หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไทย
RULES CONCERNING THE ADJUDICATION OF ISSUES OR CASES BY THE GENERAL ASSEMBLY OF JUDGES IN THAI ADMINISTRATIVE COURT

รัฐนิติ นิติอาภรณ์
Rattanit Nitiarporn
นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : Rattanit.n@gmail.com
Graduate student of Master of Laws Program in Public Law,
Faculty of Law, Thammasat University : Rattanit.n@gmail.com

Received : April 28, 2024
Revised : May 30, 2024
Accepted : July 9, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ด้วยวิธีการศึกษาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง บันทึกการประชุมในชั้นพิจารณาร่างกฎหมาย ตลอดจนผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งที่เผยแพร่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยมีการแจกแจงรายละเอียดไว้พอสมควรก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในส่วนที่กำหนดองค์กรผู้มีอำนาจริเริ่มหรือตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ยังคงมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ส่วนหลักเกณฑ์ที่กำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย รวมถึงมีปัญหาความเหมาะสมในกรณีกำหนดให้คดีมีทุนทรัพย์สูงเป็นเหตุหรือเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการที่องค์กรผู้มีอำนาจจะนำปัญหาหรือคดีนั้น เข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ด้วยการวางกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง การกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษามีอำนาจเสนอคำขอเพื่อให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง การให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองมีอำนาจตัดสินใจในการรับปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัย และการนำกรณีคดีมีทุนทรัพย์สูงออกจากเหตุหรือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจเพื่อนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

คำสำคัญ

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ, ศาลปกครอง, วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ABSTRACT

This article focuses on studying administrative court procedure concerning the adjudication of issues or cases by the General Assembly of Judges. This is achieved through a comprehensive review of laws and regulations governing administrative court procedure, examination of meeting minutes on legal drafting procedures, and analysis of academic publications, both in Thai and other languages. The study reveals that while the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), and the Rules of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000), encompass extensive regulations on the submission of issues or cases to the General Assembly of Judges of the Administrative Courts, the legal framework concerning the authority to initiate or determine such submissions remains incongruous with the principle of judicial independence. Furthermore, the regulations pertaining to the grounds and conditions for submitting an issue or a case to the General Assembly of Judges of the Administrative Courts are to a certain degree ambiguous. Additionally, the appropriateness of considering a high amount of dispute as one of the grounds or conditions for such submission is highly debatable. Therefore, it is recommended that amendments be made to the laws and regulations governing administrative court procedure. This could involve introducing mechanisms to balance the exercise of discretion by the competent body. These mechanisms might include requiring justification of the order for the decision to submit an issue or a case to the General Assembly of Judges of the Administrative Courts, empowering the competent chamber to propose applications for the adjudication of issues or cases by the General Assembly of Judges of the Administrative Courts, empowering the General Assembly of Judges of the Administrative Courts to decide whether an issue or a case is admissible, or removing cases with a high amount of dispute from the grounds or conditions for exercising discretion to order the submission to the General Assembly of Judges of the Administrative Courts.

Keywords

General Assembly of Judges, Administrative Court, Administrative Court Procedure

1. บทนำ

การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองไทยถูกกำหนดให้ต้องกระทำโดย “องค์คณะ” ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มอันมีสมาชิกเป็นตุลาการศาลปกครองเรียกว่า “องค์คณะพิจารณาพิพากษา” เพื่อให้เกิดหลักประกันความรอบคอบและความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดี ประกอบกับโดยสภาพของคดีปกครองเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือการบริหารราชการแผ่นดิน หากเกิดความผิดพลาดขึ้นในกระบวนพิจารณาย่อมจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสังคมโดยรวม[1] จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์คณะพิจารณาพิพากษา หมายถึง จำนวนตุลาการที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลนั้น ๆ[2] โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์คณะพิจารณาพิพากษารูปแบบทั่วไปไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 54 ว่า “ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา”[3] แต่อย่างไรก็ดี นอกจากองค์คณะพิจารณาพิพากษารูปแบบทั่วไปแล้ว กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองยังได้มีการบัญญัติถึงองค์กรกลุ่มอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองไว้ด้วย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ด้านองค์ประกอบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ องค์คณะรูปแบบพิเศษนี้เรียกว่า “ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง” แบ่งเป็นที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542[4] และมีระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ข้อ 94 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543[5] ด้วยเหตุที่การศึกษาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่

---

[1] ธีระ สุธีวรางกูร, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร 2563) 153-155.

[2] สมลักษณ์ จัดกระบวนพล, *ระบบศาลและหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 51.

[3] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

[4] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 68 บัญญัติว่า “ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา 63 ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”.

[5] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 94 กำหนดว่า “ในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้

(1) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

(2) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ

(3) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ตามมาตรา 63 แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองยังมีไม่มากนัก ผู้เขียนจึงประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองดังกล่าว เพื่อนำเสนอหลักเกณฑ์เหล่านั้นตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงวิเคราะห์ต่อไปว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ข้างต้นมีความเหมาะสมหรือเป็นปัญหาในประการใด

2. เหตุผลที่ต้องวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

โดยที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการเป็นองค์กรที่มีภารกิจและมีหลักเกณฑ์ในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยแยกต่างหากจากหลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษารูปแบบทั่วไป ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงมุ่งนำเสนอถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

2.1 เหตุผลที่ต้องวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการมีเหตุผลสำคัญอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ เหตุผลเกี่ยวกับความยุ่งยากซับซ้อนในประเด็นแห่งคดี และเหตุผลเกี่ยวกับการรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษา

2.1.1 ความยุ่งยากซับซ้อนในประเด็นแห่งคดีหรือปัญหาข้อกฎหมาย

โดยที่การพิจารณาพิพากษาดีไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายอาจเกิดกรณีที่จำเป็นต้องอาศัยทักษะของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงที่มีความยุ่งยากซับซ้อน[6] หรือมีกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษามีความเห็นแตกต่างกันจนไม่สามารถหาข้อยุติได้[7] รวมถึงอาจเกิดกรณีมีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของตุลาการแต่ละองค์คณะ กรณีเหล่านี้ล้วนแต่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่เป็นศูนย์รวมของตุลาการที่มีความหลากหลายยิ่งกว่าองค์คณะพิจารณาพิพากษารูปแบบปกติ และมีลักษณะสหวิทยาการเพื่อให้เกิดพื้นที่ในการระดมความคิดของบรรดาตุลาการในศาลแห่งนั้น ในแง่การจัดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการของศาลแต่ละศาลอาจมีได้ทั้งที่เป็นการกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการเป็นองค์กรที่เป็นการรวมตัวกันของตุลาการทุกคนในศาลนั้น หรืออาจเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนตุลาการแต่ละองค์คณะก็ได้ สำหรับขอบอำนาจของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในแต่ละระบบศาลว่าจะมีอำนาจในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความกำหนดไว้ให้มีระบบคัดกรองคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแต่ละชั้นเพียงใด ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าจะมีระบบกฎหมายที่ยอมให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลในระดับชั้นต่ำกว่าทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายโดยศาลระดับชั้นสูงขึ้นไปทุกระดับด้วยเช่นกัน

2.1.2 การรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษา

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เรียกร้องให้องค์กรตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในกฎหมาย โดยประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ศาลปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีอย่างเท่าเทียมกัน และการทำให้หลักความเสมอภาคเกิดผล

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด".

[6] สำนักงานศาลปกครอง, *กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดย M. Phillippe MARTIN* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2552) 53-56.

[7] วินัย ทองลงยา, 'การประชุมใหญ่ของศาลฎีกา' ใน พรภัทร์ ตันติกุลานันท์ (บรรณาธิการ) *๗๐ ปี ดุลพาห นิตยสารสำนักงานศาลยุติธรรม รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส ๗๐ ปี นิตยสารดุลพาห* (สำนักงานศาลยุติธรรม 2566) 118-119.

ในทางปฏิบัติ ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจึงมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบอยู่เสมอว่าคำวินิจฉัยของตนถูกต้องตรงกับบรรทัดฐานทางกฎหมายแล้วหรือไม่ และในขณะเดียวกันศาลก็จะต้องตรวจสอบตนเองด้วยว่าบรรดาคำวินิจฉัยที่กระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาแต่ละองค์คณะเป็นไปในแนวทางที่จะสามารถรักษาความเสมอภาคระหว่างสิทธิและหน้าที่ของคู่ความในแต่ละคดีได้หรือไม่ เพียงใด จึงเกิดเป็นภารกิจของศาลในการที่จะต้องรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษา[8]

การรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แง่มุม ได้แก่ แง่มุมที่หนึ่ง ความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาระหว่างศาลที่มีระดับชั้นต่างกัน กล่าวคือ เป็นกรณีที่คำพิพากษาที่ทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้น ไม่ว่าจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในรูปแบบองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ตาม ขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยเดิมของศาลในระดับชั้นสูงขึ้นไป โดยการรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้อาจกระทำได้โดยการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นไปยังศาลที่มีระดับชั้นสูงกว่าเพื่อให้เกิดการทบทวนคำพิพากษาขึ้น และแง่มุมที่สอง ความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาระหว่างศาลที่มีระดับชั้นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นกรณีที่เป็นผลสืบเนื่องจากการที่ในศาลแต่ละแห่งได้มีการจัดแบ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาในระดับชั้นเดียวกันไว้หลายองค์คณะและแต่ละองค์คณะมีหน้าที่รับผิดชอบคดีประเภทเดียวกัน จึงมีความเป็นไปได้ว่าในการจ่ายสำนวนคดีไปยังองค์คณะต่าง ๆ เหล่านั้น อาจมีคดีที่มีประเด็นต้องวินิจฉัยหรือมีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกับคดีอื่น ๆ ที่ถูกจ่ายให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาต่างองค์คณะกัน ซึ่งหากต่างฝ่ายต่างได้ทำคำวินิจฉัยในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนไปโดยอิสระแล้ว อาจเกิดกรณีที่แต่ละองค์คณะวินิจฉัยผลแห่งคดีข้างต้นออกมาแตกต่างกัน หรืออาจเกิดกรณีที่วินิจฉัยผลแห่งคดีขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยบรรทัดฐานของศาลชั้นสูงขึ้นไปหรือคำวินิจฉัยบรรทัดฐานของที่ประชุมใหญ่ตุลาการได้ จึงเกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาซึ่งจะต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันต่อไป

2.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย และหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

2.2.1 หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย

หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย (Principle of Legal Certainty) เป็นหลักกฎหมายที่ให้หลักประกันว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปต้องได้รับการบัญญัติขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่เป็นไปตามอำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง[9] เนื้อหาของหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายจึงมุ่งเน้นไปที่การเรียกร้องให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องแสดงให้บุคคลสามารถเข้าใจได้ว่าสิทธิและหน้าที่ของเขามีอยู่อย่างไร รวมถึงบุคคลเดียวกันนั้นจะต้องสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำของเขาจะส่งผลทางกฎหมายต่อไปเช่นไร[10] ในบริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลนั้น อาจอธิบายได้ว่า หลักความชัดเจนแน่นอนแห่งกฎหมายเรียกร้องให้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในการที่บุคคลจะใช้สิทธิทางศาล และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแก่ศาลในอันที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีมาตรฐานเดียวกันในทุกคดี โดยคู่กรณีในคดีสามารถ

---

[8] วรารัตน์ ไคขุนทด, 'การประกันความมีเอกภาพของคำวินิจฉัยและการพัฒนาหลักกฎหมายโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี' (2556) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง 39, 39-40.

[9] ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, 'เทคนิคการร่างกฎหมาย : Sunset clauses และ Experimental regulations' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2558) <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act260.pdf?fbclid=IwAR3ipJCgzEf1u8iKXUl8gHK1Ly1yBx3YNqqlwIJvhrHe2GtMFwm5BW765GM> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565.

[10] พีระพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, 'หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 127.

คาดหมาย (predictability) ได้ว่าบรรดาการกระทำของตนที่ได้กระทำลงในระหว่างที่ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาจะส่งผลทางกฎหมายอย่างไรต่อไป

2.2.2 หลักความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการเป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐมอบหลักประกันแก่ฝ่ายตุลาการ ในอันที่จะดำรงอยู่ในสภาวะที่ปราศจากการแทรกแซงหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ[11] เพื่อที่องค์กรตุลาการจะสามารถใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้โดยปราศจากความกังวลถึงผลที่จะตามมาภายหลังการพิจารณาพิพากษานอกเหนือไปจากผลทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นเช่นนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบกฎหมายจะต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในการค้นหาว่าหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในระบบกฎหมายไทยได้รับการคุ้มครองไว้อย่างไร อาจกระทำได้โดยการแยกพิจารณาเป็นสองมิติ ได้แก่ ความเป็นอิสระจากองค์กรภายนอกฝ่ายตุลาการ และความเป็นอิสระจากภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ

(1) ความเป็นอิสระจากองค์กรภายนอก

ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจากองค์กรภายนอกฝ่ายตุลาการ หมายถึง ความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดผลแห่งคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถบังคับบัญชา กำกับดูแล หรือสร้างแรงกดดันต่อฝ่ายตุลาการ ไม่ว่าจะด้วยการปรับลดงบประมาณหรือมีส่วนในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายตุลาการได้ และเพื่อให้เป็นเช่นนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้หลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการไว้ในกฎหมายระดับสูงสุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ[12]

(2) ความเป็นอิสระจากภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ

นอกจากความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจากองค์กรภายนอกแล้ว ยังมีอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ การที่ตุลาการต้องมีอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้นไปในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาหรือการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกรณีนี้หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ย่อมเห็นได้ว่า อำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นถูกจำกัดลงในกรณีต่อไปนี้

การจ่ายสำนวนคดี แม้ว่าการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะสามารถจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะใดก็ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายสำนวนคดีเอาไว้ สามกรณีด้วยกัน ได้แก่ การจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะตามความเชี่ยวชาญ การจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะตามพื้นที่รับผิดชอบ และกรณีที่ไม่ได้มีการจัดองค์คณะไว้ดังกรณีข้างต้นก็ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด[13]

---

[11] ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฏ, ‘การถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายตุลาการในระบบกฎหมายไทย’ (ดุษฎีนิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 52.

[12] บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเป็นอิสระของศาลปกครองในด้านภารกิจ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 197 มาตรา 141 และมาตรา 198 ตามลำดับ.

[13] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง.

การเรียกคืนสำนวนคดี บทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียกคืนสำนวนที่ได้จ่ายไปแล้วไว้ 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด กรณีที่สอง เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน และกรณีที่สาม เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่[14] ในทางปฏิบัติกระบวนการคืนสำนวนคดีอาจถูกริเริ่มจากตัวตุลาการในองค์คณะเองก็ได้ เช่น กรณีที่ตุลาการในองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดบางท่านเคยเป็นตุลาการในองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีเดียวกันในศาลปกครองชั้นต้นมาก่อน หากปล่อยให้มีการแต่งตั้งตนเป็นตุลาการในองค์คณะในศาลปกครองสูงสุดและพิจารณาพิพากษาคดีเดียวกันนั้นต่อไป ย่อมจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีอาจเสียไปซึ่งความยุติธรรม รวมถึงอาจเป็นเหตุให้เกิดการคัดค้านตัวตุลาการซึ่งจะส่งผลให้กระบวนพิจารณาคดีต้องล่าช้าออกไปในที่สุด ในกรณีนี้เมื่อตุลาการผู้นั้นทราบถึงเหตุดังกล่าวแล้ว อาจทำบันทึกเสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้คืนสำนวนคดี และมีคำสั่งเปลี่ยนตัวตุลาการในองค์คณะบางราย หรือโอนสำนวนคดีไปให้องค์คณะอื่นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแทนได้

3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับนำคดีหรือปัญหาเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่างประเทศ

ประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาอย่างยาวนาน การศึกษาประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงแนวคิดเบื้องหลังเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำคดีหรือปัญหาเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยในชั้นนี้ผู้เขียนได้หยิบยกเอาหลักเกณฑ์สำหรับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการชั้นสูงสุดของแต่ละประเทศมาศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 องค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี

องค์คณะที่ประชุมใหญ่ (Großer Senat) ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้มีสถาบันที่ทำหน้าที่รักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาและพัฒนาหลักกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่เป็นกระบวนพิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นหน้าที่ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะเสนอคดีเข้าสู่การวินิจฉัย โดยเฉพาะในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าร่างคำพิพากษานั้น มีปัญหาความความเป็นเอกภาพกับแนวคำวินิจฉัย หรือมีปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญอันสมควรได้รับการวินิจฉัย โดยทั่วไปแล้วคำวินิจฉัยที่กระทำโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ไม่เป็นวัตถุที่อาจถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่เฉพาะกรณีที่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติมาตรา 101 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) ว่าด้วยหลักการห้ามจัดตั้งศาลพิเศษ[15] สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ดังนี้

[14] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคสาม.

[15] Hubertus Gersdorf, *BeckOK VwGO* (63rd edn, Beck-Online, C.H.Beck 2022) VwGO § 11, para 1.

3.1.1 องค์ประกอบ

รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคห้า[16] และวรรคหก[17] ให้องค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีองค์ประกอบในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ กรณีที่หนึ่ง กรณีที่องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นล่างในปัญหาข้อกฎหมาย (Revisionssenat) เป็นผู้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ด้วยตนเอง องค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปครองแห่งสหพันธ์จะประกอบด้วย 1) ประธานศาลปกครองแห่งสหพันธ์ และ 2) ตุลาการจากองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์อีกองค์คณะละหนึ่งคน ยกเว้นองค์คณะที่ประธานศาลปกครองแห่งสหพันธ์เป็นหัวหน้าองค์คณะเอง และกรณีที่สอง กรณีที่ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่เป็นองค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ข้างต้น องค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะมีองค์ประกอบเพิ่มขึ้นโดยจะต้องประกอบด้วยตุลาการอีกหนึ่งคนจากองค์คณะที่เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณานั้นด้วย เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่กำหนดในบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นประกอบกับแผนการจ่ายงานประจำปี ค.ศ. 2022 ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ที่จัดแบ่งองค์คณะสำหรับทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายออกเป็น 10 องค์คณะ และกำหนดตัวตุลาการซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละองค์คณะไว้เป็นการล่วงหน้าย่อมเข้าใจได้ว่า ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ประกอบไปด้วยตุลาการจำนวน 10 คน สำหรับกรณีที่องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ฯ เป็นผู้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ด้วยตนเอง และจำนวน 11 คนสำหรับกรณีที่องค์คณะอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ข้างต้น เป็นผู้ยื่นคำขอให้มีการพิจารณา โดยสรุปแล้วการกำหนดจำนวนตุลาการที่เป็นองค์ประกอบขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ตั้งอยู่บนหลักความเป็นตัวแทนของจำนวนทั้งหมด (Prinzip der Gesamtrepräsentation)[18] ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีแตกต่างกัน เป็นผลให้จำนวนตุลาการในที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์แปรผันตามการจัดแบ่งองค์คณะ โดยประชาชนสามารถทราบข้อมูลดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าผ่านการศึกษาแผนการจ่ายงานประจำปีของศาลปกครองแห่งสหพันธ์

3.1.2 เหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัย

บทบัญญัติมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเสนอคดีต่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ไว้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง บัญญัติในมาตรา 11 วรรคสอง ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษามีหน้าที่จะต้องเสนอคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ เมื่อเห็นว่าคำวินิจฉัยของตนที่ได้วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายจะมีผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยขององค์คณะอื่น ๆ หรือขัดหรือแย้งต่อแนวคำวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์[19] การเสนอเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ด้วยเหตุที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะมีคำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในแนวทางที่แตกต่างออกไป (Die Divergenzvorlage) นี้ อาจกระทำได้ทั้งกรณีคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้วหรือคำพิพากษาที่ยังไม่ได้เผยแพร่ก็ได้ แต่ลักษณะของปัญหาข้อกฎหมายที่จะเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่จะต้องเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุผลสำคัญที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะนำไปวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี แต่ไม่รวมถึงความเห็นของตุลาการที่ให้ไว้โดยไม่เป็นการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี (obiter dictum)[20] และกรณีที่สอง บัญญัติ

---

[16] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) § 11 (5).

[17] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) § 11 (6).

[18] Hubertus Gersdorf, (n 15) para 9.

[19] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) § 11 (2).

[20] Hubertus Gersdorf, (n 15) para 2-4.

ในมาตรา 11 วรรคสี่ ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษามีอำนาจที่จะเสนอคดีต่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ หากเห็นว่ามีประเด็นปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญ (Die Grundsatzvorlage) และจำเป็นต้องได้รับการวินิจฉัยเพื่อเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายหรือเพื่อเป็นการประกันความเป็นเอกภาพของคำพิพากษา[21] โดยปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ได้นั้นจะต้องมีคุณลักษณะเป็นปัญหาในเชิงหลักการหรือเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งไม่จำกัดแต่เพียงปัญหาในคดีที่วินิจฉัยโดยองค์คณะใดองค์คณะหนึ่ง แต่อาจเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวพันกับการวินิจฉัยคดีของหลาย ๆ องค์คณะ ซึ่งเป็นการสมควรที่แต่ละองค์คณะจะต้องตอบปัญหาทางกฎหมายเหล่านั้นไปในแนวทางเดียวกัน[22] ก็ได้

3.1.3 ผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจ

แม้จะสามารถกล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นได้ว่า รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีกำหนดให้การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์เป็นอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษา (Senat) ก็ตาม แต่การที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเสนอคดีที่จะมีคำวินิจฉัยแตกต่างไปจากองค์คณะอื่น ๆ หรือแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือเสนอปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณี ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

การเสนอเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ด้วยเหตุที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะมีคำวินิจฉัยแตกต่างไปจากองค์คณะอื่น ๆ หรือแตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีลักษณะเป็น “หน้าที่” (Verpflichtung) ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะต้องมีคำขอต่อที่ประชุมใหญ่[23] โดยคำขอดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเห็นทางกฎหมายขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและความประสงค์ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะยืนยันตามความเห็นดังกล่าว และเมื่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ได้รับความเห็นข้างต้นจากองค์คณะพิจารณาพิพากษาแล้ว องค์คณะที่ประชุมใหญ่เองก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายนั้นด้วย[24] ในขณะที่การเสนอเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ด้วยเหตุที่ประสงค์ให้องค์คณะที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญนั้น รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันกลับกำหนดหลักการไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะใช้ดุลพินิจว่ากรณีที่ปรากฏในคดีเป็นปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญหรือไม่ โดยเมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้วินิจฉัยไว้เป็นประการใดแล้ว ที่ประชุมใหญ่จะต้องผูกพันคำวินิจฉัยดังกล่าวและพิจารณาต่อไปเพียงเนื้อหาสาระของปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น การยื่นคำขอในกรณีนี้จึงไม่มีลักษณะบังคับแต่เป็นทางเลือก (fakultative Vorlage) ขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะเสนอคำขอต่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือไม่ก็ได้[25] และเมื่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ได้รับความเห็นข้างต้นแล้ว องค์คณะที่ประชุมใหญ่เองก็มีดุลพินิจรับวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้เช่นกัน โดยต้องพิจารณาว่ากรณีที่เสนอเป็นปัญหาที่มีความสำคัญหรือหรืออาจส่งผลต่อหลักกฎหมายโดยรวมหรือไม่[26] โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการพิจารณาคดีโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง องค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีความผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณา เว้นเสียแต่เฉพาะในกรณีที่เห็นได้

---

[21] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) § 11 (4).

[22] Hubertus Gersdorf, (n 15) para 5.

[23] Ibid para 2-4.

[24] Sodan/Ziekow, *Nosmos Kommentar Verwaltungsgerichtordnung* (Baden-Baden 2010) § 11 s. 234 Rn. 14 อ้างถึงใน วรารัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 8) 47.

[25] Hubertus Gersdorf, (n 15) para 5.

[26] วรารัตน์ ไคขุนทด (เชิงอรรถ 8) 53.

โดยชัดแจ้งว่าคำขอดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปัญหาที่เข้าสู่วาระการวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่แล้วอาจถูกถอนออกได้โดยคำขอขององค์คณะพิจารณาพิพากษาที่เสนอปัญหาเข้าสู่การพิจารณานั้นเอง หรือโดยการยุติกระบวนพิจารณาโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์สำหรับกรณีที่เห็นว่า เหตุแห่งการนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่นั้นหมดสิ้นลง และประการที่สอง โดยหลักแล้วองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีความผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาเท่านั้น แต่สำหรับกรณีที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักกฎหมาย องค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจให้คำตอบในปัญหาข้อกฎหมายนอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาที่ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยได้ โดยเมื่อองค์คณะที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยปัญหาใดแล้ว มติขององค์คณะที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวย่อมผูกพันต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในคดีให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยขององค์คณะที่ประชุมใหญ่นั้น[27]

3.2 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดรูปแบบขององค์คณะพิจารณาพิพากษาไว้อย่างหลากหลาย ไล่เรียงตั้งแต่กรณีที่ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาไปจนถึงกรณีที่ตุลาการทุกคนในศาลปกครองแห่งนั้นเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ลักษณะเช่นนี้ปรากฏให้เห็นได้ในศาลปกครองทุกระดับชั้น สำหรับการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้หยิบยกเอาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวการนำคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐขึ้นเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

3.2.1 องค์ประกอบ

ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice administrative) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐไว้ในบทบัญญัติมาตรา R. 122-20[28] ให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ 1) รองประธานสภาแห่งรัฐ 2) ประธานแผนกคดีพิพาทจำนวน 7 คน[29] 3) รองประธานแผนกคดีพิพาทจำนวน 3 คน 4) ตุลาการหัวหน้าคณะที่รับผิดชอบคดีนั้นครั้งแรก หรือตุลาการหัวหน้าคณะที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษสำหรับกรณีที่มีการจ่ายสำนวนคดีตามมาตรา R. 611-20 5) ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสสูงสุดจำนวน 4 คน และ 6) ตุลาการเจ้าของสำนวน รวมเป็นจำนวนตุลาการในประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐทั้งสิ้น 17 คน สำหรับกรณีที่ตุลาการข้างต้นเข้าประชุมไม่ครบ บทบัญญัติมาตราเดียวกันได้กำหนดให้ต้องมีจำนวนตุลาการอย่างน้อย 9 คน จึงจะครบเป็นองค์ประชุม ในกรณีทั่วไป บทบัญญัติมาตรา R. 122-20 แห่งประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองกำหนดให้รองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐโดยตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่รองประธานสภาแห่งรัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองยังได้กำหนดตัวผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนไว้เป็นลำดับ ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา R. 122-21 ซึ่งไล่เรียงได้ดังต่อไปนี้ 1) ในกรณีที่รองประธานสภาแห่งรัฐไม่สามารถเป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ได้ ให้ประธานแผนกคดีพิพาทเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน และ 2) ในกรณีที่ประธานแผนกคดีพิพาทไม่สามารถเป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ได้ให้รองประธานแผนกคดีพิพาทเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนโดยจัดเรียงตามลำดับอาวุโส นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราเดียวกันยังได้กำหนดลำดับการปฏิบัติหน้าที่แทนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งอันเป็นองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐในกรณีอื่น ๆ ไว้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสสูงสุด

---

[27] Hubertus Gersdorf, (4) para 6-8.

[28] Code de justice administrative R. 122-20.

[29] ประกอบด้วย 1) ประธานแผนกคดีพิพาท (le président de la section du contentieux) จำนวน 1 คน 2) ประธานแผนกให้คำปรึกษา (les 5 présidents des sections consultatives) จำนวน 5 คน และ 3) ประธานแผนกศึกษาและรายงาน (le président de la section du rapport et des études) จำนวน 1 คน, ดู Conseil d'Etat, 'Organigramme détaillé des sections et services du Conseil d'Etat' (Conseil-etat) <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation/organigramme-general> accessed 3 January 2023.

4 ลำดับแรก ไม่สามารถร่วมเป็นองค์คณะในที่ประชุมใหญ่ได้ให้ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสรองลงมาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน หรือในกรณีที่ประธานแผนกบริหาร (Le président de section administrative) ไม่สามารถร่วมเป็นองค์คณะในที่ประชุมใหญ่ได้ ให้รองประธานคนใดคนหนึ่งจากแผนกเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นต้น[30] การออกเสียงลงมติของที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐจะต้องกระทำการออกเสียงของตุลาการที่เป็นจำนวนคี่เท่านั้น แต่สำหรับกรณีที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นจำนวนคู่ให้ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสสูงสุดซึ่งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา R. 122-20 ข้อ 4 และข้อ 5 เป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด และหากยังไม่มีบุคคลเช่นว่านั้นก็ให้ตุลาการซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด สำหรับเหตุต้องห้ามไม่ให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งร่วมเป็นองค์คณะในที่ประชุมใหญ่นั้น มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา R. 122-21-1 แห่งประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครอง โดยกำหนดให้ตุลาการผู้ที่เคยมีส่วนในการเสนอความเห็นในคดีต่อสภาแห่งรัฐ ไม่สามารถร่วมเป็นองค์คณะในที่ประชุมใหญ่เพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีนั้นได้

3.2.2 เหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัย

จากการศึกษาพบว่าในประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองไม่มีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐไว้เป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ดี จากการสืบค้นเอกสารพบว่า การตัดสินใจเลือกองค์คณะที่จะพิจารณาคดีใดขึ้นอยู่กับระดับความยากง่ายและความสำคัญของคดีนั้น ด้วยเหตุที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสมีอยู่หลายระดับ ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาในกระบวนพิจารณาที่จะต้องตัดสินใจเสียก่อนว่าคดีเรื่องใดสมควรที่จะต้องพิจารณาด้วยองค์คณะพิจารณาพิพากษารูปแบบใด โดยทั่วไปแล้วกระบวนการนี้เป็นกระบวนการใช้ดุลพินิจของประธานแผนกคดีพิพาทในสภาแห่งรัฐ โดยการปรึกษาหารือกับตุลาการผู้แถลงคดีบนพื้นฐานเกี่ยวกับ “ความยากง่ายและความสำคัญของคดี” นั้น ๆ[31]

3.2.3 ผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจ

จากการสำรวจบทบัญญัติในประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการไว้ในบทบัญญัติ มาตรา R. 122-17 ในสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง กรณีที่มีผู้ร้องขอให้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ โดยที่บัญญัติมาตรา R. 122-17 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บรรดาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของสภาแห่งรัฐอาจได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยแผนกคดีพิพาทในสภาแห่งรัฐหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการได้ โดยการร้องขอของบุคคลดังต่อไปนี้ 1) รองประธานสภาแห่งรัฐ 2) ประธานแผนกคดีพิพาทในสภาแห่งรัฐ 3) ตุลาการหัวหน้าคณะ 4) องค์คณะพิจารณาพิพากษา 5) องค์คณะที่เคยเสนอรายงานคดีนั้น หรือ 6) ตุลาการผู้แถลงคดี และลักษณะที่สอง กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับว่าคดีนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา R. 122-17 วรรคสอง ได้กำหนดคุณลักษณะของคดีที่จะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่โดยอ้างอิงคดีตามที่บัญญัติในมาตรา R. 611-20 คือ คดีที่ประธานแผนกคดีพิพาทมอบหมายให้แผนกคดีพิพาทเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง[32] แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะกำหนดตัวผู้มีอำนาจเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าโดยทั่วไปการเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่มักไม่เป็นไปในรูปแบบคำร้องขออย่างเป็นทางการ แต่เป็นการที่คดีถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาผ่านทางองค์คณะพิจารณาพิพากษาร่วม หรือผ่านทางการเสนอโดยตรงของตุลาการหัวหน้าคณะ ซึ่งจะเกิดจากการตัดสินใจร่วมกันหรือการตัดสินใจโดยตุลาการหัวหน้าคณะเพียงคนเดียวก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามแต่ละคดีที่จะถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาต่อไปนั้นจะต้องผ่านการประชุมปรึกษาร่วมกันกับประธานแผนกคดีพิพาทสภาแห่งรัฐและรองประธานคนอื่น ๆ ในการประชุมประจำสัปดาห์

---

[30] Code de justice administrative R. 122-21.

[31] Philippe Martin, 'ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส' ใน พรทิพย์ ทองดี และคณะ (บรรณาธิการ) *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ* (สำนักงานศาลปกครอง 2553) 192-193.

[32] Code de justice administrative R. 122-17 and R. 611-20.

เรียกว่า “troika” ด้วย นอกจากสองกรณีข้างต้นที่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นมากสุดแล้ว ยังมีกรณีอื่นที่คดีอาจถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ได้ เช่น ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาพบว่าคดีที่อยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงมีประเด็นที่ยุ่งยากซับซ้อนหรือผลประโยชน์ที่สำคัญ องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยความเห็นชอบของตุลาการผู้แถลงคดี อาจตัดสินใจเสนอคดีให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาร่วม หรือให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นโดยตรง[33] เป็นต้น

4. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไทย

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองทั้งสองระดับไว้ในทำนองเดียวกัน ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงไม่ได้แบ่งแยกเนื้อหาจากตัวองค์กร แต่แบ่งแยกจากประเด็นที่จะนำมาพิจารณาเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ ขั้นตอนที่คดีอาจถูกนำเข้าสู่การพิจารณา เหตุแห่งการนำคดีเข้าสู่การพิจารณา ผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจ และขอบเขตในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ขั้นตอนที่คดีอาจถูกนำเข้าสู่การพิจารณา

การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้นต่างก็เกิดขึ้นในชั้นจัดทำร่างคำพิพากษาทั้งสิ้น สำหรับกรณีศาลปกครองสูงสุด เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้จัดทำร่างคำพิพากษาจนแล้วเสร็จ ร่างคำพิพากษานั้นจะถูกส่งไปส่วนงานในสังกัดสำนักงานศาลปกครองสูงสุด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของร่างคำพิพากษาแต่ละฉบับในเชิงรูปแบบ ได้แก่ ความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารในสำนวนคดี การลงข้อมูลในฐานข้อมูลคดี และการจัดเตรียมสำเนาร่างคำพิพากษาสำหรับใช้ในการตรวจ และเมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ร่างคำพิพากษานั้นจะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานภายใต้ความควบคุมของรองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุดเพื่อตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แต่ในชั้นการตรวจร่างคำพิพากษานี้ จะเป็นการตรวจสอบทั้งในเชิงรูปแบบและในเชิงเนื้อหา กล่าวคือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี การศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา และข้อมูลทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง[34] หากภายหลังตรวจสอบร่างคำพิพากษาจนเสร็จสิ้นแล้วไม่ปรากฏว่ารองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีมีข้อสังเกตเป็นประการอื่น ร่างคำพิพากษาดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังส่วนงานในสำนักงานศาลปกครองสูงสุดเพื่อดำเนินการออกหมายเลขคดีแดงต่อไป แต่หากปรากฏว่ารองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ตรวจสอบร่างคำพิพากษาแล้วมีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างคำพิพากษาฉบับนั้นจะต้องจัดทำความเห็นเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไป โดยหลังจากที่ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาจนแล้วเสร็จอาจดำเนินการได้ใน 3 แนวทาง ดังนี้ 1) ส่งร่างคำพิพากษาคืนองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยมีข้อสังเกตแก่องค์คณะเพื่อทบทวน 2) ลงนามสั่งออก หรือ 3) สั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต่อไป[35] สำหรับขั้นตอนที่คดีอาจถูกนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยหลักแล้วมีลักษณะใกล้เคียงกับขั้นตอนและวิธีการในการนำปัญหาหรือคดี

---

[33] The Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, ‘How our courts decide : The decision-making processes of Supreme Administrative Courts, Answers to questionnaire : France’ (ACA Seminar, Dublin, 25-26 March 2019) 8-9.

[34] นามพร อัศวสุปรีชา, ‘ตุลาการผู้แถลงคดีในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 135.

[35] คณะอนุกรรมการบริหารศาลปกครองจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานภายในของศาลปกครองสูงสุด, *คู่มือการปฏิบัติงานภายในของศาลปกครองสูงสุด* (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด 2564) 281-283.

เข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หากแต่ส่วนงานผู้ทำหน้าที่ค้นคว้าเปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ส่วนงานในความกำกับดูแลของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแห่งนั้น ๆ[36]

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขั้นตอนที่ปัญหาหรือคดีอาจถูกนำเข้าสู่การวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เป็นช่วงเวลาหลังจากที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาได้มีการจัดเตรียมคำวินิจฉัยในคดีจนเสร็จสิ้น อย่างไรก็ดี จากการศึกษาที่มาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองในชั้นการจัดทำร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ที่เสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2543 พบว่า เคยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนที่คดีอาจถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้ใน ข้อ 125 วรรคหนึ่ง[37] ให้สามารถเสนอคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ได้ใน 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาที่หนึ่ง เมื่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้เสร็จสิ้นการพิจารณาคดีนั้นแล้ว และช่วงเวลาที่สอง เมื่อคดียังไม่ผ่านการพิจารณาขององค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้น แต่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เห็นว่าเป็นกรณีที่คดีมีสภาพพร้อมที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวนเพิ่มเติม ตามข้อ 49 วรรคหนึ่ง ของร่างระเบียบเดียวกัน กรณีจึงเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยเอง เคยมีการเสนอแนวคิดที่จะให้มีการพิจารณาคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองโดยตรงไว้เช่นกัน[38]

4.2 เหตุเหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัย

แม้บทบัญญัติมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดอำนาจแก่ประธานศาลปกครองสูงสุดในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงเหตุแห่งการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาเอาไว้ด้วย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าในการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้นมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร นักวิชาการที่เคยศึกษาในประเด็นนี้ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความเป็นไปได้ในการใช้ดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดในการมีคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ใน 3 แนวทาง ได้แก่ *“แนวทางที่หนึ่ง ประธานศาลปกครองสูงสุดใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยว่าคดีใดสมควรมีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แนวทางที่สอง ประธานศาลปกครองสูงสุดใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยว่าคดีใดสมควรมีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยอาศัยเกณฑ์ตามข้อ 94 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และแนวทางที่สาม ประธานศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีใดสมควรมีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ 94 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ*

---

[36] กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา, *แนวทางปฏิบัติในการจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต.14) คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (ต.15) ร่างคำพิพากษา (ต.18) และร่างคำสั่ง (ต.19 และ ต.20)* (สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง 2559) 7.

[37] ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่เสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2543 ข้อ 125 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยนั้น ให้ส่งได้ต่อเมื่อคดีนั้นเสร็จสิ้นการพิจารณาโดยองค์คณะแล้ว เว้นแต่คดีใดที่ประธานหรืออธิบดีเห็นว่าไม่จำต้องมีการสอบสวนตามข้อ 49 ก็ให้มีอำนาจส่งให้ที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยได้โดยตรง”

[38] ประสาท พงษ์สุวรรณ์, ‘หลักการพื้นฐานและประวัติการยกร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ พ.ศ. 2544’ (โครงการพัฒนาคนและพัฒนางานจากความรู้และประสบการณ์...สู่เวทีเสวนา, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 7 สิงหาคม 2552) 55-56.

ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ"[39] แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า เคยมีการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์นำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1461/2566 ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำขอท้ายอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณานำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่า "*คดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จะต้องเป็นคดีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควร หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า ศาลมีอำนาจรับคำขอพิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด และคดีที่มีทุนทรัพย์สูง แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามข้อ 94 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงไม่มีเหตุที่จะต้องเสนอประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อนำคดีนี้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อีกทั้ง การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจรับคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณาได้"* จากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคำสั่งข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่า ในปัญหาเกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดในการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น มีแนวโน้มที่จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 94 ประกอบกับ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาพิจารณาประกอบในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วย

นอกจากนี้ โดยที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ในข้อ 116 ว่า นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม[40] เมื่อสภาพการณ์ในปัจจุบันไม่ปรากฏว่าบทบัญญัติในภาค 3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดของระเบียบฉบับข้างต้นมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุแห่งการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้เป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีนี้ต้องนำเอาหลักเกณฑ์ในการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ในข้อ 94 แห่งระเบียบเดียวกันมาปรับใช้ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดเหตุที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ไว้ 4 ประการ ดังนี้ 1) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ 2) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ 3) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด และ 4) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง เห็นได้ว่าเหตุที่กำหนดไว้สี่ประการข้างต้นเป็นการกำหนดในลักษณะวางหลักการเกี่ยวกับพื้นฐานของคดีว่าคดีลักษณะใดบ้างที่อาจถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งบางกรณียังคงมีปัญหาที่ต้องตีความจากถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน เช่นถ้อยคำว่าหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญหรือคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ว่าแท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจ

---

[39] นรินทร์ อิธิสาร, 'ที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองเยอรมัน' ใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (บรรณาธิการ) *รวมบทความทางวิชาการ (เอกสารอิเล็กทรอนิกส์) เล่ม 3* (2566) 30.

[40] ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 116 กำหนดว่า "นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในภาคนี้ให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม".

ในเรื่องดังกล่าวประธานศาลปกครองสูงสุดจึงมีการออกคำสั่งที่มีเนื้อหาเป็นการให้รายละเอียดเพิ่มเติมและเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2564 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 โดยกำหนดให้คดีที่มีความสำคัญและต้องเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ คดีที่มีความเห็นแย้ง คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้แนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองสูงสุด คดีที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ 250 ล้านบาทขึ้นไป คดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน หรือกรณีที่มีข้อสังเกตให้องค์คณะทบทวน[41] และยังปรากฏด้วยว่าในทางปฏิบัติมีบางกรณีที่มีเหตุจำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการได้ ดังที่ปรากฏในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาดำเนินกระบวนพิจารณามาจนพ้นขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในคดีใดคดีหนึ่งมาแล้ว และต่อมารองประธานศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นให้ทบทวนร่างคำพิพากษา แต่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาเดิมมีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งจนไม่ครบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้จะมีการแต่งตั้งตุลาการคนใหม่เข้ามาเป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาแทนที่ตุลาการซึ่งพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่ตุลาการที่เข้ามาเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาแทนนั้นไม่อาจลงชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีที่ตนไม่ได้นั่งพิจารณาได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับเป็นกรณีที่ผลแห่งคดีอาจแตกต่างไปจากร่างคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมซึ่งประธานศาลสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ไม่อาจลงลายมือชื่อรับรองในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้เช่นกัน จึงมีความจำเป็นต้องแก้ปัญหาโดยการเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่อไป กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุแห่งการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองนั้นแม้โดยส่วนมากจะได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้วก็ตาม แต่ก็มีกรณีที่เป็นเหตุผลทางปฏิบัติที่ไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วยเช่นกัน[42]

4.3 ผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจ

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดตัวผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและตัดสินใจในการมีคำสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองโดยยึดโยงกับตำแหน่งหัวหน้าศาลระดับชั้นนั้น ๆ กล่าวคือ กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแต่ละแห่งมีอำนาจสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นแห่งนั้น ซึ่งหากพิจารณาแต่เฉพาะภายในระบบกฎหมายไทยด้วยกันจะเห็นได้ว่า ลักษณะดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 140 (2) วรรคสอง ให้อำนาจแก่ประธานศาลฎีกาหรือประธานศาลอุทธรณ์ในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรม[43]

---

[41] คำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2564 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564.

[42] ตัวอย่างของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการดังกล่าว เช่น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 15/2565 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2565 ครั้งที่ 22/2565 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2565 ครั้งที่ 25/2565 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2565 เป็นต้น

[43] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 140 (2) วรรคสอง บัญญัติว่า “ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ถ้าประธานของศาลชั้นอุทธรณ์หรือประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เห็นสมควร จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดในคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ได้ หรือถ้ามีกฎหมายกำหนดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดี แล้วแต่กรณี”.

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาความเป็นมาในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาร่างพระบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... วุฒิสภา ในการประชุมครั้งที่ 9/2542 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2542[44] ขณะพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 66[45] (ภายหลังประกาศใช้บังคับเปลี่ยนเป็นมาตรา 68) ในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองพบว่า ที่ประชุมเคยมีการถกเถียงในเรื่องดังกล่าวว่า การกำหนดให้อำนาจแก่ประธานศาลปกครองสูงสุดในการสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีความเหมาะสมเพียงใด โดยฝ่ายแรกเห็นว่าควรมีการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ด้วยเหตุที่หากปล่อยให้เป็นอำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วอาจเกิดกรณีที่ผลแห่งคดีอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยการเปลี่ยนองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์คณะพิจารณาพิพากษา จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้แน่ชัดในกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองว่าปัญหาใดหรือคดีใดที่สมควรนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ[46] ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเป็นการวินิจฉัยคดีโดยตุลาการทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในวันนั้นทั้งหมด ไม่ได้เป็นกรณีที่สามารถกำหนดตัวตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีได้ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี[47] กรณียังได้ความตามร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่เสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2543[48] ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและผู้มีอำนาจตัดสินใจในการ

---

[44] สำนักงานศาลปกครอง, *รวมเห็นเหตุผลและความเป็นมารายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...* (เล่ม 4, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานศาลปกครอง 2548) 385-389.

[45] ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... (ฉบับที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2542) มาตรา 66 บัญญัติว่า

"คดีที่ยื่นฟ้องหรืออุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยปัญหานั้นโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา 62 ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานในที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด"

[46] นายจรัญ ภักดีธนากุล ในฐานะกรรมาธิการ กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา มีข้อความตอนหนึ่งว่า "อำนาจที่จะสั่งให้นำคดีเข้าที่ประชุมใหญ่ควรจะมีกรอบกำหนดไว้ไหมครับว่าไม่ให้แทรกแซงการทำงานขององค์คณะเขา ถ้าองค์คณะเขามีร่างคำวินิจฉัยแล้วว่าเขาจะเอาอย่างนี้ เดี๋ยวประธานจะบอกว่าไม่เอา จะเอาเข้าที่ประชุมใหญ่ พอเข้าที่ประชุมใหญ่โหวตออกมาเท่ากัน ประธานเลยชี้ขาดอีกเสียงหนึ่งเป็นไปทางตรงกันข้าม Over rule งานขององค์คณะ เรามีแง่มุมห่วงตรงนี้ไหม ถ้าเผื่อห่วงผมคิดว่าอาจต้องวางกรอบวรรคแรกเสียหน่อยก่อนสั่งให้เข้าที่ประชุมใหญ่ว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร..." และกล่าวต่อไปว่า "ผมคิดว่าต้องเอาตัวกฎหมายกับระเบียบเป็นตัวตั้งแล้วตัดดุลยพินิจเฉพาะตัวบุคคลออก ... ถ้าเราจะเอาอย่างไรก็ไปเขียนระเบียบให้ชัดว่า ไม่ต้องการให้อำนาจหรือดุลยพินิจแก่คน ต้องให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ..."

[47] นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ในฐานะเลขานุการกล่าวในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ วุฒิสภา มีข้อความตอนหนึ่งว่า "ที่เขียนไว้ตามโครงสร้างเดิมหมายความว่า ถ้ามีกฎหมายกับระเบียบกำหนดไว้อย่างไรก็ต้องเข้า แต่กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้เขียนคือโหว่ไว้ อันนี้เป็นดุลยพินิจของประธานที่จะเสนอเข้าที่ประชุมใหญ่ก็ได้" และกล่าวต่อไปว่า "ต้องพูดในหลักการก่อนว่าการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องไปที่ประชุมใหญ่ทำได้ไหม ถ้าคิดว่าทำได้ก็เขียน เพราะการจะไปบอกว่าให้อยู่ในระเบียบเป็นไปไม่ได้ครับ สมมุติว่าที่ประชุมนี้แก้แล้วตัดตัวนี้ออกได้ไหมครับ คล้าย ๆ ว่าให้ดุลยพินิจประธานคนเดียวไม่ค่อยไว้ใจ เวลาไปออกระเบียบก็ไม่กล้าเขียนยกให้ ปัญหาจะย้อนกลับไปตรงนั้นแล้วจะเละหมด ปัญหาอยู่ที่หลักมากกว่าว่าจะให้มีสิ่งนี้หรือเปล่า ผมเองไม่คิดว่าน่ากลัวหรอกเพราะการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยโดยทุกคนที่อยู่ในวันนั้นทั้งหมด มันเลือกไม่ได้เหมือนกับการเอาคนมาเพิ่มในองค์คณะ ผมขอผ่านนะครับ".

[48] ประสาท พงษ์สุวรรณ์ (เชิงอรรถ 39).

นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ไว้ในข้อ 124[49] ด้วยว่า เดิมทีผู้ยกร่างระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีแนวคิดที่จะให้กระบวนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ถูกริเริ่มได้โดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยมีคำขอไปยังประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้นำคดีนั้นเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่อไป กรณีนี้จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจริเริ่มนำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการทั้งในศาลปกครองเยอรมันและศาลปกครองฝรั่งเศส จะมีข้อแตกต่างก็แต่เพียงในกรณีศาลปกครองเยอรมันนั้น องค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจมีคำขอให้วินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้โดยที่คำขอบางประเภทที่มีลักษณะบังคับให้ต้องได้รับการพิจารณาเสมอ โดยประธานศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าสมควรที่จะนำคดีดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาหรือไม่ แต่สำหรับกรณีศาลปกครองไทยพบว่า ไม่ว่ากฎหมายและระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขของการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้เท่านั้น แต่ไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องดำเนินการแต่อย่างใด

ปัจจุบันมีตัวอย่างคำวินิจฉัยในกรณีที่คู่กรณีได้เสนอคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้มีคำสั่งนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 307/2558 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2558 อันมีมูลเหตุแห่งการยื่นคำร้องจากการที่คู่กรณีมีความประสงค์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีที่ได้มีคำพิพากษาแล้วใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคำร้องไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 307/2558 ว่า *“การจะให้มีการวินิจฉัยคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดโดยเฉพาะ คดีนี้จะวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีอยู่เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ คู่กรณีไม่มีสิทธิขอให้นำปัญหาหรือคดีใดเข้าวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด.. ”*[50] และวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2558 ว่า *“คดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จะต้องเป็นกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควร หรือมีกฎหมาย หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด*

---

[49] ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ลงวันที่ 12 มกราคม 2543 ข้อ 124 กำหนดว่า “ในกรณีที่องค์คณะมีคำขอ หรือประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีเห็นสมควรและเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

(2) เป็นคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ

(3) เป็นคดีที่เป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด

(4) เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์จำนวนมาก

ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีอาจมีคำสั่งให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ และมิใช่ผู้ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านตามมาตรา 63 และตามระเบียบนี้ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นใดให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ และมิใช่ผู้ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านตามมาตรา 63 และตามระเบียบนี้แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น และให้อธิบดีเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”.

[50] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 307/2558.

คู่กรณีไม่อาจร้องขอขึ้นมาได้..”[51] กรณีจึงเห็นได้ว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงได้ยืนยันหลักการที่ว่าอำนาจในการมีคำสั่งให้วินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยนั้น เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณีโดยเฉพาะ[52]

5. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

จากที่ได้ศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย บันทึกการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีปัญหาที่สมควรได้รับการกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง และปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

โดยที่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้รับอิทธิพลมาจากหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นผลให้ในประเทศไทยการเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ว่าในระบบศาลใด ต่างก็ตั้งอยู่บนหลักการที่เป็นการมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดในศาลนั้นให้เป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่า ปัญหาหรือคดีที่ผ่านขั้นตอนการยกร่างคำพิพากษาโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษามาแล้วนั้น เป็นกรณีที่สมควรนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาหรือตุลาการหรือไม่ ลักษณะการมอบดุลพินิจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสูงสุดในศาลเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายความยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส จะมีข้อแตกต่างก็แต่เพียงว่าในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในสภาแห่งรัฐไว้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ มีการกำหนดให้รองประธานสภาแห่งรัฐ ประธานแผนกคดีพิพาทในสภาแห่งรัฐ ตุลาการหัวหน้าคณะองค์คณะพิจารณาพิพากษา องค์คณะที่เคยเสนอรายงานคดีนั้น หรือตุลาการผู้แถลงคดี เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐด้วยการทำเป็นคำร้องเพื่อนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้ จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับการยกร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยพบว่า ในอดีตผู้ยกร่างระเบียบข้างต้นก็มีความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองให้กว้างขวางกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเช่นกัน เห็นได้จากการที่มีการกำหนดไว้ในข้อ 124 วรรคหนึ่ง ของร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ว่า “ในกรณีที่องค์คณะมีคำขอ หรือประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีเห็นสมควร... ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีอาจมีคำสั่งให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้” จึงเห็นได้ว่า ผู้ยกร่างระเบียบฯ มีเจตนาให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่

---

[51] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2558.

[52] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 959/2547 ที่ 768/2555 ที่ 1009/2557 ที่ คบ. 35/2558 ที่ 29/2558 ที่ 525/2558 ที่ 164/2559 ที่ 537/2559 ที่ 743/2559 ที่ คบ. 72/2561 และที่ 248/2563 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน.

ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองด้วย ส่วนกรณีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีนั้น พบว่า มีความแตกต่างจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสตรงที่ มีการกำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ ได้แก่ องค์คณะพิจารณาพิพากษาเท่านั้น โดยมีทั้งกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษามีอำนาจดุลพินิจว่าจะเสนอปัญหาเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่หรือไม่ และกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาผูกพันที่จะต้องเสนอปัญหาเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ด้วยสภาพบังคับของกฎหมาย กรณีจึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสามประเทศต่างก็มีส่วนที่ให้ดุลพินิจแก่องค์กรตามที่กฎหมายกำหนดด้วยกันทั้งสิ้น โดยหากเปรียบเทียบความกว้างขวางของการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจแล้วย่อมสามารถไล่เรียงได้ว่ากรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยอยู่ในระดับเดียวกัน ส่วนกรณีของประเทศเยอรมนีอยู่ในระดับที่แคบกว่า

การกำหนดตัวองค์กรผู้ใช้ดุลพินิจสั่งนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองมีความเชื่อมโยงอย่างยิ่งกับความเป็นอิสระของตุลาการในแง่ที่ว่า เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีแล้ว การจะให้มีองค์กรอื่นเป็นผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาได้จัดทำร่างคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้แล้วเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง อาจมีลักษณะเป็นการที่องค์กรผู้มีอำนาจเหล่านั้นไม่เห็นพ้องด้วยในผลแห่งการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและประสงค์ให้มีการทบทวนโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งในท้ายที่สุดอาจส่งผลสืบเนื่องให้คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้ยกร่างตามความเห็นขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ถูกเปลี่ยนแปลงโดยคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้ ดังที่กรรมาธิการท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ วุฒิสภา ว่าอาจเกิดกรณีที่เป็นการ “Overrule งานขององค์คณะพิจารณาพิพากษา” ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดให้องค์กรภายนอกองค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง มีลักษณะเป็นการนำเอาอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีออกจากความรับผิดชอบขององค์คณะพิจารณาพิพากษาซึ่งดูจะไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการนัก แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ไว้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการสละความรับผิดชอบในการวินิจฉัยปัญหาและคดีออกจากความรับผิดชอบขององค์คณะพิจารณาพิพากษาเองด้วยความสมัครใจ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการยิ่งกว่า

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศมีการออกแบบกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้ในแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนี รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้องค์คณะที่ประชุมใหญ่มีอำนาจวินิจฉัยว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่องค์คณะที่ประชุมใหญ่สมควรต้องรับไว้วินิจฉัยหรือไม่ ในขณะที่กระบวนพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีแนวทางปฏิบัติในการจัดให้มีการประชุมปรึกษากันระหว่างประธานแผนกคดีพิพาท รองประธานแผนกคดีพิพาท และองค์คณะพิจารณาพิพากษาร่วมหรือตุลาการหัวหน้าคณะ แล้วแต่กรณี เพื่อตัดสินใจว่าสมควรให้องค์คณะรูปแบบใดทำหน้าที่เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาในแต่ละคดี เมื่อพิจารณาแนวทางของทั้งสองประเทศข้างต้น ในแง่การเปรียบเทียบกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจแล้ว ย่อมจะ

ได้ว่า แม้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสจะมีข้อแตกต่างกันตรงที่ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีมีการกำหนดตัวองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาเข้าสู่การวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่สำหรับกรณีที่มีการเสนอให้วินิจฉัยปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญให้เป็นองค์กรอื่นแยกต่างหากจากองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหา ส่วนกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่างองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีและองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจเอาไว้ก็ตาม แต่หากพิจารณาลงไปในขั้นตอนการตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการจะพบว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสเองก็มีแนวทางปฏิบัติให้มีปรึกษากันระหว่างองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตัดสินใจว่า สมควรให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่แผนกคดีในสภาแห่งรัฐหรือไม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตัดสินใจโดยองค์กรกลุ่มคล้ายกับกรณีที่ปรากฏในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีเช่นกัน กรณีจึงเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสเองก็มีการวางกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนการตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการไว้พอสมควร แต่ไม่ถึงขนาดที่เป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาและผู้มีอำนาจตัดสินใจออกจากกัน สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น แม้ปรากฏข้อมูลระหว่างการศึกษาครั้งนี้ว่าระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยมีแนวทางปฏิบัติให้มีระบบกลั่นกรองปัญหาหรือคดีที่อาจนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ผ่านการเสนอความเห็นเบื้องต้นโดยรองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุด ตามที่ได้มีการมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่โดยที่ความเห็นข้างต้นมีสถานะเป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อที่จะมีหรือไม่มีคำสั่งต่อไปเท่านั้น ในท้ายที่สุดแล้วอำนาจตัดสินใจในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ยังคงเป็นดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นองค์กรเดี่ยวอยู่แต่เพียงผู้เดียว ลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยไม่มีการวางกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจในขั้นตอนการตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

จากการศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย พบว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของแต่ละประเทศมีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้ในระดับความเคร่งครัดแตกต่างกัน เห็นได้จากการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรผู้มีอำนาจในการเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานเกี่ยวกับความยากง่ายและความสำคัญของคดี กระบวนพิจารณาคดีปกครองส่วนนี้ของประเทศฝรั่งเศสจึงค่อนข้างมีความเป็นอัตวิสัยและต้องอาศัยการพิจารณาถึงความยุ่งยากและความสำคัญเป็นรายคดี ส่วนกรณีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีนั้นมีลักษณะตรงกันข้าม เห็นได้จากการที่มีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ไว้เพียง 2 กรณี คือ กรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าคำวินิจฉัยของตนที่ได้วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายจะมีผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยขององค์คณะอื่น ๆ หรือขัดหรือแย้งต่อแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ และกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่ามีปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญอันสมควรให้องค์คณะที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน โดยระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันมีการวางกลไกที่ผูกพันองค์คณะที่ประชุมใหญ่ไว้ด้วยว่า หากเป็นกรณีที่มีเหตุต้องรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว องค์คณะที่ประชุมใหญ่จะต้องรับปัญหาหรือคดีนั้นไว้วินิจฉัยเสมอ

คงเหลือส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจไว้แต่เพียงกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเสนอปัญหาพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญให้องค์คณะที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยเท่านั้น โดยในกรณีหลังนี้องค์คณะที่ประชุมใหญ่เองก็มีดุลพินิจในการรับหรือไม่รับปัญหานั้นไว้วินิจฉัยได้เช่นกัน กระบวนพิจารณาคดีปกครองส่วนนี้ของประเทศเยอรมนีจึงมีจุดเด่นในเรื่องความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายยิ่งกว่ากรณีของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับกรณีของประเทศไทยพบว่า แม้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยจะได้มีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้ในลักษณะแจกแจงรายละเอียดว่า กรณีใดบ้างที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วแต่กรณี จะสามารถนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาลงไปเหตุหรือเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ คือ กรณีที่คดีมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หรือคดีที่มีทุนทรัพย์สูงนั้น พบว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปัญหาอยู่ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ปัญหาความชัดเจนแน่นอนของเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ปัญหาข้อนี้เป็นกรณีที่สืบเนื่องมากจากการพิจารณาถ้อยคำสำนวนของเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่กำหนดในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกำหนดถึง “คดีมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ หรือคดีที่มีทุนทรัพย์สูง” ซึ่งต่างก็มีลักษณะเป็นการวางหลักการไว้อย่างกว้าง ลำพังแต่เพียงการพิจารณาถ้อยคำสำนวนในกฎหมายยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าเหตุหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณีมีขอบเขตเพียงใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการตีความของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ย่อมหมายถึงประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี และแม้ในการศึกษาครั้งนี้จะพบร่องรอยการตีความเรื่องดังกล่าวในคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2564 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 ที่มีการกำหนดให้คดีที่มีความสำคัญและต้องเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ คดีที่มีความเห็นแย้ง คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญ คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้แนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองสูงสุด คดีที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ 250 ล้านบาทขึ้นไป คดีที่เป็นที่สนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชน หรือกรณีที่มีข้อสังเกตให้องค์คณะทบทวนก็ตาม แต่กรณีตามคำสั่งข้างต้นสามารถให้ความชัดเจนได้เพียง กรณีคดีมีทุนทรัพย์สูง หมายถึง คดีที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ 250 ล้านบาทขึ้นไป เท่านั้น แต่ยังไม่อาจให้ความชัดเจนแก่เหตุหรือเงื่อนไขในประการอื่นได้

ประการที่สอง ปัญหาความเหมาะสมในการนำลักษณะทางข้อเท็จจริงในคดีมาเป็นเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง แม้จะเป็นความจริงที่ว่าเหตุหรือเงื่อนไขในการนำคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่กำหนดไว้ในข้อ 94 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งของการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง โดยไม่มีลักษณะผูกพันว่าเมื่อเกิดกรณีใดกรณีหนึ่งขึ้นแล้วจะต้องมีการนำปัญหาหรือคดีนั้นเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเสมอก็ตาม แต่การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเหตุหรือเงื่อนไขประการใดไว้ ย่อมจะส่งผลให้ปัญหาหรือคดีที่ปรากฏเหตุหรือเงื่อนไขนั้น ๆ มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นว่า สมควรที่จะต้องมีการนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่อไปหรือไม่ ดังนั้น เหตุหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนี้จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ความสำคัญแก่กรณีใด ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการของประเทศไทยที่มีการกำหนดไว้โดยอาศัยลักษณะทางข้อเท็จจริงในคดี คือ คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญ และกรณีคดีมีทุนทรัพย์สูง

ย่อมจะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีมีลักษณะร่วมกันตรงที่ ในกรณีคดีเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญนั้น เห็นได้โดยชัดแจ้งว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแม้จะมีปัญหาในการตีความอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง แต่สำหรับกรณีที่คดีมีทุนทรัพย์สูงจะมีความเชื่อมโยงกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ตรงที่ คดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ดังนั้นผลแพ้ชนะแห่งคดีย่อมส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่กระนั้น ทั้งสองกรณีก็มีข้อแตกต่างตรงที่ ในการที่จะวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมที่สำคัญหรือไม่ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัย คือ องค์กรผู้มีอำนาจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเอง ในขณะที่กรณีคดีมีทุนทรัพย์สูงเป็นผลมาจากการคำนวณทุนทรัพย์ตามคำฟ้องของคู่กรณี โดยที่ศาลไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ได้ ดังนั้น หากจำลองสถานการณ์ให้ถึงที่สุดย่อมจะเห็นได้ว่า ในคดีที่คู่กรณีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อบังคับเอาเงินจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นจำนวนมากแล้ว คดีนั้นย่อมจะมีโอกาสที่จะได้รับการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองมากกว่าคดีมีทุนทรัพย์น้อยซึ่งจะได้รับการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้โดยเหตุหรือเงื่อนไขอื่น ๆ เท่านั้น การกำหนดเหตุเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองด้วยจำนวนทุนทรัพย์ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปนัก

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของแต่ละประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ องค์กรผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการ รวมถึงเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองไว้ในลักษณะแตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่งผลให้กระบวนพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองมีการให้น้ำหนักไปที่การใช้อำนาจดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี และแม้ว่าจะมีการกำหนดเหตุหรือเงื่อนไขเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจข้างต้นไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไว้เพิ่มเติมก็ตาม แต่กรณียังมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอนของถ้อยคำในระเบียบข้างต้น รวมถึงมีปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของเหตุหรือเงื่อนไขบางประการ จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังที่จะได้เสนอแนะต่อไปนี้

6.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

แม้ในการศึกษาครั้งนี้จะได้ข้อสรุปว่า การกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองในลักษณะเดียวกันกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีจะมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ตามสภาพปัจจุบันของประเทศไทยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เป็นองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ก็มีข้อดีในแง่ความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินกระบวนพิจารณา โดยหากพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานขององค์คณะพิจารณาพิพากษาประกอบด้วยแล้ว กรณีย่อมไม่เกินกว่าที่จะคาดหมายได้ว่า การกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความเป็นเอกภาพของแนวคำพิพากษา รวมถึงจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง เช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ของประเทศเยอรมนีนั้น จะมีผลเป็นการเพิ่มภาระงานแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาซึ่งโดยสภาพปัจจุบันมีคดีอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก[53] ดังนั้น ในเรื่องการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองจึงเป็นเรื่องที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างคุณค่าสองประการ คือ การรักษาความเป็นอิสระของตุลาการ และความรวดเร็วในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นต่อประเด็นนี้ว่า เมื่อปรากฏในการศึกษาครั้งนี้ว่าการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยแต่ละรูปแบบต่างก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเลือกเอารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งไว้เป็นฐาน จากนั้นจึงค้นหาวิธีในการแก้ไขข้อเสียดังกล่าวต่อไปโดยคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของประเทศไทยประกอบด้วย เมื่อข้อเท็จจริงได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งแล้วว่าปัญหาสำคัญของกระบวนพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันคือปัญหาความล่าช้า ดังนั้น จึงมีความเหมาะสมที่จะเลือกใช้กระบวนพิจารณาที่มีความรวดเร็วยิ่งกว่า กระบวนพิจารณาส่วนที่เป็นการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการจึงสมควรกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณีดังที่เป็นอยู่เดิม

แต่อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการรักษาความเป็นอิสระของตุลาการโดยเฉพาะความเป็นอิสระขององค์คณะพิจารณาพิพากษาจากกรณีที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครอง แล้วแต่กรณี จะมีหรือไม่มีคำสั่งให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองควรกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ต้องแสดงเหตุผลของตนไว้ในสำนวนคดีว่าในกรณีที่จะมีคำสั่งให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง หรือในกรณีที่ปรากฏเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองขึ้นแล้วแต่เห็นว่าไม่สมควรนำปัญหาหรือคดีนั้นเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่อไปนั้น แต่ละกรณีประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในประการใด นอกจากนี้ ควรมีการเปิดโอกาสให้องค์คณะพิจารณาพิพากษามีส่วนในการเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง โดยกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่า ปัญหาหรือคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเป็นกรณีที่สมควรนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองควรให้อำนาจแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาในการที่จะเสนอคำขอของตนต่อประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี เพื่อนำปัญหาหรือคดีนั้นเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองต่อไปได้ ดังหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 124 ของร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... และสำหรับกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ควรกำหนดอำนาจแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาในการที่จะบันทึกเหตุผลของตนไว้ประกอบคำสั่งของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี รวมไว้ในสำนวนคดีด้วยเช่นกัน โดยเหตุผลที่ได้แสดงไว้นี้ย่อมมีสถานะอย่างน้อยสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นวัตถุสำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ในขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่า คำสั่งที่ให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองครั้งนั้น ๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับเหตุหรือเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ และประการที่สอง เป็นหลักฐานที่แสดงถึงกระบวนการใช้ดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดี

---

[53] ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2565 แสดงว่า มีคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลปกครองทั้งสิ้น 27,098 คดี แบ่งเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด 11,314 คดี และเป็นคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น 15,784 คดี, สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง (2565) 53.

ศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี หากเกิดกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นในระดับตัวบุคคล

6.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

โดยที่การศึกษาได้ข้อสรุปในประเด็นเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยมีเพียงแนวทางปฏิบัติให้รองประธานศาลปกครองสูงสุดหรือประธานแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า มีกรณีที่สมควรต้องนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองหรือไม่ โดยไม่มีการวางกลไกการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ไว้แต่ประการใด ผู้เขียนมีความเห็นต่อปัญหาข้อนี้ว่า แม้การกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี จะมีข้อดีในแง่ความคล่องตัวสำหรับการกำหนดวาระการประชุมของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง เนื่องจากเป็นการริเริ่มและตัดสินใจโดยองค์กรเดี่ยวก็ตาม แต่การกำหนดให้องค์กรกลุ่มเป็นองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ดังที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ก็มีข้อดีในแง่ที่เป็นการเพิ่มโอกาสในการปรึกษาหารือกันในหมู่สมาชิกเพื่อวินิจฉัยในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ปัญหาหรือคดีที่ได้รับการเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองนั้น เป็นไปโดยสอดคล้องกับเหตุหรือเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ กรณีจึงมีลักษณะเป็นการวางกลไกที่สามารถถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีได้ดีขึ้นอีกระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นในชั้นแรกว่า หากมีการรับเอาแนวทางที่กำหนดให้การตัดสินใจนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ต้องเป็นการกระทำผ่านมติขององค์กรกลุ่มมาไว้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ก็จะทำให้กระบวนพิจารณาคดีปกครองมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

ส่วนปัญหาว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยสมควรที่จะต้องเดินตามแนวทางใดนั้น โดยที่เหตุผลที่จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำเป็นในการรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่ง และความจำเป็นอันเกิดจากความยุ่งยากซับซ้อนของคดีหรือปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งผลิตผลที่ได้จากการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองก็มีลักษณะเป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีต่อไปในอนาคต การนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่จึงไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวพันอยู่แต่เฉพาะองค์คณะพิจารณาพิพากษากับประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับการปฏิบัติงานขององค์กรศาลโดยรวม และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในสายตาของกฎหมาย ดังนั้น การให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบว่า ปัญหาหรือคดีที่ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยมีลักษณะเป็นไปตามเหตุหรือเงื่อนไขที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้หรือไม่ ย่อมมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นการยืนยันถึงความสำคัญของเรื่องที่เข้าสู่การวินิจฉัยร่วมกันด้วยประการหนึ่ง และหากพิจารณาในแง่การวางกลไกถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้มีอำนาจเสนอปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองย่อมจะเห็นได้ด้วยว่า การแบ่งแยกองค์กรผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการและองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจออกจากกันย่อมจะช่วยให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างองค์กร อันจะมีผลเป็นการป้องกันการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้อีกประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยควรกำหนดอำนาจแก่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองในการตรวจสอบและตัดสินใจว่า ปัญหาหรือคดีที่ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยนั้น เป็นไปโดยสอดคล้องกับเหตุหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ โดยมีวัตถุในการตรวจสอบคือ เหตุผลประกอบคำสั่งให้นำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง รวมถึงเหตุผลขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ถ้ามี โดยหากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเห็นว่า ปัญหาหรือคดี

ที่ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยเป็นไปโดยสอดคล้องกับเหตุหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ก็ให้ที่ประชุมใหญ่มีมติรับเป็นวาระเพื่อวินิจฉัยปัญหาหรือคดีนั้นต่อไป ตามแนวทางของประเทศเยอรมนี

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีที่จะเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

เหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญแก่ประเด็นใด จากการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยพบว่า เหตุหรือเงื่อนไขในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่กำหนดในข้อ 94 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สะท้อนให้เห็นหลักการเบื้องหลังอยู่ 3 ประการ คือ การรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง รวมถึงเหตุผลในการนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วในส่วนต้น แล้วแม้โดยรวมต้องถือว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศฝรั่งเศสแล้วจะมีการกำหนดรายละเอียดเป็นรูปธรรมยิ่งกว่าก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า สำหรับกรณีที่มีการกำหนดให้คดีมีทุนทรัพย์สูงเป็นเหตุหนึ่งในการที่ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี จะสามารถใช้ดุลพินิจนำเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองได้นั้น ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในแง่ที่เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีในคดีมีทุนทรัพย์สูงซึ่งเป็นการคำนวณจากคำขอของคู่กรณีเอง มีโอกาสในกระบวนพิจารณาคดีปกครองยิ่งกว่าคู่กรณีรายอื่น ๆ และแม้ว่าจะสามารถอธิบายให้เชื่อมโยงกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อยู่บ้างก็ตาม แต่กรณีที่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 94 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รองรับหลักการนี้อยู่แล้ว ผู้เขียนจึงไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการขยายรายละเอียดออกเป็นกรณีคดีมีทุนทรัพย์สูงอีก ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 94 แห่งระเบียบข้างต้น โดยนำกรณีคดีมีทุนทรัพย์สูงที่กำหนดไว้ใน (4) ออกจากการเป็นเหตุหรือเงื่อนไขในการที่ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี จะนำปัญหาหรือคดีเข้าสู่การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

บรรณานุกรม

หนังสือ
ภาษาไทย

ธีระ สุธีวรางกูร, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร 2563).

สมลักษณ์ จัดกระบวนพล, *ระบบศาลและหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

สำนักงานศาลปกครอง, *กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดย M. Phillippe MARTIN*, (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2552).

--, *รวมเห็นผลและความเป็นมารายมาตราของร่างพระบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...* (เล่ม 4, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานศาลปกครอง 2548).

ภาษาต่างประเทศ

Hubertus Gersdorf, *BeckOK VwGO* (63rd edn, Beck-Online, C.H.Beck 2022).

Sodan/Ziekow, *Nosmos Kommentar verwaltungsgerichtordnung* (Baden-Baden 2010) § 11 s. 234 Rn. 14 อ้างถึงใน วรารัตน์ ไคขุนทด, 'การประกันความมีเอกภาพของคำวินิจฉัยและการพัฒนาหลักกฎหมายโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี' (2556) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง 39.

บทความ
ภาษาไทย

Philippe Martin, 'ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส' ใน พรทิพย์ ทองดี และคณะ (บรรณาธิการ) *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ* (สำนักงานศาล ปกครอง 2553).

นรินทร์ อิธิสาร, 'ที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีองค์คณะที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองเยอรมัน' ใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (บรรณาธิการ) *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3* (2566).

วรารัตน์ ไคขุนทด, 'การประกันความมีเอกภาพของคำวินิจฉัยและการพัฒนาหลักกฎหมายโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี' (2556) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง 39.

วินัย ทองลงยา, ‘การประชุมใหญ่ของศาลฎีกา’ ใน *พรภัทร์ ตันติกุลานันท์ (บรรณาธิการ) ๗๐ ปี ดุลพาห นิตยสาร สำนักงานศาลยุติธรรม รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส ๗๐ ปี นิตยสารดุลพาห* (สำนักงานศาลยุติธรรม 2566).

วิทยานิพนธ์
ภาษาไทย

ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฏ, ‘การถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายตุลาการในระบบกฎหมายไทย’ (ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

นามพร อัศวสุปรีชา, ‘ตุลาการผู้แถลงคดีในระบบกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

พีระพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. ‘หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์
ภาษาไทย

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, ‘เทคนิคการร่างกฎหมาย : Sunset clauses และ Experimental regulations’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2558) <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act260.pdf?fbclid=IwAR 3ipJCgzEf 1u8iKXUl8gHK1 Ly1yBx3YNqqlwIJvhrHe2GtMFwm5BW765GM> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565.

เอกสารอื่น ๆ
ภาษาไทย

กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา, แนวทางปฏิบัติในการจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต.14) คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (ต.15) ร่างคำพิพากษา (ต.18) และร่างคำสั่ง (ต.19 และ ต.20), (สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง 2559).

คณะอนุกรรมการบริหารศาลปกครองจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานภายในของศาลปกครองสูงสุด, คู่มือการปฏิบัติงานภายในของศาลปกครองสูงสุด, (สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด 2564.

คำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2564 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564.

ประสาท พงษ์สุวรรณ์, ‘หลักการพื้นฐานและประวัติการยกร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดีฯ พ.ศ. 2544’ (โครงการพัฒนาคนและพัฒนางานจากความรู้และประสบการณ์...สู่เวทีเสวนา, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 7 สิงหาคม 2552).

ภาษาต่างประเทศ

The Supreme Court of Ireland and ACA-Europe, ‘How our courts decide : The decision-making processes of Supreme Administrative Courts, Answers to questionnaire : France’ (ACA Seminar, Dublin, 25-26 March 2019).