

เปรียบเทียบระบบการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง โดยจะพิจารณาดังวิวัฒนาการขององค์กรที่พิจารณาคดีปกครอง, พิจารณาโครงสร้างขององค์กรและบุคคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยจะทำการศึกษาระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส, ประเทศอังกฤษ, ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศอิตาลี, ประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น พอเป็นสังเขป เพื่อนำมาเปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างและข้อที่เหมือนกันของระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศเหล่านี้ และเพื่อที่จะนำเอาจุดเด่นหรือข้อดีตลอดจนจุดอ่อนหรือข้อเสียของระบบต่างๆ นำมาปรับปรุงแก้ไขระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม, มีประสิทธิภาพเพื่อจะเสริมสร้างความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรให้ดียิ่งขึ้น โดยจะแยกกล่าวออกเป็นแต่ละประเทศไปและในตอนท้ายจะกล่าวสรุปเปรียบเทียบรวมกันไป

แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองของแต่ละประเทศนั้นก็ควรจะต้องทำความเข้าใจถึงองค์กรที่จะพิจารณาคดีเสียก่อน ซึ่งโดยทั่วไปทุกประเทศมักจะมีนิยมใช้องค์กร "ศาล" ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและจะสามารถรักษาความยุติธรรมไว้ได้ แต่หากจะกล่าวเช่นนี้ก็ต้องยกเว้น

ศาลของกฏประเทศสังคมนิยมเอาไว้เสียก่อน เพราะประเทศสังคมนิยมทั้งหลาย มักจะถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้ปกครอง อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งกระบวนการทางศาลซึ่งตัดสินพิจารณาความตามกฎหมาย ก็จะต้องเป็นเครื่องมือของผู้ปกครอง นั่นก็คือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของผู้ปกครองประเทศเพื่อจะบรรลุจุดมุ่งหมายสุดท้ายตามอุดมการณ์สังคมนิยม ดังนั้นจึงขอ เว้นกล่าวถึงระบบศาลของประเทศสังคมนิยมในรายละเอียดเอาไว้ จะขอกล่าว ถึงแต่เพียงระบบศาลของประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งถือกันว่าสถาบันศาลจะ ต้องมีความเป็นอิสระเสมอไม้อยู่ใต้อำนาจของสถาบันใดสถาบันหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ระบบศาลซึ่งเป็นแบบฉบับของการจัดระเบียบ ของศาลของประเทศเสรีประชาธิปไตยมีอยู่ ๒ ระบบ คือ ระบบที่ไม่แบ่งแยกศาล และระบบที่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกออกจากกัน

ระบบที่ไม่แบ่งแยกศาล คือระบบที่มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียวเป็น ผู้ควบคุมคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมายของศาลทั้งหลายในชั้นสุดท้ายของ กระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นผลให้ศาลทั้งหลายของประเทศในระบบนี้มีความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการตีความกฎหมาย ทั้งนี้เพราะศาลสูงสุดจะเป็นตัว กลางที่ประสานคำพิพากษาของศาลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นอัน หนึ่งอันเดียวกัน และโดยที่ระบบศาลดังกล่าวเป็นแบบฉบับของการจัดระเบียบ ศาลของประเทศแองโกลแซกซอน (anglo - saxon) คือประเทศอังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา จึงมีผู้ขนานนามระบบศาลนี้ว่า "ระบบศาลของประเทศแองโกล แซกซอน"

๑ "ศาลปกครองฝรั่งเศส", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ ๔ เล่มที่ ๓ (มี.ค.๑๙) หน้า ๑๗.

ระบบที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกกัน คือระบบที่แบ่งแยกศาล
 ทั้งหลายของประเทศนั้นๆ ออกเป็น ๒ จำพวก คือศาลยุติธรรมจำพวกหนึ่ง และ
 ศาลปกครองอีกจำพวกหนึ่ง โดยมีศาลสูงสุด ๒ ศาล คือศาลยุติธรรมสูงสุด และ
 ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นอิสระซึ่งกันและกัน เป็นผู้ควบคุมคำพิพากษาที่เกี่ยวกับ
 ปัญหาข้อกฎหมายของศาลแต่ละจำพวกในชั้นสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาคดี^๑
 ดังนั้นในระบบศาลดังกล่าวศาลที่จัดอยู่ในจำพวกศาลยุติธรรมและศาลที่จัดอยู่ใน
 จำพวกศาลปกครองจึงแยกออกจากกันเด็ดขาด และมีการแบ่งแยกอำนาจพิพากษา
 คดีระหว่างศาล ๒ จำพวก ซึ่งในหลักการนั้นศาลที่จัดอยู่ในจำพวกยุติธรรมมีอำนาจ
 พิพากษาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยวินิจฉัยคดีตามกฎหมายเกณฑ์ของกฎหมาย
 เอกชน ส่วนศาลที่จัดอยู่ในจำพวกศาลปกครองนั้นมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทระหว่าง
 เอกชนกับองค์กรปกครองซึ่งเรียกว่าคดีปกครอง โดยวินิจฉัยคดีโดยอาศัยกฎหมาย
 พิเศษของกฎหมายปกครอง^๒ สำหรับประเทศที่จัดระเบียบศาลในระบบที่ศาลปกครอง
 และศาลยุติธรรมแยกกันนี้ได้แก่ประเทศส่วนมากในภาคพื้นยุโรป โดยที่ประเทศ
 ฝรั่งเศสเป็นผู้ให้กำเนิดระบบที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกกัน ดังนั้นจึงมีผู้
 ชื่อนานนามระบบศาลดังกล่าวว่า "ระบบฝรั่งเศส"

เนื่องจากระบบศาลของประเทศเสรีประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น ๒ ระบบ
 ดังกล่าว ดังนั้นความคิดจึงแบ่งออกเป็น ๒ พวกคล้ายเช่นกัน โดยต่างฝ่ายต่างก็
 หาเหตุผลมาสนับสนุนแนวความคิดของตนโดยยึดความสอดคล้องแห่งหลักการแบ่งแยก

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๓ - ๑๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๔.



อำนาจเป็นหลัก ฝ่ายที่เห็นว่าระบบศาลของประเทศแองโกลแซกซอนสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจมากกว่าระบบศาลของฝรั่งเศส ได้อาศัยทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจเป็นข้อสนับสนุนโดยให้การดำเนินงานของแต่ละองค์กร คือนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ จะต้องจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ^๑

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าระบบศาลฝรั่งเศสสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจมากกว่าระบบของศาลของประเทศแองโกลแซกซอน ได้อาศัยทฤษฎีเดียวกันนี้โดยอธิบายว่าการแบ่งแยกอำนาจหมายถึงว่าองค์กรบริหารหรือองค์กรปกครองจะต้องเป็นอิสระจากองค์กรตุลาการ ดังนั้นองค์กรบริหารหรือองค์กรปกครองจะต้องไม่ถูกควบคุมโดยศาลยุติธรรม^๒

จะเห็นได้ว่าเหตุผลของทั้ง ๒ แนวความคิดต่างก็เป็นเหตุผลที่น่าฟังทั้งสิ้น และในปัจจุบันยังไม่มีข้อยุติว่าเหตุผลของฝ่ายใดถูกต้องกว่าของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทั้ง ๒ ระบบนี้ให้ความสำคัญมากขึ้นก็คือ การให้ความสำคัญกับการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะศาลในระบบแองโกลแซกซอน ซึ่งหันมาสนใจการพิจารณาคดีปกครองอย่างมากดังที่จะได้กล่าวต่อไป

สำหรับสาเหตุที่ระบบศาลของประเทศเสรีประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น ๒ ระบบ ส่วนหนึ่งก็อาจจะกล่าวได้ว่าสืบเนื่องมาจากการที่มีระบบกฎหมายที่ต่าง

^๑ อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส" ในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ศาลปกครอง : บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๑)

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๕๐.

กันนั่นเอง โดยประเทศที่มีระบบศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกออกจากกัน
ได้แก่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน หรือระบบประมวลกฎหมาย ส่วนประเทศ
ที่มีระบบศาลที่ไม่แยกจากกันได้แก่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมันถือว่าควรมีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชน
และกฎหมายเอกชนออกจากกันโดยเหตุผลดังนี้ คือ^๑

๑. กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน โดย
ถือว่ากฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบบังคับเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่าง
เอกชนต่อเอกชน และฐานะของเอกชนตามกฎหมาย, วางระเบียบเกี่ยวกับทรัพย์สิน
สินของเอกชนตลอดจนข้อพิพาทระหว่างเอกชน ส่วนกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์
ในการวางระเบียบบังคับเกี่ยวกับความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชน, การใช้อำนาจ
อธิปไตย, การจัดระเบียบองค์กรฝ่ายปกครอง และการดำเนินการสาธารณะ
รวมทั้งความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ตลอด
จนกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะ

๒. กฎหมายมหาชนอาจแยกออกจากกฎหมายเอกชนได้อย่างเต็มที่เพราะ
เป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ครบถ้วนในตัวเอง กล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนมีหลักอัน
เป็นอิสระซึ่งอาจแยกออกจากกฎหมายเอกชนได้อย่างเด็ดขาด ในประเทศฝรั่งเศส
การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนปรากฏชัดขึ้นอีกเนื่องมาจากศาลปก

^๑ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, คำบรรยายชั้นปริญญาโท
แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา
๒๕๑๘ : (โรเนียว) หน้า ๒.

ครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นมาต่างหาก

ดังนั้นเมื่อถือว่าหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชนแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาตามหลักกฎหมายทั้งจะต้องแยกเป็นคนละศาลด้วย คดีต่างๆ ซึ่งเป็นคดีปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีปกครอง เว้นแต่ในบางเรื่องซึ่งเป็นข้อยกเว้น ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชนเท่านั้น

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเองไกลแซกซอนไม่ถือว่าการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนเป็นสาระสำคัญเท่าใดนัก ระบบกฎหมายเองไกลแซกซอนถือหลักเอกภาพแห่งกฎหมาย กล่าวคือถือว่ามีหลักกฎหมายอันเดียวกันที่ใช้บังคับแก่รัฐรวมทั้งองค์กรฝ่ายปกครองได้เหมือนกันที่ใช้บังคับแก่เอกชน และไม่ถือว่ามีกฎหมายสำหรับใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครอง เป็นพิเศษ^๑

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเองไกลแซกซอนจึงไม่มีหลักกฎหมายปกครองฝ่ายปกครองอยู่ที่บังคับแห่งกฎหมายธรรมดา และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็มีแต่ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภททั้งนี้เพราะไม่มีศาลปกครอง และไม่ได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส และเพื่อจะรักษาเอกภาพแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับ ดังนั้นประเทศที่ใช้กฎหมายเองไกลแซกซอนจึงไม่ได้แบ่งแยกศาลออกเป็น ๒ ศาล คือศาลปกครองและศาลยุติธรรม สำหรับรายละเอียดของการ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

พิจารณาที่ปกครองของแต่ละประเทศจะขอแยกกล่าวดังนี้ คือ

๒.๑ การพิจารณาที่ปกครองในประเทศฝรั่งเศส

เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำระบบการพิจารณาที่ปกครองของประเทศฝรั่งเศสมากล่าวไว้ ทั้งนี้เพราะประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นแม่บทของระบบศาลปกครอง เป็นต้นกำเนิดของระบบศาลคู่ คือศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกจากกัน นอกจากนี้ระบบการพิจารณาที่ปกครองของฝรั่งเศสก็ยังมีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดของระบบการพิจารณาที่ของประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปและอีกหลายประเทศทั่วโลก ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของศาลปกครองของฝรั่งเศสและโครงสร้างตลอดจนกระบวนการวิธีพิจารณาที่ปกครองจึง เป็นสิ่งที่ละทิ้งเสียมิได้

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นนอกจากจะมีขบวนการยุติธรรมแบบที่มีอยู่ในประเทศอื่นๆ แล้ว ยังมีขบวนการทางศาลปกครองซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายปกครองอีกด้วย^๑ อาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองและกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่เกื้อกูลกัน กล่าวคือประเทศฝรั่งเศสมีศาลปกครองทำให้เกิดมีกฎหมายปกครอง เอกเทศขึ้นซึ่ง เป็นเหตุผล ในทางประวัติศาสตร์ แต่ในปัจจุบันการที่ฝรั่งเศสมีศาลปกครองซึ่งแยกจากศาลยุติธรรมนั้นก็เนื่องจากว่ากฎหมายปกครองฝรั่งเศส เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งแตกต่างในสาระสำคัญกับกฎหมาย เอกชน จึงจำเป็นต้องให้ศาลพิเศษซึ่งมีความชำนาญทางกฎหมายมหาชนเป็นผู้พิพากษาคดีที่ต้องนำกฎหมายปกครองมาปรับใช้ ดังนั้นศาลปกครองและกฎหมายปกครองจึง

^๑ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, "ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส"
รัฐสภาสาร ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๘ (ส.ค. ๑๕) หน้า ๒.

เกิดอยู่ซึ่งกันและกันโดยศาลปกครอง เป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานของ
หลักกฎหมายมหาชน และการที่มีกฎหมายปกครองก็ทำให้มีความจำเป็นต้องมีศาล
ปกครองดังกล่าว^๑

การมีกฎหมายปกครอง เป็นปรากฏการณ์ที่นับได้ว่ามีลักษณะพิเศษและมี
ประวัติความเป็นมาโดยเฉพาะ จุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการของกฎหมายปกครอง
และศาลปกครองอยู่ที่ทวีปพื้นฐานหลายพื้นที่ออกมาในลักษณะต่างๆ กันในยุคการ
ปฏิวัติใหญ่ ปี ค.ศ. ๑๗๘๘ จากหลักเกณฑ์ที่วางไว้และจากการพิจารณาพิพากษา
คดีปกครองในสมัยต่อมา กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสก็ถือตัว เป็นรูปร่างมีหลัก
เกณฑ์และมีรากฐานที่มั่นคงมาจนทุกวันนี้ ในจำนวนหลักการพื้นฐานนั้นได้มีการ
เน้นถึงการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการและอำนาจของฝ่ายบริหารไว้
จากกฎหมายต่างๆ ดังนี้

ก. กฎฎีกา (De'cret) ลงวันที่ ๒๒ ธ.ค. ค.ศ. ๑๗๘๘ มาตรา ๗
ระบุไว้ว่า "อำนาจตุลาการย่อมไม่สามารถก้าวท้าวหรือแทรกแซงการบริหารงาน
ท้องถิ่นหรือการบริหารอื่นใด"^๒

ข. กฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๖ - ๒๔ ส.ค. ค.ศ. ๑๗๙๐ ระบุไว้ใน
มาตรา ๑๒ ว่า "อำนาจหน้าที่ของศาล(หรือตุลาการ) เป็นคนละส่วนและแยกกัน

^๑ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓) หน้า ๒๕.

^๒ Henry J. Abraham. The Judicial Process. (Third Edition)
(New York : Oxford University Press, 1975) p 257.

อยู่ข้างหากจากกันจากอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร ศาลการข่มไม่สามารถที่จะ
ไปก้าวก้าวการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเรียกตัวเจ้าพนักงานมา
ให้การต่อศาลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวได้
ผู้พิพากษาผู้ใดที่ฝ่าฝืนข่มมีโทษฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามระเบียบแบบแผน"

ค. รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๕ ก.ย. ค.ศ. ๑๙๕๑ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓
ว่า "ศาล.....ไม่สามารถดำเนินคดีหรือเรียกตัวเจ้าพนักงานมา
ให้การเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้"

ง. กฎหมายกลางวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ปี ๓ ค.ศ. ๑๙๕๖ ระบุไว้ว่า
"ห้ามศาลเข้าไปสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร"

จากตัวอย่างของกฎหมายที่โดยกมานี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์
เพื่อจะแยกอำนาจตุลาการและอำนาจของฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด
ถึงนั้นผลที่ตามมาก็คือฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรมไม่อาจจะเข้ามาใช้อำนาจตัดสิน
พิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย หรือเป็นคดีที่ต้องวินิจฉัยโดย
ยึดหลักของกฎหมายปกครองจะต้องเป็นอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น เหตุผล
ของการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างศาล ๒ ศาล เหตุผลหนึ่งเป็นเหตุผลทาง
ประวัติศาสตร์เนื่องมาจากความกลัวว่าศาลยุติธรรมอาจจะแทรกแซงฝ่ายบริหาร
หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของฝ่ายบริหาร ^๒ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

^๑ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๗

^๒ Henry J. Abraham, op. cit., p 255.

วิวัฒนาการ

กองเซย์ เดคาท์ (Conseil d'Etat) หรือศาลปกครองสูงสุดเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นผลของการปฏิรูปหน่วยงานหนึ่งถือกำเนิดมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์ทั้งในด้านการบริหารและการคลัง จึงได้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาแห่งกษัตริย์ (Conseil du Roi หรือ Curia Regis) ประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เชื้อสายผู้ดี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในศาลอากรเกี่ยวกับการไต่ถามคดีประณีประนอมยอมความคดีพิพาทที่กษัตริย์ได้มอบหมายให้เป็นครั้งแรก^๒ (ความจริง Conseil du Roi นี้โดยแท้จริงก็คือรูปคณะองคมนตรีของอังกฤษที่เรียกว่า Privy Conseil นั้นเอง) ต่อมาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบแห่งสภานี้บางประการด้วยกัน โดยเฉพาะได้เปลี่ยนวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะที่ปรึกษาในสภานี้ ซึ่งแต่เดิมคัดเลือกจากข้าราชการที่มีเชื้อสายผู้ดี เปลี่ยนมาเป็นการคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่มีความชำนาญพิเศษโดยไม่คำนึงถึงเชื้อสาย และได้จัดแบ่งแยกให้ทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีความชำนาญพิเศษนั้นๆ บุคคลที่มีความชำนาญพิเศษกลุ่มหนึ่งได้รับมอบหน้าที่ทางด้านเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า "Le Conseil d'Etat prive'ou des parties" ซึ่งกลุ่มนี้เองที่เรา

^๑ อุกฤษ มงคลนาวิน, "ศาลปกครองฝรั่งเศส", รัฐศาสตร์, ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๓๑.

^๒ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, กระทรวงยุติธรรม, รายงานการไปดูงานศาลในต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๕) หน้า ๕๕.

ถือกันว่าเป็นต้นกำเนิดแห่งรูปแบบของ *Conseil d'Etat* ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๖๑ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ เริ่มที่จะไม่ไว้วางใจศาลยุติธรรมสูงสุดในสมัยนั้น ซึ่งเรียกว่า "Parlements" ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางด้านตุลาการ แต่ก็ยังมีอำนาจทางด้านบริหารและทางด้านนิติบัญญัติอยู่ด้วยบางประการ เมื่อเป็นเช่นนี้พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ จึงมีความประสงค์ที่จะจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมให้มีอำนาจเฉพาะทางด้านตุลาการเท่านั้น โดยได้ออกกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า *Edit de Saint Germain* ซึ่งวางหลักห้ามศาลยุติธรรมมิให้เข้าไปก้าวกายกิจการของรัฐและของฝ่ายปกครอง นับเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายปกครองออกจากอำนาจตุลาการ^๑ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจจะขจัดอิทธิพลของฝ่ายตุลาการ หรือกลุ่มนักกฎหมายของฝรั่งเศสได้ จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมซึ่งมีอยู่ทั้งหมด ๑๒ ภาค ในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลจากศาลยุติธรรมภาคประจำกรุงปารีสในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ ในรัชกาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๕ และพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ไม่เพียงแต่จะเข้าแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลอย่างมากมายเท่านั้น แต่ยังสามารถชักชวนการปฏิรูปกฎหมายต่างๆ ที่พระมหากษัตริย์พยายามที่จะกระทำอีกด้วย โดยศาลยุติธรรมมีเจตนาที่จะรักษาการผูกขาดอำนาจหน้าที่ที่พึงปวงในกระบวนการยุติธรรมของคดีทุกประเภท และศาลยุติธรรมจะยับยั้งการร้องเรียนที่ประชาชนมีไปถึง *Conseil du Roi* เพื่อแสวงหาความเป็นธรรม^๒

^๑ อุกฤษ มงคลนาวิน, อ้างแล้ว., หน้า ๗๒.

^๒ L. Neville Brown and J. P. Garner, *French Administrative Law*, (Second Edition) (London : Butterworths, 1973) p. 19.

ดังนั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ สิ่งแรกที่คณะปฏิวัติ
 ได้กระทำก็คือการทำลายอิทธิพลของศาลยุติธรรมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่าง
 แน่ชัดในกฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๖ และ ๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๐ (ซึ่งที่ใดกล่าวไว้
 ในตอนต้นแล้ว) กฎหมายฉบับนี้ได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำ
 นาจอของ มงเตสกิเออร์^๑ หลักการแยกอำนาจนี้ได้ถูกยืนยันซ้ำอีกในพระราช
 กฎีกาลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ปี ๓ ค.ศ. ๑๗๘๖ (ซึ่งที่ใดกล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว
 เช่นกัน) ทวิบทบัญญัติของกฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๖ และ ๒๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๐
 ดังกล่าว เป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการปฏิบัติตามที่ราชการของตน
 แต่โดยที่อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกล้มล้างลงไปพร้อมกับ *Conseil du Roi*
 เนื่องจากผลของการปฏิวัติใหญ่ ดังนั้นจึงไม่มีสถาบันใดของประเทศฝรั่งเศสใน
 ขณะนั้นที่ประชาชนจะสามารถไปร้องเรียนได้เมื่อฝ่ายบริหารได้กระทำเกินขอบเขต
 ตามสมควร จนกระทั่ง ๑๑ ปีต่อมาเมื่อ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้เข้ามามีอำนาจ
 เป็นกงสุลคนที่ ๑ และมีความประสงค์ที่จะปฏิรูปการบริหารของประเทศฝรั่งเศส
 นโปเลียน ได้มองเห็นคุณค่าของข่าวสารที่ได้รับจากการร้องเรียนของประชาชน
 และนอกจากนั้นนโปเลียนเองก็ต้องการคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎ
 หมาย และกฎข้อบังคับต่างๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญที่ นโปเลียน ได้ตรา
 ขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๘ จึงได้จัดตั้ง *Conseil d'Etat* ขึ้น^๒ โดยให้มีหน้าที่
 "แก้ความยุ่งยากต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเนื่องในปัญหาด้านการปกครอง" คณะกง
 เชาว์เทศาภิบาล^๓ นี้ในขั้นแรกให้คำปรึกษาเป็นส่วนตัวแก่ นโปเลียน รวมทั้งช่วยร่างกฎ

^๑ Ibid., p. 19.

^๒ Ibid., p. 19 - 20.

หมายต่างๆ ตลอดจนร่างระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของฝ่ายบริหาร
 ต่อมาจึงได้รับหน้าที่ใหม่ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง นั่นคือหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไข
 ปัญหาความยุ่งยากต่างๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในวงการบริหาร และช่วยหน้าที่ในประการ
 หลังนี้เองซึ่ง เป็นรากฐานของอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายบริหาร^๑
 หลังจากนั้นก็ได้มีกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดของกอง เซย์
 เคตาร์ท โดยให้อำนาจแกกอง เซย์เคตาร์ท ในการให้คำแนะนำแก่ประมุขของรัฐที่จะ
 เพิกถอนการกระทำต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารรวมทั้งคำแนะนำ
 ในการแก้ไขข้อขัดแย้งในเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับศาลยุติธรรม และ
 ระหว่างรัฐมนตรีทั้งหลายด้วยกันเอง^๒ และในปีเดียวกันนั้นเอง (ค.ศ. ๑๙๕๕)
 นโปเลียน ได้จัดตั้งที่ปรึกษาซึ่งมีชื่อว่า "กอง เซย์ เคอ เปร เฟกตูร์" (*Conseil
 de Prefecture*) หรือคณะกรรมการจังหวัดขึ้นในแต่ละเขตจังหวัด (เคปาร์เคอ
 มงต์) คณะที่ปรึกษาดังกล่าวนอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองแล้ว ยังมีหน้าที่ตัดสินคดีปกครองบางเรื่อง
 ซึ่งเกิดขึ้นในเขตจังหวัดนั้นๆ ด้วย (แต่คำตัดสินคดีปกครองของกอง เซย์ เคอ เปร
 เฟกตูร์ก็อาจอุทธรณ์ต่อหัวหน้ารัฐบาลได้) ดังนั้นกอง เซย์ เคอ เปร เฟกตูร์ จึงมี
 ฐานะเป็นทั้งที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด (เปรเฟต์) และเป็นศาลปกครอง
 ชั้นต้นสำหรับคดีปกครองบางเรื่องซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย^๓

^๑ Ibid., p. 20

^๒ Ibid., p. 20.

^๓ อิศสระ นิติศัพท์ประกาศ, อ้างแล้ว., หน้า ๒๔.

ดังได้กล่าวไว้ในสมัยนั้น "กองเซย์ เตคาท์" และ "กองเซย์ เคอ เปร เฟกตุร์" ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองโดยเด็ดขาดเป็นแต่เพียงองค์กรที่พิจารณาและเสนอคำวินิจฉัยเท่านั้น

กองเซย์, เตคาท์ ได้เริ่มเปลี่ยนรูปเป็นศาลปกครองชั้นที่ละน้อยๆ ในสมัยต่อมาแม้แต่ได้มีการห้ามมิให้กรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำการ ออกเสียงในการวินิจฉัยคดีปกครอง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการชั้นใน กองเซย์ เตคาท์ เพื่อร่วมพิจารณาคดีปกครอง ได้มีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้เอกชนผู้เป็นโจทก์ตั้งทนายความแถลงการณ์ด้วยปากได้ ต่อมาเมื่อกฎหมายกำหนดมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำการร่วมในการประชุมพิจารณาคดีปกครองด้วย และใน ก.ศ. ๑๘๘๕ ได้มีกฎหมายให้อำนาจแผนกคดีตัดสินคดีไต่สวน ในที่สุดกฎหมายฉบับลงวันที่ ๒๔ พ.ค. ก.ศ. ๑๘๘๖ ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ ได้ให้อำนาจกองเซย์ เตคาท์ ตัดสินคดีโดยเด็ดขาด และให้มีสภาพเป็นศาลอย่างเต็มที่ กองเซย์ เตคาท์ จึงมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดโดยนิตินัยแต่เป็นต้นมา^๑ สำหรับคณะกรรมการจังหวัด (กองเซย์ เคอ เปร เฟกตุร์) นั้นถึงแม้ว่าในระยะแรกจะเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานของสภา^๒ แต่ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๙ ก็ได้มีการปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดี และการจัดองค์กรของคณะกรรมการจังหวัดเสียใหม่

^๑ ประยูร กาญจนกุล, ศาลปกครอง, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานอาปนกิจศพนางชำนานู โภคัยศาสตร์ (แม่ม กาญจนกุล) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภักดี ประกิจ, ๒๕๐๑) หน้า ๗๗ - ๗๘.

และได้มีการขยายขอบเขตอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ (ค.ศ. ๑๙๑๘ - ๑๙๑๘) ได้มีการเสนอแนะให้มีการปฏิรูปคณะกรรมการจังหวัดหลายประการ รวมทั้งได้มีการเสนอให้มีการยุบคณะกรรมการในจังหวัดต่างๆ นอกกรุงปารีสเสีย และให้มีการโอนเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดไปยังศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจทางแพ่งแต่อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการจังหวัดโดยได้มีการยุบรวมคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งในขณะนั้นมี ๘๖ คณะลงให้เหลือคณะกรรมการเพียง ๒๖ คณะ โดยจัดแบ่งเขตท้องถิ่นเสียใหม่ และให้เขตอำนาจของคณะกรรมการแต่ละชุดคลุมท้องที่หลายจังหวัด และได้มีการแก้ไขให้คณะกรรมการมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยมีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการมีประธานซึ่งเป็นกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา และบรรดากฎหมายจะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทพิเศษโดยมีฐานะเป็นเอกเทศโดยเฉพาะ การขยายเขตอำนาจให้แก่คณะกรรมการจังหวัดในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ และปี ค.ศ. ๑๙๓๘ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือว่าคณะกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้น และในการปฏิรูปคณะกรรมการจังหวัดในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ทำให้คณะกรรมการจังหวัดได้รับโอนอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองบางประเภท ซึ่งเคยอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดอันเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าในระยะนั้น (หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒) การร้องเรียนที่กระทำต่อศาลปกครองสูงสุดได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ไม่สามารถพิพากษาคดีให้ทันกับอำนาจคดีปกครองที่เพิ่มมากขึ้นได้ กล่าวกันว่าในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๑ กองเซย์ เดคาร์ท มีเรื่องค้างอยู่

ในการพิจารณาถึง ๒๖,๐๐๐ เรื่อง^๑ สภาพเช่นนี้จึงต้องแก้ไขปรับปรุงโดยการโอนอำนาจพิจารณาคดีปกครองซึ่งเคยอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดเพื่อลดภาระให้แก่ศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการจังหวัดก็ได้ออกมาเป็นศาลปกครองชั้นต้นโดยปริยาย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจแต่เพียง "เขตอำนาจเฉพาะเจาะจง" ส่วนคณะกรรมการจังหวัดก็ได้ออกมาเป็น "ศาลปกครองชั้นต้น" ซึ่งมีเขตอำนาจตามกฎหมายทั่วไปอย่างกว้างขวาง^๒

จากการศึกษาวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิดระบบศาลคู่เป็นประเทศแรก ที่แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด เพราะระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการในลักษณะข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ผล ประเทศฝรั่งเศสประสบการขัดข้องในทางบริหาร เพราะศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจของตนปฏิเสธความพยายามปฏิรูปของฝ่ายบริหาร ศาลยุติธรรมได้ขัดขวางการกระทำของฝ่ายบริหารด้วยการสอดแทรกเข้ามาในเรื่องทางการเมือง ดังนั้นประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตัดอำนาจศาลยุติธรรมออกจากการวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยใช้หลักการให้มีการแยกผู้มีอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากผู้มีอำนาจหน้าที่ฝ่าย

^๑ L. Neville Brown and J. F. Garner, op cit., p. 23.

^๒ รายละเอียดโปรดดู L. Neville Brown and J. F. Garner, op cit., p. 22 - 26.

ตุลาการ^๑ และวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศสในระยะแรกก็ยังมีได้มีการมอบอำนาจให้แก่ศาลปกครองเพียงอย่างเดียว แต่มอบให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองก่อน โดยตั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองบางตำแหน่ง เป็นตุลาการฝ่ายปกครอง ต่อมาจึงได้โอนอำนาจการพิจารณานั้นให้แก่องค์กรที่ปรึกษา และองค์กรที่ปรึกษาได้แปรสภาพเป็นศาลปกครองในที่สุด^๒

กล่าวโดยสรุปวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศส เกิดขึ้นมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และนักกฎหมายชาวอังกฤษบางคนถึงกับสรุปว่าเป็นอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ด้วยซ้ำไป^๓ ด้วยเหตุผลเพื่อให้องค์กรปกครองไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม แต่ในปัจจุบันนี้เหตุผลของการแยกอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ และอำนาจหน้าที่ในทางปกครองนั้นก็เพราะความจำเป็นในทางเทคนิค กล่าวคือวิวัฒนาการของศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นผลให้กฎเกณฑ์ที่ประกอบเป็นกฎหมายปกครอง เป็นกฎเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างจากกฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องให้ศาลชำนาญพิเศษซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความชำนาญพิเศษทางกฎหมายปกครอง เป็นผู้ตีความกฎหมายปกครอง^๔

^๑ ยงยุทธ กาฬกาญจน์, คู่มือกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๑๔) หน้า ๔๔.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๒๑.

^๓ L. Neville Brown and J. F. Garner, op cit., p. 22.

^๔ "ศาลปกครองฝรั่งเศส" นิตยสารทองถิ่น, อ้างแล้ว., หน้า ๓๐.

โครงสร้างของศาลพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส

กล่าวได้ว่าโครงสร้างของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส ใกล้เคียงกว่าโครงสร้างของศาลยุติธรรมมาก เพราะประกอบด้วยศาลเพียง ๒ ระดับ คือ

๑. ศาลปกครองระดับจังหวัด (ศาลปกครองชั้นต้น)(tribunaux administratifs) ซึ่งมี ๒๓ แห่ง ตามภูมิภาคต่างๆ และอีกแห่งหนึ่งที่กรุงปารีส กับ ๒. ศาลที่มีอำนาจอย่างมากและมีหน้าที่หลายหน้าที่ นั่นคือ กองเซย์ เดคาร์ท (Conseil d'Etat หรือ Council of State)^๑

โครงสร้างของ กองเซย์ เดคาร์ท

เนื่องจาก กองเซย์ เดคาร์ท ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและในขณะเดียวกันก็ยังทำหน้าที่ตุลาการในคดีปกครองอีกด้วย ดังนั้นโครงสร้างของ กองเซย์ เดคาร์ท จึงถูกแบ่งออกเป็นหลายแผนก ซึ่งมีทั้งหมด ๕ แผนกด้วยกัน เพื่อทำหน้าที่ทั้ง ๒ ด้านดังกล่าว โดยได้จัดแบ่งแยก ๔ แผนก ที่เหลือก็ทำหน้าที่ทางด้านตุลาการฝ่ายคดีปกครอง

สำหรับ ๔ แผนกที่ทำหน้าที่เฉพาะการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลนั้น ในแต่ละแผนกประกอบไปด้วย

- ประธาน ๑ คน
- ผู้พิพากษา ๑๑ ถึง ๑๕ คน
- ผู้พิพากษาแต่งตั้ง
- หัวหน้าพนักงานคดี กับพนักงานคดี

ส่วนแผนกที่ทำหน้าที่ตุลาการนั้นประกอบไปด้วย ประธานแผนก และมีผู้ช่วยประธานอีก ๓ คน

อย่างไรก็ดีแม้ใน กองเซย์ เตตาร์ท จะมีการแบ่งแยกฝ่ายปกครองและฝ่ายคดีปกครองออกจากกันเพื่อทำหน้าที่กันคนละด้าน แต่สมาชิกใน กองเซย์ เตตาร์ท ทุกคนก็ทำหน้าที่ทั้งด้านการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง และด้านตุลาการให้แก่ฝ่ายคดีปกครองควบคู่กันไป กล่าวง่าย ๆ ก็คือว่ามีการแบ่งแยกหน่วยงานแต่มีใครแยกเจ้าหน้าที่ออกสำหรับหน่วยใดโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ทุกคนคงมีส่วนในการทำงานทั้ง ๒ หน่วยงานนั้นๆ สาเหตุที่ทำให้สมาชิกของกองเซย์ เตตาร์ท ทำหน้าที่ทั้งสองอย่าง ในขณะเดียวกันก็เพื่อจะทำให้ผู้ทำหน้าที่ตุลาการได้ทราบข้อเท็จจริงในด้านการปกครองให้มากที่สุด เพื่อให้การตัดสินใจไม่เกิดความผิดพลาดขึ้นได้^๒

สำหรับรายละเอียดนั้นจะแยกพิจารณาเป็นฝ่ายปกครองและฝ่ายคดีปกครอง

๑. ฝ่ายการปกครอง (Les Sections Administratives) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ แบ่งออกเป็น ๔ แผนก คือ

- (๑) แผนกมหาดไทย
- (๒) แผนกการคลัง
- (๓) แผนกโยธาธิการ
- (๔) แผนกสังคม

^๑ อุกฤษ มงคลนาวิน, อ้างแล้ว., หน้า ๓๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๖.



แผนกที่ ๔ นี้ เป็นหน่วยงานที่ กองเซย์ เตตาท คำเนิงงานโตคำ
ปริกษา ๓ ตำนค้วยกัน คือ ตำนกฎหมาย, ตำนการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง
และ ตำนการปกครอง

๑) อำนาจหน้าที่ในด้านการออกกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ว่า
ค้วยวิวัฒนาการ จะเห็นว่าแต่เดิม กองเซย์ เตตาท มีบทบาทสำคัญยิ่งในการออก
กฎหมายโดยเฉพาะในสมัยของนโปเลียน ซึ่งในระยะนั้นฝ่ายบริหารแต่ผู้เดียวที่มี
อำนาจออกกฎหมาย ซึ่ง กองเซย์ เตตาท เป็นผู้เตรียมร่างขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
มีอำนาจแต่เพียงที่จะยอมรับหรือปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอมานั้น บรรดาประ
มวลกฎหมายต่างๆ ของนโปเลียนที่มีชื่อเสียงซึ่งได้ถูกจัดทำขึ้นในระหว่าง ค.ศ. ๑๘๑๐
ก็ได้รับการร่างขึ้นโดย กองเซย์ เตตาท ถึงแม้ในสมัยต่อมาบทบาทในการร่างกฎ
หมายของ กองเซย์ เตตาท จะลดลงไปเนื่องจากมีกฎหมายฉบับวันที่ ๒๔ พ.ศ.,
ค.ศ. ๑๘๗๒ ให้อำนาจแก่รัฐบาลและรัฐสภาที่จะเลือกเสนอร่างกฎหมาย หรือ
ข้อเสนอที่จะให้มีการออกกฎหมายต่อ กองเซย์ เตตาท หรือไม่ก็ได้ ต่อมากฎข้อ
บังคับฉบับวันที่ ๓๑ ค.ศ., ค.ศ. ๑๘๘๕ ก็ได้มอบคืนอำนาจทางด้านการออกกฎ
หมายให้แก่ กองเซย์ เตตาท โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการ
ปรึกษากับ กองเซย์ เตตาท เสียก่อน หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ ๔ พ.ศ.,
ค.ศ. ๑๘๘๘ ก็ได้ยืนยันหลักการในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕
วรรค ๒ ว่า "ร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องได้รับการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐ
มนตรี หลังจากที กองเซย์ เตตาท ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว และจะถูกนำเสนอ
ต่อที่ประชุมสภาใดสภาหนึ่ง" ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะนำเสนอต่อ กอง
เซย์ เตตาท นี้ กองเซย์ เตตาท จะทำความเห็นหรือในบางกรณีก็อาจทำการ

ปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นด้วย นอกจากนี้โดยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลได้รับมอบอำนาจจากสภาให้ออกกฎหมาย บังคับในเรื่องที่ปรกติเป็นอำนาจของสภา รัฐบาลก็จำต้องนำกฎหมายฉบับนั้นเสนอ ต่อ กองเซย์ เดตาท เพื่อขอความเห็นเช่นเดียวกัน^๑

๒) อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง นอกจากจะมี อำนาจให้ความเห็นในการออกกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว กองเซย์ เดตาท ยังมีอำนาจที่จะให้ความเห็นในกรณีต่อไปนี้ด้วย คือ^๒

(๑) ในกรณีที่มีการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง (กฎฎีกาที่ออก เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ)

(๒) ในกรณีที่มีการออกกฎฎีกาในรูปกฎหมายที่ทางด้านการปกครอง ทั้งสองกรณีข้างต้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่แห่ง กองเซย์ เดตาท สำหรับความเห็นที่ กองเซย์ เดตาท ได้แสดงไว้ นั้นไม่มีผลผูกมัด รัฐบาลให้จำต้องถือตาม นอกจากนี้โดยปรกติแล้วความเห็นของ กองเซย์ เดตาท จะไม่ถูกเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปทราบ เว้นเสียแต่ว่ารัฐบาลจะไต่พิจารณาเห็น เป็นอย่างอื่น

๓) อำนาจหน้าที่ในด้านการปกครอง กองเซย์ เดตาท มีอำนาจ หน้าที่ที่จะให้ความเห็นในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ตามที่บทบัญญัติแห่ง กฎหมาย หรือกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจไว้

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๓๖ - ๓๓๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๓๘.

ในบางกรณีแม้จะไม่มีทบัญญัติใดให้อำนาจ กองเซย์ เตคาร์ท ที่จะให้คำปรึกษาหารือเอาไว้ แต่หากรัฐมนตรีคนใดเห็นสมควรก็อาจจะร้องขอให้กองเซย์ เตคาร์ท ทำความเห็นให้ก็ได้ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือในปัญหากฎหมายบางประการอันจำเป็นในการตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้นๆ

สำหรับความเห็นที่ กองเซย์ เตคาร์ท ใ้ให้ไว้นั้นไม่ผูกมัดรัฐมนตรีที่ได้ร้องขอ เว้นเสียแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการตัดสินใจของรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามความเห็นของ กองเซย์ เตคาร์ท นั้น และความเห็นของ กองเซย์ เตคาร์ท ในด้านเกี่ยวกับการปกครองจะไม่นำมาเปิดเผยแก่ประชาชนแต่อย่างใด

๒. ฝ่ายคดีปกครอง (La Section du Contentieux)

กองเซย์ เตคาร์ท ทำหน้าที่เกี่ยวกับตุลาการโดยฝ่ายคดีปกครองนี้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วย

ฝ่ายคดีปกครองมีฐานะหลายอย่าง ในบางกรณีก็ทำหน้าที่พิจารณาคดีเหมือนกับศาลชั้นต้น บางครั้งก็เป็นศาลฎีกา

ในฐานะเป็นศาลชั้นต้น เมื่อพิจารณาแล้วคดีนั้นให้ถือเป็นที่สุด ไม่มี

การอุทธรณ์ ฎีกากันต่อไป คือเป็นทั้งผู้พิจารณาในชั้นต้นและในชั้นที่สุดในคราวเดียวกัน คดีที่จะตกอยู่ในอำนาจของ กองเซย์ เตตาคท์ ในกรณีเช่นนี้ได้แก่

ก. คดีที่ฟ้องว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่อันเป็นการกระทำในทางปกครองในรูปกฤษฎีกาซึ่งประธานาธิบดีตราขึ้น

ข. คดีที่เกี่ยวข้องฐานะของข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งโดยกฤษฎีกา

ค. คดีที่เกี่ยวข้องการฟ้องร้องที่ไม่ตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครองประจำท้องที่

ง. คดีที่เกิดขึ้นในท้องที่นอกเขตอำนาจของศาลปกครองประจำท้องที่

จ. คดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับกฎข้อบังคับที่ออกโดยรัฐมนตรีรวมทั้งกฎข้อบังคับที่รัฐมนตรีจะออกได้ก็แต่ด้วยความเห็นชอบของ กองเซย์ เตตาคท์ และคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพแห่งชาติ^๑

ในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์ กองเซย์ เตตาคท์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำอุทธรณ์ทั้งหลาย ที่อุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะมีกฎหมายระบุไว้ว่าคำวินิจฉัยให้เป็นที่สุด ศาลสูงสุดอาจพิพากษายืนหรือยกเลิกคำวินิจฉัยนั้นก็ได้ และในกรณีที่มีการยกเลิกคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดให้เป็นที่สุด^๒

ทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา ในเรื่องเกี่ยวกับ

- คำวินิจฉัยบางเรื่องของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือตีความกฎหมายผิด แต่อาจใช้อำนาจนี้ได้เพียงกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๔๑

^๒ พินิจอนุสรณ์, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายพิชิต บุญยง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๖) หน้า ๓๗-๓๘.

- คำวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งโดยปกติไม่อาจอุทธรณ์คัดค้านได้
นอกจากอ้างว่าไม่มีอำนาจหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด

- การขัดกันระหว่างศาลปกครองด้วยกันในเรื่องอำนาจของศาลนั้น^๑

- คดีที่มีการฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษ เช่นศาลวินิจฉัย
เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ, ศาลบัญชี เป็นต้น

คดีที่ กอง เซย์ เตศาท์ ตัดสินแล้วถือเป็นที่สุด กฎหมายไม่อาจอุทธรณ์
ต่อไปได้อีก และไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยอำนาจอื่นใด ทั้งยังไม่ตกอยู่
ภายใต้การควบคุมของอำนาจตุลาการฝ่ายยุติธรรมด้วย^๒

แผนกคดีนี้มีประธาน ๑ คน และกรรมการสามัญ ๑๔ คน ซึ่งอาจเพิ่ม
กรรมการอีกได้จากแผนกฝ่ายปกครอง กับหัวหน้าพนักงานคดี พนักงานคดี
และตัวแทนของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลแต่งตั้ง แผนกคดีแบ่งออกเป็น ๔ คณะ แต่ละ
คณะมีกรรมการสามัญ ๓ คน คนที่มีอาวุโสสูงกว่าผู้อื่นเป็นประธาน กับมีหัวหน้า
พนักงานคดี หรือพนักงานคดี ๑ คน เป็นเลขานุการผู้จลรายงานในบรรดาคณะ
ต่างๆ นั้น ๔ คณะแรกเป็นคณะสำหรับไตสวนคดี ส่วนอีก ๔ คณะ มีอำนาจตัด
สินในนาม กอง เซย์ เตศาท์

การกระชุมเต็มคณะจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาสำคัญเสนอมา และเห็นสม
ควรประชุมเต็มคณะ ในที่ประชุมเต็มคณะจะมีรองประธาน กอง เซย์ เตศาท์
เป็นประธาน ประกอบด้วยประธานของแผนกคดี, ประธานของคณะต่างๆ,

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๘.

^๒ อุฎฎษ มงคลนาวัน, อางแลว., หน้า ๔๑.

^๓ กรรมการสามัญในที่นี้หมายถึงผู้พิพากษานั้นเอง.

กรรมการสามัญ ๔ คน และกรรมการสำรอง ๔ คน ซึ่งมาจากแผนกการฝ่ายปกครอง
 ครอบงำ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของ กองเซย์ เคตาคท์ เลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ทุกปี
 จะเห็นว่าที่ประชุมเต็มคณะนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ใน กองเซย์ เคตาคท์ โดยรัฐ
 มนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และกรรมการวิสามัญไม่มีส่วนร่วม จึงเป็นหลัก
 ประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง เพื่อให้ตัดสินคดี โดยมีตั้งอยู่ที่อิทธิพล
 ของฝ่ายปกครอง^๑

บุคลากรของ กองเซย์ เคตาคท์ เจ้าหน้าที่ของ กองเซย์ เคตาคท์
 แบ่งออกเป็น ๓ จำพวก^๒ ได้แก่

๑. เจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งได้รับตำแหน่งโดยวิธีสอบคัดเลือก เจ้าหน้าที่
 จำพวกนี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชากฎหมาย และวิชาการปกครองอย่างสูง แบ่งออก
 เป็น ๓ ชั้น คือ

ชั้นที่ ๑ ไคแกตำแหน่ง **Auditeur** หรือพนักงานคดีซึ่งมีอยู่ ๔๔ คน แบ่ง
 ออกเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นที่ ๑ และ ชั้นที่ ๒

ชั้นที่ ๒ ไคแกตำแหน่ง **Maitre des requetes** หรือหัวหน้าพนักงานคดี
 ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคำฟ้อง และทำรายงานแถลงความเห็นต่อ กองเซย์ เคตาคท์
 และมีอยู่ ๔๔ คน คำรายงานเล่มกล่าว่ามีถึง ๕๐ คน เท่ากับกรรมการสามัญ

ชั้นที่ ๓ กรรมการสามัญซึ่งมีอยู่ ๕๒ คน แต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานคดี
 มีจำนวน ๒ ใน ๓ ของกรรมการทั้งหมด และกรรมการสามัญซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งจำ
 นวน ๑ ใน ๓

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๕๑ - ๕๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๕๒ - ๕๔.

เจ้าหน้าที่ประจำหรือผู้พิพากษาของศาล กองเซย์ เดคาร์ท นั้นมาจากแหล่ง
ต่างๆ กัน แต่ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไ้รับการเลือกเฟ้นและผ่านการสอบมาจากวิทยา
ลัยการปกครองแห่งชาติ (The National School of Administration) ซึ่งผลิต
ข้าราชการระดับสูงให้กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เมื่อเข้ามาใหม่ๆ ยังเป็น
ผู้พิพากษาชั้นผู้น้อย เรียกว่า Auditeurs หลังจากนั้นอีก ๗ ปี จึงได้เลื่อนขึ้นรับ
ตำแหน่ง Maître des Requêtes และต่อมาอีกประมาณ ๑๘ ปี ก็ได้เลื่อนเข้า
สู่ตำแหน่ง Conseillers d'Etat หรือคณะกรรมการสามัญ

๒. บุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้ง รัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้เป็นหัวหน้า
พนักงานคดีจำนวน ๑ ใน ๔ ของจำนวนหัวหน้าพนักงานคดีทั้งหมด โดยแต่งตั้ง
จากบุคคลที่เคยรับราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี และแต่งตั้งกรรมการสามัญ
จำนวน ๑ ใน ๓ ของกรรมการสามัญทั้งหมดซึ่งตามธรรมดาได้แก่ ตุลาการ
ข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ ที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ประจำการไปแล้ว นอกจากนี้รัฐบาล
ยังแต่งตั้งกรรมการวิสามัญอีก ๑๒ คน^๒ จากข้าราชการชั้นสูงที่มีความรู้ความชำนาญ
ในการปกครอง เช่น อธิบดีกรมต่างๆ หรือผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย, ประธานสหพันธ์
แรงงาน, หัวหน้าองค์การรัฐวิสาหกิจ, ทูต, นายทหารบก, เรือ, ศาสตราจารย์
ในมหาวิทยาลัย มีกำหนดครั้งละ ๔ ปี

๓. บุคคลที่มาจากฝ่ายการเมือง ได้แก่รัฐมนตรียุติธรรมซึ่งเป็นประธาน
กองเซย์ เดคาร์ท โดยตำแหน่ง และรัฐมนตรีอื่นๆ ซึ่งมีสิทธิเข้าประชุมในที่ประชุม
ใหญ่ของ กองเซย์ เดคาร์ท ได้ นอกจากนี้รัฐบาลอาจเรียกบุคคลที่มีความรู้ความ

^๑ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อังแล้ว., หน้า ๕๗.

^๒ กรรมการวิสามัญในที่นี้หมายถึงผู้พิพากษาที่ไ้รับแต่งตั้งนั่นเอง.

ชำนาญพิเศษมาซึ่งแจ่มชัดที่ประชุม กองเซย์ เตคาร์ท ไท่ทุกเมื่อ

ลักษณะแห่งส่วนประกอบของ กองเซย์ เตคาร์ท จึงมีจำนวนผสมของ
เจ้าหน้าที่ซึ่งทรงคุณวุฒิในวิชาการ เมืองและเทคนิคการปกครอง และเจ้าหน้าที่
ซึ่งมีความชำนาญในด้านกาปฏิบัติเกี่ยวกับงานปกครอง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของ
กองเซย์ เตคาร์ท ยังประกอบด้วยบุคคลที่มีวัยวุฒิต่างๆ กัน กล่าวคือพนักงาน
คดีชั้น ๒ อายุ ๒๑ - ๒๕ ปี หัวหน้าพนักงานคดีอายุประมาณ ๓๐ ปี กรรม
การสามัญอายุอย่างต่ำ ๔๐ ปี อย่างสูง ๗๕ ปี^๑

ผู้พิพากษาศาลปกครองโดยทั่วไปแล้วมิได้มีเอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่
เช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม กล่าวคืออาจถูกถอดถอนโยกย้ายเสีย
เมื่อใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าไม่มีตัวบทกฎหมายค้ำประกันความเป็นอิสระ
ในการทำงานของผู้พิพากษาศาลปกครองและคณะที่ปรึกษาของรัฐบาลก็ตาม ใน
ทางปฏิบัติรัฐบาลมิได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานของบรรดาผู้พิพากษาเหล่านี้
ในศาลปกครองและในคณะที่ปรึกษาของรัฐนั้นการกลั่นแกล้งถอดถอนออกจากตำแหน่ง
โดยรัฐบาลเป็นสิ่งที่กล่าวได้ว่าเป็นไปไม่ได้ ส่วนความก้าวหน้าในชีวิตราชการนั้น
ในกรณีที่ปรึกษาของรัฐแม้ว่าจะมีการยึดถือหลัก "ตามความเหมาะสม" แต่ในทาง
ปฏิบัติก็เป็นไปตามลำดับอาวุโสมาโดยตลอด จนกล่าวได้ว่าเป็นจารีตประเพณี
ที่แน่นอนแท้^๒

นอกจากนี้ลักษณะของการแต่งตั้งโดยใช้วิธีสอบคัดเลือกและการเลื่อนชั้น

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๔๓ - ๔๔.

^๒ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, อ้างแล้ว., หน้า ๕ - ๖.

เจ้าหน้าที่ประจำนั้น กองเซย์ เตะตาท มีอำนาจพิจารณาเป็นการภายในโดยอิสระ
จึงทำให้เจ้าหน้าที่ประจำมีความเป็นอิสระต่อรัฐบาลเนื่องจากมีหลักประกันใน
เสถียรภาพของตำแหน่งหน้าที่ของตน ดังนั้น กองเซย์ เตะตาท จึงสามารถ
ทำหน้าที่ในฐานะบุคลากรค้ำประกัน และในฐานะที่ปรึกษาของฝ่ายปกครองได้
เป็นอย่างดี

โครงสร้างของศาลปกครองระหว่างจังหวัด (ศาลปกครองชั้นต้น)

ศาลปกครองระหว่างจังหวัดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครอง บางประเภทที่มีกฎหมายระบุไว้ และยังเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการ จังหวัดอีกด้วย

ตามกฎหมายลงวันที่ ๒ ก.ย., ค.ศ. ๑๙๒๖ ได้มีการปรับปรุงศาลปกครอง ระดับจังหวัดครั้งใหญ่ โดยให้ยุบรวมศาลจังหวัด ๔๖ ศาล ให้เป็นศาลปกครอง ระดับจังหวัด มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครองในเขต ๓ - ๔ จังหวัด รวมทั้งมี จำนวนทั้งสิ้น ๒๖ คณะ (แต่ปัจจุบันเหลือ ๒๔ คณะ)

ศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีฐานะคล้ายกับ กองเซย์ เดคาท์ ในแง่ที่ว่า เป็นองค์กรที่ปรึกษาเหมือนกัน โดยเป็นองค์กรที่ปรึกษาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในเขตอำนาจของตน เป็นผู้อนุญาตให้เอกชน, ผู้เสียหายฟ้องคดีในนาม เทศบาลได้ และเป็นศาลชั้นต้นสำหรับพิจารณาตัดสินคดีปกครองในเขตอำนาจของตน^๒

สำหรับส่วนประกอบนั้นแต่ละศาลมีประธาน ๑ คน และกรรมการอีก ๓ - ๔ คน โดยคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาล และศาลกับผู้ช่วยศาล โดยอาจจะมอบหมายให้กรรมการนายหนึ่งไปนั่งพิจารณาตัดสินคดีปกครอง ในที่ตั้ง จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจได้ โดยได้มีกฎหมายเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๕

^๑ ศาลปกครองชั้นต้นปัจจุบันมี ๒๓ คณะ กับศาลคดีปกครองเมืองปารีสอีกคณะหนึ่ง อ้างใน สมภพ โทตระภิกขย์, "ศาลคดีปกครอง" หนังสือที่ระลึกวันวิภาติ ๑๗ คณนิทศาศสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, ๒๕๑๗) ไม่มีเลขหน้า.

^๒ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

ให้อำนาจคณะกรรมการเพียง ๑ นาย นั่งพิจารณาตัดสินคดีได้ เจ้าหน้าที่ของศาล
 ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำทั้งสิ้น สำหรับกรรม
 การของศาลปกครองระหว่างจังหวัดนี้ได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 มหาดไทย นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้นยังมีอีก ๑ ศาล คือศาลปกครองประจำ
 เมืองปารีส ซึ่งประกอบด้วยประธาน ๑ คน และผู้พิพากษาอีก ๒๕ คน แบ่งออก
 เป็น ๖ แผนก ^๒

อำนาจหน้าที่

ตามกฎีกาเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๕ ให้อำนาจศาลให้ม้ออำนาจพิจารณา
 คดีปกครองที่เกิดขึ้นในท้องที่ในฐานะศาลชั้นต้นด้วยเกือบทุกประการ

อำนาจของศาลปกครองระหว่างจังหวัดในสาระสำคัญมีขอบเขตเกี่ยวกับ
 คดีต่อไปนี้ คือ

- คดีเกี่ยวกับภาษีโดยตรง
- คดีเกี่ยวกับเหมืองแร่และการโยธาสาธารณะ
- คดีเกี่ยวกับสัญญาให้สิทธิครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด
- คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่น
- คดีเกี่ยวกับฐานะและสิทธิของข้าราชการในท้องถิ่น
- คดีเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ^๓

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ่างแล้ว., หน้า ๕๐.
^๒ สมภพ โทษระกิตย์, อ่างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า)
^๓ ประยูร กาญจนกุล, อ่างแล้ว., หน้า ๕๒ - ๕๓.

คำพิพากษาของศาลปกครองระหว่างจังหวัดทองบูรณ์ต่อศาลปกครอง
สูงสุด (กองเซย์ เคตาท) ทั้งสิ้น ศาลปกครองระหว่างจังหวัดจึงมีฐานะเป็น
ศาลชั้นต้น และเป็นศาลที่มีอำนาจจำกัดที่จะพิจารณาคดี คดีสินคดีที่เกิดขึ้นภายใน
ในเขตแห่งท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น^๑

ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีอำนาจตีความ
คำสั่ง และการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่มีอำ
นาจล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ กล่าวคือไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือ
บังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้

เมื่อมาเปรียบเทียบกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นว่าความเป็นอิสระ
ของศาลปกครองระหว่างจังหวัดมีได้มีมากเท่ากับศาลปกครองสูงสุดเลย

ศาลปกครองพิเศษเฉพาะคดี (หรือศาลปกครองชำนาญพิเศษ)

นอกจากศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองระหว่างจังหวัด (ศาลปก
ครองทั่วไป) แล้ว ประเทศฝรั่งเศสก็ยังมีศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษต่างๆ อีก
มีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกับศาลปกครองระหว่างจังหวัด ศาลปก
ครองรูปนี้มีลักษณะเหมือน "ตุลาการของฝ่ายบริหาร" ในประเทศอังกฤษ แต่
ศาลปกครองชำนาญพิเศษของฝรั่งเศสส่วนใหญ่เป็นพวกคณะกรรมการควบคุม เนื่อง
จากมี กองเซย์ เคตาท และศาลปกครองระหว่างจังหวัดอยู่แล้ว ความจำเป็น
ที่จะต้องมีศาลประเภทนี้จึงน้อยกว่าในประเทศอังกฤษ ในฝรั่งเศสมีศาลประเภท
นี้ประมาณ ๕๐ ศาล เท่านั้น ส่วนในอังกฤษมีถึง ๒,๐๐๐ ศาล ศาลปกครอง

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๕๓ - ๕๔.

พิเศษนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบทบทวนของ กองเซย์ เคตาทิ ศาลเหล่านี้ได้แก่

- ศาลปกครองแห่งเมืองอัลซาสและลอร์เรน (มีเขตอำนาจในเมืองอัลซาส, ลอร์เรน)
- ศาลการบัญชี (มีหน้าที่พิจารณาคดีและความคุมการบัญชีของประเทศ)
- ศาลกรรมการสถิติ (มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นทหาร)
- คณะกรรมการชั้นสูงสุดเกี่ยวกับการศึกษา เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการแห่งองค์การศึกษาต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน
- คณะอนุกรรมการประจำแห่งกรรมการชั้นสูง เกี่ยวแก่การศึกษาทางเทคนิค มีอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการส่วนจังหวัด เกี่ยวแก่การศึกษาเทคนิค
- คณะอนุกรรมการชั้นสูง เกี่ยวแก่เงินสงเคราะห์ครอบครัวทหาร
- ศาลปกครองต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการ
- ศาลปกครองซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีบางเรื่อง
- ศาลปกครองแห่งอาณานิคมต่างๆ
- ศาลระเบียบงบประมาณ

* รายละเอียดโปรดดูใน ประมวล กฎจนคดี, เรื่องเดียวกัน., หน้า ๕๕ - ๕๘.

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้วในขบวนการฟ้องร้องต่อศาลปกครองมักจะมีการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต และในกรณีที่ฟ้องร้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย สำหรับกรณีฟ้องร้องว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตนั้นมีลักษณะซับซ้อนอย่างมากและยังจะต้องเข้าเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

- ๑) ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการหรือออกคำสั่งไม่มีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมาย
- ๒) ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการหรือออกคำสั่งมิได้ดำเนินการตามชั้นตอนของระเบียบแบบแผน
- ๓) ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือออกคำสั่งโดยอาศัยการพลิกแพลงอำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย



๔) ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย^๑

๕) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจนิติบัญญัติของกฎหมาย

สำหรับลักษณะต่างๆ ไปของวิธีพิจารณาคดีปกครองพอสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. ผู้พิพากษาศาลปกครองไม่เป็นแต่เพียงผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และจกคำให้การที่คู่ความหรือทนายของคู่ความทั้ง ๒ ฝ่าย เป็นผู้ดำเนินการสืบพยานเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนคดีเองด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง จึงคล้ายกับวิธีการสอบสวนอันเป็นวิธีที่ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว

๒. เป็นวิธีการที่ทำความละเอียดถี่ถ้วนเป็นสำคัญ คู่ความแต่ละฝ่ายต่างยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือต่อศาล คำแถลงด้วยวาจาเป็นแต่เพียงส่วนประกอบเพื่ออธิบายหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น มีลักษณะที่แตกต่างกับวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรม

๓. การพิจารณาบางส่วนเป็นการลับไม่มีผลแตกต่างกับแบบเปิดเผยเท่าใดนัก เพราะผู้ที่สนใจไปนั่งฟังการพิจารณาคดีก็มีแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนไม่ได้มีความสนใจเท่าใดนัก แต่คู่ความอาจร้องขอให้พิจารณาโดยเปิดเผยก็สามารถทำได้

๔. การส่งเอกสารต่างๆ เกี่ยวแก่คดีให้แก่คู่ความเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงเป็นวิธีที่ประหยัดและสะดวกกว่าที่จะส่งโดยเจ้าพนักงานเกินหมาย^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘ - ๙.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, อางแลว., หน้า ๑๑๑ - ๑๑๒.

วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

เริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามแบบที่กำหนดไว้ภายใน ๒ เดือน (ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น) นับแต่ทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอันเป็นมูลเหตุให้เกิดคดีนั้นขึ้น เมื่อได้รับคำฟ้องแล้วศาลปกครองสูงสุดจะทำการไต่สวนมูลฟ้อง และส่งสำเนาฟ้องให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำคำให้การแก้ฟ้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าไม่ยื่นภายในกำหนดศาลก็มีอำนาจดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป จะมีการตั้งเจ้าหน้าที่ศาลให้เป็นผู้รายงานคดีเรียกว่า **Rapporteur** นอกจากนี้ยังมีการตั้งกรรมการของรัฐบาลคนหนึ่งซึ่งมักจะเป็นนักนิติศาสตร์ที่มีความรู้สูง แลงผลการค้นคว้าหาเพื่อเปิดคดีมีหน้าที่พิจารณาสำนวนความ แล้วเสนอความเห็นต่อศาลว่าควรจะชี้ขาดไปในทางใด

เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วศาลปกครองสูงสุดก็พิพากษา คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีลักษณะและผลบังคับอย่างเดียวกับศาลยุติธรรม แต่อาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีใหม่ได้ใน ๓ กรณี คือ

๑. ถ้าเป็นการตัดสินโดยคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีได้ชี้ขาด คู่ความฝ่ายนั้นอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายในกำหนด ๓ เดือน นับแต่ได้รับคำพิพากษา
๒. โดยบุคคลภายนอกเป็นผู้คัดค้าน
๓. โดยขอให้พิจารณาคดีใหม่หากคำพิพากษานั้นตัดสินไปโดยยึดถือหลักฐานทางเอกสารไม่ถูกต้อง หรือปลอมแปลง หรือถ้าฝ่ายแพ้คดีแพ้เพราะเหตุที่ไม่สามารถแสดง เอกสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ หรือเป็นการพิจารณาที่ผิดต่อกระบวนการพิจารณาความ

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็น
เด็ดขาด จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

วิธีการภาคคีของศาลปกครองระหว่างจังหวัด

คดีเริ่มต้นด้วยการยื่นคำฟ้องต่อศาล แล้วประธานของศาลจะตั้งผู้
พิพากษาคณะหนึ่ง เป็นผู้รายงานคดี เพื่อให้มีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องพิจารณาคดีและ
ร่างคำพิพากษาเสนอ

เมื่อได้จัดทำรายงานคดีเสร็จแล้วศาลก็ออกนั่งพิจารณาเพื่อฟังรายงาน
คดี และเปิดโอกาสให้คู่ความแถลงได้ เสร็จแล้วกรรมการของรัฐบาลแถลง
ปิดคดีแล้วจึงมีคำพิพากษา คำพิพากษาของศาลปกครองระหว่างจังหวัดนั้นอาจ
คัดค้านได้ภายใน ๑ เดือน ถ้าเป็นการคัดค้านโดยคู่ความฝ่ายหนึ่งภาคหนึ่งหรือโดย
บุคคลภายนอกคัดค้าน ^๒

ศาลระงับการขัดกันทางคดี (Tribunal des Conflits)

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเนื่องจากระบบของศาลฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่
คือศาลปกครองและศาลยุติธรรม การที่จะทราบว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของ
ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมนั้น ก่อนอื่นจะต้องดูว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษร
กำหนดให้คดีนั้นๆ อยู่ในอำนาจศาลใด ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้
อาจกระทำได้ ๒ วิธี คือ

๑. กฎหมายระบุเจาะจงลงไปว่าคดีเรื่องใดบ้างอยู่ในอำนาจของศาล

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน ประยูร กาญจนกุล, เรื่องเดียวกัน., หน้า ๔๐-๔๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๔๓ - ๔๔.

ปกครอง กรณีเช่นนี้ไม่มีปัญหาอะไรเพราะกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน

๒. กฎหมายบัญญัติหลักการอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ที่ว่าการตีความหลักกฎหมายดังกล่าวของศาลปกครองและศาลยุติธรรมอาจจะขัดกัน ซึ่งก็ได้มีแนวความคิดในการแก้ไขข้อขัดแย้ง ในเรื่องอำนาจการพิจารณาพิพากษาที่ปกครองระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมไว้ คือ

แนวความคิดแรก มอบให้องค์กรที่ ๓ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับทั้ง ๒ ฝ่าย เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าคดีนั้นๆ อยู่ในอำนาจของฝ่ายใด แต่ก็มีปัญหาว่าองค์กรที่ ๓ นี้ ควรมีส่วนประกอบอย่างไรจึงจะเป็นกลางอย่างแท้จริง และไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจของทั้ง ๒ ฝ่าย ทางออกที่ใช้กันโดยมากคือตั้งคณะตุลาการกลางขึ้นซึ่งมีลักษณะคล้ายอนุญาโตตุลาการ

แนวความคิดที่ ๒ คือตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อให้มีอำนาจเฉพาะในการชี้ขาดเมื่อมีข้อขัดแย้งขึ้นในเรื่องอำนาจศาล

แนวความคิดที่ ๓ มอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องอำนาจศาล แต่วิธีนี้ในทางปฏิบัติไม่สู้จะใคร่ผลนัก เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรการเมืองย่อมไม่มีสมรรถภาพเพียงพอที่จะวินิจฉัยปัญหากฎหมายสำคัญๆ ได้ถูกต้อง

สำหรับประเทศฝรั่งเศสได้ยึดเอาแนวความคิดที่ ๑ และที่ ๒ มาปฏิบัติ นั่นคือการตั้งศาลพิเศษศาลหนึ่งที่เป็นกลางมาเป็นผู้ชี้ขาด การตีความดังกล่าวโดยศาลนั้นมีลักษณะเป็นอนุญาโตตุลาการ ศาลนั้นก็ชื่อศาลที่มีชื่อว่า "ศาลระงับการขัดกันในทางคดี" (tribunals des conflits)

๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๓ - ๒๔.

ศาลระงับการชดกันในทางคดีนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งเรียกว่ากรรมการศาล ๕ คน กรรมการศาลคนที่ ๑ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการศาลอีก ๔ คน นั้นมีวิธีคัดเลือกดังนี้ กรรมการ ๓ คน มาจากกรรมการประจำของศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกมาจากกรรมการประจำของ กองเซย์ เตคาท์ กรรมการอีก ๑ คนมาจากกรรมการศาลยุติธรรมสูงสุด ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรรมการทั้งหลายของศาลนี้ ส่วนกรรมการระงับการชดกันในทางคดีอีก ๒ คน นั้น กรรมการศาล ๑ คนแรก เป็นผู้เลือกมาจากกรรมการประจำของ กองเซย์ เตคาท์ ๑ คน และจากกรรมการศาลยุติธรรมสูงสุดอีก ๑ คน

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของศาลระงับการชดกันในทางคดีแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าลักษณะคล้ายองค์ประกอบของอนุญาโตตุลาการ ศาลระงับการชดกันในทางคดีนี้มีอำนาจพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นจากการชดกันของคำพิพากษาศาลปกครองและคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ในเรื่องดังต่อไปนี้ ๒

- การชดกันเกี่ยวกับอำนาจพิพากษาคดี (ซึ่งศาลระงับการชดกันในทางคดีจะบอกว่าใครมีอำนาจ)
- การชดกันในการวินิจฉัยมูลคดี (ซึ่งศาลระงับการชดกันในทางคดีจะเข้าไปวินิจฉัยมูลคดีเสียเลย)

คำพิพากษาของศาลระงับการชดกันในทางคดีเป็นคำพิพากษาลงที่สุด

๑ อีสสระ นิตินันท์ประภาส, "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส" อ่างแล้ว., หน้า ๕.
 ๒ รายละเอียดโปรดอ่านใน "ศาลปกครองฝรั่งเศส" นิตยสารท้องถิ่น, อ่างแล้ว., หน้า ๒๓ - ๒๕.

เมื่อได้ศึกษาระบบศาลปกครองฝรั่งเศสมาแล้ว ก็จะสังเกตเห็นลักษณะเฉพาะของระบบศาลปกครองฝรั่งเศสได้ ๒ ประการ คือ

๑. กฎหมายปกครองฝรั่งเศส เป็นกฎหมายสาขาหนึ่งที่มีความเป็นอิสระในตัว (อันเนื่องมาจากการสร้างหลักเกณฑ์โดยคำพิพากษาของศาลปกครองในอดีต)

๒. องค์การปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์ และเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม^๑

กล่าวโดยสรุปจากวิวัฒนาการของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส และจากบทบาทที่ผ่านมา เหตุที่ทำให้สถาบันศาลปกครองของฝรั่งเศสสามารถหยั่งรากลึกและมีความมั่นคงมาจนทุกวันนี้ก็เนื่องมาจาก "ความมีคุณค่าของศาลปกครองฝรั่งเศส" ซึ่งกล่าวได้ว่ามีคุณค่าทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ

คุณค่าในทางทฤษฎี นั่นก็คือการที่ระบบศาลปกครองฝรั่งเศสมีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการแยกฝ่ายยุติธรรมออกจากฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด

คุณค่าในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ใน ๒ ประเด็น คือ

๑. ศาลปกครอง เป็นผู้ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคล
๒. ศาลปกครอง ได้ให้หลักประกันแก่ราษฎรในอันที่จะไม่ถูกฝ่ายปกครอง

ละเมิดเสรีภาพ

ซึ่งถ้าพิจารณาอย่างผิวเผินจะรู้สึกว่า การมีศาลปกครองนั้น น่าจะเป็นผลดีต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เพราะการที่ศาลปกครองนำกฎหมาย

^๑ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส" อ้างแล้ว., หน้า ๘๐.

พิเศษของกฎหมายปกครองซึ่งต่างกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับ ใน
 ความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนกับองค์กรปกครองนั้นคู่ประหนึ่งว่าองค์กรปกครองจะมี
 เอกสิทธิในทางศาล แต่ที่จริงนั้นถ้าจะพิจารณาคำพิพากษาของ กองเซย์ เดคาร์ท
 ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว ก็จะทำให้ศาลปกครอง
 ฝรั่งเศสมีได้ปกป้องหรือเสริมสร้างอธิปไตยของฝ่ายปกครองเลย ตรงกันข้ามศาล
 ปกครองได้สร้างกฎเกณฑ์ของการปกครองที่ไม่เป็นคุณแก่ฝ่ายปกครอง เช่นได้วาง
 หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบขององค์กรปกครองในการกระทำที่เกิดความ
 เสียหายแก่เอกชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคล นอกจากนี้
 ยังได้วางหลักกฎหมายที่ว่า การกระทำในทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย
 ทั้งนี้เพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต อันจะกระทบกระเทือน
 ต่อเสรีภาพของบุคคล ในการพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วย
 กฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองมิได้พิจารณาแต่เพียงว่าการกระทำนั้นๆ อยู่ใน
 ขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ แต่ยังสามารถพิจารณา
 ไปถึงว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 หรือไม่ และในบางกรณีศาลปกครองก็พิจารณาด้วยว่าการกระทำนั้นๆ บกพร่อง
 ในแบบพิธีหรือไม่ และจากการที่ศาลปกครองเข้มงวดกวดขันในการตีความหลัก
 กฎหมายดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นหลักประกันเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างดี^๑

ยิ่งกว่านั้นคำพิพากษาของ กองเซย์ เดคาร์ท ในอดีตที่ย่านมากก็ได้แสดง

^๑ "ศาลปกครองของฝรั่งเศส" นิตยสารท้องถิ่น, อังแล้ว., หน้า ๓๓ - ๓๔.

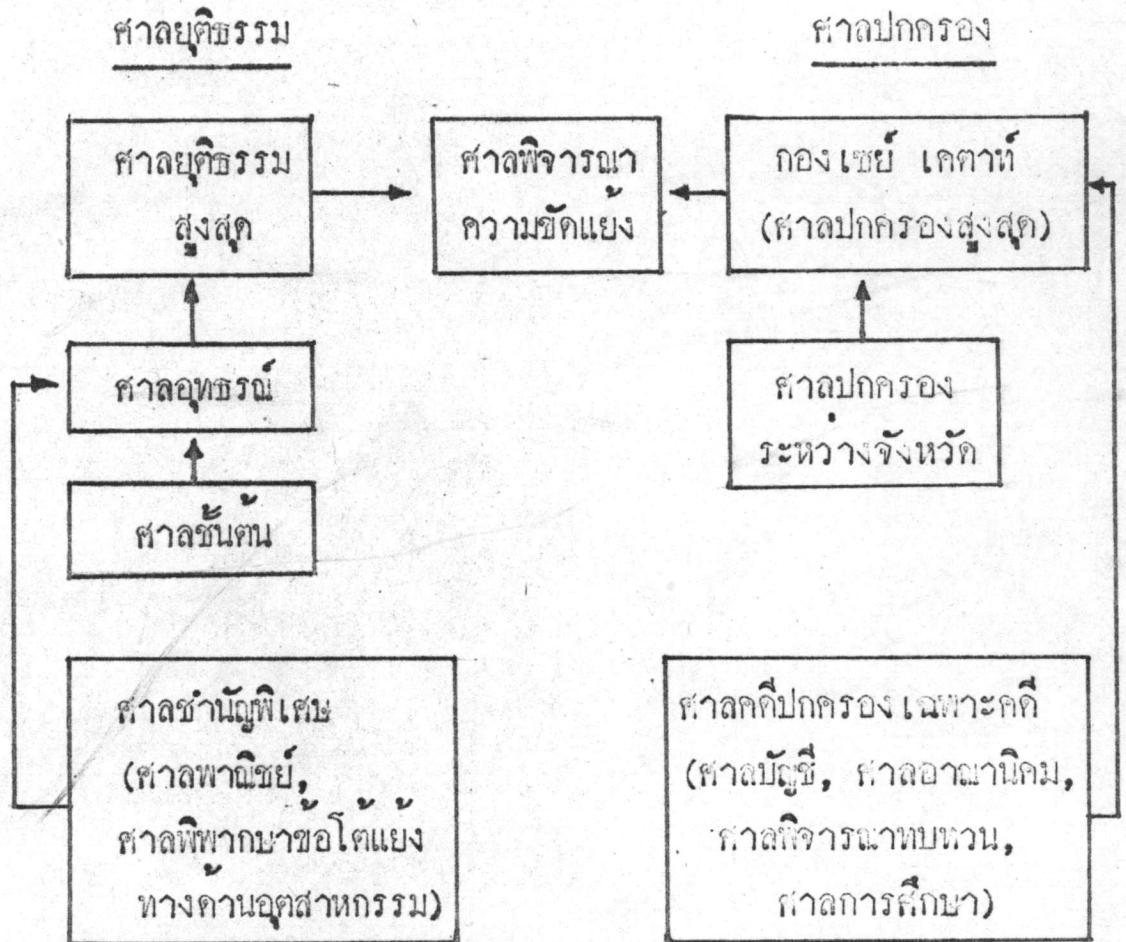
ให้เห็นทัศนคติเสรีนิยมของศาลปกครอง เช่น กง แซ่ เจี๊ เกตาคท์ ไท่ทิงหากมาไว้ และวางหลักว่าถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองอันใด ไม่อาจจะฟ้องร้อง เป็นคดีได้ ก็ไม่ตัดสิทธิของราษฎรที่จะฟ้องร้องขอให้เพิกถอน การกระทำนั้น เพราะเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติว่าห้าม ฟ้องร้องให้เพิกถอนการกระทำอันนั้น

อย่างไรก็ดีในระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสก็มีข้อเสียอยู่บ้างในทาง ปฏิบัติในแง่ของความไม่สะดวกของราษฎร ในการฟ้องร้องคดีที่พิพาทกับฝ่ายปก ครอง ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม มีปัญหาและซับซ้อนยากมาก จนทำให้คนธรรมดาสามัญไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าคดี ที่ตนจะฟ้องร้องนั้นจะฟ้องร้องยังศาลใด

ถึงแม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างแต่ก็เป็นเพียง เรื่องเล็กน้อยเท่านั้น คุณ ค่าของศาลปกครองยังมีอยู่มากอย่าง ไม่อาจเทียบได้ จากวิวัฒนาการของระบบ ศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นผลให้ศาลปกครองมีบทบาทในการแก้ปัญหาอัน เกิดจาก การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมฝ่ายหนึ่ง กับผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีก ฝ่ายหนึ่ง ในลักษณะที่ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถประสานประโยชน์ทั้งสองให้ เข้ากันได้เป็นอย่างดี การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย กล่าวได้ว่า ความปรีชาสามารถของผู้พิพากษาศาลปกครองในการประสานประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์ส่วนบุคคลดังกล่าวนี้เอง เป็นบุคคลิกของศาลปกครองฝรั่งเศส และทำให้ศาลปกครองได้รับการเชิดชูเกียรติและยกย่องไว้ในฐานะสถาบันอันสูง สุดของชาติ

๑ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส" อ่างแล้ว., หน้า ๕๕.

โครงสร้างของศาลฝรั่งเศส



ที่มา : ปรับปรุงจาก -
 Norman L. Hill and others, The Background of European Government. p. 290.

๒.๒ การพิจารณาคดีปกครองในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกเป็นศาลปกครองคู่กับศาลยุติธรรมอย่างในประเทศฝรั่งเศส, สหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ ประเทศอังกฤษและประเทศอื่นๆ ที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการนั้น คดีต่างๆ ที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ปกติก็ต้องไปขึ้นศาลเกี่ยวกับที่พิจารณาคดีอื่นๆ นั่นก็คือศาลยุติธรรม ในประเทศอังกฤษได้ถือหลักที่มอบให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีได้ทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครองด้วย ก็เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากศาลยุติธรรมตามหลักคอมมอนลอว์ (common law) ของอังกฤษ

ศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวาง การพิจารณาคดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับคดีธรรมดา เพราะกฎหมายอังกฤษถือหลักสำคัญอยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "The Rule of Law" ซึ่งหมายความว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ใต้อำนาจบังคับกฎหมายอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง นี้กฎหมายอังกฤษเกรงอยู่เสมอว่าศาลปกครองจะทำให้ไม่ได้รับหลักประกันอย่างที่มีอยู่ในศาลยุติธรรม

^๑ Frederic Austin Ogg, Englist Government and Politics. (Second Edition) (New York : The Macmillian Company, 1955) p. 610.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, อ่างแลว., หน้า ๕๓.

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศอังกฤษมีความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่
ใหม่เอียงที่จะจกรุกกฎหมายเป็นไปในแบบประมวลกฎหมายมากขึ้น และยอมรับ
การก่อตัวของกฎหมายปกครองและการพิจารณาคดีปกครองว่าเป็นสิ่งจำเป็น^๑

ความใหม่เอียงดังกล่าวจะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในกรณี
ที่มีข้อพิพาทในทางกฎหมายเกิดขึ้น จากกฎหมายเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปก
ครองโดยให้ประกอบด้วยข้าราชการซึ่งที่จริงก็มีอำนาจถึง เช่น ผู้พิพากษา และให้
อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ เช่น คณะกรรมการการประกันภัยแห่งชาติ, กรรมการ
สำหรับพิจารณาความเสียหายจากการอุตสาหกรรมในกรณีเกิดอุบัติเหตุแก๊ส
นี่แสดงให้เห็นความเอนเอียงอย่างปราศจากข้อสงสัย ที่จะจัดตั้งองค์กรในทาง
ปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดี ทั้งนี้ใช้ระบบการทั่วไปแต่ตั้งขึ้นเฉพาะเรื่อง
เฉพาะรายเป็นครั้งคราว^๒

วิวัฒนาการ

แต่เดิมอำนาจในการพิจารณาคดีทุกชนิดขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรมเพียงศาล
เดียว คดีปกครองในประเทศอังกฤษนั้นเดิมแยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ คดี
ปกครองที่เกิดจากการละเมิด และคดีปกครองที่เกิดจากสัญญา เพราะคดีทั้ง
๒ ประเภทนี้ในสมัยก่อนมีหลักการดำเนินคดีที่แตกต่างกันมาก จนกระทั่ง ค.ศ.
๑๙๔๔ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับ พ.ร.บ. The Crown Proceedings Act 1947.

^๑ Norman L. Hill and others, The Background of European Government, (Third Edition) (New York: Rinehart & Co inc, 1952) p. 172.

^๒ พินาญอนสุรณ, อ้างแล้ว., หน้า ๘๖.

หรือกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินคดีต่อรัฐซึ่งมีผลบังคับใช้แต่วันที่ ๒ ม.ค. ค.ศ. ๑๙๔๘ จึงได้เปลี่ยนมาใช้วิธีเดียวกัน พ.ร.บ.ฉบับนี้ยกเลิกกฎอันเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษมาแต่โบราณกาล ๒ กฎ คือ

- กฎที่ว่าด้วยการดำเนินคดีต่อรัฐ ซึ่งแต่เดิมการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาหรือการใช้คืนทรัพย์สินจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน โดยยื่นเป็น **Petition of Right** หรือถวายฎีกาขอพระราชทานสิทธิฟ้องร้องจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้

- กฎที่ว่าเอกชนไม่อาจฟ้องพระมหากษัตริย์หรือรัฐในคดีเกี่ยวกับละเมิดได้ แต่ต้องฟ้องตัวข้าราชการผู้กระทำกรละเมิดนั้น

การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเท่ากับเป็นการปฏิวัติระบบกฎหมายของอังกฤษอย่างใหญ่หลวง วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ให้รัฐมีความรับผิดชอบในกรณีละเมิดเช่นเดียวกับเอกชน และปฏิรูประเบียบวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งโดยรัฐเป็นโจทก์ หรือเป็นจำเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีเกี่ยวกับสัญญา คือ เลิกวิธีให้เอกชนผู้เป็นโจทก์ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน กฎหมายฉบับนี้รัฐสภาอังกฤษได้ดำเนินการตามแบบอย่างของประเทศในเครือจักรภพ เช่น คานาดา และออสเตรเลีย

นอกจากศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองแล้วตามกฎหมายอังกฤษ เอกชนยังมีวิธีดำเนินการที่จะให้ศาลเรียกตัวข้าราชการผู้เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปสอบสวน และออกกฎหมายบังคับให้กระทำหรือกเว้นกระทำหรือให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งอันใดอันหนึ่ง หมายบังคับนี้เรียกว่า "writ" ซึ่งมีอยู่

หลายชนิดโดยเฉพาะในปี ค.ศ. ๑๘๓๘ ได้มีการปฏิรูปหมายศาลโดยศาลสูงจะ
 ออกคำสั่งอย่างง่ายๆ แทนการออกหมายศาล คำสั่งดังกล่าวมีชื่อเรียกกันติดปาก
 ว่า "Prerogative order" หมายบังคับดังกล่าวได้แก่ Mandamus หรือ Writ
 of mandamus เป็นหมายบังคับให้ข้าราชการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้า
 ที่, Injunction หรือ Prohibition เป็นหมายบังคับให้ข้าราชการงดเว้นการกระ
 ทำอันใดอันหนึ่ง, Certiorari เป็นหมายบังคับให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งอันใด
 อันหนึ่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, Habeas Corpus เป็นหมายบังคับให้พิจารณา
 คำสั่งหรือหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียใหม่ เพื่อส่งปล่อยผู้ถูกจับกุมโดยมิชอบ
 ด้วยกฎหมาย

การออกหมายบังคับ เช่นนี้ศาลจะออกหมายบังคับข้าราชการใดก็ตามเมื่อ
 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นตามกฎหมาย แต่จะออกหมาย
 บังคับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุล พินิจไม่ได้ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำ
 นั้นใดด้วยเมื่อเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๒

นอกจากศาลยุติธรรมธรรมดาแล้วยังมีศาลที่ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาบางเรื่อง
 อันเกี่ยวกับการกระทำบางอย่างของฝ่ายปกครองซึ่งเรียกว่า Administrative
 Jurisdiction หรือ Administrative Tribunals ศาลเหล่านี้มีลักษณะเป็นศาล
 พิเศษซึ่งตั้งขึ้นด้วยบทกฎหมาย และมีลักษณะที่แตกต่างกันในส่วนประกอบจากศาล

๑ Professor F.H. Lawson , อีสสระ นิตินิตยประภาส, (ดอทดวาม),
 "กฎหมายปกครองอังกฤษ" นิตินิตย ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มิ.ย. - ส.ค.๒๐)
 หน้า ๘๕.

๒ ประยูร กาญจนกุล, อ่างแลว., หน้า ๕๕.

ยุติธรรม ศาลพิเศษเช่นนี้มีผู้เรียกกันว่า ศาลปกครอง แต่ก็ไม่มีลักษณะเหมือน ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

สำหรับวิวัฒนาการของตุลาการฝ่ายบริหาร(Administrative Tribunal)

นี้สืบเนื่องมาจากว่านับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับมากมาย จึงทำให้กฎหมายปกครองของอังกฤษได้เกิดขึ้น และขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิของสังคมในแนวใหม่โดยมุ่งที่จะส่งเสริมประโยชน์ส่วน รวมก็เกิดขึ้นตามมาด้วย การพิจารณาบรรดคดีโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งมุ่งที่ จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลมากเกินไปและล่าช้า ก็อาจจะไม่เหมาะ แก่สภาวะของสังคมปัจจุบัน และทำให้งานบางอย่างของฝ่ายบริหารดำเนินไปไม่ ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจหลายประการ ซึ่งมีลักษณะคล้าย คลึงกับอำนาจหน้าที่ที่ได้ให้กับศาลยุติธรรมแก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และศาล ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือเป็นผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ เหตุผลในการที่รัฐสภาอังกฤษได้ตรากฎหมายจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปก ครองเฉพาะเรื่อง ก็เนื่องจากความเหมาะสมที่จะให้มีศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ พิเศษเฉพาะคดีบางเรื่อง และเนื่องจากเหตุผลที่ว่าศาลยุติธรรมไม่มีความรู้ ความเข้าใจ โดยเฉพาะในข้อเท็จจริงและเทคนิคของเรื่องที่เกิดเป็นคดีขึ้น

Frank Committee ที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาและปรับปรุงระบบศาล ของอังกฤษ ได้กล่าวสรุปว่าภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่แล่นมาทำให้คณะกรรมการ

มีมั่นใจว่าการใช้ศาลฝ่ายบริหาร เป็นเครื่องมือในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมีลักษณะพิเศษบางอย่างยังมีความจำเป็นอยู่ต่อไป และสถานะที่บัญญัติก็จะตรากฎหมายกำหนดให้ศาลประเภทนี้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยบรรดาคดีมากยิ่งขึ้นกว่าจะจำกัดอำนาจให้เหลือน้อยลงไป การที่ศาลฝ่ายบริหารได้เจริญขึ้นมามีฐานะทัดเทียมกับศาลยุติธรรม ก็เนื่องด้วยเหตุสำคัญ ๔ ประการ คือ

- (๑) ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ศาลยุติธรรมไม่เข้าใจทราบซึ่งดีและจะแก้ไขได้แต่โดยการไขมุกคดีที่มีคุณวุฒิพิเศษ
- (๒) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมนั้นซับซ้อนและมีขั้นตอนที่เข้มงวดและยุ่งยากมาก ไม่เหมาะสมจะนำไปใช้กับการพิจารณาคดีตามกฎหมายปกครอง
- (๓) การใช้สิทธิทางศาลทำให้สิ้นเปลืองมาก
- (๔) ศาลยุติธรรมมีงานหนักมากเกินไป

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง Frank Committee เพื่อรายงานเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงศาลปกครองชำนาญพิเศษเหล่านี้ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์โจมตีว่า ศาลปกครองชำนาญพิเศษเหล่านี้มิได้เป็นกลางอย่างแท้จริง แต่มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งศาลเหล่านี้ ทำให้ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเหล่านี้ไม่เป็นระเบียบเดียวกัน ส่วนประกอบของศาลคือ ประธานกรรมการและกรรมการ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีและถอดถอนโดยรัฐมนตรี ใน ค.ศ. ๑๙๕๗ Frank Committee ได้รายงานเสนอให้ศาลปกครองเหล่านี้เป็น

๑ สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า)

อิสระจากฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้ Lord Chancellor เป็นผู้ทำบัญชีรายนาม ผู้ที่สมควรจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการและกรรมการประจำศาลปกครอง ชำนาญพิเศษ รัฐมนตรีจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากผู้มีรายนามใน บัญชีนี้ และเสนอว่าประธานกรรมการควรจะเป็นนักกฎหมาย ในด้านเกี่ยวกับวิธี พิจารณาได้เสนอให้มีการจัดตั้ง Council on Tribunals ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ และควบคุมในด้านการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ และคอยดูแลให้ วิธีพิจารณาของศาลเป็นระเบียบเดียวกัน นอกจากนี้ศาลปกครองชำนาญพิเศษจะก่อให้เกิดเหตุผลประกอบคำพิพากษาและคำสั่ง ถ้าไม่ให้เหตุผล ความอาจจะฟ้องร้อง บังคับให้ให้เหตุผลได้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติ Tribunals and Inquiries Act 1958 บัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอของ Frank Committee ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ได้มีพระราชบัญญัติ Tribunals and Inquiries Act 1971 ซึ่งได้ทำการปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ และบัญญัติให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชำนาญพิเศษในข้อกฎหมายต่อ Divisional Court (ซึ่งเป็นศาลสูง) ได้

โครงสร้างของศาลยุติธรรมของประเทศไทย

ศาลยุติธรรมของอังกฤษมีลักษณะชั้นบนอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น, ศาลอุทธรณ์ และ ศาลสูงสุด แต่กรณีพิเศษอาจอุทธรณ์ข้ามศาลจาก ศาลชั้นต้นไปยังศาลสูงสุดได้ไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ ในบางกรณีอาจแบ่งศาลยุติ ธรรมของอังกฤษเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับสูง อันได้แก่ ศาลสูงสุด ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นบางศาล และศาลระดับล่าง อันได้แก่ศาลชั้นต้นนอกจากที่ถูกจัด

อยู่ในระดับศาลสูง

ศาลยุติธรรมของอังกฤษ ประกอบด้วย

๑. **Magistrates' Court** เป็นศาลชั้นต้นระดับล่างมีเขตใน County และ Borough มีหน้าที่ออกหมายอาญา, เป็นศาลคดีเด็กและเยาวชน และพิพากษา ในคดีแพ่งเล็กๆ น้อยๆ ประกอบด้วยผู้พิพากษา ๒ ประเภท คือ **Justice of the Peace** และ **Stipendiary Magistrates** หรือ **Stipendiary**

๒. **County Court** เป็นศาลชั้นต้นระดับล่าง มีผู้พิพากษาที่เรียกว่า **Circuit Judges**

๓. **Crown Court** เป็นศาลชั้นต้นระดับสูงมีอยู่ตามเขตต่างๆ ของประเทศ ๖ เขต มีผู้พิพากษาที่เรียกว่า **Recorders**

๔. **High Court** เป็นศาลชั้นต้นระดับสูงมีเขตอำนาจตลอดอังกฤษและ เวลส์ มีที่ตั้งอยู่ในนครลอนดอน ผู้พิพากษาถูกกำหนดไว้ว่าต้องไม่เกิน ๗๕ คน

๕. **Restrictive Practice Court** มีฐานะเทียบเท่า **High Court** มีเขตอำนาจตลอดทั้งอังกฤษ, เวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มีผู้พิพากษา ๕ คน

๖. **Court of Appeal** เป็นศาลอุทธรณ์ ตั้งอยู่ในนครลอนดอนแบ่งออกเป็นแผนกแพ่งและแผนกอาญา ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์มาจาก **County Court, Crown Court** หรือ **High Court**

๑ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, รายงานการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ, อ่างแลว., หน้า ๒ - ๓.

๓. House of Lords เป็นศาลสูงสุดของอังกฤษ นั่งพิจารณาพิพากษา
คดีในนครลอนดอนเท่านั้น ข้อกำหนดในการฎีกาต่อศาลสูงสุดมีมาก คือจะต้อง
ได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของศาล
สูงสุด ผู้พิพากษาประกอบด้วย Lord Chancellor เป็นประธาน และผู้พิพากษา
ที่ได้รับเงินเดือนประจำไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งพระราชินีแต่งตั้งตามคำแนะนำของ
นายกรัฐมนตรี จากผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ (Barrister) มาแล้วเป็นเวลา
๑๕ ปี^๑

ลักษณะของตุลาการฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunals)

ตุลาการฝ่ายบริหารหรือศาลฝ่ายบริหาร หรือศาลปกครองชำนาญพิเศษ
เป็นศาลพิเศษชนิดหนึ่งต่างหากจากศาลยุติธรรม ที่ว่าเป็นศาลพิเศษชนิดหนึ่งก็เพราะ
ทำหน้าที่ซึ่งขาดข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมายเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม แต่ไม่
เป็นศาลยุติธรรมเพราะเป็นศาลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร และมี
อำนาจทางบริหารปนอยู่ด้วย หรือที่เรียกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจถึงตุลาการ ทั้งเป็น
ศาลที่ผู้พิจารณาคดีมิได้มีฐานะอย่างผู้พิพากษา บางกรณีเป็นบุคคลที่มีฐานะคล้าย
ข้าราชการพลเรือน อนึ่งการพิจารณาคดีของตุลาการฝ่ายบริหารก็มีใ้ถือตาม
วิธีพิจารณาตามแบบอย่างที่อยู่ในศาลยุติธรรมด้วย ตุลาการฝ่ายบริหารมีลักษณะ
บางประการคล้ายกับศาลปกครองอยู่เหมือนกัน เพราะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณา
อุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายบริหาร

^๑ สรุปมาจากสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๓ - ๑๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๓.

กล่าวโดยสรุปแล้วตุลาการฝ่ายบริหารมีลักษณะที่แตกต่างกันมาก บางแห่งก็ตั้งขึ้นมาคล้ายกับศาลยุติธรรม เช่น ศาลที่ดิน, ศาลที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่บางแห่งก็มีลักษณะเหมือน กระทรวง ทบวง กรม เช่น คณะกรรมการการค้า คณะมนตรีเกี่ยวกับการขนส่ง ซึ่งไม่มีส่วนราชการที่แยกออกไปโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยบรรดคดีตามที่รัฐมนตรีได้รับมอบหมาย^๑ นอกจากนี้องค์ประกอบภายในของตุลาการฝ่ายบริหารแต่ละแห่งก็ยังแตกต่างกันออกไปอย่างมาก คือ ประกอบด้วยข้าราชการเพียงคนเดียว เช่น ผู้สอบบัญชีประจำท้องถิ่น เป็นข้าราชการซึ่งเป็นหัวหน้ากรมบริหารงานภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีก็มี ตุลาการฝ่ายบริหารบางแห่งมีลักษณะคล้ายศาลสูงสุด มีผู้พิพากษาหรือทนายความที่มีความสามารถและมีชื่อเสียงเป็นประธาน และทำหน้าที่คล้ายศาลยุติธรรม^๒

ซึ่งเมื่อพิจารณากันโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าตุลาการฝ่ายบริหารมีลักษณะที่เด่นชัดอยู่ประการหนึ่งคือ มีลักษณะเป็นสาธารณะหรือเป็นราชการ หมายความว่า เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง หรือเกี่ยวเนื่องกับรัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเลือกตั้งขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย^๒

ตุลาการฝ่ายบริหารมีจำนวนมากหลายพันคณะ (กว่า ๒,๐๐๐ คณะ) แบ่งประเภทใหญ่ๆ ได้ ๕ ประเภท คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับ

๑. ที่ดินและทรัพย์สิน
๒. การประกันสังคม

^๑ สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า).

^๒ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

๓. บริหารสาธารณสุข

๔. การรับราชการทหาร

๕. การขนส่ง

และยังมีคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่องอื่นๆ อีก เช่น คณะกรรมการ
พิจารณาภาษีเงินได้ และตุลาการอุทธรณ์

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีตุลาการฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณา
อุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายบริหาร แต่ศาลยุติธรรมก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษา
เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดในปัญหาข้อกฎหมาย โดยการที่ศาลสูงจะตรวจสอบบทวน
การพิจารณาพิพากษากฎของตุลาการฝ่ายบริหาร และการวินิจฉัยสั่งการของ
ฝ่ายปกครอง ศาลสูงที่ทำหน้าที่คล้ายกับ กองเซย์ เคนท์ นี้ คือ **Divisional
Court, Queen's Bench Division** คำพิพากษาของศาล **Divisional Court**
ย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจอุทธรณ์ของศาลอุทธรณ์และศาลสูงสุด เช่นเดียวกับคดีแพ่ง
ทั่วไป

นอกจากนี้ตุลาการฝ่ายบริหารยังได้รับการควบคุมสอดส่องโดยคณะกรรมการ
การพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่สอดส่องการปฏิบัติงานของตุลาการฝ่ายบริหาร จะต้อง
ให้เหตุผลถ้ามีการร้องขอ และปัญหาข้อกฎหมายก็ให้อุทธรณ์ต่อ **High Court**

สำหรับตำแหน่งประธานของตุลาการฝ่ายบริหารทุกแห่งจะได้รับการแต่งตั้ง
โดย **Lord Chancellor**

* สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๑๘

๒ สมภพ โหตระกิตย์, อ้างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า).

๒ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

วิธีพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษ

ตุลาการฝ่ายบริหาร เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างแท้จริง กล่าวคือในการพิจารณาวินิจฉัยคดีศาลจะคำนึงถึงหลักการปกครองที่ดี และก้าวล่วงเข้าไปวางหลักในการปกครอง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองของศาลสูง ซึ่งศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปในเรื่องการปกครอง ศาลสูง (High Court) ถือว่าศาลมีหน้าที่ดูแลให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ศาลไม่มีหน้าที่ทำการปกครองหรือวินิจฉัยสั่งการเสียเอง ในการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง ศาลจะต้องตรวจดูแต่เพียงว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการวินิจฉัยสั่งการนั้นๆ นอกเหนืออำนาจที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่ วิธีการวินิจฉัยสั่งการหรือวิธีพิจารณาพิพากษาเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติหรือไม่เท่านั้น

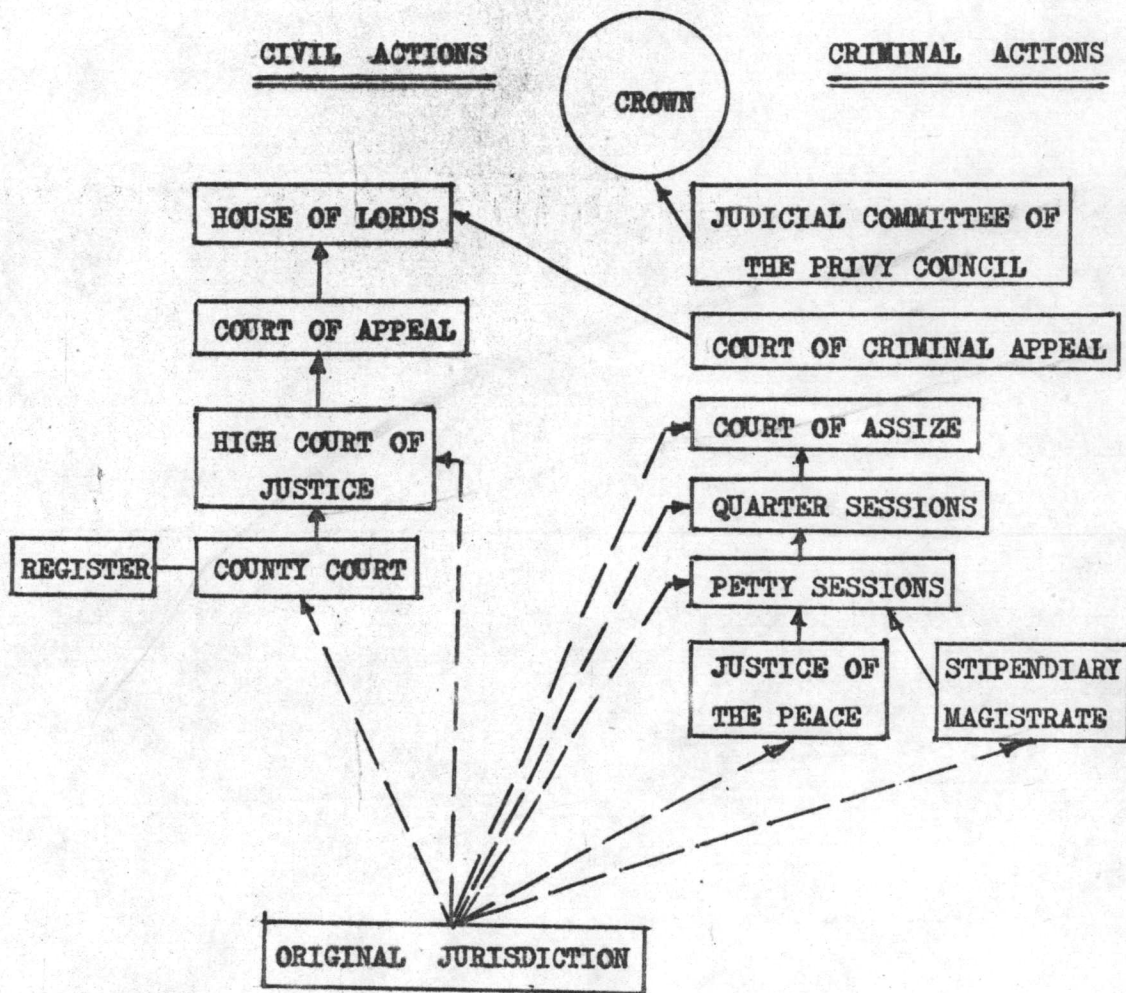
ดังนั้นในการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองและตุลาการฝ่ายบริหารนี้ ศาลสูงของอังกฤษพยายามอย่างยิ่งที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของการปกครอง แต่จะคอยดูแลให้ฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยเป็นธรรม และเคารพต่อหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติ เนื่องจากศาลสูงของอังกฤษมีบทบาทเช่นนี้ ลักษณะของกฎหมายปกครองของอังกฤษจึงมีเนื้อหาสาระเพียงเท่าที่เกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง และการควบคุมตุลาการฝ่ายบริหาร

* แม้ว่าศาลสูงจะมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยคำสั่งบางชนิด เช่น คำสั่งเรียกคดีมาพิจารณา, คำสั่งห้ามพิจารณาคดี, คำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือคำสั่งห้ามกระทำกร.

กล่าวโดยสรุปตุลาการฝ่ายบริหาร เป็นวิวัฒนาการรูปหนึ่งของศาลปกครอง
 ที่อังกฤษเริ่มจะมีการยอมรับ เนื่องจากความจำเป็นของภาวะสังคมปัจจุบันจึงได้
 กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีของตุลาการฝ่ายบริหารนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้
 การตรวจสอบควบคุมของศาลสูงซึ่งเป็นศาลยุติธรรมอยู่ที่ แต่ในทางปฏิบัติศาลสูง
 มักจะไม่ค่อยเข้าไปยุ่งนัก เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการเข้าไปแทรกแซงกิจการ
 ของฝ่ายบริหาร ทำให้ตุลาการฝ่ายบริหารสามารถพิจารณาคดีได้อิสระพอสมควร
 สำหรับผลดีของการมีตุลาการฝ่ายบริหารก็คือ ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง,
 ความไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย, ความรวดเร็ว, ความคล่องตัว และความไม่มีแบบ
 พิธีมากจนเกินควร แต่ตุลาการฝ่ายบริหารก็มีข้อบกพร่องอยู่เช่นกันในกรณี เช่น
 ขาดการโฆษณาให้ประชาชนทราบ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม
 การย่อหย่อนในการสืบสวนปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเสมอเนื่องจาก
 ตุลาการฝ่ายบริหารมักจะรับฟังคำให้การเป็นหนังสือ ที่ไม่มีคำสาบานรับรองและ
 ไม่คงถูกซักค้าน นอกจากนั้นวิธพิจารณาคดีของตุลาการฝ่ายบริหารก็ยังไม่เป็น
 ระเบียบเดียวกันอีกด้วย

* สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า).

ระบบศาลของอังกฤษ



ที่มา : คัดแปลงจาก Witman and Wuest. Comparative Government, p 38.

๒. ๓ การพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่อยู่ในระบบกฎหมาย
 แองโกล แซกซอน เหมือนกัน และใช้ศาลยุติธรรมตัดสินคดีที่เกิดขึ้นทุกประเภท
 รวมทั้งคดีปกครอง แต่ศาลของสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลของ
 ประเทศอังกฤษ คือ มีระบบศาลคู่ในลักษณะที่เป็นศาลของสหรัฐอเมริกาหรือรัฐบาล
 กลางกับศาลของท้องถิ่น คือ ศาลมลรัฐแยกออกจากกัน การมีโครงสร้างศาลคู่คือ
 ศาลมลรัฐกับศาลสหรัฐเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของระบบศาลอเมริกัน ในมลรัฐ
 แต่ละมลรัฐ จาก ๕๐ รัฐ ผู้ดำเนินคดีอาจฟ้องคดีของตนที่ศาลสหรัฐหรือศาลมลรัฐ
 ใดในบางคดี แต่ในบางคดีจะต้องฟ้องต่อศาลสหรัฐเท่านั้น ศาลมลรัฐทำหน้าที่
 ทางด้านตุลาการให้รัฐบาลมลรัฐ ศาลสหรัฐทำหน้าที่ให้แก่รัฐบาลกลาง

วิวัฒนาการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองนั้นกล่าวได้ว่านับตั้งแต่สงคราม
 กลาง เมือง เป็นคนมา แต่ก่อนรู้จักกันแต่เพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่เป็นหลักประกัน
 อย่างเพียงพอแก่ราษฎร แต่ภายหลังนั้นนับแต่ปี ค.ศ. ๑๘๒๐ รัฐสภาได้ยอมรับ
 ที่จะใช้อำนาจการควบคุมทางการเมืองแก่องค์กรบางองค์กร นอกจากนี้เพื่อช่วย
 เหลือศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีทางปกครอง ได้ให้มีผู้แทนของรัฐบาลขึ้นมี
 หน้าที่ให้ความกระจ่างแก่ศาลในเรื่องความยุ่งยากของคดีปกครอง และมีอิสระ
 พอที่จะสนับสนุนข้อเรียกร้องของโจทก์ได้ ถ้าเห็นว่าโจทก์เป็นฝ่ายถูก และได้
 มีวิวัฒนาการขึ้นตามลำดับ ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยได้มีการจัดตั้งศาล
 ขึ้นเรียกว่า *Court of Claims* หรือศาลพิจารณาข้อเรียกร้อง โดยรับโอนอำนาจ
 หน้าที่บางส่วนในการพิจารณาคดีไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อศาลได้พิจารณา

ขอเรียกร้องขึ้นแล้ว ก็ได้มีการแบ่งแยกอำนาจพิจารณาคดีจากฝ่ายนิติบัญญัติมาให้ฝ่ายตุลาการบางส่วน ในชั้นแรกศาลนี้เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐสภาจึงมีฐานะเป็นศาลของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้ศาลนี้มีหน้าที่พิจารณาคำร้องขอถอนแล้วเสนอคำวินิจฉัยต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาลงมติโดยออกเป็นบทกฎหมายอนุมัติให้จ่ายเงินของรัฐเป็นค่าสินไหมทดแทนได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขใหม่โดยกฎหมายลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๐๖ ให้อำนาจศาลพิจารณาข้อเรียกร้อง พิจารณาพิพาทภาคีที่เกี่ยวกับสัญญาได้เต็มที่ และถือเป็นศาลของฝ่ายตุลาการ ศาลพิจารณาข้อเรียกร้องนี้ได้มีการจัดตั้งขึ้นในมลรัฐต่างๆ และในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ได้มีกฎหมายให้อำนาจศาลพิจารณาข้อเรียกร้องของมลรัฐต่างๆ ที่จะพิจารณาคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินหนึ่งหมื่นดอลลาร์ในฐานะเป็นศาลชั้นต้น อย่างไรก็ตามอำนาจของศาลพิจารณาข้อเรียกร้องแห่งสหรัฐนี้ก็มิได้แต่เพียงอำนาจพิจารณาและพิพาทภาคีที่เกี่ยวกับสัญญาได้เท่านั้น ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดยังคงสงวนไว้เป็นอำนาจของรัฐสภาตามเดิม จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ จึงได้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ. ๑๙๔๖ เรียกชื่อว่า *The Legislative Reorganization Act 1946* ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด ๔ ที่ว่าด้วยการเรียกร้องให้สหรัฐรับผิดชอบในการละเมิดให้อำนาจศาลแห่ง *District* ที่จะพิพาทขอให้สหรัฐรับผิดชอบในกรณีละเมิดซึ่งการทำการใดก่อให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแห่ง *District* นี้ต่อศาลพิจารณาข้อเรียกร้องได้ นอกจากศาลพิจารณาข้อเรียกร้องแล้วก็ได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษพิจารณาคดีเฉพาะเรื่องอีกหลายศาล

๑ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๖๔ - ๖๕.

ท่านเอง เกี่ยวกับศาลพิเศษในประเทศ เช่น ศาลลูกการ และศาลอุทธรณ์เกี่ยวกับ
ภายในลูกการและสิทธิบัตร, ศาลฎีกาของสหรัฐ, ศาลอุทธรณ์ทหาร เป็นต้น

โครงสร้างของระบบศาลสหรัฐ

ถึงที่ใดกล่าวแล้วว่าประเทศสหรัฐอเมริกาคัดโครงสร้างของศาลเป็น
ระบบศาลคู่ คือระบบสหรัฐกับมลรัฐ ศาลสหรัฐมีอำนาจจำกัด คือสามารถ
พิจารณาคดีภายในขอบเขตเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาทให้อำนาจไว้เฉพาะ
เท่านั้น ส่วนศาลมลรัฐมีอำนาจกว้างขวางพิจารณาคดีได้ทุกประเภททั่วๆ ไป
เว้นแต่ที่ถูกลำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาของศาลสหรัฐเท่านั้น

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสหรัฐ ได้แก่

- คดีซึ่งมีสหรัฐเป็นคู่ความ
- คดีซึ่งไม่สมควรให้อยู่ในอำนาจของศาลมลรัฐ เพราะศาลมลรัฐไม่
อาจวางตัวเป็นกลางได้เต็มที่
- คดีซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาทให้อำนาจไว้ คือ คดีทั้งปวงในทาง
กฎหมายและหลักความยุติธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบท
บัญญัติของกฎหมายสหรัฐ หรือโดยสนธิสัญญา^๒

สำหรับโครงสร้างของศาลสหรัฐนั้น แบ่งออกได้ดังนี้

ศาลประจำเขต (District Court) ปัจจุบันมี ๙๒ ศาล ศาล
ประจำเขตนี้มีอำนาจเหนือคดีต่างๆ ในท้องถิ่นนั้น เช่นเดียวกับบรรดาคดีที่เกิดขึ้น

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.

^๒ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว, หน้า ๒๑ - ๒๔.

ตามกฎหมายของรัฐบาลกลางด้วย เหตุที่ศาลจึงกล่าวมีอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะ
เหนือคดีที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการของรัฐบาล
กลาง แต่สามารถตัดสินคดีทุกประเภทได้ เช่น เกี่ยวศาลมลรัฐทั้งหลาย

ผู้พิพากษาของศาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้จนตลอดชีวิตรวมเท่าที่มีความ
ประพฤติดี และระหว่างอยู่ในตำแหน่งจะถูกลดเงินเดือนลงไปได้ (ลักษณะ
นี้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐและศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐ)

ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) ตามประมวลกฎหมายตุลาการ
ฉบับแก้ไขปรับปรุง ปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ได้เปลี่ยนชื่อของศาลอุทธรณ์ประจำภาคมา
เป็นศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐ เพื่อปฏิบัติงานในภาคตุลาการทั้งหลายซึ่งมีอยู่ ๑๑ ภาค
จำนวนผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ในภาคหนึ่งๆ มีต่างกันไป ตามปรกติจะนั่งพิจารณา
เป็นคณะหรือแผนกโดยมีองค์คณะ ๓ นาย แต่บางกรณีเป็นคดีพิเศษที่มีความสำคัญ
ก็จะไต่ถามให้มีการนั่งเต็มคณะ เพื่อประสงค์จะป้องกันมิให้ผู้พิพากษาที่ขัดแย้งกัน

ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ (Supreme Court) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๕
จำนวนผู้พิพากษาในศาลนี้มี ๕ นาย ประกอบด้วยประธานศาลสูงสุดนายหนึ่ง และ
ผู้พิพากษาศาลสูงสุดตามธรรมดา ๔ นาย

กล่าวได้ว่าศาลสูงสุดแห่งสหรัฐเป็นหลักของขบวนการยุติธรรมในประเทศ
ศาลนี้มีความใกล้ชิดกับชีวิตคนอเมริกัน ถึงขนาดมีผู้กล่าวว่าถ้าหากศาลต้องตกไป
อยู่ในมือของคนคดกั๊ก, คนโง่กั๊ก สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะตกอยู่ภายในอันตราย

* คำร่าง ธรรมนูญ และสมัชชา เจริญดาบ (แปล), แนะนำระบบศาลของ
สหรัฐอเมริกา, (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย,
๒๕๑๔), หน้า ๔.

ทรัพย์สินสมบัติจะอยู่ในอัตราย และก็ไม่แน่ว่าชีวิตของประชาชนจะปลอดภัย^๑
ศาลสูงสุดมีส่วนวางเค้าโครงของสังคม, เศรษฐกิจและการเมืองอย่างมาก
บทบาทของศาลในฐานะตุลาการมี ๒ ด้าน ด้านแรกเป็นผู้กำหนดเส้นชีวิตคั่น
ระหว่างอำนาจส่วนกลางของรัฐบาลกลางกับอำนาจส่วนท้องถิ่นของมลรัฐ นอก
จากนั้นยังเป็นผู้คุ้มครอง เอกชนให้พ้นจากการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางที่ไม่ชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญ^๒

ประธานศาลสูงสุดนับเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูงสุดที่นักกฎหมายอเมริกัน
จะพึงได้รับ และยังมีหลักประกันในตำแหน่งที่ยิ่งกว่าตำแหน่งประธานาธิบดีเสียอีก
คือประธานศาลสูงสุดเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต และประธาน
ศาลสูงสุดเป็นอันหนึ่งในบรรดาอำนาจทั้งสามฝ่าย ประธานศาลสูงสุดมีศักดิ์ศรีและ
ตำแหน่งเท่าๆ กับประธานาธิบดี และประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีใครที่จะมา
มีตำแหน่งสูงกว่าได้^๓

อำนาจหน้าที่ของศาลสูงสุด

ศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาของสหรัฐนี้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีข้อพิพาทเกี่ยว
กับมุลคดี หรือคู่ความระหว่างรัฐบาลของรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง, คดีเกี่ยวกับเจ้า
หน้าที่ของรัฐบาลกลาง และคดีเกี่ยวกับการตีความหรือการวินิจฉัยปัญหาตามรัฐ
ธรรมนูญเมื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกกระทบกระทั่ง เมื่อนั้นศาลฎีกาย่อมมี

^๑ จอห์นสัน, เจอรัลด์ คัมบริว เขียน, กมล สมวิเชียร แปล รัฐบาลอเมริกัน:
ศาลสูง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ๒๕๐๘),
หน้า ๗.

^๒ คำรง ชรรमारักษ์ และสมโชค เจริญลาภ, อ้างแล้ว., หน้า ๒๓.

^๓ กมล สมวิเชียร, (แปล) อ้างแล้ว., หน้า ๔๓.

อำนาจวินิจฉัย แต่ทั้งนี้ต้อง เป็นสิทธิและ เสรีภาพอันรัฐธรรมนูญได้วางหลักคุ้มครอง^๑
 เขตอำนาจของศาลฎีกานั้นกล่าวได้ว่ามีอยู่ ๒ เขต ซ่อนอยู่ในเวลาเดียวกันคือ

- เขตอำนาจเหนือกรงวอชิงตัน คีซี ในคดีเกี่ยวกับปัญหาทั้งปวงอันเกิด
 ในกรงวอชิงตัน คีซี กรณีนี้ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลฎีกา
 ของรัฐต่างๆ

- เขตอำนาจเหนือพื้นที่ทุกตารางนิ้วของประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี
 เกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง และคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างรัฐตลอด
 จนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับ การแต่งตั้งผู้พิพากษาและประธานศาลสูงสุด
 ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด โดยคำแนะนำและยินยอมของ
 วุฒิสภา ตามปรกติผู้พิพากษาและประธานศาลสูงสุดจะดำรงตำแหน่งจนตลอดชีวิต
 จะพ้นตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อถูก Impeachment หรือวินิจฉัยโดยวุฒิสภาว่ากระทำความผิดฐาน
 ขบถ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งไม่เคยปรากฏ
 ว่ามีผู้พิพากษาศาลสูงสุดคนใดถูกกล่าวหาเช่นนั้นเลย

โครงสร้างของศาลมลรัฐ ปัจจุบันระเบียบศาลในมลรัฐแบ่งเป็น
ศาลอุทธรณ์ชั้นสูงสุด ซึ่งมีชื่อเรียกต่างกันในแต่ละมลรัฐ อำนาจ
 หน้าที่ของผู้พิพากษาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งก็ต่างกัน ปรกติผู้พิพากษาได้

^๑ วินัย เกรืองาม, "เรื่องของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา", วารสารกฎหมาย
 ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓ (ก.ย., ๑๙), หน้า ๒๕.

รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่อาจได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติและมลรัฐ

ศาลอุทธรณ์ระดับกลาง แต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันมีอำนาจพิจารณาคดีพิเศษบางคดี หรืออาจมีอำนาจจำกัดเฉพาะในคดีที่มีทุนทรัพย์เป็นจำนวนหนึ่ง

ศาลชั้นต้น มีเขตอำนาจทั่วไปพิจารณาคดีแพ่ง, อาญา คดีพิพัยกรรม เป็นต้น

ศาลมโนสาเร่ เป็นศาลที่ทำการพิจารณาคดีเล็กๆ น้อยๆ หรือคดีที่มีทุนทรัพย์เล็กน้อย ตามปรกศิหมายถึงศาล Justice of the Peace ซึ่งผู้พิพากษามาจากการเลือกตั้ง

ศาลสิทธิเรียกร้องแห่งสหรัฐ (United States Court of Claims)

ศาลสิทธิเรียกร้องหรือศาลพิจารณาข้อเรียกร้อง เป็นศาลที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีเขตอำนาจทั่วประเทศตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี ประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาล ๘ คน เป็นอธิบดีผู้พิพากษาเสีย ๑ นาย ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาโดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา และอยู่ในตำแหน่งไต่ตลอดชีวิตได้รับเงินเดือนปีละ ๘๒,๕๐๐ เหรียญ ศาลนี้ยังมีกรมการอีก ๑๕ นาย ซึ่งทำหน้าที่เหมือนผู้พิพากษาประจำศาลจะออกไปนั่งพิจารณาคดีตามเมืองต่างๆ ทั่วสหรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ความให้มากที่สุดกรมการที่จะนั่งพิจารณามีเพียงนายเดียว และมีอำนาจสืบพยานหลักฐานแห่งคดีได้เช่นเดียวกับอำนาจของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นสหรัฐ ศาลนี้มีอำนาจพิจารณาคดีซึ่ง เอกชนหรือ

* สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ่างแล้ว., หน้า ๒๗.

คณะบุคคล บริษัท ห้างร้าน ฟ้องรัฐบาลสหรัฐเป็นประจำเลยเรียกร้องเงินค่าเสียหาย
ในกรณีต่างๆ โดยรัฐบาลยอมสละ เอกสิทธิและความคุ้มครองที่รัฐบาลมีอยู่เสีย ชน
ต่าง้าวหรือรัฐบาลประเทศอื่นก็อาจฟ้องรัฐบาลสหรัฐต่อศาลสิทธิเรียกร้องได้
เช่นกัน

คดีฟ้องเรียกร้องเงินภาษีคืนจากรัฐบาลสหรัฐ อาจจะฟ้องต่อศาลสิทธิ
เรียกร้อง หรือศาลชั้นต้นสหรัฐก็ได้เพราะ เป็นคดีที่ศาลทั้งสองมีเขตอำนาจซ้อน
กันอยู่ แต่ศาลสิทธิเรียกร้องไม่มีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องเรียกร้องเงินค่าเสียหายใน
กรณีละเมิด ค่อนข้างไปฟ้องที่ศาลชั้นต้นสหรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็คดีละเมิดที่
พิจารณาในศาลชั้นต้นสหรัฐนั้น คุ้มครองความตกลงกันไว้ให้อุทธรณ์มายังศาลสิทธิ
เรียกร้องได้

ศาลสิทธิเรียกร้องเป็นศาลที่มีคดีมากมายศาลหนึ่ง เพราะว่าเป็นศาลที่
มีอำนาจกว้างขวางมาก กล่าวโดยสรุปแล้วศาลสิทธิเรียกร้องเป็นศาลที่มีความ
สำคัญมาก เพราะเป็นศาลที่ประชาชนมีสิทธิต่อสู้ทนายอานาจรัฐบาลได้อย่างเปิด
เผยเต็มที่ และในศาลนี้เองที่รัฐบาลสหรัฐมีฐานะเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่ง เท่านั้น
ไม่มีสิทธิมากกว่าหรือน้อยกว่าสิทธิของประชาชนธรรมดา

นอกจากศาลต่างๆ ดังกล่าวแล้วรัฐสภาของ เกรตไค้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้น
เพื่อทำการพิจารณาคดีบางชนิด เช่น ศาลภาษีศุลกากรแห่งสหรัฐ, ศาลอุทธรณ์
ภาษีศุลกากรและสิทธิบัตร, ศาลภาษีสหรัฐ, ศาลอุทธรณ์ฉุกเฉินแห่งสหรัฐ, ศาล
อุทธรณ์ทหารแห่งสหรัฐ เป็นต้น

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๘.

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหาร เป็นรูปคณะกรรมการระดับ
ข้อพิพาท หรือคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น คณะกรรมการแรงงาน
สัมพันธ์ คณะกรรมการควบคุมการค้ากำไรเกินควร จุดเด่นขององค์กรเหล่านี้
ก็คือ มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เช่นเดียวกับของอังกฤษ และมีอิสระจาก
ฝ่ายบริหารพอสมควรจึงสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าค่า
วินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้ยังไม่ถึงที่สุด คือ ความสำเร็จของศาลยุติธรรม
ธรรมดาได้อีก (ศาลยุติธรรม) แต่ก็ปรากฏว่ามีการใช้สิทธิยุติธรรมไม่มากนัก
ดังนั้นนับได้ว่าองค์กรดังกล่าวมีประโยชน์ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน
อย่างแท้จริง

วิชิพิจารณาคดีปกครองในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้รับหลักการแห่งคอมมอนลอว์ของอังกฤษไปใช้ และได้
ถือหลักการสำคัญทำนองเดียวกับอังกฤษในการที่จะให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา
คดีปกครองร่วมกับคดีอื่นๆ ด้วย แต่ก็ได้มีความแตกต่างกันในหลักการสำคัญบาง
ประการ เนื่องจากสหรัฐและอังกฤษวางระเบียบการปกครองประเทศแตกต่างกัน

ในสหรัฐอเมริกาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม
เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อกระทำการละเมิดต่อเอกชนและมีสิทธิฟ้อง
รัฐบาลได้ทั่วทั้งในคดีละเมิดและคดีเกี่ยวกับสัญญา นอกจากนี้วิธีการที่จะให้ศาล
ยุติธรรมออกคำสั่ง, หมายบังคับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีอยู่เช่นเดียวกับอังกฤษ

๑ พรเพชร วิชิตชลชัย, "ข้อพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย"
กมลพาท, เล่มที่ ๔ ปีที่ ๒๓ (ก.ค. - ส.ค., ๑๔) หน้า ๖๑.

หลักคอมมอนลอร์ ของสหรัฐอเมริกาแตกต่างกับหลักการของอังกฤษ มาแต่เดิม เพราะสหรัฐอเมริกามีได้มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ เหมือนอังกฤษ จึงไม่อาจอ้างหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงกระทำผิด" มาเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบของรัฐ หรือของส่วนราชการได้ ในคดีเกี่ยวกับการ ละเมิดและคดีที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย เขตกว้างขวางกว่าในประเทศอังกฤษสมัย ก่อน ค.ศ. ๑๘๘๘ ทั้งนี้เนื่องมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐซึ่งถือว่า รัฐไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบในกรณีเกี่ยวกับสัญญาเท่านั้น แต่ยังคงรับผิดชอบ ในกรณีที่เกิดจากการละเมิดอีกด้วย

แต่ตามหลักกฎหมายของสหรัฐ เอกชนไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ แม้ถือว่าฝ่ายบริหารจะให้ความยินยอม ทั้งนี้เนื่องจากหลักที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือ อีกนัยหนึ่งรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ ฝ่ายบริหารหรือ ประธานาธิบดีแต่ฝ่ายเดียวไม่มีอำนาจเช่นนั้น และหลักดังกล่าวก็เป็นเหตุผลที่ อธิบายว่าเหตุใดกฎหมายของสหรัฐจึงไม่ยินยอมให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ก็ เนื่องมาจากว่า ประธานาธิบดีมิได้เป็นผู้แทนรัฐในการใช้อำนาจอธิปไตยทุกส่วน แต่เป็นผู้แทนรัฐในการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจในสหรัฐถือว่าอำนาจแต่ละส่วนแยกออกจากกันเป็นส่วนๆ หากประ ชาชนาธิบดีให้ความยินยอมแก่เอกชนให้ฟ้องร้องรัฐต่อศาลยุติธรรมได้ ก็เท่ากับ ส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้นเป็นผู้ให้ความยินยอม หากใช้รัฐส่วนรวมไม่และถึงแม้ว่า ศาลยุติธรรมจะตัดสินให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย แต่อำนาจในการอนุมัติการใช้จ่าย เงินอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจอยู่ด้วย ดังนั้นการที่เอกชนจะฟ้อง

ร้องให้รัฐรับผิดชอบในทางการเงินเกี่ยวกับสัญญาที่ละเมิด จึงกำหนดวิธีอวาร์ให้
เอกชนยื่นคำร้องต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้รับคำร้องและพิจารณาเห็น
ว่ารัฐต้องรับผิดชอบก็ลงมติอนุมัติให้จ่ายเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน

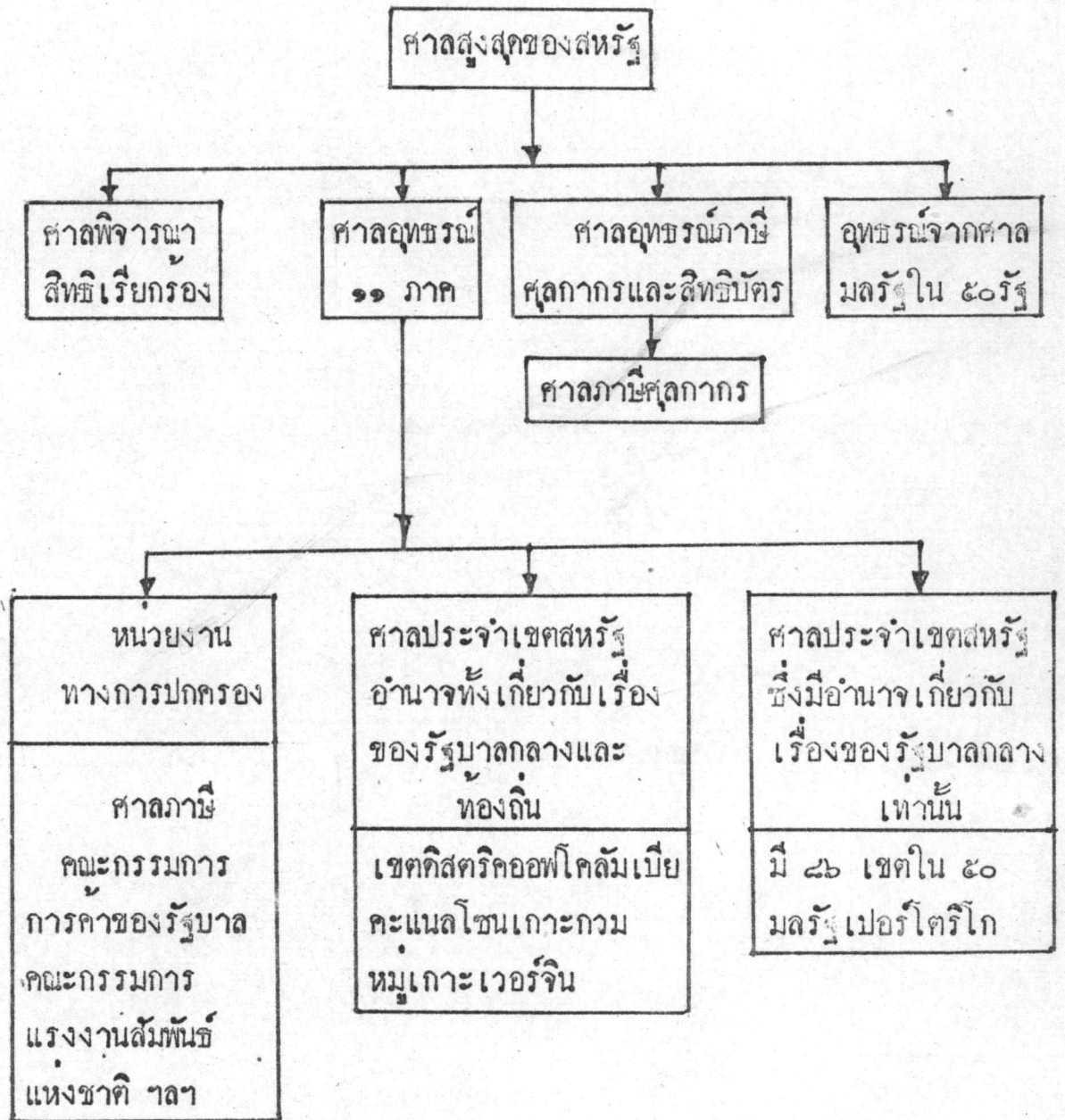
เมื่อมีการจัดตั้งศาลพิจารณาสติธิ เรียกร้องขึ้นและไต่อาณัติให้ไปขึ้นอยู่กับ
ศาลยุติธรรม ปัญหาต่างๆ ก็หมดไปเพราะประชาชนจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาล
ยุติธรรมได้

สำหรับการพิจารณาคดีของศาลพิจารณาสติธิ เรียกร้องนั้นมีกระบวนการ
คือ จะกำหนดกรรมการในศาลดังกล่าวคนหนึ่งไปนั่งพิจารณาคดีตามเมืองต่างๆ
เพื่อความสะดวก และมีอำนาจสืบพยานหลักฐานแห่งคดีได้เช่นเดียวกับศาลชั้นต้น
ของสหรัฐ เมื่อพิจารณาเสร็จส่วนกรรมการจะรวบรวมโดยคำสำนวนสรุปข้อ
เท็จจริงที่ได้, ปัญหาข้อกฎหมาย, ข้อวินิจฉัย แล้วเสนอความเห็นต่อผู้พิพากษา
ประจำศาล ผู้พิพากษาที่จะพิจารณาคดีความเห็นและทำคำพิพากษาต้องมีองค์คณะ
ผู้พิพากษาคตามกฎหมาย ๓ นาย หรือที่ประชุมใหญ่ทั้งศาล คู่ความอาจฎีกาคำ
พิพากษาของศาลนี้ต่อไปยังศาลฎีกา (ศาลสูงสุด) แห่งสหรัฐได้ก็ต่อเมื่อได้รับ
หมายอนุญาตให้ฎีกาในคดีซึ่งเป็นปัญหาซึ่งตามกฎหมายไม่อาจใช้สิทธิ เรียกร้องเอา
กับรัฐบาลสหรัฐได้ รัฐสภาของเกรสอาจส่งคำขอเรียกร้องมาให้ประธานกรรม
การของศาลพิจารณาสติธิ เรียกร้อง พิจารณาและให้ความเห็นต่อรัฐสภาว่าเพื่อ
ประโยชน์แห่งความยุติธรรมว่าสมควรชดใช้เงินให้แก่ผู้เรียกร้องหรือไม่ เพื่อ
รัฐสภาจะได้หาทางชดใช้เงินให้แก่ผู้เรียกร้องต่อไป ^๒

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ่างแล้ว., หน้า ๖๒ - ๖๓.

^๒ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ่างแล้ว., หน้า ๒๗.

ระบบศาลของสหรัฐ



กล่าวโดยสรุปการพิจารณาคดีปกครองก็ยังคงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม
 อยู่นั่นเอง เพียงแต่เราได้มีการจัดตั้งศาลพิจารณาคดีทวิเรียกร้องขึ้นมาเพื่อความ
 สะดวกและความคล่องตัวในการพิจารณาคดี แต่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐก็ยังมีอำนาจ
 พิจารณาคำอุทธรณ์ที่มาจากศาลพิจารณาคดีทวิเรียกร้องนี้ได้.

๒.๔ การพิจารณาคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

วิวัฒนาการ

ระบบศาลปกครองได้จัดให้มีขึ้นในเยอรมันและได้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุด
 อีกระดับ ศาลปกครองได้ติดต่อกับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด และคดี
 ทั้งหลายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองก็ได้มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด
 โดยเฉพาะ

แต่ราวปี ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐทั้งหลายซึ่งประกอบเป็นประเทศเยอรมันขึ้น
 นั้นก็ไม่ยอมรับการขยายอำนาจของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามนโยบาย "การกระทำของรัฐบาล" อันเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป
 นั้นยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในเยอรมัน กล่าวคือมีการกระทำบางอย่างของรัฐบาล
 ซึ่งว่าตามหลักแล้ว เป็นการกระทำเกี่ยวกับความปลอดภัยของรัฐ ซึ่งรัฐบาลไม่ต้อง
 รับผิดชอบในการกระทำนั้น และเป็นการกระทำที่ไม่อาจยกเลิกเปลี่ยนแปลง หรือ
 แม้แต่คัดค้านในศาลได้ ผลก็คือว่ามีการกระทำอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งอยู่นอกเหนือเขต
 อำนาจของศาล รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. ๑๙๑๙ ได้ขยายอำนาจของศาลและ
 อนุญาตให้เข้าทำการเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐบาลได้ เป็นผลให้มีความ
 นิยมอย่างเสรีในการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย แม้ว่านโยบายนี้จะได้รับการคัดค้าน

อย่างหนักจากระบบรวบอำนาจ และถึงกับถูกงดใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕^๑

ต่อมาภายหลังได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกซึ่งกำหนดว่าการกระทำทั้งปวงของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจรัฐ อาจถูกฟ้องร้องได้ในเมื่อราษฎรคนหนึ่งคนใดร้องเรียนว่าเป็นการใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือเจ้าพนักงานตีความหมายเกี่ยวกับอำนาจของตนผิด

กล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับศาลปกครองของ เยอรมัน ได้รับอิทธิพลจากศาลปกครองฝรั่งเศสอย่างมาก เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป จะเห็นว่าศาลปกครอง เยอรมันในระยะแรกนั้นสังกัดกับฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับ กองเซย์ เดคาท์ ของฝรั่งเศส แต่สภาพเช่นนี้เป็นอยู่จนเสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงได้รับความกดดันจากประเทศสัมพันธมิตรขณะสงคราม ประกอบกับเป็นแนวความคิดเห็นของนักกฎหมายเยอรมัน ที่เห็นว่าศาลปกครองไม่สมควรขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอีกต่อไป เพราะอาจถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารเหมือนกัน เช่นที่แล่วมา ศาลปกครองเยอรมันจึงได้แยกตัวออกมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเหมือนกัน เช่นศาลธรรมดาทั้งหลาย^๒ (ในเรื่องเกี่ยวกับงานธุรการ)

โครงสร้างของศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

โดยพระราชกฤษฎีกา ฉบับวันที่ ๒๘ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๓๕ และวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๓๕ ได้บัญญัติให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปใน

^๑ พิษานูนสุรณ, อ้างแล้ว., หน้า ๕๗.

^๒ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๖๗ - ๖๘.

แนวเดียวกันทั่วประเทศ. ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรค ๔ ก็ได้เปิด
ช่องแก่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ในกรณีที่บุคคลต้องเสื่อมสิทธิเนื่องจากการ
ใช้อำนาจบริหาร และโดยพระราชบัญญัติ ฉบับวันที่ ๒๓ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๒
ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองสหพันธ์เพื่อเป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี
ปกครอง ส่วนวิธีการในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย
ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๖๐

ศาลปกครองของเยอรมันประกอบด้วยศาล "Verwaltungsgericht"
(ศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐ) ผู้พิพากษาในศาลนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาธรรมดา
คู่ความอาจอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาล "Oberverwaltungsgericht"
(ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งรัฐ) และเมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งรัฐพิพากษา
แล้วก็อาจฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย หรือข้อเท็จจริง เฉพาะที่สำคัญมากต่อไปยังศาล
"Bundesverwaltungsgericht" (ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมัน) ได้

ศาลปกครองสูงสุดนี้ตั้งอยู่ ณ กรุงเบอร์ลินตะวันตก ประกอบด้วยผู้พิพาก
ษา ๕๕ คน

ในศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐ ให้มีการจัดตั้งองค์คณะในการพิจารณา
ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ ๓ คน และผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์
๒ คน^๒ ซึ่งมีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพ

^๑ ไทคิชูร์ พัทธนกุล, "ระบบศาลพิเศษในเยอรมัน" หนังสือที่ระลึกวันรพี ๑๗,
อาจแลว., (ไม่มีเลขหน้า).

^๒ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

ในศาลสูงสุดคดีปกครองของมลรัฐ ต้องจัดตั้งองค์คณะ เป็นสภาประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ ๓ คน แต่กฎหมายของรัฐจะจัดตั้งสภาประกอบด้วยผู้พิพากษา ๕ คน ซึ่งมีผู้พิพากษาคดีปกครองกิตติมศักดิ์ ๒ คน รวมเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้

ในศาลปกครองสูงสุดของสหพันธรัฐ ให้จัดตั้งองค์คณะ เป็นสภาประกอบด้วยผู้พิพากษา ๕ คน ในกรณีพิเศษใหม่มีการจัดตั้งสภาใหญ่ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลปกครองของสหพันธรัฐทุกคนเพื่อพิจารณาคดี^๒ และตามกฎหมายเกี่ยวกับศาลปกครองได้กำหนดว่า ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาอาชีพของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธรัฐนั้น ครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในงานปกครองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี และอีกครึ่งหนึ่งต้องเคยเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองในมลรัฐมาแล้วอย่างน้อย ๓ ปี

ผู้พิพากษาในคดีปกครองต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพในศาลอื่นทั่วไป และดำรงตำแหน่งโคตตลอดชีวิต^๓ แต่มีข้อยกเว้นว่าเฉพาะผู้พิพากษาในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ทางกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านการสอบโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีจำนวน ๒๔ คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งมลรัฐ ๑๑ คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งรัฐบาลกลาง ๑ คน ผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน

สำหรับผู้พิพากษากิตติมศักดิ์นั้นให้อยู่ในตำแหน่งครั้งละ ๔ ปี ซึ่งไม่ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะแต่อย่างใด และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ โดยได้รับเลือกตั้งจากคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองเป็นประธาน (สำหรับการเลือกตั้งผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ในศาลสูงสุดคดีปกครอง) และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของมลรัฐซึ่งรัฐบาลของมลรัฐนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการ

^๑ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

^๒ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

^๓ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า).

แต่งตั้ง ๑ คน และบุคคลอีก ๗ คน ซึ่งสภาแห่งรัฐเลือกขึ้นเป็นคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

ศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐและศาลสูงคดีปกครองของมลรัฐอยู่ในความ
ดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐ ส่วนศาลปกครองของ
สหพันธรัฐอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยของสหพันธรัฐในเรื่องธุรการ
งานของศาล

อย่างไรก็ตามการอยู่ในความดูแลนั้นก็ เป็นแต่เพียงในคํานงานธุรการ
ของศาลเท่านั้น

วิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

โดยปรกติวิธีพิจารณาในศาลปกครองของ เยอรมันกำหนดไว้อย่างแน่นอน
เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ข้อแตกต่างออกไปคือก่อนที่จะมีการร้องเรียนต่อศาล
ปกครอง ผู้ที่จะมาร้องเรียนยังศาลจะต้องดำเนินการไปตามวิธีพิจารณาในระดับ
ของฝ่ายบริหารก่อน โดยไปยื่นเรื่องราวต่อคณะกรรมการรับพิจารณาเรื่องประจำ
ท้องที่ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากราชการ นักกฎหมาย
และผู้ทรงคุณวุฒิ หน้าที่ของคณะกรรมการนี้ได้แก่การหาข้อเท็จจริงและการเปิด
โอกาสให้ฝ่ายราชการผู้ที่จะร้องเรียนติดต่อกันโดยตรงเป็นการภายใน เพื่อหา
ทางแก้ปัญหาก่อนที่เรื่องจะเป็นคดีมาสู่ศาล และถ้าคณะกรรมการดังกล่าวไม่
สามารถหาทางแก้ไขได้แล้วบุคคลนั้นจึงจะมีสิทธิมาร้องเรียนต่อศาลปกครอง ^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน., (ไม่มีเลขหน้า)

^๒ L. Neville Brown and J. F. Garner, op. cit., p. 147.

การพิจารณาคดีของศาลปกครองแยกเป็น ๒ อย่าง คือ การร้องขอให้
เพิกถอนคำสั่ง รวมทั้งการร้องขอให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

คดีที่จะพิจารณาในศาลปกครองจะต้อง เริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นแห่งมลรัฐ
ก่อนเสมอไป แม้วารัฐบาลกลางจะมาเป็นผู้ความท่วย (เว้นแต่คดีที่ข้าราชการ
ของรัฐบาลกลางทุจริตต่อหน้าที่)

ศาลสูงสุดคดีปกครองของมลรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มา
จากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นของมลรัฐ และการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่างๆ
ของศาลปกครองชั้นต้นในปัญหาข้อกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดของสหพันธรัฐมี
อำนาจพิจารณาฎีกาคำพิพากษาของศาลสูงสุดคดีปกครองของมลรัฐ ศาลปกครอง
สูงสุดของสหพันธรัฐ เป็นศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดในกรณีพิพาทบางอย่างที่เป็นอำนาจ
ของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธรัฐโดยเฉพาะ^๑

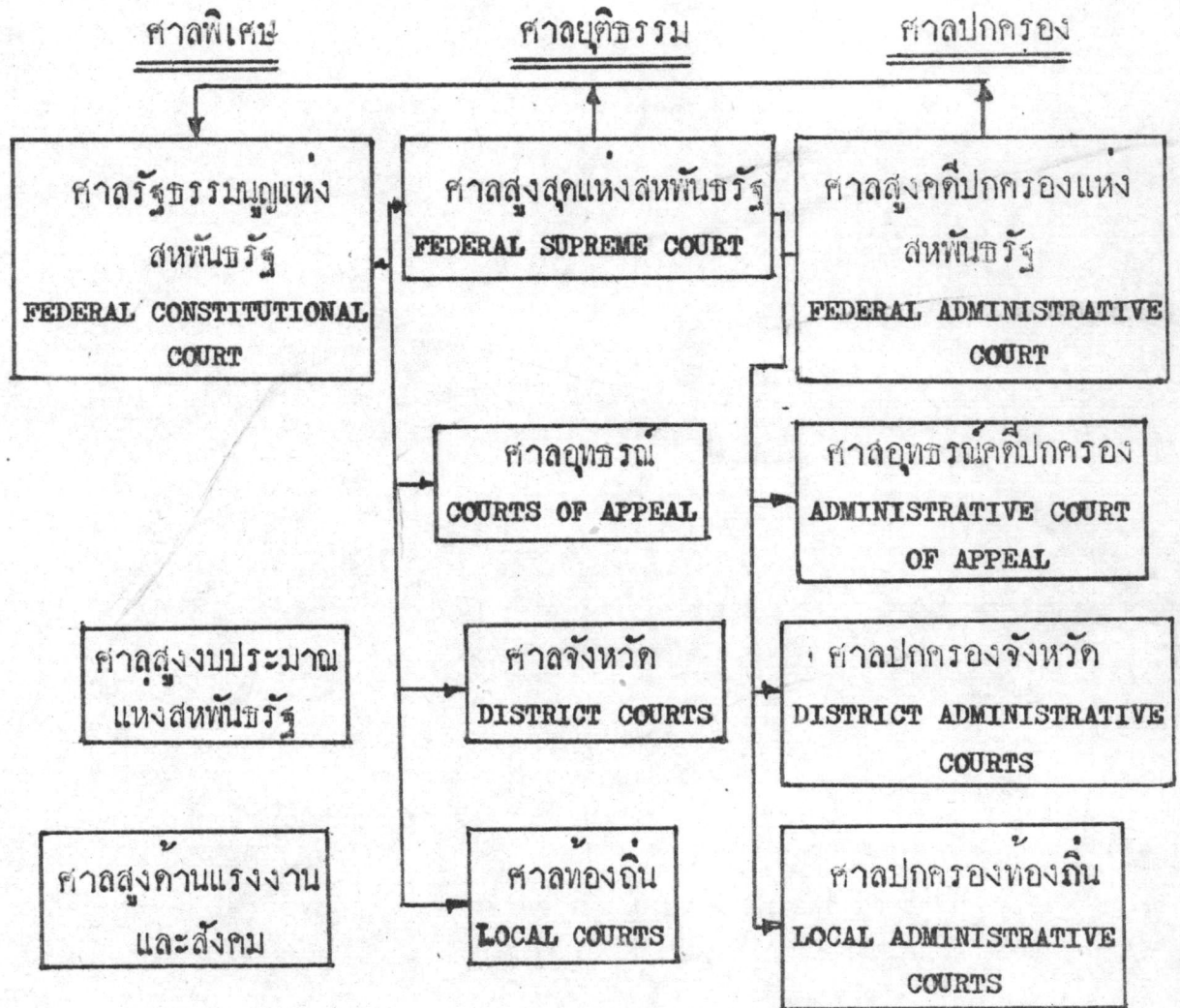
คำฟ้องจะต้องยื่นเป็นหนังสือโดยมีเหตุผลสมควร ถ้าคำฟ้องนั้นไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลอ้างได้โดยชัดแจ้ง ศาลปกครองมีสิทธิ์ที่จะไม่รับฟ้อง
ได้โดยแจ้ง เหตุผลใหญ่ฟ้องทราบ

วิธีดำเนินคดีของศาลเป็นไปตามหลักการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยศาล
เป็นผู้สอบสวนเอง (ในขอบเขตคำฟ้องของโจทก์) เมื่อมีการสอบสวนแล้วให้
พิพากษา ถ้าการใช้อำนาจปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุใหญ่ฟ้อง
ได้รับความเสียหาย ให้ศาลเพิกถอนการใช้อำนาจปกครองนั้น^๒ การอุทธรณ์

^๑ รายละเอียดอ่านใน ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, อ้างแล้ว., (ไม่มีเลขหน้า).

^๒ เรื่องเดียวกัน.; (ไม่มีเลขหน้า).

ระบบศาลสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน



ที่มา : จาก Witman and Wuest. Comparative Government.

คำพิพากษาต่อศาลสูงสุดที่ปกครองของมลรัฐจะต้องกระทำภายใน ๑ เดือน นับแต่วันได้รับแจ้งคำพิพากษา การฎีกาคำพิพากษาศาลสูงสุดที่ปกครองต่อศาลปกครองของสหพันธรัฐ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อศาลสูงสุดที่ปกครองของมลรัฐอนุญาต หากไม่ได้รับอนุญาตโจทก์หรือจำเลยมีสิทธิร้องขอให้ศาลปกครองแห่งสหพันธรัฐมีมติว่าจะรับพิจารณาคดีนั้นหรือไม่

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันจะมีศาลของมลรัฐต่าง ๆ กันไป แต่ระบบของศาลก็มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะว่าศาลและกระบวนการพิจารณาความถูกกำหนดโดยประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐ เช่นเดียวกับระบบศาลปกครอง ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายจะถูกกำหนดโดยผ่านทางศาลปกครองสูงสุดแห่งรัฐ และกล่าวอย่างชัดเจนได้ว่าระบบศาลปกครองของ เยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

๒.๕ การพิจารณาคดีปกครองในประเทศอิตาลี

วิวัฒนาการ

ก่อนปี ค.ศ. ๑๘๐๕ ซึ่งมีการรวมรัฐต่างๆ ในอิตาลีขึ้นเป็นประเทศอิตาลีนั้น แต่ละรัฐต่างก็มีวิธีการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่ราษฎร ต่อมาการกระทำของฝ่ายปกครองในรูปแบบต่างๆ กันในบางรัฐ เช่น *Serdengna* หรือ *il ducato di Parma* มีศาลพิเศษท่านองศาลปกครองที่เรียกว่า "*Consiglio di intendenza*"

John H. Herry, The Government of German, (Sixth Edition)

(New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972) p. 139.

ในระบอบศาลชั้นต้นและ Gran Corte dei Conti สำหรับเป็นศาลสูงและในบางรัฐ เช่น il Granducato di Toscana เรื่องทำนองนี้กลับให้เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมธรรมดา ภายหลังเมื่อรวมประเทศสำเร็จมีกฎหมายลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๖๕ เลขที่ ๒๒๘๘ all.E วางหลักเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลชั้นใหม่โดยให้กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิ (civil and political right) ให้ชั้นศาลยุติธรรมธรรมดา ส่วนในกรณีอื่นนอกจากนั้นซึ่งต่อมามีผู้ชี้ว่าเป็นกรณีของเรื่องส่วนตัวส่วนเสีย (interest) นั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งานฝ่ายปกครอง วิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สะดวกอย่างมาก เพราะมีปัญหาไม่อาจชี้ได้ชัดเจนไปได้ว่าอะไรคือสิทธิและอะไรคือส่วนได้ส่วนเสียประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งศาลยุติธรรมธรรมดาไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนแก้ไขคำสั่งหรือกิจการที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงไปด้วยความจำเป็นดังกล่าว จึงได้มีการปฏิรูประบบศาลใหม่โดยตรากฎหมายขึ้นอีก ๒ ฉบับ คือ กฎหมายลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๘๕ เลขที่ ๕๕๕๒ และกฎหมายลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๙๐ เลขที่ ๒๘๓๗ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๑๑ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของศาลปกครองชั้นต้นเดิมที่มีชื่อเรียกว่า La giunta provinciale amministrativa ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นในระบอบจังหวัด (provincia) ให้อยู่ในรูปโครงสร้างของศาลปกครองชั้นต้นแบบใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า Tribunali amministrativi regionali อันเป็นศาลปกครองชั้นต้นระดับภาค (regione) นั้นเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเมื่อ ๒๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ และ ๒๐ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๘ ว่า La giunta provinciale amministrativa ขัดรัฐธรรมนูญเพราะเหตุว่าผู้พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวขาดอิสระอย่างเต็มที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

* อัครราชทูต จุฬารัตน์, "ศาลปกครองในประเทศไทย", วารสารกฎหมาย, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม, ๒๕๑๗), หน้า ๓๖.

โครงสร้างของศาลปกครองอิตาลี

สำหรับโครงสร้างของศาลปกครองนั้นแยกพิจารณาได้เป็น ศาลปกครอง
ชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด

๑. ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเรียกว่า *Tribunali amministrativi regionali* เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในระดับภาค (*regione*) โดยมีที่ตั้งศาลอยู่ที่
จังหวัดอันเป็นที่ตั้งภาค

ศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาลประกอบด้วย

(๑) ประธานศาล ๑ นาย ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยการเสนอแนะ
ของนายกรัฐมนตรี หลังจากได้ปรึกษากับบรรดาหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้น
แล้ว ทั้งนี้โดยแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด หรือจากผู้พิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด

(๒) ผู้พิพากษาและเจ้าพนักงานคดีปกครองซึ่งมีชื่อเรียกรวมว่า
magistrato อีกไม่น้อยกว่า ๕ นาย

การแต่งตั้ง *magistrato* คือทั้งผู้พิพากษา (*consigliere*) และเจ้า
พนักงานคดีปกครอง (*primi referendari* และ *referendari*) ให้กระทำ
โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกันกับการแต่งตั้งประธานศาลปกครองชั้นต้น

ในการนั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองชั้นต้น ต้องมีประธานศาลละ ๑
นาย และผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานคดีปกครองอีก ๒ นาย เป็นองค์คณะ

ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานศาลปกครองชั้นต้น
ใดต่อเมื่อมีอาวุโสมาแล้วอย่างน้อย ๒ ปี อย่างไรก็ตามทั้งหัวหน้าคณะในศาล
ปกครองสูงสุดและผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ประธานศาลปกครองชั้นต้นใดต่อด้วยความยินยอมของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งก่อน
magistrato ในความหมายของศาลปกครองนี้ได้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครอง
ชั้นต้น (*consigliere*) เจ้าพนักงานคดีปกครองชั้นที่ ๑ (*primi*
referendari) และเจ้าพนักงานคดีปกครองทั่วไป (*referendari*)

๒. ศาลปกครองสูงสุด (Consiglio di Stato) ตั้งอยู่ที่กรุงโรม มีลักษณะงานที่แยกไต่เป็นงานคานาบริหารซึ่งทำหน้าที่ในงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นในปัญหากฎหมายแก่รัฐบาลกับงานคดี ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองในคานาคดี ศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกเป็น ๓ คณะ แต่ละคณะมีหัวหน้าคณะ ๑ นาย และผู้พิพากษาอีกไม่น้อยกว่า ๗ นาย ในการพิจารณาคดีปกครอง เจ้าพนักงานคดีปกครองชั้นที่หนึ่งและเจ้าพนักงานคดีปกครองทั่วไป เป็นผู้เสนอความคิดเห็นเรื่องต่างๆ ในหน้าที่ของตน และในกรณีที่เป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบเจ้าพนักงานคดีปกครองนั้น ย่อมมีสิทธิลงคะแนนเสียงอีกด้วย นอกจากนั้นเจ้าพนักงานคดีปกครองอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้พิพากษาที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งในกรณีนั้นย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ประธานศาลสูงสุด หัวหน้าคณะในศาลสูงสุดและผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการพิจารณาเสนอแนะของคณะรัฐมนตรี ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ บุคคลซึ่งโดยหน้าที่การงาน หรือโดยความรู้กฎหมายในคานาปกครอง เป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีในศาลปกครอง

นอกจากการพิจารณาแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองสูงสุดยังกำหนดไว้ว่าในกรณีที่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่างลง ในจำนวนซึ่งจะต้องแต่งตั้งแทนนั้น ครั้งหนึ่งให้แต่งตั้งจากบุคคลากรของ magistratura ในระดับเจ้าพนักงานคดีปกครองชั้นที่หนึ่ง และเจ้าพนักงานคดีปกครองทั่วไปในศาลปกครองสูงสุดซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า ๔ ปี

วิธีพิจารณาคดีปกครองของอิตาลี

การพิจารณาคดีของ Consiglio di Stato (C.D.S.) นั้น C.D.S. มีอำนาจพิจารณาปัญหาในเรื่องความไม่ถูกต้อง หรือความบกพร่องของการกระทำในทางปกครอง เรื่องความไม่เหมาะสมของการใช้อำนาจ และอำนาจพิจารณาเฉพาะ

เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ แต่ในการใช้อำนาจพิจารณาปัญหาเรื่องความไม่ถูกต้อง หรือบกพร่องของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องปรากฏว่าการกระทำนั้นอยู่ในลักษณะที่เด็ดขาดแล้ว กล่าวคือได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนการร้องทุกข์ไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงตามลำดับแล้ว หรือปรากฏว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูง ซึ่งไม่อาจร้องทุกข์ไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงกว่านั้นขึ้นไปได้

สำหรับวิธีพิจารณานั้นโดยหลักการจะต้องยื่นคำฟ้องภายใน ๖๐ วัน นับแต่ที่ทราบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองอันจะเป็นเหตุให้ยื่นฟ้องได้ แต่สำหรับในกรณีฟ้องเกี่ยวกับเรื่องสิทธิซึ่งเป็นกรณียกเว้นระยะเวลาที่ให้ฟ้องได้นั้น ย่อมเป็นไปตามอายุความของสิทธินั้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีอายุความยาวกว่าในการพิจารณาจะมีนายความซึ่งประจำศาลฎีกาเป็นผู้ช่วยเหลือ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๖๐ วันนั้นจะต้องส่งสำนวนคำฟ้องให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ

การยื่นฟ้องย่อมไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติการตามคำสั่ง หรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่ได้ออกไปแล้วนั้น เว้นแต่ผู้ยื่นฟ้องจะได้ขอแสดงให้ศาลเห็นว่า ถ้าปล่อยให้ดำเนินการต่อไปแล้วจะเกิดความเสียหายอันไม่อาจแก้ไขได้ ซึ่งคำขอทั้งกล่าวจะได้รับการพิจารณาอย่างรีบด่วน

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครอง T.A.R ก็เป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาใน C.D.S แต่ในระยะเวลาการยื่นฟ้องลดลงมาเหลือเพียง ๓๐ วัน ในกรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ T.A.R ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อไปยัง C.D.S ได้

กล่าวโดยสรุปแล้วนับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศอิตาลี ศาลปกครองทั้งกล่าวไ้มีส่วนช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชน จากการกระทำของ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองไ้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังส่งผลทางอ้อมอีกประการหนึ่ง ที่สำคัญมากเพราะไ้ช่วยสกัดกั้นความรู้สึกที่ไม่ดีของประชาชน ที่มีต่อระบบราชการของประเทศอิตาลีซึ่งเต็มไปด้วยความล่าช้าและยุ่งยากนั้น มิให้มีลักษณะที่ทรูกลงไปกว่าที่เป็นอยู่อีกแล้วด้วย อย่างน้อยก็ในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่อาจแก้ไขระบบราชการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แล้วไ้*

๒.๖ การพิจารณาคดีปกครองในประเทศสวีเดน

แต่เดิมประเทศสวีเดนมีองค์กรที่ควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง คือ องค์กรสังกัดรัฐสภาที่เรียกว่า Ombudsman แต่ต่อมาความจำเป็นที่จะให้มีสถาบันที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จากการกระทำของฝ่ายปกครองและแบ่งเบาภาระของ Ombudsman มีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นศาลปกครองจึงได้มีบทบาทในสวีเดน แต่อย่างไรก็ตาม Ombudsman ยังคงมีอยู่

วิวัฒนาการ

ประวัติความเป็นมาของ ออมบุดส์แมน สวีเดนมีต้นกำเนิดของ ออมบุดส์แมน ประเทศต่างๆ มีอยู่ว่าในปี ค.ศ. ๑๗๑๙ พระเจ้าชาร์ด ที่ ๑๒ ได้ตั้งองคมนตรีผู้หนึ่งขึ้นเป็น The King's Highest Ombudsman โดยมีหน้าที่ตรวจสอบฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกระทำผิดกฎหมาย ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Justitiekanslern ในขณะที่ยกวางรัฐธรรมนูญของสวีเดนในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ สถาบันบัญญัติได้เสนอว่าสถาบันบัญญัติ

* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒.

ควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับ *Justitickanslern* เป็นของตนเอง แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ดังนั้นในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๐๘ (ฉบับปัจจุบัน) รัฐสภาจึงมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีชื่อเรียกว่า *Justitieombudsmannen*

จึงกล่าวได้ว่า *Ombudsman* (ออมบุดส์แมน) มีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๐๘ โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ตามที่มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั่วไป ออมบุดส์แมน จะต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ทางกฎหมายและมีชื่อเสียงด้วย และมีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพ ความมั่นคงของทรัพย์สินของประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ไต่แก่งผู้พิพากษา, รัฐมนตรี และข้าราชการทุกระดับ) ต่อศาลที่มีเขตอำนาจในคดีนั้น ถ้าพบว่าผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมายเพื่อละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยความล่าช้า หรือโดยเหตุอื่นใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๒

เดิมตำแหน่งของ ออมบุดส์แมน ของรัฐสภามีเพียงคนเดียว คือ *Justice Ombudsman (J.O.)* ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๑๕ รัฐสภาได้แต่งตั้ง ออมบุดส์แมน ในกิจการทหารขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง ดังนั้นในปัจจุบัน *J.O.* จึงมีเขตแต่เฉพาะในกิจการค้าพลเรือน ออมบุดส์แมน (*J.O.*) อาจเริ่มมีการสอบสวนของตนเองโดยไม่ว่าจะใครขอเท็จจริงมาจากที่ใด เช่น โดยมีผู้ร้องเรียนมา หรือจากหนังสือพิมพ์ ออมบุดส์แมน มีอำนาจเรียกเอกสารจากส่วนราชการทุกแห่ง แม้หน้าที่หลักของ

^๑ อมร จันทรสมบูรณ์, "เราควรมีสศาลปกครองหรือยัง" *นิติศาสตร์*, เล่ม ๒ ตอน ๔ (มีนาคม, ๒๕๑๔), หน้า ๓๓.
^๒ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การพิจารณาคดีปกครองในสวีเดน", *นิติศาสตร์*, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (ก.ย. - พ.ย., ๒๐), หน้า ๒๒๘.

ออมบุดส์แมน จะเป็นการค้นหาความผิดอาญาและฟ้องร้องต่อศาลก็ตาม หาก
 ออมบุดส์แมน พบว่าการกระทำใดแม้ว่าจะไม่ถึงกับผิดกฎหมายอาญา แต่การกระทำ
 นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออมบุดส์แมน ก็อาจมีหนังสือไปถึงข้าราชการผู้เกี่ยวข้อง
 ชี้แจงให้ทราบว่า กรณีนั้นควรกระทำเช่นใดเพื่อมิให้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เป็นที่น่า
 สงเกตว่าการทำงานของ ออมบุดส์แมน ในกรณีดังกล่าวนี้ไม่เป็นการช่วยเยียวยา
 ความเสียหายให้แก่ประชาชนโดยตรง แต่ก็มีผลในทางปฏิบัติอันเป็นการช่วยพิทักษ์
 ศีลธรรมในสังคม นอกจากนี้ในแต่ละปี ออมบุดส์แมน จะทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา
 เพื่อเสนอแนะว่ามีกฎหมายเรื่องใดที่บกพร่องและสมควรแก้ไข

กล่าวโดยสรุปแล้ว ออมบุดส์แมน เป็นสถาบันที่อิงอำนาจจากสถานะนิติบัญญัติ
 ที่เกิดจากการเลือกตั้งโดยประมาณ ผลสำเร็จของ ออมบุดส์แมน ขึ้นอยู่กับความ
 เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และขึ้นอยู่กับฐานะและความมั่นคงของสถานะนิติบัญญัติ
 ซึ่งประเทศสวีเดนมีคุณสมบัติทั้งกล่าวครบถ้วนจึงทำให้ ออมบุดส์แมน สามารถปฏิบัติ
 หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในระยะ ๕๐ ปี ที่ผ่านมา (ช่วงศตวรรษที่ ๑๘) ประเทศ
 สวีเดนได้พัฒนาเป็นรัฐสวัสดิการ โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ใน
 สังคมมากขึ้น การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมมีส่วนกระทบกับสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนมากกว่าแต่ก่อน เป็นผลให้หลักของกฎหมายปกครองพัฒนาไปโดยรวด
 เร็ว ความต้องการที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้เข้มงวดกว่าเดิมมีมากขึ้นตามลำดับ
 องค์การที่มีหน้าที่พิจารณาค่าอุทธรณ์ต่อการกระทำของฝ่ายปกครองไม่สามารถสนอง

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๓๐.

ตอบได้เพียงพอ ดังนั้นในปี ค.ศ. ๑๘๕๓ รัฐสภาจึงเสนอให้ตั้งศาลปกครองขึ้น
แต่ข้อเสนอนั้นก็ตกไป จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๖๐ รัฐบาลมีคำอุทธรณ์การกระทำของ
ฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณามากเกินไป จึงได้มีผู้เสนอให้ตั้งศาลปกครองขึ้นอีก
หรือไม่ก็ให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองได้กว้างขวางขึ้น ในที่สุดเห็นว่าควร
ตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะดีกว่า เพราะมีกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมและ
ยุติธรรม ศาลปกครองจึงมีขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ โดยที่ศาลปกครองทำหน้าที่รับ
อุทธรณ์การกระทำของฝ่ายปกครองมาวินิจฉัยโดยตรง^๑

โครงสร้างของศาลปกครองสวีเดน

แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม คือ

ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ศาลปกครอง เคาน์ตี สำหรับอุทธรณ์
คดีปกครองทั่วไป และศาลภาษีเคาน์ตี สำหรับอุทธรณ์คดีภาษี แต่ละศาลจะประ
กอบไปด้วยผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมาย ๑ คน เป็นประธาน และผู้พิพากษาสมทบ
อีก ๓ คน ที่สภาเคาน์ตีเลือกตั้งขึ้นมาจากประชาชนในท้องถิ่น โดยเหตุที่นักกฎ
หมายบางคนจึงเห็นว่าศาลปกครองในระดับเคาน์ตีเป็นเพียงสถาบันกิ่งศาล แต่
ความจริงแล้วบรรดาผู้พิพากษาเหล่านี้มีอิสระในการพิจารณาคดีอย่างเต็มที่

ศาลอุทธรณ์ปกครอง ปัจจุบันมี ๓ ศาลด้วยกัน คือ ที่เมืองสตอค
โฮล์ม, โกเตนเบิร์ก และชัชวอลด์ โดยแบ่งแยกอำนาจกันเป็น ๓ เขตตาม
ที่ตั้งของศาลปกครองเหล่านั้น ศาลอุทธรณ์ปกครองมีอยู่ทั้งหมด ๑๗ คณะ โดย
อยู่ที่สตอคโฮล์ม ๗ คณะ, โกเตนเบิร์ก ๗ คณะ และที่ชัชวอลด์ ๓ คณะ

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๓๑.

ในขณะหนึ่งๆ จะมีประธานคนหนึ่งและผู้พิพากษาอีก ๕ คน โดยองค์คณะจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษา ๓ คน

ศาลสูงปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีที่กฎหมายระบุไว้ให้ฎีกาไปยังศาลปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ปกครอง แต่โดยทั่วไปหลักการฎีกาคือศาลปกครองจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการของศาลสูงปกครองเสียก่อน ศาลสูงปกครองมีผู้พิพากษาอยู่ ๒๓ คน และแบ่งออกเป็น ๔ คณะ คาดว่าถ้าการเพิ่มของศาลอุทธรณ์ปกครองทำให้คดีลดลงได้แล้ว อาจมีการลดจำนวนผู้พิพากษาของศาลสูงปกครองลงมาเหลือเพียง ๑๕ คน โดยแบ่งออกเป็น ๓ คณะ องค์คณะของศาลสูงปกครองมีผู้พิพากษา ๕ คน แต่ผู้พิพากษา ๔ คน ก็อาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ถ้ามีผู้พิพากษาเห็นพ้องในผลแห่งคดี

นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาในศาลสูงปกครองยังประกอบด้วยผู้เตรียมและสอบสวนคดี Rapporteur ซึ่งมีความสำคัญมาก ตำแหน่งนี้แต่งตั้งมาจากผู้ช่วยผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ปกครอง

ขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง

หลักที่ถือปฏิบัติในสวีเดนก็คือการอุทธรณ์การกระทำของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปให้อุทธรณ์ไปตามลำดับชั้น ส่วนในกรณีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะมีระบุเป็นรายกรณีไป ดังนั้นเมื่อได้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองก็จะไม่มีอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองอีก แต่ถ้ามีการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อนจนถึงระดับสูงสุดแล้ว การวินิจฉัยของฝ่ายปกครองก็เป็นที่สุดและจะนำมา

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๔๓.

อุทธรณ์ในศาลปกครองอีกไม่ได้เพราะต่างฝ่ายต่างก็ทำแทนพระมหากษัตริย์

โดยหลักการควบคุมแล้วศาลปกครองไม่ควรใช้อำนาจพิจารณาคุณภาพของฝ่ายปกครอง และควรปล่อยให้การทบทวนคุณภาพอยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง (แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองมักจะมีอำนาจพิจารณาคุณภาพได้ด้วย)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจของศาลปกครองสวีเดนมีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะมีการอุทธรณ์อีกหลายกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือฝ่ายปกครองโดยตรง จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคดีต่างๆ ดังนี้ คือ

(๑) คดีเกี่ยวกับเงินเดือนหรือคดียานอง เกี่ยวกับที่อาศัยหลักกฎหมายเอกชน

(๒) คดีเกี่ยวกับภาษีหรือค่าอุตสาหกรรมเนียม ถ้ากฎหมายมิได้ระบุให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

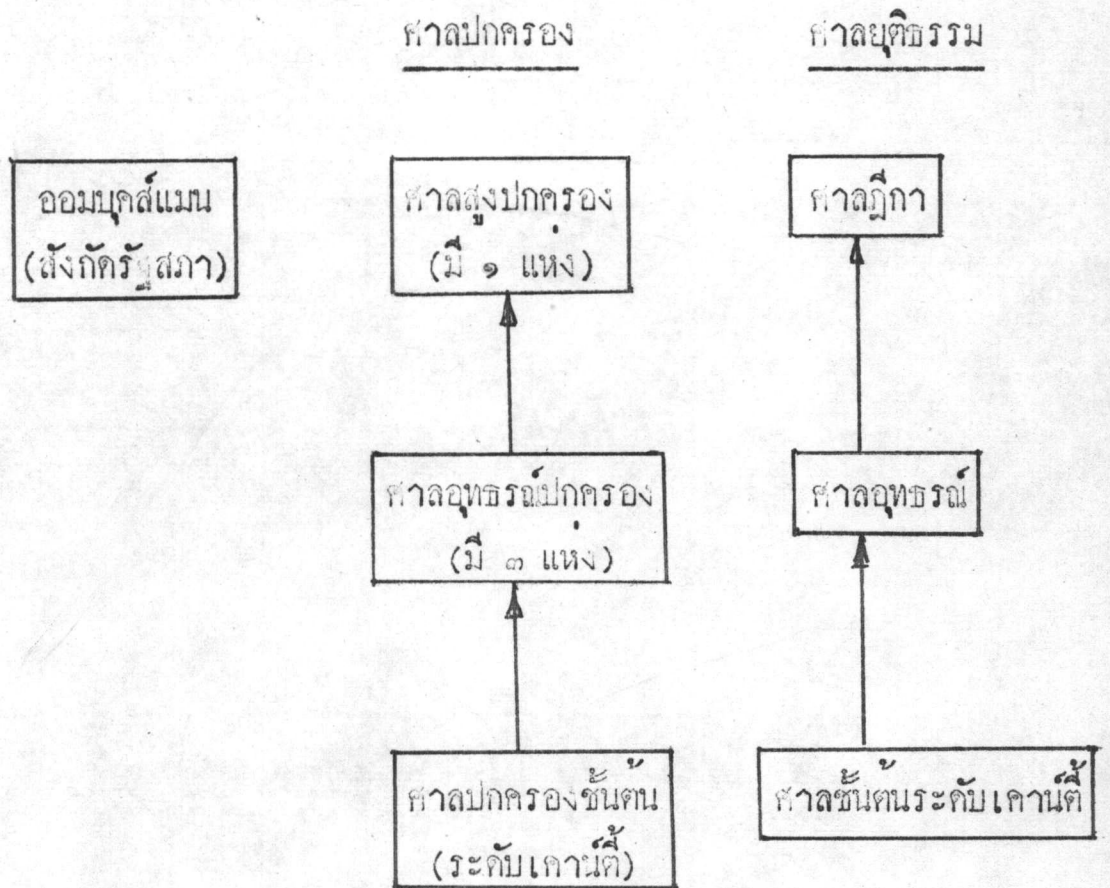
(๓) คดีที่ฝ่ายปกครองฟ้องเอกชนให้รับผิดชอบอาญา ในกรณีให้ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องเอกชนในคดีแพ่ง เพื่อบังคับให้ชำระค่าปรับหรือให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

(๔) คดีที่ฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีวินิจฉัยผิดพลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าในทางแพ่งหรืออาญา

วิธีพิจารณาคดีปกครองในสวีเดน

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องทำเป็นหนังสือ จะฟ้องด้วยวาจา

โครงสร้างศาลปกครองของสวีเดน



ไม่ได้ เมื่อยื่นฟ้องแล้วโจทก์ก็จะเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือขอแก้ฟ้อง
เมื่อใดก็ได้ โดยปรกติการพิจารณาคดีปกครองจะไม่มีการซักพยานในศาลแต่ก็ยอม
ให้มีการสืบพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับคดี บรรดาพยานหรือผู้เกี่ยวข้อง
ชาตผู้จะมาให้การในศาลจะได้รับค่าบ่วยการโดยชำระจากเงินของรัฐ

ในระหว่างที่มีการพิจารณาคดีปกครองในศาลนั้น การกระทำของฝ่าย
ปกครองที่ถูกฟ้องร้องถ้าหากมีอยู่ก็ยังคงเสียดำคร่าว จนกว่าศาลปกครองจะมี
คำพิพากษาดังที่สุด

สำหรับอำนาจพิพากษาคดีนั้นศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้การกระทำ
ของฝ่ายปกครองเป็นโมฆะได้ หรือศาลจะมีคำสั่งให้คืนคดีไปเพื่อให้องค์กรฝ่าย
ปกครองมีคำสั่งใหม่ก็ได้ ศาลปกครองอาจพิพากษาแก้ไขการกระทำของฝ่ายปก
ครองได้ แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่
เว้นแต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่แสดงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของตน ศาลปกครอง
อาจบังคับให้ฝ่ายปกครองแสดง เหตุผลแห่งการนั้นได้

๒.๗ การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

วิวัฒนาการ

ตามประวัติศาสตร์นั้นเดิมประเทศไทยปกครองด้วยระบบ ทิวคัลลิสต์
อำนาจปกครองที่แท้จริงตกอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองนครทั้งหลาย พระเจ้าจักร
พรรดิเป็นผู้ปกครองประเทศแต่ในนามเท่านั้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษา
อรรถคดีตกอยู่ในมือของเจ้าผู้ครองนครเช่นเดียวกัน ในสมัยนั้นไม่มีแนวความ

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๗๗.

คิดในเรื่องการแยกอำนาจอธิปไตยแต่ประการใด ฉะนั้นจึงไม่มีสถาบันทางฝ่าย
ตุลาการแยกออกจากสถาบันทางฝ่ายบริหารของเจ้านครองนคร

ครั้นสมัยพระเจ้าจักรพรรดิ เมจิ พระองค์สามารถรวบรวมอำนาจอธิปไตย
ของประเทศให้มาอยู่ที่พระเจ้าจักรพรรดิอันเรียกว่าสมัยฟื้นฟู พระเจ้าจักรพรรดิ
เมจิมีความคิดที่จะปกครองตามหลักแบ่งแยกอำนาจสมัยใหม่ และได้ประกาศใช้
รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๘๘๙ (พ.ศ. ๒๔๓๒) แยกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ, บริหาร
และตุลาการ แต่ในค่านตุลาการนั้นแม้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจะเป็นอิสระ
ของศาลโดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ยุติธรรม ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งในคณะรัฐมนตรี มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เช่น ศาล
ปกครองและศาลทหาร โดยกำหนดให้ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของ
รัฐบาลจะต้องนำมาพิจารณาที่ศาลปกครอง ศาลปกครองนี้ถือเป็นหน่วยงานของ
ฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งบริหารกึ่งตุลาการ โดยผู้พิพากษาในศาลนี้มา
จากข้าราชการที่ปลดเกษียณแล้ว และศาลปกครองในสมัยนั้นก็เป็นที่ศาลชั้นต้น
และศาลสูงสุด ในขณะที่เดียวกันโดยมีวิธีพิจารณาแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาของ
ศาลธรรมดา

ครั้นเมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.
๑๙๔๕ ระบบศาลยุติธรรมได้รับการปฏิรูปขนานใหญ่ภายใต้การบีบคั้นของสห
รัฐอเมริกา ในค่านปรัชญาอาจกล่าวได้ว่าเปลี่ยนจากแบบผสมระหว่างหลักกฎ
หมายของฝรั่งเศสและเยอรมันคั้งที่โซกันอยู่ก่อนสงครามยุติ เป็นระบบแองโกล
แซกซอน คั้งที่โซกันอยู่ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ นอกจากนั้นโครงสร้างของ

๑ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๘๒ - ๘๓.

ระบบศาลรวมทั้งขบวนการยุติธรรมก็แตกต่างกันไปจากเดิมที่ถือกันว่าศาลเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครอง^๑ และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ (พ.ศ. ๒๔๙๐) หลักการแยกอำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ส่วน ก็ได้สำเร็จลงอย่างบริบูรณ์โดยไม่มีข้อจำกัดซึ่งกันแต่ประการใด โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการนั้นมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลสูงสุด ตามมาตรา ๗๖ ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า "อำนาจตุลาการอยู่แก่ศาลฎีกา และศาลชั้นต้น ลงไปที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย" ไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่เดิม แต่เป็นศาลฎีกาที่ได้รับมอบอำนาจให้บริหารจัดการของศาล โดยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดี เรื่องที่เกี่ยวกับทนายความและวินัยในศาลรวมทั้งบริหารกิจการด้านยุติธรรม^๒ และให้อำนาจแก่ศาลฎีกาที่จะพิจารณาพิเคราะห์ว่าบทบัญญัติใดหรือกฎข้อบังคับใดที่มีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ ว่า "ศาลสูงเป็นแหล่งสุดท้ายของประชาชนจึงมีอำนาจชี้ขาดว่า กฎหมาย คำสั่ง กฎข้อบังคับ หรือการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ"^๓

นอกจากนี้ยังได้มีการยกเลิกศาลปกครองหรือศาลทหารที่มีอยู่เดิมทั้งหมด

^๑ เขียน ชีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑) หน้า ๘๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๒ - ๘๓.

^๓ วัชณา ชิตวารีย์, "กระบวนการยุติธรรมและระบบการศาลไทย" (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๘) หน้า ๔๘.

ศาลพิเศษใดๆ จะก่อตั้งขึ้นไม่ได้ ทั้งจะให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอรรถคดีอย่างศาลก็ไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ศาลยุติธรรมจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหมด ไม่ว่าจะคดีนั้นจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐอันสืบเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง^๑

โครงสร้างของศาลญี่ปุ่น

มีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างของศาลยุติธรรมในประเทศอื่นๆ ซึ่งจะไม่กล่าวในรายละเอียด แต่จะขอสรุปว่าศาลของญี่ปุ่น ประกอบด้วย ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดรับฎีกาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ตั้งอยู่ที่นครโตเกียวประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ๑ นาย และผู้พิพากษาอีก ๑๔ นาย^๒

ศาลอุทธรณ์มี ๔ ศาล ตั้งอยู่ในนครใหญ่ๆ ๔ นคร มีหน้าที่รับอุทธรณ์คดีจากศาลจังหวัดหรือศาลครอบครัวในคดีแพ่ง และรับอุทธรณ์จากศาลแขวงในคดีอาญา มีองค์คณะในการพิจารณาประกอบด้วยผู้พิพากษา ๓ นาย^๓

นอกจากนี้ยังมีศาลจังหวัด ๔๕ ศาล กับอีก ๒๕๐ สาขา มีลักษณะเป็นศาลชั้นต้นเช่นเดียวกับศาลครอบครัว ซึ่งมีที่ตั้งอยู่แห่งเดียวกับศาลจังหวัด มีหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับครอบครัว, คดีเด็กและเยาวชน และยังมีศาลแขวง

^๑ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๘๓.

^๒ รายละเอียดอ่านใน เขียน ชิระวิทย์, อ้างแล้ว., หน้า ๘๔.

^๓ รายละเอียดโปรดดูใน ชลุตม์ สวัสดิ์ทิศา, "ระบบงานตุลาการในประเทศไทยญี่ปุ่น", บทบัญญัติ, เล่ม ๒๖ ตอน ๔ (ธ.ค. ๑๒) หน้า ๘๑๔.

ซึ่งตั้งอยู่ทั่วประเทศอีก ๕๗๐ ศาล ทำหน้าที่พิจารณาคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่นคดีแพ่ง
ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ เยน และคดีอาญาที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน
๓ ปี^๑

การพิจารณาคดีปกครองของญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินคดีปกครองนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับหนึ่งแยก
ต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา
คดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๖๒ ซึ่งได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการพิจารณาคดีปกครอง
ไว้อย่างละเอียดว่า

คดีอุทธรณ์ปกครองนั้นหมายถึงคดีฟ้องร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทาง
ปกครอง ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง หรือขอให้ศาลมีคำสั่งยืนยัน
ว่าการกระทำในทางปกครองหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นโมฆะ หรือขอ
ให้ศาลมีคำสั่งยืนยันว่าการละเว้นไม่ปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็น
การไม่ชอบ

สำหรับสาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีพอสรุปได้เป็นข้อๆ ดังนี้^๒

๑. การฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยังกระทำไม่ได้หากมีกฎหมาย
ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ บังคับว่าจะต้องร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาทางฝ่ายปกครอง เหนือ
ขึ้นไป จนได้รับการพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน เว้นแต่ในบางกรณี เช่น เมื่อร้อง
เรียนไปจนล่วงพ้น ๓ เดือนแล้วยังไม่ได้รับคำวินิจฉัย ผู้เสียหายก็สามารถฟ้อง

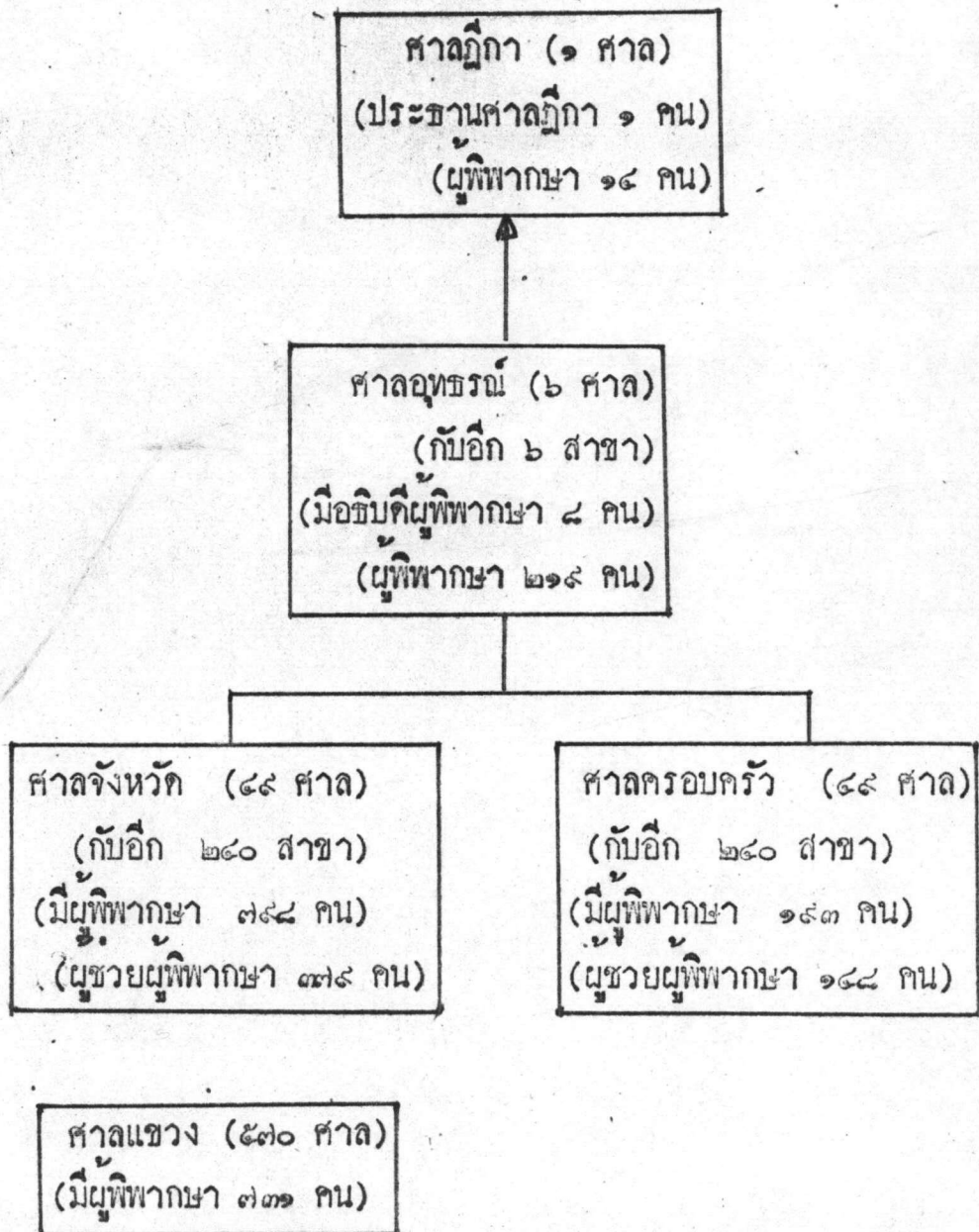
^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๑๖.

^๒ สรุปจาก สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ่างแล้ว., หน้า ๕๐ - ๕๕.

ร้องต่อศาลได้

๒. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลที่จำเลยอยู่ในเขต
 ๓. การยื่นฟ้องจะต้องกระทำภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่ใคร่ครวญ
มีการกระทำทางปกครอง หรือมีคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง
 ๔. ศาลสามารถเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาสืบได้เองแม้
คู่ความจะไม่ร้องขอ
 ๕. การฟ้องร้องคดีในศาลไม่เป็นเหตุขู่ว่าการกระทำในทางปก
ครอง หรือการบังคับตามคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง
 ๖. ในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองเป็นเรื่องคดีกึ่งคดี ศาลอาจ
เพิกถอนการกระทำนั้นได้ หากว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำเกินขอบเขต
ของการใช้ดุลพินิจ หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต
 ๗. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในชั้นต้นนั้น คือ ศาล
District Court ที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เมื่อศาลนี้มีคำพิพากษาแล้วก็อาจ
อุทธรณ์ หรือฎีกาต่อไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
สำหรับตัวอย่างคดีปกครองที่เคยมีมากได้แก่คดีเลือกตั้ง, คดีเกี่ยวกับการ
การปกครองท้องถิ่น, คดีภาษีอากร, คดีเกี่ยวกับสิทธิบัตร, คดีเกี่ยวกับที่ดินเกษตร,
คดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, คดีเกี่ยวกับข้าราชการที่ถูกลงโทษ ปลด หรือให้ออกจาก
ราชการโดยอ้างเหตุว่าคำสั่งให้ออกนั้นไม่ชอบ, คดีแรงงาน เป็นต้น
- กล่าวโดยสรุปแล้วระบบศาลของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากประเทศในระบบ
กฎหมายแองโกล แซกซอน อย่างมาก โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เข้า

โครงสร้างของศาลยุติธรรมญี่ปุ่น



มาปฏิรูประบบศาลของญี่ปุ่นภายหลังจากพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา และทำให้การพิจารณาคดีปกครองของญี่ปุ่นซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของศาลปกครอง ถูกโยนกลับมาเป็นของศาลยุติธรรมจนกระทั่งปัจจุบันนี้

๒.๘ สรุปเปรียบเทียบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ

นอกจากระบบการพิจารณาคดีปกครองในประเทศต่างๆ ดังที่ได้นำมา กล่าวอันได้แก่ ฝรั่งเศส, อังกฤษ, สหรัฐอเมริกา, สหพันธสาธารณรัฐ เยอรมัน, อิตาลี, สวีเดน และญี่ปุ่น แล้ว การพิจารณาคดีปกครองในประเทศอื่นๆ ก็มีข้อที่น่าสนใจเช่นกัน อย่างเช่น

การพิจารณาคดีปกครองในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีสาระพอสสรุป ได้ว่าระบบการพิจารณาคดีปกครองของออสเตรียนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศ ฝรั่งเศสโดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง แต่มีข้อสังเกต ที่ว่าศาลปกครองในออสเตรียนั้นมีเพียงศาลเดียวทั้งประเทศ และเป็นศาลสูงสุด ในตัวมีชื่อว่าศาลปกครองแห่งกรุงเวียนนา ซึ่งประกอบด้วยประธาน ๑ คน รองประธาน ๑ คน และผู้พิพากษาอื่นอีก ๔๐ คน ได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ด้วยการเสนอของรัฐบาลสหพันธรัฐ ผู้พิพากษาจะต้องได้รับการศึกษาทางด้าน กฎหมายและรัฐศาสตร์ และจะต้องผ่านงานวิชาชีพมาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ผู้พิพากษาจะดำรงอายุจนอายุครบ ๖๕ ปี ส่วนคดีที่ศาลปกครองแห่งกรุงเวียนนา จะตัดสินจะต้อง เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ปัญหาข้อเท็จจริงโดยปรกติจะนำมาฟ้องร้องไม่ได้ คดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ คือ

* สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ้างแล้ว., หน้า ๒๒.

(๑) คดีที่ฟ้องขึ้นศาลรัฐธรรมนูญ (the constitutional court)

(๒) คดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการสหพันธรัฐ, แคว้น,
เมือง และประชาคม

(๓) คดีเกี่ยวกับสิทธิ (right of patent)

(๔) คดีประเภทคำชี้ขาดสุดท้าย โดยคณะกรรมการพิเศษซึ่งถูกกำหนด
ให้อยู่ในฐานะอิสระ ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้ใด

ศาลปกครองแห่งกรุงเวียนนามีฐานะเป็นองค์กรอิสระอย่างเดียวกับศาล
รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย

เหตุผลที่ศาลปกครองแห่งกรุงเวียนนาถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระเนื่อง
จากความคิดเห็นในทางทฤษฎีว่า หากให้ศาลธรรมดาที่มีอำนาจชี้ขาดกฎหมายใน
ปัญหาด้านปกครองด้วยแล้ว ผลก็จะเป็นว่าประธานศาลฎีกานั้นเองที่ทำหน้าที่
ผู้บริหารประเทศ และในขณะเดียวกันถ้าหากให้ศาลปกครองขึ้นอยู่กับรัฐบาล
ฝ่ายบริหารแล้ว อันตรายจากการแทรกแซงผู้พิพากษาศาลปกครองโดยฝ่ายบริหาร
ก็อาจจะเกิดขึ้นได้ง่าย ดังนั้นรัฐธรรมนูญออสเตรเลียจึงได้กำหนดให้ศาลปกครอง
แห่งกรุงเวียนนาเป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ แต่การ
จัดสรรงบประมาณนั้นจะต้องกระทำโดยผ่านทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ^๑

สำหรับประเทศอื่นๆ นั้นอำนาจพิจารณาคดีปกครองอาจจะขึ้นอยู่กับศาล
ยุติธรรม หรือศาลปกครองต่างกันไป เช่น ประเทศเบลเยียม อำนาจพิจารณาคดี
ปกครองอยู่กับศาลปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) บราซิล ได้แก่ศาล

^๑ รายละเอียดโปรดอ่านในสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ, อ่างแล้ว.,

ยุติธรรม, เคนมาร์ก ไท่แกศาลยุติธรรม, อียิปต์ ไท่แกคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรีซ, เนเชอแลนต์, โปรตุเกส, สเปน, ตุรกี อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ส่วนในนอร์เวย์, สวีต อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

มีข้อที่น่าสังเกตุอย่างประการซึ่งควรจะนำมากล่าวไว้ในที่นี้ นั่นก็คือระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศสังคมนิยม โดยเฉพาะประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกซึ่งแต่เดิมก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในหลายประเทศเช่น โปแลนด์, เชคโกสโลวาเกีย, ฮังการี และเยอรมันตะวันออก ก็เคยมีศาลปกครองตามแบบฉบับของเยอรมันหรือออสเตรียมาก่อน และในยูโกสลาเวียก็มีกองเซย์ เคตาท์ แบบของฝรั่งเศส ต่อมาเมื่อปฏิวัติเป็นสังคมนิยมแล้วได้ถูกยุบเลิกไปหมด อย่างไรก็ตามปัญหาที่ถกเถียงกันมากภายหลังการปฏิวัติของรัสเซียในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ก็คือว่า กิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องได้รับการควบคุมทางศาลหรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางแนวความคิดของประเทศสังคมนิยมที่น่าสนใจยิ่ง พวกหนึ่งเห็นว่าการควบคุมโดยทางศาลไม่จำเป็นเนื่องจากถือว่าไม่มีความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐ บางพวกก็เห็นถึงขนาดว่าจะเป็นการขัดกับหลักระบบสังคมนิยม ซึ่งฝ่ายปกครองดำเนินการโดยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและภายใต้การควบคุมของประชาชน หรือโดยตัวแทนหรือองค์กรประชาชนต่างๆ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องเคารพหลักความถูกต้องตามกฎหมาย (legalite) หากต้องเคารพต่อผลประโยชน์สูงสุดของการปฏิวัติและการสร้างสรรค์สังคมนิยมบอลเชวิค ซึ่งจากความคิดเช่นนี้จะเห็นว่ามึลักษณะที่เด่นตรงและยึดมั่นในหลักการมากเกินไป (dogmatic) ซึ่งไม่

ถูกต้อง เพราะจากความเป็นจริงบ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองได้กระทำผิดหรือล่วงละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายอย่างร้ายแรงและนำไปสู่ระบบราชการ(bureaucratic) อันทำให้เกิดการ เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของการปฏิวัติรัสเซีย ซึ่งเลนินตระหนักถึงปัญหานี้และได้มีจดหมายลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๒๒ เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมสองชั้นและความถูกต้องตามกฎหมาย (La double subordination et La legalite) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ปกครองทุกคนเคารพกฎหมายอันเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ทั้งยังต้องปลุกฝังให้แน่นแฟ้นซึ่งหลักแห่งความชอบธรรมตามกฎหมาย ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของรัสเซียจึงตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความคิดของเลนินตามจดหมายฉบับดังกล่าว และรัฐสังคมนิยมอื่นๆ ก็เห็นความจำเป็นจึงควบคุมฝ่ายปกครองด้วยระบบศาลเพิ่มขึ้น จากการควบคุมภายในองค์กรหรือการควบคุมโดยประชาชนซึ่งในปัจจุบันความคิดในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศสังคมนิยมกำลังขยายไปมาก แต่ก็เป็นการควบคุมโดยศาลธรรมดาความคิดในเรื่องศาลพิเศษกำลังค่อยๆ พัฒนาเป็นรูปเป็นร่างขึ้น^๒ และคงจะเป็นความจริงในอนาคต

จากการเปรียบเทียบประเทศที่ใช้ศาลปกครองพิจารณาคดีปกครองจะพบว่าแต่ละประเทศไม่ได้อาศัยโครงสร้าง อำนาจ และวิธีพิจารณาคดีปกครองเหมือนกันทุกประเทศ แต่ละประเทศต่างก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่มี

^๑ สรุปความจาก โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์, (ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑, ๒๕๒๔), หน้า ๖๑ - ๖๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๖๒.

ลักษณะ เป็นตัวของตัวเอง เพื่อความเหมาะสมกับประเทศของตนโดยเฉพาะ
ตัวอย่าง เช่นศาลปกครองของอิตาลีซึ่งกล่าวกันว่ามีความคล้ายคลึงกับของฝรั่ง
เศสอย่างมาก แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างอยู่บ้าง เช่นคำตัดสินของ Conseil d'Etat
ของฝรั่งเศสถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลฎีกาได้ แต่ของอิตาลีคำ
ตัดสินของ Consiglio di Stato อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลฎีกาได้ (เฉพาะ
ปัญหาเรื่องอำนาจศาล) นอกจากนี้ในอิตาลีศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แต่
เพียงการเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ไม่อาจพิจารณาพิพากษา
ให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระ
ทำของฝ่ายปกครองได้เหมือนศาลปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งถ้ากำหนดให้
ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแล้วก็ต้องไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมธรรมดา^๒

ส่วนในประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองด้วยนั้น
ต่างก็มีรายละเอียดทั้งในก้านโครงสร้าง, ขอบเขตอำนาจและวิธีพิจารณา
แตกต่างกัน กล่าวโดยสรุปแล้ววิวัฒนาการและสภาพแวดล้อมของ
แต่ละประเทศจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้องค์กรที่พิจารณาคดีปกครองของ
ประเทศนั้นๆออกมาในรูปใดซึ่งมีวัตถุประสงค์จะให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่อย่างมี

^๑ เนื่องจากคณะผู้พิพากษาศาลฎีกามีองค์ประกอบจากบุคคลอื่นๆ ด้วยมิใช่มา
จากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมแต่ฝ่ายเดียว จึงสามารถตัดสินชี้ขาดเกี่ยวกับ
ข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลได้

^๒ อักขรภาพ จุฬารัตน์, อ่างแล้ว., หน้า ๓๗.

ประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้ถ้าหากประเทศไทยของเราจะนำระบบการพิจารณาคดี
ปกครองมาใช้ ก็ควรอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความเป็นมา
ทางประวัติศาสตร์ของเราด้วย