

“การปรับปรุงบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย โดยเทียบเคียงกับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส”*

เอกสิทธิ์ จันตะมา**

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทยก็ได้ก้าวสู่ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ นับตั้งแต่ศาลปกครองได้เริ่มเปิดทำการครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองอย่างทั่วถึงโดยมีศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงเป็นผู้อำนวยความสะดวก การดำเนินงานของศาลปกครองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้รับการยอมรับจากสังคม และกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และวิสัยทัศน์ของศาลปกครอง ที่ว่า “ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในการอำนวยความสะดวกทางปกครองตามหลักนิติธรรม อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานในระดับสากล ก่อให้เกิดบรรทัดฐานการบริหารราชการแผ่นดินและสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับประโยชน์สาธารณะ”^๑

การอำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครองในปัจจุบันนี้ เป็นไปตามวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับข้อพิพาททางปกครองและมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมอยู่ในหลายส่วน ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ การมีตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการภายนอกองค์คณะที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทในการพิจารณาคดีด้วยนั้น คือการทำให้เกิดระบบการตรวจสอบการทำงานที่ระหว่างองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อให้สามารถได้คำพิพากษาที่ถูกต้องและมีคุณภาพ อีกทั้งถือเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจองค์คณะพิจารณาพิพากษาในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง^๒

* บทบัญญัติกฎหมายฝรั่งเศส และคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐที่อ้างในบทความนี้ สามารถสืบค้นได้จาก www.legisfrance.fr

** พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

^๑ โปรตดู ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ. วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ ๘ ๒๕๕๖

^๒ นวพร พรรณรัตน์. ความเป็นมา แนวคิดและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๖ : ไพโรจน์ ทองเพชร. วิธีพิจารณาคดีปกครองกับบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองของไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๔๙

ระบบตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองของไทย ส่วนหนึ่งได้พัฒนาจากบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอีกส่วนหนึ่งเป็นการนำเอาระบบตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศฝรั่งเศสมาใช้^๓ ซึ่งมีผลทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยและวิธีพิจารณาปกครองฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศฝรั่งเศสได้มีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับตุลาการผู้แถลงคดีในหลายส่วน เพื่อตอบสนองต่อบริบททางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย นับตั้งแต่มีการเปิดทำการของศาลปกครองเป็นต้นมา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของตุลาการผู้แถลงคดีอย่างมีนัยสำคัญ

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในปัจจุบัน นอกจากต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพแล้ว ถูกต้อง ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วอีกด้วย แต่วิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์ และนำเสนอคำแถลงการณ์ให้แก่องค์คณะก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษานั้น ในบางครั้ง ถูกมองว่าเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และอาจทำให้ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการทำให้คดีเสร็จสิ้นไปยาวนานเกินกว่าความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีนั้นโดยเร็ว ด้วยเหตุนี้ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์หรือระยะเวลาในการดำเนินการที่ต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว ที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา^๔ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรับมือกับเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนซึ่งอาจเกิดขึ้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยการแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ได้ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาลดน้อยลง แต่ก็ไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส และความจำเป็นที่ศาลปกครองต้องตอบสนองความต้องการของสังคมโดยต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วแล้ว จึงมีประเด็นที่พึงนำมาคิดพิจารณาทบทวนว่าควรมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทยหรือไม่

บทความนี้ มุ่งหมายที่จะนำเสนอบทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองโดยเปรียบเทียบระหว่างตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสและตุลาการผู้แถลงคดีไทย สาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศส และนำเสนอแนวทางที่ควรนำไปปรับปรุงบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย

^๓ นวพร พรหมรัตน์. ความเป็นมา แนวคิดและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒, เพิ่งอ้าง

^๔ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ๑๓๓ ตอนที่ ๒๗ ก ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙

๑. บทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทยเปรียบเทียบกับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส

บทบาทตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย โดยแท้จริงแล้ว คือตุลาการในศาลปกครองเช่นเดียวกับตุลาการอื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น หรือได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลปกครองสูงสุด ให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^๕

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้แยกบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีออกเป็นเอกเทศ แต่บัญญัติไว้ให้เป็นส่วนหนึ่งของหมวด ๔ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการดำเนินคดีปกครอง ในมาตรา ๕๘ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีไว้ในข้อ ๖๓ และข้อ ๘๘ เนื้อความของบทบัญญัติกฎหมายทั้งหมดดังกล่าว ไม่ได้กำหนดบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีเอาไว้โดยละเอียด เพียงกำหนดเป็นหลักการให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่ในการจัดทำคำแถลงการณ์และนำเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณา และมีสิทธิเข้าร่วมประชุมปรึกษาคดีโดยไม่อาจแสดงความเห็น บทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีไทยจึงดูเหมือนมีอยู่เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น กระนั้น เนื่องด้วยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีปกครองประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองไทยทุก ๆ คดียังต้องให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้ามาทำหน้าที่เสนอคำแถลงการณ์ และรวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วย ทั้งนี้ แม้จะมีข้อยกเว้นตามกฎหมายกำหนดไว้บ้างก็ตาม ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทความนี้

^๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๘ ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา และให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น

ในการนั่งพิจารณาคดีได้ ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งศาลนั้นที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

ผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบาทตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส

บทบาทและหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส ในปัจจุบัน จะเป็นไปตามมาตรา L.๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในบทเริ่มต้น (Titre Préliminaire) ของประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) โดยบัญญัติไว้ให้เป็นหลักทั่วไปที่นำไปใช้กับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองทุกชั้นศาล โดยมีความว่า “ตุลาการประจำศาลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้แถลงคดีด้วยการนำเสนอข้อความเห็นและแนวทางสำหรับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ต้องมีการวินิจฉัยเพื่อพิพากษาคดี โดยเปิดเผยและโดยเป็นอิสระ”^๖ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง ได้บัญญัติให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ มีหน้าที่เป็นผู้จัดทำกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีและให้อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้มีคำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณา” และตุลาการผู้แถลงคดีในสภาแห่งรัฐ ก็จะทำหน้าที่เดียวกันนี้ และหัวหน้าคณะจะเป็นผู้มีคำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณาด้วย”

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส ในทางปฏิบัติ จะเข้าร่วมประชุมกับองค์คณะ ที่เรียกว่า “Séance d’instruction”^๗ ด้วย ซึ่งเป็นการประชุมขององค์คณะก่อนการนั่งพิจารณาเพื่อหารือร่วมกันเกี่ยวกับคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำร่างคำพิพากษาแล้ว รวมทั้งแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นการเตรียมการขององค์คณะเพื่อการประชุมปรึกษาคดีหลังจากการนั่งพิจารณาอีกด้วย ในระหว่างการประชุมนี้ ตุลาการผู้แถลงคดีจะมีบทบาทสำคัญ โดยจะเป็นผู้แสดงความเห็นต่อคดี เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนนำเอาข้อคิดเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีไปใช้ประกอบการพิจารณาหรือเพิ่มเติมร่างคำพิพากษาให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองฝรั่งเศส ในบางกรณี ไม่จำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง ได้กำหนดข้อยกเว้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเอาไว้หลายกรณีด้วยกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา R.๗๓๒-๑-๑ ที่ได้กำหนดให้คดีบางประเภทไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี^๘ โดยรวมแล้ว คดีที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเหล่านี้ เป็นคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากซับซ้อนมากนัก หรือเป็นคดีที่มีประเด็นพิพาทมีลักษณะเดียวกันหรืออย่างเดียวกัน และศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นรูปแบบซ้ำ ๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทดังกล่าว จึงกำหนดให้ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

^๖ ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง Art. L.๗ “Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu’elles appellent.”

^๗ ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๑๑-๑

^๘ ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๑๒-๑

^๙ การประชุมองค์คณะ (Séance d’instruction) เป็นการประชุมที่เป็นแนวปฏิบัติซึ่งไม่ได้มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง แต่เป็นการประชุมที่จัดขึ้นเพื่อเตรียมการสำหรับการนั่งพิจารณาคดีและการประชุมเพื่อปรึกษาคดี (Séance de jugement) ที่จะมีขึ้นหลังจากการนั่งพิจารณาแล้ว

^{๑๐} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๓๒-๑-๑ กำหนดประเภทคดีที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คือ ๑) คดีเกี่ยวกับใบอนุญาตขับขี่ ๒) คดีเกี่ยวกับคำสั่งไม่ให้ใช้กำลังเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับตามคำพิพากษา ๓) คดีเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติ ๔) คดีเกี่ยวกับการเข้าเมืองของคนต่างด้าว ยกเว้นการขับไล่ออกไปจากดินแดน ๕) คดีเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนที่ภาษีสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ๖) คดีเกี่ยวกับเงินสังคมสงเคราะห์หรือเงินช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัย หรือเงินช่วยเหลือการจ้างงาน

กฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครองฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้คดีปกครองบางประเภทสามารถดำเนินการโดยให้ตุลาการคนเดียว^{๑๑} เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีนั้นได้^{๑๒} กรณีดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการนำเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือที่เรียกว่า “Des référés” ซึ่งแยกออกได้เป็น (๑) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (les référés suspension)^{๑๓} (๒) วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (les référés – liberté)^{๑๔} (๓) วิธีการชั่วคราวเพื่อให้ศาลกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง (les référés de mesures utiles)^{๑๕} และ (๔) วิธีพิจารณาในกรณีฉุกเฉินกรณีพิเศษ ซึ่งมีอยู่หลายกรณี เช่น ก่อนการทำสัญญาทางปกครอง (les référés précontractuels)^{๑๖} หรือภายหลังที่มีการทำสัญญาทางปกครองแล้ว (Les référés contractuels)^{๑๗} นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่มีบทบาทใด ๆ ในกระบวนการดังกล่าวเลย เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาและสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ประกอบกับหลักเกณฑ์สำคัญที่ศาลนำมาใช้พิจารณาเพื่อมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองฝรั่งเศส คือ ศาลจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวได้ก็ต่อเมื่อมี “เหตุฉุกเฉินเร่งด่วน (Urgence)” วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดการกับเหตุฉุกเฉินเร่งด่วน และด้วยเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนนี้เองจึงทำให้ศาลจำเป็นต้องพิจารณามีคำสั่งโดยเร็ว การให้ตุลาการนายเดี่ยวมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวเป็นวิธีการดำเนินการที่รวดเร็วที่สุดในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนที่อาจเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลต้องดำเนินการโดยเร็วนี้เอง จึงไม่มีการให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาวิธีการชั่วคราวอีก เพราะหากต้องให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีคำแถลงการณ์ย่อมทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการของศาลเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษายาวนานออกไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ข้อเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีไทยและตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศส

ตุลาการผู้แถลงคดีทั้งในศาลปกครองไทย และศาลปกครองฝรั่งเศส ต่างมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในสร้างความกระจ่างทางวิชาการให้แก่คำพิพากษาของศาลปกครอง เพราะคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสจะประกอบไปด้วยความเห็นทางกฎหมายที่นำเอาหลักทางวิชาการมาอธิบาย ประกอบกับการนำเอาแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐมาใช้ในการอ้างอิง และนำเอาหลักกฎหมายที่ได้มาใช้เป็นหลักพื้นฐานของความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีในการนำเสนอทางออกให้แก่คดี จึงทำให้คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสเป็นผลงานที่

^{๑๑} ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษณ์. “การปฏิรูปวิธีพิจารณาศีกษาปกครองฝรั่งเศส : การพิจารณาคดีโดยตุลาการนายเดี่ยว (le juge unique)”. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘, หน้า ๗๒-๘๕

^{๑๒} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๑๒๒-๑๒ มาตรา R.๒๒๒-๑ และมาตรา L.๕๑๒-๒ ถึงมาตรา L.๕๑๒-๕ รวมทั้งมาตรา L.๕๑๓-๓

^{๑๓} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.๕๒๑-๑

^{๑๔} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.๕๒๑-๒

^{๑๕} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.๕๒๑-๓

^{๑๖} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.๕๕๑-๑ เป็นต้นไป

^{๑๗} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา L.๕๕๑-๑๓ เป็นต้นไป

ทรงคุณค่าทั้งในทางวิชาการ และในการจัดทำร่างคำพิพากษาของศาลปกครอง^{๑๘} การศึกษากฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะศึกษาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐแล้ว ยังมีการนำเอาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีมาพิจารณาเปรียบเทียบกับเสมอ จึงทำให้การทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในประเทศฝรั่งเศสมีความสำคัญ และถือเป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติ ทรงคุณค่า และต้องอาศัยบุคคลที่มีความสามารถเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว^{๑๙}

แม้บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสจะมีความสำคัญต่อวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส แต่เมื่อพิจารณาจากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แล้ว จะเห็นได้ว่าตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสไม่ใช่นักกฎหมายที่ต้องจัดทำคำแถลงการณ์ในทุก ๆ คดี เพราะกฎหมายได้กำหนดประเภทคดีที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเอาไว้เป็นข้อยกเว้นแล้ว ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ อีกทั้งยังไม่ต้องเข้าไปมีบทบาทในคดีสาขาหรือกระบวนการพิจารณาสำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอีกด้วย จึงทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสสามารถทุ่มเทระยะเวลาในการจัดทำคำแถลงการณ์ในคดีหลักได้อย่างเต็มที่และอย่างมีคุณภาพ

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย ต้องเข้าไปทำหน้าที่แถลงคดีในทุก ๆ คดีที่ศาลรับเอาไว้พิจารณา เนื่องจากปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจึงต้องรับภาระในการจัดทำคำแถลงการณ์ตามปริมาณคดีที่ศาลรับเอาไว้พิจารณาทั้งหมดซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าการศึกษากฎหมายปกครองรวมถึงตำราทางวิชาการในประเทศไทย ยังไม่ให้ความสำคัญมากเท่าที่ควรกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และแทบจะไม่ปรากฏว่ามีการนำเอาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีมาศึกษาอย่างเป็นระบบเลย ทั้งนี้ เหตุผลหนึ่งของการละเลยประโยชน์ของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีอาจเกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้โดยง่าย เพราะไม่มีการเผยแพร่คำแถลงการณ์อย่างแพร่หลาย

นอกจากนี้ การดำเนินคดีปกครองในประเทศไทยที่ไม่ต้องมีทนายความในการดำเนินคดีนั้น แม้จะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีได้โดยง่ายด้วยตนเอง แต่อาจทำให้คู่กรณีไม่มีความเข้าใจอย่างแท้จริงในทุกส่วนของกระบวนการพิจารณา รวมทั้งความเข้าใจคำแถลงการณ์ และบทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คู่กรณีที่เป็นผู้ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย และไม่คุ้นเคยกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง หากไม่มีทนายความในการดำเนินคดี ย่อมไม่อาจเข้าใจคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้อย่างถ่องแท้ได้ ทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้องค์คณะที่นั่งพิจารณาต้องอธิบายคำแถลงการณ์ให้คู่กรณีฟังจนเข้าใจอย่างถ่องแท้อีกด้วย การรับฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของคู่กรณีในวันนั่งพิจารณาจึงกลายเป็นเพียงการดำเนินการตามรูปแบบให้แล้วเสร็จเท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คู่กรณีที่ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายที่จะสามารถนำเอาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีไปใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการดำเนินการภายหลังจากการนั่งพิจารณาได้เลย

จึงอาจกล่าวได้ว่า ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย มีบทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกคดี ซึ่งรวมถึงกระบวนการพิจารณาของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าว แต่ยิ่งขาดการให้ความสำคัญกับผลงานของตุลาการผู้แถลงคดี อีกทั้งระบบการเรียนการสอนวิชากฎหมายและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยยังไม่ให้ความสำคัญต่อผลงานของตุลาการผู้แถลงคดีเท่าที่ควรจะเป็น

๒. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส และศาลปกครองไทย

^{๑๘} Nicolas RAINAUD, « Le Commissaire du Gouvernement près le Conseil d'Etat », *L.G.D.J.* 1996

^{๑๙} ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสที่มีชื่อเสียง เช่น M. Arrighi de Casanova โปรตุเกส Ribadeau Dumas Benoît, « Les carrières dans et hors le Conseil d'Etat », *Pouvoirs*, 4/2007 (n° 123), p. 73-88

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น มีประวัติศาสตร์และความเป็นมายาวนานพอ ๆ กับ ประวัติศาสตร์การก่อตั้งศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส^{๒๐} แต่เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ส่วนเพื่อตอบสนองต่อบริบททางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

การดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองฝรั่งเศสที่มีตุลาการผู้แถลงคดี ภายใต้ชื่อเรียก “Commissaire du gouvernement” ตั้งแต่เดิมนั้น ได้ทำให้เกิดกังวลแก่คู่กรณี ดังเช่นเรื่องราวที่หยิบยก มาเป็นตัวอย่างดังนี้

“เอกชนนักธุรกิจรายหนึ่ง ซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง ได้ประกอบธุรกิจเรื่อยมา ต่อมาในวันหนึ่ง ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งห้ามประกอบธุรกิจทำให้ เอกชนรายนั้นขาดรายได้มีความเสียหายทางธุรกิจ ด้วยเห็นว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองออกมาโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงยื่นฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครอง เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้ต้องมีนายความในการดำเนินคดี จึงได้จ้างนายความเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และด้วยเป็นนักธุรกิจจึงพอจะมีความรู้ในการดำเนินคดีทางแพ่งมาอยู่บ้าง และคาดหวังว่าการต่อสู้คดีของตน ในศาลปกครองจะมีการต่อสู้คดีและมีการว่าความในศาลอย่างเข้มข้นดังที่เกิดขึ้นในคดีแพ่งโดยมีนายความ เป็นผู้ดำเนินคดีอย่างเข้มข้น แต่เมื่อถึงวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งโดยทั่วไปก็เป็นวันนัดนั่งพิจารณาคดีนัดแรกและ นัดเดียว ก็ไม่มีการสืบพยานเหมือนกับในคดีแพ่ง แต่มีตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะไม่สวมชุดครุยเป็นองค์คณะ นั่งพิจารณา ระหว่างการนั่งพิจารณา เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้นำเสนอความเป็นมาของคดีอย่างสั้น ๆ แล้ว ตุลาการหัวหน้าองค์คณะได้สอบถามนายความว่าจะมีคำชี้แจงหรือคำแถลงการณ์ใด ๆ อีกหรือไม่ นายความก็ตอบคำถามต่อศาลว่าขออ้างอิงตามเนื้อหาของคำฟ้อง คำโต้แย้งคำให้การ และพยานหลักฐาน เอกสารที่ได้ยื่นส่งศาลก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยปกติในการนั่งพิจารณาของศาลปกครอง การนั่งพิจารณาก็ดำเนินต่อไปโดยผู้ฟ้องคดียังไม่มีโอกาสที่ตนจะปรึกษาให้การสักครั้ง หลังจากนั้น ก็มีบุคคล หนึ่งที่เรียกว่า “Commissaire du gouvernement” ซึ่งจากชื่อเรียกดังกล่าวแล้วย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าเป็น ผู้ที่ชี้แจงเพื่อฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครอง ยื่นขึ้นชี้แจงโดยเห็นด้วยกับเหตุผลของฝ่ายปกครองและมีความเห็นเสนอ ให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง หลังจากการนำเสนอแล้ว ก็จบการนั่งพิจารณา องค์คณะก็เดินออกจากบัลลังก์ เข้าไปในห้องพร้อมทั้ง Commissaire du gouvernement โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงใด ๆ เพื่อโต้แย้ง คำแถลงการณ์ของ Commissaire du gouvernement ที่เข้าไปร่วมประชุมปรึกษาคดีกับองค์คณะอีก”

จากเรื่องราวที่อาจเกิดขึ้นนี้ แม้จะเป็นกรณีที่ค่อนข้างจะสุดโต่ง แต่ก็เป็นที่คู่กรณีที่เป็น เอกชน ซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง อาจเกิดความเคลือบแคลงสงสัย บกบาทการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งในท้ายที่สุดก็อาจเกิดความไม่มั่นใจต่อระบบความยุติธรรมทาง ปกครอง อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาคดีปกครองที่มี Commissaire du gouvernement ยังคงใช้กันเรื่อยมา จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นต้นมา จึงได้เริ่มมีการคิดทบทวนและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการ ดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสในที่สุด

^{๒๐} โปรตดู ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. “ตุลาการผู้แถลงคดี : จุดเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสและ การปฏิรูปภายใต้อิทธิพลของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป”. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๘. หน้า ๗๐-๘๙

แต่สาเหตุสำคัญ และดูเหมือนจะเป็นสาเหตุหลักที่เป็นจุดแรงที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง การดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส คือ การที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights หรือ La Cour Européenne des Droits de l'Homme) ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจ บังคับเหนือประเทศฝรั่งเศส ได้มีคำวินิจฉัยในหลาย ๆ คดี^{๒๑} ที่ชี้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสที่มี “Commissaire du gouvernement” มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการนั้น ยังมีการดำเนินการบางประการ ที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีต่อคู่กรณี (คู่กรณีเอกชน)^{๒๒} ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสจึงมีการเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตุลาการผู้แถลงคดี โดยสรุป ดังนี้

๑. เปลี่ยนแปลงชื่อเรียก จาก “Commissaire du gouvernement” เป็น “Rapporteur Public”^{๒๓}

๒. กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น และในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ไม่สามารถ เข้าร่วมประชุมปรึกษาคดีขององค์คณะเพื่อมีมติตัดสินคดี^{๒๔} แต่ในสภาแห่งรัฐ ตุลาการผู้แถลงคดียังสามารถ เข้าร่วมประชุมองค์คณะเพื่อมีมติตัดสินคดีได้ โดยไม่สามารถเสนอความเห็นหรือแถลงการณ์ใด ๆ แต่หาก คู่กรณีร้องขอไม่ให้เข้าร่วมประชุมปรึกษาคดี ก็ไม่สามารถเข้าร่วมได้^{๒๕}

๓. คู่กรณีสามารถชี้แจง หรือนำเสนอคำชี้แจง หรือคำแถลงการณ์เพิ่มเติม เพื่อโต้แย้ง คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ที่เรียกว่า “Note en délibéré” โดยยื่นเสนอต่อองค์คณะหลังจากที่ ตุลาการผู้แถลงคดีได้นำเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาแล้ว^{๒๖} คำชี้แจงของคู่กรณีเพื่อ โต้แย้งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์คณะนำไปประกอบการพิจารณา พิพากษาในการประชุมปรึกษาคดีขององค์คณะซึ่งจะมีขึ้นหลังจากการนั่งพิจารณา โดยต้องยื่นก่อนวันที่ศาล อ่านคำพิพากษา และสามารถยื่นผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้^{๒๗}

๔. กรณีที่ศาลจะมีคำพิพากษาในวันนั่งพิจารณา ให้ดำเนินการจัดส่งความเห็นของตุลาการ ผู้แถลงคดีที่ปรากฏตามคำแถลงการณ์ (Du sens des conclusions) ไปให้แก่คู่กรณีล่วงหน้าเป็นระยะเวลา อันสมควรก่อนวันนั่งพิจารณา^{๒๘} โดยทั่วไป หากมีกรณีดังกล่าวคู่กรณีจะได้รับแจ้งโดยผ่านระบบการรับส่ง คำคู่ความโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เรียกว่าระบบ “Télérecours” หรือโดยผ่านระบบติดตามความเคลื่อนไหว

^{๒๑} คดีที่สำคัญได้แก่ คดี Kress (CEDH, 7 juin 2001, Kress c. France, คดีหมายเลข 39594/98) และคดี Martinie (CEDH, 12 avril 2006, Martinie c. France, คดีหมายเลข 58675/00)

^{๒๒} โปรตุเกส กิรพัฒน์ ผลฤทธิ์. “จาก Government Commissioner สู่ Public Reporter : การปฏิรูป วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส”. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕. หน้า ๓๒-๔๕

^{๒๓} แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา ๑ ของรัฐกฤษฎีกา (Décret) เลขที่ ๒๐๐๙-๑๔ ลงวันที่ ๗ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ว่าด้วยตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง และการนั่งพิจารณาในศาลปกครอง (Décret n° 2009-14 du 7 Janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions)

^{๒๔} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๓๒-๒

^{๒๕} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๓๓-๓

^{๒๖} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๓๓-๓

^{๒๗} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ คดี Mme Claire ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ หมายเลขคดี ๓๕๒๑๑๖

^{๒๘} ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R.๗๑๑-๓

คดีที่เรียกว่าระบบ “Sagace” ทั้งนี้ หากศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว การดำเนินการสอบสวนพิจารณานั้นย่อมเป็นการดำเนินการสอบสวนพิจารณาที่ชอบ^{๒๙}

นอกเหนือจากนี้ หน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศส ยังคงเหมือนเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ กล่าวคือ ตุลาการผู้แถลงคดี ยังคงเป็นตุลาการที่มีหน้าที่จัดทำความเห็นและนำเสนอแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่องค์คณะ รวมทั้งนำเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะอย่างเปิดเผยในวันนั่งพิจารณา ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

พัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมในส่วนที่เกี่ยวกับตุลาการผู้แถลงคดี

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมของไทย มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับตุลาการผู้แถลงคดีไม่มากนัก และนับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นมา ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ในข้อ ๖๓ และข้อ ๘๘ แต่อย่างใด ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดียังมีบทบาทดังเดิมเหมือนกับที่เคยเป็นมาตั้งแต่เริ่มต้นศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้ว ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีอยู่บ้าง โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ฉบับนี้ ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมการดำเนินการสอบสวนพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลต่อการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ดังนี้

กรณีแรก การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ ๗๒ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ กรณีนี้ การวางหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลา โดยต้องให้องค์คณะเป็นผู้พิจารณามีคำสั่งหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ยกเว้นกรณีที่องค์คณะเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีคำสั่งนั้นเป็นการด่วน องค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้

กรณีที่สอง ตามข้อ ๗๑/๑ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ในกรณีนี้ ผู้ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วนด้วย หากศาลพิจารณาจากคำขอพยานหลักฐานประกอบคำขอแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว และเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้นโดยเร่งด่วน ศาลอาจมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้

แต่เดิมนั้น การพิจารณาและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จำต้องให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์ในทุกกรณี โดยไม่มีข้อยกเว้น แต่การแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ฉบับที่ ๕ นี้ ได้ทำให้เกิดข้อยกเว้นการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีโดยให้ดุลยพินิจแก่องค์คณะที่จะพิจารณาว่าจะให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์ก่อนที่องค์คณะจะมีคำสั่งหรือไม่ หากมีเหตุจำเป็นที่ต้องมีคำสั่งนั้นเป็นการด่วน หรือเป็นกรณีที่้องมีคำสั่งนั้นโดยเร่งด่วน การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ

^{๒๙} คำพิพากษาศาลแพ่งคดี Société Stanley International Betting Limited ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๓ หมายเลขคดี ๓๕๗๓๕๙ คำพิพากษาศาลฎีกาคดี Communauté d'agglomération du Pays de Martigues ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๓ หมายเลขคดี ๓๕๒๔๒๗

ของที่ประชุมใหญ่ฯ ในครั้งนี้ มีผลเปลี่ยนแปลงการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีอยู่บ้าง กล่าวคือ ตุลาการผู้แถลงคดีไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่เสนอคำแถลงการณ์ในกระบวนการพิจารณาสำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในทุก ๆ กรณี อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนี้ ถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น

โดยสรุป แม้จะมีการปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณามีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย ยังคงเป็นดังเดิมตามหลักการเดิม เพียงแต่มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบลดน้อยลงบ้าง (ในกระบวนการพิจารณาวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา) ขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนที่องค์กรจะเห็นสมควร

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศสต่อศาลปกครองไทย

การเปลี่ยนแปลงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นผลของการปฏิรูปวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสที่ต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไม่มีผลบังคับกับประเทศไทย จึงไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการดำเนินงานของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทย นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหน้าที่หลักของตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งคือการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เพียงแต่เป็นการทำให้เกิดความมั่นใจต่อคู่กรณี และเป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสได้มีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในหลาย ๆ ส่วน โดยลดบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการดำเนินคดีปกครองบางประเภทที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี การลดบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสไม่ได้เป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป แต่เป็นการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองให้สามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างรวดเร็ว ตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้เป็นแนวทางที่พืงนำมาพิจารณาและอาจนำมาเป็นตัวอย่างในการปรับปรุงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทยได้

๓. ข้อเสนอแนะที่ควรนำไปปรับปรุงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีไทย

เมื่อพิจารณาการปรับปรุงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีฝรั่งเศส ที่มีวัตถุประสงค์ให้คู่กรณีสามารถที่จะใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และเพื่อให้การดำเนินคดีในศาลปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วแล้ว อาจต้องมีการปรับปรุงการดำเนินการของตุลาการผู้แถลงคดีไทย เพื่อตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันที่ต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการในทุก ๆ เรื่อง ทั้งนี้ การดำเนินการปรับปรุงดังกล่าวอาจดำเนินการได้ ๓ แนวทางด้วยกัน

แนวทางแรก ยกเลิกตุลาการผู้แถลงคดี และปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศไทยให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศที่มีศาลปกครองแต่ไม่ได้มีระบบตุลาการผู้แถลงคดี เช่น เยอรมนี แนวทางนี้มีจุดมุ่งหมายคือการทำให้การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนในการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีอีก ประกอบกับองค์กรในศาลปกครองไทย ปัจจุบันประกอบไปด้วยตุลาการอย่างน้อย ๓ คนขึ้นไป ซึ่งเป็นตุลาการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองอยู่แล้ว จึงน่าจะเพียงพอแล้วที่จะให้องค์กรเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีได้ในทันที เมื่อไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนที่ให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์อีก ย่อมทำให้ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีลดน้อยลง ข้อพิพาทของคู่กรณีย่อมได้รับการพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จได้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ หากคำพิพากษา

มีข้อผิดพลาดใด ๆ ก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไปได้ตามปกติอยู่แล้ว จึงไม่มีข้อกังวลเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาที่ผิดพลาดขององค์คณะ

แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ค่อนข้างจะสุดโต่งและเป็นไปได้น้อยหากพิจารณาจากโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากนี้ ประเทศไทย เป็นสังคมไทยไม่คุ้นเคยและไม่นิยมการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน การที่จะยกเลิกสิ่งที่ได้ปฏิบัติกันมายาวนานจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

แนวทางที่สอง ให้ตุลาการผู้แถลงคดี เป็นทางเลือกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง แนวทางนี้มุ่งหมายให้ระบบการมีตุลาการผู้แถลงคดี เกิดขึ้นจากความสมัครใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีนั้น ๆ เป็นสำคัญ หรือเกิดจากเหตุผลความจำเป็นที่ต้องให้มีหรือไม่มีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ผู้ที่จะมีสิทธิเลือกที่จะให้มีตุลาการผู้แถลงคดีหรือไม่นั้น อาจให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นผู้เลือก หรือให้องค์คณะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะต้องมีตุลาการผู้แถลงคดีหรือไม่ กรณีของคู่กรณีนั้น ต้องให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคดีต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยต้องให้ข้อตกลงดังกล่าวยุติในชั้นการยื่นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือการให้ดุลพินิจแก่องค์คณะเป็นผู้พิจารณาว่าคดีนั้นต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีหรือไม่ โดยพิจารณาจากเหตุผลและลักษณะของคดีว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนมากน้อยเพียงใด มีความเร่งด่วนมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

การให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นทางเลือกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างเหมาะสมกับรูปคดี เช่น คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนสูงอาจจะต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี แต่คดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากก็อาจมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้เช่นเดียวกัน เช่น คดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากที่มีทุนทรัพย์สูง

อย่างไรก็ตาม การให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นทางเลือกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี จำต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญคือ การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของคู่กรณีในคดีปกครองในระดับที่ดี หากคู่กรณีไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ดีแล้ว ย่อมไม่อาจใช้ประโยชน์จากทางเลือกดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น แนวทางนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ ต้องมีการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกส่วนหนึ่ง คือ การกำหนดให้คู่กรณีต้องมีทนายความในการดำเนินคดีปกครอง และหากคู่กรณีไม่สามารถรับภาระค่าทนายความได้ รัฐต้องรับผิดชอบจัดหาทนายความให้

แนวทางที่สาม การปรับปรุงระบบตุลาการผู้แถลงคดีปัจจุบัน โดยให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็ว และให้เป็นไปตามหลักสากลมากขึ้น โดยการดำเนินการ ดังนี้

๑. เพื่อลดปริมาณคดีที่ตุลาการผู้แถลงคดีต้องรับภาระจัดทำคำแถลงการณ์ อาจต้องกำหนดให้คดีปกครองบางประเภทสามารถพิจารณาพิพากษาได้โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ การกำหนดประเภทคดีในลักษณะนี้ ทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีจะมีจำนวนคดีที่ต้องจัดทำคำแถลงการณ์ลดน้อยลง และสามารถให้เวลากับคดีที่มีข้อยุ่งยากหรือคดีที่มีความสำคัญได้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้คำแถลงการณ์ในคดีนั้น ๆ มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น มาตรา ๕๘ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติความเป็นไปได้ในการดำเนินกำหนดคดีที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเอาไว้แล้ว โดยให้ออกเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๒. เพื่อให้บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีได้เป็นที่รู้จักแก่สาธารณะมากขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความรู้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจากการศึกษาผลงานของตุลาการผู้แถลงคดีที่มี

ทั้งแนวคิดทางวิชาการและการปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง อาจต้องมีการแก้ไขหลักการที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ โดยเปลี่ยนแปลงให้เป็นการอนุญาตรวมเพื่อให้บุคคลทั่วไปที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในห้องพิจารณาแล้ว สามารถอยู่รับฟังตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ โดยไม่ต้องรอให้ศาลอนุญาตอีก (ยกเว้นกรณีที่ต้องมีการพิจารณาโดยไม่เปิดเผย)

๓. เพื่อให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจงของตุลาการผู้แถลงคดีสามารถใช้สิทธิของตนในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อาจต้องมีการเพิ่มเติม ข้อ ๘๘ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สิทธิแก่คู่กรณีสามารถชี้แจงเพิ่มเติม หรือทำคำชี้แจงหรือคำแถลงเพิ่มเติมเป็นหนังสือ และเสนอต่อองค์คณะภายหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้แถลงคดีแล้ว เพื่อให้เป็นข้อมูลเพิ่มเติมหรือโต้แย้งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เพราะเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน จะพบว่า วรรคสองของข้อ ๘๘ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ให้อำนาจแก่ตุลาการผู้แถลงคดีแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะจัดทำคำแถลงการณ์ขึ้นมาใหม่และนำเสนอคำแถลงการณ์ให้แก่องค์คณะในภายหลังได้ หากภายหลังจากที่คู่กรณีได้นำเสนอคำแถลงและพยานหลักฐานแล้วพบว่าข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้พิจารณาเปลี่ยนแปลงไป แต่ข้อนี้ไม่ได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะยื่นคำแถลงเพิ่มเติมภายหลังจากการนำเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี นอกจากนี้ ยังอาจต้องมีการปรับปรุงมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ศาลต้องจัดส่งแนวคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอให้ยกฟ้องหรือให้พิพากษาคำขอ) ไปให้แก่คู่กรณีพร้อมกับสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีได้มีเวลาในการเตรียมการหรือจัดทำคำแถลงเพิ่มเติมเพื่อโต้แย้งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และสามารถยื่นต่อศาลได้ในวันนั่งพิจารณาได้

วิธีการในการดำเนินการปรับปรุงต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ที่ยังคงต้องจัดทำคำแถลงการณ์และนำเสนอต่อองค์คณะเช่นเดิม

แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการของตุลาการศาลปกครองทั้ง ๓ แนวทางที่กล่าวมานี้ แนวทางที่สามเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ย่อมต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของศาลปกครอง และนโยบายในการบริการงานด้านความยุติธรรมทางปกครองว่ามีความประสงค์ที่จะปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีมากน้อยเพียงใด

บทสรุป

แม้บทบาทและการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะถือเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองที่ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาในศาลอื่น แต่การยึดติดอยู่กับความเป็นเอกลักษณ์ของวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยลืมนึกถึงข้อบกพร่องที่แฝงอยู่นั้น ไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนา เพราะทุก ๆ สิ่งในโลกนี้ไม่มีสิ่งใดที่จะสมบูรณ์แบบ แต่สิ่งที่สามารถดำเนินการได้คือการหาข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นและนำเอาข้อบกพร่องที่มีอยู่นั้นมาแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทความต้องการที่เปลี่ยนไป ย่อมเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ วิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตุลาการผู้แถลงคดีก็เช่นเดียวกัน

การปรับปรุงบทบาทและการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองไทยจึงเป็นโจทย์สำคัญที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องนำไปคิดทบทวน และแสวงหาทางออก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้เห็นตัวอย่างจากการแก้ไขปรับปรุงบทบาทการทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในประเทศฝรั่งเศส ที่เป็นต้นแบบของระบบตุลาการผู้แถลงคดีของประเทศไทย และภายใต้บริบทของสังคมที่ต้องการความรวดเร็วในทุก ๆ สิ่ง รวมทั้งความรวดเร็วของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองด้วย
