

บทที่ 3

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

3.1 ความเป็นมาของการนำระบบตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้ในประเทศไทยศึกษารณวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลในขณะนั้นที่ ต้องการจะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามแบบสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส ขึ้นในประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2486 จัดตั้ง " คณะกรรมการกฤษฎีกา " ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำกฎหมาย ให้คำปรึกษากฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่ มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ ฉบับดังกล่าว เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้อย่างกว้าง ๆ และมีได้กำหนดว่าคดีประเภทใดเป็นคดีปกครอง และ คดีปกครองประเภทใดที่จะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งยังมีได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมาด้วย จึงส่งผลให้คณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นมิได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ตามที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ต่อมารัฐบาลได้ดำเนินการยกร่างและเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของ คณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครองและร่างกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองต่อ สภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ร่างกฎหมาย ฯ ดังกล่าวกลับค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทน ราษฎร แม้ต่อมาจะได้มีการเสนอร่างกฎหมายทำนองเดียวกันนี้อีกหลายครั้งก็ตาม ร่างกฎหมาย ดังกล่าวก็ยังมีได้มีการพิจารณา ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งของข้อขัดข้องทั้งหลายก็เนื่องมาจากว่า ในขณะนั้นคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าคดีปกครองคืออะไร และนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังมี แนวความคิดว่าศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกประเภท จึงเป็นเหตุผล ที่ทำให้เกรงกันว่า การจัดตั้งสถาบันอื่นที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะเป็นการก้าวถ่าง หรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ผ่านการพิจารณาออกมาเป็น กฎหมาย

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2492 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เพื่อจัดตั้ง “ คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ ” ขึ้นอีกคณะหนึ่งโดยมีหน่วยธุรการอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในทางปฏิบัติจึงมีแต่กรรมการร่างกฎหมายเพียงประเภทเดียว ซึ่งได้ทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารมาเป็นเวลากว่า 50 ปี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการและหน่วยบริหารงาน ¹

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกามาเป็นระยะเวลานาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารราชการของประเทศไทยจากการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความเห็นว่าหน่วยงานของทางราชการยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงมักจะพึง “ ตัวบทกฎหมาย ” ซึ่งกำหนดแต่เฉพาะในหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงประสบปัญหาทั้งสองด้านพร้อมกัน คือ ในบางกรณีทางราชการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ตายตัวเกินไปโดยไม่ปล่อยดุลพินิจไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกร แต่ในบางกรณีทางราชการก็ปล่อยดุลพินิจไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรมากเกินไปจนปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือโดยทุจริตได้ ซึ่งปัญหาที่ตามมาก็คือ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะให้หลักเกณฑ์อย่างไรในการใช้อำนาจและจะให้หลักเกณฑ์ใดมาวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องหรือโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอแนวทางและวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการของประเทศไทยว่า ควรกำหนดและพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไป หรือระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการขึ้นมาเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจและในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสมต่อไป ²

¹ ชาญชัย แสงวงศ์ , “ ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในระบบวิธีพิจารณา คดีปกครอง ฯ ” หน้า 364-366.

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , “ 120 ปี ‘ Council of state ’ : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ.2417 - พ.ศ. 2537) , ” : 34.

จากแนวความคิดและเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่ คือ กำหนดให้ “ คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ ” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับ “ คณะกรรมการกฤษฎีกา ” โดยกำหนดให้เป็น “ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ” ซึ่งเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อแทนที่ “ กรรมการกฤษฎีกา ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 นอกจากนี้ยังได้กำหนดแผนงานและขั้นตอนของการพัฒนาการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับแผนงานและขั้นตอนของการสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย³

โดยในส่วนของ การปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง
- 2) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - ก. “ กรรมการร่างกฎหมาย ”

สำหรับกรรมการร่างกฎหมายนั้น มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย และกาให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ข. “ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ”

ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ “ คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ ” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่ต่างจากอำนาจหน้าที่ของ “ กรรมการกฤษฎีกา ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในแง่ที่ว่า กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจ

³ ชาญชัย แสงศักดิ์, “ ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในระบบวิธีพิจารณา คดีปกครอง ฯ ” หน้า 369.

หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ด้วยตนเองเหมือนกับกรรมการกฤษฎีกา โดยมีอำนาจหน้าที่ แต่เพียงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาคดีของศาลแล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามแต่จะเห็นสมควร

3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยบริหารของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดให้มีนิติกรของสำนักงานฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตั้งแต่ในขั้นตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ การสอบสวนและสรุปสำนวน การเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น การจัดทำ คำวินิจฉัย การเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี⁴

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกามีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในระยะต้น คือยังคงเป็นระบบร้องทุกข์ แต่มีการแยกองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด โดยกำหนดให้ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เป็นอิสระจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและหน่วยบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายบริหาร(นายกรัฐมนตรี) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงสามารถวิเคราะห์และประเมินผลงานที่สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยอิสระจากคณะกรรมการกฤษฎีกา และยังเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกด้วย ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับฝ่ายบริหาร(นายกรัฐมนตรี)และ

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , “ 120 ปี ‘ Council of state ’ : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ.2417 - พ.ศ. 2537) ,” หน้า 36-37.

คณะรัฐมนตรี) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับข้อมูลจากเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนและการขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐว่ามีปัญหาขัดข้องในการบริหารอย่างไร หากข้อขัดข้องดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องหรือช่องโหว่ของกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) หรือการขาด “ ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการยกเว้นหรือปรับปรุงกฎหมายหรือวางระเบียบแบบแผนดังกล่าวในรูปของมติรัฐมนตรีหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงและอย่างรวดเร็ว เนื่องจากในกรณีนี้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติ ราชการ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีได้⁵ ซึ่งทำให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดมีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายก่อนการวินิจฉัยคำร้องทุกข์แต่ละราย มิใช่เป็นการวินิจฉัยโดยใช้เหตุผลเพียงด้านเดียว

ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะขอกล่าวถึงแนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีการนำระบบตุลาการผู้แถลงคดีในสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ของไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์ , “ ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ” หน้า 370.

3.1.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

3.1.1.1 แนวความคิดในการพิจารณาคดี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่การที่จะจัดตั้งระบบระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน โดยมี “ ตุลาการผู้แถลงคดี ” ขึ้นในประเทศไทย ดังเช่นในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรปในทันทีนั้น ย่อมจะประสบกับปัญหาหลายประการ เพราะนอกจากจะเป็น “ ของใหม่ ” ที่ยังไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องนิติปรัชญาหรือแนวคิดและความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็น “ ตุลาการผู้แถลงคดี ” อีกด้วย ดังนั้น การนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นแบบมาตรฐาน อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทยนั้นจึงต้องกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีขั้นตอนในการพัฒนาที่เหมาะสม⁶

ในการพยายามพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงด้วยกัน คือ

3.1.1.1.1 ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงปี พ.ศ. 2522- 2529

ในช่วงนี้ถือเป็นระยะเริ่มต้นของการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยการนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการนำรูปแบบวิธีพิจารณาเพียงบางส่วนเท่านั้นมาใช้โดยกำหนดให้วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระยะแรกใช้ วิธีพิจารณา “ ระบบไต่สวน ” และกำหนดให้ “ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ” ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่มีผู้นำมาร้องทุกข์ตามกระบวนการพิจารณาคดีที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

จะเห็นได้ว่าระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงระยะเริ่มต้นนี้ บทบาทของ “ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ” เทียบเคียงได้กับบทบาทของ “ ตุลาการเจ้าของสำนวน ” (Rapporteur) ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งต้องรับผิดชอบสำนวนตั้งแต่ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง สรุปลำนวน การเสนอบันทึกสรุปลำนวน

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 106.

ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในชั้นสรุปสำนวน และการยกร่างคำวินิจฉัย รายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

3.1.1.1.2 ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงปี พ.ศ. 2529- 2533

หลังจากที่ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงระยะเริ่มต้นได้นำมาใช้ในระยะหนึ่งแล้ว จากการอบรมและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าถึงเวลาที่จะเปลี่ยนแปลงระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ใกล้เคียงกับระบบวิธีพิจารณาแบบมาตรฐานมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 โดยระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ทั้งนี้สาระสำคัญในการแก้ไขระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงที่ 2 คือ การกำหนดให้มีตำแหน่ง “ เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ” ขึ้นโดยแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในการพิจารณาคดี ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตามระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงระยะเริ่มต้น และให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ สำหรับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้น ให้ทำหน้าที่กำกับการทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และทำ “ คำแถลงการณ์ ” เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา หรือภายในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์กำหนด เพื่อที่จะได้ประชุมลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์⁷

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยกำหนดให้ “ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ” เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี โดยมีบทบาทในการถ่วงดุลและคานอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มากยิ่งขึ้น โดยการเสนอ “ คำแถลงการณ์ ” ซึ่งเป็นความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก่อนที่จะลงมติวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงที่ 2 ใกล้เคียงกับบทบาทของ “ ตุลาการผู้แถลงคดี ” ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมากยิ่งขึ้น

⁷ สรุปความจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง, หน้า 113-114.

3.1.1.2 หลักการในการพิจารณา

หลักการในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 นั้น มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

(1) วิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน โดยเจ้าหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

(2) วิธีพิจารณาเป็นแบบลายลักษณ์อักษร กำหนดให้คู่ความทำบันทึกข้ออ้างข้อเถียงโต้ตอบกัน กล่าวคือ ผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือพยาน ต้องให้ความเห็นหรือให้ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี โดยให้ทำเป็นหนังสือ การสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้กระทำเท่าที่จำเป็น⁸

(3) คู่ความไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและไม่จำเป็นต้องมีทนายความ

(4) วิธีพิจารณาคดีแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวน และสรุปสำนวน วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าลักษณะวิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คล้ายคลึงกับระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองของไทย เนื่องจากเป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- (1) การพิจารณาในชั้นการทำความเห็นของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (2) การพิจารณาในชั้นการทำความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน
- (3) การพิจารณาในชั้นทำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (4) การพิจารณาในชั้นทำความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (5) การพิจารณาในชั้นสั่งการของนายกรัฐมนตรี

⁸ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ

การพิจารณาคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้ง 5 ขั้นตอน มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ⁹ การพิจารณาจะเริ่มต้นเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับ คำร้องทุกข์แล้ว เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้รับผิดชอบในการวินิจฉัยสรุปสำนวน จากนั้นเลขานุการประจำคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะตรวจคำร้องทุกข์ว่าเป็นเรื่องที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ได้รับ ไว้พิจารณาได้ก็จะเสนอเรื่องต่อเลขธิการเพื่อสั่งรับเรื่องไว้พิจารณา แล้วส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยัง หน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้ทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์แล้วส่งบันทึกตอบคำร้องทุกข์ที่ได้รับจาก หน่วยงานที่รับผิดชอบให้กับผู้ร้องทุกข์ทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมอีกครั้งทั้งให้หน่วยงาน ที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบเพิ่มเติมเพื่อให้ความเห็นในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ ยกขึ้นอ้างในบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม

หลังจากนั้นเมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับ ข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่ายที่ตอบไปมาถึงสองครั้งแล้วก็จะนำคำร้องทุกข์ บันทึกตอบ บันทึกชี้แจง ร้องทุกข์เพิ่มเติม บันทึกโต้ตอบเพิ่มเติมมาสรุปสำนวนโดยแสดงให้เห็นถึงการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมด้วยเหตุผล และเสนอความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลของตนในประเด็นหรือเรื่องที่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะวินิจฉัยหรือมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อสรุปสำนวนเสร็จ แล้วเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะส่งสำนวนให้เลขธิการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วก็จะ กำหนดวันนัดพิจารณา โดยในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเป็นการพิจารณาโดย เปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี และมีการรับฟังความสองฝ่ายโดยเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่

⁹ สมศักดิ์ อินทร์พันธ์, "วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2535), หน้า 127- 128.

รับผิดชอบทำบันทึกสรุปความเห็นและสามารถชี้แจงด้วยวาจาประกอบความเห็นของตน และนำพยานหลักฐานนำสืบได้ เมื่อเสร็จการพิจารณาก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนที่จะทำบันทึกเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยสรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายพร้อมเสนอความคิดเห็นของตนในเรื่องร้องทุกข์ จากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะพิจารณาลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว เลขานุการก็จะทำความเห็นของเลขานุการประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอไปยังนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้าย

ขั้นตอนในการพิจารณาดังกล่าวจะมีกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2529 ซึ่งในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวนั้นนับได้ว่าเป็นระเบียบวิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการที่ค่อนข้างจะมีความสมบูรณ์ และเป็นเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้โดยละเอียดและชัดเจน และละยึดถือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนได้เสียของคู่กรณีได้อย่างเต็มที่

3.1.2 ระบบถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดโดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

เรื่องร้องทุกข์ที่มาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน หากใช้ระบบวิธีพิจารณาดังเช่นในวิธีพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป ย่อมเป็นการยากที่ประชาชนจะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่ตนกล่าวอ้าง เนื่องจากพยานหลักฐานโดยส่วนใหญ่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานมาใช้ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยเป็นการนำรูปแบบระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสบางส่วนมากำหนดไว้

วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะที่สำคัญคือ¹⁰ เป็นระบบวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อถ่วงดุล “ การใช้อำนาจชี้ขาด ” ที่กระทำโดยคณะบุคคล ในรูปแบบของ “ ศาล ” หรือของ “ คณะกรรมการ ” (collective body) และ เป็นวิธีพิจารณาที่วางมาตรการเพื่อป้องกันการใช้ “ อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ” ของตัวบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำมาใช้เป็นระบบที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน กล่าวคือ เป็นระบบวิธีพิจารณาที่ให้ความเป็นอิสระในการให้ความเห็นแก่ “ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ”¹¹ ควบคู่ไปกับ ความอิสระในการชี้ขาดของ “ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ” ดังนั้น ในการวินิจฉัยคดีปกครองแต่ละคดี จึงจะมีความเห็นชี้ขาดของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ 2 ความเห็นควบคู่กันอยู่เสมอไป ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ของผู้ชี้ขาดเพราะตามระบบวิธีพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้ จะเปิดโอกาสให้มีการเปรียบเทียบความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน กับความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ในทุก ๆ คดี และ คำชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้รับการยอมรับจากวงราชการและวงกว้างทั่วไปได้ก็ต่อเมื่อเหตุผลในคำชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะต้องมื่อน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้¹²

¹⁰ บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง “ แนวทางในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา “ ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ” ของไทย ,” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2529. หน้า 595.

¹¹ “ มาตรา 36 (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้มีเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนแต่ละเรื่อง มีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณา ”

¹² บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง “ แนวทางในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา “ ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ” ของไทย ,” หน้า 603.

นอกจากนี้ ตามมาตรา 62 (8) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ ยังได้กำหนดหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ออกเผยแพร่ต่อวงการภายนอก ซึ่งการเปิดเผยความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะทำให้การติดตามและการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สามารถกระทำได้ง่ายด้วย เพราะหากคำวินิจฉัยไม่มีคุณภาพเพียงพอก็ย่อมมีเสียงสะท้อนกลับมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีความสำคัญอย่างมากในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เนื่องจากผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายปกครอง และหลักการบริหารเป็นอย่างมาก เพราะระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการบริหาร และหลักการทางสังคมวิทยา โดยใช้ “ พฤติกรรม ” ของบุคคลคนเดียวที่ต้องทำงานโดยมีการแสดงออก และมีความรับผิดชอบเป็นของตนเองโดยเฉพาะเข้าไปควบคุม “ พฤติกรรม ” ขององค์กรที่ทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการที่ทำงานโดยให้ความเห็นของตนอย่างอิสระ และไม่อาจกำหนดความรับผิดชอบกรรมการ แต่ละคนเป็นการเฉพาะตัวได้ และด้วยระบบการชี้ขาด 2 ชั้นนี้ จะทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการไม่สามารถเขียนขึ้นโดยการให้เหตุให้ผลเพียงด้านเดียวตามที่ตนเองอาจมีแนวโน้มเช่นนั้น เพื่อไปสู่ข้อยุติตามที่ตนเห็นชอบได้ โดยไม่สามารถหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้¹³

จะเห็นได้ว่าการนำระบบชี้ขาด 2 ชั้น ที่มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมาใช้ในวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เป็นระบบที่ได้รับความนิยมรับว่ามีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะเห็นได้จากหลักกฎหมายปกครองจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ได้มีการรวบรวมเป็น CASE LAW เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และเป็นการเพิ่มองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน และกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 605.

3.1.3 คุณสมบัติและการแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยในการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ช่วงเริ่มต้น ระหว่างปี พ.ศ. 2522 – 2529 นั้น พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่ามีบทบาทเทียบเคียงได้กับ ตุลาการเจ้าของสำนวน ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส และในช่วงที่ 2 ระหว่างปี 2529 - 2533 นั้น พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำหน้าที่กำกับการสรุปสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และทำคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณาเพื่อที่จะได้ประชุมลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนไว้

อย่างไรก็ดี มีเพียงบทบัญญัติ 2 มาตรา เท่านั้นที่กล่าวถึงในส่วนของการแต่งตั้งผู้ที่จะทำหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน โดยใน มาตรา 64 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ว่า ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจากข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

และสำหรับการแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค แต่งตั้งจากข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่น ของหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และต้องได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

3.1.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แบ่งออกเป็นได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ บทบาทในชั้นสอบสวนแลสรุปสำนวน และบทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ก. บทบาทในชั้นสรุปสำนวน

(1) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะมอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

(2) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกข์ว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง หรือมีข้อบกพร่องซึ่งมิใช่สาระสำคัญ ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข แล้วดำเนินการต่อไป¹⁴

(3) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ร้องทุกข์ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่¹⁵ รวมทั้งตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ว่าอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งถ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอเรื่องต่อเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งเรื่องไว้พิจารณา¹⁶

(4) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน จะส่งสำเนาคำร้องทุกข์พร้อมกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญต่อการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้หน่วยงานนั้นทำบันทึกตอบ

(5) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะส่งสำเนาทันทีที่ตอบที่ได้รับจากหน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจงไปยังผู้ร้องทุกข์เพื่อทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

¹⁴ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522

¹⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19.

¹⁶ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ

(6) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดส่งสำเนาบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องทุกข์ส่งกลับมาให้นั้นไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อทำบันทึกตอบเพิ่มเติม¹⁷

(7) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจัดทำบันทึกสรุปสำนวนโดยสรุปข้อเท็จจริง สรุปข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลในประเด็นหรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะวินิจฉัย¹⁸ แล้วส่งสำนวนให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้วเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนอาจเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้ ก็ส่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอบันทึกสรุปสำนวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนดังกล่าวมีข้อบกพร่องในประเด็นสำคัญอันสมควรดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริงหรือมีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะส่งให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนก็ได้ ซึ่งในการนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้¹⁹

ข. บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(1) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้เตรียมสำนวนเรื่องที่จะเข้าประชุม และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย

(2) พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงประกอบบันทึกสรุปสำนวนของตนหลังจากที่ผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงด้วยวาจาแล้ว จากนั้นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องเสนอความเห็นเบื้องต้นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ควรจะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นในประเด็นใดบ้างและมีข้อเสนอนั้นต่อนายกรัฐมนตรีอย่างไร

¹⁷ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 16.

¹⁸ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 18.

¹⁹ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 19, 20.

(3) เมื่อเสร็จสิ้นการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่ายแล้วก่อนการลงมติวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจซักถามพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อให้ชี้แจงรายละเอียดในคำแถลงการณ์ได้²⁰

(4) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์นั้นเพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดแล้วก็จะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบ เพื่อใช้สิทธิยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา²¹

(5) ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความคิดเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์²²

(6) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชี้ขาดเรื่องที่ร้องทุกข์แล้วในฐานะที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่จัดทำคำวินิจฉัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหากนำมาเปรียบเทียบกับบุคลากรในศาลปกครองของไทยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับ ตุลาการผู้แถลงคดี ส่วนเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน จึงอาจจะกล่าวได้ว่าระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนหนึ่งของที่มาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองของประเทศไทย

²⁰ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 32 ทวิ.

²¹ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 32.

²² ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 33.

3.2 วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ภารกิจและบทบาทของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง (Administration) ว่าการกระทำและคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ คือ การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย²³ ซึ่งกฎแห่งสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ภารกิจของศาลปกครองบรรลุผลได้ตามเป้าหมายก็คือการมีระบบวิธีพิจารณาคดีที่มีมาตรฐาน และเหมาะสมกับประเภทของคดีปกครอง

3.2.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี

3.2.1.1 แนวความคิด

คดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมากโดยรัฐอาจจะถูกศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และคำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงได้ ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม และอียิปต์ และแม้แต่ศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปก็ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี "ตุลาการผู้แถลงคดี" (Commissaire du Gouvernement) เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวน การสรุปสำนวน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดย "ตุลาการผู้แถลงคดี" จะเป็นผู้เสนอคำแถลงการณ์อันเป็นความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้เกิดการวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว²⁴

²³ สรุปความจาก อักษราทร จุฬารัตน, "สารจากประธานศาลปกครองสูงสุด," วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1 เล่มที่ 1, (มกราคม-เมษายน 2544) : 1 - 4.

²⁴ บันทึกของสำนักงานกฤษฎีกา เรื่องแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนา "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง" ของไทย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 3 (ธันวาคม, 2527, หน้า 607, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 107.

จากแนวความคิดดังกล่าว ประเทศไทยจึงนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลองค์คณะพิจารณาพิพากษาในการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีมาใช้ในศาลปกครองของไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปตามลำดับ

3.2.1.2 หลักการในการพิจารณาคดี

หลักการสำคัญในการพิจารณาคดีปกครองของไทย มีหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1.) วิธีพิจารณาคดีเป็นแบบไต่สวน กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ตั้งแต่ในขั้นการตรวจสอบคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวนที่เป็นผู้กำหนดแนวทางในการค้นหาข้อเท็จจริงและมีอำนาจอย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งกันอย่างเต็มที่ในพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งนี้ ภายใต้หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย

2.) การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก กล่าวคือ ในคดีปกครองโดยหลัก กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอน การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาลต้องทำเป็นหนังสือ

3.) ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐเสียหาย อย่างไรก็ตาม ศาลไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ เนื่องจากขัดกับหลักการในข้อนี้²⁵

²⁵ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2546) หน้า 118 -119.

4.) วิธีพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี ที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยแต่ละฝ่าย ต้องสามารถแสดงเหตุผลที่เหนือกว่าของตนได้ประกอบในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งหลักการในข้อนี้ศาล ปกครองของไทยนำมาจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

5.) วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว กล่าวคือ ในการ ฟ้องคดีกระทำได้โดยไม่ยุ่งยาก เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่กำหนดให้ ต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพและมีรายการที่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ใน การยื่นคำฟ้องต่อศาลอาจมายื่นคำฟ้องต่อศาลด้วยตนเอง และสามารถยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ได้ และในคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

6.) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เนื่องจากในคดีปกครองเป็นคดีที่พิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและ วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำบริการของรัฐด้วย เช่น ในระหว่างการพิจารณา คดีปกครอง หากคู่กรณีร้องขอศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ ความเสียหายให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิจารณาพิพากษาคดีได้

จากลักษณะสำคัญทั้ง 6 ประการของหลักการในการพิจารณาคดีปกครอง ของไทย เทียบเคียงมาจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มุ่งเน้นระบบ วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน และการกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ถ่วงดุลและคานอำนาจ องค์คณะ ซึ่งระบบวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนาน จนเป็นที่ยอมรับจาก ประชาชนชาวฝรั่งเศส รวมทั้งประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

3.2.2 ระบบถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการผู้แถลงคดี

เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบและทบทวนการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละชั้น ด้วยเหตุดังกล่าวในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจึงต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกันเพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง กล่าวคือ โดยหลักแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญ ในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะ และต่อตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้นได้พิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการวินิจฉัยตัดสินคดีของตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ซึ่งรวมถึงความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัยอันเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการคนเดียวว่า หากตนมีหน้าที่ต้องตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไรด้วย เหตุผลประการใดซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จะช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจ ตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ²⁶

3.3 ตุลาการผู้แถลงคดี

ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ได้กำหนดให้ในการพิจารณาคดีปกครองมีตุลาการศาลปกครองนอกองค์คณะทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น²⁷ เป็นการกำหนดการทำหน้าที่เพื่อถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะในการพิจารณาคดี ปกครอง

²⁶ www.admincourt.go.th

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58

3.3.1 ความหมายของคำว่า “ ตุลาการผู้แถลงคดี ”

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 3. ได้ให้นิยามความหมายของตุลาการผู้แถลงคดีว่า “ ตุลาการผู้แถลงคดี หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แถลงคดี ”²⁸

3.3.2 ระดับตำแหน่งของตุลาการผู้แถลงคดี

ตำแหน่ง ตุลาการผู้แถลงคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ตามลำดับชั้นศาลคือ

3.3.2.1 ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกได้เป็น

ก. ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองกลาง คือ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี

ข. ตุลาการผู้แถลงคดีศาลปกครองภูมิภาค คือ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองภูมิภาค ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งในปัจจุบัน ศาลปกครองภูมิภาคได้เปิดทำการแล้ว 7 ศาล ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง และศาลปกครองนครศรีธรรมราช

3.3.2.2 ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด คือตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองมีปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งนี้ จึงไม่มีการแยกผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง ตุลาการผู้แถลงคดี ในศาลปกครองกลาง และศาลปกครองสูงสุด ออกจากกัน

²⁸ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 3

3.3.3 คุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี

ในการแต่งตั้งผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสาม ได้กำหนดคุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีไว้ว่า “ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้น ที่ไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น”²⁹ และสำหรับตุลาการผู้แถลงคดีของศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการปกครองชั้นต้นก็ได้³⁰ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด³¹ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้ออกระเบียบในเรื่องนี้เป็นระเบียบว่าด้วยองค์คณะฯ โดยกำหนดรายละเอียดในการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีไว้ในข้อ 12 โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้³²

3.3.3.1 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง

3.3.3.1.1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้³³

- ก. มีสัญชาติไทย
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี แต่ไม่เกิน 65 ปี
- ค. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านใดด้านหนึ่งดังต่อไปนี้

1.) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์ หรือเป็น

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรค 3

³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรค 4

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรค 5

³² ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครองฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 12

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 ประกอบประกาศศาลปกครองสูงสุด เรื่องการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2543

ผู้ทรงคุณวุฒิที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสาขาสังคมศาสตร์อื่น โดยได้รับปริญญา สังคมศาสตร์ อักษรศาสตร์ หรือศิลปศาสตร์ ที่เน้นการศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง หรือสังคมวิทยา หรือ

2.) เป็นหรือเคยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน โคนจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางบริหารซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งในสายบริหารตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ง. มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1.) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหรือเลขานุการกรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่า 3 ปี

2.) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนด

3.) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

4.) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

5.) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

6.) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่า 3 ปี

7.) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 6 ปี

8.) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่า 12 ปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่น้อยกว่า 3 เรื่อง นอกจากนี้ ต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้มึนกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครอง
2. เป็นผู้ที่มีประพฤติดื้ออ้อมเสียหรือบกพร่อง ในศีลธรรมอันดี
3. เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว
4. เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมาย
5. เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
6. เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
7. เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

อนึ่ง ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

1. เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
3. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
4. เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
5. เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.ศป.
6. เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท
7. เป็นทนายความหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใดๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด

3.3.3.1.2 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นนั้น ก.ศป. จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง³⁴ และในส่วนตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นนั้น ก.ศป. จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตุลาการในการศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยเมื่อคัดเลือกแล้วจะเสนอ รายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง³⁵

3.3.3.1.3 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้³⁶

ก. มีสัญชาติไทย
 ข. มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี
 ค. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนดและมีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1.) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการกฤษฎีกา
- 2.) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- 3.) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรค 1

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรค 2

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13

- 4.) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
อัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
- 5.) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
- 6.) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์
รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ
แผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือ
ศาสตราจารย์พิเศษ
- 7.) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อย
กว่า 20 ปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
และนอกจากนี้ยังได้นำบทบัญญัติที่ว่าตุลาการ
ศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังบทบัญญัติที่ใช้บังคับเช่นเดียวกับ
กับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นมาบังคับใช้อีกด้วย³⁷

3.3.3.1.4 การแต่งตั้งตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. จะพิจารณา
คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดแล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอ
ขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว
นายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ก) ตำแหน่งประศาลปกครองสูงสุด ก.ศป. จะพิจารณา
คัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วเสนอชื่อต่อ
นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายใน 15 วันนับแต่วันที่
รับการเสนอชื่อเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อ
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 14

ข) ตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดนั้น ก.ศป. ก็เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก (โดยไม่ต้องนำรายชื่อไปขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา) แล้วนายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

3.3.3.1.5 การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี

ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี จะเป็นผู้ออกประกาศแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดหรือในศาลปกครองชั้นต้น โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาการทำหน้าที่ไว้แน่นอนว่าจะให้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่เมื่อใดและสิ้นสุดเมื่อใด โดยนัยนี้ ตุลาการศาลปกครองจึงหมุนเวียนเปลี่ยนกันเข้ามาทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี

ก) การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด

โดยปกติในศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ได้ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันก็ได้ ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดจะต้องหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ ก่อนจึงจะแต่งตั้งได้

ข) การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีคนใดให้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีใดนั้นจะต้องกระทำพร้อมกับการจ่ายสำนวนให้แก่องค์กรคณะด้วย

3.3.3.1.6 การห้ามทำหน้าที่พิจารณาในองค์คณะ

ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการผู้นั้นจะทำหน้าที่ใด ๆ ในองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ เว้นแต่เป็นการทำหน้าที่ของรองประธานศาลปกครองสูงสุด (ในกรณีที่รองประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง) หรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น (ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด) หรือเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่ตุลาการในองค์คณะแทนตุลาการคนอื่นที่ไม่อาจนั่งพิจารณาคดี หรือทำคำพิพากษาได้ เพราะเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจกล่าวล่วงได้ ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด (ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้จะต้องแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีนั้น หรือประชุมลงมติพิพากษา หรือมีคำสั่ง หรือลงลายมือชื่อในคำพิพากษา หรือคำสั่งแทนได้³⁸ และหลักเกณฑ์เดียวกันนี้นำไปใช้กับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นด้วย³⁹

สำหรับคำว่า เหตุสุดวิสัย หรือ เหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจกล่าวล่วงได้ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หมายถึง กรณีที่ตุลาการศาลปกครององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ถูกพักราชการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น เจ็บป่วย ถูกคัดค้านและถอนตัวไป หรือได้รับคำสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่ในคดีนั้น หรือไม่อาจปฏิบัติราชการจนไม่สามารถนั่งพิจารณา หรือทำคำพิพากษา หรือคำสั่งในคดีนั้นได้ และหมายความรวมถึงกรณีที่ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะมีความเห็นแย้งกันจนหาเสียงข้างมากมิได้ด้วย⁴⁰

³⁸ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยของค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 12 วรรค 6

³⁹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยของค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 8

⁴⁰ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยของค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 7 วรรค 2

3.3.3.1.7 การทำหน้าที่แทน

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจกล่าวล่วงได้ ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณีจะกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีคนอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งมีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือประชุมลงมติพิพากษา หรือมีคำสั่ง หรือลงลายมือชื่อในคำพิพากษา หรือคำสั่งแทนได้⁴¹

3.3.4 การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการผู้แถลงคดี

การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครอง โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 21 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1.) ตาย
- 2.) ลาออก
- 3.) สิ้นปีงบประมาณที่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์

เว้นแต่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพให้ดำรงตำแหน่งต่อไปตามมาตรา 31

- 4.) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 18
- 5.) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 6.) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ วิกลจริต หรือ

จิตพินเพื่อนไม่สมประกอบ

⁴¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์กระ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 7 และข้อ 12

7.) เป็นโรคหรือมีการหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ระบุไว้ในประกาศที่ ก.ศ.ป.กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

8.) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 22 คือ ก.ศ.ป. อาจมีมติให้ตุลาการศาลปกครองผู้ใด ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จข้าราชการได้ในกรณีที่มีกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้ถูกสั่งให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่การให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนให้ทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ด้วย

ก.) ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือประพฤติดนไม่สมควรตามที่กำหนดในวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง

ข.) หนองความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ แต่ไม่ถึงเหตุทุพพลภาพ

ค.) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ง.) มีกรณีตามมาตรา 21 (4) (5) (6) หรือ (7)

9.) ถูกไล่ออกตามมาตรา 23 คือ ก.ศ.ป. อาจมีมติไล่ออกจากศาลปกครองออกได้ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดในวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติ ที่มา และกระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครอง ทั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1.) กระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองนั้นใช้ระบบเปิด กล่าวคือบุคคลที่มีความรู้ และสำเร็จการศึกษาในหลากหลายอาชีพ หลากหลายการศึกษา สามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้ ไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้นต้องสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์เท่านั้น

2.) กระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของประชาธิปไตย กล่าวคือ การคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน ทำให้อำนาจตุลาการในกรณีของศาลปกครองมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3.) กระบวนการในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการศาลในปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ที่ในกระบวนการคัดเลือกเพื่อเป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งจะทำให้มีการควบคุมให้ได้ตุลาการศาลปกครองที่มีความเหมาะสมในทุกด้าน เพราะประชาชนจะตรวจสอบตั้งแต่ต้น⁴²

3.3.5 หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการที่สร้างขึ้นเพื่อให้การทำหน้าที่ของตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมเป็นไปได้ตามเป้าหมายเนื่องจากหากให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง อาทิเช่น กลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่ของตุลาการได้ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการขาดความเป็นอิสระ ขัดกับหลักการที่ต้องการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติถึงหลักการในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน

โดยในส่วนนี้ จะขอกล่าวถึงหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการและผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴² ธงทอง จันทรางศุ , มานิตย์ จุมปา และศราวฑูล สันตะวาสะ, รายงานการวิจัยเรื่อง จรรยาบรรณของตุลาการศาลปกครอง , หน้า 69 – 70.

3.3.5.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการ 3 ประการเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ ได้แก่

1) การย้ายสำนวนคดีให้องค์คณะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ต้องย้ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้หรือย้ายให้แก่องค์คณะที่มูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบที่แบ่งไว้ หรือถ้ามิได้มีการจัดองค์คณะไว้ตามความเชี่ยวชาญหรือตามพื้นที่รับผิดชอบ ก็ต้องย้ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ และเมื่อย้ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะหรือมอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว การเรียกคืน หรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี⁴³

2.) ในการโยกย้ายตุลาการศาลปกครอง ผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่นใดในศาลปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากศาลปกครองผู้นั้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ ทั้งนี้โดยความเห็นของ ก.ศป. ตามระเบียบที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตามหลักการในเรื่องนี้มิได้นำไปใช้บังคับกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือกรณีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือกรณีที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว⁴⁴

3.) กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองตำแหน่งต่างๆ ได้รับเงินเดือนตายตัวตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อมิให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีอันอาจเป็นปัจจัยให้มีการใช้อิทธิพลต่อตุลาการศาลปกครองได้⁴⁵

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 27

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 30

3.3.5.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการและผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้คือ

1.) ความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น นอกจากนี้ในการโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการผู้นั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระที่กฎหมายบัญญัติ การโยกย้ายเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และการโยกย้ายในกรณีที่ผู้พิพากษาและตุลาการอยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา⁴⁶

2.) เงินตอบแทน เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการนั้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้ไม่ได้⁴⁷

3.) การเลื่อนชั้นและการลงโทษ ในการจะเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนชั้น และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ศป. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁴⁸

4.) การมีสิทธิที่จะได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ศป. ได้⁴⁹

5.) ความเป็นอิสระของศาลปกครอง คือ ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีการบริหารงานปกครอง การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด⁵⁰

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการที่มีความสำคัญจนได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้นหากองค์กรตุลาการขาดความเป็นอิสระ และถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้โดยง่ายแล้ว ย่อมจะทำให้องค์กรดังกล่าวขาดลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีไปด้วย

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 249

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 253

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 277 วรรคท้าย

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 (2)

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 280

3.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในการพิจารณาคดีปกครอง

3.4.1 บทบาทในชั้นสรุปสำนวนและจัดทำคำแถลงการณ์

หลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้รับมอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีจากตุลาการหัวหน้าคณะแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่ตรวจสอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนว่าได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายถูกต้องครบถ้วน และมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากอาจมีบางประเด็นในคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมองข้ามไป หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงครบถ้วนและได้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งจัดทำคำแถลงการณ์แล้ว ต้องแจ้งต่อองค์คณะเพื่อกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี แต่หากปรากฏว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนยังมีข้อบกพร่อง และตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาไม่เพียงพอที่จะดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ หรือในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมิได้แสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นอื่น ๆ ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่ามีความสำคัญ ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะให้ดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกได้

การจัดทำคำแถลงการณ์นั้น ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดี จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอต่อองค์คณะ โดยบันทึกคำแถลงการณ์จะมีสาระสำคัญคล้ายกับบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวน อันประกอบไปด้วย การสรุปข้อเท็จจริงในคดี ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำคำแถลงการณ์ในประเภทคดีดังต่อไปนี้

- 1.) คดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก
- 2.) คดีที่เป็นคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 และ ข้อ 76⁵¹

⁵¹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 " การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว คำแถลงการณ์ตามข้อนี้ จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ "

ตุลาการผู้แถลงคดีอาจเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ แต่ต้องแจ้งให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะ และตุลาการเจ้าของสำนวนทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้ว

นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณียื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคำสั่งดังกล่าวนี้ ให้กระทำโดยองค์คณะได้โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้ต้องมีคำแถลงการณ์⁵²

จึงสรุปได้ว่าในการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี หัวใจสำคัญ คือ การจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) คำแถลงการณ์เป็นลายลักษณ์อักษร

เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีปกครองได้รับมอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีแล้ว ในเบื้องต้นตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะต้องตรวจสอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายดังกล่าวถูกต้องครบถ้วนตามสำนวนหรือไม่ และข้อเท็จจริงในสำนวน ครบถ้วนเพียงพอหรือไม่ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะทำคำวินิจฉัยได้ ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองก็อาจเสนอคำแถลงการณ์เพื่อให้องค์คณะไต่สวนเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกได้ แต่ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนพอที่จะทำคำวินิจฉัยได้แล้วตุลาการผู้แถลงคดีปกครองก็จะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอองค์คณะเพื่อองค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีแล้ว⁵³

⁵² ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76

⁵³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63

และตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะต้องมาชี้แจงเกี่ยวกับ คำแถลงการณ์ของตนต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น ซึ่งในวันดังกล่าว หากตุลาการผู้แถลงคดี ปกครองเห็นว่าจากคำแถลงการณ์และการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงการณ์ของคู่กรณี ทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะขอเลื่อนการเสนอคำแถลงการณ์ออกไปก่อนเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ ใหม่ แล้วเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

2) คำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองสามารถทำ คำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ในกรณีที่เห็นว่า คดีเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริง หรือ ข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก หรือเป็นกรณีการแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือ คำสั่งทางการปกครอง หรือเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะเสนอ คำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้หลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือประธานศาลปกครอง สูงสุดแล้วแต่กรณี และตุลาการหัวหน้าคณะในศาลนั้น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนที่ตุลาการผู้แถลงคดี ปกครองทำ คำแถลงการณ์ดังกล่าวแล้ว แต่ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา ตุลาการผู้แถลงคดี ปกครองต้องจัดทำบันทึกแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือกล่าวถึงสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำขึ้นก่อน หรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้) แต่ต้องก่อนมี คำพิพากษาหรือคำสั่ง

3.4.2 บทบาทในชั้นพิจารณาและพิพากษาคดี

3.4.2.1 การนั่งพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย หนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยในการนั่งพิจารณาคดีจะ ต้องกระทำโดยเปิดเผย โดยในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีอาจไม่มาศาลก็ได้ แต่ศาลก็มีอำนาจเรียกให้ คู่กรณีหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงได้ และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟัง การพิจารณาหรือรับรู้ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แห่งคดีได้ เว้นแต่ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลจะห้ามมิให้ประชาชนเข้าฟัง

การพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผยหรือมิให้ออกโฆษณา ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดีก็ได้⁵⁴ แต่ในทางปฏิบัติในวันนั่งพิจารณา ศาลจะอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ โดยก่อนเริ่มการพิจารณาคดีทุกครั้งในกรณีที่ศาลอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟัง ศาลจะชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจว่าในการอ่านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นเพียงความเห็นส่วนตัวมิใช่คำพิพากษา เพราะตุลาการผู้แถลงคดีไม่มีอำนาจพิพากษาคดี ซึ่งการชี้แจงดังกล่าวเป็นขั้นตอนหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการพิจารณาคดีมากยิ่งขึ้น

3.4.2.2 การเสนอคำแถลงการณ์

การเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบบันทึกคำแถลงการณ์ที่ทำได้ต่อองค์คณะ

ขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก มีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้ คือ

- 1.) ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเริ่มจากตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น
- 2.) คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องไม่อาจแถลงนอกเหนือไปจากที่ปรากฏใน คำแถลงเป็นหนังสือได้ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน
- 3.) ศาลจะซักถามคู่กรณีและพยาน แล้วให้ลงลายมือชื่อศาลและคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานในรายงานกระบวนการพิจารณา
- 4.) หลังจากเสร็จสิ้นการแถลงและนำพยานเข้าสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเป็นหนังสือ

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60 วรรค 2

การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในวันนั่งพิจารณานั้น บุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ โดยหลังจากเสร็จสิ้นการแถลงและนำพยานเข้าสืบของคู่กรณีแล้ว หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการนั่งพิจารณาคดีนั้นทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงเดิมเปลี่ยนแปลงไป และมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ในกรณีเช่นนี้ให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นมาใหม่ โดยทำคำแถลงเป็นหนังสือขึ้นมาใหม่ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้⁵⁵

3.4.2.3 การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ในการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น หลังจากเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษา เพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในวันเดียวกันนั้น หรือวันอื่น⁵⁶ โดยในการประชุมปรึกษานั้น ตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิร่วมการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ โดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจสอบถามตุลาการผู้แถลงคดีในบางประเด็นที่เป็นข้อสงสัยได้ แต่อย่างไรก็ดี ตุลาการผู้แถลงคดีไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น ซึ่งในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นเป็นอำนาจขององค์คณะโดยต้องทำตามเสียงข้างมาก

จะสังเกตได้ว่าการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิเข้าฟังการประชุมวินิจฉัยคดีพิจารณา แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง มีลักษณะเช่นเดียวกันกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

⁵⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 ซึ่งเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสอง

⁵⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89

3.4.2.4 การวางหลักกฎหมายและแนวบรรทัดฐานจากคำแถลงการณ์

การวางหลักกฎหมายและแนวบรรทัดฐานจากคำแถลงการณ์หรือคำพิพากษาของศาล เป็นการกำหนดกรอบ และวางแนวทางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เป็นอย่างดี เพื่อให้คำพิพากษาของศาลมีคุณภาพและมาตรฐาน นอกจากนี้ยังอาจจะกล่าวได้ว่า ระบบถ่วงดุลอำนาจในวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยที่ดีที่สุดในระบบหนึ่ง เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแต่ละคดีจะมีความเห็นชี้ขาดสองความเห็นควบคู่กันไปเสมอ องค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีจึงต้องมีความรอบคอบในการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตน เพราะในกรณีที่มีความเห็นที่ขัดหรือแย้งกันแล้ว แต่ละฝ่ายต้องแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตนที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างเหตุผลของอีกฝ่ายให้ได้

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ศาลปกครองมิได้มีการรวบรวมคำแถลงการณ์พิมพ์เผยแพร่ควบคู่คำพิพากษาของศาล ด้วยเหตุผลอันสืบเนื่องมาจากสำนักงานศาลปกครองเกรงว่าประชาชนจะเข้าใจว่าคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีคือคำพิพากษา ประกอบกับศาลปกครองเห็นว่าประชาชนบางส่วนยังขาดความเข้าใจในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากมีการพิมพ์เผยแพร่ออกไปอาจทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ ด้วยเหตุนี้ เฉพาะคำพิพากษาที่น่าสนใจเท่านั้น โดยศาลปกครองจะมีการนำไปพิมพ์เผยแพร่ในวารสารหรือลงเว็บไซต์ของศาลปกครอง และเว็บไซต์อื่น ๆ ที่สนใจ เช่น เว็บไซต์ เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (www.pub-law.net) ,เว็บไซต์ มีชัยไทยแลนด์ , www.thaijustice.com และ เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้นำไปศึกษาวิเคราะห์และเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทยต่อไป จึงทำให้หลักกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปที่มีการอ้างอิงไว้ในคำแถลงการณ์ มิได้มีการหยิบยกมาใช้อ้างอิง หรือนำหลักการและเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวมาทำการศึกษาและวิเคราะห์ โดยองค์กรอื่นนอกจากศาลปกครอง ซึ่งแตกต่างจากระบบของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส โดยคำพิพากษาของศาลและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีมีการพิมพ์เผยแพร่ควบคู่กัน และมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยต่าง ๆ เหล่านั้นจนอาจกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายและประชาชนทั่วไป และมีการนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดในคดีอื่น ๆ ที่มีแนวทางเดียวกันจนทำให้คำวินิจฉัยต่าง ๆ ของสภาแห่งรัฐพัฒนาไปสู่หลักกฎหมายทั่วไป หรือ Case Law อีกทั้งยังมีการนำมาไปใช้เป็น Case study ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศต่าง ๆ อีกด้วย

3.5 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดนั้น มีลักษณะในการทำหน้าที่เช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นในส่วนนี้จะขกกล่าวถึงเฉพาะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้น เพื่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนขออธิบายถึงประเภทคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่⁵⁷

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (โดยในขณะที่ยังไม่มีประกาศเช่นนั้น คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นต้น)

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ก. หลักเกณฑ์ในการกำหนดตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดต้องลงทะเบียนในสารบบความ แล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะ⁵⁸ โดยในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ.2544 ข้อ 8 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ในการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีใดนั้น มีหลักเกณฑ์อยู่ว่า ต้องไม่ปรากฏว่าตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนนั้นเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือเป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีสำหรับคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้น⁵⁹

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

⁵⁸ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 107.

⁵⁹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง ฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 8.

ข. หลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

หลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้และจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะพิจารณาแล้ว ส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์และกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีต่อไป โดยในจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณานั้น มีลักษณะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 ได้กำหนดไว้ว่า นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาบังคับใช้โดยอนุโลมอีกด้วย

จากการศึกษาความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ความเป็นมาและแนวความคิดในการนำระบบตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้ในประเทศไทย พัฒนามาจากตำแหน่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนมาโดยตลอด ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบตุลาการผู้แถลงคดีในประเทศไทย มิใช่เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นการนำระบบวิธีพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาปรับปรุงให้เห็นเป็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นเบื้องต้นอันจะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ดังนั้นในการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่นำรูปแบบบางส่วนมาจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส และมีการพัฒนาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวมาตลอดภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่บทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนไม่ปรากฏเด่นชัดนัก ประชาชนจะรู้จักแต่เพียงในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองของไทย ส่วนหนึ่งพัฒนามาจากการทำหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั่นเอง มิได้เป็นตำแหน่งที่เพิ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกในศาลปกครองของไทย

นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดมีลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้เนื่องจากตุลาการผู้แถลงคดีมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณคดีที่เข้ามาสู่ศาล ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นจึงสามารถได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดด้วย ดังนั้นศาลปกครองจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง เพื่อไปทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดไว้ดังนี้ กล่าวคือ ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในคดีที่ได้รับมอบหมายนั้น ต้องไม่ปรากฏว่า เป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดี หรือเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการคัดค้านตุลาการ และไม่ให้หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองเสียไป