



๒๑

ของศาลปกครอง

ก้าวที่ผ่านมาและก้าวต่อไป



ศาลปกครอง

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์
ประธานศาลปกครองสูงสุด



๒๑

ของศาลปกครอง

ก้าวที่ผ่านมาและก้าวต่อไป

สารบัญ

๑

ความเป็นมาของการพัฒนากฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในประเทศไทย

๑.๑ ระบบกฎหมายที่สำคัญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย	๖
๑.๑.๑ ระบบคอมมอนลอว์	๖
๑.๑.๒ ระบบซีวิลลอว์	๘
๑.๒ การจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศ	๙
๑.๒.๑ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย	๙
๑.๒.๒ ระบบที่ให้ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม	๑๐
๑.๒.๓ ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองด้วย	๑๒
๑.๓ วิวัฒนาการของระบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลของระบบคอมมอนลอว์และระบบซีวิลลอว์	๑๔
๑.๓.๑ วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในสมัยโบราณก่อนรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	๑๔
๑.๓.๒ การปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยใช้ “ระบบซีวิลลอว์” เป็นต้นแบบ	๑๗
๑.๓.๓ การเปลี่ยนระบบการศึกษากฎหมายจาก “ระบบคอมมอนลอว์” เป็น “ระบบซีวิลลอว์” ในรัชสมัยของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	๒๐
๑.๓.๔ การเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนตามระบบกฎหมายของฝรั่งเศสในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	๒๓
๑.๓.๕ การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ใน พ.ศ. ๒๔๗๕	๒๔
๑.๔ ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจัยคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย	๒๔
๑.๔.๑ ช่วงแรก (พ.ศ. ๒๔๗๖ - พ.ศ. ๒๕๑๖)	๒๘
๑.๔.๒ ช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๗ - พ.ศ. ๒๕๓๘)	๓๒
๑.๔.๓ ช่วงที่สาม (พ.ศ. ๒๕๓๘ - ปัจจุบัน)	๕๐

การจัดตั้งและการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๑ การจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาใหม่ในประเทศไทย ภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้	๖๔
๒.๑.๑ ขอบข่ายของงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจัดตั้ง กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง	๖๔
๒.๒ การยกร่างกฎหมายและการดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง สูงสุดชุดแรก	๗๒
๒.๒.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย	๗๒
๒.๒.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย	๗๓
๒.๓ การคัดเลือกและการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธาน ศาลปกครองสูงสุดและตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดชุดแรก	๗๘
๒.๓.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย	๗๘
๒.๓.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย	๗๘
๒.๔ การคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นชุดแรก	๗๙
๒.๔.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย	๗๙
๒.๔.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย	๗๙
๒.๕ สรุบบทบาทของผู้มีคุณูปการต่อการกำเนิดของระบบศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย	๗๙
๒.๕.๑ การดำเนินการในเชิงนิตินโยบายให้มีการยอมรับหลักการของการมีระบบ องค์กร วินิจฉัยคดีปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม	๗๙
๒.๕.๒ การดำเนินการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก	๘๒

๓

งานที่ต้องผลักดันต่อไป

๓.๑ งานพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ	๘๔
๓.๑.๑ งานพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ	๘๔
๓.๑.๒ งานปรับปรุงหลักสูตรในมหาวิทยาลัยและตำราเรียนในระดับก่อนอุดมศึกษา	๘๖
๓.๑.๓ งานเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘๙
๓.๑.๔ งานเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชน	๙๔
๓.๒ งานจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	๑๐๒
๓.๒.๑ การพัฒนาตุลาการศาลปกครอง	๑๐๔
๓.๒.๒ การพัฒนาพนักงานคดีปกครอง	๑๐๖
๓.๒.๓ การพัฒนาบุคลากรในสายงานสนับสนุน	๑๐๘
๓.๓ งานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	๑๑๐
๓.๓.๑ ความเป็นมาของการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง	๑๑๐
๓.๓.๒ ตัวอย่างการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐ	๑๑๑
๓.๔ ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศ	๑๒๐

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ในบทความนี้ ผู้เขียนขอเริ่มต้นด้วยการนำเสนอความเป็นมาของการพัฒนากฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในประเทศไทยในมุมมองทางวิชาการเสียก่อน (ข้อ ๑) จากนั้น จะกล่าวถึงการจัดตั้งและการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ข้อ ๒) กับงานที่จะต้องผลักดันต่อไป (ข้อ ๓)

๑ ความเป็นมาของการพัฒนากฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในประเทศไทย

ผู้เขียนขอนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายที่สำคัญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย (ข้อ ๑.๑) และต้นแบบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย (ข้อ ๑.๒) เสียก่อน เพื่อช่วยให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการพัฒนากฎหมายปกครองและการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในประเทศไทย (ข้อ ๑.๓) ได้ดียิ่งขึ้น

๑.๑ ระบบกฎหมายที่สำคัญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย^(๑)

ระบบกฎหมาย (Legal System) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม^(๒) มีอยู่ ๒ ระบบคือ “ระบบคอมมอนลอว์” (Common Law System) และ “ระบบประมวลกฎหมาย” หรือ “ระบบซีวิลลอว์” (Civil Law) ซึ่งทั้งสองระบบกฎหมายมีลักษณะสำคัญกับแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของกฎหมายและระบบศาลที่แตกต่างกัน

๑.๑.๑ “ระบบคอมมอนลอว์”

ระบบกฎหมายนี้มีต้นกำเนิดมาจากอังกฤษ (England) “Common Law” คือ หลักกฎหมายที่ศาลหลวงของอังกฤษได้เคยอ้างไว้ในคำพิพากษาที่ตัดสินคดีแต่ละคดีในอดีต ซึ่งต่อมาเมื่อคดีใดมีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อพิพาทอย่างเดียวกัน ศาลหลวงของอังกฤษก็จะอ้างหลักกฎหมายในคดีแรกเป็นแนวทาง (precedent) เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินคดีต่อ ๆ มา ศาลล่างก็จะเดินตามหลักกฎหมายที่ศาลสูงได้เคยวางไว้ จนทำให้หลักกฎหมายที่ศาลสูงใช้ในการตัดสินคดีแรกกลายเป็นบ่อเกิดของกฎหมายจึงเรียกระบบกฎหมายนี้ว่า “judge-made law” หรือ “case law” แม้ว่าต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก แต่ศาลของอังกฤษก็ยังถือว่าหลักกฎหมายอยู่ในคำพิพากษาของศาลสูงในคดีแรกส่วนพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถือว่าเป็นข้อยกเว้น

(๑) โปรดดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๖, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) ประเทศซึ่งมีระบบการเมืองที่เขาเรียกว่า “ประชาธิปไตยประชาชน” (เช่น จีนและลาว) นั้นใช้ระบบกฎหมายที่เรียกกันว่า “ระบบกฎหมายสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์”

แนวความคิดของนักกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น มีความเชื่อว่าตาม “หลักนิติธรรม” (the Rule of Law) นั้น บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันคือคอมมอนลอว์ จึงปฏิเสธแนวความคิดของ “ระบบซีวิลลอว์” ที่มีการแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และมีความเชื่อต่อไปว่า ตาม “หลักนิติธรรม” นั้น บุคคลทุกคนต้องขึ้นศาลเดียวกันคือศาลยุติธรรม จึงปฏิเสธแนวความคิดของ “ระบบซีวิลลอว์” ที่มีระบบศาลได้หลายระบบศาล

ระบบกฎหมายนี้ถือกำเนิดขึ้นใน “อังกฤษ” (England) ซึ่งในอดีต เคยมีอาณานิคมหรือดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบกษัตริย์อยู่ทั่วโลกทั้งในทวีปอเมริกาเหนือ (สหรัฐอเมริกาและแคนาดา) ในทวีปอาฟริกาตะวันออก ในหมู่เกาะแคริบเบียนส์ ในทวีปเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา) เอเชียอาคเนย์ (มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน) ในมหาสมุทรแปซิฟิก (ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิจิ ฯลฯ) เมื่ออาณานิคมหรือดินแดนดังกล่าวได้รับเอกราชจากอังกฤษ ก็ยังคงใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการและยังคงรักษา “ระบบคอมมอนลอว์” กับแนวความคิดที่ว่าภายใต้ “หลักนิติธรรม” นั้น บุคคลทุกคนต้องขึ้นศาลเดียวกันคือศาลยุติธรรม ดังนั้น ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการจึงใช้ระบบศาลเดียว



๑.๑.๒ “ระบบซีวิลลอว์”

ระบบกฎหมายนี้มีรากฐานมาจาก “กฎหมายโรมัน” (Roman Law) ซึ่งให้ความสำคัญต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นอย่างมาก จักรพรรดิโรมันบางพระองค์ทรงตราประมวลกฎหมาย (Codes) ขึ้นใช้บังคับเพื่อวางหลักกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและนำไปประกอบการพิจารณาว่าควรจะผูกนิติสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร ต่อเมื่อมีข้อพิพาทกันที่ตกลงกันไม่ได้ ก็จะต้องนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งศาลก็ต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดถือตามตัวบทกฎหมาย ศาลเป็นเพียงผู้บังคับใช้กฎหมาย คำพิพากษาของศาลจึงมิได้เป็นบ่อเกิดของกฎหมาย คงมีแต่ในกรณีที่ตัวบทกฎหมายมีช่องโหว่หรือไม่ชัดเจน ศาลจึงจะมีโอกาสตีความกฎหมายอุดช่องโหว่ของกฎหมายหรือเสริมตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

แนวความคิดของ “กฎหมายโรมัน” นั้น เห็นว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล ในกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งเอกชนดูแลประโยชน์ส่วนตัวของตน ก็ควรใช้ความสมัครใจ ความยินยอม กฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน เป็น “Jus Privatum” หรือกฎหมายเอกชน แต่ในกรณีที่เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การของรัฐกับเอกชนนั้น โดยที่รัฐมีภารกิจในการดูแลรักษา “ประโยชน์สาธารณะ” (public interest) รัฐจึงไม่สามารถใช้กฎหมายเอกชนแต่เพียงอย่างเดียวได้ ในกรณีที่เอกชนไม่ยินยอม รัฐก็มีความจำเป็นต้องใช้เอกสิทธิ์มหาชนบังคับกับเอกชน รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ “Jus Publicum” หรือกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แนวความคิดของ “กฎหมายโรมัน” จึงเห็นว่าจะต้องแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนโดยกฎหมายทั้งสองสาขานั้นย่อมมีหลักกฎหมายและนิติวิธีที่แตกต่างกันด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ในสมัยที่จักรวรรดิโรมันเจริญรุ่งเรืองถึงขีดสุดนั้น จักรวรรดิโรมันปกครองดินแดนต่าง ๆ ในทวีปยุโรปเกือบทั้งหมด ตลอดจนดินแดนแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนด้วย ดินแดนที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันก็อยู่ภายใต้ “กฎหมายโรมัน” เมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลาย ดินแดนที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันในทวีปยุโรปตะวันตกก็ได้แยกตัวออกมาเป็นประเทศต่าง ๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ ซึ่งประเทศเหล่านี้ก็นำกฎหมายโรมันมาผสมผสานกับกฎหมายจารีตประเพณีของตนจนกลายมาเป็น “ระบบซีวิลลอว์” ซึ่งยังคงรักษารากฐานของกฎหมายโรมันไว้ คือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและมีการแบ่งแยกสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ต่อมา เมื่อประเทศในยุโรปตะวันตกเหล่านี้ไปยึดครองดินแดนอื่นเป็นอาณานิคมหรือดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครอง เช่น สเปนไปยึดครองดินแดนในอเมริกากลาง-อเมริกาใต้ โปรตุเกสไปยึดครองบราซิล ฝรั่งเศสไปยึดครองดินแดนในทวีปอาฟริกาตะวันตก ตลอดจน “อินโดจีน” เนเธอร์แลนด์ไปยึดครองอินโดนีเซีย ก็ได้นำเอา “ระบบซีวิลลอว์” ไปใช้ในดินแดนที่ไปยึดครอง ต่อมาเมื่อดินแดนดังกล่าวได้รับเอกราชก็ยังคงใช้ “ระบบซีวิลลอว์” กันเป็นส่วนใหญ่

๑.๒ การจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศ^(๓)

นอกจากประเทศต่าง ๆ แต่ละประเทศจะใช้ระบบกฎหมายที่แตกต่างกันแล้ว แต่ละประเทศยังมีระบบศาลหรือองค์กรวินิจัยคดีที่แตกต่างกันอีกด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจัยคดีปกครองนั้น ประเทศต่าง ๆ ก็มีการจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งพอแบ่งได้เป็น ๓ ระบบใหญ่ ดังนี้

- (๑) ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย
- (๒) ระบบที่ให้ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม
- (๓) ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองด้วย

๑.๒.๑ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย

(๑) ประเทศที่ใช้ “ระบบคอมมอนลอว์” ทุกประเทศใช้ “ระบบศาลเดียว” คือให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกประเภทตามความเชื่อที่ว่า ตาม “หลักนิติธรรม” นั้น บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและขึ้นศาลเดียวกัน ดังนั้น ผู้พิพากษาจึงพิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแพทย์แล้วก็เท่ากับว่า เมื่อเป็นแพทย์แล้ว ย่อมรักษาโรคได้ทุกโรค ไม่ว่าจะเป็นโรคอะไรก็ตาม

(๒) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” บางประเทศใช้ “ระบบศาลเดียว” โดยมีแผนกคดีปกครองอยู่ในศาลยุติธรรม เช่น สเปน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแพทย์แล้ว แม้จะเป็นโรงพยาบาลเดียวกัน แต่ก็ยังมีการแบ่งแพทย์ออกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยให้ผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญทางคดีปกครองอยู่ในแผนกคดีปกครอง

(๓) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” บางประเทศมีจำนวนผู้พิพากษาน้อยมีปริมาณคดีไม่มากนัก และมีงบประมาณจำกัด ก็ใช้ “ระบบศาลเดียว” แต่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่น บางประเทศในทวีปอาฟริกา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแพทย์แล้ว ไม่ว่าจะเป็นโรคอะไร ก็ใช้แพทย์คนเดียวกัน แต่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองใช้กฎหมายปกครอง มิได้ใช้กฎหมายแพ่ง

^(๓) โปรดดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๒.๒ ระบบที่ให้ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

(๑) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” ยอมรับหลักการของการแบ่งสาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน จึงเห็นว่าในส่วนของระบบศาลนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ “ระบบศาลเดียว” แต่อาจมีระบบศาลได้หลายระบบศาล โดยหลายประเทศมีความเชื่อในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเข้าใจดีว่าคดีปกครองนั้นมืองค์ประกอบ ๒ องค์ประกอบคือ

(ก) คู่พิพาท โดยคู่พิพาทในคดีปกครองนั้นต้องมีรัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเป็นคู่พิพาทอยู่ด้วย ส่วนคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งโดยปกติแล้ว จะเป็นเอกชนหรือประชาชน แต่ก็อาจจะเป็นนิติบุคคลมหาชนพิพาทกันเองก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิพาทกับรัฐวิสาหกิจ ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นเอกชน โอกาสที่จะเป็นคดีปกครองก็มีได้น้อย ส่วนข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองอาจจะเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาททางอาญาก็ได้ ดังนี้ แม้จะมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเป็นคู่พิพาทอยู่ด้วย ก็มิได้ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาททางอาญา กลายเป็นคดีปกครองไปได้

(ข) ข้อพิพาท จะต้องเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (นิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง) หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง (สัญญาทางปกครอง)

(๒) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” มีความเข้าใจดีว่าความสำคัญของศาลนั้น มีใช้อยู่ที่อาคารศาล (หรือ “hardware”) แต่อยู่ที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ (“peopleware”) ว่ามืองค์ความรู้ (“software”) มากเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกประเภทจริงหรือไม่หากเปรียบเทียบผู้พิพากษาหรือตุลาการกับแพทย์แล้ว วิชาวินิจฉัยยังจะต้องมีการแยกการศึกษาและฝึกฝนตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยแยกระหว่างสัตวแพทย์ ทันตแพทย์ แพทย์ทั่วไป สูตินารีแพทย์ แพทย์ผิวหนัง แพทย์ทางกระดูกและเส้นเอ็น ฯลฯ ดังนี้ คงไม่มีสตรีโดที่ตั่งครรภ์ แล้วไปฝากครรภ์กับทันตแพทย์หรือแพทย์ผิวหนังส่วนกฎหมายนั้นในสาขากฎหมายเอกชน ก็ยังมีการแบ่งออกเป็นสาขาย่อย คือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ ในสาขากฎหมายมหาชน ก็ยังมีการแบ่งออกเป็นสาขาย่อยคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลัง ฯลฯ ดังนั้น การศึกษาอบรมทางกฎหมายในประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาทางกฎหมายมหาชนเท่ากับกฎหมายเอกชน โดยให้นักศึกษาทุกคนเริ่มต้นด้วยการศึกษาวิชาพื้นฐาน จากนั้นให้นักศึกษาเลือกว่าจะศึกษาเน้นไปในทางกฎหมายเอกชนเพื่อจะไปทำงานเป็นผู้พิพากษา-อัยการ เป็นทนายความ –ที่ปรึกษากฎหมายในทางแพ่ง-ทางอาญา หรือจะศึกษาเน้นไปในทางกฎหมายมหาชนเพื่อจะไปทำงานในภาคราชการ เป็นตุลาการศาลปกครองหรือเป็นทนายความที่ปรึกษากฎหมายในทางปกครอง เมื่อสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยแล้ว ก็จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมเฉพาะด้านต่อไป เช่น อบรมเป็นผู้พิพากษา –อัยการ ทนายความ หรืออบรมเป็นข้าราชการฝ่ายบริหาร ตุลาการศาลปกครอง

(๓) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” มีความเข้าใจดีว่า คดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งทั้งในแง่ของ คู่พิพาทและในแง่ของข้อพิพาท กล่าวคือ คดีแพ่งนั้นโดยทั่วไปแล้ว คู่พิพาทต่างก็เป็นเอกชนด้วยกันซึ่งต่างฝ่ายต่างดูแลรักษา ประโยชน์ส่วนตัวของตนและข้อพิพาทก็เป็นข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งที่ถือหลักความเท่าเทียมกัน ในทางกฎหมายระหว่างคู่กรณี ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งก็ใช้ “ระบบกล่าวหา” (“ผู้ใดกล่าวอ้าง – ผู้นั้นนำสืบ”) ส่วนคดีปกครองนั้น คู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ซึ่งดูแลประโยชน์ส่วนตัวของตน อีกฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือนิติบุคคลมหาชน ซึ่งดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและ ข้อพิพาทก็เป็นข้อพิพาททางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายปกครองที่ถือหลักว่า เมื่อรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนมี หน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์ มหาชนบังคับเอกชนได้ (เช่น จัดเก็บภาษี จัดระเบียบสังคม ควบคุมโรคระบาด ฯลฯ) นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือนิติบุคคล มหาชนกับเอกชนจึงตั้งอยู่บนฐานของความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองจึงไม่อาจใช้ระบบ กล่าวหาได้ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ผู้ฟ้องคดี (ผู้กล่าวหา) มักจะ เป็นเอกชนหรือประชาชน ซึ่งมีฐานะที่ด้อยกว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ถูกกล่าวหา) ที่มักจะเป็นรัฐหรือนิติบุคคลมหาชน หากใช้ ระบบกล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนหรือประชาชนก็จะมี ความยากลำบากในการต่อสู้คดี (ฝ่ายเอกชนหรือประชาชน ย่อมรู้กฎหมายปกครองน้อยกว่าฝ่ายรัฐหรือนิติบุคคลมหาชน) และมีความยากลำบากในการหาพยานหลักฐาน (ซึ่งมักจะอยู่ ในความครอบครองของฝ่ายรัฐหรือนิติบุคคลมหาชน) มาแสดง ต่อศาลได้ เมื่อฝ่ายผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำเสนอข้ออ้างหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลได้ ตามระบบกล่าวหา ศาลก็จะยกฟ้อง ดังนั้น วิธีพิจารณา คดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ “ระบบไต่สวน” ซึ่งเมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลก็มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่พิพาท แต่ถ้าเห็นว่ ข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่พิพาทไม่เพียงพอ ศาลก็มีอำนาจสั่ง ให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งพยานหลักฐานหรือ เรียกมาไต่สวนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

(๔) จากลักษณะข้างต้นของคดีปกครอง ที่แตกต่างจากลักษณะของคดีแพ่งโดยสิ้นเชิง ผู้ที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีคุณสมบัติ ทั้ง ๓ ประการดังต่อไปนี้

(ก) เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทาง กฎหมายปกครอง มิใช่ให้ผู้พิพากษาที่ได้ศึกษาอบรมมาแต่กฎหมายแพ่ง – กฎหมายอาญา มาพิจารณา คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ที่ผู้พิพากษาขาดความรู้ความเข้าใจเปรียบเทียบ ได้กับการให้ทันตแพทย์มาทำหน้าที่เป็นสูตินรีแพทย์

(ข) เป็นผู้ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการ บริหารรัฐกิจ เพื่อจะได้ทราบข้อจำกัดของระบบ ราชการหรือ “รัฐัน” ฝ่ายราชการ ทำให้ สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและชี้แจงน้ำหนัก พยานหลักฐานได้อย่างถูกต้อง

(ค) เป็นผู้ที่มีความตระหนักรู้ถึง “การรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนตัว ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ” โดยมีความ เข้าใจว่าฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐหรือนิติบุคคลมหาชน) มีหน้าที่ดูแลประโยชน์ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของสังคม มิใช่ ประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบ ในเรื่องที่มีการฟ้องคดีต่อศาลจากข้อพิจารณา ข้างต้น ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” จึงเห็นว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จะต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างไปจาก ผู้ที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและ (๕) ประเทศที่ใช้ “ระบบซีวิลลอว์” บางประเทศ เช่น สวีเดน ฟินแลนด์ เห็นควรให้ มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบ ศาลยุติธรรม โดยใช้ “ระบบศาลคู่” คือ มีระบบศาลยุติธรรมสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และมีระบบศาลปกครอง สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยมีการ คัดเลือกตุลาการศาลปกครองจากผู้ที่มี คุณสมบัติทั้ง ๓ ประการตาม (๔)

๑.๒.๓ ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วย

(๑) ประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบนี้ คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งให้ “สภาแห่งรัฐ” (le Conseil d’Etat) ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง แต่ให้รองประธานฯ ทำหน้าที่เป็นประธานฯ ในทางพฤตินัย) ที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล ตรวจพิจารณาร่างบัญญัติหรือร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลมอบหมายแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อีกด้วย โดยมีความเป็นมาพอสรุปได้ดังนี้

(ก) ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์ทรงมอบหมายให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น แต่ศาลยุติธรรมพยายามเข้ามาพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองหรือข้าราชการด้วย ต่อมา เมื่อมีการปฏิวัติ (โดยประชาชน) ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ (พ.ศ. ๒๓๓๒) เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นสาธารณรัฐ นักปฏิวัติได้ออกกฎหมายห้ามมิให้ศาลยุติธรรมเข้ามาพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง ซึ่งส่งผลทำให้ประชาชนที่มีข้อพิพาททางปกครองต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง

(ข) ต่อมา นาโปเลอ-อ็ง โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) นายทหาร ได้ยึดอำนาจและสถาปนาตัวเองเป็นประมุขของรัฐ ได้กำหนดให้มีการตรารัฐธรรมนูญตามแนวทางที่ตนกำหนดโดยให้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” le Conseil d’Etat ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๙๙ (พ.ศ. ๒๓๔๒) โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายและการบริหารรัฐกิจแก่ประมุขของรัฐโดยมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเข้าไปเป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐแล้วมอบหมายให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณากลับกรองเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนยื่นคำร้องทุกข์ต่อประมุขของรัฐ แล้วเสนอแนะต่อประมุขของรัฐว่าควรสั่งการในเรื่องร้องทุกข์อย่างไร ซึ่งสภาแห่งรัฐได้จัดระบบการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยสร้างวิธีพิจารณาขึ้นมาแล้วเสนอแนะต่อประมุขของรัฐว่าควรวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ซึ่ง นาโปเลอ-อ็ง โบนาปาร์ต ได้ถือปฏิบัติตลอดมาว่าจะสั่งการตามข้อเสนอแนะของสภาแห่งรัฐทุกเรื่อง คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่มาจากข้อเสนอแนะของสภาแห่งรัฐเป็นที่ยอมรับทั้งจากฝ่ายปกครองและประชาชนว่ามีความเป็นธรรมมีเหตุผล

(ค) ในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ (พ.ศ. ๒๔๑๕) ได้มีการตรากฎหมายให้อำนาจแก่สภาแห่งรัฐในอันที่จะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เอง โดยไม่ต้องเสนอต่อประมุขของรัฐอีกต่อไป ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนจาก “ระบบร้องทุกข์” ที่สภาแห่งรัฐเป็นเพียงผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยแต่จะต้องเสนอแนะต่อประมุขของรัฐให้พิจารณาสั่งการ ให้กลายมาเป็นระบบที่ให้สภาแห่งรัฐ (ซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและมีใช้ศาล) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เอง โดยคำวินิจฉัยเป็นที่สุด (res judicata) ไม่อาจนำไปโต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องคดีต่อไปได้อีก

(ง) ในระยะแรก สภาแห่งรัฐเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองเพียงองค์กรเดียวซึ่งต่อมาเมื่อคดีปกครองได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น ก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นมา ตามลำดับ สภาแห่งรัฐจึงได้รับการยกระดับขึ้นทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด โดยยังมีคดีปกครองบางประเภทที่อาจฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง และมีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองชำนาญการพิเศษ เช่น ศาลวินยทางงบประมาณและการคลัง ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในปัญหาข้อเท็จจริงแต่อาจฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้

(๒) ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วย ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบนี้ ได้มีการนำไปใช้ในประเทศอื่นหลายประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม อิตาลี กรีซ ตุรกี อียิปต์ โคลอมเบีย และได้มีความพยายามที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยด้วยดังจะได้นำเสนอต่อไป



๑.๓ วิวัฒนาการของระบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลของระบบคอมมอนลอว์และระบบซีวิลลอว์

๑.๓.๑ วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในสมัยโบราณก่อนรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว^(๔)

(๑) ในสมัยสุโขทัย

กฎหมายในสมัยสุโขทัย ช่วงต้นมีแนวความคิดแบบพ่อปกครองลูก ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดแบบธรรมราชา ตอนท้ายมีแนวความคิดแบบสมมุติเทพ

(๒) ในสมัยอยุธยา

ในสมัยอยุธยาตอนต้น ถ่ายทอดประเพณีขอมที่ถือว่า กษัตริย์เป็นเทพเจ้าแบ่งภาคลงมาปกครองโลกมนุษย์ กษัตริย์จึงมีฐานะเป็นเทวราชา ปกครองประชาชนอย่างนายปกครองบ่าว ต่อมาการปกครองใช้ตัวบทกฎหมายโดยมีการตรากฎหมายในรัชสมัยของพระเจ้าอู่ทอง เช่น พระอัยการอาญาหลวง พ.ศ. ๑๘๙๕ ซึ่งน่าจะเป็นกฎหมายปกครองที่เก่าแก่ที่สุด โดยกำหนดลักษณะความผิดวินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการ

ในสมัยอยุธยาตอนปลาย มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น ๓ ประเภท คือ เมืองในวงราชธานี เมืองพระยามหานคร เมืองประเทศราช และมีการปฏิรูปการบริหารราชการในส่วนกลางโดยแบ่งงานออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน

(๓) ในสมัยธนบุรี

ระบบการปกครองและระบบกฎหมายในสมัยธนบุรียังคงยึดถือแบบอย่างตอนสมัยอยุธยา

(๔) ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

(๑) ใน พ.ศ. ๒๓๔๘ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงมีพระบรมราชโองการให้มีการชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการในแผ่นดินอันมีอยู่ในหอหลวง โดยให้จัดเป็นหมวดหมู่และปรับปรุงให้สอดคล้องกับความยุติธรรม พระราชกำหนดกฎหมายที่ชำระสะสางแล้วนี้ เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายตราสามดวง” กฎหมายนี้ไม่มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมาย (Code) โดยแท้จริง แต่เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายเก่าที่กระจัดกระจายอยู่ให้มารวมกันเป็นหมวดหมู่ (Compilation)^(๕)

ถึงแม้ว่าในตัวบทกฎหมายที่ตกทอดมาจากสมัยอยุธยา จะเน้นสถานะที่สูงส่งของกษัตริย์ตามลัทธิเทวราชาแบบขอม แต่ในทางปฏิบัติ กษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นทรงเน้นบทบาทในฐานะที่เป็นธรรมราชา

^(๔) โปรดดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (๑)

^(๕) การชำระสะสางกฎหมายดังกล่าวได้กระทำในสมัยเดียวกันกับที่ฝรั่งเศสประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. ๑๘๐๔ (พ.ศ. ๒๔๓๗)



พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๒) ในรัชสมัยของพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลเป็นอย่างมาก มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากขึ้นโดยกษัตริย์ทรงถือว่าทรงมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องอ้างอิงอำนาจมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงถือว่าราชสมบัติมิใช่สมบัติส่วนพระองค์ จึงทรงยินยอมจำกัดอำนาจของพระองค์ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทรงถือเอาการรับฎีการ้องทุกข์ของราษฎรเป็นพระราชภารกิจสำคัญ ทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างกว้างขวาง

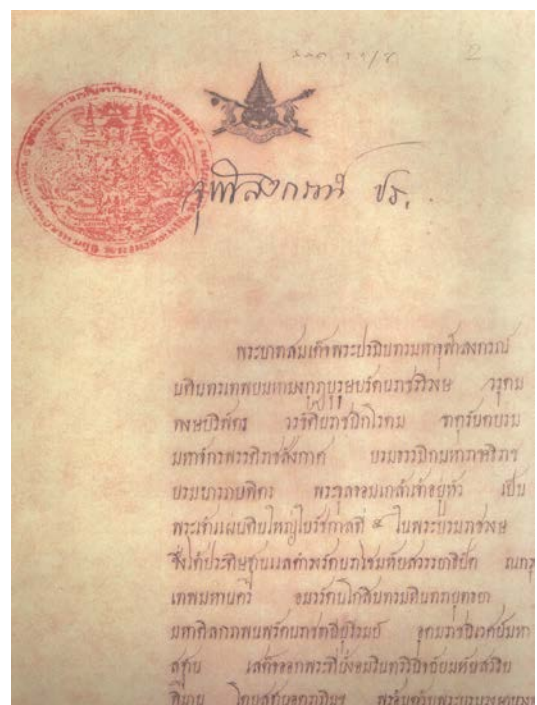
(๓) ยุคนี้เป็นยุคการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นอันตรายในการปฏิเสธความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก อังกฤษขอทำสนธิสัญญาทางไมตรีกับไทยโดยเตรียมเรือปืนไว้พร้อมแล้ว พระองค์จึงทรงทำสนธิสัญญากับอังกฤษ โดยอังกฤษขอให้คนในบังคับของอังกฤษไม่อยู่ภายใต้กฎหมายไทยและไม่ต้องขึ้นศาลไทย ซึ่งเท่ากับเป็นการขอ “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” โดยมีข้อตำหนิของกฎหมายไทยว่ามีการกำหนดโทษที่รุนแรงทารุณและมีข้อรังเกียจศาลไทยว่ามีการแทรกแซงจากราชตระกูลหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูง จึงขาดหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ซึ่งประเทศไทยก็ได้ยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าวของอังกฤษต่อมา เมื่อประเทศตะวันตกอื่น ๆ มาขอทำสนธิสัญญากับไทย ก็ขอ “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” เช่นเดียวกัน



พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



นายโรลิ่ง นีคแม็ง



พระราชบัญญัติศาลาซึลลออฟสตัด
คือ ที่ปฎุหาราหารการแผ่นดิน

๑.๓.๒ การปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชสมัยของพระเจ้าอยู่หัวโดยใช้ “ระบบซีวิลลอว์” เป็นต้นแบบ

(๑) พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑ และเสด็จสวรรคตเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ตลอดระยะเวลา ๔๓ ปี ในรัชสมัยของพระองค์ ได้ทรงปฏิรูปประเทศไทยเกือบทุกด้าน ในช่วงเวลาแรกที่ทรงเสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อทรงมีพระชนมายุเพียง ๑๕ ปี จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินว่าราชการแทน แต่หลังจากพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ ๒ ใน พ.ศ. ๒๔๑๖ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ทรงดำเนินนโยบายสร้างความมั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์และการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตกนิยมเพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองดินแดนต่าง ๆ ว่า ถ้าหลัง ป่าเถื่อน จึงเข้ายึดครองเพื่อช่วยสร้างความเจริญให้ พระองค์ทรงมอบให้ขุนนางผู้ใกล้ชิดตรวจค้นตำราของต่างประเทศเพื่อเลือกเฟ้นแบบแผนมาใช้ในการต่าง ๆ ที่จะทรงจัดขึ้นในประเทศไทย ทรงว่าจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นทีปกริหาราชการใน พ.ศ. ๒๔๑๖ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ นายโรลแล็ง ฌาคแม็ง (Rolin Jacquemyns) ชาวเบลเยียม เป็น “ทีปกริหาราชการทั่วไป” ซึ่งได้ทำคุณูปการให้แก่ประเทศไทยมากมาย จนได้รับพระราชทานยศเป็นเจ้าพระยาอภัยราชา

(๒) พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำเอาระบบองค์กรทีปกริหาราชการแผ่นดินแบบเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ” (le Conseil d’Etat) ของฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ โดยได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ทีปกริหาราชการแผ่นดิน” ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๗ พระราชบัญญัตินี้จัดตั้งองค์กรที่เรียกทับศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) แล้วแปลเป็นภาษาไทยว่า “สภาทีปกริหาราชการแผ่นดิน” ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เป็นทีปกริหาในการบริหารราชการของพระมหากษัตริย์ขึ้นโดยเฉพาะ โดยพระองค์ทรงเป็นประธานและทีปกริหาจำนวน ๑๒ คน ซึ่งเป็นข้าราชการระดับพระยาที่มีความใกล้ชิดกับพระองค์ โดยให้มีตำแหน่ง “ไวซ์เพรซิเดน” (Vice – President) หรือรองประธานซึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมในเวลาปกติ พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับการดำเนินระบบงานของสภาทีปกริหาราชการแผ่นดินมาก โดยทรงมอบให้ทีปกริหาหรือและดำเนินการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น การจัดระบบการเก็บภาษีอากร การวางระเบียบการรับจ่ายเงินในกรมพระคลังมหาสมบัติ การเลิกทาส แต่ต่อมาเกิดข้อจำกัดในด้านของตัวบุคคลที่เป็นทีปกริหาราชการแผ่นดินเอง ซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน จึงทำให้ในที่สุดก็โปรดเกล้าฯ ให้ยุบสภาทีปกริหาราชการแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๔๓๗

(๓) พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะขอยกเลิก “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” โดยการปฏิรูปการศาลไทย และระบบกฎหมายไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกยอมรับ โดยทรงปฏิรูปการศาลก่อนโดยได้สถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้น ใน พ.ศ. ๒๔๓๔ โดยทรงรวบรวมศาลซึ่งพิจารณาคดีแพ่งของราษฎรและคดีอาญาซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามศาล ในกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรมในด้านงานธุรการของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงและกรมต่าง ๆ นั้น ราษฎร ยังคงต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดีและเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินแทนองค์พระมหากษัตริย์^(๖)

(๔) นายโรแล็ง ฌักแม็ง ได้เสนอให้ตั้ง “โรงเรียนกฎหมาย” ขึ้นเพื่อผลิตนักกฎหมายแต่ยังหาคนที่จะมาดูแล รับผิดชอบไม่ได้ จนกระทั่ง กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษและได้เป็นเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม จึงได้มีการจัดตั้ง “โรงเรียนกฎหมาย” ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ระบบการศึกษาใช้ระบบอังกฤษครูที่สอน ก็ล้วนแต่สำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น ในการสอนครั้งแรก ๆ นั้น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสอนด้วยพระองค์เอง ทรงใช้ตำรากฎหมายอังกฤษ โดยทรงสอนว่า กฎหมายนั้นแบ่งเป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายระหว่างประเทศ ต่อมาได้มีการจัดตั้งสมานติบัณฑิตไทยใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ให้เป็นผู้ดูแลการจัดการโรงเรียนกฎหมาย

(๕) เมื่อได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมและได้ทรงปรับปรุงการศาลของไทยให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิมบ้างแล้ว พระองค์จึงได้ทรงเริ่มต้นการปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามหลักกฎหมายของประเทศตะวันตก อย่างจริงจังใน พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยทรงเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้เคยถูกประเทศตะวันตกบีบบังคับให้ทำสนธิสัญญา ที่ให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนชาติของประเทศตะวันตกมาแล้ว ได้แก้ปัญหานั้นจนสามารถปลดเปลื้อง สิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบตะวันตกจึงทรงเห็นว่า ประเทศไทยควรใช้วิธีการเดียวกับที่ประเทศญี่ปุ่นได้กระทำจนเป็นผลสำเร็จมาแล้วแต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ว่าในการ ปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามแบบระบบกฎหมายของประเทศตะวันตกนั้นจะใช้ระบบกฎหมายใดระหว่าง “ระบบ คอมมอนลอว์” กับ “ระบบซีวิลลอว์” แต่ประเทศอังกฤษมีอิทธิพลต่อประเทศไทยมากที่สุด โดยศาลไทยใช้หลัก กฎหมายคอมมอนลอว์อยู่ในขณะนั้นแล้วหลายลักษณะ อีกทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการศึกษา อบรมกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ซึ่งทรงดำรง ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ในขณะนั้นก็ทรงสำเร็จการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ กรมหลวง ราชบุรีดิเรกฤทธิ์จึงได้ทรงเสนอให้ใช้ “ระบบคอมมอนลอว์” เป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แต่พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า กฎหมายเดิมของไทยก็เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงเป็นการง่ายที่จะ เปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับ “ระบบซีวิลลอว์” ดังนั้น พระองค์จึงได้ตัดสินใจพระทัยเลือกเอา “ระบบ ซีวิลลอว์” เป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

(๖) ประเทศฝรั่งเศสเกรงว่า อิทธิพลของประเทศอังกฤษจะครอบงำประเทศไทยแต่ลำพัง ประเทศ ฝรั่งเศสจึงได้แนะนำให้ประเทศไทยจ้างนายฌีอองน์ ปาดู (Georges Padoux) ไว้ในตำแหน่ง “ที่ปรึกษาในการร่าง กฎหมาย” (Legislative Adviser) ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีตำแหน่งดังกล่าว ต่อมา ได้มีการจ้าง นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสอีก ๓ คนมาช่วยยกร่างประมวลกฎหมาย แต่การดำเนินการร่างประมวลกฎหมายยังไม่ แล้วเสร็จ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเสด็จสวรรคตเสียก่อนใน พ.ศ. ๒๔๕๓

(๖) ดังจะเห็นได้จากความบางตอนในข้อ ๕ ของประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมที่ว่า “...และห้ามมิให้ราษฎรที่มีอรรถคดี ไปทำเรื่องราวยื่นอธิบดีเจ้ากระทรวงและกรมอื่น ๆ เว้นไว้แต่เรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องกล่าวด้วยเรื่องในกระทรวงนั้น ๆ”





พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

๑.๓.๓ การเปลี่ยนระบบการศึกษากฎหมายจาก “ระบบคอมมอนลอว์” เป็น “ระบบซีวิลลอว์” ในรัชสมัย
ของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๑) ในรัชสมัยของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการดำเนินการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ สืบเนื่องต่อจากพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นายปรีดี พนมยงค์

(๒) เมื่อการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ใกล้จะเสร็จ นายฉีอากัม ปาตู เห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการสอนกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมาย จึงได้ทำบันทึกถวายความเห็นใน พ.ศ. ๒๔๕๖ ว่า ควรจะปรับหลักสูตรการศึกษากฎหมายในโรงเรียนกฎหมายจาก “ระบบคอมมอนลอว์” มาเป็น “ระบบซีวิลลอว์” และเปลี่ยนประเทศที่จะส่งนักเรียนทุนไปศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วย จึงได้มีการส่งนายปรีดี พนมยงค์ ไปศึกษากฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศสใน พ.ศ. ๒๔๖๓



(๓) ประเทศฝรั่งเศสเรียกร้องต้องการให้ประเทศไทยตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะยอมแก้ไขสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ จัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖

(๔) ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสถานนิติศึกษาขึ้นให้มีหน้าที่จัดทำหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนกฎหมายโดยมีการแต่งตั้ง ดร. แอล ดูปลาตร์ (Duplâtre) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเป็นผู้อำนวยการแผนกวิชา และได้มีการแก้ไขหลักสูตรใหม่โดยให้มีการศึกษาวิชากฎหมายอังกฤษหรือกฎหมายฝรั่งเศสแล้วมีการจ้างชาวฝรั่งเศสและชาวอังกฤษมาเป็นผู้สอน^(๗)

(๕) แต่เดิมนักกฎหมายไทยเข้าใจตามคำสอนของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ที่ว่ากฎหมายแบ่งออกเป็น ๒ สาขา คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญานั้น นักกฎหมายไทยเพิ่งจะรู้จักการแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนในรัชสมัยของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

^(๗) การที่หลักสูตรยังต้องมีการสอนกฎหมายอังกฤษด้วยนั้นเป็นไปตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำไว้กับประเทศอังกฤษว่าจะต้องจ้างครูสอนกฎหมายชาวอังกฤษในโรงเรียนกฎหมายและศาลไทยต้องใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของอังกฤษในการพิจารณาคดีในกรณีที่กฎหมายไทยยังไม่มีบัญญัติไว้



พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

๑.๓.๔ การเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนตามระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

(๑) พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งขณะนั้น มีการเรียกร้องของปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น เป็นกฎหมายสูงสุดโดยจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้มีรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่เป็น สถาบันทางการเมืองในการใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ด้วย

(๒) การเผยแพร่ความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและความสำคัญของการแบ่ง สาขาของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนที่เพิ่งจะปรากฏในตอนปลายรัชสมัย ของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีนักกฎหมาย ชาวต่างประเทศหรือนักกฎหมายไทยที่สำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปเข้ามาสอนกฎหมาย หรือรับราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มากขึ้น ดร.คูปลาตร์ และ ดร. เอกูต์ ชาวฝรั่งเศสได้เขียนคำอธิบาย เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองอันมีอิทธิพลต่อการพัฒนาความคิดในทางกฎหมายมหาชนอย่างมาก ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกจากนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสดังกล่าวแล้ว ยังมีนักกฎหมายไทยที่สำเร็จ การศึกษากฎหมายจากประเทศฝรั่งเศสอีกหลายท่าน แต่ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดคือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้ทุนไปศึกษาวิชากฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศสและสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกทางนิติศาสตร์ในพ.ศ. ๒๔๗๐ ท่านได้รับตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการกรมร่างกฎหมาย และเป็นอาจารย์ผู้บรรยายที่โรงเรียนกฎหมายอีกด้วย

(๓) ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ โรงเรียนกฎหมายได้จัดให้มีการสอนวิชากฎหมายปกครอง ขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีนายปรีดี เป็นผู้บรรยายวิชาดังกล่าว “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ของท่านได้รับการยกย่อง เป็นอย่างสูงโดยท่านได้อธิบายถึงหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นหัวใจของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น การงานทางปกครอง และคดีปกครอง

๑.๓.๕ การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ใน พ.ศ. ๒๔๗๕

(๑) ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขโดยมีการจำกัดพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

(๒) คณะราษฎรได้ดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยจัดระเบียบเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการบริหารส่วนกลางนั้น ให้แบ่งเป็นกระทรวง ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น ให้ยุบมณฑล แล้วแบ่งเขตการปกครองเป็นจังหวัดและอำเภอ สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ให้เป็นการปกครองท้องถิ่นของราษฎรกันเองในรูปของเทศบาล

(๓) ผู้อำนวยการแผนกวิชาในโรงเรียนกฎหมาย (ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส) ได้แนะนำต่อรัฐบาลไทยให้รวมการศึกษากฎหมายเข้าอยู่ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้มีพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ ให้ยุบสภานิติศึกษาและตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้โอนโรงเรียนกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปสมทบคณะนิติศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ เป็นผู้รักษาการแทนคณบดี และให้ดร.คูปลาดร์ เป็นผู้อำนวยการแผนกวิชาในคณะนิติศาสตร์ เมื่อได้มีการโอนโรงเรียนกฎหมายไปจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว กิจการที่เกี่ยวกับเนติบัณฑิตยสภาก็เป็นอันแยกจากกันตั้งแต่นั้น

(๔) ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๖ ให้โอนคณะนิติศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปขึ้นต่อมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง โดยผู้ซึ่งก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองก็คือนายปรีดี พนมยงค์

(๕) ใน พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีการจัดตั้งสำนักศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาขึ้นเพื่อประสาธและส่งเสริมความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ซึ่งทำให้นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองไม่พอใจ จึงมีการเดินขบวนประท้วงการตั้งสำนักศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา คณะรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า การศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองกับการอบรมของเนติบัณฑิตยสภานั้น ให้อนุโลมตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เมื่อได้ปริญญาตามหลักสูตร ๔ ปีของมหาวิทยาลัยฯ แล้ว หากประสงค์จะประกอบอาชีพเป็นตุลาการ อัยการ หรือทนายความขั้นที่ ๑ จะต้องได้รับการอบรมจากเนติบัณฑิตยสภาต่อไปตามเวลาอันสมควร เนติบัณฑิตยสภาจึงได้เปลี่ยนชื่อสำนักศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เป็นสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาใน พ.ศ. ๒๔๙๒

๑.๔ ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจัยคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

การที่ผู้เขียนจำเป็นต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายที่สำคัญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยตาม ๑.๑ การจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศตาม ๑.๒ และอิทธิพลของระบบคอมมอนลอว์ต่อระบบกฎหมายไทยและระบบการศึกษาอบรมกฎหมายของไทยตาม ๑.๓ ก็เพื่อให้ผู้อ่านบทความนี้มีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาของความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจัยคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาได้ดียิ่งขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากอะไร ซึ่งพอแบ่งได้เป็น ๓ ช่วงคือ

(๑) ช่วงแรก (พ.ศ. ๒๔๗๖ – พ.ศ. ๒๕๑๖) เป็นช่วงที่ยังเห็นไม่ตรงกันว่าควรหรือไม่ที่จะจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นในประเทศไทย

(๒) ช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๗ – พ.ศ. ๒๕๓๘) เป็นช่วงที่ได้ข้อสรุปแล้วว่าควรจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นในประเทศไทย แต่ยังไม่เห็นตรงกันว่า “ศาลปกครอง” ที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรเป็นเพียงศาลชำนาญการพิเศษซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรมหรือควรแยกออกมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมดังที่เรียกกันว่าเป็น “ระบบศาลคู่”

(๓) ช่วงที่สาม (พ.ศ. ๒๕๓๘ – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้ข้อสรุปแล้ว โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม







๑.๔.๑ ช่วงแรก (พ.ศ. ๒๔๗๖ – พ.ศ. ๒๕๑๖)

(๑) เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของ นายปรีดี พนมยงค์ ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรวินัยคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ จัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยให้โอนงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังปรากฏจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๙/๒๔๗๖ (วิสามัญ) วันพุธที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังนี้

“ หลวงประดิษฐมนูธรรมแถลงว่า เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ... เราจะยกฐานะของกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองอย่างที่เราได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ ... ที่เราใช้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ก็เพราะสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่า ศาลปกครองแล้วอาจเปิดช่องให้เขามีหนทางเกี่ยวข้องได้... เราจึงให้นามว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา...”

(๒) การจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ คล้ายคลึงกับ “สภาแห่งรัฐ” ของฝรั่งเศส

(๒.๑) ในส่วนของการจัดองค์กรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง

(ข) กรรมการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกา

(ค) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ควบคุมดูแลงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยรับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

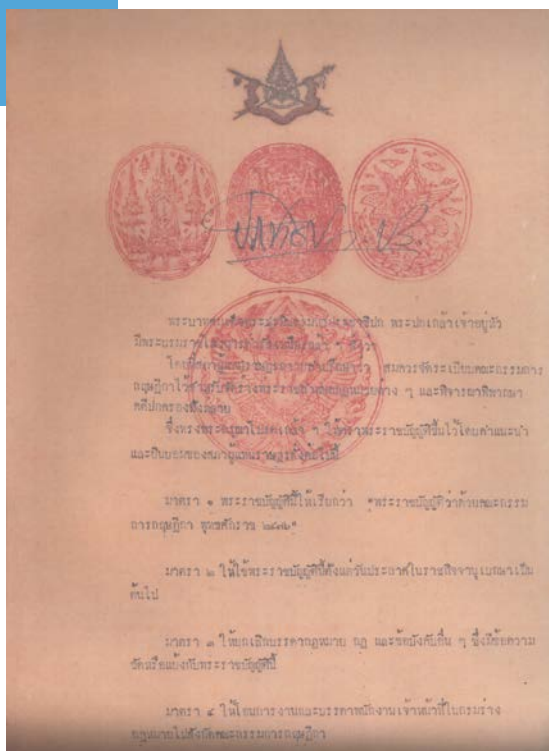
(๒.๒) ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ ๓ ประการคือ

(ก) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

(ค) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพียงแต่บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้นมาก่อน โดยเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วย แต่การทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองนั้นจะต้องมีการตรากฎหมายตามมาในภายหลังว่าอะไรเป็น “คดีปกครอง” และคดีปกครองประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาด้วย



พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๔) รัฐบาลได้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

(๕) ต่อมา นายประมวล กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีก ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการเนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันควรสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองโดยได้เลียงไปจัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์พ.ศ. ๒๔๙๒ ขึ้นแทน

(๖) ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองจึงระงับอยู่เรื่อยมา ที่เป็นเช่นนี้ ดร.เดือน บุนนาค ได้เคยกล่าวไว้ว่า อุปสรรคเป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนมากได้รับการอบรมและมีความนึกคิดตามหลักของกฎหมายอังกฤษที่ถือว่า การพิจารณาคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น จึงเกรงว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา เป็นศาลที่สองอาจขัดแย้งกันได้ เรื่องจึงยุ่งกันอยู่จะปรับให้ลงรอยกลมเกลียวกันได้ ต้องใช้เวลานาน^(๘)

(๘) นายเดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจคนแรก, พ.ศ. ๒๕๐๐ หน้า ๔๖ - ๔๗

(๓) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพียงแต่บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้นมาก่อน โดยเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วย แต่การทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองนั้นจะต้องมีการตรากฎหมายตามมาในภายหลังว่าอะไรเป็น “คดีปกครอง” และคดีปกครองประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นไปด้วย

(๔) รัฐบาลได้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

(๕) ต่อมา นายประมวล กุลมัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีก ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปพิจารณาก่อนรับหลักการเนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันควรสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองโดยได้เลียงไปจัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ขึ้นแทน

(๖) ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองจึงระงับอยู่เรื่อยมา ที่เป็นเช่นนี้ ดร.เดือน บุนนาค ได้เคยกล่าวไว้ว่า อุปสรรคเป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนมากได้รับการอบรมและมีความนึกคิดตามหลักของกฎหมายอังกฤษที่ถือว่า การพิจารณาคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น จึงเกรงว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา เป็นศาลที่สองอาจขัดแย้งกันได้ เรื่องจึงยู่กันอยู่จะปรับให้ลงรอยกลมเกลียวกันได้ ต้องใช้เวลานาน^(๔)

^(๔) นายเดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจคนแรก, พ.ศ. ๒๕๐๐ หน้า ๔๖ – ๔๗

๑.๔.๒ ช่วงที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๗ – พ.ศ. ๒๕๓๘)

ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการหยิบยกแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นมาอภิปรายกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่า การจัดตั้งศาลปกครองจะขัดหลักการแบ่งแยกอำนาจและการขาดหลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น^(๙) แต่ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะจัดตั้งขึ้นก็ได้โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติถึง ๕ ฉบับ^(๑๐) ออกมารองรับอำนาจของศาลปกครองไว้เพราะเชื่อแน่ว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในอนาคตอันใกล้

ในช่วงที่สองนี้ ยังมีแนวความคิดในการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ที่แตกต่างกันเป็น ๒ แนวทางดังนี้

(๑) แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเพียงศาลชำนาญการพิเศษ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรม

(๒) แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรจะจัดตั้งองค์กรวินัยคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

^(๙) ธิดา ชาลีจันทร์, “วิเคราะห์และสรุปแนวความคิดขัดแย้งเกี่ยวกับศาลปกครองของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ในหนังสือ “ศาลปกครอง : บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติ” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๘๖ – ๑๓๒

^(๑๐) ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

๑.๔.๒.๑ แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเพียงศาลชั้นฎการพิเศษ

ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่อยู่ภายในระบบศาลยุติธรรม

แนวทางที่หนึ่งเห็นว่าควรจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นเป็นเพียงศาลชั้นฎการพิเศษ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่อยู่ภายในระบบศาลยุติธรรม โดยให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาเป็นผู้พิพากษาใน “ศาลปกครอง” และคำพิพากษาของ “ศาลปกครอง” อาจอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ ผู้พิพากษาที่อยู่ใน “ศาลปกครอง” ก็อาจเลื่อนย้ายไปอยู่ที่ศาลอื่นตามระบบอาวุโส แล้วแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจากศาลอื่นให้มาดำรงตำแหน่งใน “ศาลปกครอง” แทนผู้พิพากษาเดิมที่เลื่อนย้ายออกไป ซึ่งจะเป็นระบบเดียวกันกับที่ใช้กับ ศาลแรงงาน ศาลภาษี ศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ ฯลฯ

แนวทางที่หนึ่งนี้ยังคงเป็น “ระบบศาลเดียว” อยู่โดยให้ระบบศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครองด้วย เพียงแต่จัดตั้งศาลชั้นต้นขึ้นมาเป็นศาลชั้นฎการพิเศษ แล้วเรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”

แนวทางนี้เป็นแนวทางที่กระทรวงยุติธรรมได้นำมาใช้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ๒ ครั้ง

ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและให้ส่งร่างฯ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาฯ ก็ได้มีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง แต่ได้มีการยุบสภาฯ เสียก่อน ร่างฯ ดังกล่าวจึงตกไป

ครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามแนวทางนี้ต่อคณะรัฐมนตรีอีก แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่รับหลักการและมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” (ในระบบศาลยุติธรรมตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ)

๑.๔.๒.๒ แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบ

ศาลยุติธรรม

๑.๔.๒.๒.๑ สารสำคัญของแนวทางที่สอง

แนวทางที่สองนี้ เห็นควรจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วย^(๑๑) ซึ่งประเทศไทยได้เคยใช้แนวทางนี้มาแล้วในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย แต่การทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะต้องมีการตรากฎหมายตามมาในภายหลังว่า อะไรเป็น “คดีปกครอง” และคดีปกครองที่จะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ได้แก่ คดีปกครองประเภทใดบ้าง อีกทั้ง จะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย^(๑๒)

แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ฝ่ายการเมืองจะมีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยเร็ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๒ ว่าอาจมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และใน พ.ศ. ๒๕๑๘ สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตราพระราชบัญญัติออกมาถึง ๕ ฉบับ โดยระบุว่าคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง รัฐบาลในขณะนั้นก็มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเร็ว จึงได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามแนวทางที่หนึ่ง โดยฝ่ายการเมืองในขณะนั้นยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับ “ศาลปกครอง” ไม่มากนักโดยเข้าใจแต่เพียงว่าเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนหรือราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว คดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองก็ได้ ถ้าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรืออันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ควรจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองและเป็นผู้ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ^(๑๓)

(๑๑) โปรดดู ๑.๒.๓ ในหน้า ๑๒

(๑๒) โปรดดู ๑.๔.๑ ในหน้า ๒๘ – ๓๐

(๑๓) โปรดดู ๑.๒.๒ ในหน้า ๑๐ – ๑๑

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๑ – ๒๕๒๒ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์ (ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ในขณะนั้น) ได้เสนอให้นำ “ระบบร้องทุกข์” ซึ่งเป็นระบบที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เคยใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๔๒ – พ.ศ. ๒๔๑๕ มาใช้ในประเทศไทย ซึ่ง “ระบบร้องทุกข์” นี้ สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนยื่นคำร้องทุกข์ต่อประมุขของรัฐ แล้วเสนอแนะต่อประมุขของรัฐว่าควรสั่งการในเรื่องร้องทุกข์อย่างไร ต่อมาเมื่อคำวินิจฉัยที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะได้รับการยอมรับนับถือทั้งจากฝ่ายบริหารและจากประชาชนว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางบริหารและให้ความคุ้มครองต่อประชาชนได้อย่างเหมาะสมแล้ว จึงได้มีการตรากฎหมายในปี พ.ศ. ๒๔๑๕ ให้อำนาจแก่สภาแห่งรัฐที่จะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เองโดยไม่ต้องเสนอต่อประมุขของรัฐอีกต่อไป สภาแห่งรัฐจึงกลายเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน^(๑๔) โดยศาสตราจารย์ ดร. อมร ได้เล็งเห็นสภาพปัญหาของประเทศไทยในขณะนั้นว่า คนส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประชาชนโดยทั่วไป ฝ่ายปกครองและฝ่ายการเมือง ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและลักษณะของคดีปกครอง ดังนั้น การจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นมาทันทีก็เปรียบเสมือนกับการมีอาคารศาล (หรือ “hardware”) แล้วขึ้นป้ายว่าเป็น “ศาลปกครอง” แล้วให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม (ซึ่งได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายแพ่ง – กฎหมายอาญา – กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง – กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยยังมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่มากพอ) เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็ย่อมจะไม่มีประโยชน์อะไร เพราะที่ผ่านมา ศาลยุติธรรม (โดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม) ก็มิอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อยู่แล้ว ท่านจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านองค์ความรู้ (“software”) และ “คน” (“peopleware”) ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและลักษณะของคดีปกครองให้เพียงพอเสียก่อน แล้วให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองและความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น ท่านจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ เสียใหม่โดยนำเอา “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้เป็น “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ซึ่งเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อแทนที่ “กรรมการกฤษฎีกา” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๑๔) โปรดดู ๑.๒.๓ ในหน้า ๑๒



ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์



พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

W.F. ๒๕๕๓

“ระบบร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร ได้พยายามดำเนินการในช่วงที่ท่านดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการะหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๓๓ นั้น พอสรุปแนวความคิด การจัดองค์กร แนวทางการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานได้ดังนี้

(๑) บุคคลมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ และระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เอง โดยจะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้พิจารณาสั่งการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งเห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่เสนอมานหรือไม่ก็ได้ โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น สภาพบังคับของคำวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเกิดจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

(๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) เป็นทั้งหน่วยงานธุรการและหน่วยสนับสนุนงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีบุคลากรของ สคก. (ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการฯ) เป็นผู้พิจารณากลับกรองช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงและมี “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” เป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าควรวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นอย่างไร โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์ที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ๆ

(๔) การที่ สคก. เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ซึ่งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล) และของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

(ก) สคก. สามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้สั่งการแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการเฉพาะรายได้

(ข) สคก. สามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการร้องทุกข์ของประชาชนและการขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายหรือให้กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนได้รับทุกข์จากกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ หรือจากการปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อไปในอนาคต

(ค) สคก. สามารถจัดการฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับกฎหมายปกครองร่วมกับสถาบันการศึกษาและนักวิชาการเพื่อสร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่นิติกรของ สคก. และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นนักกฎหมายที่มีความรู้ทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนเผยแพร่หลักกฎหมายปกครองและความเห็นทางกฎหมายที่สำคัญของคณะกรรมการ

ร่างกฎหมายและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ลงพิมพ์เผยแพร่ใน “วารสารกฎหมายปกครอง” ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ



อาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑.๔.๒.๒.๒ สภาพปัญหาของการดำเนินงานตามแนวทางที่สอง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นของ สคก. ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(๑) ปัญหาการขาดแคลนกรอบอัตรากำลังของ สคก. ถึงแม้ว่า สคก. จะเป็นหน่วยงานกลางทางกฎหมายของรัฐบาลที่มีงานด้านกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นงานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการร่างกฎหมาย งานพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมาย งานพัฒนากฎหมาย งานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ งานพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ งานวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์ งานเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ฯลฯ แต่ สคก. กลับมีกรอบอัตรากำลังข้าราชการทั้งหมดเพียง ๒๒๑ คน (ซึ่งเกือบจะน้อยที่สุดในบรรดาส่วนราชการทั้งหมดในสำนักนายกรัฐมนตรี) เมื่อมีปริมาณงานมากกว่ากรอบอัตรากำลังที่จะรองรับได้ ผู้บริหารของ สคก. จึงต้องจัดลำดับความสำคัญของงานต่าง ๆ ว่าจะเน้นงานด้านใดมากกว่ากัน

(๒) ปัญหาการสูญเสียบุคลากรของ สคก. ซึ่งได้รับการคัดเลือกและฝึกอบรมจนสามารถปฏิบัติงานได้แล้วให้แก่ศาลยุติธรรม-อัยการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน อันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำด้านเงินเดือน/ค่าตอบแทน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการรักษาคนเก่งและคนดีไว้เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์ให้มากพอที่จะรองรับกับงานต่าง ๆ ของ สคก. ได้

(๓) ปัญหาอันเกิดจากความยากของงานสร้างและพัฒนางานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จาก “ระบบร้องทุกข์” ให้เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามแนวทางของฝรั่งเศส ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรของ สคก. ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและคดีปกครองในจำนวนและระดับตำแหน่งที่เพียงพอที่จะรองรับงานดังกล่าวได้ แต่บุคลากรของ สคก. ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ “งานร้องทุกข์” ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายปกครองและลักษณะของคดีปกครองไม่มากพอ และยังไม่ค่อยเข้าใจแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร คงมีข้าราชการระดับสูงเพียงบางท่านที่มีความรู้ความเข้าใจใน “งานร้องทุกข์”^(๑๕) และเป้าหมายที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร ได้วางไว้

(๔) ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างศาสตราจารย์ ดร. อมร (ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการฯ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๓๓) ซึ่งให้ความสำคัญกับ “งานร้องทุกข์” มากกว่า “งานร่างกฎหมาย” และท่านมิชัย ฤชุพันธุ์ (ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน และได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับ “งานร้องทุกข์” โดยเห็นว่า สคก. ควรจะให้ความสำคัญกับ “งานร่างกฎหมาย” ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่พึงทางกฎหมายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริงซึ่งทั้งสองท่านต่างก็มีมุมมองและเหตุผลของท่านในเมื่อบุคคลสำคัญทั้งสองท่านมีความเห็นที่ไม่ตรงกันในหลักการและทิศทางการดำเนินงานของ สคก. เช่นนี้แล้ว การพัฒนา “งานร้องทุกข์” ให้เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามเป้าหมายและแผนงานที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้วางไว้จึงมิได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลชุดนั้น

(๑๕) ผู้เขียนซึ่งได้ไปศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของฝรั่งเศสมาโดยตรง ก็ไม่ได้รับมอบหมายให้ทำ “งานร้องทุกข์” เลยในช่วงแรก

๑.๔.๒.๒.๓ จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการดำเนินงานตาม แนวทางที่สองเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๓๑

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีมาเป็นรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกชาติชาย ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายนายกรัฐมนตรี (หรือที่เรียกกันว่า “บ้านพิษณุโลก”) ซึ่งมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ซึ่งในขณะนั้นเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) เป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาดังกล่าว (และต่อมาท่านได้รับแต่งตั้งเป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง) ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ เป็นผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ต่อพลเอกชาติชาย รวมทั้งนโยบายด้านการจัดตั้งองค์กรวินิจัยคดีปกครองด้วย

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามแนวทางที่หนึ่ง (ตาม ๑.๔.๒.๑) ต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ ได้พิจารณาแล้วมีมติรวม ๒ ประการคือ

(ก) ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ของกระทรวงยุติธรรม

(ข) มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวเท่ากับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของฝ่ายการเมืองจากเดิมที่รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้เคยมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามแนวทางที่หนึ่งและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งสภาฯ ได้เคยมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวในวาระที่หนึ่งแล้ว แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลที่มีพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี (และมีท่านมีชัย เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้รัฐบาลดังกล่าว) มาเป็นรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชายเป็นนายกรัฐมนตรี (และมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ เป็นที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรีและเป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง) ก็ทำให้ฝ่ายการเมืองหันมาสนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทางที่สองของ สคก.

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

(๓) สคก. ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวโดยมีท่านมีชัย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการฯ แต่ต่อมาท่านมีชัย ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีฯ สคก. จึงได้เสนอขอปรับปรุงร่างคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวโดยให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการฯ ซึ่งศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี มีความบางตอนดังนี้

“๒.๒ การมีศาลปกครองในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นแนวทางของฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ ... เหตุที่ประสบความสำเร็จก็เพราะปัจจัย ๓ อย่างคือ

๒.๒.๑ มีการจัดองค์กร (organization) ที่ดี คือ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ ๒ อย่าง แยกจากกันไปพร้อมกัน คือ ก. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล (กรรมการร่างกฎหมาย) และ ข. เป็นศาลทางปกครอง (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) และมีการสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ แต่มีหลักว่าผู้ที่ให้คำแนะนำรัฐบาลไปในเรื่องใดแล้ว จะมาตัดสินเรื่องนั้นไม่ได้ จึงทำให้ผู้ตัดสินคดีเข้าใจความจำเป็นของฝ่ายปกครองได้ดีกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

๒.๒.๒ มีบุคลากร (personnel) ที่มีคุณสมบัติ กล่าวคือ มีประสบการณ์สูงในการบริหารราชการแผ่นดินมาแล้ว จึงย่อมรู้ทันฝ่ายปกครองคือ รู้ว่าเมื่อใดเข้าไปควบคุมได้โดยไม่เสียประสิทธิภาพในการบริหาร และรู้ว่าเมื่อใดไม่ควรจะควบคุมเพราะจะเท่ากับเป็นการสั่งบังคับบัญชาฝ่ายปกครอง อันจะทำให้ศาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองไป คุณสมบัติข้อนี้สำคัญมากและหาได้น้อยจากศาลยุติธรรมซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมาก่อน ทำให้การควบคุมฝ่ายปกครองของศาลยุติธรรมอาจควบคุมมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ด้วยประสบการณ์ในหลายประเทศ เช่น เบลเยียม หรือมอรอคโค ซึ่งเคยให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครองแล้ว ต้องเปลี่ยนกลับมาให้ศาลปกครองในฝ่ายปกครองเองทำหน้าที่แทน

๒.๒.๓ มีวิธีพิจารณา (procedure) ที่ดี และเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน มีไข่นำวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้กับรัฐและต้องเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะดุลและคานกันตลอดมา

๒.๓ คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มีลักษณะเลียนแบบมาจากศาลปกครองฝรั่งเศสดังกล่าว แต่การสั่งการนั้นใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันมีลักษณะเป็นการดุลและคานระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร และสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ควบคุมรัฐบาล”

นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามที่ สคก. เสนอโดยมอบให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์) ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการฯ แทน

(๔) คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๓ คณะ ดังนี้

(ก) คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยมีนายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นประธานฯ

(ข) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตร คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน โดยมีนายโภคิน พลกุล เป็นประธานฯ

(ค) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทาง ในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ เข้ารับราชการ ในส่วนราชการโดยมีนายเสริมสุข โกวิทวานิช เป็นประธานฯ

(๕) คณะอนุกรรมการฯ ตาม (๔) (ข) ได้สรุปผลการพิจารณาที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ไว้ดังนี้

(ก) สำหรับการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์นั้น สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้การสนับสนุน ให้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิตให้มีการเรียนการสอนกลุ่มวิชากฎหมาย ปกครองและกฎหมายมหาชนในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น และพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรรัฐศาสตร์บัณฑิตโดยการเพิ่ม วิชาดังกล่าวไว้ในวิชาเลือกให้มากขึ้น กับให้สำนักงาน ก.พ. และกรมการปกครองพิจารณาปรับปรุงหลักสูตร การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ และเจ้าพนักงานปกครอง ๓ โดยเพิ่มวิชากฎหมาย ปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ในข้อสอบดังกล่าวเพื่อเป็นแรงจูงใจให้นักศึกษาให้ความสำคัญต่อการเรียน การสอนวิชากฎหมายดังกล่าวเพิ่มขึ้น

(ข) ส่วนการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรและตำราเรียน ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในระดับก่อนอุดมศึกษานั้น สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและ ให้การสนับสนุนให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและ สคก. พิจารณาจัดทำตำราเรียนมาตรฐาน ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายให้สอดคล้องกับตำรามาตรฐานในระดับอุดมศึกษา จัดทำคู่มือการสอนวิชากฎหมายสำหรับครู และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนให้แก่ครูผู้สอนวิชาดังกล่าว ให้มากขึ้น

แต่คณะกรรมการฯ ยังไม่ทันได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ก็ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเสียก่อน คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ จึงได้ยุติการดำเนินการ

๑.๔.๒.๒.๔ แนวทางที่สองได้รับการกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๓๕

(๑) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๕ ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ “พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน ๔ ปี”

(๒) รัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน” (ค.พ.ร.) (โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ซึ่ง ค.พ.ร. ได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง” (โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯ) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง นโยบาย กลยุทธ์และมาตรการในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล

(๓) คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวได้เสนอแนะมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลต่อ ค.พ.ร. ซึ่ง ค.พ.ร. ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่เห็นควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปีแทนที่จะเป็น ๔ ปี โดยเห็นควรกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยแยกออกเป็น ๔ มาตรการดังนี้

(ก) มาตรการที่หนึ่ง : การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว

(ข) มาตรการที่สอง : การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดตั้งศาลปกครอง

(ค) มาตรการที่สาม : การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

(ง) มาตรการที่สี่ : การจัดเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

(๔) ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ สคก. นำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่ สคก. ได้เตรียมการไว้แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อพิจารณาไปพร้อมกับมาตรการและแผนงานที่ ค.พ.ร. กำลังจะเสนอขึ้นมา ซึ่ง สคก. ได้ดำเนินการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีแล้ว

(๕) สคก. ได้ดำเนินการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยแบ่งออกเป็น ๒ ชั้นคือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

(ข) เปลี่ยนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เกี่ยวกับ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค” เป็น “ตุลาการศาลปกครองสูงสุด” และ “ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น” ตามลำดับ โดยคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการแต่งตั้งไว้เช่นเดิมสำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ค) ให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครองโดยมีตัวแทนจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเป็นกรรมการและให้กรรมการจากบุคคลภายนอกซึ่งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เลือกขึ้นฝ่ายละหนึ่งคนจากนักกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายหรือตุลาการในศาลอื่น เพื่อให้บุคคลภายนอกได้มีส่วนร่วมและรับรู้การดำเนินงานของตุลาการศาลปกครอง

(ง) ที่มาของตุลาการศาลปกครอง ใช้ “ระบบเปิด” โดยให้สามารถคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาได้ทั้งในระดับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(จ) วิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายซึ่งอาจฟ้องคดีได้เองโดยไม่บังคับว่าจะต้องมีนายความและไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล และจัดระบบให้มีการถ่วงดุลในการตัดสินโดยในแต่ละคดี จะให้มีตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดี โดยเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายต่อองค์คณะก่อนการลงมติวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานดุลของผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยคดี อันเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส

(๖) ต่อมาเมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตาม (๖) และมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองของ ค.พ.ร. ตาม (๓) ให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ถอนร่างพระราชบัญญัติฯ ตาม (๕) กลับมาให้ สคก. พิจารณาปรับปรุงโดยให้แยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองออกไปจากร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้มาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองของ ค.พ.ร. ตาม (๓) ถูกถอนออกจากวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

สคก. จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็น ๒ ฉบับ ดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. โดยนำเอาบทบัญญัติเดิมเกี่ยวกับศาลปกครองที่เคยบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้แทน

(ข) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
- บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคือ สถาบันที่ปรึกษาการแผ่นดินประกอบด้วย ศาลปกครองและคณะกรรมการร่างกฎหมาย
- บัญญัติให้ สคก. รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

สคก. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณานำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘

๑.๔.๒.๒.๕ แนวความคิดและความเข้าใจที่ยังไม่ตรงกันเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแนวทางที่สอง

(๑) การจัดองค์กรวินิจัยคดีปกครองของต่างประเทศที่มีอยู่ ๓ ระบบใหญ่คือ (ก) ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย (ข) ระบบที่ให้ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และ (ค) ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองด้วย^(๑๖)

(๒) ประเทศไทยได้เคยนำระบบตาม (๑) (ค) มาใช้แล้วโดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย ซึ่งหมายความว่า ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล มิใช่ศาล เป็นผู้ใช้อำนาจทางตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ด้วย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่อาจทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ทันทีเพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งรัฐบาลก็ได้จัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในที่สุด ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว^(๑๗) จึงมีการแต่งตั้งแต่เพียงกรรมการร่างกฎหมายเท่านั้น โดยมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรวินิจัยคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(๓) ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นมาแทนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยการบัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งนายกรัฐมนตรียังคงเป็นประธานโดยตำแหน่งอยู่เช่นเดิม) ประกอบด้วยกรรมการ ๒ ประเภท แยกต่างหากจากกันคือ กรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายปรับปรุงกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย และกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ที่จะนำเอา “ระบบร้องทุกข์” ที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เคยใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๔๒ – พ.ศ. ๒๔๑๕ รวมเป็นเวลา ๗๓ ปี ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายให้อำนาจแก่ สภาแห่งรัฐที่จะวินิจัยเรื่องร้องทุกข์ได้เองในปี พ.ศ. ๒๔๑๕ มาใช้กับประเทศไทย โดยมีเป้าหมายว่า ในท้ายที่สุดแล้ว จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ได้เองโดยไม่ต้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการอีก อันจะทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกากลายเป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในท้ายที่สุด สภาแห่งรัฐที่จะวินิจัยเรื่องร้องทุกข์ได้เองในปี พ.ศ. ๒๔๑๕ มาใช้กับประเทศไทย โดยมีเป้าหมายว่า ในท้ายที่สุดแล้ว จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ได้เองโดยไม่ต้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการอีก อันจะทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกากลายเป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครองเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในท้ายที่สุด

(๑๖) โปรดดู ๑.๒ ในหน้า ๙ – ๑๒

(๑๗) โปรดดู ๑.๔.๑ ในหน้า ๒๘ – ๓๐

ซึ่งแนวทางนี้ ฝ่ายการเมืองได้ยอมรับแล้วโดยรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีและโดยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในการดำเนินการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบบร้องทุกข์” มาเป็น ระบบที่ให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วยนั้น ฝ่ายการเมืองอาจยังมีความเข้าใจที่เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างและการจัดองค์กรขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ไม่ตรงกับความเข้าใจและเป้าหมายที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้วางไว้ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้บริหารของ สคก. ที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานนี้สืบต่อจากศาสตราจารย์ ดร.อมร หลังจากที่ท่านพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการฯ แล้วในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็ได้พยายามดำเนินการตามความเข้าใจและเป้าหมายของศาสตราจารย์ ดร.อมร คือ ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกากลายเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามระบบที่ใช้กันอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอื่นอีกหลายประเทศซึ่งประเทศไทยได้เคยนำระบบเช่นนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

(๔) ผู้เขียนได้เคยชี้แจงต่อศาสตราจารย์ ดร.อมร และผู้บริหารของ สคก. แล้วว่าโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันมีความแตกต่างจากโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ สคก. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังต่อไปนี้

(๔.๑) สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางตุลาการในการวินิจฉัยคดีปกครองด้วย สภาแห่งรัฐมีนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นนักการเมือง) เป็นประธานโดยตำแหน่ง โดยมีรองประธานสภาแห่งรัฐ (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำฝ่ายบริหารที่รัฐบาลเป็นผู้คัดเลือก) ทำหน้าที่เป็นประธานโดยพฤตินัย และสมาชิกของสภาแห่งรัฐก็เป็นข้าราชการประจำฝ่ายบริหารที่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่แยกจากระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำฝ่ายบริหารโดยทั่วไป โดยสภาแห่งรัฐมีหน่วยธุรการเป็นของตนเองโดยให้สมาชิกของสภาแห่งรัฐดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการฯ และรองเลขาธิการฯ ส่วนบุคคลอื่นของหน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐเป็นข้าราชการประจำฝ่ายบริหารที่มีได้เป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

(๔.๒) สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรภายในโดยแบ่งสมาชิกของสภาแห่งรัฐออกเป็นแผนกต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่ายดังนี้

(ก) แผนกที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล

(ข) แผนกที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

(ค) แผนกที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบังคับคดีและฝ่ายวิเคราะห์วิจัย

ในกรณีที่มีเรื่องสำคัญไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยคดีปกครอง รองประธานสภาแห่งรัฐจะเสนอเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐให้เป็นผู้พิจารณา ซึ่งสมาชิกของสภาแห่งรัฐทุกฝ่ายและทุกระดับตำแหน่งเข้าร่วมประชุมพิจารณาด้วย

สมาชิกของสภาแห่งรัฐในระดับต่าง ๆ อาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในแผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ ข้างต้นได้

(๔.๓) สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองใน ๓ ระดับ ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองทั่วไปที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจนำไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน

(ข) เป็น “ศาลปกครองสูงสุด” พิจารณาฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์^(๑๘)

(ค) เป็น “ศาลปกครองสูงสุด” พิจารณาฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองชำนาญการพิเศษ^(๑๙)

(๔.๔) ประธานของสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ตามกฎหมายคือ นายกรัฐมนตรี แต่โดยจารีตประเพณี นายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นนักการเมือง) จะให้รองประธานสภาแห่งรัฐ (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานฯ แทน

(๔.๕) การจัดองค์กรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งและองค์กรดังต่อไปนี้

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง

(ข) คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการ ๒ ประเภทคือ

(ข.๑) กรรมการร่างกฎหมายแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง และมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตรวจสอบพิจารณา ร่างกฎหมายและเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย

(ข.๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์และเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ

(ค) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการทั้ง ๒ ประเภทโดยตำแหน่งและเป็นผู้บังคับบัญชาของ สกค. และบุคลากรของ สกค.

(ง) สกค. เป็นส่วนราชการระดับกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี บุคลากรแบ่งออกเป็นข้าราชการพลเรือนและลูกจ้าง

(๔.๖) ในการดำเนินงานของกรรมการร่างกฎหมายนั้น นายกรัฐมนตรีมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กรรมการร่างกฎหมายแบ่งออกเป็นคณะต่าง ๆ โดยมี สกค. เป็นหน่วยธุรการและหน่วยเลขานุการของกรรมการร่างกฎหมายและมีเลขาธิการฯ เป็นผู้กลั่นกรองงานของกรรมการร่างกฎหมาย

^(๑๘) ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการโดยมีหน่วยธุรการเป็นของตนเองซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเลขาธิการสภาแห่งรัฐและรองเลขาธิการฯ

^(๑๙) องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองชำนาญการพิเศษมีสถานะทางกฎหมาย รูปแบบและชื่อเรียกที่แตกต่างกัน โดยมีอำนาจทางตุลาการในการวินิจฉัยคดีปกครองเฉพาะด้านซึ่งคู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงได้ คงอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐในฐานะ “ศาลปกครองสูงสุด” องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองชำนาญการพิเศษที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ของคนต่างด้าวผู้ลี้ภัยทางการเมือง องค์กรพิจารณาโทษทางวินัยของสภาวิชาชีพ ฯลฯ

(๔.๗) ในการดำเนินงานของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น สคก. เป็นหน่วยธุรการและหน่วยเลขานุการของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยมีเลขาธิการฯ เป็นผู้กลั่นกรองงานก่อนนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยนายกรัฐมนตรีมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และ สคก. นอกจากสั่งการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ตามข้อเสนอของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเลขาธิการฯ

(๕) จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีของไทยมีความแตกต่างจากกรณีของฝรั่งเศสทั้งในด้านโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในและในด้านของวัฒนธรรมทางกฎหมายและความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(๕.๑) แม้ว่าสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นนักการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่งก็ตาม แต่ก็มีตำแหน่งรองประธานสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่เป็นประธานของสภาแห่งรัฐตามความเป็นจริง การจัดองค์กรภายในของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส แม้ว่าจะมีการแบ่งออกเป็นแผนกและฝ่ายต่าง ๆ ก็มิได้มีผลทำให้สมาชิกของสภาแห่งรัฐต้องแยกออกจากกันเป็น ๒ ฝ่ายอย่างถาวรและตายตัว อีกทั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐก็เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง โดยไม่มีตำแหน่งรองประธานสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่เป็นประธานฯ แทนนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการ ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดทั้งในด้านคุณสมบัติ การแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการทั้งสองประเภทเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มาร่วมประชุมกันเป็นครั้งคราวโดยมิได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา ผู้ที่เป็น “ตัวเชื่อม” ระหว่างกรรมการแต่ละประเภทกับนายกรัฐมนตรีก็คือ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยมี สคก. เป็นหน่วยธุรการและหน่วยเลขานุการของกรรมการทั้งสองประเภท

(๕.๒) ในการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม “ระบบร้องทุกข์” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำ “คำวินิจฉัย” ซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีว่าควรวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อย่างไร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือสั่งการเป็นอย่างอื่นก็ได้ โดยนายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มิได้สั่งการในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาพบังคับของการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จึงเกิดจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้กำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี การใช้อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรืออำนาจทางปกครองมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ เอกชนที่มีข้อพิพาททางปกครองกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำข้อพิพาทดังกล่าวไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือนำไปฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ เรื่องใดที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ กฎหมายไทยมิได้ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองดังเช่นกฎหมายของฝรั่งเศสที่ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้เอกชนของฝรั่งเศสไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ จึงต้องใช้ “ระบบร้องทุกข์” แทนนั้น

(๕.๓) การดำเนินการเพื่อให้มีการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบบร้องทุกข์” ไปสู่ระบบที่ให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองด้วยนั้น จำเป็นต้องมีการตราเป็นกฎหมายไม่ว่าจะเป็นโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือโดยการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยจะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันเสียก่อนว่า จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดกันแน่ คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งถ้าเป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมืองภายใต้รัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๒ ข้อที่ ๒ ก็ระบุชัดเจนว่า “มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง” และตามนโยบายของรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๕ ก็ระบุเช่นเดียวกันว่าจะ “พัฒนาบุคลากร และกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง...” ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรที่รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะให้พัฒนาไปเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครองและองค์กรที่รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะให้พัฒนาเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง ก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มิใช่คณะกรรมการกฤษฎีกา แต่องค์กรที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ และผู้บริหารของ สคก. มีความเข้าใจและเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองก็คือคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นนักการเมือง) เป็นประธานโดยตำแหน่ง

(๕.๔) ร่างกฎหมายที่ สคก. จัดทำเสนอต่อรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่ได้มีบัญชาในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ นั้น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญให้จัดตั้งศาลปกครองโดยให้เปลี่ยนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวกับ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค” เป็น “ตุลาการศาลปกครองสูงสุด” และ “ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น” ตามลำดับ ซึ่งจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้กลายเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย กรรมการร่างกฎหมายและตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ต่อมาเมื่อได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ แต่ในการประชุมดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้มีการถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมาให้ สคก. พิจารณาปรับปรุงโดยให้แยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไปบัญญัติเป็นร่างกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่ง สคก. ก็ได้ดำเนินการตามนั้นโดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติออกเป็น ๒ ฉบับ คือ (ก) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และ (ข) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับหลังระบุชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยศาลปกครองและคณะกรรมการร่างกฎหมายและให้ สคก. รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ประธานอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณานำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่รัฐมนตรีฯ ก็มิได้ดำเนินการอย่างใด^(๒๐) จนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘

(๒๐) ผู้เขียนซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เคยให้ข้อสังเกตต่อผู้บริหารของ สคก. ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับหลังยังคงยืนยันที่จะให้ศาลปกครองเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มิใช่รัฐมนตรี (ซึ่งเป็นนักการเมือง) เป็นประธานโดยตำแหน่งนั้นย่อมเป็นการยากที่จะชี้แจงให้สภาผู้แทนราษฎรเข้าใจและยอมรับได้เพราะตามวัฒนธรรมทางกฎหมายของไทยนั้นมีความเข้าใจกันมาเป็นเวลายาวนานว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจทางตุลาการนั้นนอกจากจะต้องเป็นศาลแล้ว ยังจะต้องเป็นศาลยุติธรรมอีกด้วย และตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ผู้บริหารของ สคก. ก็ยืนยันให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่ได้เสนอไปแล้ว

๑.๔.๓ ช่วงที่สาม (พ.ศ. ๒๕๓๘ – ปัจจุบัน)

ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่สามนี้ ผู้เขียนคิดว่าฝ่ายการเมืองมีความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและความสำคัญของคดีปกครองชัดเจนมากขึ้นและมีความเห็นตรงกันแล้วว่าไม่ควรให้ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาอยู่แล้ว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย แต่ควรให้มีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองนั้นก็ควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นอีกระบบศาลหนึ่งดังเช่นในประเทศสวีเดน ฟินแลนด์^(๒๑)

๑.๔.๓.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วย

ศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๙๕ – มาตรา ๑๙๗ เบญจ ดังนี้

“มาตรา ๑๙๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๙๕ ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนเข้ารับหน้าที่ครั้งแรก ตุลาการในศาลปกครองต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๙๕ ตริ การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๙๕ จัตวา การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

มาตรา ๑๙๕ เบญจ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย”

บทบัญญัติข้างต้นของรัฐธรรมนูญฯ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

^(๒๑) โปรดดู ๑.๒.๒. ในหน้า ๑๐ – ๑๑

๑.๔.๓.๒ การดำเนินการของรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี



รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล

ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล^(๒๒) ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้ร่างนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านกฎหมายของรัฐบาลและเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของ สคก.^(๒๓)

๑.๔.๓.๒.๑ นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน...”

รัฐมนตรีฯ โกคินฯ ได้มอบให้ สคก. เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้ สคก. ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย ซึ่ง สคก. ได้ดำเนินการแล้ว รัฐมนตรีฯ โกคินฯ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งเห็นชอบให้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปได้

^(๒๒) ที่ผ่านมา รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ในขณะที่เป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของ สคก. ในการพัฒนา “ระบบร้องทุกข์” ไปสู่การจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย

^(๒๓) ผู้เขียนซึ่งในขณะนั้นยังรับราชการอยู่ที่ สคก. ได้รับมอบหมายให้ไปช่วยราชการของรัฐมนตรีฯ โกคิน โดยผู้เขียนได้หารือรัฐมนตรีฯ โกคิน เกี่ยวกับแนวทางในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งรัฐมนตรีฯ โกคิน เห็นว่า เมื่อได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ชัดเจนแล้วว่า องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะต้องเป็นศาลปกครองที่เป็นอีกระบบศาลหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองที่ สคก. ได้จัดทำเสนอรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองในรัฐธรรมนูญฯ โดยรัฐมนตรีฯ โกคินฯ เห็นด้วยที่จะให้ สคก. ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของระบบศาลปกครอง

๑.๔.๓.๒.๒ ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

ต่อมารัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง^(๒๔) ซึ่งได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง”^(๒๕) ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่ สคก. ได้จัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว เห็นว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ และนโยบายของรัฐบาล จึงเห็นควรให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้พิจารณาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอแล้วเห็นชอบด้วย แต่สำหรับหน่วยงานธุรการของศาลปกครองนั้นเห็นว่า อาจมีทางเลือกได้หลายหน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของศาลปกครองโดยเฉพาะ

รัฐมนตรีฯ โกคินา ได้เสนอความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ สคก. ได้จัดทำต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงได้ระงับไป

^(๒๔) โดยมีนายชุมพล ศิลปะอาชา เป็นประธานฯ และรัฐมนตรีฯ โกคิน เป็นรองประธานฯ

^(๒๕) โดยมีรัฐมนตรีฯ โกคิน เป็นประธานฯ

๑.๔.๓.๓ การดำเนินการของรัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและมีการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กร่างนโยบาย เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานด้านกฎหมายของรัฐบาล และเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของ สกค.^(๒๖)

๑.๔.๓.๓.๑ นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจนไว้ในข้อ ๑.๓ ว่ารัฐบาลจะ “เร่งรัดผลักดัน... ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

รัฐมนตรีฯ โกคินฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เคยนำเสนอรัฐบาลที่แล้วต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม(นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม (ตามแนวทางเดิมที่ให้ศาลปกครองเป็นเพียงศาลชั้นัญการพิเศษในระบบศาลยุติธรรม) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเช่นกัน

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ทั้งสองฉบับที่ สกค. และกระทรวงยุติธรรม เสนอแล้ว มีมติมอบให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิชัย รั้งสีตพล) รองนายกรัฐมนตรี (นายมนตรี พงษ์พานิช) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกคิน พลกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปพิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

(๒๖) ผู้เขียนซึ่งได้รับมอบหมายให้ช่วยราชการรัฐมนตรีฯ โกคินฯ ต่อไป ได้ขอให้รัฐมนตรีฯ โกคินฯ ผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ โดยเร็ว ซึ่งรัฐมนตรีฯ โกคินฯ ก็ได้้นำเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไปบรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาลด้วย

๑.๔.๓.๓.๒ การคัดค้านการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลโดยผู้พิพากษา

ศาลยุติธรรม

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าวข้างต้นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมก็ได้นัดประชุมกันเพื่อตั้ง “คณะทำงานศาลปกครองเพื่อประชาชน” โดยมีนายประดิษฐ์ เอกมณี อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เป็นประธาน โดยผู้พิพากษาที่เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นที่ไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลจะผลักดันศาลปกครองไปขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^(๒๗) จึงประสงค์จะให้รัฐบาลชะลอเรื่องนี้ไว้ก่อน เพราะขณะนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ ควรจะฟังเสียงจากตัวแทนของประชาชนในส่วนนี้ก่อน และเห็นควรให้ผู้พิพากษาเร่งทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าศาลปกครองมีผลกระทบอย่างไรต่อประชาชน โดยนายวิชา มหาคุณ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนคัดค้านการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล^(๒๘)

๑.๔.๓.๓.๓ การเรียกร้องขององค์กรประชาธิปไตย “สมัชชาคนจน” และคณาจารย์ในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว

(๑) “สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ได้ยื่นถึงนายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยศาลปกครองตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเร็วโดยไม่ต้องรอการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๒) “สมัชชาคนจน” ในการประชุมร่วมกับผู้แทนของรัฐบาล ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลรวม ๗ ข้อ โดยมีข้อเรียกร้องอยู่ข้อหนึ่งว่า “สมัชชาคนจน” ต้องการให้รัฐบาลเร่งรัดจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว

(๓) คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จำนวน ๔๐ คน ได้เข้าชื่อกันทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีสนับสนุนรัฐบาลให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาโดยเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองต่อรัฐสภาโดยเร็ว

(๔) ชมรมนิติศาสตร์ องค์กรนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้จัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว

^(๒๗) ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ สกค. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น สกค. จะทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง โดยหน่วยงานธุรการของศาลอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของผู้บริหารศาล มิใช่ให้ศาลอยู่ภายใต้หน่วยงานธุรการดังที่อ้างกัน

^(๒๘) นโยบายของรัฐบาลก็คือ อนุวัตรการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้มีการเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ การคัดค้านนโยบายของรัฐบาลก็เท่ากับเป็นการคัดค้านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ศาลจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม

๑.๔.๓.๓.๔ การพิจารณาคัดลึงใจของคณะรัฐมนตรี

(๑) นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีบรรจุเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

(๒) ในการนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี^(๒๙) ได้จัดทำบันทึกผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองโดยมีข้อเสนอรวม ๕ ประการ ดังนี้

(ก) ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว เรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”

(ข) ควรมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับขั้นตอนต่อไป เพราะกว่าจะสำเร็จจนเปิดทำการได้ ยังต้องใช้เวลาอีกมาก

(ค) ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรแยกออกจากกระบบศาลยุติธรรม โดยจัดเป็นระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่แล้ว

(ง) ศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดกลไกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง การจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ตุลาการจะไม่ต้องห่วงไหวกับภาวะการครองชีพมากนัก ตลอดจนมีหน่วยงานธุรการของตนเอง ไม่ใช่ให้ศาลปกครองสังกัดองค์กรอื่นใดทั้งสิ้น

(จ) ศาลปกครองจำเป็นต้องมีหน่วยงานธุรการ และเพื่อความเป็นอิสระและขัดข้องรังเกียจหรือข้อวิตกกังวลใด ๆ ที่มีอยู่ ศาลปกครองควรมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และไม่ใช่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งควรให้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายให้ความเห็นทางกฎหมายและพัฒนากฎหมายต่อไปเท่านั้น โดยสมควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นเอกเทศเป็นของตนเองรองรับศาลปกครองโดยเฉพาะในทำนองเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒๙) เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม

(๓) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติดังนี้

(ก) รับทราบรายงานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปจากผลการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี และรับทราบข้อสังเกตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

(ข) เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่นำเสนอโดยยึดหลักการให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระและมีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด

(ค) โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังมีข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียด จึงส่งให้ สคก. ตรวจสอบพิจารณาโดยจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษตามรายชื่อและประเด็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ร่วมกันพิจารณาเมื่อเสร็จสิ้นแล้วให้นำกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(ง) เห็นชอบในหลักการที่กระทรวงยุติธรรมเสนอให้ศาลยุติธรรมแยกตัวออกไปเป็นอิสระ โดยมีหน่วยงานทางธุรการเป็นอิสระในทำนองเดียวกับหลักการข้างต้น และให้กระทรวงยุติธรรมตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

สคก. และกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษได้ตรวจสอบพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวรอการพิจารณาอยู่ในสภาฯ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑.๔.๓.๔ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ในระหว่างนั้น รัฐสภาได้เห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (สสร.) เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา ซึ่ง สสร. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานฯ และมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ เป็นเลขานุการฯ ซึ่งศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๖ – มาตรา ๒๘๐ ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ ในลักษณะศาลคู่ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองและให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตลอดจนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา ๒๗๗ การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๗๘ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา ๒๗๙ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง
- (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคนและจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๐ ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”





นายชวน หลีกภัย

ศาสตราจารย์พิเศษ เชี่ยววัฒน์ วงศ์วัฒน์คันต์



๑.๔.๓.๕ การพิจารณาดำเนินการของรัฐบาล

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้มีผลใช้บังคับแล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

๑.๔.๓.๖ การดำเนินการของรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง“คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติมอบหมายให้ สคก. ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

(๒) สคก.^(๓๐) ได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๓) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีมติให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

(๔) สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันอีก ๓ ฉบับ ที่เสนอโดยนายปรีชา สุวรรณทัต กับคณะ นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ และนายกุเทพ ใสกระจ่าง กับคณะ แล้ว มีมติรับหลักการและให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ^(๓๑) ขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยให้ใช้ร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

ต่อมาร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จำนวน ๓ ฉบับคือ

(๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒
(ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)

(๓) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๒๕๔๒ (กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ)

^(๓๐) ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ในขณะนั้นได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

^(๓๑) ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้รับเลือกเป็นเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าว





๒ การจัดตั้งและการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้เขียนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองคนแรกและเป็นตุลาการศาลปกครองในเวลาต่อมา

๒.๑ การจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาใหม่ในประเทศไทยภายในรอบเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๒.๑.๑ ขอบข่ายของงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(๑) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีระบบศาลปกครองขึ้นมาใหม่อีกระบบศาลหนึ่ง โดยให้มีระบบตุลาการศาลปกครองที่มีคุณสมบัติ ที่มา และระบบบริหารงานบุคคลที่แตกต่างและแยกต่างหากจากระบบผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและให้มีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็น ๒ ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น สำหรับศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นก่อน^(๓๒) แล้วทยอยจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคโดยในวาระเริ่มแรกนั้น ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาครวมทั้งหมด ๑๖ ศาล^(๓๓) โดยมีการกำหนดกรอบเวลาในการเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและ

^(๓๒) มาตรา ๘ ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้น มีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้น มีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมิได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใด ให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^(๓๓) มาตรา ๙๔ ในวาระเริ่มแรก ให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค ดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองขอนแก่น ตั้งอยู่ในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดมหาสารคาม

(๒) ศาลปกครองชุมพร ตั้งอยู่ในจังหวัดชุมพร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชุมพร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดระนอง

(๓) ศาลปกครองเชียงใหม่ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน

(๔) ศาลปกครองนครราชสีมา ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดนครราชสีมา

(๕) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

(๖) ศาลปกครองบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์

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

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

ศาลปกครองไว้ว่าต้องไม่เกิน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดกรอบเวลาในการเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคไม่น้อยกว่าปีละ ๗ ศาล^(๓๔) แต่พระราชบัญญัตินี้มิได้ให้เวลาในการเตรียมการและในการดำเนินการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ในพระราชบัญญัตินี้เลย เช่น ให้เวลา ๙๐ วันก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ แต่กลับกำหนดวันใช้บังคับไว้ตามแบบปกติคือ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น จึงต้องเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางภายในเดือนเมษายน ๒๕๔๓ และจะต้องเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคอีกไม่น้อยกว่า ๗ ศาลภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ รวมจำนวนศาลที่จะต้องเปิดทำการภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมด ๙ ศาล ซึ่งเป็นการเขียนกฎหมายที่มีคำนิยามถึงขอบข่ายและความยุ่งยากของงานต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเลยเนื่องจากการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาใหม่โดยเริ่มต้นจากสุญญากาศนั้นจะต้องมีการเตรียมการและการดำเนินการทั้งในด้านของ “Hardware” “Software” และ “Peopleware” ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาแล้ว ได้มีการเตรียมการและการดำเนินการทาง “Hardware” “Software” และ “Peopleware” มาเป็นเวลากว่า ๑๓๐ ปี กล่าวคือ ได้มีการเรียนการสอนกฎหมายแพ่ง-กฎหมายอาญา-กฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง-วิธีพิจารณาความอาญากันทั้งประเทศ มาเป็นเวลากว่า ๑๓๐ ปี

(๘) ศาลปกครองแพ่ง ตั้งอยู่ในจังหวัดแพ่ง โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์

(๙) ศาลปกครองยะลา ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

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

(๑๑) ศาลปกครองลพบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครนายก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง

(๑๒) ศาลปกครองสกลนคร ตั้งอยู่ในจังหวัดสกลนคร โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร

(๑๓) ศาลปกครองสงขลา ตั้งอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

(๑๔) ศาลปกครองสุพรรณบุรี ตั้งอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดอุทัยธานี

(๑๕) ศาลปกครองอุดรธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุดรธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี

(๑๖) ศาลปกครองอุบลราชธานี ตั้งอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเขตตลอดท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ

^(๓๔) มาตรา ๑๐๓ เมื่อได้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๘๘ และมาตรา ๙๙ แล้วให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค สำหรับศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางต้องเปิดทำการไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับศาลปกครองในภูมิภาคตามมาตรา ๙๔ ให้ดำเนินการเปิดทำการตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าปีละเจ็ดศาล

ได้มีการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มากมาย ได้มีการผลิตบุคลากรทางกฎหมายออกมาเป็นทนายความ ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ เป็นจำนวนมาก แต่การจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองซึ่งจะต้องจัดหาอาคารที่ทำการสำหรับศาลปกครอง ๙ ศาล และสำนักงานศาลปกครองทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค จะต้องมีการคัดเลือกและการเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง ทั้งในด้านจำนวนและในด้านองค์ความรู้ทางกฎหมายปกครอง ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้เปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง ภายใน ๑๘๐ วัน และเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคอีกอย่างน้อย ๗ ศาล ภายใน ๑ ปี



(๒) ในการร่างกฎหมายที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานขึ้นมาใหม่นั้น โดยทั่วไปแล้วผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงการเตรียมการรองรับบทบัญญัติของกฎหมายใหม่โดยการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลและโดยการกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายใหม่ไว้ในลักษณะของการเลื่อนเวลา เช่น ให้กฎหมายใหม่ทั้งฉบับใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน หรือให้บางบทบัญญัติมีผลใช้บังคับทันที บางบทบัญญัติมีผลใช้บังคับในภายหลัง ซึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นี้ ก็มีการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง การเปิดทำการศาลปกครอง และการโอนเรื่องร้องทุกข์ที่ค้างการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปเป็นคดีปกครอง ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวก่อนที่จะมีตุลาการศาลปกครอง ก็ย่อมเป็นงานของสำนักงานศาลปกครอง แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีสำนักงานศาลปกครองเกิดขึ้นทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ยังไม่มีสำนักงานศาลปกครองมาก่อนเลย จึงต้องมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าจะให้หน่วยงานใดทำหน้าที่แทนสำนักงานศาลปกครองไปพลางก่อนและจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้เตรียมการและดำเนินการก่อตั้งสำนักงานศาลปกครองทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายใน การกำหนดสายงานกรอบอัตรากำลัง และระดับตำแหน่งของข้าราชการ การขอตั้งงบประมาณ (ที่ต้องขอล่วงหน้า) การเตรียมการจัดหาอาคารสถานที่ทำการชั่วคราวของสำนักงานศาลปกครองที่ต้องเกิดขึ้นทันทีและอาคารที่ทำการชั่วคราวของศาลที่จะต้องเร่งเปิดทำการ ซึ่งในบทเฉพาะกาลมิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ไว้เลย คงมีการบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานศาลปกครองไว้ในมาตรา ๑๐๗^(๓๕) มาตราเดียว แต่ก็เป็นเรื่องการขอตั้งงบประมาณเท่านั้น โดยให้ ก.ศป. เป็นผู้จัดทำงบประมาณ แต่ในขณะนั้นยังไม่มีตุลาการศาลปกครอง ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วจะมี ก.ศป. ได้อย่างไร แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ปรากฏว่ามีการบัญญัติ

(๓๕) มาตรา ๑๐๗ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่จะมีสำนักงานศาลปกครองจะได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ ก.ศป. จัดทำแผนงานในการดำเนินการของศาลปกครองและแผนงานการจัดตั้งและการบริหารงานของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบริหารงานตามแผนงานดังกล่าว

ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนงานที่ ก.ศป. เสนอตามความจำเป็น

เกี่ยวกับสำนักงานศาลปกครองไว้ด้วยในมาตรา ๑๑^(๓๖) โดยบัญญัติว่า ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกองวิเคราะห์กฎหมาย และการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เฉพาะที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของสำนักงานศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงในขณะนั้นมีบุคลากรของ สคก. ที่จะต้องถูกโอนไปเป็นบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งหมดประมาณ ๑๒๐ คน (โดยมีผู้เขียนรวมอยู่ด้วย) โดยข้าราชการของ สคก. ในส่วนที่เกี่ยวกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีอาวุโสสูงสุดในขณะนั้นคือ ดร. รongพล เจริญพันธุ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายงานร้องทุกข์ซึ่งโดยตำแหน่งแล้ว ท่านก็ควรจะต้องถูกโอนโดยผลของกฎหมายไปเป็นบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองและโดยอาวุโสท่านก็ควรจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน) ได้เรียกผู้เขียนไปพบเพื่อแจ้งให้ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว กำลังเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งไม่น่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมากนัก โดยร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีการบัญญัติให้โอนบุคลากรของ สคก. ฝ่ายงานร้องทุกข์ไปเป็นบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง แต่ ดร.รongพล เจริญพันธุ์ แจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะโอนไปเป็นบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองโดยจะขอโอนไปรับราชการที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการฯ จึง“ขอ” (สั่ง) ให้ผู้เขียนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการฯ ที่มีอาวุโสรองลงไป ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ เมื่อได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ผู้เขียนก็ต้องปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่ผู้เขียนมิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาก่อนเลย

(๓) ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองคนแรกนั้น ผู้เขียนพบว่าปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องดำเนินการก็คือการก่อตั้งสำนักงานศาลปกครอง (สคป.) โดยจะต้องมีการจัดทำโครงสร้างของ สคป. การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดสายงานของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองขึ้นมาเสียก่อน จึงจะสามารถรับโอนข้าราชการของ สคก. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในเลขที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งงานบริหารงานบุคคลเหล่านี้ สคก. มิได้เตรียมการไว้ให้เลย ผู้เขียนจึงต้องร้องขอจากเลขาธิการ ก.พ. ในขณะนั้น (คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์) ให้ยืมตัวข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. มาจำนวนหนึ่งเพื่อช่วยดำเนินการดังกล่าว และช่วยทำหน้าที่เป็นงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยในการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานใน สคป.

(๓๖) มาตรา ๑๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เฉพาะที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของสำนักงานศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ให้ข้าราชการที่โอนไปตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับข้าราชการที่โอนไปตามวรรคหนึ่ง

เพราะในบรรดาบุคลากรของ สคก. ที่โอนมาจาก สคก. มีแต่นิติกรและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ไม่มีบุคลากรด้านการเงิน การคลังและด้านการเจ้าหน้าที่เลย อีกทั้งยังต้องแบ่งบุคลากรของ สคก. จำนวน ๑๒๐ คน ที่จะต้องโอนไปเป็นบุคลากรของ สศป. เป็น ๒ รุ่น โดยรุ่นแรก จำนวน ๖๐ คน ต้องโอนไปเพื่อดำเนินงานก่อตั้งศาลปกครอง และรุ่นที่สอง จำนวน ๖๐ คน ต้องปฏิบัติงานด้านร้องทุกข์ของ สคก. ต่อไปพลางก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒^(๓๗) ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และ สคก. ยังคงต้องดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปพลางก่อนจนกว่าศาลปกครองจะเปิดทำการ ซึ่งเท่ากับว่าผู้เขียนจะต้องดำเนินงานต่าง ๆ ในการก่อตั้งศาลปกครองด้วยผู้ร่วมงานชุดแรกเพียง ๖๐ คน ซึ่งเป็นนิติกรและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล แต่จะต้องมาทำงานคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง งานจัดหาอาคารที่ทำการชั่วคราว ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค งานเตรียมการเปิดทำการศาลปกครองทั้งในด้านงานธุรการคดีและงานคดีซึ่ง สศป. จะต้องสรรหาและฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองให้มีความพร้อมที่จะมาช่วยสนับสนุนงานคดีให้แก่ตุลาการศาลปกครองชุดแรกได้ ซึ่งเป็นงานที่มีรายละเอียดและความยุ่งยากมาก ซึ่งผู้เขียนและผู้ร่วมงานชุดแรกที่ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านนี้มาก่อนก็ต้องมาช่วยกันดำเนินการให้ทันกับกรอบเวลาที่ผู้ยกร่างกฎหมายได้กำหนดไว้ แต่งานที่สำคัญที่สุดต่ออนาคตของศาลปกครองก็คืองานคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรกซึ่งจะเป็นผู้มากำหนดทิศทางในการดำเนินงานของศาลปกครองต่อไป

^(๓๗) มาตรา ๑๒ ให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีผลบังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเปิดทำการศาลปกครองกลางตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



๒.๒ การยกร่างกฎหมายและการดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก

๒.๒.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” (ก.ศป.) ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานฯ กรรมการฯ ซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองที่ได้รับเลือกและกรรมการฯ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีตุลาการศาลปกครองที่จะมาทำหน้าที่เป็น ก.ศป. ได้นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘^(๓๔) ว่า ให้มี “คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” เพื่อดำเนินการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดชุดแรกแทน ก.ศป.

^(๓๔) มาตรา ๙๗ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสองคนซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกาสองคนซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการสภาพนาความหนึ่งคน ผู้แทนคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน และผู้แทนคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้กรรมการดังกล่าวเลือกกรรมการด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกข้าราชการฝ่ายศาลปกครองคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

มาตรา ๙๘ ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดไม่เกินยี่สิบสามคน และให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะคัดเลือกจากผู้สนใจสมัครและผู้ที่สถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ (๔) เสนอขึ้น และให้บุคคลดังกล่าวแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ที่บ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดตามจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ในการนี้ให้เปิดเผยบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะคัดเลือกและรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ทราบทั่วไป และเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ข้อคิดเห็นและนำมาพิจารณา ก่อนนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในขั้นที่สุดเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ และให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกันเองเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน รองประธานศาลปกครองสูงสุดสองคน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดสี่คนและให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒.๒.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๒.๒.๒.๑ การดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้เลือกผู้แทน ก.พ. คือ เลขาธิการ ก.พ. (คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์) ให้เป็นประธานกรรมการ^(๓๙) และได้เลือกผู้เขียนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการ

ในการดำเนินงานดังกล่าว ผู้เขียนได้รับคำชี้แนะจากเลขาธิการ ก.พ. ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ และศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่าตุลาการในศาลปกครองสูงสุดชุดแรกมีความสำคัญยิ่งเพราะจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการก่อตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาในประเทศไทยและจะต้องเป็นผู้วางระบบการทำงานของศาลปกครองในระยะเริ่มต้นจึงจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความตั้งใจจริงที่จะพัฒนาระบบศาลปกครองขึ้นมาเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมมิใช่ทำให้ศาลปกครองกลายเป็นเพียง “สาขา” ของศาลยุติธรรม จึงได้เสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือกฯ ให้กำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกไว้ดังนี้

(๓๙) ส่วนกรรมการอื่นได้แก่ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ และนายอัษฎพร จารุจินดา ซึ่งเป็นข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา นายสุรินทร์ นาควิเชียร และนายวิชา มหาคุณ ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา นายคัมภีร์ แก้วเจริญ ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการ นายสักร กอแสงเรือง ผู้แทนคณะกรรมการสภาพนายความ นายพนม เอี่ยมประยูร และนายเอียรชัย ณ นคร ซึ่งเป็นผู้แทนคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้รับเลือก และนายอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ซึ่งเป็นผู้แทนคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้รับเลือก

(๑) สำหรับแนวทางในการคัดเลือกนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง^(๔๐) ที่ระบุว่า ให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และได้พิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ระบุว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ซึ่งการพิจารณาคดีดังกล่าวต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้ตระหนักถึงภารกิจที่สำคัญของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดชุดแรกที่จะต้องดำเนินงานก่อตั้งและวางระบบการทำงานของศาลปกครองในระยะเริ่มต้น โดยการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากนี้ที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะต้องดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดแรก ตลอดจนได้คำนึงถึงแนวทางการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้เสนอแต่งตั้งจากนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในทางนิติศาสตร์หรือในการบริหารราชการแผ่นดินสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรแบ่งกลุ่มที่จะคัดเลือกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

(ก) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน

(ข) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปฏิบัติงานทางกฎหมาย

(ค) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดคุณลักษณะสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเอาไว้ ๓ ประการ คือ มีประวัติการศึกษาและการทำงานที่ดีเด่นมีลักษณะของการเป็น “ผู้บุกเบิก” ในการทำงาน และมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์

(๔๐) มาตรา ๒๗๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่กฎหมายบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ฯลฯ

ฯลฯ

๒) ส่วนขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกนั้น คณะกรรมการฯ ได้กำหนดจำนวนบุคคลที่จะดำเนินการคัดเลือกไว้ในรอบแรกเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่จะเสนอแต่งตั้งได้ไม่เกิน ๒๓ คน คือ จำนวน ๔๖ คน เพื่อเปิดเผยรายชื่อให้ทราบเป็นการทั่วไปและเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ข้อคิดเห็นและนำมาพิจารณาก่อนการคัดเลือกในขั้นที่สุด โดยคณะกรรมการฯ ได้แบ่งกรรมการฯ ออกเป็นคณะทำงาน ๓ คณะ ตามการแบ่งกลุ่มดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดในแต่ละกลุ่ม และนำรายชื่อมาเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ซึ่งได้มีการตรวจสอบและปรึกษาหารือร่วมกัน

จนในที่สุด คณะกรรมการฯ ได้รายชื่อบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒๓ คน และได้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๒.๒.๒.๒ การพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เชิญคณะกรรมการคัดเลือกฯ ให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ยกประเด็นข้อกฎหมายขึ้นมาว่า บทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (กศ.ป.) ก่อนที่จะนำเสนอขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาหรือไม่

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ ซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ชี้แจงว่า บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในกรณีปกติ เมื่อมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเรียบร้อยแล้ว แต่โดยที่รัฐธรรมนูญฯ เองก็บัญญัติให้ กศ.ป. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง จำนวน ๙ คน การใช้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองจึงเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีตุลาการในศาลปกครองแล้ว และมีการเลือกตุลาการในศาลปกครองที่จะประกอบกันเป็น กศ.ป. ได้ ดังนั้น โดยความเป็นจริง จึงมีอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองครั้งแรกได้ และในเมื่อรัฐธรรมนูญฯ เองก็ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองให้บังเกิดผลตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ บทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ



ตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก

แม้ว่าจะได้รับการชี้แจงดังกล่าวจากคณะกรรมการคัดเลือกฯ แล้วก็ตาม แต่วุฒิสภา^(๔๑) ก็ยังคงหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาหารือกัน แล้วมีมติโดยเสียงข้างมากกว่ารายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกนั้น ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจาก กศ.ป. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้วุฒิสภาสามารถให้ความเห็นชอบรายชื่อดังกล่าวโดยที่ยังมิได้ผ่านความเห็นชอบของ กศ.ป. ได้^(๔๒) ดังนั้น วุฒิสภาจึงมีมติไม่รับรายชื่อดังกล่าวเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้แจ้งมติดังกล่าวของวุฒิสภาให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒.๒.๒.๓ การพิจารณาของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเชิญผู้แทนหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องไปร่วมหารือ ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่าจะเสนอเรื่องกลับไปให้วุฒิสภาพิจารณาทบทวนและมีมติให้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐาน

นายกรัฐมนตรีได้นำปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นเข้าหารือเป็นการภายในในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งในที่สุดนายกรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒.๒.๒.๔ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีคำวินิจฉัยว่าการที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกฯ ตามที่คณะกรรมการคัดเลือกฯ เสนอมา ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญฯ

๒.๒.๒.๕ การพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภาได้พิจารณารายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกฯ จำนวน ๒๓ คนแล้ว มีมติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบเพียง ๑๗ คน โดยผู้ที่ไม่ได้รับความเห็นชอบนั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน

(๔๑) ประธานวุฒิสภาในขณะนั้นคือ ท่านมีชัย ฤชุพันธุ์

(๔๒) ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ของวุฒิสภาว่าเป็นการตีความที่มีผลทำให้ไม่อาจจัดตั้งศาลปกครองได้เลยเพราะจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ โดยเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลเข้าไปเสียก่อนว่า ในระหว่างที่ยังไม่มี ก.ศ.ป. จะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้สอบถามและพิจารณาประเด็นนี้มาแล้ว ซึ่งเมื่อได้รับคำชี้แจงจากศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ แล้ว ก็ได้มีมติให้ผ่านร่างฯ ออกมาเป็นกฎหมายได้

๒.๓ การคัดเลือกและการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดชุดแรก

๒.๓.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับการคัดเลือกและการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานฯ และตุลาการหัวหน้าคณะชุดแรกนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙๘ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๕^(๔๓)

๒.๓.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ประชุมกันแล้ว เห็นควรคัดเลือกบุคคลดังต่อไปนี้เป็นประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

- (๑) นายอักษราทร จุฬารัตน เป็นประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๒) นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ เป็นรองประธานศาลปกครองสูงสุดคนที่หนึ่ง
- (๓) นายโกคิน พลกุล เป็นรองประธานศาลปกครองสูงสุดคนที่สอง
- (๔) นายไพศาล กุมาลย์วิสัย เป็นตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (๕) นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ เป็นตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (๖) นายเฉลิมชัย วสินนท์ เป็นตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด
- (๗) นายปรีชา พานิชวงศ์ เป็นตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งในที่สุดบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ข้างต้น

(๔๓) มาตรา ๙๘

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ และให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยตนเองเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดหนึ่งคน รองประธานศาลปกครองสูงสุดสองคน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดสี่คน และให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. อาจดำเนินการได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น โดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความเหมาะสม ประวัติ และผลงานการปฏิบัติราชการ

(๒) พิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองในขณะนั้น โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) โดยให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด

ให้ ก.ศป. เสนอรายชื่อผู้ได้รับการเลื่อนตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง (๒) ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๒.๔ การคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นชุดแรก

๒.๔.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย

ในระหว่างที่ยังไม่มี ก.ศป. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙๙ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ศาลละ ๑ คน และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอีกไม่เกิน ๑๓๐ คน

๒.๔.๒ การดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่เห็นว่ามีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นอธิบดีศาลปกครองกลาง รองอธิบดีศาลปกครองกลาง และตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอีก ๘๕ คน ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีศาลปกครองกลางคนแรกก็คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชัย และผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดีฯ คนแรกก็คือ ดร. ฤทัย หงส์สิริ

๒.๕ สรุปบทบาทของผู้ที่มีคุณูปการต่อการกำเนิดของระบบศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ผู้เขียนขอสรุปบทบาทของผู้ที่มีคุณูปการต่อการกำเนิดของระบบศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มต้นจนมีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองชุดแรกโดยขอแยกออกเป็น ๒ ระดับ ดังนี้

๒.๕.๑ การดำเนินการในเชิงนโยบายให้มีการยอมรับหลักการของการมีระบบองค์กรวินิจัยคดีปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

(๑) ผู้ซึ่งมีคุณูปการต่อการผลักดันให้มีระบบองค์กรวินิจัยคดีปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยให้องค์กรที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลทำหน้าที่วินิจัยคดีปกครองด้วย ได้แก่

(ก) ท่านปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วย
คณะกรรมการกฤษฎีกา
พุทธศักราช ๒๔๗๖^(๔๔)



ท่านปรีดี พนมยงค์

^(๔๔) โปรดดู ๑.๔.๑ ในหน้า ๒๘ - ๓๐



(ข) ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และนำ “ระบบร้องทุกข์” มาใช้ โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส^(๔๕) โดยมีศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ เป็นผู้ให้การสนับสนุน



ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ค) ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งได้เสนอแนะต่อรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ให้มาให้การสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานตาม (ข) อันเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองที่สำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็นรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรี^(๔๖)



ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



(ง) ศาสตราจารย์ ดร.อักขราทร จุฬารัตน ซึ่งในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการฯ ก็ได้สานต่อแนวทางของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ภายหลังจากที่ท่านได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการฯ แล้ว^(๔๗)

ศาสตราจารย์ ดร.อักขราทร จุฬารัตน

^(๔๕) โปรดดู ๑.๔.๒.๒ ในหน้า ๓๓ – ๓๗

^(๔๖) โปรดดู ๑.๔.๒.๒.๓ ในหน้า ๓๙ – ๔๑

^(๔๗) โปรดดู ๑.๔.๒.๒.๔ ในหน้า ๔๒ – ๔๓

(๒) ผู้ซึ่งมีคุณูปการต่อการผลักดันให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นมาเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็คือ รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล ซึ่งในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และในรัฐบาลที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ผลักดันให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นมาเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม^(๔๘)

(๓) ผู้ซึ่งมีคุณูปการต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม ก็คือ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และนางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการฯ และคณะนักวิชาการท่านอื่น ๆ ที่ได้ให้การช่วยเหลือการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการฯ

(๔) ผู้ซึ่งมีคุณูปการต่อการปรับปรุงและปกป้องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองฯ จนผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมาย ก็คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ และคณะทำงานของท่าน



รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

^(๔๘) โปรดดู ๑.๔.๓.๒ ในหน้า ๕๑ - ๕๒ และ ๑.๔.๓.๓ ในหน้า ๕๓ - ๕๖

๒.๕.๒ การดำเนินการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก

ผู้ซึ่งมีคุณูปการต่อการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก ก็คือ คณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ซึ่งได้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือกฯ ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ และศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้เขียนในการดำเนินงานคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดและในการชี้แจงต่อวุฒิสภาและรัฐบาล จนทำให้การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรกเกิดขึ้นได้จริง



คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์



ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์



๓ งานที่จะต้องผลักดันต่อไป

ในสมัยที่ผู้เขียนยังรับราชการอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและต่อมาได้รับมอบหมายให้มาดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองคนแรก ผู้เขียนได้พยายามผลักดันงานที่ผู้เขียนให้ความสำคัญอยู่ ๓ งาน คือ (๑) งานพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชน (๒) งานจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (๓) งานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง^(๔๙)

๓.๑ งานพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในส่วนของ “Hardware” ได้ในระดับหนึ่งแล้วโดยมีการเปิดทำการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาคแล้ว จำนวน ๑๔ ศาล แต่ในส่วนของ “Software” และ “Peopleware” นั้น ยังพัฒนาไปได้ไม่มากเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงขอเสนองานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และงานที่ยังรอการสานต่อ ดังนี้

๓.๑.๑ งานพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

ในสมัยที่ผู้เขียนยังรับราชการอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในช่วงรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และรองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านกฎหมายของรัฐบาลและเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของ สคก. ผู้เขียนได้เสนอแนะและได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีฯ โกคิน ให้มีโครงการ “นักกฎหมายกฤษฎีกา” และโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

๓.๑.๑.๑ โครงการ “นักกฎหมายกฤษฎีกา”

(๑) รัฐมนตรีฯ โกคินฯ ได้รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบฯ สคก. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางทางกฎหมายของรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาการสูญเสียนิติกรในระดับต้นซึ่งได้รับการฝึกสอนงานเป็นอย่างดีแล้วให้ระบบผู้พิพากษาศาลยุติธรรม-อัยการ เนื่องจากระบบอัตราเงินเดือนที่ยังเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก และการสูญเสียนิติกรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูงให้แก่ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่มีอัตราเงินเดือนสูง ทำให้เกิดการขาดแคลนนิติกรที่เปรียบเสมือน “มือกฎหมายของรัฐบาล” ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้เป็นกลไกของรัฐที่ช่วยสนับสนุนการบริหารประเทศเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล

^(๔๙) สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๖) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

(๗) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน

โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐมนตรีฯ โกคิน ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและเล็งเห็นว่า ถ้าปล่อยให้เป็นไปอย่างนี้ต่อไป รัฐบาลจะไม่สามารถพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามนโยบายได้เลย เพราะกฎหมายที่จะตราออกมาบังคับใช้ให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ ไม่มีคุณภาพเพียงพอ รัฐมนตรีฯ โกคิน จึงเห็นว่า จำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนโดยแนวทางแก้ไขปัญหานี้ทางหนึ่งคือ การให้นิติกรระดับ ๔-๘ ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบ จากนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ได้สั่งการให้มีการออก “ระเบียบว่าด้วยการให้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ เป็นต้นไป

(๒) ในปัจจุบัน ได้มีการนำตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาไปกำหนดไว้ในมาตรา ๖๓/๑^(๕๐) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว

๓.๑.๑.๒ โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

(๑) รัฐมนตรีฯ โกคิน ได้ให้การสนับสนุนและเสนอโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชนของ สคก. ต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๙ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

(๒) ผู้เขียนทราบว่า ในปัจจุบัน สคก. โดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน มีการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรภาครัฐ ดังต่อไปนี้

- (ก) หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับปฏิบัติการ
- (ข) หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับชำนาญการขึ้นไป
- (ค) หลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย

และการดำเนินคดีปกครอง

- (ง) หลักสูตรผู้บริหารงานภาครัฐระดับสูง

^(๕๐) มาตรา ๖๓/๑ เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานกฎหมายของรัฐ ให้มีตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมายตามความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้นักกฎหมายกฤษฎีกาได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราที่คำนวณแล้วไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของข้าราชการอัยการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

๓.๑.๒ งานปรับปรุงหลักสูตรในมหาวิทยาลัยและตำราเรียนในระดับก่อนอุดมศึกษา

(๑) ในสมัยรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ซึ่งคณะกรรมการฯ นี้ได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.โกศล เป็นประธานฯ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำบันทึกสรุปผลการพิจารณาโดยได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการฯ ดังนี้

(๑) การพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์เกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

คณะอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้นได้พิจารณาหลักสูตรบัณฑิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหงแล้วเห็นว่ามุ่งเน้นการเรียนการสอนกลุ่มวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีสบัญญัติ เพื่อผลิตบัณฑิตออกไปประกอบวิชาชีพเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ สำหรับคดีแพ่งและคดีอาญาเพียงด้านเดียวโดยยังให้ความสำคัญต่อการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนแขนงอื่น (เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการคลัง ฯลฯ) น้อยเกินไป ทำให้บัณฑิตซึ่งสำเร็จการศึกษาออกไปประกอบวิชาชีพเป็นนิติกรหรือเจ้าหน้าที่ทางด้านอื่นของส่วนราชการยังมีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนแขนงอื่นไม่เพียงพอ จึงมักจะนำเอาหลักกฎหมายเอกชน (กฎหมายแพ่ง-พาณิชย์) และหลักกฎหมายอาญามาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ทุกเรื่อง ถึงแม้ว่าภารกิจต่าง ๆ ของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักกฎหมายและวิธีการตีความที่แตกต่างไปจากหลักกฎหมายและวิธีการตีความของกฎหมาย เอกชนและกฎหมายอาญาก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการนานาประการ

คณะอนุกรรมการฯ เห็นควรเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์ดังนี้

(๑) มาตรการระยะสั้น ให้คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรบัณฑิตดังนี้

(ก) เพิ่มสัดส่วนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนอื่นให้มากขึ้น

(ข) ให้คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันในการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนโดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันหนึ่งซึ่งมีความเชี่ยวชาญในวิชากฎหมายใดเป็นพิเศษไปช่วยสอนในอีกสถาบันหนึ่งซึ่งยังขาดแคลนผู้ทรงคุณวุฒิในวิชากฎหมายนั้น

(๒) มาตรการระยะยาว

(ก) ให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่วมมือกันในการจัดทำตำราที่ใช้เป็นหลักในการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนอื่นหรือให้มหาวิทยาลัยให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนแก่คณาจารย์ของตนในการจัดทำตำราหลักดังกล่าว

(ข) ให้คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตโดยจัดให้มีการเรียนการสอนกลุ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

(๒) การพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรคณะรัฐศาสตร์เกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิตสาขาการปกครองและสาขาบริหารรัฐกิจของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง แล้วเห็นว่า หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิตของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันยังมิได้จัดให้มีการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนไว้โดยตรง ทั้ง ๆ ที่บัณฑิตซึ่งสำเร็จการศึกษาทางด้านนี้ส่วนหนึ่งจะต้องไปประกอบอาชีพเป็นนักปกครอง (ปลัดอำเภอ-ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ) และเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลของทางราชการ ซึ่งเป็นบุคลากรที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองโดยตรงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ตาม ดังนั้นการที่บุคคลดังกล่าวยังมีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครองไม่เพียงพอหรือไม่ถูกต้องจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหรือข้อผิดพลาดในการปฏิบัติราชการได้

คณะอนุกรรมการฯ เห็นควรเสนอแนะมาตรการในการปรับปรุงหลักสูตรคณะรัฐศาสตร์ดังนี้

(๑) มาตรการระยะสั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นควรเสนอแนะให้คณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่วมมือกันในการร่วมกันสอนวิชากฎหมายมหาชนหรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนบางวิชา โดยอาจารย์ทางนิติศาสตร์ช่วยสอนวิชาดังกล่าวในแง่มุมมองของนิติศาสตร์และอาจารย์ทางรัฐศาสตร์ช่วยสอนวิชาดังกล่าวในแง่มุมมองของรัฐศาสตร์

(๒) มาตรการระยะยาว

(ก) ให้คณะรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิตโดยการเพิ่มวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนอื่นไว้ในวิชาเลือกให้มากขึ้น

(ข) ให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่วมมือกันในการจัดทำตำราที่ใช้เป็นหลักในการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนหรือให้มหาวิทยาลัยให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนแก่คณาจารย์ของตนในการจัดทำตำราหลักดังกล่าว(๕๑)

(๓) การพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรและตำราเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในระดับก่อนอุดมศึกษา

สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้การสนับสนุนให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและ สกค. พิจารณาจัดทำตำราเรียนมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายให้สอดคล้องกับตำรามาตรฐานในระดับอุดมศึกษา จัดทำคู่มือการสอนวิชากฎหมายสำหรับครู และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนให้แก่ครูผู้สอนวิชาดังกล่าวให้มากขึ้น

แต่คณะกรรมการฯ ยังไม่ทันได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวของคณะอนุกรรมการฯ ก็ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเสียก่อน คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ จึงได้ยุติการดำเนินการ

(๒) ในช่วงที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง (พ.ศ. ๒๕๔๒ – พ.ศ. ๒๕๔๗) ผู้เขียนได้เสนอให้มีการจัดสัมมนาสถาบันอุดมศึกษาที่มีหลักสูตรนิติศาสตร์ทั้งประเทศโดยได้ขอให้รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้นำการสัมมนา โดยที่ประชุมสัมมนามีมติมอบให้สถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมสัมมนารับไปพิจารณาดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตร์ให้มีวิชากฎหมายปกครองเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แต่จนถึงปัจจุบันนี้สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรนิติศาสตร์แต่อย่างใด

(๓) ในช่วงที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ได้มอบหมายให้ท่านกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบโครงการร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการจัดทำคู่มือการสอนวิชากฎหมายสำหรับครูและจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนให้แก่ครูผู้สอนวิชาดังกล่าวให้มากขึ้น ซึ่งท่านกาญจนารัตน์ได้ดำเนินโครงการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อผู้เขียนพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง โครงการดังกล่าวก็ได้ถูกระงับไปอย่างน่าเสียดาย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่างานพัฒนาองค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองที่จะต้องดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้บัณฑิต นักศึกษา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเพิ่มมากขึ้นให้สอดคล้องกับการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นเป็นงานสำคัญที่ยังรอการดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาตาม (๒) ข้างต้น

๓.๑.๓ งานเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายปกครองและการอำนวยความสะดวกทางปกครอง เป็นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการยกระดับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการไทย และการพัฒนาประเทศ สำนักงานศาลปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีการฝึกอบรม และพัฒนาความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกิจดังกล่าว จึงได้จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านรูปแบบ วิธีการและช่องทางที่หลากหลายมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑) องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองที่นำมาเผยแพร่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่ ๑ หลักกฎหมายปกครอง และแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และส่วนที่ ๒ ผลการศึกษาวเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในลักษณะเดียวกัน เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒) กลุ่มเป้าหมายที่เผยแพร่ ได้แก่ (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

๓) รูปแบบและวิธีการเผยแพร่ สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ และวิธีการ เพื่อให้การเผยแพร่องค์ความรู้กฎหมายปกครองเป็นไปอย่างทั่วถึงและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในวงกว้างสรุปได้ดังนี้

๓.๑) การอบรม/สัมมนา/ศึกษาดูงาน

(๑) การอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองสำหรับการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ได้แก่

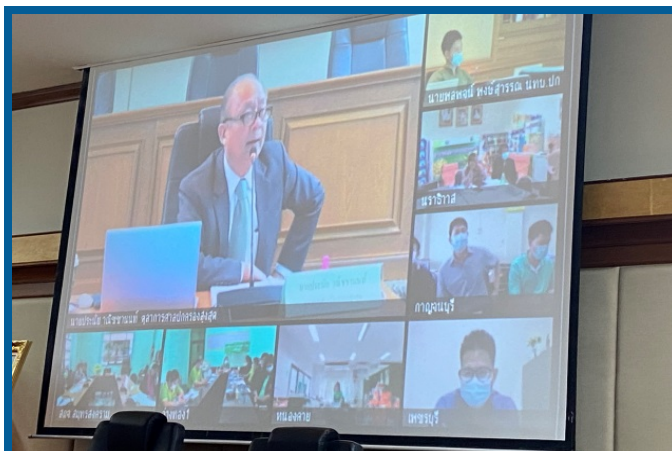
(๑.๑) หลักสูตรสำหรับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน จำนวน ๒ หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บ.ย.ป.) จำนวน ๖ รุ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ ซึ่งมีผู้ผ่านการอบรม รวม ๖๗๔ คน และหลักสูตรกฎหมายปกครองสำหรับผู้บริหารระดับสูง จำนวน ๓ รุ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ ซึ่งมีผู้ผ่านการอบรมรวม ๓๒๒ คน รวมทั้งสิ้น ๙๙๖ คน และได้ชะลอการจัดอบรมในหลักสูตรดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากมีคดีปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

(๑.๒) การอบรมตามโครงการเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดี จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานศาลปกครองโดยวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง และสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค ๑๔ แห่ง ได้ดำเนินการจัดการอบรมตามโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ ได้ปรับรูปแบบการอบรมเป็นในรูปแบบออนไลน์ ส่งผลให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศเข้ารับการอบรมเป็นจำนวนมาก โดยมีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ารับการอบรมตามโครงการดังกล่าว จำนวนทั้งสิ้น ๘,๓๑๖ คน

๓๑ ปีของศาลปกครอง : ก้าวที่ผ่านมาและก้าวต่อไป



การจัดฝึกอบรม หลักสูตร การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง สำหรับอาจารย์ผู้สอนสาขาวิชานิติศาสตร์ ผ่านระบบออนไลน์



การจัดอบรมเสริมสร้างความรู้ เรื่อง หลักปฏิบัติราชการที่ดี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย ณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



การสัมมนา เรื่อง การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง ครั้งที่ ๑

(๒) การพัฒนาหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการในระบบ e-learning สำหรับบุคลากรหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองสามารถเข้าถึงได้ง่าย และทั่วถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกลุ่ม จำนวน ๓ ชุดวิชา ได้แก่ วิชา “คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วิชา “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” และวิชา “หลักและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ” และนำไปเผยแพร่ในระบบ OCSC learning Space ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นระบบการเรียนรู้ของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๕ โดยมีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐที่เข้ารับการอบรมในหัวข้อวิชาดังกล่าวจำนวนประมาณ ๑,๖๐๐ คน

(๓) การสัมมนากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง โดยที่ผ่านมาได้จัดการสัมมนาทวิภาคีศาลปกครองกับกรมบัญชีกลาง จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่ เรื่อง ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และ เรื่อง ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ และการสัมมนาทวิภาคีศาลปกครองกับกรมที่ดิน จำนวน ๑ ครั้ง เรื่องเขตอำนาจศาลปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศเข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๓,๘๓๕ คน

(๔) การสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานหรือสถาบันการศึกษาจัดการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง สืบเนื่องจาก ก.ศป. ได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุด โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองหรือหลักสูตรกฎหมายมหาชน ที่ ก.ศป. รับรอง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถและเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ แต่โดยที่ในระยะแรกยังไม่มีสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานจัดอบรมหลักสูตรดังกล่าวมากนัก จึงทำให้ยังไม่สามารถบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ดังนั้นเพื่อรองรับคุณสมบัติผู้ที่เข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลปกครอง ศาลปกครองจึงได้ร่วมมือกับมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จัดให้มีการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองหรือหลักสูตรกฎหมายมหาชนที่ ก.ศป. รับรอง ซึ่งต่อมาได้รับความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาทั้งในกรุงเทพมหานครและในภูมิภาคในการจัดอบรมหลักสูตรดังกล่าว จำนวน ๑๓ หน่วยงาน/สถาบัน จำนวน ๑๘ หลักสูตร โดยมีผู้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ – ปัจจุบัน จำนวนประมาณ ๓,๙๐๐ คน

(๕) การให้บริการศึกษาดูงานศาลปกครอง เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางปกครองและแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครอง นักเรียน นิสิต นักศึกษา ปีละประมาณ ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ คน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ได้ปรับรูปแบบการศึกษาดูงานเป็นรูปแบบออนไลน์ เพื่อให้การศึกษาดูงานสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้ศึกษาดูงาน ในช่วงปี ๒๕๖๔ จำนวน ๙๖๔ คน แบ่งเป็น การศึกษาดูงานในรูปแบบปกติ ๔๘๙ คน และในรูปแบบออนไลน์ ๔๗๕ คน

(๖) การสนับสนุนวิทยากรบรรยายหรือสัมมนาให้แก่หน่วยงานภายนอกที่ขอความอนุเคราะห์ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ารับการอบรมในหลักสูตรที่จัดโดยหน่วยงานภายนอกเป็นผู้จัดได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง และแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในแต่ละปี จำนวนประมาณ ๑,๐๐๐ คน

๓.๒) การสร้างเครือข่ายการประสานความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานภายนอก ด้วยสถานการณ์ด้านงบประมาณของประเทศทำให้สำนักงานศาลปกครองไม่ได้รับงบประมาณในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒.๓ ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานภายนอก ในการให้ความรู้แก่บุคลากรภาครัฐเกี่ยวกับแนวทางการลดและป้องกันเหตุแห่งการฟ้องคดี การนำบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาของศาลปกครอง และผลการศึกษาเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของหน่วยงานไปเผยแพร่ให้บุคลากรของหน่วยงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการสนับสนุนเกี่ยวกับการฝึกอบรมวิทยากร ผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง ในการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง รวมทั้งการให้บุคลากรของหน่วยงานความร่วมมือเข้าร่วมการอบรม การสัมมนา การบรรยายพิเศษ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้กฎหมายปกครองให้แก่บุคลากรภาครัฐ โดยได้ลงนามความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ด้านการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

(๑) กลุ่มหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุดสภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นต้น

(๒) กลุ่มหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๓) กลุ่มหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการปฏิบัติราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.

(๔) กลุ่มหน่วยงานที่มีมติเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมาก เช่น กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น และกรมที่ดิน เป็นต้น

(๕) กลุ่มหน่วยงานที่มีภารกิจส่งเสริมการศึกษาและสถาบันการศึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนคณะนิติศาสตร์ในพื้นที่กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

๓.๓) การดำเนินการร่วมกับมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานศาลปกครอง และมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการส่งเสริมการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อการพัฒนากฎหมายปกครอง ส่งเสริมและจัดให้มีกิจกรรมทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนา กฎหมายปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง สนับสนุนการศึกษาอบรม พัฒนาความรู้หรือจัดการฝึกอบรม สัมมนาให้แก่บุคลากรด้านกฎหมายมหาชนหรือประชาชนทั่วไป โดยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ กับมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพื่อร่วมกันจัดให้มีกิจกรรมทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งร่วมกันทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง และกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครอง และจัดพิมพ์หนังสือหรือเอกสารทางวิชาการที่จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเพื่อขยายขอบเขตการเผยแพร่ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยสำนักงานศาลปกครองจะทำหน้าที่สนับสนุนในด้านวิชาการและบุคลากรให้แก่มูลนิธิ และมูลนิธิฯ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ





๔) แนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไป

๔.๑) การจัดทำศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ (Administrative court Lifelong Learning Cloud) “ALL Cloud” เพื่อให้ศาลปกครองเป็นศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ที่สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำหลักสูตรการศึกษาอบรมกฎหมายปกครองสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐออนไลน์ที่จะบรรจุอยู่ศูนย์การเรียนรู้ดังกล่าว ประกอบด้วย หลักสูตรการศึกษาอบรมเกี่ยวกับกฎหมายปกครองสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ หลักสูตรการศึกษาอบรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการตามวินัยของศาลปกครองในคดีปกครองเฉพาะด้าน และหลักสูตรเฉพาะหน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ จะเป็นช่องทางสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบ ทัวถึง และต่อเนื่องในอนาคต

๔.๒) การจัดทำหลักสูตรกฎหมายปกครองสำหรับผู้บริหารของหน่วยงาน โดยการปรับปรุงจากหลักสูตรสำหรับผู้บริหารที่ชะลอการจัดอบรมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

๔.๓) การพัฒนาและธำรงรักษาเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เพื่อขยายกลุ่มเป้าหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและแนวทางการปฏิบัติราชการฯ เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

(๑) ร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่า พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนทางด้านกฎหมายในระดับปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา เพื่อให้มีเนื้อหาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองเพิ่มมากขึ้น หรือจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนที่ ก.ศป. รับรอง เพิ่มขึ้น

(๒) ร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เพื่อบรรจุเนื้อหาวิชาเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและแนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ เช่น หลักสูตรปฐมนิเทศ หลักสูตรนักบริหารระดับกลาง และระดับสูง

๔.๔) การร่วมกันดำเนินการจัดหลักสูตรกฎหมายปกครองระยะสั้นกับมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนใจสมัครเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน อาทิ หลักสูตรกฎหมายปกครองว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ หลักสูตรกฎหมายปกครองเกี่ยวกับวินัยการเงิน การคลังและงบประมาณ หลักสูตรกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

๓.๑.๔ งานเผยแพร่องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชน

สำนักงานศาลปกครอง ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครอง มีบทบาทหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาลปกครองและคดีปกครอง องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครอง และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองให้แก่ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเป็นระบบและทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง หลักกฎหมายปกครอง และกระบวนการพิจารณาคดีปกครองอย่างถูกต้องและชัดเจน

ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครองให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการอำนวยความสะดวกของศาลปกครองตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงานศาลปกครองได้มีการดำเนินงานด้านการศึกษา วิจัยและประเมินผล เพื่อพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กร และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ขององค์กรทั้งระบบ ได้แก่ ๑) งานศึกษาแนวทางการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจใกล้เคียงกับศาลปกครอง กรณีศึกษา สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุด และข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ ๒) งานศึกษาการเปิดรับสื่อและการรับรู้การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของศาลปกครองผ่านช่องทางสื่อประชาสัมพันธ์ ๓) งานประเมินผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานศาลปกครอง ๔) งานประเมินผลการดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์ตามแผนปฏิบัติการของสำนักงานศาลปกครอง ๕) งานประเมินช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร และ ๖) งานจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านการประชาสัมพันธ์ และได้มีการศึกษา ทบทวน วิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกลยุทธ์และเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องตามแผนปฏิบัติการประจำปีที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทศาลปกครอง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๖๕) และแผนการดำเนินงานของศาลปกครองในระยะ ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๖๕) และเพื่อให้การดำเนินงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ สามารถสนับสนุนการดำเนินงานและตอบสนองความคาดหวังต่อวิสัยทัศน์ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยสำนักงานศาลปกครอง ได้ดำเนินการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครอง และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารองค์ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง และคดีปกครองไปยังกลุ่มเป้าหมายทั้งหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เยาวชนในสถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร โดยใช้กลวิธีการสื่อสารผ่านสื่อประชาสัมพันธ์และกิจกรรมที่หลากหลาย สรุปได้โดยสังเขปดังนี้

[illegible]

คดีเด็ด 7 บรรทัด

EP.17

การเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นของคณะเพื่ออง 5-6 คน ถือว่าเป็นการเลือกตั้งเพื่อได้ตัวแทนให้สภากรรมการมาเป็นองค์ประชุม
กับการประชุมหรือขอประชุมภายในท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วถึงกับที่เจ้าของอุทกและเสียค่าธรรมเนียมในการขออุทก
ประธาธิบดีการที่มีเป็นประธานโดยอุทกมา ตามขึ้นที่ 2 พ.ร. 2545 ของการนี้ หากพิจารณาเพียงอย่างเดียวแล้ว
เรื่อง การขออุทกที่มีการเป็นประธานโดยอุทกมา (ฉบับที่ 2) พ.ร. 2545 ของการนี้ หากพิจารณาเพียงอย่างเดียวแล้ว
วิญญูชนทั่วไปก็ได้อ่านอย่างเห็นว่าเป็นการบรรณาธิการตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อปีหนึ่งเรื่องปากกีสระนา
จึงได้ทิ้งกันทำให้เป็นเหตุร้ายจากอุทกมา เช่นนี้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นบุญผาฬาก็คือ
มีได้ร่วหาว่าแต่เดิมนั้นปรากฏกันขึ้น จึงไม่ถือเป็นการละเลยหน้าที่หากันที่ทุกงานกำหนดไว้จึงเป็นแต่อย่างใด



เสียบงไว้ก่อนตามธรรมชาติ
ยังไม่ถือเป็นเหตุเสียวหรือ
จำคาถาตามกฎหมามอบ
นะตะ



คดีเด็ด 7 บรรทัด

EP.25

การจะอนุมัติสิทธิการเป็นตัวแทนกลุ่มบุคคลที่พิการทางร่างกายให้ร่วมปฏิบัติภาระของหน่วยงานที่ในกรุงเทพมหานครฯ ได้ทำไว้ซึ่งในภาพนั้นแล้วมีเพียงสองคนเท่านั้น ซึ่งมีหน้าที่ด้านกฎหมายเท่านั้นที่ถือปฏิบัติได้ ส่วนที่อื่น ๆ นั้นก็ยังไม่สามารถทำได้ ซึ่งบางทีแล้วหน้าที่การกระทำก็ไม่ได้ช่วยผู้พิการทางด้านสติปัญญา ซึ่งหากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้ก็จะไม่มีผู้ช่วยบ้าง ประกอบกับขณะนี้ทางกรุงเทพมหานครฯ มี 22.00 น. ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องเข้ามาจนเกินกว่าที่กำหนดไว้แล้ว 80 คนแล้ว ได้ถึงวันเข้านางานนี้ เมื่อถึงที่ทำการก็เห็นผู้พิการมาเข้าแถวกันยาวมากจนเกินไป จึงขอเสนอว่าควร เป็นเวทีให้เสียด้วย จึงได้ไป และเพราะการจะได้เกิดขึ้นนั้นมีความยากจากความสามารถที่น้อยของผู้มีสิทธิด้วย แต่หากพิจารณาว่าเรามีแรงเพราะเราได้มีการจัดการการช่วยเหลือผู้พิการด้านนี้มีความจำเป็นและสมควรที่จะทำเช่นนี้ การกำหนดให้ถือปฏิบัติให้ร่วมปฏิบัติภาระรับผิดชอบในงานส่วนนี้ขององค์กรนั้นเป็นทุกการพิจารณาแล้วหรือ



ระวัง !! ขับขี่จักรยานบนถนน
ไม่สวมหมวกนิรภัย
หากเกิดเหตุร้าย
ต้องร่วมรับผิดชอบนะ !!



๑) งานด้านการจัดทำเนื้อหา และผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองให้แก่ประชาชนทั่วไป ผู้มาติดต่อราชการและผู้มาศึกษาดูงานที่ศาลปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำนักงานศาลปกครอง จัดขึ้นโดยจำแนกเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑.๑) การผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือรู้ไว้ก่อนไปศาลปกครอง แผ่นพับการฟ้องคดีปกครอง

๑.๒) การผลิตสื่อ Digital Content โดยพัฒนารูปแบบสื่อประชาสัมพันธ์ให้มีความทันสมัย น่าสนใจ สื่อสารได้หลายช่องทาง และเข้าถึงได้ทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทางสื่อออนไลน์ของสำนักงานศาลปกครอง ดังนี้

(๑) สื่ออินโฟกราฟิก โดยการนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการวางหลักกฎหมายปกครอง และเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีไปเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป โดยจัดทำเป็นสื่อดิจิทัล เพื่อให้ที่น่าสนใจและเข้าใจง่าย เช่น สารความรู้ คดีปกครอง คดีปกครองโดยลงเป็นธรรม การ์ตูน ๔ ช่อง อินโฟแนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง คดีเด็ด ๗ บรรทัด เป็นต้น

(๒) สื่อคลิปวิดีโอ/Motion Graphic ให้ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและการฟ้องคดีปกครอง เช่น การผลิตสารคดีสั้นอธิบายคำศัพท์เกี่ยวกับศาลปกครองและความรู้เกี่ยวกับคดีปกครอง ชุด ๒ นาที คดีปกครองการผลิต Video Clip “สาระ ๑๐๐๐ คดีปกครอง” และการผลิตสารคดีสั้นตัวอย่างคดีปกครอง (Motion Graphic) ชุด สารพันคดีปกครอง ชุด การ์ตูน ๔ ช่อง เสียง ๔ ภาค เพื่อใช้เป็นสื่อประชาสัมพันธ์สำหรับศาลปกครองในภูมิภาค ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองสู่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการผลิต วิดิทัศน์แนะนำระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ (e-Admincourt) สร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทางการยื่นฟ้องคดีปกครองผ่านระบบดังกล่าว เป็นต้น

(๓) Digital Content ประชาสัมพันธ์ข่าวสารกิจกรรมในโอกาสสำคัญของศาลปกครอง เช่น เอกสารเพื่อการประชาสัมพันธ์ “ศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น” (ACT NEWS) เอกสารประชาสัมพันธ์ ACT Insight และอินโฟกราฟิกวันสำคัญต่าง ๆ ของชาติ และวันสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง เป็นต้น

๑.๓) การผลิตสื่อพิเศษในโอกาสสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ บอร์ดประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ หรือสื่อประชาสัมพันธ์ ประเภทสติกเกอร์ บัตรเชิญ และป้าย Back drop ในโอกาสต่าง ๆ

๑.๔) สื่อกิจกรรมพิเศษ ได้แก่ การจัดแสดงนิทรรศการในโอกาสต่าง ๆ เช่น นิทรรศการเนื่องในกิจกรรมวันเด็กแห่งชาติ นิทรรศการงานแสดงมูทิตาจิต เนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ เป็นต้น



อินโฟกราฟิกการตุณ ๔ ช่อง <https://bit.ly/๓Hfyg4k>



อินโฟกราฟิกความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครอง <https://bit.ly/mdtPo8d>



Motion Graphic ชุด “สี่สายเจาะคดี”
<https://bit.ly/3qxm0WWW>



Motion Graphic ชุด “รู้หรือไม่”
<https://qr.go.page.link/DKBTi>



Animation ชุด “คดีเด็ดเสียง ๔ ภาค”
<https://bit.ly/3ktSP3l>

๒) งานด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครอง องค์ความรู้ทางกฎหมายปกครอง และการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ในรูปแบบของการเผยแพร่บทความทางวิชาการทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ และการสนทนาเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองทางเครือข่ายสถานีวิทยุซึ่งช่องทางการเผยแพร่ดังกล่าวเป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมจากเครือข่ายสื่อมวลชนของศาลปกครอง โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ปัจจุบันมีช่องทางที่ใช้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ดังนี้

๒.๑) ช่องทางการประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายสื่อมวลชนภายนอกองค์กร ได้แก่

(๑) สื่อมวลชนทุกแขนง โดยการจัดส่งเอกสารข่าวประชาสัมพันธ์ (Press Release) เผยแพร่ผลการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของศาลปกครองให้สื่อมวลชนทราบทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) และไลน์สื่อมวลชนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งการจัดงานแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนในโอกาสต่าง ๆ

(๒) สื่อสิ่งพิมพ์ โดยการขอความอนุเคราะห์สื่อหนังสือพิมพ์ทั้งในส่วนกลาง และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ในเขตอำนาจศาลปกครองภูมิภาค เพื่อเผยแพร่บทความทางวิชาการเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครอง ที่จัดทำโดยสำนักวิจัยและวิชาการ โดยปัจจุบันมีหนังสือพิมพ์ให้ความอนุเคราะห์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง ดังนี้ หนังสือพิมพ์ส่วนกลาง จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ๑) หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ๒) หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ และ ๓) อปท.นิวส์ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ๑) หนังสือพิมพ์เพื่อพวงชน จังหวัดระยอง ๒) หนังสือพิมพ์เผ่าไทย จังหวัดพิษณุโลก ๓) หนังสือพิมพ์เสียงอีสาน จังหวัดขอนแก่น ๔) หนังสือพิมพ์ข่าวตาก จังหวัดตาก และ ๕) หนังสือพิมพ์ส่องใต้ จังหวัดสตูล และยังได้รับความอนุเคราะห์จากเครือข่ายสื่อมวลชนนำบทความทางวิชาการเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองไปเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์หนังสือพิมพ์ออนไลน์ ได้แก่ เว็บไซต์ฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง” และเว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ (www.mgonline.com) คอลัมน์ “ครบเครื่องคดีปกครอง”

(๓) เว็บไซต์สื่อมวลชนท้องถิ่น ได้เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยการขอความอนุเคราะห์ไปยังผู้ดูแลระบบเว็บไซต์/เพจ/เฟสบุ๊กของสื่อมวลชนท้องถิ่นจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่มีสมาชิกหรือผู้ติดตามเป็นอันดับต้นของแต่ละจังหวัดในการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ของศาลปกครองที่จัดทำขึ้นในรูปแบบสื่อดิจิทัล ซึ่งปัจจุบันได้จัดทำฐานข้อมูลเครือข่ายสื่อมวลชนของศาลปกครองในภูมิภาค จำนวนทั้งสิ้น ๗๖ จังหวัดโดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีเว็บไซต์สื่อมวลชนให้ความอนุเคราะห์เผยแพร่สื่อความรู้ของศาลปกครองรวมจำนวน ๕๓ สื่อ/แห่ง และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๕๙ สื่อ/แห่ง

(๔) สื่อวิทยุกระจายเสียง โดยจัดให้มีวิทยากรสับเปลี่ยนหมุนเวียนร่วมสนทนาให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองในรายการ ปัจจุบันมีสถานีวิทยุให้ความอนุเคราะห์ช่วงเวลาออกอากาศรายการของศาลปกครอง จำนวน ๖ สถานี ดังนี้

(๔.๑) สถานีวิทยุ สวพ. ๙๑ รายการกฎหมายชายคาปัญหาชาวบ้าน โดยศาลปกครอง ออกอากาศทุกวันเสาร์ เวลา ๑๕.๑๕ - ๑๕.๔๕ น.

(๔.๒) สถานีวิทยุศึกษา FM ๙๒.๐ MHz. รายการหยิบมาเล่าเอามาฝาก ออกอากาศทุกวันอังคาร ยกเว้นสัปดาห์สุดท้ายของเดือน เวลา ๐๙.๒๐ - ๑๐.๐๐ น.

(๔.๓) สถานีวิทยุเครือข่ายสมาคมสื่อช่อสะอาด จำนวน ๔๒๑ สถานีทั่วประเทศ รายการศาลปกครองพบประชาชน ออกอากาศทุกวันจันทร์และวันอังคารเวลา ๑๙.๓๐ - ๒๐.๐๐ น.

(๔.๔) สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา FM ๘๗.๕ MHz. รายการ ๓๐ นาที คดีปกครอง ออกอากาศทุกวันอังคาร เวลา ๒๑.๐๐ - ๒๑.๓๐ น.

(๔.๕) สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ FM ๙๒.๕ MHz รายการ “ทช.หมอทาง” ช่วง ทช.ขอบอก ออกอากาศทุกวันอาทิตย์ที่ ๒ และ ๔ ของเดือน เวลา ๑๐.๔๕ - ๑๑.๐๐ น.

(๔.๖) สถานีวิทยุ ๙๓๔ จ.อุทัยธานี FM ๘๘.๗๕ MHz และสถานีวิทยุ ๙๒๑ จังหวัดเพชรบูรณ์ AM ๙๗๒ KHz รายการคุยเฟื่องเรื่องคดีปกครอง ออกอากาศทุกวันเสาร์ เวลา ๑๑.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. และเวลา ๑๑.๐๕ - ๑๒.๐๐ น. ตามลำดับ

(๕) สถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) โดยประสานความร่วมมือกับมูลนิธิฯ ในการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์สื่อประชาสัมพันธ์สำเร็จรูปที่สำนักงานศาลปกครอง มีอยู่แล้ว ออกอากาศผ่านสถานีโทรทัศน์ DLTV ช่อง ๖

๒.๒) ช่องทางการประชาสัมพันธ์ออนไลน์ของศาลปกครอง ได้แก่ เว็บไซต์ศาลปกครอง เฟซบุ๊ก ยูทูบ อินสตาแกรม และทวิตเตอร์ Line OA และ Podcast สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสารหลักที่ใช้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของศาลปกครอง และคดีปกครอง รวมถึงสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ของสำนักงานศาลปกครองไปสู่สาธารณชน

นอกจากนี้ ได้ดำเนินการให้บริการข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทาง Call center สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ และยังได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตอบข้อซักถามของประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่นผ่านเว็บไซต์ศาลปกครอง เฟซบุ๊ก และระบบการถามตอบอัตโนมัติ AI Chat BOT ผ่าน Line OA สำนักงานศาลปกครองอีกด้วย

๓) งานด้านการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง เพื่อให้องค์ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครอง เข้าถึงหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงยิ่งขึ้น จึงได้แสวงหาเครือข่ายความร่วมมือด้านการประชาสัมพันธ์ผ่านการจัดกิจกรรม/การดำเนินงานต่าง ๆ ประกอบด้วย

๓.๑) การวางแผนเนอร์ “สาระดี ๆ จากศาลปกครอง” ทางหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐโดยเป็นลิงก์ (Link) เชื่อมเข้าสู่หน้าอุทธรณ์จากคดีปกครองทางเว็บไซต์ของศาลปกครองซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานราชการตอบรับการให้ความอนุเคราะห์แบนเนอร์ดังกล่าวแล้ว ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน ๔๒ แห่ง เว็บไซต์ของจังหวัด จำนวน ๗๖ แห่ง เว็บไซต์องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๔๘ แห่ง เว็บไซต์องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑,๐๕๙ แห่ง เว็บไซต์สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด จำนวน ๔๗ แห่ง และเว็บไซต์สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ จำนวน ๑๒๕ แห่ง รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๙๗ แห่ง

๓.๒) เครือข่ายประชาสัมพันธ์ของศาลปกครองในกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างกลุ่มไลน์ “คดีปกครองรู้แล้วบอกต่อ” เพื่อติดต่อสื่อสารและเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองกับกลุ่มผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มไลน์ช่วยส่งต่อ (share) ข้อมูลดังกล่าวไปยังกลุ่มสื่อมวลชนหรือประชาชนเครือข่ายผู้รับบริการของหน่วยงานอีกทอดหนึ่ง ทำให้ข้อมูลข่าวสารความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองกระจายต่อไปในวงกว้างยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันได้มีเครือข่ายกลุ่มไลน์กับผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน ๖ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประชาสัมพันธ์จังหวัด กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนคร และกลุ่มผู้บริหารเทศบาลเมืองกลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มนายอำเภอ และกลุ่มศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ โดยกรณีของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุญาตจัดวางสื่อประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองในพื้นที่ปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทุกแห่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ และประชาชนที่มาติดต่อขอรับคำปรึกษามีความรู้เบื้องต้นหรือทราบช่องทางการติดต่อกับศาลปกครองในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลด้วย รวมทั้งได้ประสานไปยังผู้ดูแลเพจศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทุกแห่ง เพื่อขอความอนุเคราะห์เผยแพร่สื่อความรู้ของศาลปกครองที่จัดทำขึ้นในรูปแบบสื่อดิจิทัลทางหน้าเพจของศูนย์ดำรงธรรมแต่ละแห่ง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัด/อำเภอต่างๆ ที่ติดตามเพจของศูนย์ดำรงธรรมเหล่านั้น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครอง และอาจร่วมกันกดไลก์ กดแชร์ให้สื่อความรู้ดังกล่าวได้รับการเผยแพร่เป็นวงกว้างยิ่งขึ้น

๓.๓) เครือข่ายนักเรียน/นักศึกษา โดยจัดโครงการ/กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองและคดีปกครองให้แก่เครือข่ายนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ (กศน.) รวมทั้งนิสิต/นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ อย่างต่อเนื่อง

๓.๕) เครือข่ายสื่อมวลชนของศาลปกครองผ่านกลุ่ม Influencer ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เริ่มดำเนินการสร้างเครือข่ายสื่อมวลชนของศาลปกครองผ่านกลุ่ม Influencer ด้านกฎหมาย โดยใช้วิธีการติดต่อประสานขอความร่วมมือไปยังกลุ่มเป้าหมายผ่านช่องทางกล่องข้อความ (Inbox) เพชบุ๊กแฟนเพจของกลุ่ม influencer เพื่อให้ช่วยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและสื่อประชาสัมพันธ์ของศาลปกครองในรูปแบบสื่อดิจิทัลในประเด็นที่อยู่ในความสนใจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เริ่มประสานขอความอนุเคราะห์ไปยังผู้ดูแลเพจต่างๆ โดยได้รับความร่วมมือบ้างแล้ว อาทิ เพจนักกฎหมายจอมป่วน (๒๓๘,๗๙๕ followers) เพจทนายไกล่ตัว (๖๓,๑๔๐ followers) เพจรู้ทันกฎหมาย (๓๕,๘๕๒ followers) เป็นต้น

๔) งานด้านการให้บริการประชาชน Front service โดยการให้บริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชน ณ บริเวณเคาน์เตอร์ศูนย์บริการประชาชน เช่น ขอรับความรู้/คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับศาลปกครอง สอบถามข้อมูลทั่วไป/ติดต่อเจ้าหน้าที่ เป็นต้น รวมถึงการให้บริการคัดสำเนาคำสั่ง/คำพิพากษา ทั้งในกรณีที่ประชาชนติดต่อขอรับบริการ ณ บริเวณเคาน์เตอร์ศูนย์บริการประชาชน และผ่านแอปพลิเคชัน “ศาลปกครอง”

๓.๒ งานจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองและข้าราชการ

ฝ่ายศาลปกครอง

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการสรรหาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ โดยในส่วนของตุลาการศาลปกครอง ได้คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง สำหรับในส่วนของบุคลากรสำนักงานศาลปกครองซึ่งมีภารกิจสำคัญในการสนับสนุนการบริหารงานของศาลปกครอง ทั้งในด้านคดีปกครอง ด้านวิชาการ และด้านบริหารจัดการ ได้มีวิธีการสรรหาที่หลากหลาย ทั้งการสอบแข่งขัน การคัดเลือก และการรับโอน และโดยที่ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้น เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนและสังคม สำนักงานศาลปกครองได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ด้วยการเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบงานและระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงจัดให้มีการสัมมนาและบรรยายพิเศษทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากต่างประเทศเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ทั้งในด้านการบริหารงานศาล การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศแม่แบบของศาลปกครอง

ปัจจุบัน สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทุกระดับด้วยรูปแบบวิธีการที่หลากหลายเหมาะสมกับบุคลากรแต่ละกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการจัดฝึกอบรมทั้งในรูปแบบ on site และ online โดยนำระบบ e-learning มาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาความรู้ ซึ่งนอกจากการฝึกอบรมในห้องเรียนแล้ว บุคลากรของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองยังสามารถพัฒนาศักยภาพได้ด้วยตนเองทุกที่ ทุกเวลา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามความก้าวหน้าในสายอาชีพในขณะเดียวกันได้มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพในระหว่างการทำงานควบคู่กันไปด้วย ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้



๓.๒.๑ การพัฒนาตุลาการศาลปกครอง

(๑) การพัฒนาสมรรถนะของตุลาการศาลปกครองให้สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(๑.๑) เมื่อบุคลากรผ่านกระบวนการสรรหาเข้าเป็นตุลาการศาลปกครอง จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศป. โดยใช้ระยะเวลาฝึกอบรม ๑ ปี หรือ ๑,๒๓๙ ชั่วโมง ๓ ภาควิชา ได้แก่ ภาคปฐมนิเทศ ภาควิชาการ และภาคปฏิบัติ และภายหลังเสร็จสิ้นการฝึกอบรม ต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งคุณธรรม จริยธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ศป. กำหนด เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปบูรณาการสำหรับการปฏิบัติงานในฐานะตุลาการศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน และดำรงตนได้เหมาะสม

(๑.๒) การเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามระดับตำแหน่ง เมื่อตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นมีคุณสมบัติเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น รวมถึงตุลาการศาลปกครองสูงสุดผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศป. ก่อนเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

(๒) การเสริมสร้างศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคดีเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีและการบังคับคดีมีมาตรฐาน รวดเร็วยิ่งขึ้น

(๒.๑) ในระหว่างการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานศาลปกครองได้สร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามประเภทคดีให้กับตุลาการศาลปกครอง ทั้งรูปแบบการบรรยาย อภิปรายทางวิชาการ และเสวนาในหัวข้อหรือประเด็นที่น่าสนใจ เช่น การพัสดุและสัญญาทางปกครอง อนุญาตตุลาการ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ (การประกอบกิจการพลังงาน) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง กฎหมายใหม่ๆ แนวคำวินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การระบับข้อพิพาททางเลือก และสหวิทยาการอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

(๒.๒) เพื่อพัฒนาคุณภาพคำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครองให้มีมาตรฐานและบรรทัดฐานเดียวกัน สำนักงานศาลปกครองจึงจัดให้มีเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นประจำทุกปี

(๒.๓) เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานในทุกภาคส่วน ศาลปกครองจึงมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาให้เป็นศาลปกครองอิเล็กทรอนิกส์และศาลปกครองอัจฉริยะ จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้บุคลากรมีทักษะด้านดิจิทัลตามมาตรฐานที่กำหนด และสอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม ถูกต้องและปลอดภัย เช่น การใช้ระบบงานคดีปกครอง อิเล็กทรอนิกส์ (e-litigation) สำหรับองค์คณะนาร่องในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด การใช้งานอุปกรณ์ภายในห้องพิจารณาคดีอิเล็กทรอนิกส์ (e-Courtroom) และการใช้งานระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์บนอุปกรณ์เคลื่อนที่ (Mobile Application) เป็นต้น

(๒.๔) การเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองของต่างประเทศ โดยจัดให้มีการศึกษาดูงานด้านการศาล การฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายปกครองกับองค์กรและหน่วยงานการศึกษาที่สำคัญ และการบรรยายพิเศษทางวิชาการ ภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับองค์กร หน่วยงาน รวมทั้งสถาบันการศึกษาต่างประเทศ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์กับวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ตลอดจนนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล



โครงการฝึกอบรมตุลาการศาลปกครองชั้นต้น รุ่นที่ ๑๓



โครงการสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด
ผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ (ระบบเลื่อนไหล)

๓.๒.๒ การพัฒนาพนักงานคดีปกครอง

(๑) การเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครองตามความก้าวหน้าในสายอาชีพ

สำนักงานศาลปกครองได้เสริมสร้างศักยภาพให้กับพนักงานคดีปกครองในแต่ละระดับตำแหน่ง ในฐานะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครอง ด้วยการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่ ก.ศป. กำหนด ตั้งแต่หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง และหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง ซึ่งภายหลังเสร็จสิ้นการฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตร กำหนดให้ต้องมีการสัมมนาประมวลความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมและการฝึกปฏิบัติ รวมทั้งประเมินความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการฝึกอบรมด้วย

(๒) การพัฒนาพนักงานคดีปกครองให้มีสมรรถนะตามความต้องการและปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ

สำนักงานศาลปกครองได้จัดหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง และสามารถนำไปปรับใช้สนับสนุนตุลาการศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ หลักสูตรการร่างกฎหมาย สัญญา และการให้ความเห็นทางกฎหมาย ให้กับพนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ผู้ปฏิบัติงานในภารกิจด้านการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย หลักสูตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ให้กับพนักงานคดีปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานตุลาการศาลปกครองในส่วนกลางและในภูมิภาค การสัมมนาหลักสูตรเสริมสร้างทักษะพนักงานคดีปกครองในการวิเคราะห์และกำหนดประเด็น และการสัมมนาปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครองในส่วนกลางและในภูมิภาค



โครงการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครอง รุ่นที่ ๒๒๒



การสัมมนาแนวทางการบริหารจัดการคดีปกครองอย่างมีประสิทธิภาพในศาลปกครองให้แก่พนักงานคดีปกครอง

๓.๒.๓ การพัฒนาบุคลากรในสายงานสนับสนุน

(๑) การเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะในการปฏิบัติงานของบุคลากรตามความก้าวหน้าในสายอาชีพ

สำนักงานศาลปกครองได้จัดการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพตั้งแต่เริ่มเข้าปฏิบัติงาน ประกอบด้วย หลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการบรรจุใหม่ หลักสูตรก่อนเลื่อนระดับที่สูงขึ้น ทั้งหลักสูตรพัฒนาศักยภาพบุคลากรในสายงานสนับสนุนก่อนเลื่อนระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษ รวมทั้งได้มีการพัฒนาบุคลากรโดยจัดฝึกอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างทักษะด้านการบริหารสำหรับบุคลากรสำนักงานศาลปกครองระดับเชี่ยวชาญและระดับชำนาญการพิเศษ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓เป็นครั้งแรก เพื่อสร้างความพร้อมในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารของสำนักงานศาลปกครองให้เป็นผู้นำที่มีทักษะและทัศนคติที่ดี มีภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

(๒) การพัฒนาทักษะและสมรรถนะบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งเพิ่มศักยภาพของบุคลากรให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลง

สำนักงานศาลปกครองมุ่งหวังให้บุคลากรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และก้าวทันความเปลี่ยนแปลง จึงจัดการฝึกอบรมทักษะด้านดิจิทัลตามมาตรฐานที่กำหนดและสอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับ อีกทั้งเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร โดยการจัดบรรยายพิเศษเกี่ยวกับสหวิทยาการสมัยใหม่การจัดการองค์กรและการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานอย่างสมดุล การฝึกอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างทักษะการเป็นวิทยากรในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครอง การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองเพื่อสนับสนุนการพัฒนาศาลปกครองอัจฉริยะ (Smart Admincourt) โดยจัดการฝึกอบรมหลักสูตรเสริมสร้างทักษะการใช้ระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์

(๓) การจัดทำพื้นที่แห่งการเรียนรู้ออนไลน์ สำหรับบุคลากรศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

โดยที่บุคลากรจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่อง สำนักงานศาลปกครองจึงมุ่งเน้นให้บุคลากรต่อยอดพัฒนาตนเอง ด้วยการพัฒนาการเรียนรู้ในรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากการฝึกอบรมในชั้นเรียนและการฝึกอบรมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดทำพื้นที่แห่งการเรียนรู้ออนไลน์สำหรับบุคลากรศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง “OAC Academy” ให้บุคลากรสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง (Self - Directed learning) ทุกที่ ทุกเวลา ตามแนวคิด Lifelong Learning ซึ่งในระยะต่อไป จะเป็นการจัดทำบทเรียน และเนื้อหาในหัวข้อวิชาต่าง ๆ ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้บุคลากรเข้ามาเติมเต็มองค์ความรู้ได้ตามความสนใจ

ในภาพรวมการพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง ตลอดจนการจัดการความรู้ที่หลากหลายรูปแบบ จะรองรับการดำเนินงานของศาลปกครองในอนาคตให้ก้าวสู่การเป็นศาลปกครองที่ได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วนในสังคมต่อไป



การสัมมนา ผู้อำนวยการสำนักงานศาล สำนัก
วิทยาลัย และผู้อำนวยการกลุ่ม

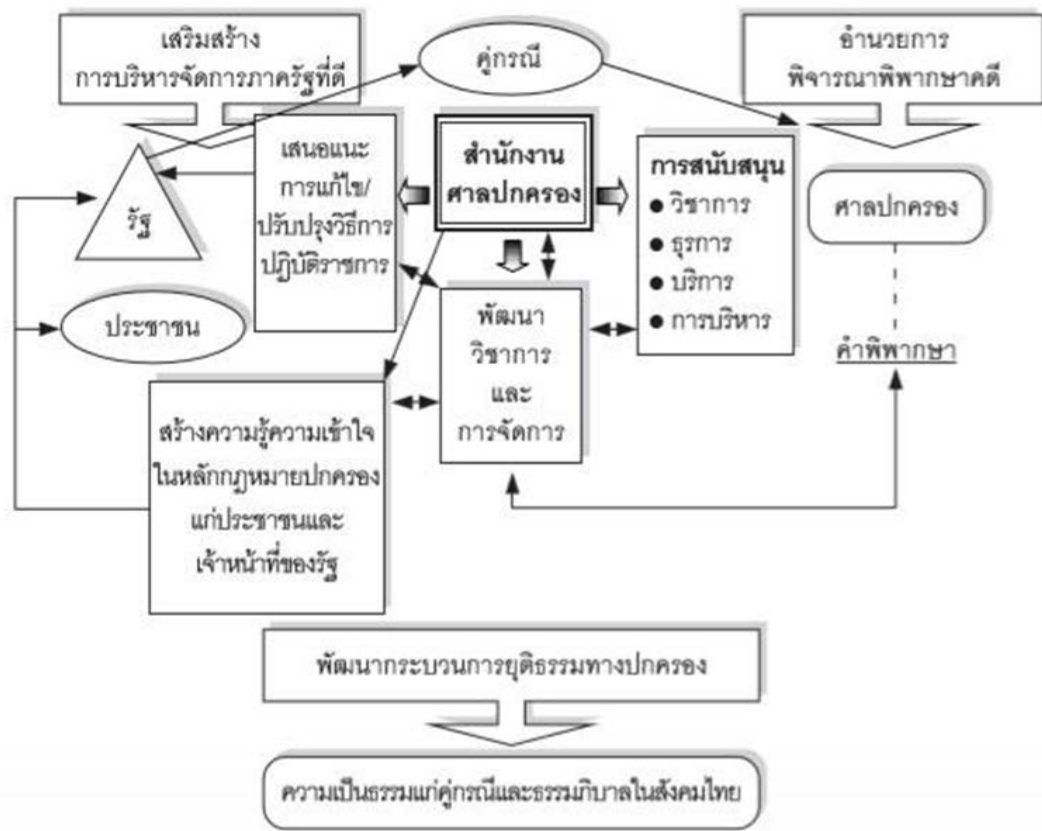


การฝึกอบรมหลักสูตรเสริมสร้างความเชี่ยวชาญ
ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ

๓.๓ งานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๑ ความเป็นมาของการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง

งานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของสำนักงานศาลปกครองนั้น มีที่มาจากงานวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์อันได้มาจากแนวคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ประการหนึ่งเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการอันได้ปรากฏขึ้นจากการร้องทุกข์ เจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันอีกครั้งหนึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) ทั้งนี้ โดยมีมุ่งหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและเพื่อช่วยลดหรือป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันขึ้นอีก การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นการศึกษาถึงสาเหตุอันเป็นต้นตอของการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารราชการแผ่นดินในที่สุด ทั้งนี้ จากผลของศึกษาการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองนี้จะทำให้เห็นประเด็นปัญหาที่นำมาสู่ข้อพิพาททางปกครองซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือบางครั้งเหตุมาจากความบกพร่องของตัวบทกฎหมายที่ทำให้มีข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครอง ภารกิจของการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นไปเพื่อศึกษาถึงเหตุข้อพิพาททางคดีปกครองต่าง ๆ กับแนวปฏิบัติราชการทางปกครองที่ศาลปกครองได้วางมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ทั้งเป็นการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการในภาพรวม ในการดำเนินการของสำนักงานศาลปกครองในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการที่ดี สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



๓.๓.๒ ตัวอย่างการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐ

จากการดำเนินการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองนี้สรุปโดยจำแนกตามเรื่องได้ ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีนี้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยอ้างข้อกฎหมายคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการจากกรณีนี้สมควรที่กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานผู้กำกับดูแล จะให้มีการแจ้งเวียนแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยนี้ เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและลดกรณีพิพาทที่จะเข้าสู่ศาลปกครองในกรณีเดียวกันนี้อีก คือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่ดัดแปลงแก้ไข อาคาร โดยเป็นไปตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๓ ตามแนวทางของคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาที่ อ. ๑๑๕๑/๒๕๖๑ และควรให้มีการอบรม สัมมนา เจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อศึกษาและทบทวนข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งหรือดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารทุกฉบับ โดยเฉพาะกฎหรือประกาศ ใช้บังคับภายในท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป เพื่อลดปัญหาการอ้างหรือใช้กฎหมายคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง

(๒) กรณีคำสั่งให้ออกราชการของผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการตำแหน่ง **ครูผู้ช่วย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา** กรณีนี้มีเหตุแห่งการฟ้องคดีคือการที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการเพราะเหตุทุจริตการสอบ แต่ข้าราชการครูเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อตนเองเนื่องจากมิได้มีการสอบสวนข้าราชการครูแต่ละรายให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่อาจทราบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาและไม่มีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวมิได้จัดให้มีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงออกคำสั่งโดยมิได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือปรากฏพยานหลักฐานอันใดที่เป็นที่ยุติว่าข้าราชการครูผู้นั้นทุจริตการสอบครั้งนี้จริงหรือไม่จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น จึงเป็นเรื่อง “การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าว ศาลปกครองจะใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยการออกคำสั่งดังเช่นกรณีพิพาทนี้ควรมีการรับฟังรายงานและผลการสอบสวนอย่างเพียงพอจนสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ประกอบกับพิจารณากฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติว่า ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหากภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่ง หรือขาดคุณสมบัติพิเศษ อยู่ก่อนก็ดี หรือมีกรณีต้องหาอยู่ก่อนและภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีต่อนั้นก็ดี ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน ประกอบมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ... (๑๓) ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีประกอบบทกฎหมายดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้ข้าราชการออกได้โดยพลัน ทำเป็นการด่วน เป็นเหตุทำให้ไม่มีกระบวนการสอบสวนเพื่อให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าข้าราชการผู้นั้นทุจริตจริงหรือไม่ ทำให้ปราศจากกระบวนการพิสูจน์สิทธิ รวมทั้งสิทธิการได้รับทราบข้อกล่าวหา หาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงโต้แย้งและการรับฟังพยานหลักฐานพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ผู้นั้นไม่เป็นไปตามสิทธิอันพึงมีตามรัฐธรรมนูญ จนหลายครั้งเป็นเหตุให้คำสั่งให้ออกราชการกลายเป็นกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้มีอำนาจออกคำสั่งอันเป็นที่มาของเหตุแห่งการฟ้องคดี

ในการนี้ มีข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติราชการโดยเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการแจ้งเวียนแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยนี้ว่า การที่จะวินิจฉัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใดเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ (๗) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อันจะมีผลทำให้ไม่อาจสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนอย่างยิ่ง จะวินิจฉัยโดยนำเอาผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและการคาดคะเนโดยมิได้ค้นหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์และหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาหาได้ไม่ เพราะจะเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแปรญัตติลดหรือยกเลิกรายจ่ายของร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น

กรณีนี้มีเหตุมาจากการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแปรญัตติลดหรือยกเลิกรายจ่ายร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น ในประการที่สำคัญ คือ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของผู้บริหารท้องถิ่นให้รอบคอบรัดกุม และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยในการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เป็นการเสนอ คำแปรญัตติเพื่อเพิ่มรายจ่าย รวมทั้งการเสนอโครงการใหม่อันเป็นการเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงิน ที่ขออนุมัติจ่าย จะสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้นผู้บริหาร ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอเอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าว โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ ในการพิจารณาและมีมติเห็นชอบให้แปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เป็นการตัดลดงบประมาณรายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่ายได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๙ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรณีที่สมาชิก สภาท้องถิ่นเสนอขอแปรญัตติเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย และตัดลดงบประมาณรายจ่ายทั้งโครงการ ซึ่งมีใช้ การแปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย จึงไม่เข้าข้อกฎหมายที่เรียกร้องคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ขอแปรญัตติ โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ที่ว่าในการใช้กฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องตีความ กฎหมายตามถ้อยคำในบทบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างในกรณีนี้เป็นเรื่องการตีความว่า การแปรญัตติลดรายจ่าย ไม่ว่าจะเป็นการลดงบประมาณในแต่ละโครงการรวมถึงการตัดลดรายจ่ายทั้งโครงการ นั้น มิใช่การแปรญัตติที่เปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติ แต่เป็นการตัดลดงบประมาณรายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย นอกจากนี้เรื่องดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า คือ ในการบริหาร จัดการงบประมาณนั้นฝ่ายปกครองจะต้องใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า และการพิจารณาใช้งบประมาณจะต้องพิจารณา โดยผู้ที่มีอำนาจตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ในการนี้จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติราชการ โดยเห็นสมควรให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งเวียนแนวปฏิบัติ ราชการจากคำวินิจฉัยนี้ว่า การที่คณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อลดงบประมาณรายจ่าย และตัดลดงบประมาณรายจ่ายทั้งโครงการนั้น มิใช่การแปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายอันจะต้องได้รับคำรับรอง จากผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ขอแปรญัตติ แต่เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติฯ ที่เป็นการขอลด รายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติและเป็นผู้รับรอง คำขอแปรญัตติครบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม สภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

(๔) กรณีแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ กรณีนี้เป็นการพิจารณากฎหมายเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประการที่สำคัญ คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับคนไทย มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็เปิดโอกาสให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว เว้นแต่ในส่วนของคุณข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล นั้น มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเช่นเดียวกับคนไทยด้วย โดยคดีนี้เป็นการที่คนต่างด้าวขอข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอาง ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานจะต้องจัดทำให้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น (๑) คนต่างด้าวไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ว่าจะเป็นตามมาตรา ๑๑ หรือข้อมูลข่าวสารประเภทใดก็ตาม จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสาร (๒) คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอันเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะกระทบถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลเช่นเดียวกับคนไทย เพราะตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ขยายความคุ้มครองในหมวดข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้รวมถึงคนต่างด้าวดังกล่าวด้วย ดังนั้น การจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวได้นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อน โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งนี้ หากกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกกฎในการให้สิทธิบางประการแก่คนต่างด้าวได้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะไม่ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวให้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติราชการดังนี้ คือจากปัญหากรณีนี้จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เปิดโอกาสให้กระทำโดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว คนต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้โดยนัยนี้เพื่อแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและแก้ไขปัญหาลong ของกฎหมายในปัจจุบัน จึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตามมาตรา ๗(๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พิจารณาจัดทำกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๕) **กรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในกรณีเอกชนอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ยึดถือโดยประชาชน** สมควรที่จะจัดให้มีการซักซ้อมความเข้าใจในเรื่องแนวทางปฏิบัติในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยกำชับให้มีความระมัดระวังในการปฏิบัติงานดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และการที่เอกชนอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ยึดถือโดยประชาชนนั้น เมื่อรัฐเลิกใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทธรณ์ให้ หรือไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการใดอีก ควรมีขั้นตอนการพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะคืนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ให้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองพิจารณาตามความเหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ให้ หรือทายาทของผู้อุทธรณ์ให้ ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากสามารถพิจารณาบนบรรทัดฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ชัดเจนในการถอนสภาพที่ยึดถือโดยประชาชนที่เลิกใช้แล้วคืนแก่ผู้อุทธรณ์ให้หรือทายาท ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่ยืดหยุ่นตามข้อเท็จจริงและบริบทของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังช่วยลดภาระการดูแลรักษาที่ยึดถือโดยประชาชนที่เลิกใช้แล้ว

อย่างไรก็ตาม ควรปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีบทบัญญัติกำหนดรูปแบบการอุทธรณ์ที่ดินให้ชัดเจน เช่น เมื่อมีการอุทธรณ์โดยชัดแจ้ง ก็ควรกำหนดให้จำเป็นต้องมีการรังวัดและจดทะเบียนแบ่งพื้นที่ดินให้เป็นที่ยึดถือโดยประชาชนในทุกกรณี เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ดินที่มีการอุทธรณ์ให้ตามมาในภายหลัง

(๖) **กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปัญหาการตีความการเป็น “เจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดหน่วยงานของรัฐ”** ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เพื่อให้ปัญหาการตีความการเป็น “เจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดหน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บรรเทาเบาบางลง เห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดหน่วยงานของรัฐ” เพื่อให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๗) **กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปัญหากระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด** นั้น เห็นควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๕ โดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการของกระบวนการสอบสวนทางวินัยมาปรับใช้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน รวมทั้งการให้โอกาสชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งนี้ ในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หากจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนวินัย หรือหากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ก็สามารถทำได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

(๘) กรณีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการกับผู้ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อระงับการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่การปฏิบัติดังกล่าวจะต้องดำเนินการจนกว่าการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายและความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวจะระงับสิ้นจึงจะถือว่าบรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น แม้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่หากการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายยังคงมีอยู่และเหตุเดือดร้อนเสียหายยังมิได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้นหมดไป การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จากข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติราชการโดยเห็นสมควรให้กระทรวงมหาดไทย เผยแพร่แนวปฏิบัติราชการในคดีนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “กรณีมีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่การปฏิบัติดังกล่าวจะต้องดำเนินการจนกว่าการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายและความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวจะระงับสิ้นจึงจะถือว่าบรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่หากการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายยังคงมีอยู่และเหตุเดือดร้อนเสียหายยังมิได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” และสมควรให้มีการอบรม สัมมนา เจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อศึกษา ทบทวนข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งหรือดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารทุกฉบับ โดยเฉพาะการดำเนินการและระยะเวลาที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน และแนวทางที่จะต้องมีการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปอย่างไร รวมถึงข้อขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีการสื่อสารกับประชาชนเพื่อให้เข้าใจกระบวนการการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน และทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ละเลยที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาการนำคดีมาฟ้องต่อศาลในระหว่างรอการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้



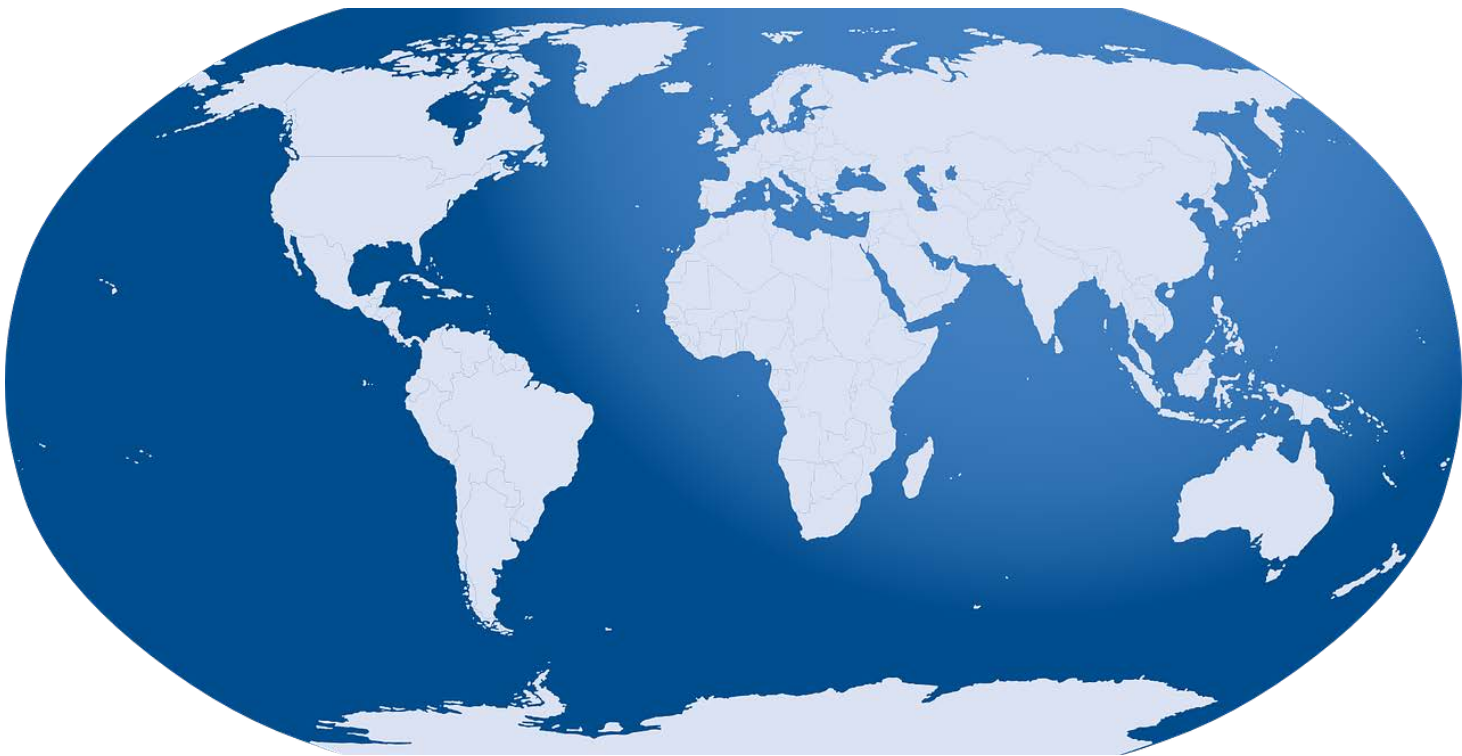
๓.๔ ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการอย่างเป็นทางการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ สำนักงานศาลปกครอง ได้ริเริ่มสถาปนาความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงาน/องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ โดยแบ่งหน่วยงานต่างประเทศที่เป็นหน่วยงานคู่ความร่วมมือทางวิชาการของสำนักงานศาลปกครอง ออกเป็น ๓ ประเภทหลัก ได้แก่

(๑) หน่วยงานคู่ความร่วมมือทางวิชาการในอดีต ซึ่งเป็นหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ที่เคยให้การสนับสนุนงบประมาณ/ความร่วมมือทางวิชาการในอดีต เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ประเภทดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ นโยบาย/ผู้บริหารของหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ที่มีการเปลี่ยนแปลง สถานะเศรษฐกิจหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณ ตัวอย่างของหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ดังกล่าว อาทิ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา (CIDA) และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ทั้งนี้ จากการสืบค้นข้อมูลในปัจจุบัน พบว่าไม่สามารถฟื้นฟูกิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการได้ เนื่องจากหน่วยงานข้างต้นได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการดำเนินงานความร่วมมือฯ

(๒) หน่วยงานคู่ความร่วมมือทางวิชาการในปัจจุบัน ซึ่งเป็นหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ที่มีความร่วมมือทางวิชาการอย่างต่อเนื่องมาตลอด อาทิ มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย รัฐบาลฝรั่งเศสผ่านสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย สมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ State Courts ของสิงคโปร์ ทั้งนี้ สำหรับการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ในปัจจุบัน พบว่า สามารถที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไปเพื่อรักษา/กระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้น ขณะเดียวกันก็สามารถขยาย/ต่อยอด เพื่อให้รูปแบบความร่วมมือมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อาทิ ความร่วมมือทางวิชาการกับ State Courts ของสิงคโปร์ ซึ่งอาจต่อยอดเป็นความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของสิงคโปร์อื่น ๆ เช่น ศาลฎีกาและวิทยาลัยตุลาการแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น

(๓) หน่วยงานคู่ความร่วมมือทางวิชาการที่จะแสวงหารายใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ที่แสวงหาจากการประสานงาน การเจรจาและการดำเนินงานกิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ และการศึกษาดูงาน ทั้งนี้ สำหรับการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงานคู่ความร่วมมือทางวิชาการที่จะแสวงหารายใหม่ ในเบื้องต้นได้กำหนดทิศทางการแสวงหาหน่วยงานคู่ความร่วมมือฯ ในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ภูมิภาคยุโรป ภูมิภาคเอเชีย และภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย โอเชียเนีย เป็นต้น



ข้อมูลความร่วมมือทางวิชาการกับหน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ

๑) ความร่วมมือทางวิชาการกับมูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย

มูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทยเป็นองค์กรทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เป็นองค์กรอิสระทำงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนโดยไม่แสวงหาผลกำไร และเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนการปฏิรูปที่นำไปสู่หลักนิติรัฐและควมมีเสถียรภาพแห่งรัฐ ควมมีประสิทธิภาพของระบบรัฐสภา เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิพลเมืองแก่ประชาชน

สำนักงานศาลปกครองได้มีความร่วมมือทางวิชาการกับมูลนิธิคอนราตฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน โดยมูลนิธิคอนราตฯ ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานศาลปกครอง ในวงเงินเฉลี่ยปีละประมาณ ๕๐,๐๐๐ ยูโร ซึ่งจะมีการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ (Agreement) เป็นประจำทุกปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งตามหลักการและกระบวนการทางกฎหมายที่ทันสมัย ซึ่งรูปแบบกิจกรรม ประกอบด้วย ๑) การอบรมสัมมนาให้กับตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ๒) การจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์/คู่มือประกอบการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และ ๓) การให้ทุนฝึกอบรมภาษาเยอรมัน ณ สถาบันเกอเธ่ ให้กับข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นสำคัญ

การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ โดยมูลนิธิคอนราตฯ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการเปิดโอกาสให้ทั้งตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองได้เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นในด้านคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษ การดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง รวมถึงความรู้อื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการช่วยให้องค์กรปรับตัวเข้ากับยุคสมัย ดังนั้น ความรู้และความเข้าใจดังกล่าวย่อมช่วยให้ตุลาการศาลปกครองและบุคลากรสำนักงานศาลปกครองมีแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน และสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามหลักการที่เกี่ยวข้อง ตามบริบทของสถานการณ์ปัจจุบัน และตามมาตรฐานสากล

ภาพความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดียิ่งระหว่างศาลปกครองและมูลนิธิคอนราตฯ สืบต่อมานับตั้งแต่ประธานศาลปกครองสูงสุดคนแรกมาจนถึงประธานศาลปกครองสูงสุดคนปัจจุบัน ยาวนานมาจวบจนวันนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่มูลนิธิคอนราตฯ มีต่อศาลปกครอง เชื่อมั่นในหลักนิติรัฐอันเป็นเป้าหมายหลักร่วมกันมาโดยตลอด โดยล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ดร. เซลิน อแก็ธ คาโร ผู้แทนมูลนิธิคอนราตฯ ประจำประเทศไทย และคณะ เข้าเยี่ยมคารวะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด เนื่องในโอกาสที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด

ภาพความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดียิ่งระหว่างศาลปกครองและมูลนิธิคอนราดฯ สืบต่อมานับตั้งแต่ประธานศาลปกครองสูงสุดคนแรกมาจนถึงประธานศาลปกครองสูงสุดคนปัจจุบัน ยาวนานมาจวบจนวันนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่มูลนิธิคอนราดฯ มีต่อศาลปกครอง เชื่อมั่นในหลักนิติรัฐอันเป็นเป้าหมายหลัก ร่วมกันมาโดยตลอด โดยล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ดร. เซลิน อแก็ธ คาโร ผู้แทนมูลนิธิคอนราดฯ ประจำประเทศไทย และคณะ เข้าเยี่ยมคารวะ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด เนื่องในโอกาสที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด



๒) ความร่วมมือทางวิชาการกับรัฐบาลฝรั่งเศส

ศาลปกครองได้มีความร่วมมือทางวิชาการกับรัฐบาลฝรั่งเศส ผ่านสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ประจำประเทศไทย (สอท. ฝรั่งเศส) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดย สอท. ฝรั่งเศสได้ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สำนักงานศาลปกครอง เพื่อดำเนินงานกิจกรรมภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการฯ เป็นประจำต่อเนื่องทุกปี โดยในแต่ละปี สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำข้อเสนอโครงการความร่วมมือทางวิชาการฯ (Proposal for Cooperation) เพื่อขอรับการสนับสนุนจาก สอท. ฝรั่งเศส และ สอท. ฝรั่งเศสได้ให้การสนับสนุนสำนักงานศาลปกครอง ใน ๓ ด้านหลัก ๆ ดังนี้

๑. การส่งวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส มาบรรยายพิเศษทางวิชาการ โดย สอท. ฝรั่งเศสรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาบรรยาย ณ ศาลปกครองไทย ของวิทยากร จำนวน ๖ คน/ปี และสำนักงานศาลปกครองรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าที่พักตามความจำเป็น ในห้วงเวลาที่ปฏิบัติภารกิจที่สำนักงานศาลปกครอง

๒. ทุนการศึกษา

๒.๑ ทุนระดับปริญญาโท-เอก (เว้นปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เนื่องจากฝรั่งเศสประสบปัญหาเศรษฐกิจ) โดยสำนักงานศาลปกครองขอรับการสนับสนุนงบประมาณเต็มจำนวน

๒.๒ ทุนฝึกอบรมระยะสั้นที่ ENA

๒.๓ ทุนอบรมในสาขาที่เกี่ยวกับกฎหมาย/ทุนเพื่อการศึกษาดูงาน

๓. การช่วยประสานงานในด้านต่าง ๆ เช่น การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะผู้บริหารศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเดินทางไปศึกษาดูงาน (๒๕๔๔ - ๒๕๕๔) นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงานศาลปกครองได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมในเรื่องของทุนการอบรมภาษาฝรั่งเศส ณ สมาคมฝรั่งเศสกรุงเทพ โดย สอท. ฝรั่งเศสสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการอบรมกึ่งหนึ่งให้แก่บุคลากรของสำนักงานศาลปกครองปีละ ๑-๒ คน สำหรับการขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมในเรื่องของทุนการศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่างสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสและศาลปกครองไทย และทุน “การอบรมภาษาฝรั่งเศสในฐานะภาษาต่างประเทศ” ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ยังไม่ได้รับการสนับสนุน โดยจะต้องมีการหารือร่วมกันในรายละเอียดต่อไป

๓) ความร่วมมือทางวิชาการกับสมาคมศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions : IASAJ)

ศาลปกครองไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกศาลปกครองสูงสุดระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นปี ที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเป็น ๑ ใน ๓ ประเทศในภูมิภาคเอเชียที่เป็นสมาชิกของสมาคมฯ นอกจากนี้ ยังมีอีก ๑๐ ประเทศในภูมิภาคเอเชียที่เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ ซึ่งรวมถึง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย โดยนับตั้งแต่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมฯ นั้น ศาลปกครองไทยได้มีพันธกิจในกิจกรรมและบทบาทสำคัญในสมาคมฯ มาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่

๑. ประธานสมาคมฯ ศ. ดร. อัคราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๐ ในการประชุมใหญ่ทางวิชาการฯ ครั้งที่ ๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗

๒. ประธานคณะกรรมการดำเนินงานของสมาคมฯ (Management Committee) ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕ ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกวาระหนึ่ง

๓. เจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่ทางวิชาการ (Congress) ครั้งที่ ๙ ของสมาคมฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลปกครองไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่ทางวิชาการฯ ในหัวข้อ “สถานะของตุลาการศาลปกครอง” และในโอกาสเดียวกันเป็นเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ กรุงเทพมหานคร ต่อมาภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ประธานศาลปกครองสูงสุดดำรงตำแหน่งรองประธานสมาคมฯ ต่ออีก ๖ ปี



๔. คณะทำงานพัฒนากิจการความร่วมมือทางวิชาการของสมาคมฯ เพื่อปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการทำงานของคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการจัดทำร่างข้อบังคับของสมาคมฯ โดยคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนองค์กรศาลจาก ๖ ภูมิภาค ซึ่งศาลปกครองไทยได้รับเกียรติเป็นตัวแทนของภูมิภาคเอเชีย-โอเชียเนีย โดยมอบหมายให้นายชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด (ตำแหน่งขณะนั้น) เป็นผู้แทน เข้าร่วมเป็นคณะทำงานฯ ดังกล่าวและได้ร่วมจัดทำร่างข้อบังคับของสมาคมฯ ที่นำมาใช้จนถึงปัจจุบัน



๕. คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ (Board Meeting) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา และภายหลังการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ณ สาธารณรัฐเม็กซิโก ศาลปกครองไทยในฐานะตัวแทนจากภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ โดยมีวาระ ๖ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๘)

นอกจากนี้ ศาลปกครองไทยได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาคมฯ อย่างต่อเนื่องด้วยดีตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการเป็นเจ้าภาพรับรองตุลาการแลกเปลี่ยนและการสมัครเป็นตุลาการแลกเปลี่ยน ณ ศาลต่างประเทศ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติทางการศาลระหว่างประเทศสมาชิกของสมาคมฯ ซึ่งศาลปกครองไทยได้สมัครเป็นเจ้าภาพรับรองตุลาการแลกเปลี่ยน โดยมีตุลาการแลกเปลี่ยนจากต่างประเทศเข้าร่วมกิจกรรม ณ ศาลปกครองไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒ จำนวนรวม ๕ คน จากสภาแห่งรัฐแห่งสาธารณรัฐไนเจอร์ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ศาลสูงสุดโกตดิวัวร์ สภาแห่งรัฐแห่งสาธารณรัฐเฮลเลนิก และสภาแห่งรัฐแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนแอลจีเรีย สำหรับในส่วนของกิจกรรมการสมัคร เป็นตุลาการแลกเปลี่ยน ณ ศาลต่างประเทศ มีตุลาการศาลปกครองสูงสุดไทยเดินทางเข้าร่วมกิจกรรม ณ ศาลต่างประเทศ ณ ศาลปกครองสูงสุด สาธารณรัฐฟินแลนด์ สาธารณรัฐโปแลนด์ และสาธารณรัฐโปรตุเกส จำนวนรวม ๓ คน

สรุปได้ว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมฯ นั้น ทำให้ศาลปกครองไทยได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์และข้อคิดเห็นด้านกฎหมายปกครองระหว่างศาลปกครองหรือองค์กรวินิจัยคดีปกครองจากประเทศต่าง ๆ อีกทั้ง ยังมีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายปกครองร่วมกันระหว่างตุลาการและบุคลากรศาลปกครองเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองจากประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี โปรตุเกส สเปน ที่ได้พัฒนากฎหมายปกครองมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายปกครองในประเทศไทยในอนาคต

๔) ความร่วมมือทางวิชาการกับศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว)

นับตั้งแต่สำนักงานศาลปกครองและศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) ได้สถาปนาความร่วมมือทางวิชาการอย่างเป็นทางการระหว่างกันด้วยการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางกฎหมาย การศาล และการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองระหว่างสำนักงานศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยและศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ นครหลวงเวียงจันทน์ โดยมีนายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุด และท่านคำพันธ์ สิดทิดำพา ประธานศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว เป็นประธานร่วมในพิธีลงนาม ต่อมานายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับและดำเนินงานภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” โดยมีนายไพบูลย์ เสียงก้อง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานคณะกรรมการฯ เพื่อกำกับดูแลและขับเคลื่อนภารกิจภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว จำนวน ๒ แผนงาน ได้แก่ ๑) แผนงานด้านการพัฒนาบุคลากร โดยนายสุชาติ มงคลเลิศพล ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และนายอนุชา ฮุนสวัสดิ์กุล ตุลาการศาลปกครองกลางช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และ ๒) แผนงานด้านการสนับสนุนให้มีกฎหมายจัดตั้งคณะศาลปกครองและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (นายสมชาย เอ็มโอช ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และนายประเวศ รัชขพล ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก) ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ คณะกรรมการฯ ได้มีการจัดกิจกรรมการอบรมหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว จำนวน ๒ รุ่น การเข้าร่วมประชุมสัมมนาบทเรียนเกี่ยวกับศาลปกครอง ณ แขวงหลวงพระบาง และการเดินทางไปให้คำปรึกษาด้านความรู้ทางกฎหมายแก่ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว โดยในระยะแรกใช้งบประมาณของสำนักงานศาลปกครองสนับสนุนการดำเนินงานตามแผน



ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ขอให้สำนักงานศาลปกครองพิจารณาเป็นหน่วยงานปฏิบัติโครงการเตรียมการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุด แห่ง สปป. ลาว อันเป็นโครงการที่มีนัยสำคัญทางนโยบายของไทยในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ใน สปป. ลาว โดยได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมภายใต้ “โครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง ตลอดจนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว สามารถจัดตั้งคณะศาลปกครองได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีนายพนดล เสงเจริญ รองประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานคณะกรรมการฯ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒ และในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ คณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารศาลปกครองดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและศาลประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมี นายสุชาติ มงคลเลิศพล รองประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานอนุกรรมการฯ โดยได้ดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการดังกล่าว จำนวน ๓ แผนงาน ดังนี้

๑. แผนงานที่ ๑ การสนับสนุนให้มีกฎหมายจัดตั้งคณะศาลปกครองและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมี นายสมชาย เอ็มโอช ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด และนายประเวศ รักษาพล รองอธิบดีศาลปกครองกลางช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช เป็นผู้ดูแลแผนงาน ซึ่งภายหลังจากการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานข้างต้นแล้ว ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว ได้จัดทำร่างมติของคณะประจําสภาแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งคณะศาลปกครอง และร่างมติของคณะประจําสภาแห่งชาติว่าด้วยการดำเนินคดีปกครอง เสนอรายงานต่อคณะประจําสภาแห่งชาติ โดยมีมติของคณะประจําสภาแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว ดังกล่าว ได้ผ่านการพิจารณาจากสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลให้ สปป. ลาว สามารถจัดตั้งคณะศาลปกครองขึ้นได้ในศาลประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนภาคกลาง และศาลประชาชนนครหลวงเวียงจันทน์ ต่อจากนั้น ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว แจ้งว่า ร่างมติของคณะประจําสภาแห่งชาติว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองได้ยกระดับเป็นร่างรัฐบัญญัติของประธานประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ นายบุญยัง วอลละจิต ประธานประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ลงนามในรัฐบัญญัติของประธานประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองแล้ว มีผลให้ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว สามารถจัดตั้งคณะศาลปกครองได้สำเร็จและมีกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองเรียบร้อยแล้ว

๒. แผนงานที่ ๒ การพัฒนาบุคลากร โดยมีนายสุชาติ มงคลเลิศพล รองประธานศาลปกครองสูงสุด และนายอนุชา อุณสวัสดิกุล รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นผู้ดูแลแผนงาน ในการจัดการอบรมหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองสำหรับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ณ ศาลปกครอง กรุงเทพฯ และจัดอบรมหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองระดับสูงสำหรับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลประชาชนสูงสุดแห่งสปป. ลาว รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ณ สปป. ลาว และได้รับเกียรติจากนายชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด และนายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ รองประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นวิทยากรหลักในหลักสูตรดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครองอีกเป็นจำนวนมากที่ได้ให้เกียรติเป็นวิทยากรในแผนงานนี้ โดยวัตถุประสงค์ของแผนงานมุ่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับพื้นฐาน และในระดับสูงเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรกลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในหลักการกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อสนับสนุนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการรองรับการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว

๓. แผนงานที่ ๓ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนเตรียมการเปิดทำการคณะศาลปกครอง โดยมีนายสมชัย วัฒนการุณ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และนายคม บุณวรรศิลป์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองขอนแก่น เป็นผู้ดูแลแผนงาน ซึ่งเป็นแผนงานที่จะร่วมกันดำเนินการในระยะต่อไป เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้กับทุกภาคส่วนเกี่ยวกับการเปิดทำการคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว และประชาสัมพันธ์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งคณะศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ และบทบาทของคณะศาลปกครอง รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้แก่ผู้พิพากษาและผู้ช่วยผู้พิพากษา และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะศาลปกครอง ให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงสิทธิและสามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ โดยมีการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว ระหว่างสำนักงานศาลปกครองกับศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาวจนนำไปสู่ความสำเร็จในการจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่งสปป. ลาว อย่างเป็นทางการในวันนี้นับเป็นความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมระหว่างไทยและ สปป.ลาวที่สำคัญยิ่ง อีกทั้ง ยังเป็นการยกระดับบทบาทของศาลปกครองไทยให้เป็นศูนย์กลางความร่วมมือทางศาลและวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในภูมิภาคอาเซียน และให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติประเทศอีกด้วยแม้การจัดตั้งคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป.ลาว สำเร็จอย่างเป็นทางการแล้วก็ตามแต่การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันจะยังคงอยู่ต่อไปภายใต้บันทึกความเข้าใจ ฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๔ ศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป. ลาว ได้จัดงานแถลงข่าวเปิดรับพิจารณาดีปกครองของคณะศาลปกครองในศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป.ลาว อย่างเป็นทางการ และในโอกาสนี้ นายชาญชัย แสวงศักดิ์ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับการยกระดับบทบาทของศาลปกครองไทยให้เป็นศูนย์กลางความร่วมมือทางศาลและวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในภูมิภาคอาเซียนและระหว่างประเทศด้วย

๕) ความร่วมมือทางวิชาการกับ State Courts ของสิงคโปร์

State Courts ของสิงคโปร์ เป็นหน่วยงานคู่ความร่วมมือภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างหน่วยราชการไทย-สิงคโปร์ (Civil Service Exchange Programme-CSEP) มาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ สำนักงานศาลปกครองและ State Courts ของสิงคโปร์ได้จัดกิจกรรมการบรรยายทางวิชาการร่วมกันปีละ ๑ ครั้ง ในหัวข้อต่าง ๆ ที่มีความสนใจร่วมกัน ได้แก่ (๑) กรอบสากลเพื่อความเป็นเลิศของศาล (IFCE) (๒) การใช้เทคโนโลยีในศาล : การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับ State Courts ของสิงคโปร์ (๓) การระงับข้อพิพาททางเลือก และ (๔) การเพิ่มขีดความสามารถของศาลเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ในอนาคต : การดำเนินโครงการกรอบสากลเพื่อความเป็นเลิศของศาล (IFCE) ระยะที่ ๓ ของสิงคโปร์ ซึ่งกิจกรรมตามข้อ (๑) จัดขึ้น ณ อาคารศาลปกครอง และกิจกรรมตามข้อ (๒)-(๔) ดำเนินการผ่านระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ





๒๑ ปี ศาลปกครอง



สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

สายด่วน 1355