



ศาลปกครอง :

*ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง
ในการอำนวยความสะดวกทางปกครอง*

ดังที่ทราบกันว่า...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือจากการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือจากการที่รัฐละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อันเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลจะตัดสินคดีโดยพิจารณาระหว่างประโยชน์ของ 2 ฝ่าย คือ ประโยชน์ของโจทก์กับประโยชน์ของจำเลยที่เป็นเอกชนด้วยตนเอง แต่ในคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน ศาลจะตัดสินโดยพิจารณาประโยชน์ 3 ฝ่าย ได้แก่ “ประโยชน์ส่วนรวม” ของสาธารณชนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จะต้องรักษา กับ “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเอกชนฝ่ายผู้ฟ้องคดี และ “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนส่วนรวม ซึ่งหากพิจารณาจากภายนอกแล้วดูเหมือนว่าคู่กรณีในคดีปกครองจะมี 2 ฝ่ายเช่นเดียวกับในคดีแพ่ง แต่แท้จริงแล้วเป็นประโยชน์ 3 ฝ่าย เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่แทนรัฐนั้น อาจไม่รักษา “ผลประโยชน์ของรัฐ” เหมือนกับ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ของตัวเจ้าหน้าที่เอง ดังจะเห็นได้จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ ที่เกิดขึ้น

อีกทั้งโดยธรรมชาติของการใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมนั้นย่อมอาจไปกระทบหรือไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือปัจเจกชนจนเกิดเป็นข้อพิพาททางปกครองขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องมีศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวควบคู่ไปกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วย “ระบบไต่สวน” อันเป็นระบบที่ศาลหรือตุลาการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ (active role) ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ทั้งในส่วนของการตีความ การแสวงหาข้อเท็จจริง และการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งจะไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะพยานหลักฐานเท่าที่คู่กรณียื่นเสนอต่อศาลเท่านั้น เพราะโดยสภาพของคดีปกครองคู่กรณีฝ่ายรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชนเนื่องจากเป็นผู้ครอบครองเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่สำคัญในคดี วิธีการพิจารณาคดีด้วยระบบไต่สวนซึ่งตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมเข้ามาในคดีได้เอง จึงเป็นระบบที่ถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาคความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณี และทำให้การพิจารณาคดีเกิดความเป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมากที่สุด

ในการพิจารณาคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้น “หลักประกันความเป็นธรรม” ที่สำคัญที่สุดก็คือ “หลักความเป็นอิสระและหลักความเป็นกลาง” ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 197 วรรคสอง ซึ่งแท้จริงแล้ว.. ทั้งสองหลักการดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันโดยตรง โดย“ความมีอิสระ” ของศาลหรือตุลาการนั้น มิได้หมายความว่ามีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันโดยตรง โดย“ความมีอิสระ” ของศาลหรือตุลาการนั้น มิได้หมายความว่ามีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันโดยตรง โดย“ความมีอิสระ” ของศาลหรือตุลาการนั้น มิได้หมายความว่ามีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันโดยตรง โดย“ความมีอิสระ” ของศาลหรือตุลาการนั้น มิได้หมายความว่ามีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันโดยตรง

เมื่อตุลาการมีอิสระในการทำหน้าที่ ย่อมส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล “มีความเป็นกลาง” สามารถอำนวยความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายบนพื้นฐานของความเท่าเทียม (Equality before the law) เพราะเมื่อศาลมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรหรือบุคคลใด ผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากอคติและประโยชน์ได้เสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ในคดีที่จะทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของศาลได้ ซึ่งความมีอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลดังกล่าวนี้เอง ที่จะมีผลโดยตรงให้การพิจารณาคดีเกิดความเที่ยงธรรมและชอบธรรม

โดยที่ “ศาลปกครอง” เป็นองค์กรตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่พิจารณาคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎร จึงได้มีการออกแบบและวางโครงสร้างองค์กรของศาลปกครองให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งโครงสร้างองค์กรศาลปกครองออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ระบบศาลปกครอง ส่วนที่ 2 องค์กรการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง และ ส่วนที่ 3 หน่วยธุรการของศาลปกครอง

ส่วนที่ 1 ระบบศาลปกครอง ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล ได้แก่ (1) ศาลปกครองสูงสุด จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานคร และ (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคต่างๆ

ส่วนที่ 2 องค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง ศาลปกครองมี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ศป.” ในการบริหารงานบุคคลและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติตนของตุลาการรวมทั้งการดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ของศาลยุติธรรม ซึ่งมีทั้งผู้แทนจากรัฐสภาและผู้แทนจากรัฐบาลร่วมอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย

ส่วนที่ 3 หน่วยธุรการของศาลปกครอง ได้แก่ “สำนักงานศาลปกครอง” ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน ซึ่งสำนักงานศาลปกครองนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหน้าที่หลักที่สำคัญใน 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านธุรการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง เช่น งานรับฟ้อง งานสารบบคดี งานออกหมาย งานการเงิน ฯลฯ

2. ด้านวิชาการ ได้แก่ การศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองและความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จัดการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน ระเบียบแบบแผนที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดินและบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน รวมทั้งพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถสนับสนุนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ

3. ด้านคดี ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งศาลปกครอง เช่น ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวนในการดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดสรรให้มีพนักงานคดีปกครองเข้าไปเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมายตลอดจนงานอื่นๆ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเห็นสมควร นอกจากนี้เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาและกำหนดคำบังคับในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใด สำนักงานศาลปกครองก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

จะเห็นได้ว่า... เจตนารมณ์ในการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ศาลปกครองและหน่วยธุรการของศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่อย่างแท้จริง โดยทั้งมีความเป็นอิสระจากภายนอก คือ อิสระจากฝ่ายบริหาร ตลอดจนบุคคลและองค์กรใดๆ และมีความเป็นอิสระจากภายใน ที่กำหนดให้การทำหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองต่างมีความเป็นอิสระและถ่วงดุลการทำหน้าที่ซึ่งกันและกัน

ศาลปกครองมีความเป็นอิสระจากภายนอก ทั้งจากฝ่ายบริหารตลอดจนบุคคลและองค์กรใดๆ

ศาลปกครอง ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้ถูกออกแบบโครงสร้างให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใดๆ โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ในการดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตุลาการ การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์เช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ฝ่ายบริหารจึงไม่อาจที่จะให้คุณให้โทษใดๆ แก่ศาลหรือตุลาการได้ และนอกจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาล

ปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการแล้ว ยังได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของตนเองคือสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการคัดเลือกจากประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.ศป. แล้วเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป รวมทั้งยังได้บัญญัติให้หน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่แต่เดิมขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม แยกออกมาเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อศาลยุติธรรม ซึ่งก็คือสำนักงานศาลยุติธรรมด้วย ทั้งนี้เพราะต้องการให้ทั้งตัวองค์กรศาลและหน่วยธุรการของศาลมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

ศาลปกครองมีความเป็นอิสระจากภายใน โดยให้การทำหน้าที่ของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองต่างมีความเป็นอิสระ และถ่วงดุลการทำหน้าที่ซึ่งกันและกัน

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ.. เพราะโดยทั่วไปเราจะทราบถึงการทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระของศาลจากฝ่ายบริหาร แต่ในส่วนการทำหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระระหว่างศาลกับหน่วยธุรการของศาลนั้น หลายท่านอาจจะไม่ทราบถึงที่มาและเจตนารมณ์ของการวางโครงสร้างดังกล่าวไว้ ซึ่งช่วงแรกของแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองก็ได้มีการถกเถียงกันในประเด็นหน่วยธุรการของศาลปกครองว่าจะสมควรอยู่ในสังกัดใด โดยได้มีการเสนอไว้หลายทางเลือก คือ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เป็นเอกเทศ ซึ่งในที่สุดก็ได้ข้อสรุปว่าเป็นรูปแบบที่สาม คือให้จัดตั้งเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองขึ้นใหม่ ไม่สังกัดส่วนราชการใด โดยมีข้อคิดเห็นที่น่าสนใจจากหนังสือ “ศาลปกครองไทย วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ของ ร.ศ. วิรัช วิรัชมิถารธรณ” ในหน้าที่ 92 –93 เกี่ยวกับประเด็นความเป็นอิสระในการทำงานระหว่างศาลปกครองกับสำนักงานศาลปกครองไว้ ความว่า “ ...ในส่วนของงานธุรการของศาลปกครองจะอยู่สังกัดกระทรวงใดไม่ใช่เป็นสาระสำคัญ ประเด็นสำคัญอยู่ที่งานธุรการต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการครอบงำของตุลาการในศาลปกครองเอง เพราะอาจจะทำให้ศาลปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในทางมิชอบ (abuse of power) หรืออาจจะทำให้ระบบคานอำนาจเพื่อติดตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีต้องเสียไป งานธุรการของศาลปกครองจึงมีส่วนช่วยเหลือตุลาการในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ คำพิพากษาและเผยแพร่ผลงาน ติดตามประเมินผล ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของคำวินิจฉัย ตลอดจนพัฒนาหลักกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมด้วย...”

ด้วยเหตุที่หน่วยธุรการขององค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรประเภทที่ใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดคดี ซึ่งนอกจากจะต้องรับผิดชอบในงานธุรการขององค์กรแล้ว หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานประเภทนี้ก็คือหน้าที่ทางด้านวิชาการ เช่น การติดตามวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาล การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี การติดตามประเมินผลและศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของคำวินิจฉัย ฯลฯ ซึ่งจะเป็นการทำงานที่คู่เคียงกันไปกับศาล โดยงานชี้ขาดตัดสินคดีต้องการความเป็นอิสระของศาลหรือตุลาการ ในขณะที่เดียวกันงานบริหารก็ต้องการความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานซึ่งก็คือเลขาธิการที่ทำงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเช่นกัน เพราะเมื่องานตัดสินคดีให้อำนาจตุลาการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย จึงย่อมต้องการหน่วยธุรการของศาลที่คอยติดตามวิเคราะห์การ

ทำงานของศาลอย่างใกล้ชิด โดยมีกลไกหรือมาตรการป้องกันมิให้งานบริหารไปก้าวล่วงงานพิจารณาตัดสินคดีของศาล และในทางกลับกันก็มีกลไกหรือมาตรการที่ป้องกันมิให้งานชี้ขาดตัดสินคดีมาครอบงำงานบริหารด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองต้องมาจากผู้พิพากษาหรือตุลาการเช่นเดียวกับเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องจากต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมาจากสายนักบริหาร เพื่อให้ศาลกับหน่วยธุรการของศาลต่างได้ทำหน้าที่ด้วยความมีอิสระและด้วยความเป็นกลางและถ่วงดุลซึ่งกันและกันเอง อีกทั้งหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลปกครองควรมีคุณลักษณะเป็นผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญและมีความรู้ความสามารถในทางบริหารและวิชาการ ที่สามารถนำแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้เป็นอย่างดี

ประกอบกับ.. ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการศาล ด้านวิชาการและด้านคดีของเลขาธิการในฐานะหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลปกครองนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนองค์กร นักการเมือง และบุคคลที่หลากหลาย เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในบทบาทเช่นนี้ หากให้ตุลาการสามารถโอนมาทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองได้เช่นเดียวกับสำนักงานศาลยุติธรรม โดยมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตุลาการกับองค์กรหรือบุคคลดังกล่าวในด้านอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาคดี ***ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงในเรื่องของความเหมาะสมและภาพลักษณ์ในการอำนวยความสะดวกทางปกครอง รวมทั้งอาจทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับความอิสระและความเป็นกลางในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้*** ดังที่กล่าวแล้วว่าศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือฝ่ายปกครองเสมอซึ่งต่างจากศาลยุติธรรมที่คู่กรณีจะเป็นเอกชนกับเอกชน ดังนั้นองค์กร หน่วยงาน ตลอดจนบุคคลต่างๆ ที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองได้ติดต่อบริการงานด้วยนั้น สามารถกลายมาเป็นคู่กรณีในคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตลอดเวลา แม้กระทั่งตัวสำนักงานศาลปกครองเองก็ยังสามารถเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากการทำหน้าที่ได้ด้วยเช่นกัน ดังที่เคยมีกรณีที่สำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองมาแล้ว

อีกทั้ง ในการทำหน้าที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าชี้แจงแสดงเหตุผลต่อรัฐสภาเพื่อขอรับงบประมาณประจำปีไปดำเนินงานตามแผน หากตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งเลขาธิการ จะเป็นการไม่สมควรในการที่จะให้ตุลาการไปชี้แจงการขอรับงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เพราะรัฐสภาเองก็สามารถเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน ***อันเป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระและหลักความเป็นกลางในการพิจารณาคดี ซึ่งอาจทำให้คู่กรณีและสังคมเกิดความรู้สึกเคลือบแคลงใจและกระทบต่อภาพลักษณ์ในการทำหน้าที่ขององค์กรศาลปกครองได้***

นอกจากการถ่วงดุลการทำหน้าที่ซึ่งกันและกันระหว่างศาลกับหน่วยธุรการของศาลแล้ว ในส่วนกระบวนการพิจารณาคดีภายในศาลปกครองนั้น ก็ได้มีการออกแบบให้มีการทำงานที่ถ่วงดุลกันเอง กล่าวคือศาลปกครองมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองที่เป็นอิสระต่อกันด้วยระบบ

การพิจารณาคดี 2 ชั้น ชั้นที่ 1 เป็นการวินิจฉัยโดยองค์คณะ (ศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน ศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน) และ ชั้นที่ 2 เป็นการเสนอคำวินิจฉัยโดยตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งการให้มีระบบ “เสนอคำแถลงการณ์” ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จะเป็นหลักประกันที่จะทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความถูกต้องรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ ก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ควบคู่กันเสมอ โดยในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้นศาลจะเปิดโอกาสให้คู่ความแถลงต่อศาลได้ และจะมีการแถลงการณ์โดยตุลาการผู้แถลงคดีด้วย รวมทั้งเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าร่วมฟังข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของคู่กรณี และคำวินิจฉัยของตุลาการผู้แถลงคดีที่วินิจฉัยคดีอย่างอิสระและด้วยความเป็นกลาง เพื่อใช้เปรียบเทียบกับคำพิพากษาขององค์คณะต่อไปได้ นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปยังสามารถตรวจสอบเหตุผลของการวินิจฉัยของศาลได้เสมอ และกฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถวิพากษ์วิจารณ์การพิจารณาคดีของศาลได้แต่ต้องทำโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลโดยสาธารณชนนี้ ย่อมส่งผลให้การทำหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองมีความโปร่งใส การตัดสินพิจารณาคดีมีความรอบคอบและมีเหตุผลเป็นที่ยอมรับ นอกจากระบบตรวจสอบการพิจารณาคดี 2 ชั้น ในศาลปกครองชั้นต้นแล้ว หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ก็สามารถยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบได้อีกชั้นหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนี้... สามารถชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การออกแบบโครงสร้างองค์กรของศาลปกครองนั้น มีความสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักความเป็นอิสระและหลักความเป็นกลางอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (Equality before the law) โดยทั้งรัฐและประชาชนต่างมีความเชื่อมั่นในระบบและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง **อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal state) ที่ทุกคนไม่ว่าอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน** ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจได้ หากแต่ต้องดำเนินไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการปิดเบี่ยงการใช้อำนาจ อันเป็นการรับรองความมีมาตรฐานธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศของฝ่ายบริหาร ในทางตรงกันข้ามหากองค์กรศาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระและด้วยความเป็นกลางได้แล้ว ย่อมจะส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธา ขาดโอกาสที่จะได้รับความยุติธรรมอย่างเต็มที่ ทำயที่สุดก็จะถูกเจ้าหน้าที่รัฐกดขี่ข่มเหงโดยไม่มีทางต่อสู้ นำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ดังนั้น... **หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง** จึงถือเป็น “หัวใจ” สำคัญในการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองของ “ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง” อย่างแท้จริงครับ...

ครองธรรม ธรรมรัฐ