

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

คดีปกครองเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎเกณฑ์หรือการออกคำสั่ง ซึ่งเป็น การกระทำที่ฝ่ายปกครองดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวมิใช่ตั้งอยู่บนหลักแห่งความเท่าเทียมกัน เช่น การผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน ทั้งยังเป็นการทำเอกสารหรือเป็นลายลักษณ์ อักษร ซึ่งเกือบทั้งหมดจะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการยากที่ฝ่ายเอกชน จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตน ดังนั้น การถือหลักในการค้นหาข้อเท็จจริง อย่างเคร่งครัดว่าเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนเช่นในคดีทั่วไป ย่อมเกิด ความไม่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีได้ ด้วยเหตุนี้ ในคดีปกครอง ศาลปกครองของประเทศไทย จึงนำ “วิธีพิจารณาระบบไต่สวน” มาใช้ในการพิจารณาคดี เนื่องจากเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสม กับสภาพคดีปกครอง โดยมีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการ พิจารณาคดี และมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตั้งแต่ในการตรวจรับคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง และการรับฟังพยานหลักฐานจากคู่ความและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ภายใต้อำนาจการฟังความทั้งสองฝ่าย ประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้¹

จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวนที่นำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาความในศาล ปกครองมอบอำนาจให้แก่ตุลาการอย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิด ปัญหาความไม่มั่นใจในความเป็นธรรมของตัวตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีว่าจะใช้ดุลยพินิจ อย่างไรในการรับฟังพยานหลักฐาน เนื่องจากในการพิจารณาคดีปกครองมิได้นำหลักกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องการยื่นบัญชีระบุนพยานมาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งอาจทำให้คู่กรณีแพ้หรือ ชนะคดีกันด้วยวิธีพิจารณาความในศาล การรับฟังพยานหลักฐานของศาลก็ได้จำกัดอยู่เฉพาะพยาน หลักฐานที่นำเสนอโดยคู่กรณีเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวหากในการพิจารณาคดีต้องคดีคณะผู้พิจารณา คดีต้องการช่วยเหลือฝ่ายปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน องค์คณะผู้พิจารณาคดี อาจไม่หยิบยกพยานหลักฐานที่จะทำให้ฝ่ายปกครองเสียเปรียบ มาพิจารณาหรือสรุปข้อเท็จจริง

¹ www.admincourt.go.th

ดังกล่าวไว้ในสำนวนคดี เนื่องจากในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระและสามารถใช้ดุลพินิจเลือกชี้ขาดในทางใดทางหนึ่งที่ตนเองเห็นสมควรได้ โดยอาศัยเหตุผลที่ตนเป็นผู้เขียนขึ้นเอง ซึ่งกรณีดังที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือการรับรู้ของประชาชน

ด้วยเหตุดังกล่าวพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดให้ในการพิจารณาคดีปกครองมีระบบวิธีพิจารณาที่มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว และเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมทั้งสามารถปกป้องประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักการสำคัญของระบบวิธีพิจารณาคดี คือ² การกำหนดให้มีระบบถ่วงดุล 3 ฝ่าย ในกระบวนการพิจารณาระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจขององค์คณะที่มีตุลาการหลายคน ไม่ใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งหมดเพียงคนเดียว แต่ยังกำหนดให้มีตุลาการนอกองค์คณะอีกคนหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ได้นำมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสโดยเรียกผู้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีว่า “Commissaire du gouvernement” และเป็นระบบวิธีพิจารณาที่เคยนำมาใช้ในการพิจารณาเรื่อง ร้องทุกข์ขององค์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป อาทิเช่น เบลเยียม อิตาลี ฮอลแลนด์ อียิปต์ และกรีซ ต่างก็นำระบบดังกล่าวนี้ไปปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครองในประเทศของตน ทั้งนี้รวมถึงศาลยุติธรรมประชาคม ยุโรป (La Cour de Justice des Communauté Européennes) โดยอาจมีการกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของ “Commissaire du gouvernement” หรือ ตุลาการผู้แถลงคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองแตกต่างกันไป แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ต้องการให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์คณะพิจารณาพิพากษา เพราะในการวินิจฉัยชี้ขาดในแต่ละคดี องค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของตุลาการ

² ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2546) หน้า 121

ผู้แถลงคดีได้ ด้วยเหตุนี้ ในการทำวินิจฉัยชี้ขาดคดี องค์คณะจึงต้องมีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย ที่ชัดเจนในคำตัดสินและต้องเป็นเหตุผลที่สามารถหักล้างเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีได้ด้วย ทั้งนี้ระบบถ่วงดุลอำนาจของตุลาการเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบได้ว่าคำวินิจฉัยขององค์คณะมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ อีกทั้งยังป้องกันไม่ให้เกิดการสรุปสำนวนโดยบิดเบือน การปกปิดข้อเท็จจริง การวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลเพียงด้านเดียวด้วยและประการสุดท้าย ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีระบบตรวจสอบการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีอ่านความเห็นของตนต่อคู่ความและสาธารณชนในห้องพิจารณา และนำความเห็นกับเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตุลาการผู้แถลงคดีพิมพ์เผยแพร่พร้อมคำพิพากษา ขององค์คณะควบคู่กันอีกด้วย³

จากบทบาทตุลาการผู้แถลงคดีข้างต้นจะเห็นได้ว่าตุลาการผู้แถลงคดีมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวน และเสนอความเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์คณะในการที่จะพิจารณาพิพากษาคดี ตุลาการผู้แถลงคดีจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการที่จะช่วยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ของศาลปกครองให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาจะมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบการสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีขององค์คณะได้หรือไม่ ความสำคัญย่อมอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าบุคคลซึ่งได้รับเลือกเข้ามาเพื่อแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีนั้นมีความรู้ความสามารถ รวมถึงต้องมีความพร้อมเพียงใดในการทำหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามเราต้องยอมรับความจริงที่ว่า ศาลปกครองของประเทศไทยเพิ่งจัดตั้งขึ้นและอยู่ในช่วงของการพัฒนา ดังนั้นจึงต้องประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งนอกจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวนและถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นรูปแบบวิธีพิจารณาที่ใหม่แล้ว ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้ดังนี้

³ สรุปความจาก บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , “ แนวทางในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 3 ตอน 3 (ธันวาคม 2527) : 607.

ข้อเสนอแนะ

1. การกำหนดคุณสมบัติตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นปรากฏว่าได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้เป็นกรณีพิเศษสำหรับตุลาการผู้ที่จะทำหน้าที่ ตุลาการผู้แถลงคดีว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะจากความเห็นในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีอาจมีส่วนที่จะ ทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นตุลาการผู้แถลงคดีจึงควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในทาง กฎหมาย และมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน เพื่อที่จะทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์มีคุณภาพ และมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยที่ชัดเจนทำให้องค์คณะไม่สามารถตัดสินใจตามอำเภอใจได้ จึงควรกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ โดยกำหนด หลักเกณฑ์ และมีมาตรฐานสูงพอสมควรเนื่องจากจุดมุ่งหมายของการมีตุลาการผู้แถลงคดีก็เพื่อ ถ่วงดุลการวินิจฉัยขององค์คณะ

ดังนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้แถลงคดีจึงควรเป็นตุลาการผู้มีประสบการณ์ด้านคดีและมีความรู้ความสามารถไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตุลาการระดับหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้น มิใช่ในระดับ ที่ไม่เคยผ่านงานด้านคดีหรือมีความรู้ความสามารถแน่นพอมาทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะไม่เพียงแต่ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลองค์คณะแล้ว ยังกลายเป็นการอ้อมชอมกับองค์คณะไปอันขัดกับความ มุ่งหมายของกฎหมายที่ให้ตุลาการผู้แถลงคดีคอยถ่วงดุลกันดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าควรที่จะจัด องค์กรตุลาการผู้แถลงคดีเสียใหม่ โดยแต่งตั้งจากตุลาการระดับหัวหน้าคณะขึ้นไป เช่น ตุลาการ หัวหน้าคณะประจำศาลปกครองกลางปฏิบัติหน้าที่ตุลาการหัวหน้าคณะประจำศาลปกครองชั้นต้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวทำหน้าที่ผู้แถลงคดีเพียงด้านเดียว โดยไม่ต้องเป็นตุลาการ ในองค์คณะด้วยและต่อไปในการพิจารณาเลื่อนขั้นให้เป็นอธิบดีในศาลปกครองชั้นต้นก็ให้คัดเลือก จากตุลาการหัวหน้าคณะประจำศาลปกครองชั้นต้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวได้⁴

⁴ คณะทำงานเตรียมการสัมมนาตุลาการผู้แถลงคดี , “ เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการผู้แถลงคดี เรื่อง “ แนวทางในการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ” ,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ศาลปกครอง ,2546) : 30.

และเพื่อการพัฒนาของระบบวิธีพิจารณาความ ในอนาคตควรจัดตั้งแผนกตุลาการผู้แถลงคดีขึ้นภายในศาลปกครอง โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่เดียวทั้งนี้เพื่อความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานดังกล่าว ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาในด้านบุคลากรผู้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้หากต้องการพัฒนาระบบพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีการถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจองค์คณะในศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพ เราก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เพราะฉะนั้นการที่จะให้ระบบดังกล่าวพัฒนา จึงควรมีการศึกษารูปแบบของระบบวิธีพิจารณาในต่างประเทศ มาปรับปรุงกับองค์กรของเรา

2. การจัดพิมพ์เผยแพร่คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ดังได้กล่าวแล้วว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 นั้น กำหนดให้สำนักงานศาลปกครอง มีหน้าที่พิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี โดยหน่วยงานในสำนักงานศาลปกครอง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนนี้คือ สำนักวิจัยและวิชาการ มีหน้าที่รวบรวมและจัดพิมพ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองและเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไป แต่นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการมา คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งกำหนดไว้ว่าให้มีการพิมพ์เผยแพร่ควบคู่คำพิพากษาของศาลปกครอง กลับมิได้มีการดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักที่ต้องการให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของตุลาการในคดี ผู้เขียนเห็นว่าการจัดพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาและคำแถลงการณ์ จะยังประโยชน์ให้แก่วงการวิชาการมากกว่าผลเสีย เนื่องจากเมื่อมีการวิเคราะห์วิจารณ์คำพิพากษาดังกล่าว ก็จะเป็นที่มาของการพัฒนาในทางกฎหมายมหาชน และการสร้างบรรทัดฐานแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองเพื่อวางกรอบให้คำวินิจฉัยของศาลมีแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีไปในทิศทางเดียวกันด้วย

3.การเข้าฟังการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ควรกำหนดให้การพิจารณาเป็นไปโดยเปิดเผย ในวันนั่งพิจารณาคดีควรเปิดเผยแก่ คู่กรณีและบุคคลภายนอกอนุญาตให้คู่กรณีเข้าฟังคำแถลงการณ์ได้ทุกคดี เว้นแต่คดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และคดีที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีเป็นการส่วนตัว เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองให้แก่ประชาชน และการเผยแพร่ความรู้ในส่วนของบริษัทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยเฉพาะในศาลปกครองภูมิภาคความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองมีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก

4.การแก้ไขแบบฟอร์มคำแถลงการณ์เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคดี

เนื่องจากการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น อุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการพิจารณาคดีคือแบบฟอร์มคำแถลงการณ์ที่กำหนดให้ต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในคดี ซึ่งในบางส่วนมีความซ้ำซ้อนกับบันทึกสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวน ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และเป็นการเพิ่มคุณภาพคำแถลงการณ์ให้ตุลาการผู้แถลงคดีวิเคราะห์ และเสนออุทธรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการวินิจฉัย โดยอ้างอิงข้อมูลสนับสนุนที่เป็นหลักกฎหมายของไทย และต่างประเทศ หรือแนวคำวินิจฉัยและความเห็นทางวิชาการประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการพัฒนาทั้งระบบ และการปรับเปลี่ยนแบบฟอร์มคำแถลงการณ์ บางส่วนที่เป็นอุปสรรคทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเนื่องจากต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีของตุลาการผู้แถลงคดีรวดเร็วตามกรอบที่กำหนดให้ทำสำนวนคดีให้แล้วเสร็จ