



**รายงาน**

**ของ**

**คณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและ  
ความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด**

**ใน ส่วนที่ ๑**

**รายงานการแสดงวิสัยทัศน์ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ  
ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด**

**(ฉบับที่ ๒)**

**การแสดงวิสัยทัศน์**

**สำนักกำกับและตรวจสอบ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**

# ด่วนที่สุด

ที่ สว (คปส) ๐๐๐๘/(ร)๒๒๓๓

(สำเนา)



คณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่  
ตรวจสอบประวัติฯ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐

๗/ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ  
ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในส่วนที่ ๑

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการสามัญฯ ในส่วนที่ ๑

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๔ พฤศจิกายน  
๒๕๕๘ ได้ลงมติตั้งกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ  
บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
มาตรา ๑๓๕ จำนวน ๒๒ คน ประกอบด้วย

- |                               |                               |
|-------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายโกเมศ ศิษชานานนท์       | ๒. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง      |
| ๓. พันตำรวจโท ชัชวาล บุญมี    | ๔. นายณรงค์ นุ่นทอง           |
| ๕. นายณรงค์สิทธิ์ เครือรัตน์  | ๖. นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา     |
| ๗. นายนิรัตน์ อยู่ภักดี       | ๘. นายประโกชฌ์ สภาวสุ         |
| ๙. นายปราโมทย์ ไพชนม์         | ๑๐. นายพิเชฐ พัฒนโชติ         |
| ๑๑. นายไพบูลย์ อุบัติศฤงค์    | ๑๒. พลตำรวจเอก มีชัย นุกุลกิจ |
| ๑๓. พลตำรวจเอก วิรุฬห์ พันแสน | ๑๔. นายวิระพล วัชรประทีป      |
| ๑๕. พลตำรวจตรี สนาม คงเมือง   | ๑๖. นายสวัสดิ์ กฤตรัชตนันต์   |
| ๑๗. นายสันดี เทพมณี           | ๑๘. นายสุนทร จินดาอินทร์      |
| ๑๙. นายสุนีย์ อินฉัตร         | ๒๐. นายเสวี สุวรรณภานนท์      |
| ๒๑. นายโสภณ สุภาพงษ์          | ๒๒. พลเอก หาญ ลีนาพันธ์       |

โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงานภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ

สั่งพิมพ์รัฐบาล  
สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

/บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมการสามัญฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด รวมทั้ง รวบรวมข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานอันจำเป็นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้เสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญฯ ในส่วนที่ ๑ ซึ่งแบ่งการนำเสนอรายงานในส่วนนี้ออกเป็น ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. รายงานการตรวจสอบกระบวนการคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผลการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

๒. รายงานการแสดงวิสัยทัศน์ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อฯ ทั้ง ๔ คน

ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาล่วงหน้าของท่านสมาชิกวุฒิสภาในการจะพิจารณา ให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๔ คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๗ ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคแรก แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รายละเอียดปรากฏตาม เอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

**สำหรับรายงานของคณะกรรมการสามัญฯ ในส่วนที่ ๒** คณะกรรมการสามัญฯ ได้จัดทำเป็นรายงานลับตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ซึ่งคณะกรรมการสามัญฯ จะได้เสนอในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

อนึ่ง โดยที่รายงานลับดังกล่าวมีรายละเอียดบางประการที่คณะกรรมการสามัญฯ ได้จากการตรวจสอบซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเป็นความลับ จึงเห็นสมควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๓ วรรคสอง

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญฯ ในส่วนที่ ๑ ดังกล่าวบรรจระบุเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาเป็นการล่วงหน้าต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

(นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง)

ประธานคณะกรรมการสามัญฯเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

สำเนาถูกต้อง



(นายเสรี สุวรรณภานนท์)

เลขานุการคณะกรรมการสามัญฯ

สำนักกำกับและตรวจสอบ

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๓๖ - ๗

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๒๕

บุษบา/พิมพ์

โฉมเฉลา , พระราชลักษณ์/ทาน

## สารบัญ

หน้า

การแสดงวิสัยทัศน์ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง  
ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด

- นายจรูญ อินทจาร ๑
- นายไพบุลย์ เสียงก้อง ๔
- นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ๗
- นายอุดมศักดิ์ นิติมมนตรี ๑๒

รายงานการแสดงวิสัยทัศน์ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ  
ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
จำนวน ๔ คน

---

๑. นายจรูญ อินทจาร
๒. นายไพบูลย์ เสียงก้อง
๓. นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
๔. นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

คำถามกลางสำหรับแสดงวิสัยทัศน์

๑. ท่านเห็นว่าขณะนี้การปฏิบัติงานของศาลปกครองมีปัญหาอุปสรรคประการใดบ้าง และท่านมีแนวทางแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
๒. ท่านมีความเห็นอย่างไร ที่ขณะนี้ยังไม่มีตุลาการศาลปกครองสูงสุดท่านใดสมัครใจที่จะเข้ารับเลือกให้ไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และท่านเห็นว่ากรณีดังกล่าวจะมีแนวทางแก้ไขปัญหอย่างไร

กำหนดเวลาคนละ ๑๕ นาที ทั้งนี้ โดยไม่มีการซักถาม



การแสดงวิสัยทัศน์ของนายจรรยา อินทจาร  
บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด

กราบเรียนท่านประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติและ  
ความประพฤติ และท่านกรรมการทุกท่าน กระผม นายจรรยา อินทจาร ผู้พิพากษาอาวุโส  
ในศาลจังหวัดมีนบุรีรู้สึกเป็นเกียรติและภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาแสดงวิสัยทัศน์ในวันนี้  
ศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง  
ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจ  
หน้าที่พิจารณาตีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน  
กรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง  
อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยไม่ชอบด้วย  
กฎหมาย หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือคดีอันเนื่องมาจาก  
การกระทำทางละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดี  
อันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง หรือคดีอันเนื่องมาจากกฎหมายกำหนดให้  
หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องบุคคลให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือคดี  
อันเนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

บทบาทในหน้าที่ของศาลปกครองจึงมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและคานการใช้อำนาจ  
ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าการกระทำที่ปฏิบัติหน้าที่ไปหรือคำสั่งทางปกครองนั้นตั้งอยู่บน  
พื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายและสมกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภา  
ได้ตราขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรักษา  
ประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีจุดสมดุล  
ให้ได้ดุลยภาพเช่นกัน

หากกระผมได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภาแห่งนี้ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการ  
ศาลปกครองสูงสุดแล้ว กระผมจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดถือหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมาย  
ปกครองด้วยความเป็นธรรม รวดเร็วและจะวางบรรทัดฐานทางกฎหมายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่  
ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปโดยถือหลัก ๕ ประการ

ประการที่ ๑ คือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
หรือหน่วยงานของรัฐให้กระทำโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรักษาประโยชน์ของสาธารณะและ  
ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน

- ประการที่ ๒ มีความเป็นกลาง
- ประการที่ ๓ มีความเป็นอิสระ

ประการที่ ๔ ตั้งมั่นอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ถูกต้องตามกฎหมายและ  
นิติประเพณี

ประการที่ ๕ ประพฤติตนอยู่ในจริยธรรมอันดีงามและเหมาะสม

สำหรับปัญหา ประการที่ ๑ ตามคำถามกลางว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการ  
ปฏิบัติงานของศาลปกครองอย่างไรบ้างนั้น โดยภาพรวมแล้วปัญหาของศาลปกครองเป็นระยะ  
ที่เปิดขึ้นมาในเบื้องต้น จึงมีปัญหายุ่งหลายประการที่จะต้องแก้ไข เมื่อมองโดยภาพรวมดังกล่าว  
แล้วว่ามีปัญหาบุคลากรและปัญหาการพิจารณาคดีปกครองที่ล่าช้า สำหรับปัญหาบุคลากรนั้นจะเห็น  
ได้ว่า ศาลปกครองนั้นยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนและ  
กฎหมายปกครอง ซึ่งตุลาการศาลปกครองนั้นจะต้องมีองค์ความรู้เหล่านี้เป็นส่วนประกอบ ก็จะต้อง  
ใช้พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนำหน้าประโยชน์ของมหาชนและประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง  
หากไม่มีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญในด้านนี้แล้ว ผลประโยชน์ของคู่คดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง  
ก็ย่อมได้รับความเสียหาย

วิธีแก้ไวนั้นก็คือศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองจะต้องร่วมกันในการพัฒนา  
ความรู้ทางด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายปกครองทุกระดับชั้นและในขณะเดียวกันต้อง  
ผลักดันตั้งสถาบันกฎหมายปกครองขึ้นมา เพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย  
ปกครองออกมารับใช้บ้านเมือง อันนี้คือประการที่ ๑

ปัญหาประการที่ ๒ ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ล่าช้านั้นเกิดขึ้นสืบเนื่องจาก  
ตัวหลักกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่มีความสลับซับซ้อน อันตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาคดี  
ฟังความทั้งสองฝ่าย

ปัญหาประการที่ ๓ ที่ตุลาการศาลปกครองมีจำนวนน้อย มีความไม่สัมพันธ์กับคดี  
ที่มีปริมาณจำนวนมาก

สำหรับปัญหาในประการที่ ๑ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ล่าช้านั้นจะเห็นได้ว่า  
กระบวนการพิจารณาคดีระหว่างคู่กรณีนั้นจะมีขั้นตอนถึง ๔ ขั้นตอนที่แตกต่างกันจากกระบวนการยุติธรรม  
ของศาลยุติธรรม โดยมีขั้นตอนคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม  
กระบวนการพิจารณาคดีในช่วงนี้จะใช้เวลาตามที่กำหนดไว้ ๗๕ วัน ในกรณีที่หากไม่ได้รับการขอขยาย  
เวลา กระบวนการต่อมาคือการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะพยานหลักฐาน การส่งพยานหลักฐาน  
ที่เจ้าของสำนวนจะเห็นว่าเพียงพอแล้วจึงจะดำเนินการทำบันทึกสรุปวินิจฉัย ซึ่งก็มีกระบวนการอีกต่อไปจะต้อง  
ส่งให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำแถลงการณ์ คือเป็นการถ่วงดุลอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดี  
โดยตุลาการผู้แถลงคดีจากคำวินิจฉัย ซึ่งในขบวนการขั้นตอนดังกล่าวนี้ก็ไม่มีกรอบเวลาเช่นกัน  
หลังจากนั้นจึงจะมีการนัดพิจารณาคดีครั้งแรก ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องไปแถลงการณ์ประกอบ  
คำแถลงของตนเอง แล้วจึงจะมีการประชุมองค์คณะพิพากษาคดี จะเห็นได้ว่าขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าว  
นี้หากดำเนินไปโดยระบบปกติแล้วก็ยังใช้ขั้นตอนกว่าคดีจะเสร็จสิ้น ระหว่าง ๖ เดือนถึง ๘ เดือน

จึงทำให้คดีล่าช้า และกระบวนการดังกล่าวนี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ถ้าหากไม่เร่งรัดการพิจารณา

ส่วนปัญหาการขาดแคลนนั้นจะเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองปัจจุบันมีอัตรากำลัง ๑๓ คน แทนที่จะมี ๒๓ คน และตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ๑๖๔ คน แต่ปัจจุบันมี ๑๕๐ คน ปริมาณคดีที่เข้ามานั้นไม่ได้สัดส่วนกัน โดยปรากฏว่าของศาลปกครองสูงสุดนั้นมีถึง ๕,๖๑๐ คดี คดีค้างพิจารณา ๑,๙๐๘ คดี คดีของศาลปกครองกลางมีคดีที่ค้างพิจารณา ๓,๑๕๖ คดี จึงไม่ได้สัดส่วน วิธีแก้ไขก็คือต้องจัดการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองทั้งสองฝ่ายนี้ให้ได้ครบจำนวนอัตราที่จะให้ได้สัดส่วนปริมาณงานจึงจะสามารถดำเนินการให้ลุล่วงไปได้

อีกปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาคดีที่ค้างเป็นเรื่องตามคดี อีกร้อยละ ๕๐ นั้นเป็นคดีที่ศาลปกครองสั่งไม่รับฟ้อง เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับภาคประชาชนในการใช้สิทธิในการฟ้องคดีให้ถูกต้องด้วย นี่คือความเห็นของผม

อีกอันหนึ่งก็คือในชั้นศาลปกครองสูงสุดนั้นจำเป็นที่จะต้องตัดคดีที่ขึ้นสู่ศาล คดีที่ไร้สาระ คือคดีที่ไม่เป็นสาระแก่การวินิจฉัยคดีในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็จะต้องออกกระเบียบออกมาตัด อันนี้คือความเห็นของผมในด้านการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาคดี

สำหรับความเห็นในประการที่ ๒ ว่า ทำไมตุลาการศาลปกครองสูงสุดไม่สมัครใจที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาเฉพาะบุคคล ผมไม่อาจจะทราบแน่ชัดว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่ละคนนั้น ท่านมีเหตุผลเฉพาะตัวเป็นอย่างไร แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่ามีองค์ประกอบอยู่ ๒ ส่วน อันนั้นคือส่วนของความสมัครใจของผู้นั้นและส่วนการคัดเลือกในที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา ๒๕๕ (๒) เพราะฉะนั้นทราบใดที่ไม่มีผู้สมัครใจ การคัดเลือกก็ย่อมไม่อาจดำเนินการได้ วิธีแก้ไขคือศาลปกครองจะต้องชี้แจงให้เห็นถึงการเสียสละที่จะต้องไปปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้ ถ้าหากว่าเป็นทางตันไม่สามารถทำการได้แล้ว ต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย นั่นคือเสนอแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ

โดยในทางเลือกประการที่ ๑ คือตัดส่วนของตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๕๕ (๒) ออก ให้เป็นสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ต่อไป

ทางเลือกประการที่ ๒ นั้นก็คือว่าเพิ่มข้อความเข้าไปในมาตรา ๒๕๕ ว่าในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบไม่ครบจำนวน ๑๕ คน ตามที่กฎหมายกำหนด หากมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และในกรณีที่มีการสรรหาหรือการคัดเลือกนั้นเกินห้าเกิน ๓๐ วัน ก็ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นดำเนินการคัดเลือกกันเอง เลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งขึ้นส่งไปให้ทางวุฒิสภาเพื่อรับทราบ นี่คือความเห็นของผมทั้ง ๒ ประการตามคำถามกลางครับ ขอบพระคุณครับ

การแสดงวิสัยทัศน์ของนายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง  
บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด



กราบเรียนท่านประธานคณะกรรมการสามัญ ท่านกรรมการที่เคารพทุกท่าน  
กระผม ไพบูลย์ เสี่ยงก้อง ขออนุญาตตอบคำถามตามที่ท่านประธานได้กรุณาถาม

ประเด็นที่ ๑ ปัจจัยความสำเร็จของศาลปกครองนั้นประกอบด้วย ๑. ตุลาการ  
๒. วิธีพิจารณาความ ๓. หน่วยงานธุรการสนับสนุนการดำเนินงาน คือ สำนักงานศาลปกครอง  
๔. สถาบันการศึกษาและสถาบันวิชาชีพ ในประเด็นเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้ศาลปกครอง  
สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากประเด็นปัจจัยหลักเหล่านี้เมื่อได้ดำเนินการศาลปกครอง  
ไประยะหนึ่ง ได้เห็นว่ามีปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการสะท้อนและเกิดจากการรวบรวมปัญหาหลัก ๆ  
ได้ ๔ กลุ่มปัญหา

ประการที่ ๑ ความไม่ทั่วถึงของที่ทำศาลปกครอง ทำให้มีปัญหาในการเข้าถึง  
และไม่เสมอภาคในโอกาสของการเข้าถึงของประชาชนที่จะใช้บริการของศาลปกครอง

ประการที่ ๒ ปัญหาบุคลากรที่ยังไม่เพียงพอ เพราะเป็นระยะการสื่อสารใหม่  
เพราะฉะนั้นบุคลากรทั้งในส่วนของท่านตุลาการและในส่วนของเจ้าหน้าที่พนักงานคดีทั้งหลาย  
ยังไม่เพียงพอและจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนา

ประการที่ ๓ วิธีพิจารณา มีประเด็นปัญหาเนื่องจากในระบบของการพิจารณานั้น  
ต้องทำตามกฎหมายก็ต้องใช้เวลาหรือที่กล่าวว่าเป็นปัญหาของความล่าช้าจำเป็นจะต้องได้รับการ  
แก้ไข ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขระบบของวิธีพิจารณาความ

ประการที่ ๔ ปัญหาในเรื่องความเข้าใจของประชาชน ความยังไม่เข้าใจของ  
ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขในระบบของการประชาสัมพันธ์อย่างมี  
ระบบ

จากปัญหาดังกล่าวนี้กระผมมีความเห็นว่าควรที่จะได้มีการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ  
ในอนาคตที่จะมีความซับซ้อนของปัญหามากขึ้น และยิ่งจะเกิดข้อพิพาทมากขึ้น นำไปสู่อำนาจหน้าที่  
ของศาลปกครองนั้น ส่วนการจะทำเช่นนั้นได้อย่างเป็นระบบเราจะต้องกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการ  
ที่จะแก้ไขปัญหา ในความเห็นของผมซึ่งก็เป็นความเห็นที่เป็นวิสัยทัศน์ของศาลปกครองก็คือ  
ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีกรณีพิพาท โดยสร้างให้เกิดความสมดุล  
ระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องทำให้  
เกิดความเป็นธรรมในเรื่องนี้ ถ้าจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องนี้ ก็มีพันธกิจอยู่ ๒ เรื่อง

ประการที่ ๑ ก็คือว่าต้องดำเนินการให้ระบบของการพิจารณาเป็นไปด้วยความเป็น  
ธรรมโดยรวดเร็ว ทั่วถึง แล้วก็ทัดเทียมกัน

## สมบัติของสมุทรวรรณ

ประการที่ ๒ ก็คือว่าพันธกิจอันที่ ๒ ต้องสร้างระบบหลักเกณฑ์ในการที่จะเป็นแนวทางวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของภาครัฐ

พันธกิจ ๒ เรื่องนี้จะนำมาซึ่งส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่จะไปบรรลุภารกิจนี้ได้ก็ต้องมียุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาอย่างที่ผมได้กราบเรียน ยุทธศาสตร์ที่สำคัญผมคิดว่าน่าจะมี ซึ่งก็ได้ทราบข้อมูลว่า ศาลปกครองก็ได้ทำเช่นนั้น

ประการที่ ๑ ก็คือ การที่จะวางยุทธศาสตร์เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการของศาลปกครองด้วยความรวดเร็ว แล้วก็ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน สร้างโอกาสให้เข้าถึงให้ได้

ประการที่ ๒ ก็คือ ยกระดับมาตรฐานของการดำเนินการของศาลปกครอง

ประการที่ ๓ ก็น่าจะเป็นเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน

ประการที่ ๔ ที่จะแก้ปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาก็คือ การสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการสร้างแนวปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงาน

ประการสุดท้าย เราจะทำยุทธศาสตร์นี้สำเร็จก็ต้องมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาระบบบริหารจัดการ และการพัฒนาระบบการสื่อสารภายในองค์กรเป็นการพัฒนาองค์กรเพื่อส่งเสริมการพัฒนายุทธศาสตร์ ๔ ประการ

โครงการที่สำคัญหรือกลยุทธ์ที่สำคัญในเรื่องของการเข้าถึงก็คือการเปิดศาลให้ได้เป็นไปตามกฎหมาย ให้ทั่วถึงแล้วก็ครบถ้วน ขณะนี้ยังทำไม่ได้

ประการที่ ๒ การสร้างยกระดับมาตรฐานก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่จะพัฒนาบุคลากร และกระบวนการพิจารณา

ประการที่ ๓ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเชื่อมั่น ตรงนี้ก็เป็นเรื่องที่จะต้องทำส่งเสริมการวิจัย แล้วสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และก็สร้างเครือข่ายที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องของกฎหมายปกครอง

ประการที่ ๔ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจ กลยุทธ์ในการสร้างความเข้าใจก็ต้องจัดระบบประชาสัมพันธ์ อาจจะต้องแบ่งเป็นกลุ่มอายุ เพศ เช่น กลุ่มนักเรียน นักศึกษา กลุ่มประชาชน กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติราชการทางการปกครอง และ

ประการสุดท้าย ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นก็คือ การที่จะทำโครงการเพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้แล้วก็ปรับระบบสารสนเทศ

ข้อที่ ๒ ที่ถามว่า มีความเห็นอย่างไรที่ไม่มีตุลาการท่านใดสมัครใจไปเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และท่านเห็นว่ากรณีดังกล่าวจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร

ขอกราบเรียนว่า ความจริงศาลปกครองได้เลือกแล้ว แต่มีข้อกฎหมายว่า การเลือกนั้นต้องเป็นความยินยอม กระผมจึงเห็นว่า ศาลปกครองก็คงต้องดำเนินการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือว่าต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่จะมีการเลือก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ดำเนินการต่อไป ขณะนี้เขามีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด ถ้าหากว่าได้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจากการคัดเลือกครั้งใหม่ ศาลปกครองสูงสุดก็คงจะดำเนินการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะส่งไปเป็นผู้แทนของศาลปกครองในศาลรัฐธรรมนูญ กระผมเห็นว่าวิธีการที่จะแก้ปัญหาก็คือว่า มองเห็นทางอยู่ข้างหน้าที่จะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่ถึงโอกาสเช่นนั้น

นอกจากนั้นก็ยังมีความเห็นว่า แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเหลือ ๑๔ ท่าน โดยแนวทางตามความเห็นของกระผม ศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็น่าจะสามารถประชุมเพื่อวินิจฉัยและเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ ตรงนี้ก็ข้อที่เป็นความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา เนื่องจากว่าเรื่องเหล่านี้เป็นข้อกฎหมายที่จะต้องมีส่วนชี้ชัด สิ่งที่ผมแสดงนี้จึงเป็นความเห็นประกอบการพิจารณาของการตอบคำถามว่าจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร เพราะฉะนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาก็จะต้องให้ศาลปกครองสูงสุดได้ดำเนินการตามหลักกฎหมายที่จะรอการเลือกจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดใหม่ และก็อาจจะเป็นข้อเสนอของกระผมในเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถจะดำเนินการพิจารณาไปได้ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๐ วรรคสอง กระผมก็ขอกราบเรียนตอบคำถามกลาง ๒ ประเด็นดังที่กราบเรียนมาแล้วครับ ขอขอบคุณครับ

การแสดงวิสัยทัศน์ของนายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์  
บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด



กราบเรียนท่านประธานและท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน เพื่อไม่ขอเสียเวลา  
ผมขออนุญาตแสดงวิสัยทัศน์ในปัญหาทั้ง ๒ ปัญหาที่ท่านประธานคณะกรรมการได้กรุณายกขึ้น  
มาเป็นการทบทวน

ปัญหาแรก ที่ผมอยากจะกราบเรียนแสดงวิสัยทัศน์ต่อท่านคือ ปัญหาเรื่องอุปสรรค  
ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาเหล่านั้น

ผมอยากจะเรียนเป็นเบื้องต้นถึงปัญหาเสียก่อน ปัญหาจริง ๆ ของศาลปกครอง  
ที่เป็นอยู่ในเวลานี้เป็นปัญหาเดียวกันกับปัญหาที่ศาลทั้งหลาย ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย  
เรากำลังเผชิญอยู่คือ ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้แล้วเสร็จได้ภายใน  
เวลาอันรวดเร็ว สมตามที่ประชาชนและคู่ความคาดหวัง ผมคิดว่าปัญหาความล่าช้าในการดำเนิน  
กระบวนการพิจารณาคดีของศาลต่าง ๆ อาจจะนำมาสู่ผลที่ไม่พึงปรารถนาขึ้นได้ เพราะว่าเป็นที่ยอมรับ  
กันโดยทั่วไปว่า ความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นบ่อเกิดหรือเท่ากับเป็นการปฏิเสธ  
ความยุติธรรมและอาจจะนำมาสู่ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาที่ประชาชนพึงมีต่อศาลปกครอง  
หรือศาลใด ๆ ก็ตาม เพราะว่าศาลจะเป็นที่พึ่งแห่งสุดท้ายของประชาชนได้จริง ๆ ก็ต่อเมื่อเป็นที่พึ่ง  
ได้ทันเวลาด้วย ถ้าเป็นที่พึ่งหลังล่วงเวลาไปแล้ว ไม่มีประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไข

ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล่าช้า ผมคิดว่าต้อง  
มองไปที่สาเหตุของปัญหาที่ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล่าช้า เพราะว่าถ้าไม่มองไปที่สาเหตุ  
และแก้ที่สาเหตุจริง ๆ อาจจะนำมาสู่การค้นหาแนวทางที่ไม่พึงประสงค์ คืออาจจะก่อให้เกิด  
ผลกระทบต่อคุณภาพของคำพิพากษาและคำสั่งได้ในท้ายที่สุด ซึ่งก็ไม่ใช่ผลดีเหมือนกัน เท่าที่  
ผมสำรวจ สาเหตุแห่งความล่าช้าของการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมีอยู่ด้วยกัน ๔  
ประการ เพราะฉะนั้นแนวทางในการแก้ปัญหาล่าช้าดังกล่าว ผมก็จะมีอยู่ด้วยกัน ๔ แนวทาง  
ซึ่งต้องใช้ประกอบกันไป

ปัญหาแรกที่เกิดขึ้นเป็นเหตุปัจจัยมาจากภายนอกศาล ส่วนเหตุ ๓ ประการหลัง  
เป็นเหตุปัจจัยมาจากภายในองค์กรศาลเอง เหตุปัจจัยที่เกิดจากภายนอกซึ่งเป็นสาเหตุแรกที่ทำให้  
การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้าในสายตาของประชาชน คือ ประชาชน  
ไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองดีเท่าที่ควร ประกอบกับเรามีหลักการ  
สำคัญที่ว่าให้ประชาชนสามารถฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองได้ด้วย  
ตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย หลักการที่ว่านี้ก็เกินไป  
เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะยากดี

มีจนก็ตาม เพราะฉะนั้นท่านทั้งหลายก็คงจะทราบจากรายงานที่สำนักงานศาลปกครองเสนอต่อวุฒิสภาประจำปีว่าจะมีคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ไม่น้อยทีเดียว ที่เป็นคดีซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ หรือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ แต่ว่าการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด เช่น คดีขาดอายุความมานานเป็น ๑๕ ปี ๒๐ ปีมาแล้วก็มี หรือว่าเป็นคดีที่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด แต่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ บกพร่อง อ่านแล้วไม่ทราบว่าฟ้องใคร ฟ้องหน่วยงานไหน เจ้าหน้าที่ใด ด้วยเหตุอะไร และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือสิ่งอย่างไร คดีพวกนี้ศาลไม่สามารถที่จะเอาคำฟ้องของเขาไปตั้งได้จะต้องเข้าสู่กระบวนการเป็นคำวินิจฉัยออกมา ซึ่งก็คืองาน ศาลต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของเวลาทั้งหมดเท่าที่มี ในการจัดทำคำสั่งไม่รับฟ้องคดีไว้พิจารณาสำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจ หรือจัดทำคำสั่งไม่รับฟ้องและพิจารณาสำหรับคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี และก็สั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมฟ้องสำหรับคดีที่รับได้แต่คำฟ้องไม่สมบูรณ์บกพร่อง ใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของเวลาทั้งหมดเท่าที่มี เพราะฉะนั้นแทนที่จะได้ใช้เวลาไปดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ว และก็กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วก็ต้องมาใช้เวลาสำหรับการทำคดีพวกนี้อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าปฏิเสธไม่ทำ แต่ต้องทำโดยกระบวนการที่ต้องเขียนคำวินิจฉัยในรูปของคล้าย ๆ กับคำสั่งเล็ก ๆ คำพิพากษาเล็ก ๆ ฉบับหนึ่ง ก็ใช้เวลาพอสมควรนะครับ

ถามว่าตรงนี้มีแนวทางแก้ไขอย่างไร เพราะว่าอันที่จริงศาลปกครองได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชนในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอยู่ไม่น้อย แล้วก็ใช้เวลาในการให้การศึกษาประชาชน ทั้งในรูปของการสัมมนาการประชุม การแสดงนิทรรศการอยู่ตลอดเวลา และก็ใช้งบประมาณปีหนึ่งก็ไม่น้อยในแง่ของการเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชน แต่สิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่ายังไม่ได้ทำและจำเป็นต้องทำ ซึ่งน่าจะเป็นการแก้ปัญหาก็ตรงจุด คือ จัดทำคู่มือประชาชนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในทางปฏิบัติ เป็นคู่มือที่บอกประชาชนให้ทราบด้วยภาษาที่ง่าย ๆ ว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อะไร คดีพิพาทที่จะขึ้นศาลปกครองต้องเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะที่ประการ อะไรบ้าง กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีกี่ขั้นตอน อะไรบ้าง ในแต่ละขั้นตอนประชาชนมีสิทธิมีหน้าที่จะต้องกระทำในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น อย่างไร ผมเข้าใจว่าคู่มือประชาชนที่เหมือนไกด์ให้กับประชาชนน่าจะทำให้ปริมาณคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ดี หรือปริมาณคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีลดจำนวนลง และขณะเดียวกันคดีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์บกพร่องก็น่าจะน้อยลง ในแง่นี้ก็จะทำให้ศาลมีเวลาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจและก็ศาลรับฟ้องไว้พิจารณาแล้วได้ดีขึ้น

เหตุปัจจัยประการที่ ๒ ที่ผมคิดว่าเกิดก็คือ วิธีทำงานของศาลปกครองเองในเวลานี้ ตุลาการศาลปกครองใช้วิธีทำงานแบบเรียงคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นรายคดี มีคดีเกิดขึ้นทีหนึ่ง ก็เรียงคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นทีหนึ่ง ทั้งกระบวนการให้เหตุผล การเลือกสรรถ้อยคำในการแสดง

เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผมคิดว่ามีคดีอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นคดีที่มีปัญหาซ้ำซ้อนกับคดีก่อน ๆ ปัญหาซ้ำ ข้อเท็จจริงไม่ซ้ำ แต่ประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัย พร้อมทั้งผล และเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยซ้ำ ถ้าได้มีการรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีพวกนี้ แล้วมาทำการสังเคราะห์ แล้วสร้างคำพิพากษาหรือคำสั่งต้นแบบขึ้น เพื่อให้ตุลาการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง สำหรับคดีใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น และผลแห่งคดีก็จะต้องเป็นไปอย่างเดียวกันจะทำให้ตุลาการมีแนวทาง ไม่ต้องเสียเวลาในการคิดกระบวนการให้เหตุผล คิดเลือกสรรถ้อยคำที่จะแสดงออกในการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่งในแง่นี้ก็ทำให้งานมีทั้งคุณภาพและก็เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

ปัจจัยประการที่ ๓ ซึ่งผมคิดว่าเป็นปัจจัยที่น่าพิจารณาอยู่ไม่ใช่น้อยเหมือนกันคือปัจจัยที่ว่าปัญหาเรื่ององค์ความรู้ของตุลาการ ท่านทั้งหลายคงทราบดีว่าคดีปกครองนั้นเป็นคดีที่เกิดขึ้นมีมูลมาจากการกระทำในการบริหารราชการแผ่นดิน และการกระทำในการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นพลวัต เพราะว่าผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นการกระทำที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาทที่เรียกว่า คดีปกครอง จึงมีลักษณะที่หลากหลาย หลายรูปแบบ ก่อประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่ไม่เคยพบในคดีก่อน ๆ ก็อยู่จำนวนหนึ่งไม่ใช่น้อยเหมือนกัน ตุลาการศาลปกครองเมื่อเจอคดีที่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายให้ต้องวินิจฉัยใหม่ก็ย่อมเกิดความลังเลสงสัยว่า ตัวเองวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในคดีนั้นถูกต้องครบถ้วนไหม มีเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ที่มั่นคงสมเหตุสมผลหรือไม่ ความลังเลสงสัยไม่แน่ใจนำมาสู่การไม่กล้าตัดสินใจ และก็หมายความว่า ก็ชะลอการวินิจฉัยคดีนั้นไว้ ก็เสียเวลาไปส่วนหนึ่งเพื่อศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

ผมคิดว่าวิธีแก้ไขปัญหานี้จริง ๆ แล้วตุลาการศาลปกครอง โดยเฉพาะถ้าเป็นผมและผมก็ทำของผมอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว ก็คือว่าผมไม่รอให้คดีเกิด มีกฎหมายใหม่ ๆ ออกมาใช้บังคับ ผมจะศึกษากฎหมายนั้นวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นอยู่ตลอดเวลา แล้วพอเราทราบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในการใช้บังคับกฎหมายนั้นคิดหาคำตอบหาเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย ตลอดจนคำวินิจฉัยปัญหานั้นไว้ล่วงหน้า พอเจอคดีจริง ๆ ขึ้นมา ซึ่งก็เป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซึ่งเราได้เคยคิด ได้เคยแสวงหาคำตอบทางกฎหมายไว้ล่วงหน้า ก็จะทำให้เรามั่นใจมากขึ้น ไม่มีความลังเลสงสัยสามารถกำหนดประเด็นให้คดีหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีเหล่านั้นได้ทันทีในแง่นี้ก็ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่หนัก ๆ มีปัญหายุ่งยากซับซ้อนเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้น

สาเหตุประการสุดท้ายของความล่าช้าที่ผมพบ คือ ศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาคดีเพียงระบบเดียว ใช้กับคดีทุกคดี ผมอยากจะให้มีระบบวิธีพิจารณาที่เป็นไปด้วยความเร่งด่วนคดีที่จำเป็นต้องอาศัยความเร่งด่วนในการพิจารณาพิพากษา มิฉะนั้นไม่ทันการ ซึ่งก็กำลังศึกษาวิจัยอยู่ และก็คิดว่าจะเสนอ

สำหรับปัญหาที่ ๒ ที่ผมอยากจะแสดงวิสัยทัศน์ คือ ปัญหาไม่มีตุลาการศาลปกครองสูงสุดท่านใดสมัครและรับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผมอยากจะเรียนกับท่านว่า ปัญหานี้จริง ๆ แล้วเป็นปัญหาเฉพาะกิจ ปัญหาที่จริง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจมากเลยทีเดียวที่พบว่าสถาบันหลักของประเทศที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ นอกจากจะมีประมุขแล้วยังมีรองประมุขคอยช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่และรักษาการแทนในกรณีที่ประมุขไม่มี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐสภาที่มี ฝ่ายบริหารก็มีรองนายกรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลปกครองก็มีรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีรองประธานศาลรัฐธรรมนูญคอยช่วยปฏิบัติงานให้กับประธานศาลรัฐธรรมนูญ และรักษาการแทนประธานศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือประธานศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

ผมคิดว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความต่อเนื่อง ไม่เหมือนกับในอดีตที่ไม่มีประเด็นปัญหาไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบ่อยนักเหมือนกับปัจจุบัน จำเป็นจะต้องมีรองประธาน และการไม่มีรองประธานศาลรัฐธรรมนูญนำไปสู่ปัญหาที่กว้างไกลมาก ลองสมมุติว่าถ้ามีตุลาการศาลปกครองสูงสุด ท้ายที่สุดแล้วสมัครใจไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเราก็มีการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วน ถ้าต่อไปประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผมไม่ได้แข่งนะ ต่อไปประธานศาลรัฐธรรมนูญเกิดเจ็บป่วยต้องนอนในโรงพยาบาลเข้าห้องไอซียู ซึ่งก็หมายความว่าท่านปฏิบัติหน้าที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเกิดฉะเป็นที่จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งก็ดี สรรหากรรมการ ป.ป.ช. ก็ดี ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญเขียนว่า ในกรณีที่ท้องค้ประกอบไม่ครบ ก็ให้กรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่แทน ไม่มีรัฐธรรมนูญเขียนไว้จะอย่างไร ก็เกิดปัญหาแบบเดียวกันกับไม่มีตุลาการศาลปกครองสูงสุดท่านใดสมัครใจไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ในวันนี้มีการเสนอแก้รัฐธรรมนูญ ผมอยากจะให้มีการเสนอแก้รัฐธรรมนูญ ถ้าแก้กันแล้ว จริง ๆ ผมอยากให้เปลี่ยนองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญใหม่ ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วยประธาน ๑ คน รองประธาน ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑๓ คน รวมเป็น ๑๕ คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ๙ คน รัฐศาสตร์ ๖ คน รวมเป็น ๑๕ คน มาจากกระบวนการสรรหากระบวนการเดียว แล้วก็เขียนรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เคยเป็นหรือเป็นประธาน ผู้พิพากษาศาลฎีกา เคยเป็นหรือเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในแง่นี้ก็จะทำให้ทุกฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญในทางรัฐธรรมนูญและคิดว่าตัวเองมีความสามารถที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่สมัครใจจะไม่มี ไม่เหมือนกับในองค์กรปัจจุบัน ซึ่งเป็นองค์กรศาลปกครองเล็ก ๆ ที่มีประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพียงไม่กี่ท่าน ปัญหาความไม่สมัครใจจะเกิด และ

อาจจะเกิดขึ้นในศาลฎีกาก็ได้ต่อไปในอนาคตข้างหน้า นี่คือวิสัยทัศน์ของผมที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ๒  
ปัญหาที่ท่านประธานกรรณายกขึ้นมาครับ

---

การแสดงวิสัยทัศน์ของนายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী  
บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด



กราบเรียนท่านกรรมการ ผม นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก  
เพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ขออนุญาตกราบเรียนตอบคำถามกลางตามที่ท่าน  
ประธานกรรมการได้กรุณาถามเลยดังต่อไปนี้ครับ

ผมขออนุญาตนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานศาลปกครองที่เป็นปัญหา  
ข้อกฎหมาย อันเกิดจากการบังคับคดีหรือตามคำบังคับของศาล ในกรณีที่ศาลสั่งให้หน่วยงาน  
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือละเว้นการทำการใด ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง  
นั้น ในกรณีที่สั่งให้ชำระเงินหรือสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สินนั้น ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องบุคคลให้กระทำการตามคำสั่ง ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเขากำหนดให้นำ  
ประมวลกฎหมายวิธีความแพ่งมาใช้บังคับ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเอกชน  
ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งถ้าหากว่าไม่ทำหรือไม่ปฏิบัติตาม ศาลก็อาจจะออกหมายจับ  
หรือสั่งขังได้ กรณีที่ผมนำเสนอเป็นปัญหา คือ กรณีที่ศาลมีคำบังคับสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ  
หน่วยงานของรัฐปฏิบัติแล้วไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองไม่ได้กำหนดให้นำ วิ. แพ่ง  
มาใช้ จึงทำให้มีปัญหว่าศาลปกครองจะออกหมายจับหรือสั่งขังเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ นี่คือปัญหา  
ที่ผมนำเสนอ

สำหรับแนวทางในการแก้ปัญหา มีอยู่ ๒ แนวทาง

ประการแรกคือ ปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน รวมทั้งกำหนดมาตรการในกรณี  
ที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง เช่น การกำหนดค่าปรับศาลปกครอง  
จากหน่วยงานทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล หรือในกรณี  
ที่ศาลมีคำบังคับให้บุคคลกระทำการตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ศาลควรมีอำนาจให้นำ วิ. แพ่ง  
มาใช้โดยอนุโลม เช่นเดียวกับคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งเป็นการบังคับให้เอกชน  
กระทำการ กล่าวคือให้ศาลสามารถที่จะออกหมายจับหรือสั่งขังเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งแนวทางนี้ก็  
ข้อพิจารณาว่า ถ้าศาลปกครองมีคำสั่งขังเจ้าหน้าที่ของท่านแล้ว จะมีผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะ  
ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการอยู่หรือไม่ แนวทางการพิจารณาของที่ประชุมศาลปกครองก็มีความเห็น  
สนับสนุนไปในทางว่าจะสั่งขังเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ไม่น่าที่จะกระทบต่อบริการสาธารณะ เนื่องจาก  
ในระบบราชการนั้นมีการรักษาราชการแทนหรือรักษาการแทนอยู่แล้ว และก็เป็มาตรการที่จะทำให้  
การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองนั้นมีประสิทธิภาพ อันนี้เป็นข้อเสนอใน  
แนวทางที่ ๑

แนวทางที่ ๒ แก้ไขในทางบริหาร กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งับดับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว สำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยธุรการศาลปกครองควรแจ้งผลแห่งคำพิพากษาไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกระทรวงได้ทราบอีกทางหนึ่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงรับทราบ และกำกับดูแลการบังคับคดีอีกทางหนึ่งด้วย อันนี้เป็นแนวทางบริหาร หรือกรณีที่ศาลมีกำหนดคำสั่งับดับให้รัฐมนตรีปฏิบัติก็อาจจะแจ้งนายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ แม้ว่าแนวทางแก้ปัญหามาตรการที่ไม่มีผลในทางกฎหมาย หรือกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ปฏิบัติ แต่ก็ถือเป็นมาตรการที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหารควรจะต้องรับทราบ นอกจากนี้สำนักงานศาลปกครองอาจประมวลปัญหาซึ่งเกิดจากการบังคับคดีไว้ในรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบอีกครั้งหนึ่งด้วย ซึ่งในความเห็นส่วนตัวแล้วผมเห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัติของศาลปกครองที่ปฏิบัติอยู่เดิมคือ ถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะหมายเรียกมาไต่สวน ถ้าไม่มาตามหมายเรียกก็อาจจะถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาล ประกอบกันกับการแก้ไขในแนวทางบริหาร อันนี้เป็นการตอบคำถามในข้อที่ ๑ ครับ

ขออนุญาตตอบคำถามในข้อที่ ๒ ซึ่งผมเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าในกรณีที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด เลือกบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (๒) คือเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้นไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขให้การเลือกตุลาการและศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ต้องได้รับการยินยอมของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้นด้วย เป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนไม่ต้องแปลหรือตีความอย่างใดแล้ว ดังนั้นการดำเนินการเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องได้รับความยินยอมสมัครใจของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อขณะนี้ยังไม่มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดท่านใดสมัครใจก็ยังไม่อาจดำเนินการประการใดได้ อันนี้เป็นเหตุผลทางกฎหมายสำหรับแนวทางการแก้ปัญหานั้นก็ขออนุญาตกราบเรียนว่า ปัญหาที่ไม่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้มีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญนั้นเมื่อพิจารณามาตรา ๒๖๐ วรรคสอง ที่บัญญัติถึงกรณีนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ คือพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นนอกจากการพ้นตามวาระ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่ององค์คณะและการทำคำวินิจฉัยหรือการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ก็มีผู้ให้ความเห็นหรือตีความหรือแปลถ้อยคำที่ว่าให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หมายถึงปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกเรื่อง รวมทั้งการเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องรอให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครบ ๑๕ คนก็ได้ เฉพาะเรื่ององค์คณะและการทำคำวินิจฉัยเท่านั้นที่อยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๗ อันนี้เป็นความเห็นหนึ่งนะครับ แต่ก็มีความเห็นในอีกทางหนึ่งที่ทำให้ความเห็นว่าการให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หมายถึงเฉพาะเรื่ององค์คณะและการทำคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๗ เท่านั้น โดยผลที่พิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรรคสอง ที่บัญญัติ  
กรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่  
ต่อไป จนกว่าผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งย่อมเป็นกรณีที่หมายถึงให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกเรื่อง  
นอกจากนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๑ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติถึงการดำเนินการให้ได้มา  
กรณีพ้นจากตำแหน่ง นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญไว้ เป็นกรณีพ้นด้วยเหตุอื่นซึ่งในวรรคท้ายของมาตรา ๒๖๑ ก็ได้บัญญัติเป็นการ  
เฉพาะกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง  
มาใช้บังคับด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่ตรงกับท่านกระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญท่านเดิม  
พ้นจากตำแหน่งไปเมื่อมีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ จึงต้องดำเนินการให้ได้ประธานศาลรัฐธรรมนูญมา  
ด้วยการประชุมแล้วเลือกกันเองของผู้ที่ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งครบองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ  
ทั้งหมด ๑๕ คนเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้บัญญัติไว้  
ชัดเจนแล้วโดยไม่ต้องแปลหรือตีความ ในกรณีประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น  
ให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยเป็นการเฉพาะซึ่งในความเห็น  
ส่วนตัวของผมแล้วก็เห็นด้วยกับแนวทางที่ ๒ นะครับ

สำหรับแนวทางแก้ไขนั้น ก็สมควรที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง  
ที่บัญญัติถึงวิธีการได้มาของประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยควรจะกำหนดแก้ไขไว้ว่าเมื่อพ้นเวลา  
ที่กำหนดแล้วยังไม่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ครบองค์ประกอบ ๑๕ คนไม่ได้ ก็ให้ตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่มีอยู่ประชุมแล้วเลือกกันเองให้ได้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ อันนี้  
ผมเห็นด้วยกับข้อเสนอของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้เสนอและคณะรัฐมนตรีก็มีมติให้ดำเนินการแล้ว  
ผมขออนุญาตตอบคำถามเพียงเท่านี้ครับ

