารณาระบบศาลอยากจะทำให้ดำเนินถึงความเป็นจริงในชีวิตจริง ใช้มิติจริง ๆ ด้วย ส่วนการวิเคราะห์ระบบศาลปกครองนั้นท่านให้ข้อสังเกตว่าไม่น่าจะอิงแต่เฉพาะระบบกฎหมาย แล้วด่วนสรุปว่าจะต้องใช้ระบบศาลอย่างนั้นอย่างนี้ คงไม่ถูกต้อง แต่ควรจะต้องวิเคราะห์ว่าระบบนั้นดีอย่างไร แล้วนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ในประเด็นที่สาม ท่านได้ให้ความเห็นว่าเรื่องของงบประมาณ ถ้าให้หน่วยงานตุลาการของศาลปกครองอยู่กับกระทรวงยุติธรรม การใช้งบประมาณจะน้อยกว่าที่จะให้หน่วยงานตุลาการของศาลปกครองไปสังกัดหน่วยงานราชการอื่น ๆ

ในช่วงเวลาบ่ายนี้ ผมจะขอรบกวนเวลาท่านวิทยากรที่ท่านได้สละเวลามามากแล้วโดยจะขอเวลาอีก 20 นาทีเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ซักถาม โดยขอเชิญท่านวิจัยฯ ได้ซักถามก่อน

ผู้เข้าร่วมสัมมนา (นายวิจัยฯ)

ผมเห็นด้วยว่าผู้พิพากษาศาลปกครองย่อมเป็นอิสระและเป็นกลาง แต่ตามร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นในมาตรา 11 กำหนดว่าการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องให้ ครม. เห็นชอบ แล้วก็ไปสภาผู้แทนฯ วุฒิสภา ตามลำดับ เพราะฉะนั้น ถ้า ครม. หรือฝ่ายบริหารไม่ยอมเสนอชื่อ การที่จะไปยังสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะกฎหมายใช้คำว่า "ตามลำดับ" เพราะฉะนั้นฝ่ายบริหารจึงมีสิทธิที่จะครอบงำตุลาการศาลปกครองได้ ซึ่งผมไม่เห็นด้วย

นอกจากนี้ ยังมีอีกมาตราหนึ่งที่มีปัญหาคือมาตรา 25 ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการของ กต. ศาลปกครอง ซึ่งอันนี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารก็ยังคงเข้าไปแทรกแซงศาลปกครองได้อยู่นั่นเอง เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าศาลปกครองไม่อิสระแน่นอนเนื่องจากฝ่ายบริหารแทรกแซงได้ ส่วน ก.ต. ของศาลยุติธรรมในปัจจุบันนี้ฝ่ายบริหารก็ยังแทรกแซงไม่ได้ ตามความเห็นของผมนั้น

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะเป็นอิสระหรือไม่ ต้องมาเปรียบเทียบกับสภาพของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมปัจจุบัน ถ้าพูดถึงผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ต้องเทียบกับผู้พิพากษาศาลฎีกา

สำหรับหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ผมได้เรียนชี้แจงไปตั้งแต่เมื่อเข้าแล้วว่าตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดหลักประกันไว้หลายประการ เช่น มี ก.ต. ศาลปกครองซึ่งมีบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็น ก.ต. ด้วยเพื่อความโปร่งใส และการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าตัว เป็นต้น

ส่วนการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 นั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น 4 ส่วน คือ

(ก) การคัดเลือก กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง

(ข) ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(ค) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จะต้องเสนอรายชื่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(ง) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

กรณีจะเห็นได้ว่าระบบการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นเป็นระบบที่น่าจะดีที่สุดแล้ว เพราะมีทั้งหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง มีการตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยรัฐบาลและรัฐสภารับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งมีการถ่วงดุลย์กันและสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยเพราะมีจุดเกาะเกี่ยวกับผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ส่วนข้อห่วงใยที่ว่ารัฐบาลจะไม่เสนอรายชื่อนั้น ถ้ารัฐบาลไม่เสนอรายชื่อ โดยไม่มีเหตุผล ก็จะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย อยู่แล้ว เราคงไม่สามารถเขียนกฎหมายได้มากไปกว่านี้ เพราะระบบการแต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นก็น่าจะดีกว่าระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่มีอยู่ในปัจจุบันที่อาศัยการสอบแข่งขันและเลื่อนชั้นไปเรื่อย ๆ ตามอาวุโสอยู่แล้ว

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามมาตรา 25 นั้น มีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 6 คน ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 4 คน และกรรมการอื่น จำนวน 3 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือก 1 คน วุฒิสภาเลือก 1 คน และคณะรัฐมนตรีเลือก 1 คน โดยจะต้องเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ตุลาการศาลปกครอง

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น ผมเห็นว่าเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดที่เคยมีมาในบ้านเรา เป็นระบบที่สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น ผมอยากจะเชิญชวนให้ท่านทั้งหลายได้สนับสนุนในจุดนี้และให้มีการแก้ไข เพื่อให้มีหลักการนี้ในองค์การบริหารงานบุคคลในที่อื่นด้วย

ส่วนตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นแม้ว่าจะจะเป็นข้าราชการพลเรือนก็จริง แต่ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ว่าบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นั้นนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองแล้ว ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยเช่นเดียวกัน ข้อกำหนดเช่นนี้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เพราะฉะนั้น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นตำแหน่งซึ่งผ่านการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา จึงมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

ขอบคุณท่านอาจารย์อักษราทฯ ผมขอเรียนเชิญท่านอาจารย์จรัญฯ ได้
แสดงความเห็นในเรื่องของ ก.ต. ศาลปกครองที่จะมีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไป

อาจารย์จรัญ ภักดีพานุกูล

ผมคิดว่าท่านเจ้าของปัญหาเรียกร้องน้อยเกินไป เราเรียกร้องกันเอง
ว่าขอให้ผู้พิพากษาทั้งระบบต้องผ่านความเห็นชอบของสภาฯ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร
ไม่ผ่านวุฒิสภาก็ไม่เป็นไร แต่เราเน้นที่สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนของ
ประชาชน แต่หลายท่านบอกว่าไม่มีประโยชน์หรอก เอารายชื่อผู้พิพากษาเข้าสภาฯ
เป็นพัน ๆ คน เขาตรวจไม่เจอหรอก เอาเฉพาะตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ดีกว่า เวลานี้
เราก็มองว่า ควรเอาตำแหน่งอธิบดีศาล รองประธานศาลฎีกา ประธานศาลฎีกา
หรือตุลาการตั้งแต่ชั้น 7 ขึ้นไป เอาน้อย ๆ เลือกเอาตำแหน่งที่จำเป็น และต้องเป็น
ตำแหน่งที่กุมอำนาจใน ก.ต. ด้วย เพราะ ก.ต. เป็นผู้เคลื่อนย้ายผู้พิพากษา ตำแหน่ง
ที่เป็น ก.ต. โดยตำแหน่งก็มีประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกา
คนที่ 1 เราเรียกร้องกันอย่างนั้น แต่เป็นความเห็นหลากหลายที่แตกต่าง เราอยู่ในยุค
ที่ต้องมีการปรับตัว ทุกสถาบันจะต้องปรับ ฉะนั้น ถ้าข้างนอกเรียกร้องแต่เพียงตำแหน่ง
ประธานศาลฎีกาเท่านั้นเมื่อโดนกลุ่มพลังภายในต้านไว้ เลยทำไม่ได้ เพราะฉะนั้น
ข้างนอกต้องเรียกร้องให้มาก เข้าไว้ก่อนเพื่อที่กลุ่มพลังภายในจะได้ต้านไว้โดยมาพบ
กันครึ่งทาง ผมมองว่าการเชื่อมต่อระหว่างระบบตุลาการกับประชาชนเป็นจุดที่ดีขึ้น
เป็นพัฒนาการสำหรับตุลาการไทย

ส่วนประเด็นที่ว่าคณะกรรมการตุลาการควรมีคนนอกเข้าไปร่วมด้วย
หรือไม่นั้น ผมเห็นว่าไม่ค่อยสำคัญ อย่างมากมีผลดีเพียงที่ท่านอาจารย์ ดร. วรพจน์ฯ
อธิบาย ที่มีคนนอกเข้าไปดู ทำให้คนที่ทำงานรู้สึกว่าจะไม่ลับตาคนเท่านั้นเอง แต่ว่า
คนนอกเข้าไป ก็ช่วยอะไรไม่ได้มาก และมีแง่มุมหลายอย่างที่ทำให้เกิดกระบวนการ
ที่ไม่ดี ไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้ ผมอยากจะฟันการยึดโยงอำนาจจากคนที่ เป็น ก.ต.

ไปให้อำนาจของประชาชนตรวจสอบโดยตรง จะมีพลังการตรวจรวมไปทั้งระบบ และทั้งระบบจะต้องเกรงใจประชาชน เราต้องทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระบบเกรงใจประชาชนให้จงได้ ไม่ใช่เกรงใจสภาฯ ไม่ใช่เกรงใจนักการเมือง แต่เราต้องทำให้เกรงใจประชาชน

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา (ไม่ทราบชื่อ)

ผมขอเรียนท่านอาจารย์จรัญฯก่อนว่าการตั้งศาลปกครองนั้นอย่าทะเลาะกันเรื่องศักดิ์ศรี แต่ต้องทะเลาะกันเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เป็นสำคัญ แล้วที่ท่านทั้งหลายอภิปรายมานี้

ผมเองมีความเห็นคล้ายตามท่านอาจารย์วรพจน์ฯมากกว่าท่านอื่น ผมยอมรับเงื่อนไขที่ท่านเสนอซึ่งมีลักษณะประนีประนอมมากกว่าท่านอื่นที่สามารถจะให้ศาลปกครองตั้งขึ้นมาได้ ผมอยากถามท่านอาจารย์จรัญฯว่าในความเห็นของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ก่อนหน้าที่จะมีการคิดตั้งศาลปกครอง ท่านเคยคิดกันมาหรือเปล่า ถ้าไม่เคยคิด ผมถือว่าเป็นการล่าช้าหรือเรื่องช้าในสภาวะของบ้านเมือง อันนี้จะทำให้ขบวนการยุติธรรมเก่ามีวิวัฒนาการช้ากว่าที่คนเคยคิดมาก่อน

ในด้านความซื่อสัตย์สุจริต ชื่อตรงของผู้พิพากษานั้น คนอื่นเห็นอย่างไร ไม่ทราบ แต่ตัวผมเองกล้าประกันได้ว่าขบวนการยุติธรรมปัจจุบันหวังได้ถึง 90% ขึ้นไป แต่ในด้านความรวดเร็วชำนาญเฉพาะเรื่องตามที่ ดร.วรพจน์ฯพูดนี้ ผมไม่ขอรับประกัน แต่ศาลปกครองนั้นเมื่อฟังอาจารย์วรพจน์ฯพูดแล้วต้องมีความชำนาญเป็นพิเศษและรวดเร็วทันใจ คือบางกรณีคู่ความอาจจะทะเลาะกันเป็นเงินพันล้าน แต่ศาลใช้เวลาพิจารณาคดีถึง 3 ปี 7 ปี มันไม่ไหว มันเป็นการทำลายประเทศชาติด้วย ไม่ใช่คุณทะเลาะอย่างเดียว ภาษีที่จะพึงได้รับมาทำการพัฒนาประเทศ มันเป็นเงื่อนไขเป็นวงจรมดเลย เรื่องเศรษฐกิจประเทศชาติบ้านเมือง

ผมขอฝากท่านอาจารย์จรัญฯให้พูดกับท่านผู้พิพากษาด้วยว่าการตั้งศาลปกครองนั้น ถ้าเป็นระบบศาลคู่ ถ้าเสีย เสียเพียงหนึ่ง แต่ถ้าเป็นระบบศาลเดี่ยว ถ้าเสีย จะเสียทั้งหมด ที่ว่าเสียคือไม่รวดเร็ว ไม่ทันใจ ไม่ทันงาน คือเสียหมด

ที่ฟังอาจารย์จรัญแล้วผมรู้สึกว่ายังมีผู้พิพากษาอนุรักษนิยมอยู่เยอะ ถ้าตั้งศาลใหม่เข้าไป ก็จะถูกอำนาจเก่าครอบงำ เมื่อท่านเลขาฯพูดถึงเรื่อง ก.ต. ผมคิดมาแล้ว ก.ต. มี 12 คนเท่านั้นเองซึ่งตั้งประธานศาลฎีกา ผมว่าน้อยไป น่าจะให้ผู้พิพากษา 1,500 คนเป็นผู้ตั้งประธานศาลฎีกา

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา (ไม่ทราบชื่อ)

ผมขอถามท่านอาจารย์จรัญว่ากระทรวงยุติธรรมเคยมีแนวความคิดเรื่องศาลปกครองมาก่อนบ้างหรือเปล่า

อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล

ในเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองนั้นรัฐบาลมีนโยบายมาตั้งแต่ปี 2517 แล้วโดยในขณะนั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะตั้งศาลปกครองที่กระทรวงยุติธรรม เมื่อเสนอร่างกฎหมายไปแล้ว ก็มีการขุบสภาฯ ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป ในสมัยที่ท่านอาจารย์มารุตฯ เป็นรัฐมนตรียุติธรรม ก็เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองต่อสภาฯ ซึ่งผ่านการพิจารณาไปจนถึงวุฒิสภา แล้วก็มีการขุบสภาฯ เสียก่อน พอมาถึงสมัยนายภคชาติชายฯ ก็เปลี่ยนมติว่าจะไม่ตั้งที่กระทรวงยุติธรรม จะไปตั้งที่กฤษฎีกา หลังจากนั้นนายภคชาติชายฯ ก็ถูกปฎิวัติไป ท่านนายกฯ ชวนมา ท่านก็เอามติสมัยนายภคชาติชายฯ มาเขียนเป็นนโยบายรัฐบาล โอกาสที่จะตั้งศาลปกครองที่กฤษฎีกาจึงเป็นจริงเป็นจังขึ้น แต่ว่าแนวโน้มเคยฟังที่กระทรวงยุติธรรมมากมายแล้วทำให้เป็นสองแนว

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา (นายเลิศเกียรติฯ)

ผมเลิศเกียรติ มาจากนครราชสีมา ผมมีแค่คำถามเดียวและมีข้อสังเกตอยู่จุดหนึ่งคือ ผมอยู่บ้านนอกไม่รู้ข่าวอย่างเดิซว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินคดีที่มีปัญหากับชาวบ้านเสียเอง แต่เมื่อผมมาดูร่างฯ ของกฤษฎีกาแล้ว ผมไม่เห็นอันนั้นเลย แล้วท่านจรัญก็ยังคงใช้คำพูดว่าตั้งศาลปกครองอยู่กับกฤษฎีกาอีก ซึ่งผมดูในร่างฯ ของกฤษฎีกาแล้วก็ไม่มีอีกเหมือนกัน เพราะว่าไม่มีคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามามีตำแหน่งหน้าที่ในส่วนนั้นเลย จุดนี้ถ้าทางตุลาการที่มีความเห็นอย่างนี้ กรุณาใช้คำพูดที่ชัดเจน เพื่อที่ประชาชนทั่วประเทศจะได้เข้าใจโดยชัดเจน แม้กระทั่งผมยังเข้าใจคลาดเคลื่อนตลอดมา จนกระทั่งวันนี้ถึงได้ทราบแน่ชัดว่าเป็นอย่างไร ขอขอบคุณครับ

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา (ไม่ทราบชื่อ)

ผมฟังท่านวิทยากรมีความขัดแย้งอำนาจกันระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร แต่ลืมนึกถึงว่า ผลสุดท้ายประชาชนต้องการอะไร ประชาชนต้องการความยุติธรรมจากศาลปกครอง เรามีมาตรการอะไรที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเชษฐาคม ไกรฤกษ์)

ผมขอเริ่มที่อาจารย์วรพจน์ฯ ท่านเป็นนักกฎหมายมหาชนมือหนึ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุดนิษฐ์

ความยุติธรรมในกฎหมายมหาชนค่อนข้างแตกต่างจากความยุติธรรมในกฎหมายเอกชน ความยุติธรรมในกฎหมายเอกชนเป็นการประสานประโยชน์ของคู่ความทั้งสองฝ่ายที่เท่าเทียมกันอยู่ในสภาพที่สมดุลที่สุด ส่วนความยุติธรรมในกฎหมายมหาชนคือการสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมคือประโยชน์ของทุกคนกับประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

ผมอยากตั้งประเด็นถามว่า สมมติว่าตาม พรบ.ควบคุมอาคารฯบัญญัติว่าผู้ใดก่อสร้างอาคารในที่ดินของตน ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ผู้ใดก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนได้ เพราะจุดประสงค์ของกฎหมายต้องการให้มีการตรวจสอบแบบแปลน ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่ก่อสร้าง ตรวจสอบ

ว่าบังคับทัศนียภาพหรือเปล่า สมมติว่าเราคนใดคนหนึ่งก่อสร้างอาคารขึ้นมามั่นคง แข็งแรง สอดคล้องกับหลักวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ไม่ขัดกับกฎระเบียบต่าง ๆ เพียงแต่ว่าเราขอใบอนุญาตไม่ทัน จึงดำเนินการก่อสร้างไปก่อนโดยยังไม่ได้รับใบอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาศัยอำนาจทางกฎหมายสั่งหรือถอนอาคารทั้งหมด ซึ่งตามกฎหมายนั้นการสั่งให้หรือถอนหรือไม่เป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เราต้องชี้แจงว่าประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องรับภาระดูแลกับประโยชน์ของเอกชนเจ้าของบ้านที่ถูกหรือถอนจะ balance กันอย่างไรตรงจุดนี้ นักกฎหมายมหาชนเขาบอกว่าเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพราะว่าออกคำสั่งให้หรือถอนประชาชนราษฎรได้รับความเสียหาย ประโยชน์มหาชนไม่ได้เกิดขึ้นเลย การสั่งหรือถอนอาคารไม่ได้ทำให้ทิวทัศน์หรือกฎได้รับการฟื้นฟูแต่อย่างใดเพราะไม่เคยผิดกฎอยู่แล้ว ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องชี้แจงว่าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่งให้หรือถอนอาคารนั้นเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่งไปทำลายประโยชน์ของเอกชนจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ เพราะถ้าเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแล้วต้องถือว่าคำสั่งนี้ไม่ยุติธรรม นี่คือบทบาทของศาลปกครอง ศาลปกครองที่จะทำบทบาทนี้ได้เป็นอย่างดีจะต้องมีพื้นฐานที่ดีทางกฎหมายมหาชน

ตัวอย่างที่จะยกอีกตัวอย่างคือว่า สมมติไฟไหม้ตลาดแห่งหนึ่งซึ่งมีตึกอาคารล้อมรอบ มีช่องทางเข้าแคบ ๆ รถดับเพลิงขับเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุไม่ได้เพราะรถใหญ่กว่าตรอก ถ้าจะเอารถเข้าไป จะต้องรื้อซายลาของตึกข้างเคียงที่อยู่ในตรอก พนักงานดับเพลิงจึงต้องรื้อทำลายซายลาของตึกข้างเคียงเพื่อเอารถดับเพลิงเข้าไปในตรอก เจ้าของตึกดังกล่าวไม่ได้ทำผิดอะไรเลยเพราะเขาไม่ได้เป็นต้นเหตุของเพลิง เขาก็ฟ้องเทศบาลและฟ้องพนักงานดับเพลิงเพื่อเรียกค่าเสียหาย ถ้าท่านเป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง ท่านจะวินิจฉัยคดีนี้อย่างไร ถ้าเปิดดูประมวลกฎหมายแพ่งฯแล้วมีบทบัญญัติว่า ถ้าบุคคลทำบุบสลายหรือทำลายทรัพย์สินสิ่งหนึ่งสิ่งใดเพื่อบำบัดปกป้องอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน ท่านว่าไม่จำเป็นต้องใช้ค่าทดแทน เห็นไหมครับมีภัยพิบัติสาธารณะ พนักงานดับเพลิงทำบุบสลายเพื่อปิดป้องภัยพิบัติสาธารณะ เทศบาลไม่ต้องรับผิดชอบให้

คำสั่งใหม่ทดแทน พนักงานดับเพลิงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แต่กรณีหน่วยงานของรัฐและเอกชน หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม เขาได้จำกัดสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนซึ่งไม่ได้ทำผิดอะไรเลย เอกชนคนนั้นจึงไม่ควรต้องรับเคราะห์นั้นแต่เพียงผู้เดียวตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญ เอกชนแต่ละคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ถ้าจะให้สิทธิก็ต้องให้สิทธิทุกคนอย่างเสมอกัน เมื่อจะมอบภาระหน้าที่ให้ปฏิบัติ ภาระหน้าที่ก็ต้องเสมอกัน กรณีรัฐไปกำหนดภาระให้เอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษยิ่งกว่าเอกชนคนอื่น เพราะฉะนั้น รัฐจะต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้เอกชนคนนี้ การที่รัฐเอาเงินของรัฐซึ่งเก็บจากภาษีของประชาชนมาชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้เอกชนคนนี้ที่ต้องรับภาระเป็นพิเศษคือการเฉลี่ยภาระให้กับเอกชนทุกคน มีผลทำให้ทุกคนต้องรับภาระเสมอกัน

นี่คือตัวอย่างของนิติวิธีของกฎหมายมหาชน ได้มีการนิรนัยกันมาแล้วในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองในระบบศาลคู่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่เอกชน ยิ่งกว่าศาลยุติธรรมซึ่งไม่มีความรู้ในด้านกฎหมายมหาชนดีพอ ในประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมก็มีหน้าที่พิพากษาคดีปกครองบางชนิดเหมือนกัน ไม่ใช่ว่าชั้นชื่อว่าคดีปกครองแล้วจะต้องขึ้นสู่ศาลปกครองเสมอไป ศาลยุติธรรมก็พิพากษาคดีปกครองบางชนิดซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าให้ชั้นศาลยุติธรรม ซึ่งเขาก็เอาคำพิพากษาของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมมาเปรียบเทียบกัน แล้วก็เห็นได้ว่าศาลใดให้ความยุติธรรมแก่เอกชนดีกว่ากัน

เราจะให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยได้ ก็ต่อเมื่อเราเรียนมา ตัวผมเองนั้นเจียมเนื้อเจียมตัวมากในคดีแพ่งและคดีอาญา คำพิพากษาของศาลนั้นผมไม่ค่อยได้อ่านอย่างจริงจังมาเป็นเวลา 10 กว่าปีแล้ว เพราะฉะนั้น ผมสู้ทนายพิพากษาศาลยุติธรรมไม่ได้ ท่านจะบอกว่าผมไม่มีความรู้ทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ผมก็ไม่เถียงและขออภัยโดยไม่รู้สึกรู้สีกว่าถูกดูถูกเหยียดหยามเลย แต่ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนและนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนแล้ว ผมคิดว่าผมไม่แพ้ใครในประเทศนี้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ไม่ใช่อย่างนั้น คนที่จะสร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาก็คือผู้พิพากษาศาลปกครอง ผมจึงได้ย้ำเมื่อเข้านี้ว่าคนที่จะเป็นผู้พิพากษาปกครองได้ควรจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับกรณีที่จะมีอำนาจชี้ขาดคดีปกครองเพราะผลของการชี้ขาดคดีปกครองคือการสร้างหลักกฎหมายปกครอง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ฯ ต่างหลายร้อยฉบับส่วนใหญ่ไม่ใช่หลักกฎหมายปกครอง แต่เป็นเพียงกลไกที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจอย่างนั้นอย่างนี้ แต่สิ่งที่มีอำนาจอย่างนั้นถูกต้องหรือไม่ควรจะเป็นอย่างไรนั้นจะเกิดขึ้นจากความเข้าใจของฝ่ายปกครอง เพราะฉะนั้น ตัวศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญมาก ไม่ใช่ว่าเขียนกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะประสบความสำเร็จ อันนี้ที่ท่านต้องเป็นห่วง

ถ้าผู้ที่จะมาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองไม่มีปรัชญาหรือแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนหรือมีในลักษณะที่ไม่เหมาะสมแล้ว สู้ไม่มีเสียเลยจะดีกว่า ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นความจริงแล้วก็คือการสร้างระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้เกิดขึ้นในทางที่ถูกต้องเหมาะสมโดยชี้ให้เห็นถึงจุดบกพร่องของการร่างกฎหมายหรือการใช้กฎหมายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น จุดนี้จึงเกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง ทำไมหน่วยงานธุรการของศาลยุติธรรมในต่างประเทศถึงอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมเพราะกระทรวงยุติธรรมของต่างประเทศนั้นจะต้องวิเคราะห์ประเมินติดตามประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรม หน่วยงานธุรการของศาลปกครองนั้นมิได้มีหน้าที่เพียงส่งจดหมายเอกสารคำร้องอะไรต่าง ๆ เท่านั้น แต่จะต้องทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และพัฒนาในสิ่งที่เกิดขึ้นด้วย เพราะฉะนั้น ระเบียบแบบแผนอะไรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กฎหมายออกมาดีหรือไม่ดี จะต้องแก้ไขปรับปรุงอย่างไรเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับงานของประเทศ ฉะนั้น จุดนี้เป็นจุดที่มีเหตุผลในตัวพอสมควรที่จะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง แต่ขอให้แยกกันระหว่างตัวศาลซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเลย

แต่ข้อที่อยากจะฝากไว้ก็คือหลักประกันที่จะทำให้ผู้พวภาษามีอิสระนั้น
อิสระจากภายนอกอย่างเดี๋ยวไม่พอ แต่สิ่งที่ต้องระวังด้วยคืออิสระจากภายในด้วย
เราคูแต่เพียงอิสระจากภายนอกโดยมุ่งเน้นที่จะไม่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ความจริงแล้วฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว
ด้วยทั้งหมดเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและความโปร่งใสโดยให้มีบุคคลภายนอกเข้ามา
อยู่ใน ก.ต. ด้วย ซึ่งระบบอย่างนี้ใช้กันอยู่ในนานาอารยประเทศ

ผมอยากจะกล่าวว่ามีแต่ประเทศไทย และอีกสองสามประเทศในโลก
เท่านั้นที่ไม่มีบุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้อยู่ใน ก.ต. เช่นเดียวกับ ก.ต.
ของไทยในปัจจุบันนี้

ผู้ดำเนินการอภิปราย (นายเดชอุดม ไกรฤกษ์)

ผมขอเรียนเชิญอาจารย์จรัญฯ ได้ชี้แจงประเด็นคำถามนี้เพราะว่าผู้ถาม
ถามวิทยากรทั้งสามท่านเลย

อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล

ในเรื่องของความเป็นธรรมที่ประชาชนพึงจะพึงได้นั้น ผมคิดว่าเป็น
ภารกิจที่ศาลและขบวนการยุติธรรมจะต้องปฏิบัติมุ่งตรงไปที่นั่นทุกระบบ ในศาล
ยุติธรรมที่ผ่านมา มีหลายคดีที่เราจะต้องคิดในเรื่องของความยุติธรรมหรือความ
เป็นธรรมที่ได้ดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและประสิทธิภาพ
ของกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมองถึงประโยชน์ได้ประโยชน์เสีย
แม้กระทั่งเวลาจะทำคดีแย้ง คดีค่าทดแทนละเมิดต่าง ๆ ก็ต้องคิดใคร่ควรไปถึงผลกระทบ
ที่มันจะเกิดต่อสังคม ประสิทธิภาพในการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย โอกาสต่อไปเกิดขึ้นได้
หรือไม่

ผมขอยกตัวอย่างที่ค่อนข้างจะเป็นลักษณะของศาลไทย คือ คดีที่กระทรวงมหาดไทยเคยมีคำสั่งห้ามไม่ให้คนไทยจดทะเบียนสมรสกับคนต่างชาติโดยเฉพาะพวกญวนอพยพในสมัยเมื่อ 10 กว่าปีที่แล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ถือปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ยอมจดทะเบียนสมรสให้ ราษฎรก็ฟ้องเป็นคดีปกครองขึ้นมาโดยขอให้ศาลบังคับให้จดทะเบียนสมรส ศาลวิเคราะห์อย่างมาทั้งสองด้าน เพราะว่านโยบายของรัฐบาลตอนนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าจะกีดกันโดยเลือกปฏิบัติกับคนญวนอพยพเพื่อป้องกันภัยจากการแทรกซึมของทางญวน แล้วก็ในขณะเดียวกันสิทธิของประชาชนที่จะก่อตั้งครอบครัว ถ้าเขาเป็นคนที่มีความรักกัน เป็นครอบครัวเป็นผิวเมียกันจริง ๆ แล้วทำไมจะต้องถูกห้ามไม่ให้จดทะเบียนสมรสกับคู่ครองของเขา เพราะเหตุผลทางด้านความมั่นคงของชาติ การซึ่งน้ำหนักตรงนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เมื่อมีคดีแรกเกิดขึ้นแล้ว เรื่องนี้เดี๋ยวนี้ค่อนข้างจะง่าย เราก็ตอบว่าศาลตัดสินถูกแล้วที่บอกว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยใช้บังคับไม่ได้ เป็นคำสั่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวฯ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว และบังคับให้ต้องจดทะเบียนสมรส จะไปยึดถือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พอศาลตัดสินคดีไปอย่างนั้น ภาพของความเป็นธรรมหรือดุลยภาพที่เราพยายามจะหาให้ได้จากคดีปกครองแบบนี้มันไม่ออกมาถูกต้องทันที ศาลยุติธรรมในยุคสิบกว่าปีก่อนได้ถูกรัฐบาลตำหนิมาก โดยเฉพาะจาก ก.อ.ร.ม.น. และสภาความมั่นคงฯ ได้กล่าวหาศาลถึงขนาดว่าศาลจะฝักใฝ่ ไม่รับนโยบาย ไม่ยึดถือความมั่นคงของชาติ เราก็ต้องพยายามชี้แจง พยายามอธิบายให้เห็นว่า ทำไมศาลจึงต้องตัดสินออกไปอย่างนั้นโดยไม่สอดคล้องกับความประสงค์หรือความต้องการของทางราชการ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีก็แก้ปัญหาโดยการมีมติออกมาว่าห้ามเฉพาะข้าราชการไทยจะไปจดทะเบียนสมรสกับคนญวนไม่ได้ แม้กระนั้นก็ยังมีการดำเนินคดีขึ้นมาขอให้ศาลยุติธรรมชี้ว่ามติคณะรัฐมนตรีผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกทำนองเดียวกับคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนั้น ตรงนี้จะผิดหรือถูก แล้วแต่ท่านอาจารย์วรพจน์ฯจะวิเคราะห์ให้ได้ ทางศาลยุติธรรมเลือกวินิจฉัยไปในทางที่ว่า เป็นเรื่องระหว่างทางราชการกับข้าราชการด้วยกันเอง

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

นิธิกร (นายวันชัย สอนศิริ)

กราบขอพรให้คุณท่านวิทยากรทุกท่าน ก่อนที่ท่านวิทยากรจะลงจากเวทีขอเรียนว่าเดี๋ยวเราจะเบรก หลังจากนั้นจะเป็นการสัมมนากลุ่มใหญ่ คือ พวกเรา ระดมความคิดเห็น นอกจากเอกสารต่าง ๆ ที่ท่านจะต้องประเมิน และสภานายความ จะรวบรวมเอกสารที่แจกท่านทั้งหลายแล้ว จากนั้นจะฟังความคิดเห็นจากท่านอีกครั้ง

ในลำดับต่อไปผมขอเรียนเชิญนายกสภานายความมอบของที่ระลึกให้แก่ท่านวิทยากร

(จบการอภิปรายโดยวิทยากร)

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือหนังสือสำคัญ
ในทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออกอันมีผลกระทบต่อ
สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

"คดีปกครอง" หมายความว่า คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา
ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

"ศาลปกครอง" หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลฎีกาคดีปกครอง

"ศาลปกครองชั้นต้น" หมายความว่า ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองภาค
หรือศาลปกครองจังหวัด แล้วแต่กรณี

"ก.ค." หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตาม
พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

ศาลปกครอง

มาตรา 5 ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นในกรุงเทพมหานคร และจะเปิด
ทำการเมื่อใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ไม่เกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร จังหวัด
สมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัด
ปทุมธานี แต่บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจของศาลปกครองกลาง จะยื่นฟ้องต่อ
ศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลปกครองกลางที่จะไม่รับพิจารณา
พิพากษาคดีใดคดีหนึ่งที่ยื่นฟ้อง เช่นนั้นได้

มาตรา 6 ให้จัดตั้งศาลปกครองภาคชั้น และจะเปิดทำการเมื่อใด
ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องระบุเขตอำนาจศาลและกำหนดที่ตั้งศาล
ในเขตศาลนั้นไว้ด้วย

มาตรา 7 ถ้าจะจัดตั้งศาลปกครองจังหวัดขึ้นในจังหวัดใด ให้กระทำ โดยพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องระบุ เขตอำนาจศาลนั้นไว้ด้วย

มาตรา 8 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

- (1) คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกกฎหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง หรือประกาศทบวง ให้ศาลปกครองชั้นต้นทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาคดีปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว
 - (2) คดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยชอบและคดีที่ฟ้อง เรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ
 - (3) คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรง ในการดำเนินการบริการสาธารณะ
 - (4) คดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง
- คดีดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ถ้าโจทก์ เรียกค่าสินไหมทดแทนมาด้วย หรือ ฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทนก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่อง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ด้วย

มาตรา 9 การฟ้องคดีดังกล่าวในมาตรา 8 (1) ให้กระทำได้เมื่อ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่สุจริต โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยไม่ต้อง ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโดยใช้ดุลพินิจซึ่งปราศจากเหตุผลหรือหลักฐานอันควรสนับสนุน

มาตรา 10 การฟ้องคดีดังกล่าวในมาตรา 8 (2) ให้กระทำได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยไม่ชอบตาม อำนาจหน้าที่หรือโดยล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยไม่สุจริต

มาตรา 11 การฟ้องคดีตามความในสองมาตราก่อนจะกระทำได้ต่อเมื่อ ผู้ฟ้องได้รับความเสียหายจากเหตุ เช่นว่านั้นหรือเหตุ เช่นว่านั้นทำให้เสื่อมเสียแก่ ประโยชน์สาธารณะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 12 ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย อาศัยอำนาจแห่งกฎ ถ้าศาลปกครองเห็นว่ากฎดังกล่าวไม่ถูกต้องตามมาตรา 9 ให้ศาลปกครองมีอำนาจยกเลิกกฎดังกล่าวได้

มาตรา 13 การฟ้องคดีตามมาตรา 8 จะกระทำได้อีกเมื่อได้มีการ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ หรือคำอุทธรณ์ในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เสร็จสิ้นแล้ว แต่ถ้ามิได้มีการวินิจฉัย ชี้ขาดภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือถ้ากฎหมายมิได้กำหนดเวลาและมิได้วินิจฉัย ชี้ขาดภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันยื่นคำร้องทุกข์ หรือคำอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีเรื่องนั้นต่อศาลปกครองได้

มาตรา 14 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือ

- (1) คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน และศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น
- (2) คดีเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยกฤษฎีกาการศึกษา หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการทหาร เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการทหาร

มาตรา 15 เมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้ว ห้ามมิให้ศาลอื่นใด รับผิดชอบคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา 16 ให้จัดตั้งศาลฎีกาคดีปกครองขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณา พิพากษาคดีปกครองที่อุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้นหรือคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลฎีกา คดีปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ศาลฎีกาคดีปกครองจะเปิดทำการเมื่อใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 17 ให้ศาลปกครองเป็นศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และให้นำบทบัญญัติแห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาใช้บังคับแก่ศาลปกครองโดยอนุโลม

หมวด 2 ผู้พิพากษาศาลปกครอง

มาตรา 18 ในศาลฎีกาศาลปกครองให้มีรองประธานศาลฎีกาศาลปกครองคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น หรือผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาศาลปกครองเพื่อรับผิดชอบในงานของศาลฎีกาศาลปกครอง

ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาศาลปกครองจะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลฎีกาศาลปกครองและผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับราชการประจำ โดยให้มีจำนวนตามที่รัฐมนตรีกำหนด ตามความจำเป็นแห่งราชการ

มาตรา 19 ในศาลปกครองชั้นต้นให้มีผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งรับราชการประจำและผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากัน ตามที่รัฐมนตรีกำหนดตามความจำเป็นแห่งราชการ

มาตรา 20 ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับราชการประจำ จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของ ก.ต. จากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝาสตุลาการผู้ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าชั้น 5 ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหา ทางด้านการบริหารและการปกครอง

(2) ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่า หนึ่งวาระ

(3) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝาสอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าที่ ก.ต. กำหนด

(4) พนักงานคดีปกครองชั้น 3

ก่อนจะปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับราชการ ประจำจะต้อง เข้ารับการอบรมตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

มาตรา 21 ในศาลปกครองกลางและศาลปกครองภาคให้มีอธิบดีผู้พิพากษา
หนึ่งคนและรองอธิบดีผู้พิพากษาดตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดตามความจำเป็นแห่งราชการ

อธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองและรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองดังกล่าว
ตามวรรคหนึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองกลาง
หรือศาลปกครองภาคซึ่งรับราชการประจำตามมาตรา 20 หรือผู้พิพากษาในศาลฎีกา
คดีปกครองด้วยความเห็นชอบของ ก.ค.

มาตรา 22 ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้พิพากษาศาลปกครอง
ตามมาตรา 20 (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ แต่จะโอนไปเป็นข้าราชการตุลาการใน
ศาลยุติธรรมอื่นไม่ได้

ให้ผู้พิพากษาศาลปกครองตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือนและเงินเพิ่มสำหรับ
ตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่กำหนด
ไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยให้ได้รับเงินเดือน
และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งชั้น 5 แต่ให้ได้รับเงินเดือนในชั้นที่ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนที่
ได้รับอยู่ก่อนวันที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา
ดังกล่าว และให้เลื่อนชั้นและขั้นได้จนถึงขั้นสูงสุดของชั้น 7

มาตรา 23 ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิจะได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 26 และไม่มีลักษณะต้องห้าม
ตามมาตรา 27 ทั้งต้องเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา 24 ได้คัดเลือก

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ
คณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน รองประธาน
ศาลฎีกาคดีปกครอง เป็นรองประธาน ผู้นำฝ่ายค้าน ปลัดกระทรวงยุติธรรม
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อธิบดี
ผู้พิพากษาศาลปกครองกลาง อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภาและนายกสภาทนายความ เป็นกรรมการ และเลขาธิการ
ส่งเสริมงานตุลาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ให้รองประธานสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้นำฝ่ายค้านไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 25 การประชุมและวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการตามมาตรา 24 ให้เป็นไปตามระเบียบซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

มาตรา 26 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือในตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว หรือ

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในหมวดวิชากฎหมายมหาชน หมวดวิชารัฐศาสตร์ หรือหมวดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง การบริหารราชการ การบริหารการคลัง หรือหมวดวิชาอื่นที่ ก.ค. เห็นว่าเกี่ยวข้องกับวิชาที่ใช้ในศาลปกครอง ในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบห้าปี

มาตรา 27 ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทนายความ หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาศาลปกครอง

อาชีพหรือวิชาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนด

มาตรา 28 ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ในกรณีที่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ออกตามวาระไปแล้ว จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา 29 ให้ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งออกตามวาระคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันครบกำหนดออกตามวาระ

มาตรา 30 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 26 หรือมาตรา 27

(4) ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) กระทำการใด ๆ หรือมีกรณีอื่นเป็นเหตุที่ข้าราชการตุลาการจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

การพ้นจากตำแหน่งตาม (3) (4) หรือ (5) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเมื่อได้รับความเห็นชอบของ ก.ต. แล้ว

มาตรา 31 ผู้มีอายุครบหกสิบปีแล้วไม่เป็นเหตุขาดคุณสมบัติในการได้รับแต่งตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา 32 ให้ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิได้รับเงินประจำตำแหน่งเป็นรายเดือนในอัตราขั้นสูงสุดของชั้น 5 ตามบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิมีสิทธิได้รับค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 33 ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 34 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษสำหรับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ มาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 35 ในการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองไม่น้อยกว่าสามคนโดยอย่างน้อยต้องมีผู้พิพากษาศาลปกครองซึ่งรับราชการประจำหนึ่งคนและผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

มาตรา 36 ในการดำเนินกระบวนการพิจารณานอกจากการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดี ผู้พิพากษาศาลปกครองคนใดคนหนึ่งมีอำนาจกระทำหรือออกคำสั่งใด ๆ ได้

หมวด 3 พนักงานคดีปกครอง

มาตรา 37 ในศาลปกครอง ให้มีพนักงานคดีปกครองตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดตามความจำเป็นแก่กิจการของศาลปกครอง

มาตรา 38 พนักงานคดีปกครองต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และต้องมีคุณสมบัติและคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) สอบไล่ได้ปริญญาตรีหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จากสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้รับรองแล้ว และ

(2) เป็นหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานทางกฎหมายหรือทางการปกครอง หรือประกอบวิชาชีพหรืออาชีพทางกฎหมายหรือทางการปกครองอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

ก่อนจะปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

มาตรา 39 ให้พนักงานคดีปกครองเป็นข้าราชการตุลาการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

อัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งพนักงานคดีปกครองให้แบ่งเป็น 3 ชั้น แต่ละชั้นให้เป็นไปตามบัญชีซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

ชั้น 1 เท่ากับ ระดับ 5-6

ชั้น 2 เท่ากับ ระดับ 7-8

ชั้น 3 เท่ากับ ระดับ 9-11

มาตรา 40 ในการพิจารณาคดีปกครองแต่ละคดี ให้มีพนักงานคดีปกครองอย่างน้อยหนึ่งคนมีหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินการพิจารณาคดีปกครอง และให้มีหน้าที่สรุปสำนวนและทำความเห็นในประเด็นแห่งคดีเสนอผู้พิพากษาศาลปกครองเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนที่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รองประธานศาลฎีกาศึกษาคดีปกครองกำหนด โดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา

ให้พนักงานคดีปกครองมีอิสระในการทำความเห็นของตน

การสั่งให้พนักงานคดีปกครองคนใดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในคดีปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจทำได้เมื่อมีเหตุอันสมควรโดยต้องแจ้งเหตุนั้นไว้

มาตรา 41 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคดีปกครองมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เรียกบุคคลมาพบและให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองที่รับผิดชอบในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบสถานที่หรือแสวงหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานอื่นใด

พนักงานคดีปกครองจะใช้อำนาจตาม (1) และ (2) ได้ต่อเมื่อมีคำสั่งของศาลปกครอง

มาตรา 42 เพื่อประโยชน์แก่ราชการของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะขอให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมอื่น และเป็นผู้มีคุณวุฒิและคุณสมบัติตามมาตรา 38 ไปดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง โดยได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งจากกระทรวงทบวงกรมเดิม แต่มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการตุลาการในกระทรวงยุติธรรมก็ได้

การแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีระยะเวลาว่างหนึ่ง ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินสามปี

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมอื่นด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 43 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคดีปกครอง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 4

อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมอื่นหรือศาลอื่น

มาตรา 44 ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมอื่นให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย หากเป็นปัญหาระหว่างศาลปกครอง กับศาลอื่นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของประธานศาลฎีกาหรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นที่สิ้นสุด

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ศาลที่รับเรื่องทำความเห็นและส่งความเห็นตาม ทางการไปยังประธานศาลฎีกาหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เพื่อมีคำวินิจฉัยว่า คดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลใด

มาตรา 45 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมอื่น ซึ่งมีประเด็นคดีปกครอง และได้มีการฟ้องคดีปกครองซึ่งมีประเด็นคดีเดียวกัน โดยที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นดังกล่าว ให้ศาลยุติธรรมอื่นรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว เพื่อรอฟังการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวจากศาลปกครองก่อน

ในกรณีที่ไม่มีมีการฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวต่อศาลปกครอง เมื่อศาลยุติธรรมอื่นพิจารณาเสร็จแล้วให้ทำความเห็นแล้วส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาศึกษาตีความเพื่อวินิจฉัยในประเด็นนั้น แล้วส่งคำวินิจฉัยและสำนวนไปให้ศาลยุติธรรมอื่นพิจารณาพิพากษาในประเด็นอื่นต่อไป

หากศาลฎีกาศึกษาตีความเห็นว่าจำต้องสืบพยานเพิ่มเติม ก็ให้ศาลฎีกาศึกษาตีความสืบพยานหรือส่งให้ศาลยุติธรรมอื่นดังกล่าวสืบพยานให้ก็ได้

หมวด 5

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 46 การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นใดไปยังคู่ความในคดีปกครองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้กระทำโดยเจ้าพนักงานศาล หรือศาลปกครองจะกำหนดให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือโดยวิธีอื่นก็ได้

มาตรา 47 ระยะเวลาที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในศาลปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ศาลปกครองได้กำหนด ศาลปกครองมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

มาตรา 48 การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีปกครองให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม

ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดเป็นผู้ขอหมายเรียกพยานมาศาล ศาลปกครองอาจสั่งให้คู่ความฝ่ายนั้นจ่ายค่าพาหนะ และค่าปรวสการให้กับพยานได้

ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดไปโดยไม่จำเป็นหรือไม่เห็นสมควร ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้คู่ความฝ่ายนั้นชดใช้ค่าความเสียหายให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ตามสมควร

มาตรา 49 เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดย ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเกื้องธรรม ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองกลาง มีอำนาจออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้บังคับในศาลปกครองชั้นต้นได้ และให้รองประธานศาลฎีกาคดีปกครองมีอำนาจออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองใช้บังคับในศาลฎีกาคดีปกครอง ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานศาลฎีกาแล้ว ข้อกำหนดนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 50 ศาลปกครองอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้

มาตรา 51 กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้และตามข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 49 ส่วนบทบัญญัติประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้นำมาใช้บังคับได้ เฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้าน ผู้พิพากษา ละเมิดอำนาจศาล และการบังคับคดีโดยอนุโลม

มาตรา 52 พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 53 สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 8 ที่ไม่มีกฎหมาย กำหนดระยะเวลาการฟ้องร้องไว้ ให้ฟ้องคดีภายในสองปีนับแต่วันเกิดสิทธิฟ้อง

มาตรา 54 ค่าฟ้องคดีปกครองให้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่โจทก์ มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือศาลปกครองชั้นต้นที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล ในกรณีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ให้ศาลปกครองกลางเป็นศาล ที่มีเขตอำนาจ

โจทก์อาจยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลจังหวัดที่โจทก์มี ภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้นเพื่อส่งไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจก็ได้ ก่อนมีคำสั่งรับคดีใดไว้พิจารณา ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะ สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับโจทก์และมูลคดีที่ฟ้องร้องในคดีนั้นได้

ในกรณีที่ปรากฏว่าการฟ้องคดีมิได้เป็นไปตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 หรือคดีไม่มีมูลที่จะฟ้องร้องได้ ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา และแจ้งคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาให้โจทก์ทราบโดยไม่มีชักช้า

มาตรา 55 คำฟ้องและคำให้การให้ทำเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดี
ผู้พิพากษาศาลปกครองกลางกำหนด

มาตรา 56 เมื่อมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลปกครองชั้นต้น
ออกหมายเรียกและส่งสำเนาคำฟ้องให้แก่จำเลยภายในเจ็ดวันนับแต่วันสั่งรับคดีไว้
พิจารณา

ให้จำเลยยื่นคำให้การเป็นหนังสือต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจหรือ
ต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลจังหวัดที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้นภายใน
สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหมายเรียกและสำเนาคำฟ้อง

จำเลยจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้

มาตรา 57 การยื่นคำร้อง คำขอหรือเอกสารอื่นใดต่อศาลปกครอง
จะยื่นต่อศาลปกครองโดยตรง หรือจะยื่นต่อศาลจังหวัดที่ผู้ยื่นมีภูมิลำเนาอยู่ในเขต
ศาลนั้นก็ใช้ได้

มาตรา 58 ในกรณีที่มีการยื่นคำฟ้อง คำให้การ คำร้อง คำขอ
หรือเอกสารอื่นใดต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่มีเขตอำนาจหรือต่อศาลจังหวัด
ให้ศาลดังกล่าวส่งต่อไปยังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจโดยเร็ว

มาตรา 59 เมื่อเห็นสมควร ศาลปกครองจะกำหนดการนั่งพิจารณา
พิพากษาคดีปกครอง ณ ศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลจังหวัดที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตก็ได้

มาตรา 60 การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำในศาลปกครองต่อหน้าคู่ความ
ที่มาศาลปกครองและโดยเปิดเผย เว้นแต่

(1) ในคดีเรื่องใดที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในศาลปกครอง
เมื่อศาลปกครองได้ขับไล่คู่ความฝ่ายใดออกไปเสียจากบริเวณศาลปกครองโดยที่ประพฤติ
ไม่สมควร ศาลปกครองจะดำเนินการนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่ความฝ่ายนั้นก็ใช้ได้

(2) ในคดีเรื่องใดเพื่อความเหมาะสม หรือเพื่อคุ้มครองสาธารณะ
ประโยชน์ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์
ต่าง ๆ ทั้งหมด หรือแค่บางส่วนแห่งคดีซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงการณ์
ของคู่ความ หรือจากคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(ก) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือแค่บาง
ส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(ข) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น ไม่ว่าศาลปกครองจะมีคำสั่งตามอนุมาตรา (2) นี้หรือไม่ คำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีของศาลปกครองนั้น ต้องอ่านในศาลปกครองโดยเปิดเผย และมีให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษานั้น หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องนั้น เป็นผิดกฎหมาย

มาตรา 61 ภายใต้อำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้ศาลปกครองที่พิจารณาคดีทำการสืบพยานหลักฐานใด โดยมิได้ให้โอกาสเต็มที่แก่คู่ความทุกฝ่าย ในอันที่จะมาฟังการพิจารณาและใช้สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา เช่นว่านั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นคู่ความฝ่ายใดจะเป็นผู้อ้างอิงหรือศาลเป็นผู้สั่งให้สืบ

มาตรา 62 ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ให้ผู้พิพากษาศาลปกครองคนใดคนหนึ่งมีอำนาจ

(1) ออกหมายเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือมีคำสั่งให้ส่งเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีที่พิจารณา เพื่อตรวจสอบสถานที่หรือแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นใด

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ของคู่ความหรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้อ้างบุคคลหรือเอกสารหรือหลักฐานนั้นเป็นพยานหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 63 ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้ศาลปกครองขึ้นต้นเป็นผู้ซักถามพยานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดีให้มากที่สุด หลังจากนั้นคู่ความจะซักถามพยานเพิ่มเติมอีกก็ได้

มาตรา 64 ในการพิจารณาคดี ให้ศาลปกครองรับฟังข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำกัดเฉพาะแต่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีเท่านั้น

มาตรา 65 ในการพิจารณาคดี ศาลปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ได้ต่อเมื่อศาลปกครองเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วินิจฉัยแล้วในเรื่องเดิมนั้นไม่มีพยานหลักฐานอันเป็นสาระสำคัญสนับสนุน

มาตรา 66 ศาลปกครองมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนั้นซึ่งรวมทั้งการเรียกพยานมาสืบต่อไป หรือเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่ได้

มาตรา 67 ให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองขอให้มาให้ความเห็นและพยานที่ศาลปกครองเรียกมา ได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักตามที่ศาลปกครองกำหนดตามควรแก่กรณี

มาตรา 68 ในการวินิจฉัยคดี ศาลปกครองมีอำนาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทชั้นวินิจฉัยได้ แม้ไม่ใช่ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีแต่ต้องให้คู่ความมีโอกาสโต้แย้งโดยการเสนอพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม หรือให้ความเห็นในข้อกฎหมายนั้นได้ภายในระยะเวลาอันสมควร

มาตรา 69 ในการวินิจฉัยคดี ถ้าไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้ศาลปกครองวินิจฉัยตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครอง

มาตรา 70 ค่าพิพาทษาหรือค่าสิ่งของศาลปกครองให้ทำเป็นหนังสือ และต้องระบุ

- (1) ชื่อคู่ความ
- (2) สรุปค่าฟ้องและค่าให้การ
- (3) ข้อเท็จจริงที่ได้ความจากการพิจารณา
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (5) คำวินิจฉัยชี้ขาด

ค่าพิพาทษาหรือค่าสิ่งของศาลปกครองนั้นต้องลงลายมือชื่อผู้พิพาทษาซึ่งพิพาทษาหรือทำค่าสิ่ง

มาตรา 71 ค่าพิพาทษาหรือค่าสิ่งของศาลปกครองให้ใช้ได้คดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนค่าพิพาทษาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้ว

มาตรา 72 ภาสได้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาศาลปกครอง ภาสในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งสำเนาอุทธรณ์ แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภาสในสิบห้าวันนับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์โดยให้

มาตรา 54 และมาตรา 56 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อปรากฏต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่อาจส่งสำเนาอุทธรณ์ให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ หรือได้มีการแก้อุทธรณ์แล้วหรือไม่มีการแก้อุทธรณ์ภาสในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ศาลปกครองชั้นต้นรับส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาศาลปกครอง

มาตรา 73 ห้ามอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นในปัญหา ข้อเท็จจริง เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ หรือได้รับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ได้หรือได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์เป็นหนังสือจาก อธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิการสูงสุด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังข้อเท็จจริงใน สาระสำคัญแตกต่างจากความเห็นของพนักงานคดีปกครองหรือในคดีที่มีประเด็นว่าการใช้ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีพยานหลักฐานอันเป็นสาระสำคัญสนับสนุนไม่ว่าศาลปกครอง ชั้นต้นจะได้วินิจฉัยไปในทางใด

มาตรา 74 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา จนกว่าจะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งในประเด็นสำคัญ และมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย เว้นแต่

(1) คำสั่งอันเกี่ยวด้วยคำขอเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความในระหว่าง พิจารณา

(2) คำสั่งที่สั่งลงโทษคู่ความตามกฎหมายว่าด้วยละเมิดอำนาจศาล

(3) คำสั่งไม่รับคำคู่ความ

การอุทธรณ์คำสั่งตาม (1) (2) และ (3) ให้นำมาตรา 72 และ มาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 75 การยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้แจงเหตุผลอันสมควรเพื่อให้ศาลฎีกาศึกษาปกครองสั่งทุเลาการบังคับไว้ได้

ในกรณีที่คู่ความขอการบังคับคดีหรือขอทุเลาการบังคับหรือเมื่อมีเหตุอันสมควร ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลฎีกาศึกษาปกครอง แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งการบังคับคดีหรือสั่งทุเลาการบังคับไว้ได้

มาตรา 76 ให้ศาลฎีกาศึกษาปกครองพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองโดยเร็ว

ในคดีที่อุทธรณ์ได้แต่เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้ศาลฎีกาศึกษาปกครองถือข้อเท็จจริงตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยไว้แล้ว เว้นแต่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงผิดข้อกฎหมาย ศาลฎีกาศึกษาปกครองอาจฟังข้อเท็จจริงใหม่แทนข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น หรือถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมายังไม่พอกำการวินิจฉัยข้อกฎหมาย ศาลฎีกาศึกษาปกครองอาจสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ศาลฎีกาศึกษาปกครองแจ้งไป แล้วส่งสำนวนคืนศาลฎีกาศึกษาปกครองโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ฟังใหม่จะเป็นผลให้คำพิพากษาเปลี่ยนแปลงก็ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาคดีนั้นใหม่ และให้นำมาตรา 72 มาตรา 73 และมาตรา 75 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลฎีกาศึกษาปกครองอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาพิพากษาศึกษาปกครองได้

ในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของรัฐ หากคู่ความขอแถลงการณ์ด้วยวาจาพร้อมคำฟ้องอุทธรณ์หรือคำแก้อุทธรณ์แล้วแต่กรณีให้ศาลฎีกาศึกษาปกครองนัดฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแถลงการณ์ด้วยวาจาด้วย

มาตรา 77 ในกรณีที่ประชาชนศาลฎีกาเห็นสมควร จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายใดในคดีปกครองใดโดยที่ประชุมใหญ่ของผู้พิพากษาศาลฎีกาศึกษาปกครองก็ได้ และให้ประชาชนศาลฎีกาเป็นประธาน

หมวด 6
 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา
 และ
 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

มาตรา 78 ในคดีปกครองทั้งปวงเมื่อมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมิให้ต้องเสียหายอย่างร้ายแรงก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง คู่ความอาจร้องขอเพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี แต่คำสั่งดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่สมควร

มาตรา 79 คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่ยกเลิกกฎหรือเพิกถอนคำสั่งหรือที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ศาลปกครองแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา 80 การฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายที่ขอให้ยกเลิกหรือคำสั่งที่ขอให้สั่งเพิกถอนนั้น

มาตรา 81 ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองและของศาลยุติธรรมอื่นขัดกัน คู่ความมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาให้มีคำสั่งว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลฎีกาเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

ในการวินิจฉัยและมีคำสั่งตามวรรคแรก ให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาศึกษาคดีปกครองร่วมกัน

มาตรา 82 เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นและศาลฎีกาศึกษาคดีปกครองขัดกันให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาศึกษาคดีปกครอง

ถ้าศาลปกครองชั้นต้นศาลเดียวกันหรือต่างศาลกัน ได้พิพากษาและมีคำสั่งดังกล่าวมาแล้ว คู่ความชอบที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาศึกษาคดีปกครองให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด

บทเฉพาะกาล

มาตรา 83 คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลยุติธรรมในวันเปิดทำการของศาลปกครอง ให้ศาลยุติธรรมดังกล่าวคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปโดยถือว่าคดีนั้นมีใช้คดีปกครองตามพระราชบัญญัติให้

มาตรา 84 ในระหว่างที่ศาลปกครองภาคและศาลปกครองจังหวัดยังมิได้เปิดทำการในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

มาตรา 85 บรรตาคดีที่สิทธิฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากอาชุความตามมาตรา 53 จะครบกำหนดภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันก่อนวันเปิดทำการของศาลปกครองกลางหรือในวันเปิดทำการของศาลปกครองกลางอาชุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะพ้นหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันเปิดทำการของศาลปกครองกลางนั้น

มาตรา 86 ในระหว่างที่ยังไม่มีรองประธานศาลฎีกาศาลฎีกาศาลปกครอง ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลฎีกาศาลปกครอง อธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น หรือรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้ ก.ค.พิจารณาแต่งตั้งจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ซึ่งมีความรู้ในทางกฎหมายปกครองชั้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยไม่ต่ำกว่าในชั้นเดียวกัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

