บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในกระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย: เปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

Roles of Judge-Commissioner of Justice in Procedure of Thai Administrative Court: In Comparison to Procedure of Other Court Systems Employing Inquisitorial System

ชลธิชา สุรัตนสัญญา[1]

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา 133 ถนนเทศบาล 3 ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา 95000 เมลติดต่อ: Chonthicha.a@yru.ac.th

Chonthicha Surattanasanya

Faculty of Humanities and Social Sciences Yala Rajabhat University, 133, Road Thesabal 3, Sateng, Muang, Yala, 95000, E-mail: Chonthicha.a@yru.ac.th

Received: January 29, 2022; Revised: November 2, 2022; Accepted: November 30, 2022

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนและให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้พิจารณาแนวทางในการวินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่จะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อถ่วงดุลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนและแสดงให้เห็นถึงความสุจริตในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง เหตุผลซึ่งรูปแบบผู้แถลงคดีใช้บังคับเฉพาะในวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากเมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและความเป็นมาของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันแล้ว พบว่ารูปแบบผู้แถลงคดีในระบบศาลปกครองของไทยมีพัฒนาการมาจากรูปแบบ Commissaire du Government ในวิธีพิจารณา

[1] อาจารย์, หลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา (Lecturer, Law Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Yala Rajabhat University).

คดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเมื่อแรกเริ่มก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองได้นำรูปแบบนี้มาปรับใช้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นจึงได้พัฒนารูปแบบนี้มาเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง สำหรับระบบศาลอื่นนั้นเมื่อการจัดตั้งศาลไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการถ่วงดุลคำวินิจฉัยของศาล ระบบศาลอื่นจึงไม่มีความจำเป็นต้องนำรูปแบบผู้แถลงคดีมากำหนดไว้ในวิธีพิจารณาของศาลนั้นด้วย

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
วิธีพิจารณาคดีปกครอง ตุลาการผู้แถลงคดี

Abstract

According to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 which is administrative court establishment law, inquisitorial system is in procedure of administrative court and the judge-commissioner of Justice is provided to propose the statement to a panel of judges to make a judicial decision before the administrative court's judgement or judicial order is issued. The purpose is to balance judgement or judicial order to get the accurate one. Furthermore, this exhibits good faith of judicial decision of administrative court. After comparing the history of procedure between the criminal division for persons holding political position of the supreme court and the constitutional court -the other court system employing inquisitorial system, it is found that the judge-commissioner of Justice in Thai administrative court is derived from Commissaire du Gouvernement - the French administrative procedure. Prior to the establishment of the administrative court, this system was applied to employ in the procedure of complaint committee and developed to become the judge-commissioner of Justice in the administrative court. For other court systems, the purpose of establishment is not to balance the court judgement, thereby being unnecessary to apply the pattern of the judge-commissioner of Justice for the court procedure.

Keywords: Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542, Administrative Procedure, Judge-Commissioner of Justice

1. บทนำ

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาที่มีความแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมหลายประการด้วยกัน ได้แก่ (1) การที่ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน แต่ศาลยุติธรรมโดยทั่วไปจะใช้ระบบกล่าวหา (2) การกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งในศาลยุติธรรมจะเป็นอำนาจของผู้พิพากษา (3) การมีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจกันระหว่างตุลาการศาลปกครอง กล่าวคือ ให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อองค์คณะและผู้แถลงคดี ให้มีตุลาการองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และให้มีตุลาการผู้แถลงคดีที่ทำหน้าที่จัดทำความเห็นในคดีส่วนตนเสนอต่อองค์คณะพิจารณาก่อนมีคำพิพากษา เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์คณะจะได้พิจารณาพิพากษาคดีด้วยความถูกต้องรอบคอบ นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีไว้ควบคู่กันในทุกคดีด้วย[2] (4) คำว่าคู่ความในคดีปกครองเรียกว่าคู่กรณี (5) การนั่งพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินกระบวนพิจารณาขั้นแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วและก่อนการทำคำพิพากษา[3] แต่สำหรับการนั่งพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมนั้นเป็นกระบวนการที่ศาลยุติธรรมต้องออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาก่อนมีคำพิพากษา[4] เป็นต้น ข้อแตกต่างหลายประการดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งโดยทั่วไปลักษณะของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือหน่วยงานทางปกครอง รวมถึงเป็นประเภทคดีปกครองตามที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯได้กำหนดไว้ เป็นต้น ลักษณะของคดีปกครองจึงมักเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ โดยศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองให้เป็นโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์

---

[2] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหก

[3] อักขราทร จุฬารัตน, *กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2549), 180.

[4] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (9) ให้คำนิยามของคำว่า "การนั่งพิจารณา" หมายความว่า การที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชี้สองสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่าง ๆ และฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

สาธารณะนั่นเอง แต่สำหรับลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มิใช่ความผิดอาญาแผ่นดินนั้นมักจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบส่วนบุคคลกันเองเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อที่จะให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและมีลักษณะของกระบวนการพิจารณาคดีโดยที่คู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากฝ่ายปกครองมักจะเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาคดีนั้นได้เป็นไปด้วยความยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงได้กำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องมีความแตกต่างไปจากกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ตามระบบของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตุลาการในศาลปกครองของไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งก็คือตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้นที่มิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี และการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี[5] โดยประธานศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้[6]

สำหรับอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามวิธีพิจารณาทางปกครอง กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้ ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีพิจารณา และให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น[7] นอกจากนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 ยังได้กำหนดให้การแถลงด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น ให้ดำเนินการเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว แต่หากในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป (อันเป็นผลมาจากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณี) ให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป[8]

---

[5] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 58 วรรคสาม

[6] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 58 วรรคสี่

[7] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 58 วรรคหนึ่ง

[8] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 58 วรรคสอง

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังได้กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีอาจถูกคัดค้านได้เช่นเดียวกัน โดยให้นำเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง[9] มาใช้บังคับ รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม[10] แต่การสั่งให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านงดการพิจารณาย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการกระทำใด ๆ ของตุลาการศาลปกครองผู้ถูกคัดค้านที่ได้กระทำไปแล้ว[11]

จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น การทำหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของตุลาการผู้แถลงคดีมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความถูกต้อง เป็นธรรมของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครอง ซึ่งการที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นส่วนตนในคดีร่วมไปกับการพิจารณาขององค์คณะ และถึงแม้ว่าความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองจะมิใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีของศาลปกครอง (ในทางปฏิบัติในศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะอนุญาตให้คู่กรณีได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย โดยศาลจะแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ในห้องพิจารณาฟังว่าคำชี้แจงของตุลาการผู้แถลงคดีนี้เป็นเพียงความเห็นส่วนตัวของตุลาการผู้แถลงคดี ไม่ใช่คำพิพากษา[12]) หรือไม่อาจจะนำมาบังคับคดีปกครองได้ก็ตาม แต่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็มีความมุ่งหมายที่จะให้การใช้ดุลพินิจและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีมีส่วนสำคัญในการทำให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้มีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการประชุมปรึกษากันเพื่อจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ดังนั้น ในคดีปกครองทุกคดี หากองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคำวินิจฉัยไม่ตรงกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีขององค์คณะก็ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่มีความน่าเชื่อถือมากกว่าคำแถลงการณ์นั้น เพราะการที่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้ต้องมีการพิมพ์เผยแพร่ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่ไปกับการเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ก็เพื่อให้คู่กรณีหรือประชาชนได้มีโอกาสเปรียบเทียบคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีขององค์คณะและของตุลาการผู้แถลงคดี และเพื่อเป็นการยืนยันความสุจริตเที่ยงตรงในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั่นเอง

จากที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมามากกว่า 20 ปีแล้ว และได้มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเป็นจำนวน

---

[9] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมวด 2 การคัดค้านผู้พิพากษา ตั้งแต่มาตรา 11 – มาตรา 14

[10] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 63 วรรคหนึ่ง

[11] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 63 วรรคสาม

[12] ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง,* พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557), 170-171.

มากขึ้นเรื่อยมาก็ตาม แต่ด้วยกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความแตกต่างจากระบบของศาลยุติธรรมซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมายาวนานนั้น อาจทำให้ประชาชนสับสนหรือยังมีความไม่เข้าใจต่อกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนของศาลปกครองของไทย และการที่กฎหมายได้กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลให้คำพิพากษาของศาลปกครองในแต่ละคดีเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากที่สุดนั้น ก็มีส่วนทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย รวมถึงการที่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลอื่นที่ใช้กระบวนพิจารณาในระบบไต่สวนขึ้นมาด้วย นั้น ทำให้น่าสนใจว่าระบบไต่สวนของศาลอื่นได้มีการนำหลักการของผู้แถลงคดีปกครองมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลนั้นหรือไม่ ดังนั้น การศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจึงมีความสำคัญจำเป็นต่อผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องของศาลปกครองไทยและการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน

ในบทความนี้จะเป็นการอธิบายถึงพัฒนาการและความเป็นมาของตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบศาลปกครองของไทย และอธิบายเปรียบเทียบกับระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลรัฐธรรมนูญ ว่าได้มีการนำหลักการของผู้แถลงคดีตามระบบศาลปกครองมาใช้ในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาในระบบศาลอื่นนั้นด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอเหตุผลไว้ในบทสรุปของบทความนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้มีการยกตัวอย่างของการทำคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองประกอบกับการทำคำพิพากษาของศาลปกครองกลางเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงบทบาทของผู้แถลงคดีปกครองมากยิ่งขึ้น

2. พัฒนาการของศาลปกครองไทยและความเป็นมาของตุลาการผู้แถลงคดีในระบบศาลปกครองไทย

พัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475 นั้น รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ พยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในลักษณะเดียวกันกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสขึ้น แต่ไม่กล้าเรียกว่า "ศาลปกครอง" ในขณะนั้นเพราะเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ประเทศตะวันตกซึ่งได้ทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของตนไว้กับประเทศไทยยื่นมือเข้ามาแทรกแซงได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเรียกชื่อศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นว่า "คณะกรรมการ" โดยเสนอให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการ "พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา"

ด้วย[13] แต่เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2478 ก็ดี และนายประมวล กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2489 ก็ดี ได้มีข้อสรุปว่าให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เนื่องจากเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันควรสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยได้เลี่ยงไปจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แทน

ในที่สุดในปี พ.ศ. 2522 ได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก เรียกว่า “คณะกรรมการร่างกฎหมาย” และอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”[14]

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็น “สถาบันต้นแบบ หรือ Prototype” ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง[15] โดยระบบการร้องทุกข์ที่ได้นำมาใช้กับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ เป็นการใช้ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง และมีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยโดย “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในคดีปกครอง[16]

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีขั้นตอนเริ่มจากเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม[17] เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำการสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง โดยให้โอกาสผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างไร

---

[13] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 79-80.

[14] อักขราทร จุฬารัตน, *กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง*, 128.

[15] เรื่องเดียวกัน, 130.

[16] เรื่องเดียวกัน, 137.

[17] เรื่องเดียวกัน, 137-138.

ก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วนอีกด้วย หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” จะทำ “คำแถลงการณ์” โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นการชี้ขาดเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาคำแถลงการณ์และปรึกษาหารือเป็นองค์คณะ เพื่อลงมติมีคำวินิจฉัยชี้ขาดและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย จะต้องระบุให้เหตุผลของการสั่งการดังกล่าว[18]

ในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา 195 ถึงมาตรา 195 เบญจ[19] สำหรับเจตนารมณ์ของการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏจากบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ....) พุทธศักราช .... ครั้งที่ 28 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2537 และครั้งที่ 29 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ว่า คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้[20]

“1) เห็นควรให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็น “ระบบศาลคู่” แยกออกจากศาลยุติธรรม โดยมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการของศาลปกครองควรจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนศาลปกครองนั้นควรจะพัฒนาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

2) เห็นควรยืนยันให้เรียกชื่อองค์กรชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาลปกครอง”

3) การแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุดต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน แต่เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดและชัดเจนแล้ว จึงเห็นว่าไม่ควรบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมากกว่า”

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจนไว้ในข้อ 1.3 ว่ารัฐบาลจะ *“เร่งรัดผลักดัน...ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”*[21]

---

[18] เรื่องเดียวกัน, 138.

[19] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, 85.

[20] เรื่องเดียวกัน, 86.

[21] เรื่องเดียวกัน, 88.

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ๆ อันเป็นลักษณะศาลคู่ ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และให้แต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยเฉพาะ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่ได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป และเมื่อปรับปรุงแล้วเสร็จจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาในปี พ.ศ. 2541 โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 และได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 และผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 ตามลำดับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2542 และให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา[22]

หลักการสำคัญในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย มี 6 ประการ ได้แก่[23]

1) วิธีพิจารณาคดีเป็นแบบไต่สวน กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีตั้งแต่ในชั้นการตรวจสอบคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวนที่เป็นผู้กำหนดแนวทางในการค้นหาข้อเท็จจริงและมีอำนาจอย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งกันอย่างเต็มที่ในพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งนี้ ภายใต้หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย

2) การดำเนินกระบวนพิจารณาจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก กล่าวคือ ในคดีปกครองโดยหลัก กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนพิจารณา คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาลต้องทำเป็นหนังสือ

3) ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้อกล่าวหาของ

---

[22] อักขราทร จุฬารัตน, *กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง*, 166-167.

[23] นวพร พรรณรัตน์, "ความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), 95-96.

อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้การดำเนินงานของรัฐเสียหาย อย่างไรก็ตาม ศาลไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาคดีได้เนื่องจากขัดกับหลักการข้อนี้

4) วิธีพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจในการพิจารณา 3 ฝ่าย คือ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยแต่ละฝ่ายต้องสามารถแสดงเหตุผลที่เหนือกว่าของตนได้ประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งหลักการในข้อนี้ศาลปกครองของไทยนำมาจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

5) วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว กล่าวคือ ในการฟ้องคดีปกครองกระทำได้โดยไม่ยุ่งยาก เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพและมีรายการที่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ในการยื่นคำฟ้องต่อศาลอาจมายื่นคำฟ้องต่อศาลด้วยตนเอง และสามารถยื่นคำฟ้องทางไปรษณีย์ก็ได้ และในคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

6) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เนื่องจากในคดีปกครองนอกจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำบริการของรัฐด้วย เช่น ในระหว่างการพิจารณาคดีปกครอง หากคู่กรณีร้องขอศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์หรือความเสียหายให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิจารณาพิพากษาคดีได้

สำหรับความเป็นมาของตุลาการผู้แถลงคดีในระบบศาลปกครองไทยในปัจจุบันนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น[24] ก็ได้มีการนำวิธีการพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า

[24] พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หมวด 3 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ตั้งแต่มาตรา 18 ถึงมาตรา 61) ซึ่งในปัจจุบันบทบัญญัติในหมวดนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

"Commissaire du Government[25]" มาใช้ในระบบวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เรียกว่า "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน"[26] โดยกำหนดให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเข้ามามีบทบาทในการถ่วงดุลและคานอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยการเสนอคำแถลงการณ์ (ความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนที่จะลงมติวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์[27] และเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือผู้ที่จะฟ้องร้องเป็นคดีปกครอง ก็ให้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองแทนการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ได้กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองแทนการจัดทำคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในประเทศฝรั่งเศส ตุลาการผู้แถลงคดีถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศฝรั่งเศสมิได้มุ่งรักษาแต่ผลประโยชน์ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยรัฐด้วย อีกทั้งความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศฝรั่งเศสยังมีอิทธิพลต่อการทำคำพิพากษาขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย และในหลายกรณีก็ได้สร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีถือได้ว่าเป็นผลงานทางวิชาการที่ทรงคุณค่าเหตุผลประการสำคัญประการหนึ่งที่ตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทในกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพราะตุลาการผู้แถลงคดีของฝรั่งเศสเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางความคิดและมีความเป็นนักวิชาการ จนทำให้ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น บทบาทที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศฝรั่งเศส คือ การถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาคดีและ

---

[25] Commissaire du Gouvernement มีความหมายว่า ผู้แถลงคดีปกครองหรือผู้แถลงคดีของรัฐบาล ตามระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2009 ได้เปลี่ยนชื่อจาก Commissaire du Gouvernement มาเป็น Rapporteur Public ซึ่งมีความหมายว่า ผู้แถลงคดีต่อสาธารณะ แทน โดย Commissaire du Gouvernement ถือเป็นตุลาการนอกองค์คณะที่มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวน ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีของตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วนำเสนอคำแถลงการณ์อันเป็นความเห็นของตนในคดีนั้นโดยอิสระต่อตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษาว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้นควรเป็นเช่นไร พร้อมทั้งได้แสดงเหตุผลประกอบคำแถลงการณ์นั้นด้วย

[26] ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง,* 111.

[27] อักขราทร จุฬารัตน, กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง, 153.

การสร้างหลักกฎหมายปกครอง[28] แต่สำหรับในช่วงที่เป็นขั้นตอนของการจัดทำสรุปสำนวนแห่งคดีนั้นตุลาการผู้แถลงคดีจะมีบทบาทค่อนข้างน้อยเนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวจะเป็นบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะมีหน้าที่เรียบเรียงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมาสรุปเป็นสำนวนคดี แต่หากสำนวนคดียังมีความบกพร่องหรืออาจยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ ตุลาการผู้แถลงคดีก็อาจจัดทำคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อให้มีการไต่สวนเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาครั้งแรกก็ได้

สำหรับประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาเป็นอย่างสูงจากประเทศฝรั่งเศสในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทยให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะโดยตุลาการคนหนึ่งซึ่งมิใช่ตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์คณะนั้น ด้วยการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่อองค์คณะ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ ตุลาการผู้แถลงคดี แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามประมวลกฎหมายยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสเองก็มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีไว้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้แถลงคดีจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมามากพอสมควรและมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะมีความละเอียดรอบคอบซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่จำเป็นของตุลาการผู้แถลงคดี คือ จะต้องเป็นตุลาการที่มีอิทธิพลทางความคิดที่จะสามารถโน้มน้าวองค์คณะได้และเป็นตุลาการนักวิชาการไปด้วยในตนเอง สำหรับศาลปกครองของไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี[29] กรณีศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด หรือจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ได้ ทั้งนี้ ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนหนึ่งอาจได้รับ

---

[28] นามพร อัศวสุปรีชา, "ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 2.

[29] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544, ข้อ 12

การแต่งตั้งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นในขณะเดียวกันได้ ซึ่งการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นใด จะกระทำได้ภายหลังจากที่ประธานศาลปกครองสูงสุดได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดจะแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นระดับตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ส่วนกรณีศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติให้แต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งอาจดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นมิได้จำกัดเฉพาะการแต่งตั้งจากตุลาการในระดับดังกล่าวเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากตุลาการคนใดคนหนึ่งซึ่งมิใช่ตุลาการในองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดในศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ ก็ได้[30] และในการจ่ายสำนวนคดี ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้จ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะ โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้น และในการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนใดเป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีใดจะต้องไม่ปรากฏว่าตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดคนนั้นเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือเป็นหรือเคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีสำหรับคดีนั้นในศาลปกครองชั้นต้น[31] นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีก็มีความสำคัญในการถ่วงดุลการปฏิบัติงานขององค์คณะเช่นเดียวกับกรณีองค์คณะจะทำคำพิพากษา ทั้งนี้ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อ 72 วรรคหนึ่ง[32] แสดงไว้ว่า ถ้าไม่ใช่กรณีที่องค์คณะเห็นว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการด่วน การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอต้องกระทำหลังจากผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว[33]

---

[30] เรื่องเดียวกัน, 144-145.

[31] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 8

[32] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า "ข้อ 72 การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการด่วน องค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้องค์คณะบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้ด้วยคำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้"

[33] ชูชาติ อัศวโรจน์, *คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), 56.

3. วิธีพิจารณาคดีของระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

สำหรับวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน ผู้เขียนขอหยิบยกวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนี้

3.1 วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา ซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทและผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น[34] โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้[35]

1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2) คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งหรือกฎหมาย

3) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (1) และ (2) เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1) หรือ (2) รวมทั้งผู้ให้ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1) หรือ (2) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

4) คดีที่บุคคลตาม (1) หรือกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 57 วรรคสอง จงใจไม่ยื่น

---

[34] บรรหาร กำลา, “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: อำนาจพิจารณาพิพากษาในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” *วารสารจุลนิติ* 7, ฉ.6 (2553): 177.

[35] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 10.

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สิน อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

เหตุผลที่ต้องมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตจะต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับไม่ประสบความสำเร็จในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอิทธิพลสามารถให้คุณให้โทษกับข้าราชการประจำที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจอันเป็นองค์กรเริ่มแรกในกระบวนการยุติธรรม แม้จะได้มีมาตรการพิเศษอื่น ๆ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ป.[36] เพื่อจัดการกับคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ก็ไม่อาจทำให้กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นมีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เท่าที่ควร เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะถูกเสนอแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ มีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเกรงใจผู้เสนอแต่งตั้งและไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบการทุจริตอย่างจริงจัง จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาด้วยการแยกการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากการดำเนินคดีอาญากับบุคคลทั่วไป ด้วยการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนอย่างเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากฝ่ายการเมือง และการจัดตั้งศาลพิเศษที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามแบบอย่างในประเทศฝรั่งเศส และเรียกศาลพิเศษนี้ว่าคณะตุลาการอาญาธร แนวความคิดนี้เริ่มเด่นชัดขึ้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการนำปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ขึ้นพิจารณา ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าให้มีองค์กรดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกจากการดำเนินคดีอาญาบุคคลทั่วไป และให้คำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวเป็นที่สุด ก็คือให้จัดตั้งศาลพิเศษ (special tribunal) ของศาลยุติธรรมเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาแผนกดังกล่าวมีหน้าที่

---

[36] คณะกรรมการ ป.ป.ป. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และได้ถูกยกเลิกไปภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาแทน

ค้นหาความจริงด้วยการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามที่เห็นสมควร[37] สำหรับการกำหนดระบบวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ระบบการพิจารณาคดีอาญาของไทยเป็นระบบการพิจารณาคดีอาญาโดยรัฐ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรมีหน้าที่ในการร่วมมือกันค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์เช่นเดียวกับประเทศในทางภาคพื้นยุโรป แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลกลับวางตัวเป็นกลางไม่ได้มีบทบาทในการค้นหาความจริงปล่อยเป็นหน้าที่ของคู่ความในการค้นหาความจริง และได้ปฏิบัติอย่างนี้มาเนิ่นนาน ทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการต่อสู้ในศาลซึ่งเมื่อมีการต่อสู้ในศาลก็จะมีเทคนิคต่าง ๆ มากมายทำให้ไม่อาจพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลยได้ เป็นผลให้ต้องบัญญัติกระบวนการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปในลักษณะของการไต่สวน โดยทุกฝ่ายจะต้องเข้ามาตรวจสอบร่วมกันในการค้นหาความจริงซึ่งเป็นการสร้างกลไกของวิธีพิจารณาความอาญาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แตกต่างจากหลักการในคดีอาญาทั่ว ๆ ไป[38] นอกจากนี้ ในระบบศาลยุติธรรมของประเทศไทยซึ่งเป็นระบบศาลสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยปกติคดีจะเริ่มที่ศาลชั้นต้นก่อนเป็นลำดับไปจนถึงศาลฎีกา กว่าคดีจะเสร็จสิ้นบางคดีต้องใช้เวลาเป็นสิบปี แต่เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการในระดับสูงเพิ่มมากขึ้น ประชาชนมีความต้องการที่จะให้กระบวนการยุติธรรมมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษโดยเร็ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 272 วรรคสอง จึงได้กำหนดให้แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจัดตั้งขึ้นในศาลฎีกา โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[39]

ลักษณะเฉพาะของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถือได้ว่าเป็นแผนกหนึ่งของศาลฎีกาซึ่งเป็นระบบศาลยุติธรรม แต่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของ

---

[37] ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์, *ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษากรณีหลักการทบทวนคำพิพากษา (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล)* (กรุงเทพฯ: หลักสูตรผู้พิพากษาศาลชั้นต้น) สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2547), 1-3.

[38] เรื่องเดียวกัน, 17.

[39] ธนฤกษ์ นิติเศรณี, *บทบาทของศาลฎีกากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เอกสารประกอบการบรรยาย วันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ณ ห้องประชุม 4/1 ชั้น 4 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)* (กรุงเทพฯ: หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 2, สำนักศาลรัฐธรรมนูญ, 1.

ศาลยุติธรรมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด และ (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด) เท่านั้น[40] หรือการกำหนดให้คดีเริ่มต้นที่ศาลฎีกาโดยไม่ต้องฟ้องขึ้นมาตามลำดับชั้นของศาลยุติธรรม หรือการที่แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน เป็นต้น

การพิจารณาคดีให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งการแสวงหาความจริงจะเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณาคดี ซึ่งโจทก์และจำเลยในคดีจะอยู่ในฐานะของผู้ช่วยเหลือศาลในการแสวงหาความจริง นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็อาจทำการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร[41] กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ ได้กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้[42]

เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานแล้วเสร็จเรียบร้อย ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือโดยสังเขป พร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติ โดยให้ถือมติตามเสียงข้างมาก ในการนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษาตามมตินั้นก็ได้[43] ซึ่งขั้นตอนในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือการพิพากษาคดีนี้ จะเป็นการดำเนินการร่วมกันขององค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ไม่ได้มีผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งมีหน้าที่แถลงคดีเป็นการเฉพาะก่อนการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีนั้น

---

[40] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 23

[41] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 6 วรรคสอง

[42] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 15

[43] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 20

3.2 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่นเดียวกันกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจต่างจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร กล่าวคือ มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย การกระทำ และกรณีอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า “คดีรัฐธรรมนูญ” โดยรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศออสเตรีย และต่อมาได้เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี เบลเยี่ยม โปรตุเกส สเปน อิตาลี ตุรกี รัสเซีย แอฟริกาใต้ ชิลี เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย เป็นต้น[44]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ และหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 และมาตรา 210 วรรคสอง ยังบัญญัติให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ โดยมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ตลอดจนการยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561[45]

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน และในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาล “รับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท” เว้นแต่ จะมี

---

[44] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์, 2561),

[45] เรื่องเดียวกัน, 4-5.

กฎหมายบัญญัติห้ามรับฟังไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาด คลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าศาลได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีในการนำพยานหลักฐานหักล้างแล้ว ก็ให้ศาลรับฟังได้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีพิจารณาระบบเดียวกันกับที่ใช้ในศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนศาลชำนัญพิเศษบางศาล

ในการนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น “องค์คณะทุกคน” ต้องร่วมพิจารณาคดี และร่วมทำคำวินิจฉัย เว้นแต่มีเหตุถูกคัดค้าน หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้[46] ส่วนในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 กำหนดให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (เช่น กรณีของการจะวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ต้องใช้เสียงสองในสามของตุลาการทั้งหมด) ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ศาลปรึกษาหารือกันจนกว่าจะได้ข้อยุติ โดยตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะงดออกเสียงในประเด็นใดประเด็นหนึ่งตามที่ศาลได้กำหนดไว้มิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ตุลาการซึ่งมิได้ร่วมในการพิจารณาในประเด็นสำคัญแห่งคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น[47] ในการวินิจฉัยคดี กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเห็นส่วนตนเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติ[48] โดยในการทำคำวินิจฉัยของศาล องค์คณะอาจมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้จัดทำคำวินิจฉัยตามมติของศาลก็ได้[49] และคำวินิจฉัยของศาล ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย[50] และเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 74 ก็ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้ด้วย โดยคำบังคับนี้ศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคต หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่าง

---

[46] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 52 วรรคหนึ่ง

[47] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 52 วรรคสาม

[48] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 75 วรรคหนึ่ง

[49] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 75 วรรคสาม

[50] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 75 วรรคสี่

หนึ่งอย่างใด ตามความจำเป็นหรือสมควร ตามความเป็นธรรมแห่งกรณีก็ได้[51]

4. การพิจารณาถึงรูปแบบผู้แถลงคดีในวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลไทย เมื่อได้การเปรียบเทียบวิธีพิจารณาระหว่างระบบศาลที่ใช้ระบบไต่สวน

เมื่อได้พิจารณาถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลปกครองเปรียบเทียบกับระบบศาลอื่น รวมถึงได้เปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลรัฐธรรมนูญ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเหตุที่รูปแบบผู้แถลงคดีซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการถ่วงดุลคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงได้ใช้บังคับเฉพาะระบบศาลปกครองไทย เนื่องจากความเป็นมาของวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้นได้พัฒนามาจากหลักการและรูปแบบของการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองตั้งแต่แรก โดยเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 การที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นผู้จัดทำคำแถลงการณ์ซึ่งคำแถลงการณ์นั้นจะเป็นความเห็นโดยอิสระของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้พิจารณาถึงคำแถลงการณ์ดังกล่าวประกอบในการจัดทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พัฒนาไปเป็นศาลปกครองซึ่งถือเป็นระบบศาลตามรัฐธรรมนูญของไทย วิธีพิจารณาของศาลปกครองก็ได้นำรูปแบบในการถ่วงดุลคำวินิจฉัยดังกล่าวมาใช้ในกระบวนวิธีพิจารณาของศาลปกครองด้วย โดยกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งอยู่นอกองค์คณะเป็นผู้จัดทำคำแถลงการณ์ และคำแถลงการณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของผู้แถลงคดีนั้นให้ตุลาการองค์คณะพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีด้วย รูปแบบผู้แถลงคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่ถูกกำหนดให้ใช้ในการพิจารณาคดีปกครองมาแต่แรกนั่นเอง

หลักการถ่วงดุลการวินิจฉัยชี้ขาดที่ใช้กันในศาลปกครองดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับในระบบศาลอื่นแม้ว่าจะใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน เนื่องจากความเป็นมาและพัฒนาการของวิธีพิจารณาของระบบศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีพัฒนาการมาจากความต้องการให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว จึงได้จัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

[51] เรื่องเดียวกัน, 48.

ทางการเมืองขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา และการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ต้องยึดถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ประกอบเป็นหลักในการพิจารณาคดี แต่ในการจัดทำคำพิพากษาก็ยังคงให้เป็นอำนาจโดยอิสระขององค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ซึ่งวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการถ่วงดุลคำพิพากษาขององค์คณะมาตั้งแต่แรก การที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนก็เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาความจริงแห่งคดีโดยศาลนั่นเอง โดยเฉพาะในเมื่อคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นประเภทของคดีทุจริตประพฤติมิชอบหรือเกี่ยวกับการปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินหรือหนี้สินของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานในคดีได้ การที่ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจโดยอิสระในการพิจารณาถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ย่อมเป็นผลดีต่อการพิจารณาคดีเพื่อประโยชน์ของรัฐมากกว่าการใช้ระบบกล่าวหาโดยทั่วไป หรือเมื่อเปรียบเทียบในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญที่มีพัฒนาการมาจากการทำความเห็นร่วมกันของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งเป็นศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้เป็นการทำความเห็นร่วมกันขององค์คณะ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน และในการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยนั้นให้มีตุลาการองค์คณะไม่น้อยกว่า 7 คน ให้องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญทุกคนได้มีส่วนในการพิจารณาและร่วมทำคำวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายที่จะให้มีการถ่วงดุลคำวินิจฉัยขององค์คณะศาลรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่แรกเหมือนดังเช่นในวิธีพิจารณาของศาลปกครอง

5. ตัวอย่างของคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2748/2558[52]

ข้อเท็จจริงในคดี

ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของลิขสิทธิ์ภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะที่ 2 ขอนำภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร โดยระบุขอให้จัดอยู่ในประเภทภาพยนตร์ที่ห้ามผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีดู คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีมติไม่อนุญาต จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์

[52] นามพร อัศวสุปรีชา, "ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย," 124-128.

คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นด้านกฎหมายและด้านวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้ความเห็นด้านกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ภาพยนตร์เรื่องนี้เนื้อหาโดยรวมมีการถ่ายทอดลักษณะเนื้อหาเกี่ยวกับการร่วมเพศระหว่างชายกับชาย หญิงกับหญิง และชายกับหญิง มีการสูบบุหรี่ ดื่มสุราอยู่หลายตอน และมีการฆ่าพ่อ หากนำภาพยนตร์เรื่องนี้ออกฉายจะเป็นแรงจูงใจให้เด็กและเยาวชนไทยทำตามและเลียนแบบได้ นอกจากนี้ เนื้อหาโดยรวมได้พูดเรื่องเพศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่เหมาะสมกับสังคมไทย จึงเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคมไทย คณะอนุกรรมการฯ โดยมติเสียงข้างมากเห็นว่า การที่คณะกรรมการฯ คณะที่ 2 ไม่อนุญาตให้ภาพยนตร์เรื่องนี้ออกเผยแพร่ชอบแล้ว จากนั้นคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ จึงได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้างต้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะที่ 2 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ อีกทั้ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเงินจำนวน 400,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นางสาวสิริพร มณีภัณฑ์)

“คดีมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard เป็นภาพยนตร์ที่เข้าลักษณะเป็นภาพยนตร์ประเภทที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักรหรือไม่

ตุลาการผู้แถลงคดี เห็นว่า ภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard เป็นภาพยนตร์ที่มีสาระสำคัญโดยรวมเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาครอบครัวที่เกิดจากการที่พ่อมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางเพศซึ่งลูกไม่อาจยอมรับพฤติกรรมดังกล่าวได้ และครอบครัวขาดความอบอุ่น จึงหาทางออกโดยการขายบริการทางเพศและมั่วสุม ซึ่งเป็นการสะท้อนปัญหาทางสังคมประการหนึ่ง มิใช่ภาพยนตร์ที่มีสาระสำคัญโดยรวมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์ และแม้จะปรากฏเป็นภาพเคลื่อนไหวที่แสดงการร่วมเพศที่เห็นอวัยวะเพศเป็นเวลาประมาณ 3 วินาที ก็ตาม แต่ภาพที่ปรากฏดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงภาพเคลื่อนไหวที่แสดงประกอบการเล่าเรื่องในบทที่ลูกชายรับพฤติกรรมของพ่อไม่ได้จนทำให้เกิดความรู้สึกอยากฆ่าพ่อ ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวถูกเก็บกดไว้จนลูกชายฝันว่าพ่อกำลังสำเร็จความใคร่ด้วยตนเองในขณะนั่งดูหนังซึ่งแสดงการร่วมเพศระหว่างชายกับชาย ลูกชายจึงได้ใช้หมอนกดปิดหน้าพ่อเพื่อพยายามฆ่า ภาพเคลื่อนไหวที่แสดงการมีเพศสัมพันธ์ที่เห็นอวัยวะเพศในฉากดังกล่าวจึงเป็นภาพเคลื่อนไหวที่มิได้มีเจตนายั่วยุให้ผู้ชมเกิดความใคร่ทางกามารมณ์ ตามนัยข้อ 6 (1) แห่งกฎกระทรวง กำหนดลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552 และแม้ว่าในฉากอื่น ๆ จะปรากฏมีภาพเคลื่อนไหวที่แสดง

การมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่เห็นอวัยวะเพศอีกหลายฉาก รวมทั้งยังมีฉากที่แสดงการสอนวิธีการสูบบุหรี่ สอนดื่มสุรา สอนจูบ หรือขายบริการทางเพศในชุดเครื่องแบบนักเรียน รวมทั้งฉากที่ลูกฝันว่าลูกพยายามจะฆ่าพ่อ ก็ตาม แต่ภาพเคลื่อนไหวที่ปรากฏเหล่านั้นก็เข้าลักษณะเป็นเนื้อหาที่แสดงวิธีการที่ไม่เหมาะสมอันอาจส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ตามนัยข้อ 6 (2) แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน ภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard จึงเข้าลักษณะเป็นภาพยนตร์ประเภทที่ห้ามผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีดู ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 6 (1) และ (2) แห่งกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552 มิใช่ภาพยนตร์ที่เข้าลักษณะเป็นภาพยนตร์ประเภทที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 7 (6) แห่งกฎกระทรวง กำหนดลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552 แต่ประการใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวโดยให้เหตุผลเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน"

อย่างไรก็ดี สำหรับคดีนี้ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งถือเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองที่แตกต่างไปจากคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองข้างต้น เนื่องจากองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีนี้ เห็นว่า เมื่อภาพยนตร์เรื่อง Insects in the Backyard ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้นำส่วนหนึ่งของหนังโป๊เปลือยที่มีเนื้อหาแสดงการมีเพศสัมพันธ์ที่เห็นอวัยวะเพศและการสอดใส่มาเป็นส่วนหนึ่งในภาพยนตร์ ย่อมก้าวข้ามเส้นศิลปะแขนงภาพยนตร์ และขอบเขตของคำว่า "ศีลธรรมอันดีของประชาชน" ไปแล้ว ศาลปกครองกลางเห็นว่า การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 แล้ว ยังทำให้สื่อลามกที่แฝงอยู่ในภาพยนตร์ได้รับการเผยแพร่ออกสู่สาธารณะโดยถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย และศาลเองเห็นว่าข้อเท็จจริงนี้เพียงพอต่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองกลาง เห็นว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 45 อย่างใด แม้ว่าการผลิตหรือสร้างภาพยนตร์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะถือเป็นการประกอบอาชีพอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ผู้ประกอบอาชีพมีสิทธิและเสรีภาพในการผลิตหรือสร้างภาพยนตร์ก็ตาม แต่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในคดี ได้แก่ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งจะต้องผลิตหรือสร้างภาพยนตร์ขึ้นมาโดยไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้

นำภาพยนตร์เรื่องนี้ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีที่ 1 หรือละเมิดต่อสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง

6. บทสรุป

เมื่อได้พิจารณาถึงความมุ่งหมายและแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเปรียบเทียบกับระบบศาลอื่นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลซึ่งรูปแบบผู้แถลงคดีใช้บังคับเฉพาะในวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลปกครองไทย เนื่องจากพัฒนาการของระบบศาลปกครองไทยที่แรกเริ่มก่อนจะได้มีการจัดตั้งเป็นศาลปกครองนั้น ได้มีการนำวิธีพิจารณาคดีปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า Commissaire du Government หรือผู้แถลงคดี มาใช้ในระบบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายกำหนดให้มีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้จัดทำคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนจะได้ลงมติวินิจฉัยชี้ขาด วัตถุประสงค์ที่ต้องมีการจัดทำคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนี้ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นไปโดยถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นการยืนยันหลักความสุจริตของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น วิธีการวินิจฉัยในรูปแบบที่กำหนดให้มีการจัดทำคำแถลงการณ์เพื่อถ่วงดุลคำวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสนี้ จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบของวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีปกครองมาตั้งแต่แรกเริ่มเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา และได้มีการนำระบบการถ่วงดุลดังกล่าวมาพัฒนาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์ จึงถือได้ว่ารูปแบบผู้แถลงคดีเป็นรูปแบบของวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างประเทศที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้เป็นการเฉพาะในระบบศาลปกครอง การที่ศาลอื่นแม้จะใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนเช่นเดียวกันกับศาลปกครองแต่ก็ไม่ได้มีการนำรูปแบบของผู้แถลงคดีมาใช้ในวิธีพิจารณาของศาลด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่สิ่งที่น่าประหลาดใจเท่าใดนัก เนื่องจากการกำหนดวิธีพิจารณาของแต่ละระบบศาลย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลและความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลรวมถึงหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาคดีของระบบศาลที่มีความแตกต่างกันนั่นเอง

References

Akkharathon Chularat. *Before becoming the Administrative Court.* Bangkok: Bophit Publishing, 2006. [In Thai]

Banharn Kamla. "The Supreme Court's Criminal Division for Persons Holding Political Positions: Judicial Powers in Criminal Prosecution of Persons Holding Political Positions." *Chulaniti Journal* 7, no. 6 (2010), 177-186. [In Thai]

Chanchai Sawangsak. *Explanation of the law establishing the Administrative Court and the Administrative Court Procedure.* 9th ed. Bangkok: Winyuchon, 2015. [In Thai]

Chuchat Asavarot. *Explanation of the Administrative Court Procedure.* Bangkok: October printing press, 2019. [In Thai]

Namporn Asawasupreecha. "Judge who Announces Administrative Cases in the Thai Legal System." Master's thesis. Faculty of Law Thammasat University, 2017. [In Thai]

Nawaporn Phanrat. "Background, Concepts and Powers and Duties of Judges who speak cases under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)." Master's thesis. Faculty of Law Chulalongkorn University, 2003. [In Thai]

Office of the Constitutional Court. *Basic Knowledge of the Constitutional Court.* Bangkok: Active Print, 2018. [In Thai]

Prasert Loupradit. *Problem of Appeal of the Supreme Court's Criminal Division for Persons Holding Political Positions: A Case Study of Judgment Review Principles (Personal academic documents First Judicial Judicial Course).* Bangkok: Institute for Judicial Development of the Court of Justice, 2004. [In Thai]

Ruthai Hongsiri. *Administrative Court and Administrative Court Prosecution.* 5th ed. Bangkok: Office of Legal Education Training of the Thai Bar Association, 2014. [In Thai]

Thanarerk Nitiseranee. *The Role of the Supreme Court and Persons Holding Political Positions (Lecture Documents, Thursday, June 26, 2014 at Meeting Room 4/1, 4th Floor, Office of the Constitutional Court Government Center in Honor of His Majesty the King's 80th Birthday December 5, 2007, Ratchaburi Direkrit Building).* Bangkok: The Course of Rule of Law for Democracy (NDP), Class 2, Office of The Constitutional Court [In Thai]