

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองกับบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเทศไทยมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยระบบศาลคู่ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แยกออกจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดีต่าง ๆ ของศาลยุติธรรมที่มีมาแต่เดิม โดยได้นำของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่มีตุลาการผู้แถลงคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้เป็นต้นแบบในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย โดยตุลาการผู้แถลงคดี คือ ตุลาการนอกองค์คณะซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในการรับฟังข้อเท็จจริงในสำนวนแล้วทำคำแถลงการณ์ เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาว่า หากตนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นจะวินิจฉัยว่าอย่างไร ด้วยเหตุผลที่สำคัญทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร โดยรูปแบบที่มีตุลาการผู้แถลงคดี ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ว่าเป็นระบบที่สามารถอำนวยความสะดวกทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีการนำไป

ใช้แพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรป สำหรับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย กำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีไว้ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดี เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดีซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมด้วยในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดี

แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยนั้น ส่วนการแต่งตั้งให้ตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีเป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี โดยตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นประกาศกำหนดเป็นระยะเวลาอันแน่นอน สำหรับการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะประกาศแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตำแหน่งใดก็ได้ ส่วนการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบัน ประธานศาลปกครองสูงสุดจะประกาศแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว ซึ่งผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดี คือ ผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหาเข้าเป็นตุลาการศาลปกครองต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี สำหรับศาลปกครองชั้นต้น และไม่ต่ำกว่า 45 ปี สำหรับศาลปกครองสูงสุด และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดินและคุณสมบัติอื่นอีกตามที่ ก.ศป. กำหนด การเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิหลายสาขาสามารถเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองได้นั้นเป็นเพราะคดีปกครองเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ด้านต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส เพราะการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งจากตุลาการชั้นสองหรือชั้นหนึ่งซึ่งต้องสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยปกครองแห่งชาติ หรือผู้ที่จบปริญญาตรีทางกฎหมาย ส่วนการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในสภาแห่งรัฐต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐในระดับเจ้าหน้าที่

ผู้ทำรายงานและเสนอความเห็น (Maîtres des Requêtes) ซึ่งล้วนต้องสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ เช่นเดียวกัน โดยการแต่งตั้งจะกระทำโดยกฎฎีกาของนายกรัฐมนตรีที่เสนอ โดยรัฐมนตรียุติธรรม

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยกับระบบใช้พิจารณาคดีปกครองประเทศฝรั่งเศสพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่มีผลต่อบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีแต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ ตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรและการสร้างหลักกฎหมายปกครองคือรูปแบบของคำพิพากษาและคำแถลงการณ์ เพราะคำพิพากษามีลักษณะสั้น โดยไม่มีการอธิบายรายละเอียดมากนัก แต่คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะมีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในการวินิจฉัยคดีนั้นอย่างชัดเจนจึงทำให้หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญมีปรากฏในคำแถลงการณ์ ซึ่งจะแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย เพราะคำพิพากษา (ต. 18) และคำแถลงการณ์ (ต. 15) จะมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน จึงทำให้คำแถลงการณ์และคำพิพากษามีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีในแต่ละประเด็น โดยละเอียดเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยก็มีลักษณะเฉพาะที่ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทที่สำคัญ โดยมี 3 ปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยที่ 1 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้บัญญัติหลักกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตุลาการผู้แถลงคดีไว้อย่างชัดเจน และครบถ้วน ปัจจัยที่สองคือ ภูมิหลังความเป็นมาของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดี ในแต่ละคดี ซึ่งมีการจัดกลุ่มประเภทไว้ให้เหมาะสมกับความรู้ความเชี่ยวชาญของตุลาการผู้แถลงคดี ปัจจัยที่สาม คือ ผลสัมฤทธิ์จากคำแถลงการณ์ในแต่ละคดี ซึ่งผลสัมฤทธิ์ของคำแถลงคือ องค์กรจะได้หยิบยกเอาเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีมาสนับสนุนหรือหักล้างคำพิพากษาหรือไม่ มิได้อยู่ที่ผลของความเห็นว่า องค์กรเคลื่อนย้ายตามหรือไม่ หากแต่ขึ้นอยู่กับ การนำความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของตุลาการผู้แถลงคดี มาจัดทำความเห็นเป็นคำแถลงการณ์ที่ดีเสนอต่อองค์กรพิพากษา

จึงสรุปผลจากการศึกษาได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดี คือ แนวความคิด พัฒนาการ และระบบวิธีพิจารณาปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งต่างมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอรัฐ ให้ได้รับความยุติธรรมมากที่สุด สำหรับประเทศไทยพัฒนาการของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้สร้างลักษณะเฉพาะที่มีลักษณะแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาคดีของประเทศฝรั่งเศส อันเป็นต้นแบบหลายประการ จึงถือได้ว่าระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีส่วนสนับสนุนที่สำคัญที่ทำให้ตุลาการ

ผู้แถลงคดีมีบทบาทที่สำคัญในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้ผู้แถลงคดีมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อพัฒนาการของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองของไทยสืบต่อไป

The objective of this thesis is to study the Administrative Court Procedures and the role of the judge who makes conclusions in cases under the Act on the Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542.

Thailand has set up Administrative Courts in order to give protection to the rights and freedoms of the people for the first time under the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542. The function of the Administrative Court system is to try administrative cases separately from cases under the jurisdiction of the Courts of Justice by introducing French Administrative Court Procedures. These procedures provide that a judge makes the conclusions in a case

according to the Thai Administrative Court Procedures. The judge who makes the conclusions in this type of case is not a judge who is included in the responsible panel of judges, but he is a judge who is appointed to hear the facts of the case and to present his opinions to the responsible panel of judges as to what would be his decision based on the facts heard and the laws involved.

The procedure of having a judge who makes the conclusions in a case in the French Administrative Court System is internationally accepted. It is a system which can efficiently provide justice in areas related to governmental administration and it has been widely practiced by countries in continental Europe. The Thai Administrative Court Procedure has prescribed the duties and authority of a judge who makes conclusions under Article 58 of the Act on the Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542. That judge's duty is to summarize both the factual and legal issues and to present his findings and statements orally to the responsible panel of judges. The judge may be present during the deliberation of the case, but he does not have the right to vote when the case is decided.

Either the President of the Supreme Administrative Court or the Director-General of the Administrative Court of the First Instance is empowered to appoint the Administrative Court judge who makes conclusions in a case for a specific period of time by virtue of the rules established by a meeting of all of the judges of the Supreme Administrative Court. As for the appointment of the judges who make conclusions for the Administrative

Court of the First Instance, it is the power of the Director-General of the Administrative Court of the First Instance to appoint an appropriate judge to make the conclusions. Currently, the judge who makes the conclusions for the Supreme Administrative Court is appointed by the President of the Supreme Administrative Court from a panel of judges of the Administrative Court of the First Instance in consultation with the Director-General of the Administrative Court of the First Instance. The judge who is selected as a judge who makes the conclusions must pass through the selection process and possess the following qualifications. He/she must be a Thai national who is at least 35 years for the Administrative Court of the First Instance and at least 45 years for the Supreme Administrative Court and he/she must be well qualified in law, political science, public administration, economics, and social science or well qualified in the administration of state affairs. The judge must also possess other qualifications which have been established by the Administrative Court Commission. The reason for permitting people well qualified in different areas to become Administrative Court judges is because administrative law cases involve disputes arising from the administration of state affairs which require people who are knowledgeable in many different fields. The judges in the Thai system are somewhat different from the French administrative court judges who must be appointed from judges of the first class or the second class and must be graduates of the National Administration College or must be graduates in law. French judges who make the conclusions for the National Council must be members of the French National Council.

They are officials who make the reports and present the opinions. These judges must be graduates of the National Administration College and are appointed by the decree of the Prime Minister with the recommendation of the Minister of Justice.

After making a comparative study of the procedures of the Thai Administrative Court and the French Administrative Court, it has been found that there are several factors which have effects upon the roles of the judges who make the conclusions. The most important role is to balance the exercise of the power of the responsible panel of judges with the new principles of administrative law. The judgments and statements of the Administrative Court are usually brief and do not contain much detail, but the findings and statements of the judges who make the conclusions usually contain detailed reasoning of the questions regarding the facts and laws involved in deciding the cases. As a result, most of the principles of administrative law can be found in these statements, which are different from what is found in the Thai Administrative Court Procedure. According to the Thai Administrative Court Procedure, the judgment of the court (Tor. 18) and the statements of the court (Tor. 15) are in the same format; therefore, the judgment of the court and the statements of the court are usually lengthy and in great detail. However, the Thai Administrative Court Procedure has three special features. First, the Thai Administrative Court Procedure clearly defines the authority of the judges who make conclusions. Second, there are groups of judges who make conclusions according to their knowledge and expertise. Third, it must be

clear whether the responsible panel of judges has based its decision on the reasoning of the judge who makes the conclusions so that there is a proper basis to support or reverse the judgment. The responsible panel of judges usually follows the reasoning the judge who makes the conclusions not because of the persuasiveness, but because of the judge's knowledge, experience and expertise in making the conclusions in the form of statements that are presented to the responsible panel of judges.

In summary, the factors which produce the effects upon the judge who makes the conclusions are the concepts, developments, and the administrative court procedures which seek to give protection to the rights and freedoms of the people against abuses of the exercise of state power so that the people are accorded the best possible system of justice. It can be said that the Thai Administrative Court Procedure is quite different from that of the French Administrative Court Procedure which is an original model in this area. We can take it for granted that the Thai Administrative Court Procedure greatly supports the role of the judges who make the conclusions. This fact renders the role of the judges who make the conclusions more important and a necessary element for the development of the Thai Administrative Court Procedure.