

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส*

M.Phillippe MARTIN**

พัฒนาการในช่วงล่าสุดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ - Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสได้วางแนวคำพิพากษาซึ่งมีผลต่อพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นลำดับมาซึ่งคำพิพากษาเหล่านี้ได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน และจะมีผลต่อการศึกษาวินัยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตลอดเวลาที่ผ่านมา มีคดีมาสู่ศาลปกครองสูงสุดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งได้มีการพัฒนาให้มีศาลปกครองเป็น 3 ระดับชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันประชาชนได้ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากขึ้น ซึ่งปรากฏตามสถิติว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีไม่ต่ำกว่า 90,000 คดีต่อปี และศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยคดี ไม่ต่ำกว่า 100,000 คดีต่อปี ประชาชนจึงเรียกร้องให้ศาลปกครองทำงานด้วยความรวดเร็วภายในระยะเวลาไม่กี่วัน และในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ศาลปกครองมีการวินิจฉัยคดีที่มีประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น ภายในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ศาลปกครองจึงได้ปฏิรูปการทำงานของตนเอง ซึ่งเมื่อเทียบระยะเวลาดังกล่าวกับประวัติศาสตร์แล้ว ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการทางกฎหมายที่ใช้เวลาน้อยมาก

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ที่ผ่านมา ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส ได้ผ่านกฎหมายที่จะปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีโดยเร่งด่วน ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2544 ที่จะถึงนี้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจในกระบวนการปฏิรูปการทำงาน ของศาลปกครอง ดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการทำงาน เดิมได้ถือหลักว่าศาลปกครอง ไม่อาจจะออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติภารกิจหรือออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ได้ แต่ในปัจจุบันกฎหมายปฏิรูประบบศาลปกครองได้มอบอำนาจให้ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งให้

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ

* ถอดเทปและเรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายปกครองและคดีปกครอง ของประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2543 ณ สำนักงานศาลปกครอง แปลโดย นายประสาธ พงษ์สุวรรณ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง และนายบุญอนันต์ วรรณพาศิษฐ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง พิมพ์ครั้งแรกใน วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (ก.ย. – ธ.ค. 2544)

** หัวหน้าคณะพิจารณาตัดสินคดีที่ 9 ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ประเทศฝรั่งเศส

ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในบางเรื่อง หรือต้องปฏิบัติการใด ๆ ให้เป็นไปตาม คำพิพากษาได้ หรือให้อำนาจศาลปกครองวางมาตรการเร่งด่วนในการพิจารณาคดี

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

2.1 ปรับลดการจัดองค์กรของศาลปกครองสูงสุด จากเดิมองค์คณะ ประกอบด้วยตุลาการ 7-9 คน เหลือองค์คณะละ 3 คน และในบางเรื่องให้สามารถพิจารณา พิพากษาโดยใช้ตุลาการเพียงนายเดียว

2.2 ในคดีที่ต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน กฎหมายกำหนดให้พิจารณาภายใน 1-2 วัน จึงยกเว้นไม่ต้องมีขั้นตอนการแถลงคดีโดยตุลาการผู้แถลงคดี

2.3 เปิดโอกาสให้ศาลปกครองกำหนดเงื่อนไขที่จะไม่รับคดีไว้พิจารณาหรือ กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณาได้ โดยกระบวนการ ที่รวดเร็ว

2.4 ในส่วนของรายละเอียดได้กำหนดให้ศาลปกครองต้องตรวจสอบคำฟ้อง โดยเร็ว เช่น คดีที่ไม่มีสาระสำคัญอันควรแก่การวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับและจำหน่ายคดี ออกจากสารบบตั้งแต่ต้น

จากความสำเร็จของศาลปกครองในการปฏิรูปกระบวนการพิจารณาในช่วง 10 ปีนี้เอง ประชาชนจึงมุ่งมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ ศาลปกครองเองถูกบังคับให้ต้องปรับปรุงตัวเองให้ดำเนินกระบวนการที่มีทั้งความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการ ทางปกครองเป็นฉบับเดียวกันเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 โดยจะเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของกฎหมายเดิม และ ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้รวมกฎหมายการปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีที่ออกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบศาลของประเทศฝรั่งเศส

วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด

ทั้ง 3 ศาลมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และมี ข้อแตกต่างกันในกระบวนการพิจารณาซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของแต่ละศาล กระบวนการพิจารณา ในศาลชั้นต้นย่อมต้องมีความแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด และการ

ที่จะมีการกล่าวถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดบ่อยครั้ง มิใช่เป็นเพราะทำงานในศาลปกครองสูงสุด แต่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหน้าที่และลักษณะการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญต่อวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างมาก

1. การรับคำฟ้อง (ซึ่งแยกออกได้เป็นการยื่นคำฟ้อง การตรวจคำฟ้อง และการรับคำฟ้อง) เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาล สิ่งแรกที่เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดต้องกระทำคือ ประทับตราและลงวันที่ในคำฟ้องนั้น และตรวจว่าคำฟ้องนั้นได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมีความสำคัญมากเพราะศาลจะดูวันที่รับคำฟ้องเป็นหลัก ทั้งนี้ ไม่ว่าศาลจะรับคำฟ้องโดยเจ้าหน้าที่หรือวิธีการอื่นใด เพราะประเทศฝรั่งเศสได้วางระบบสำหรับคดีบางเรื่องที่ต้องฟ้องภายใน 24 ชั่วโมง หรือ 48 ชั่วโมง และคดีประเภทนี้ทนายความหรือโจทก์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลด้วยตนเอง โดยนำคำฟ้องใส่ซองและสอดเข้าไปในช่องรับคำฟ้องของเครื่องประทับฟ้องอัตโนมัติ (มีลักษณะคล้ายเครื่องจำหน่ายตั๋วอัตโนมัติ) ที่ไม่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำฟ้อง

2. การวิเคราะห์คำฟ้อง ในศาลปกครองสูงสุดจะมีหน่วยตรวจสอบและวิเคราะห์คำฟ้องโดยเฉพาะ แต่ในศาลปกครองชั้นต้นทั่วไปจะมีจำศาลหรือเจ้าหน้าที่จำศาลตรวจสอบและวิเคราะห์คำฟ้อง

การวิเคราะห์คำฟ้องนี้จะทำโดยการสรุปย่อข้อเรียกร้องหรือคำขอของผู้ฟ้อง บันทึกลงไป ในคอมพิวเตอร์ และพิมพ์เป็นหนังสือแนบไว้กับสำนวนคดี ซึ่งประกอบด้วย ชื่อโจทก์ ชื่อจำเลย คำขอของผู้ฟ้องคดี และสาเหตุของคำฟ้อง และการวิเคราะห์คำฟ้องโดยย่อนี้ต้องมีรายละเอียดที่สำคัญมากกว่าการย่อข้อความทั่วไป

ประโยชน์ที่สำคัญของการวิเคราะห์คำฟ้อง มีดังนี้

2.1 ประโยชน์ในการแยกแยะประเภทคดี มีผลสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการสอบสวน ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามประเภทของคำฟ้อง เมื่อวิเคราะห์คำฟ้องแล้วเจ้าหน้าที่ผู้วิเคราะห์พบว่าคดีมีความสำคัญ ก็ต้องรีบรายงานไปให้ประธานแผนกคดีปกครองสำหรับศาลปกครองสูงสุด หรือประธานศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ ทราบ แล้วแต่กรณี

สำหรับในด้านเทคนิคนั้น ต้องมีการแยกประเภทคำฟ้องตั้งแต่ในช่วงต้น เช่น คำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคำฟ้องที่ไม่จำเป็นต้องมีทนายความ หรือคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือการละเมิดที่ต้องมีทนายความ หรือคดีภาษีอากรที่ต้องมีการดำเนินการเป็นพิเศษออกไป (แฟ้มหรือสำนวนจะมีสีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ) หรือคดีที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนก็ต้องเริ่มดำเนินการโดยทันที (คดีที่ตุลาการนายเดียวสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้)

ในปัจจุบันคดีที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนที่มีเป็นจำนวนมากคือ คดีการหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในเบื้องต้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งให้ส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกราชอาณาจักร แต่กฎหมายได้ให้สิทธิบุคคลนั้นร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ซึ่งศาลปกครองจะต้องทำคำสั่งภายใน 48 ชั่วโมง โดยตำรวจจะควบคุมตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองมายังศาลด้วย เพราะหากศาลไม่รับฟ้อง ตำรวจก็จะได้ส่งตัวบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป (โดยปกติคดีปกครองทั่วไปจะไม่มีกรณีที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ยื่นคำฟ้อง (โจทก์) มาศาล) และคำฟ้องในคดีเร่งด่วนนี้จะเป็นการทุเลาคำสั่งโดยชั่วคราว จึงเป็นการบังคับให้ศาลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 48 ชั่วโมง คดีประเภทนี้เป็นคดีที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น การไต่สวนจึงต้องกระทำด้วยวาจา

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ต้องตรวจดูว่ามีคดีเร่งด่วนอื่น ๆ อีกหรือไม่ เพราะตามกฎหมายการปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ได้กำหนด “มาตรการโดยเร่งด่วน” สำหรับคดีดังต่อไปนี้

(1) กระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนที่มีมาตรการทดแทนการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้เป็นการชั่วคราว โดยปกติสิทธิของโจทก์ที่จะยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎยังคงมีอยู่และใช้ตามหลักเกณฑ์เดิม กล่าวคือ โจทก์ยังคงต้องแถลงว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะต้องพิสูจน์ข้ออ้างนั้นให้ได้ความว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้น “น่าจะ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่โจทก์ และยากที่จะเยียวยาได้ในภายหลัง จึงจะมีการออกคำสั่งทุเลาการบังคับให้ ซึ่งโดยปกติการมีคำสั่งทุเลาการบังคับจะเป็นไปโดยยาก เพราะต้องออกโดยองค์คณะและใช้เวลาในการพิจารณาออกคำสั่งนานมาก ดังนั้น ถ้าศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้ว คดีนั้นคาดหมายได้ว่าโจทก์จะชนะคดีประมาณ 90%

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบวิธีพิจารณาจากการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมาเป็นการพิจารณาโดยเร่งด่วน แต่ก็ยังมีหลักการคล้ายกับหลักการเดิม คือ คำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หลักการที่เปลี่ยนไปคือ การเยียวยาความเสียหายที่ยากจะเยียวยาได้ในภายหลังที่ได้ถูกแทนที่โดยให้ตุลาการนายเดี่ยวสามารถออกคำสั่งระงับคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้โดยเร่งด่วนได้ ทั้งนี้ ความเห็นของตุลาการนายเดี่ยวไม่ผูกพันองค์คณะ เพราะมีฉะนั้นองค์คณะจะไม่มีอิสระในการออกคำสั่งเกี่ยวกับคำสั่งบังคับดังกล่าว ดังนั้น มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่เปลี่ยนแปลงระบบ

วิธีพิจารณาของศาลปกครอง จากการพิจารณาโดยรอบคอบไม่ผิดพลาดมาเป็นการพิจารณาโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) กระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ มีหลักการให้ตุลาการนายเด็ยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และออกคำสั่งภายใน 48 ชั่วโมง เกี่ยวกับการทำการทางปกครองที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อบังคับฝ่ายปกครองให้งดเว้นการกระทำนั้น กระบวนการณ์นี้เป็นมาตรการใหม่而出ออกมาเพื่อแก้ปัญหาทางกระบวนวิธีพิจารณาที่รอบคอบและล่าช้าของศาลปกครอง ซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเรียกว่า กระบวนพิจารณา VOIE DE FAIT โดยประชาชนหรือทนายความจะยื่นขอให้ศาลยุติธรรมออกคำสั่งเพื่อให้ฝ่ายปกครองระงับการกระทำหรือคำสั่งนั้น (ทนายความชอบจะใช้กระบวนการณ์ทางศาลยุติธรรม) และ คำพิพากษาของศาลปกครองก็มีความแตกต่างจากศาลยุติธรรม (เป็นการสร้างกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนแข่งกับศาลยุติธรรม)

(3) กระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในกรณีที่จะมีการลงนามในสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ทางราชการจะทำสัญญาประกวดราคา ผู้มีส่วนได้เสียได้ขอให้ศาลเข้ามาพิจารณาและสั่งการในลักษณะแทรกแซงเพื่อมิให้มีการลงนามในสัญญาได้ทันที ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการยกเลิกเพิกถอนสัญญานั้นในภายหลัง และมีให้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ในสัญญาที่สำคัญบางเรื่อง เช่น การก่อสร้างสนามแข่งขันฟุตบอล (สตาร์ตเดอฟรอนท์) การสร้างทางหลวงหลายสาย เมื่อศาลได้รับการร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนโดยเร่งด่วน ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองส่งเอกสารหลักฐาน หรือศาลจะไต่สวนพยานหลักฐานใด ๆ ได้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้น

จากกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงต้องวิเคราะห์แยกแยะประเภทคำฟ้อง เพื่อศาลจะได้ดำเนินการและวางแผนการดำเนินการให้เหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังมีระบบให้ศาลปกครองชั้นต้นขอความเห็นเกี่ยวกับคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และศาลปกครองสูงสุดต้องตอบข้อถามดังกล่าวภายใน 3 เดือน โดยการทำความวินิจฉัยโดยองค์คณะ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องมีกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนในเรื่องนี้ด้วย

2.2 ประโยชน์ในการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของคำฟ้องหลาย ๆ คำฟ้องที่เกี่ยวข้องกัน เช่น คดีที่สามีหรือกรียายื่นฟ้องต่อศาลปกครองแยกจากกันเป็นคนละคดีแต่เกี่ยวเนื่องกัน หรือคดีผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านหลายคนฟ้องเกี่ยวกับการก่อสร้างบ้านพักอาศัย หรือคดีที่สมาชิกในสมาคมยื่นคำฟ้องแยกกัน เป็นต้น เจ้าหน้าที่จึงต้องวิเคราะห์

คำฟ้องลักษณะเดียวกันออกมาให้ได้ เพื่อไม่ให้คำฟ้องประเภทเดียวกันแยกการพิจารณาออกไปหลายองค์คณะ ซึ่งอาจมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาแตกต่างกัน และต้องบันทึกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ แล้วทำหลักฐานแนบไว้ในสำนวนคดี

โดยปกติคำฟ้องที่เกี่ยวข้องกันจะมอบให้องค์คณะเดียวกันพิจารณา แต่ถ้าคำฟ้องลักษณะนี้มีเป็นจำนวนมาก เช่น 50 - 100 ราย ศาลจะต้องกำหนดมาตรการที่จะพิจารณาคดีเป็นพิเศษ โดยศาลจะเลือกคำฟ้องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาพิพากษาเพื่อเป็นแนวการพิจารณาคดีอื่น ๆ เหล่านั้นในลักษณะเดียวกัน

2.3 ประโยชน์ในการแยกคำฟ้องประเภทที่โจทก์มีรายได้น้อยไม่สามารถจ่ายค่าทนายความได้ และได้ยื่นคำขอความช่วยเหลือจากสำนักงานการช่วยเหลือทางคดี หากเจ้าหน้าที่พิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ก็จะอนุมัติจ่ายเงินค่าทนายความให้โจทก์ คำฟ้องนี้มีลักษณะพิเศษ คือ

2.3.1 โจทก์สามารถยื่นคำขอความช่วยเหลือได้ก่อนยื่นคำฟ้องจริง เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่าโจทก์มีความเดือดร้อนจริงหรือไม่ ผลของการยื่นคำขอดังกล่าวในทางกฎหมายจะถือเป็นการ “ยืดอายุความ” ฟ้องคดีออกไป

2.3.2 ถ้าเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าโจทก์ยื่นคำขอพร้อมกับคำฟ้อง ศาลจะไม่สามารถพิพากษาคดีได้จนกว่าสำนักงานช่วยเหลือทางคดีจะออกคำสั่งอนุมัติให้หรือปฏิเสธคำขอช่วยเหลือก่อน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่เจ้าหน้าที่ต้องวิเคราะห์คำฟ้องให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้ศาลต้องเสียเวลาในภายหลังหากพบว่าเป็นคำฟ้องที่มีคำขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

3. การตรวจสอบหรือกลั่นกรองคำฟ้อง เป็นกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างจำศาลกับประธานศาลปกครองนั้น ๆ สำหรับศาลปกครองชั้นต้น และประธานแผนกคดีปกครองกับ เจ้าหน้าที่เลขานุการสำหรับศาลปกครองสูงสุด เพื่อตรวจสอบว่าคดีนั้นศาลจะมีคำสั่งไม่รับคดีนั้นได้เลยหรือไม่ โดยตรวจสอบว่าศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาคดีหรือไม่ หลังจากนั้น จะตรวจสอบว่าคำฟ้องนั้นเข้าเงื่อนไขในการที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องกัน ดังนี้

3.1 การตรวจสอบว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีหรือไม่

3.1.1 คำฟ้องที่ไม่ใช่คดีปกครอง ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเลย อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ จะมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยตรวจสอบคำฟ้อง นอกจากนี้

ศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจออกคำสั่งส่งคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ไปให้ศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจดำเนินการต่อไป

3.1.2 คำฟ้องที่เป็นคดีปกครองที่ยื่นผิดชั้นศาลหรือผิดเขตพื้นที่

ศาลปกครองที่ได้รับคำฟ้องนั้นจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะส่งคดีนั้นไปให้ประธานแผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาส่งคดีนั้นไปยังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นเพื่อรับไว้พิจารณาคดีต่อไป เช่น โจทก์ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้นเองหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น หรือศาลปกครองสตราสบูร์กได้รับคำฟ้องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองมาร์เซย์ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรืออธิบดีศาลปกครองสตราสบูร์ก จะต้องส่งคดีนั้นไปให้ประธานแผนกคดีปกครอง เพื่อพิจารณาส่งคดีนั้นไปยังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจต่อไป โดยกระบวนการนี้เป็นการแก้ไขปัญหา 2 ประการ คือ

(1) หากศาลปกครองที่ได้รับคำฟ้องศาลแรก ปฏิเสธไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จะทำให้ผู้ฟ้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายในการดำเนินการเพื่อยื่นคำฟ้องใหม่

(2) เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ศาลที่มีเขตอำนาจโต้แย้งว่าคดีไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตน เพราะคำสั่งส่งคดีของประธานแผนกคดีปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้แต่ประการใด

3.1.3 คดีที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน หรือคดีประเภทเดียวกัน รวมถึงคำฟ้องที่มีความเป็นไปได้ที่จะมีลักษณะเดียวกัน เช่น คดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจจะฟ้องแยกกันหลายศาล ศาลก็จะมีมาตรการตรวจสอบคำฟ้องดังกล่าวจากศาลปกครองชั้นต้นอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ ศาลอาจจะได้ข้อมูลจากโจทก์ผู้ฟ้องคดีว่ามีการฟ้องคดีประเภทเดียวกันนั้นในศาลปกครองชั้นต้นอื่น โดยศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีมาตรการโอนคดีกันระหว่างศาล เพื่อให้ศาลหนึ่งรวมพิจารณาคดีเป็นคดีเดียว โดยมีวิธีดำเนินการ 2 วิธี คือ

(1) ส่งเรื่องไปให้ประธานแผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดพิจารณาสั่งโอนคดี

(2) ให้ศาลใดศาลหนึ่งพิจารณาพิพากษาคดีหนึ่งโดยรวดเร็วเป็นตัวอย่าง และโอนคดีที่เหลืออื่น ๆ ไปยังศาลที่มีคำพิพากษานั้น

ทั้ง 2 วิธีการดังกล่าวเป็นพัฒนาการมาจากวิธีการเดิมที่มีการตรวจสอบว่าคดีนั้นมีการฟ้องที่ไหนบ้าง และรวบรวมข้อมูลให้ประธานแผนกคดีปกครองพิจารณาสั่งว่าควรส่งไปให้ศาลปกครองชั้นต้นใดพิจารณา ต่อมาใช้วิธีการให้ทั้ง 2 ศาล

รับพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีตัวอย่าง โดยหยุดการพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งอาจมีจำนวนเป็น 100 คดี เพื่อป้องกันมิให้มีการพิพากษาคดีเหล่านั้นพร้อม ๆ กัน (ซึ่งอาจนำไปสู่การอุทธรณ์คดีพร้อม ๆ กันด้วย)

การตรวจสอบคำฟ้องนี้เป็นเรื่องสำคัญมากเพื่อประธานจะได้มีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาตั้งแต่ต้น ทั้งคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือคดีไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นพัฒนาการที่ประหยัดเวลา และการทำงานของศาลที่ไม่ต้องส่งคำฟ้องไปให้คู่กรณีทำคำให้การและแลกเปลี่ยนเอกสารกันหลายขั้นตอน

3.2 การตรวจสอบว่าคดีเข้าเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ มี 2 กรณี

3.2.1 กรณีเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้เลย ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลอาจเห็นได้โดยพลัน อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาโดยไม่ต้องทำการสอบสวน ซึ่งมี 3 ประเภทคดี

(1) **คดีขาดอายุความ** ดูเหมือนว่าเป็นเรื่องง่ายที่จะพิจารณาว่าคดีขาดอายุความ แต่ปัญหาก็คือคดีนั้นเริ่มนับอายุความเมื่อใด เช่น การออกกฎต้องนับอายุความตั้งแต่วันประกาศใช้กฎนั้น แต่ถ้าเป็นคำสั่งเฉพาะรายจะต้องดูว่าฝ่ายปกครองได้แจ้งคำสั่งให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งนั้นเมื่อใด อายุความจึงจะเริ่มนับ แต่ถ้าศาลไม่แน่ใจ ศาลต้องไต่สวนหรือตรวจสอบให้แน่ชัดว่าคดีขาดอายุความหรือไม่ ไม่อาจมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาได้โดยพลัน

(2) **คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง** เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนความเห็น คำเตือน หรือข้อแนะนำของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะขอเพิกถอนได้ (เว้นแต่ความเห็นของคณะกรรมการที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องได้ในทันที แต่ถ้าศาลไม่แน่ใจว่าเป็นความเห็น คำเตือน ข้อแนะนำ หรือความเห็นที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ศาลต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงที่แน่ชัด มิฉะนั้นศาลไม่สามารถมีคำสั่งไม่รับคดีได้โดยพลัน

(3) **คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน** ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าโจทก์ไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ก่อนยื่น คำฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ทั้งนี้ศาลต้องตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนว่าโจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองแล้วหรือไม่ เพราะโจทก์อาจจะยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ลืมแจ้งให้ศาลปกครองทราบ ดังนั้น หากศาลมี

ข้อสงสัย ศาลจะต้องไต่สวนหรือตรวจสอบให้แน่ชัด ก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งไม่รับพิจารณา คำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งหากมีคดีประเภทนี้ในประเทศไทย ก็ควรที่จะตรวจสอบให้มั่นใจว่าโจทก์ ได้มีการอุทธรณ์เรื่องนั้นต่อฝ่ายปกครองแล้วหรือยัง

คดีอีกประเภทหนึ่งที่ศาลปกครองไม่อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ได้ทันทีที่มีการยื่นคำฟ้อง แต่จะต้องรองจนกว่าจะพ้นกำหนดอายุความการฟ้องคดีนั้น เช่น คดีที่โจทก์ฟ้องภายในอายุความ แต่โจทก์ไม่ได้ให้เหตุผลสนับสนุนคำฟ้อง ซึ่งโดยหลัก คำฟ้องจะต้องมีเหตุผลสนับสนุนคำขอท้ายฟ้อง เมื่อพบข้อบกพร่องเช่นนี้ศาลจะต้องแจ้งให้ โจทก์ทราบ เพื่อแก้ไขภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีได้ แต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แล้วโจทก์ไม่ได้แก้ไขคำฟ้องหรือไม่ให้เหตุผลสนับสนุนคำฟ้องนั้น ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

3.2.2 กรณีเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีนั้นมีข้อบกพร่องแต่โจทก์ สามารถแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องต่อไปได้ ซึ่งศาลจะต้องออกคำสั่งให้โจทก์แก้ไข ข้อบกพร่องนั้นเสียก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น

(1) คำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ แต่โจทก์ ไม่ได้แนบคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นมาพร้อมกับคำฟ้อง เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้โจทก์ส่ง คำสั่งทางปกครองหรือกฎแล้ว แต่โจทก์ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ศาลก็มีอำนาจสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(2) คำฟ้องประเภทนั้นต้องมีทนายความเพื่อเป็นตัวแทนของ โจทก์ในการฟ้องคดี แต่โจทก์ได้ดำเนินการฟ้องคดีด้วยตนเอง เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้โจทก์หา ทนายความแล้ว แต่โจทก์ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ศาลก็มีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา

(3) **การฟ้องคดีแทนบุคคลอื่น** เช่น บุคคลธรรมดาฟ้องแทน บุคคลธรรมดาหรือฟ้องแทนนิติบุคคล ซึ่งกรณีฟ้องแทนบุคคลธรรมดามีเงื่อนไขว่าต้องแนบ ใบมอบฉันทะมาด้วย ซึ่งหากไม่แนบมาก็จะมีผลให้ศาลพิจารณาไม่รับคำฟ้องได้ แต่กรณี ฟ้องแทนนิติบุคคลจะต้องมีคำรับรองจากนิติบุคคลว่าให้ฟ้องแทนนิติบุคคลนั้นได้ เช่น นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแทนองค์การฯ แต่กฎหมายได้ บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจขององค์การฯ ไว้อย่างชัดแจ้ง จึงต้องปรากฏหลักฐานการมอบ อำนาจอย่างชัดแจ้งของที่ประชุมสภาองค์การฯ ในแต่ละคดี (ที่ประชุมสภาองค์การฯ ไม่สามารถ ที่จะมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้ฟ้องทุกคดีได้) กรณีเช่นนี้แม้นายกองัดการฯ จะฟ้องด้วย ตนเอง ศาลก็ต้องตรวจสอบการมอบอำนาจให้แน่ชัดว่าผู้ที่ได้รับมอบอำนาจนั้นได้รับมอบ

อำนาจอย่างถูกต้องหรือไม่ เพราะสภาอาจจะมีมติตรงกันข้ามกับคำฟ้องของนายกองค์การฯ ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้มีความสำคัญและเป็นลักษณะพิเศษที่ศาลปกครองต้องตรวจสอบให้ได้ ความโดยชัดแจ้ง

ฉะนั้น การตรวจสอบคำฟ้องในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่หรือศาลปกครองจะต้องตรวจสอบให้พบเสียโดยเร็วว่าคำฟ้องนั้นจะต้องแก้ไขคำฟ้องหรือแก้ไขในเรื่องใด เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี เพราะเมื่อศาลมีคำสั่งให้แก้ไขแล้ว ศาลจะต้องรอให้พ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้โจทก์แก้ไข ซึ่งหากตรวจพบข้อบกพร่องในภายหลัง อาจจะทำให้การพิจารณาคดีต้องล่าช้าออกไป

หลังจากที่ได้มีการตรวจสอบหรือถ่วงถ่วงคำฟ้อง เพื่อดูว่าศาลมีอำนาจรับฟ้องและคดีนั้นเข้าเงื่อนไขในการฟ้องหรือไม่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองก็จะจ่ายสำนวนให้แผนกต่าง ๆ ในศาลนั้น ซึ่งแต่ละศาลจะแบ่งออกเป็นแผนกและองค์คณะต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละคดี

4. การแสวงหาข้อเท็จจริงของคำฟ้อง ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจะมีได้ในทุกกรณี แต่ในบางเรื่องอาจจะมีข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง (ไม่ใช่ข้อบังคับตายตัว) โดยดูจากคำฟ้อง เมื่อเห็นได้ชัดว่าเรื่องนี้สามารถที่จะพิจารณาพิพากษาได้จากตัวคำฟ้องนั้น ศาลก็สามารถสรุปสำนวนและพิพากษาคดีนั้นโดยการพิพากษาของตุลาการนายเดี่ยว และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองจะออกคำสั่งยกเว้นไม่ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่ทั้งนี้ยังคงต้องมีขั้นตอนการแถลงคดีปกครอง (ซึ่งจะต่างจากกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาหรือคดีไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง)

หากคดียังคงต้องมีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ขั้นตอนหรือการที่จะดำเนินการ ก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาล หรือสมาชิกชั้นต้นของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอยู่ในองค์คณะนั้น จะต้องเตรียมแผนหรือขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อหัวหน้าคณะเพื่อพิจารณาอนุมัติ

แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง จะเริ่มจาก

4.1 การที่ศาลจะกำหนดว่าคดีนั้นใครจะเป็นจำเลย เพื่อส่งสำเนาคำฟ้องไปยังบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำคำให้การส่งมาให้ศาลปกครอง ซึ่งหากเป็นคดีที่ค่อนข้างง่าย เช่น คดีที่ฟ้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ก็จะมีจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีเพียงรายเดียว หรือบางกรณีอาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย เช่น

โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ศาลจะต้องส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายและข้าราชการผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งแต่งตั้งนั้น หรือกรณีฟ้องขอเพิกถอนผลการสอบ ก็อาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย เช่นเดียวกัน หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ส่วนราชการที่ออกใบอนุญาตและผู้ที่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งกรณีการฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารนี้จะมีวิธีพิจารณาเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นโดยตรงด้วย

การส่งสำเนาคำฟ้องไปให้หลายหน่วยงานหรือหลายบุคคลนี้ อาจพิจารณาแยกว่าหากเป็นจำเลยก็ต้องให้ส่ง "คำให้การ" แต่หากเป็นหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ต้องให้ส่ง "ความเห็น" มาให้ศาล ซึ่งเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดจะส่งสำเนาคำฟ้องมากเป็นพิเศษ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดอาจจะส่งสำเนาคำฟ้อง

- เพื่อขอความเห็นจากกระทรวงโยธาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการก่อสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- หากมีการให้เงินอุดหนุนก็จะส่งไปที่กระทรวงการคลังหรือเจ้าของงบประมาณเพื่อจะได้ขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการค้ำประกันการกู้เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองสูงสุดจะส่งสำเนาคำฟ้องไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็จะส่งสำเนาคำฟ้องดังกล่าวไปให้กรมที่ดินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ส่งความเห็นมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

ทั้งนี้ การที่แผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดขอความเห็นไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการนั้น ๆ ตกเป็นจำเลยในคดี เพราะยังเป็นคดีระหว่างประชาชนที่ฟ้องเป็นโจทก์และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นจำเลย เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดต้องการจะทราบปรัชญาหรือแนวความคิดของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนั้น ๆ หากศาลปกครองสูงสุดไม่ยอมรับแนวความคิดนั้นก็พิจารณาวินิจฉัยคดีนั้นโดยอิสระต่อไป

แผนหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานแผนกคดีปกครองได้อนุมัติแล้ว จะมีการบันทึกแผนหรือขั้นตอนดังกล่าวลงในระบบคอมพิวเตอร์ของคดีนั้น เพราะในการส่งสำเนาคำฟ้อง ศาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจำเลยจะต้องส่งคำให้การในระยะเวลาใด ถ้าผ่านระยะเวลานั้นไปแล้วจะต้องมีขั้นตอนการติดตาม

ต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะส่งคำฟ้องไปให้บุคคลที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก เพื่อจะได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกลับมาให้มากที่สุด

4.2 การแลกเปลี่ยนเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ระหว่างโจทก์และจำเลย ซึ่งตามกฎหมายไทยก็คือการส่งคำฟ้องให้จำเลยทำคำให้การนั่นเอง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญ เพราะว่าเป็นหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความต้องให้ความเคารพต่อหลัก Contradiction คือ การให้ทุกฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ เพราะในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยหลักแล้วจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะสาเหตุของการฟ้องคดีเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการให้การของพยานอาจจะมีปัญหา การทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารฉบับเดียว

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาที่ใช้การแลกเปลี่ยนเอกสารเป็นหลักนี้ ก็ยังมีปัญหาอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก คู่กรณีอาจตั้งใจที่จะไม่กล่าวถึงข้อความหรือประเด็นที่จะเป็นผลเสียแก่ตนเอง จะกล่าวถึงแต่ประเด็นที่เป็นผลดีแก่ตนเองเท่านั้น

ประการที่สอง บางครั้งคู่กรณีที่มีหน้าที่ชี้แจงหรือต้องส่งเอกสาร อาจจะไม่ส่ง หรือไม่ชี้แจงในสิ่งที่เขาหลงลืม หรือที่เขาตั้งใจที่จะไม่ส่งเอกสารนั้น ๆ

สำหรับขั้นตอนในการแลกเปลี่ยนเอกสารนั้น มีดังนี้

4.2.1 เอกสารชิ้นแรกที่คู่กรณีฝ่ายโจทก์จะทำต่อศาล คือคำฟ้อง ซึ่งโจทก์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของคำฟ้องให้ชัดเจนได้ เพราะวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับคำฟ้องของศาลปกครองจะต่างจากของศาลแพ่งตรงที่ว่า คำฟ้องในคดีแพ่งโจทก์สามารถฟ้องโดยยื่นคำฟ้องที่มีรายละเอียดเพียง 3-4 บรรทัด แต่ในศาลปกครองโจทก์จะต้องยื่นคำฟ้องที่มีรายละเอียดครบถ้วน หากไม่ครบถ้วน ต้องมีการเพิ่มเติมคำฟ้องเข้ามาเพื่อให้ได้รายละเอียด

การที่ศาลอนุญาตให้โจทก์สามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้นั้น เป็นเพราะระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสค่อนข้างสั้น คือ เพียง 4 เดือน โจทก์จึงฟ้องคดีเท่าที่รู้มาก่อนเท่านั้น และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ คำฟ้องในคดีปกครองต้องเป็นคำฟ้องที่ง่ายต่อการฟ้อง หากรู้ว่าตนได้รับความเสียหายอย่างไร ก็สามารถยื่นฟ้องมาก่อนได้ แล้วทำคำฟ้องเพิ่มเติมภายหลัง (เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้) เพราะหลักสำคัญประการหนึ่งของคำฟ้องคดีปกครอง คือ คำขอท้ายฟ้องต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน ถ้าไม่เช่นนั้น ศาลจะไม่รับไว้พิจารณา จึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องทำคำฟ้องเพิ่มเติมเข้ามา

จะเห็นได้ว่าช่วงเวลาของการทำคำฟ้องนั้นมี 2 ช่วง คือ ช่วงยื่นคำฟ้องฉบับแรกและช่วงยื่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่การอนุญาตให้โจทก์ทำคำฟ้องแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็อาจจะมีปัญหา ศาลจึงแก้ปัญหามาโดยใช้วิธีการประนีประนอมว่าคำฟ้องที่แก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำฟ้องครั้งแรก และเพื่อมิให้มีการขยายเวลาให้ทำคำฟ้องเพิ่มเติมภายใน 4 เดือน ดังกล่าว ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าช้า ซึ่งอาจเกิดผลเสียแก่ศาลได้ ดังนั้น ถ้าหากโจทก์ไม่ทำคำฟ้องเพิ่มเติมมาภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายให้ถือว่าเป็นการถอนคำฟ้องโดยอัตโนมัติ ศาลก็จะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

สำหรับระยะเวลาของการทำคำฟ้องเพิ่มเติมในศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) นั้น กำหนดไว้ 4 เดือน นับแต่วันที่ยื่นฟ้องครั้งแรก ส่วนในศาลชั้นต้นเป็นดุลพินิจของอธิบดีหรือประธานศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ ที่จะกำหนด ซึ่งอาจจะน้อยกว่า 4 เดือนก็ได้ แต่โดยที่มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนและสังคมที่ต้องการให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็ว Conseil d'Etat จึงได้ปรึกษากันว่าอาจจะลดระยะเวลาที่ให้สิทธิโจทก์ทำคำฟ้องเพิ่มเติมจาก 4 เดือน ลงมาภายในระยะเวลาเท่าที่จำเป็น ซึ่งกรณีนี้ยังไม่เป็นข้อยุติว่าจะกำหนดระยะเวลาเท่าใด

4.2.2 เมื่อได้คำฟ้องและคำฟ้องเพิ่มเติมครบถ้วนแล้ว ก็จะเริ่มขั้นตอนการแลกเปลี่ยนเอกสารกันระหว่างคู่กรณี เริ่มต้นโดยจำศาลจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการส่งคำฟ้องของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การ กระบวนการแลกเปลี่ยนเอกสารดังกล่าวจะอยู่ในความควบคุมของตุลาการเจ้าของสำนวน และประธานศาลหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ส่วนผู้รับผิดชอบประสานงานในด้านธุรการคือจำศาล

หลังจากที่จำเลยทำคำให้การแล้ว เป็นหน้าที่ของศาลจะต้องส่งคำให้การนั้นไปให้โจทก์ เพื่อให้โจทก์สามารถตรวจสอบข้ออ้างและข้อโต้แย้งของจำเลย และสามารถทำความเข้าใจโต้แย้งกลับมาได้ ตามหลัก Contradiction

เมื่อโจทก์ส่งคำคัดค้านคำให้การไปที่ศาลแล้ว เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตรวจสอบว่า ข้อเท็จจริงที่ได้รับมาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และคำคัดค้านคำให้การของโจทก์มีเนื้อหาหรือมีประเด็นใหม่ที่ศาลหรือจำเลยจำเป็นต้องทราบหรือไม่ ถ้าหากมีประเด็นใหม่ ศาลก็มีหน้าที่ต้องส่งคำคัดค้านคำให้การของโจทก์ไปให้จำเลยเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งคำให้การเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้โจทก์เสนอความเห็นในสิ่งที่จำเลยได้ทำมา แต่ขั้นตอนนี้เป็น

ดุลพินิจของศาลที่จะตรวจดูว่าลักษณะของเอกสารหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวจำเป็นต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบหรือไม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงพอแล้วหรือไม่

ขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวข้างต้นนี้มีข้อเสียประการหนึ่ง คือจะทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือประธาน Conseil d'Etat ต้องเสียเวลาที่จะตรวจสอบดูว่าคำคัดค้านคำให้การของโจทก์ดังกล่าวมีประเด็นใหม่หรือไม่ เพื่อส่งไปให้จำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมมาอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นจะวางบทบาทวิธีปฏิบัติในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ดังนี้

(1) ให้โจทก์ส่งคำคัดค้านคำให้การไปให้จำเลย เพื่อให้จำเลยทำคำให้การเพิ่มเติมทันทีโดยอัตโนมัติโดยศาลจะไม่พิจารณาข้อเท็จจริง เพราะเจ้าหน้าที่มีงานมาก และศาลก็มีคดีมากเช่นกัน

โดยทั่วไปการแสวงหาข้อเท็จจริงจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านอย่างน้อย 2 ครั้ง คือโจทก์ทำคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การ ส่วนจำเลยทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติม (รวมอย่างน้อย 4 ครั้งเสมอ) แต่ทางแก้ปัญหของศาลปกครองชั้นต้นคือ การกำหนดระยะเวลาให้ทำคำให้การ หรือคำคัดค้านคำให้การค่อนข้างสั้น เพราะระยะเวลานี้จะเป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้กำหนด การส่งเอกสารก็จะใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียน

(2) กรณีคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การใดมีเอกสารหลักฐานแนบจำนวนมาก หรือมีน้ำหนักมาก ไม่สะดวกต่อการส่งทางไปรษณีย์ ศาลได้กำหนดวิธีการแก้ไขโดยให้ส่งตัวบันทึกคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การรวมทั้งคำฟ้องไปให้โจทก์หรือจำเลยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งรายการเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายสามารถมาตรวจดูได้ที่สำนักงานศาล วิธีการดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางปฏิบัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

(3) นอกจากนี้ ศาลยังได้กำหนดมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยืดเวลาการทำคำให้การและคำคัดค้านคำให้การ ทำให้ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงก็จะถูกยืดเวลาออกไป และทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะว่าบางครั้งคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีผลประโยชน์ที่จะให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าออกไป เนื่องจากการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คู่กรณีบางฝ่ายอาจจะต้องการให้คดีนั้นยืดยาวออกไป ศาลปกครอง

จึงได้กำหนดแนวทาง 3 แนวทาง ในอันที่จะทำให้คู่กรณีเคารพในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในการส่งเอกสารไปยังศาล

(3.1) เมื่อศาลได้กำหนดเวลาส่งคำให้การ ศาลจะออก คำบังคับให้คู่กรณีต้องส่งเอกสารไปยังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด หากฝ่าฝืนจะมีการ Sanction ตามมา อย่างไรก็ตาม ศาลยังเปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่เป็นจำเลยสามารถอธิบาย หรือชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถส่งเอกสารไปยังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เช่น มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอหรือมีราชการมาก แต่หากคู่กรณีที่เป็นส่วนราชการยังคงไม่ชี้แจงหรือ ทำคำให้การมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลก็จะบังคับใช้มาตรการใน**ประการที่สอง**

(3.2) แจ้งไปยังจำเลยหรือส่วนราชการว่า ถ้ายังคงไม่ส่ง คำให้การมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะถือว่าจำเลยยอมรับข้อเท็จจริงตามที่โจทก์ กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง และจำเลยจะไม่สามารถโต้แย้งข้อเท็จจริงเหล่านั้นได้อีก กระนั้นก็ดี ตามมาตรการที่สองนั้นก็อาจจะไม่ได้ผล เพราะบางครั้งการวินิจฉัยคดีไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง อย่างเดียว ข้อกฎหมายก็มีความสำคัญด้วย ดังนั้น แม้ว่าตามข้อสันนิษฐานจะถือว่าได้มีการ ยอมรับในข้อเท็จจริงแล้ว คดีนั้นก็ยังไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ถ้าหากว่ามีปัญหา ข้อกฎหมายที่เป็นหลักของการวินิจฉัยคดี มาตรการใน**ประการที่สอง**นี้จึงยังมีข้อบกพร่องอยู่

(3.3) การกำหนดวันปิดการสอบสวนหรือปิดการแสวงหา ข้อเท็จจริงแห่งคดีนั้น (คำสั่งปิดการสอบสวนในคดีมีเฉพาะในศาลปกครองชั้นต้นและ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ คำสั่งปิดการสอบสวนไม่มีใน Conseil d'Etat) โดยอธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้นหรือประธานศาลอุทธรณ์ จะเป็นผู้กำหนดว่าคดีนั้นจะสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงลงใน วันใดก็ได้ ซึ่งมีผลให้ถือว่า หลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งแล้ว บันทึกของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คำคู่ความต่าง ๆ ที่ยื่นหลังจากนั้น ไม่สามารถที่จะรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี (ศาลจะไม่รับฟังข้ออ้างข้อเถียงของคู่กรณีฝ่ายนั้นเลย)

หากคู่กรณีส่งข้อเท็จจริงมาหลังจากวันที่ศาลสั่งสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตามมาตรการดังกล่าวศาลจะไม่มีหน้าที่ต้องอ่านหรือนำเข้ามาเป็น ส่วนหนึ่งของสำนวนคดี ตลอดจนไม่ต้องส่งให้กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การแสวงหา ข้อเท็จจริงสิ้นสุดไปโดยเร็วและภายในระยะเวลาที่แน่นอน ดังนั้น วิธีการกำหนดวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง ทำให้คู่กรณีเคารพในระยะเวลาที่จะต้องยื่นต่อศาล อย่างไรก็ตาม กฎหมายอนุญาตให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะเปิดการสอบสวนภายหลังจากที่ศาล ได้สั่งให้สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของอธิบดีฯ คู่กรณี ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงได้ แต่ก็ยังมีการอุทธรณ์การไม่เปิดการพิจารณาใหม่ไปยัง

ศาลอุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์ก็จะไม่พิจารณาให้ เพราะศาลอุทธรณ์ให้ความสำคัญกับระยะเวลา และเคารพในดุลพินิจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น

การกำหนดไม่ให้ศาลรับเอกสารหรือคำให้การของ คู่กรณีไว้ในสำนวนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว คู่กรณีจะคิดอยู่เสมอว่าทราบใด ที่ศาลยังไม่พิพากษาคดีนั้น ตนย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำคู่ความใด ๆ ให้แก่ศาลได้ ซึ่งก่อให้เกิด ผลเสีย ดังจะเห็นได้จาก Conseil d'Etat ที่ไม่มีบทบัญญัติที่จะให้ศาลสั่งกำหนดวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง จนบางครั้งศาลกำหนดวันหนึ่งพิจารณาเพื่อทำคำแถลงการณ์หรือทำ คำพิพากษาแล้ว คู่กรณีเพิ่งจะนำคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การที่ศาลรออยู่มาส่ง และศาล ต้องถือปฏิบัติตามหลัก Contradiction โดยจะต้องส่งคำให้การหรือคำคัดค้านคำให้การให้กับ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้การพิจารณาต้องยืดเวลาออกไปอีก

4.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลอาจต้องการเอกสารหรือข้อเท็จจริง นอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร ซึ่งตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรม ทางปกครองกำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการ แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี ซึ่งมีมาตรการหลักได้ เช่น การตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อจะศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องนั้น หรืออนุญาตให้ศาลออกไปเดิน เฝหือสืบ แต่โดยทั่วไปศาลแทบจะไม่ได้ใช้มาตรการเหล่านั้นเลย มาตรการที่ศาลใช้บ่อยคือ

4.3.1 การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือ บุคคลอื่น เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามที่ศาลต้องการจะทราบเพิ่มเติมจากสิ่งที่ ยังกพร่องอยู่ในสำนวนคดี เมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็จะต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจคัดค้าน เอกสารดังกล่าวนั้น ตามหลัก Contradiction

4.3.2 สิ่งที่ศาลนิยมใช้อีกประการหนึ่งคือการมีหนังสือไปถึง ส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นออกมา โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบายเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองนั้น แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองบางอย่างที่เป็นข้อยกเว้น โดยไม่มี เหตุผลหรือคำอธิบายที่มาของคำสั่ง แต่ศาลก็จะต้องขอคำอธิบายหรือเหตุผลเบื้องหลังในการ ออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น กรณีที่ส่วนราชการไม่อธิบายเหตุผล หรือมักจะอ้างลอย ๆ ว่า โจทก์ ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิเรียกร้องได้ การแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว ศาลจะส่งหนังสือไปเพื่อขอทราบเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าส่วนราชการยังไม่อธิบายหรืออธิบายโดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ส่วนราชการนั้น

ก็จะมีความเสี่ยงที่จะ**แพ็คดี**เป็นอย่างมาก เหตุผลที่ศาลยกขึ้นมาวินิจฉัยในกรณีลักษณะนี้เป็นเหตุผลที่อยู่ในหลักกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกคำสั่งใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจโดยการพิจารณาเหตุผลและสภาพแวดล้อมของบุคคลเป็นราย ๆ ไป ไม่เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ**ไม่ชอบ** และศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ได้

หลักกฎหมายปกครองดังกล่าวนี้เกิดจากแนวคำพิพากษาของ Conseil d'Etat ในคดีของ **Monsieur Barel**¹ ซึ่งมีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า M.Barel สมัครสอบเข้าโรงเรียนการบริหารราชการแห่งชาติ (L'Ecole Nationale d'Administration) หรือ L'ENA แล้วแต่กรรมการสอบประกาศว่า M.Barel ไม่มีสิทธิสอบ M.Barel จึงมาฟ้องคดีต่อ Conseil d'Etat โดย M.Barel อ้างเหตุผลว่าที่ตนไม่ได้รับการประกาศเป็นผู้มีสิทธิสอบก็เนื่องจากความคิดทางการเมือง ซึ่งอาจจะมีความคิดแตกต่างจากทางฝ่ายประธานาธิบดี Conseil d'Etat ได้ขอให้ L'ENA ชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ทาง L'ENA มิได้ชี้แจง Conseil d'Etat จึงถือว่า L'ENA ไม่มีเหตุผลอื่นนอกจากเหตุผลที่โจทก์ได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง Conseil d'Etat จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธที่ไม่ให้ M.Barel เข้าสอบ

แม้ว่าคดีของ M.Barel นี้จะมีลักษณะพิเศษ แต่แนวคำพิพากษาเรื่องนี้สามารถนำมาใช้ได้กับคดีทั่ว ๆ ไป ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการคนหนึ่งมายื่นคำขอกับ

¹ คดี Barel (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1954) รัฐมนตรีปฏิเสธไม่ยอมรับบุคคล 4 คน ให้เข้าสอบแข่งขันเข้าศึกษาในโรงเรียนการบริหารราชการแห่งชาติ (L'Ecole Nationale d'Administration) หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้ลงข่าวว่า รัฐบาลมีมติปฏิเสธมิให้ผู้ที่มีแนวคิดเป็นคอมมิวนิสต์เข้าสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาในโรงเรียนดังกล่าว แต่ต่อมาไม่นานนัก รัฐมนตรีได้กล่าวปฏิเสธเรื่องนี้ในสภา แต่มิได้แสดงเหตุผลใด ๆ ประกอบให้เชื่อเช่นนั้นได้ หลังจากนั้นบุคคลทั้ง 4 จึงได้นำเรื่องนี้ร้องเรียนต่อ Conseil d'Etat เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี Conseil d'Etat พิจารณาเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีมิได้ให้เหตุผลสนับสนุนไว้ อีกทั้งยังปฏิเสธไม่นำเอกสารเรื่องนี้มาแสดงต่อ Conseil d'Etat ดังนั้นจึงต้องสันนิษฐานว่า รัฐมนตรีไม่มีเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของตน Conseil d'Etat จึงไม่รับฟังคำปฏิเสธของรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม คดีนี้หากรัฐมนตรียอมรับว่าการสั่งปฏิเสธมิให้บุคคลดังกล่าวเข้าสอบแข่งขัน เพราะบุคคลเหล่านั้นเคยเป็นคอมมิวนิสต์ ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่า Conseil d'Etat คงเข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรี เพราะมีความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (Erreur en droit) เนื่องจาก การกระทำของรัฐมนตรีฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยเสรีภาพในความคิดเห็นและความเสมอภาคในการรับราชการ (จากคำแปลกฎหมายปกครองฝรั่งเศสจากหนังสือ "The French Administrative law" ของ Brown & Garner แปลโดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, หน้า 189-190)

ต้นสังกัดเพื่อจะขอเบิกค่าใช้จ่ายหรือสิทธิบางประการ แต่ถูกปฏิเสธ จึงมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถ้าศาลปกครองขอคำอธิบายไปยังหน่วยงานต้นสังกัดแล้ว ส่วนราชการไม่อธิบายหรือไม่สามารถชี้แจงได้ว่าที่ปฏิเสธเป็นเพราะอะไร เพียงเท่านี้ศาลก็สามารถนำเหตุผลนี้มาเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของส่วนราชการดังกล่าวได้

การที่ศาลสามารถมีหนังสือไปถึงส่วนราชการหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำคำชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นที่ศาลต้องการทราบนั้นก็ยังมีข้อบกพร่อง เพราะการเปิดโอกาสให้ศาลมีหนังสือเรียกให้โจทก์และจำเลยมาปรากฏต่อหน้าศาล และศาลตั้งคำถามเพื่อให้คู่กรณีให้การ (การชี้สองสถาน) น่าจะเป็นผลดีกว่า เพราะศาลสามารถตั้งคำถามและสอบสวนข้อเท็จจริงที่ต้องการทราบในทุกประเด็นได้ (ซึ่งวิธีการในลักษณะดังกล่าวในศาลปกครองฝรั่งเศสยังไม่มี) และวิธีการเช่นนี้จะมีผลทำให้คดีที่มีลักษณะซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับภาษีอากร การผังเมือง หรือการควบคุมอาคาร แม้ว่าศาลจะกำหนดประเด็นให้คู่กรณีตอบเป็นหนังสือก็ตาม แต่หากมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาก็จะบังเกิดผลดียิ่งขึ้น แม้ว่าในวันหนึ่งพิจารณาครั้งแรกก่อนที่ศาลจะพิจารณาพิพากษา คู่กรณีก็สามารถที่จะให้การหรือยื่นคำแถลงต่อศาลในวันนั้นได้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในวันหนึ่งพิจารณาคดีนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าคดีแทบจะจบสิ้นแล้ว และโดยปกติคู่กรณีมักจะไม่แถลงอะไรเพิ่มเติมในวันนั้น นอกจากจะอ้างว่าคำแถลงที่จะอ้างในวันนี้ได้กล่าวไว้แล้วในคำแถลงที่ได้ยื่นไว้ต่อศาล และในศาลปกครองชั้นต้น แม้ว่าคู่กรณีจะใช้เวลาในการแถลงมากกว่าในศาลปกครองสูงสุด แต่ก็จะเป็นลักษณะของการเรียกร้องความสนใจมากกว่า ซึ่งมักจะไม่เกิดผลดีต่อวิธีพิจารณา จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยวาจาในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริง

วิธีพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสได้รับการถ่ายทอดไปใช้ในศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรป ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองลักเซมบวร์ก (Luxembourg) แต่ศาลยุติธรรมของสหภาพ ยุโรปได้เปิดโอกาสให้มีการไต่สวนด้วยวาจา โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการไต่สวนคู่กรณี

4.3.3 สำหรับการใช้มาตรการอื่น ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นมีบางกรณีที่ศาลสามารถยกข้อกฎหมายเพื่อใช้วินิจฉัยคดีนั้น ซึ่งหากศาลมีความจำเป็นที่จะยกข้อกฎหมายที่ทั้งโจทก์และจำเลยมิได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้องและคำให้การของตน กฎหมายบังคับว่าให้ศาลต้องแจ้งข้อกฎหมายดังกล่าวนี้ให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบเพื่อทำความเข้าใจของตนเกี่ยวกับข้อกฎหมายนั้น

ข้อกฎหมายที่ศาลมักจะยกขึ้นพิจารณา คือ

(1) ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว

(2) กรณีที่คู่กรณีเข้าใจว่าต้องใช้ข้อกฎหมายหนึ่งมาปรับแก้คดี

แต่ตามการพิจารณาของศาลเห็นว่าคดีมีได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น เป็นการสำคัญผิดในการนำกฎหมายมาปรับใช้ การที่คู่กรณีสำคัญผิดเช่นนี้ ศาลก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ ซึ่งกรณีนี้นับว่ามีความสำคัญ เพราะจะเป็นการสร้างแนวทางการวินิจฉัยของศาลในอนาคตได้

5. การมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน หลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแถลงข้อเท็จจริง (สำหรับ Conseil d'Etat ไม่มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแถลงข้อเท็จจริง) ขั้นตอนต่อไปคือ การมอบคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวน ทั้งนี้ เพราะตุลาการเจ้าของสำนวนจะเริ่มศึกษาสำนวนคดีจริงจึงเมื่อเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว ก่อนหน้านี้งานจะอยู่กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการของศาลที่จะรวบรวมเอกสารให้ครบถ้วน ในขั้นตอนนี้เนื่องจากได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนแล้ว จึงพร้อมที่จะทำการวินิจฉัยคดีได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เป็นคดีที่มีความสำคัญของ Conseil d'Etat ประธานองค์คณะจะมอบสำนวนคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวนไปทำการศึกษาก่อนที่คู่กรณีจะส่งเอกสารครบถ้วน เพราะคดีดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาไว้ล่วงหน้า

หลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนที่มีการสอบสวนครบทุกขั้นตอนแล้ว จะทำการศึกษา และเมื่อศึกษาครบถ้วนแล้วจะจัดทำเอกสารขึ้น 3 ชั้น คือ

5.1 บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (Note) ประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสรุปว่าคดีเรื่องนั้นควรจะวินิจฉัยอย่างไร

5.2 ข้อเท็จจริงส่วนต้น (Visa) จะระบุว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารอะไรบ้างให้แก่ศาล

5.3 ร่างคำพิพากษาของศาล (Projet de jugement) ซึ่งอาจจะทำเป็นหลายฉบับก็ได้ ถ้าหากเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยอาจเป็นไปได้หลาย ๆ แนว แล้วแต่องค์คณะจะวินิจฉัย

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำบันทึกทั้ง 3 ฉบับเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอไปที่หัวหน้าคณะหรือประธานองค์คณะ หัวหน้าคณะหรือประธานคณะก็จะนัดตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อตรวจสอบว่ามีการทำโดยรอบครบถ้วนหรือไม่ ข้อสรุปที่องค์คณะมักจะวินิจฉัยในคดีนั้นควรจะเป็นไปอย่างไร

การที่ศาลต้องยกร่างคำพิพากษาไว้ก่อนที่มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น เนื่องจากศาลไม่ต้องการที่จะดำเนินการโดยมีเวลาน้อยในการวินิจฉัยคดี เพราะทนายความหรือคู่กรณีในประเทศฝรั่งเศสมักจะไม่ให้ข้อมูลต่อศาลมากนัก ศาลจึงต้องศึกษาเอง และพิจารณาและกำหนดแนวคำวินิจฉัยไว้ล่วงหน้าเป็นเวลาค่อนข้างนาน ไม่ว่าจะเป็นข้อกฎหมายหรือแนวคำพิพากษาที่จำเป็นต้องใช้ในคดีนั้น ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสถืออยู่เสมอว่า ศาลเองไม่มีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยคดีของเอกชนเป็นราย ๆ และมีผลเฉพาะราย แต่คำวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นแนวคำวินิจฉัยซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติราชการของชาติ ศาลปกครองจึงตระหนักอยู่เสมอว่ามีหน้าที่ต่อระบบบริหารราชการของแผ่นดิน ดังนั้น ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยอย่างใดลงไป ศาลจะต้องมั่นใจอย่างเต็มที่ว่าตัวบทกฎหมายที่นำมาใช้ ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยต่าง ๆ มีความครบถ้วน ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ในวันนั่งพิจารณาซึ่งเป็นวันที่คู่กรณีมาศาล ตุลาการเจ้าของสำนวน องค์คณะ และตุลาการผู้แถลงคดี จะต้องมั่นใจว่าได้ศึกษาคดีมาเป็นอย่างดีแล้ว ก่อนที่จะมีการนั่งพิจารณาและมีการลงมติวินิจฉัยคดีเป็นลำดับต่อไป

ในการนัดพิจารณานั้นที่กึ่งของตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีการประชุมองค์คณะ และจะมีการลงมติว่าเรื่องนั้นจะวินิจฉัยไปอย่างไร หลังจากนั้นจะมีการร่างคำพิพากษาที่ผ่านการประชุม ซึ่งในการประชุมเพื่อตรวจสอบสำนวนบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น โดยหลักแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะได้รับเชิญให้เข้าไปร่วมรับฟังด้วย เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว สำนวนคดีจะถูกส่งไปยังตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีจะทราบว่าคดีนั้นมีความเป็นมาอย่างไร และจะทำการศึกษาจากสำนวนคดีโดยใช้วิจยารณญาณของตนเองว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นขององค์คณะ โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะมีความเป็นอิสระในการให้ความเห็นของตนเอง ไม่ขึ้นกับองค์คณะ

บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งจะมี 2 บทบาท

(1) เป็นตุลาการคนสุดท้ายที่จะเป็นผู้ตรวจสอบว่าคดีนั้นได้มีการศึกษาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวทางคำพิพากษาของศาลไว้ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะแถลงในห้องพิจารณาโดยมีโจทก์ จำเลย และบุคคลทั่วไปรับฟังอยู่ด้วย ดังนั้นหากคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีออกมาไม่ดี หรือไม่มีการศึกษาค้นคว้า ก็จะมีผลต่อความเชื่อถือและชื่อเสียงส่วนตัวของตุลาการผู้แถลงคดีผู้นั้น

(2) ตุลาการผู้แถลงคดีมีภารกิจในการวางหลักกฎหมายปกครอง ทั้งนี้เพราะคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสจะมีลักษณะที่สั้นมาก ไม่มีการอธิบายรายละเอียดมากนัก ข้อกฎหมายก็จะอยู่ในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองในระบบคอมมอนลอว์หรือแม้แต่ของไทยซึ่งจะอธิบายกัน

ค่อนข้างยาวและละเอียด เพราะฉะนั้น คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะมีผลต่อการวางหลักกฎหมายและวางแนวบรรทัดฐานให้ตุลาการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ได้ในอนาคต คำแถลงการณ์ที่ดีอาจได้รับการตีพิมพ์ในวารสารทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นแนวความคิดในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในระยะยาว และสอดคล้องกับประเพณีของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ว่า ศาลปกครองมิได้วินิจฉัยคดีเพื่อให้มีผลเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อให้มีผลต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ใน **Conseil d'Etat** ประธานองค์คณะหรือประธานแผนกจะเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อสำนวนมีการสอบสวนและรวบรวมข้อเท็จจริงถึงขนาดพร้อมที่จะมีการจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะเป็นผู้ดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่ตุลาการ โดยการทำงานจะเป็นไปตามผังของการสอบสวนแต่ละเรื่อง ซึ่งประธานได้ให้การอนุมัติหรือเห็นชอบในเบื้องต้น

สำหรับในศาลปกครองชั้นต้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนนับแต่ได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติ สำนวนจะมอบให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจะทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณีตามผังของการสอบสวนแต่ละเรื่อง ภายใต้การดูแลสั่งการของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้ให้การอนุมัติหรือเห็นชอบในเบื้องต้น โดยทั้ง **Conseil d'Etat** และศาลปกครองชั้นต้นผู้ควบคุมก็สามารถควบคุมได้จากระบบคอมพิวเตอร์ที่วางโปรแกรมไว้ แต่ก็เป็นเรื่องที่ง่ายเพราะตามระบบของการแสวงหาข้อเท็จจริงได้มีการกำหนดระยะเวลาและกระบวนการที่แน่นอนไว้แล้ว

นอกจากนี้ ในการจัดทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คู่กรณีที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจัดทำสำเนาเอกสารให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่จะตรวจดูได้จากคอมพิวเตอร์ว่าเอกสารได้มีการจัดส่งต่อศาล และมีสำเนาเพียงพอหรือไม่ แล้วจัดทำหนังสือนำส่งที่มีแบบฟอร์มไว้แล้ว ส่งไปตามสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยแบบฟอร์มจดหมายจะจัดเตรียมไว้ครบถ้วนในทุกกรณีที่ศาลจำเป็นต้องใช้ ทั้งนี้ หนังสือส่งเอกสารหรือหมายเรียกต่าง ๆ จะลงนามโดยจำศาลหรือหัวหน้าตุลาการที่ได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาล แต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลจะลงนามในหนังสือสำคัญ ๆ เช่น หนังสือทวงถามต่อส่วนราชการให้ชี้แจงเหตุผล ดังนั้น งานตุลาการจึงมีลักษณะเป็นอัตโนมัติ เจ้าหน้าที่จะมีความเชี่ยวชาญมากและทำเป็นปกติอยู่แล้ว

6. ขั้นตอนของการพิพากษาคดี

6.1 องค์คณะตุลาการ

6.1.1 ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ในศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายอนุญาตให้มีการพิพากษาคดีในเนื้อหาโดยตุลาการนายเดี่ยว (ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ประธานหรือตุลาการคนหนึ่งที่ประธานมอบหมายออกคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา ถ้าพบว่ามีข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นเพียงการตรวจคำฟ้องเบื้องต้นและศาลสั่งไม่รับคำฟ้องเท่านั้น) การที่กฎหมายอนุญาตให้ตุลาการนายเดี่ยวพิพากษาคดีในเนื้อหาจะเป็นเรื่องใหม่ และจะจำกัดเฉพาะประเภทคดีที่สงวนไว้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งลักษณะของคดีจะเป็นคดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อน เช่น คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับข้าราชการ (ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการสอบเข้ารับราชการหรือการลงโทษทางวินัย) หรือคดีเกี่ยวกับการออกจากราชการเพราะการเกษียณอายุราชการ และคดีละเมิดทางปกครองซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ แต่ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องสำคัญ ศาลอาจให้มีการพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะตามปกติก็ได้

นอกจากคดีดังกล่าวแล้ว การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จะต้องกระทำเป็นองค์คณะ ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วย องค์คณะตุลาการ 3 คน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วย องค์คณะตุลาการ 5 คน สิ่งที่สำคัญ คือ ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยประธานของทุกองค์คณะ

6.1.2 Conseil d'Etat

การพิพากษาคดีใน Conseil d'Etat จะพบปัญหาแรก คือ การเลือกระดับขององค์คณะที่จะพิจารณาพิพากษาในคดีนั้น เพราะใน Conseil d'Etat จะมีลักษณะพิเศษ คือ มีองค์คณะหลายระดับ (composition) ที่จะใช้กับคดีในแต่ละประเภท ปัจจัยในการเลือกองค์คณะจะขึ้นอยู่กับความยากง่ายและความสำคัญของคดี ตลอดจนจะสงวนองค์คณะที่มีจำนวนมากหรือการประชุมใหญ่ไว้สำหรับคดีที่ใหญ่หรือมีความสำคัญเท่านั้น องค์คณะจะแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ

(1) องค์คณะที่วินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก จะประกอบไปด้วยตุลาการ 3 คน (ประธานองค์คณะ ตุลาการในองค์คณะ และตุลาการเจ้าของสำนวน) ซึ่งองค์คณะประเภทนี้จะสงวนไว้สำหรับคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก

(2) องค์คณะที่ประกอบไปด้วยสององค์คณะย่อยรวมกัน (แต่ละองค์คณะย่อยประกอบไปด้วย ตุลาการ 3 คน) ประกอบด้วยประธานของทั้งสององค์คณะย่อย 2 คน หรือสมาชิกสภาแห่งรัฐ 2 คน และตุลาการเจ้าของสำนวนอย่างน้อยอีก 1 คน องค์คณะประเภทนี้จึงประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 5 คน แต่ส่วนใหญ่จะมีถึงองค์คณะละ 7-9 คน คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของ Conseil d'Etat ประมาณร้อยละ 60-80 จะเข้าสู่การพิจารณาขององค์คณะประเภทนี้

(3) องค์คณะที่ประกอบไปด้วยตุลาการทั้งหมดของแผนกคดีปกครอง Conseil d'Etat

(4) ที่ประชุมใหญ่ของ Conseil d'Etat ซึ่งประกอบด้วยรองประธานของ Conseil d'Etat ซึ่งเป็นตุลาการที่มีอาวุโสสูงสุดใน Conseil d'Etat ประธานแผนกคดีปกครอง และประธานแผนกอื่น ๆ ที่ทำงานด้านร่างกฎหมายอีก 6 แผนกรวมกัน ซึ่งองค์คณะประเภทนี้นับได้ว่าเป็นองค์คณะที่มีความสำคัญสูงสุด

การเลือกระดับขององค์คณะ ในแต่ละคดี จะต้องมีการปรึกษากันระหว่างประธานแผนกย่อยกับตุลาการผู้แถลงคดีว่าคดีนั้น ๆ สมควรจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์คณะระดับใด หลังจากเลือกระดับขององค์คณะแล้ว ก็จะมีการกำหนดวันหนึ่งพิจารณาและแจ้งให้ คู่กรณีทราบถึงกำหนดวันหนึ่งพิจารณา ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีจะเป็นผู้กำหนดวันหนึ่งพิจารณาโดยเปิดเผย ส่วนใน Conseil d'Etat ประธานแผนกย่อยจะเป็นผู้กำหนด แต่ในทางปฏิบัติตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้กำหนดว่าในแต่ละเรื่องพร้อมที่จะให้มีการนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเมื่อใด เพราะจะต้องเป็นวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะทำคำแถลงการณ์เพื่อแถลงต่อศาล โดยมีอธิบดีหรือประธานแผนกคดีปกครองเป็นผู้ที่คอยเร่งรัดให้ตุลาการผู้แถลงคดีดำเนินการให้รวดเร็วภายในระยะเวลาที่สมควรส่วนการแจ้งให้คู่กรณีทราบจะกระทำโดยการส่งจดหมายลงทะเบียลงไปยังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องโดยกฎหมายกำหนดให้ในศาลปกครองชั้นต้นต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ใน Conseil d'Etat ให้แจ้งล่วงหน้าเพียง 4 วัน แต่ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองชั้นต้นจะแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 2 สัปดาห์ และ Conseil d'Etat จะแจ้งล่วงหน้า 8 วัน

6.2 การคัดค้านตุลาการที่เป็นองค์คณะ ในวันหนึ่งพิจารณา คู่กรณีสามารถคัดค้านตุลาการที่เป็นองค์คณะในการพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่เกิดขึ้นเลย เพราะตุลาการจะเป็นผู้พิจารณาตนเองว่าเรื่องนั้นตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษา ก็จะขอถอนตัวออกไป เช่น

- ตุลาการเคยทำงานในกระทรวง ทบวง กรมใดมาก่อน ถ้ามีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองกับหน่วยงานที่ตุลาการผู้นั้นเคยทำงานหรือเคยให้ความเห็นในเรื่องนั้นไว้ หรือกรณีที่ตุลาการมีความใกล้ชิดหรือสนิทสนมกับผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือคู่กรณี ตุลาการก็จะถือว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องและขอถอนตัวออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสามัญสำนึกของตุลาการแต่ละคนถึงขอบเขตที่เหมาะสมว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องแค่ไหนเพียงใด

- ตุลาการผู้นั้นเคยทำความเห็นในกรณีนั้นมาก่อน เช่น เคยเป็นตุลาการผู้แถลงคดีทำความเห็นในเรื่องนั้นไว้ ต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปทำงานที่ Conseil d'Etat และบังเอิญได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการในสำนวนนั้น เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลสูง โดยหลักก็จะต้องขอถอนตัวออกไป รวมไปถึงตุลาการเองก็ต้องระมัดระวังเกี่ยวกับการพูดหรือให้ความเห็นในที่สาธารณะ ซึ่งโดยปกติตุลาการก็จะแสดงความเห็นในลักษณะที่vaguer ในเรื่องนั้นว่าอย่างไร มีแนวคำพิพากษาว่าอย่างไร แต่จะไม่ให้ความเห็นถึงผลคดีว่าจะเป็นประการใด

- การที่ตุลาการผู้แถลงคดีเคยเสนอคำแถลงการณ์ในปัญหากฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้แล้ว ต่อมาได้มีการฟ้องคดีใหม่ที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันโดยทำหน้าที่เป็นตุลาการในองค์คณะ ตุลาการผู้นั้นก็ยังสมารถที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้ต่อไป กล่าวโดยสรุปก็คือ ห้ามเฉพาะในคดีเดียวกันเท่านั้น

6.3 การนั่งพิจารณา

6.3.1 จะเริ่มจากการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปคดีสั้น ๆ ให้องค์คณะรับฟัง ใช้เวลาประมาณ 30 นาที ว่าใครเป็นโจทก์ จำเลย คดีเกี่ยวกับอะไร ศาลได้รับเอกสารจากโจทก์ จำเลย ประการใดบ้าง เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณา

6.3.2 นอกจากนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องแจ้งรายการเอกสารที่ได้รับมาให้คู่กรณีทราบ เพื่อที่คู่กรณีจะได้โต้แย้งคัดค้านว่าศาลได้นำเอกสารดังกล่าวเข้ามาสู่สำนวนคดีหรือไม่ อย่างไร หรือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่าได้มีการส่งเอกสารให้ศาลแล้ว แต่ศาลมิได้ส่งให้แก่ฝ่ายตน ซึ่งปัญหาประการหลังนี้ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นน้อยมาก เพราะมีการนำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ และการบันทึกข้อมูลก็จะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ธุรการ โดยเฉพาะ ตุลาการเองก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยพลการได้ คงได้แค่เพียงตรวจสอบดูจากสำนวนคดี อีกทั้งคู่กรณีหรือทนายของคู่กรณีก็สามารถเข้ามาดูสำนวนได้ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลคืบหน้าไปเพียงใด เอกสารมีการส่งให้ครบถ้วนหรือไม่

6.3.3 หลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้เสนอกฎนำเปิดการพิจารณาดังกล่าวแล้ว กรณีก็จะแถลงต่อศาลเป็นลำดับต่อไป ในศาลปกครองชั้นต้น

คู่กรณีมีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงเพิ่มเติม เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะยังไม่ชัดเจน คู่กรณีหรือทนายความสามารถยื่นคำขอแถลงเพิ่มเติม รวมทั้งประธานหรือหัวหน้าคณะมีสิทธิที่จะตั้งคำถามให้คู่กรณีแถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือเลื่อนขยายวันพิจารณาเพื่อให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานเพิ่มเติมมาเบิกความในภายหลังได้ แต่ศาลเองก็ยังคงต้องยึดถือการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก

ส่วนใน **Conseil d'Etat** ทนายความของคู่กรณีเท่านั้นที่จะมีสิทธิกล่าวถ้อยคำในวันหนึ่งพิจารณาครั้งแรก ซึ่งโดยประเพณีปฏิบัติก็มักจะไม่ว่าถ้อยคำอื่นใดนอกจาก คำว่า “ขอแถลงว่าคำแถลงของฝ่ายตนได้เสนอต่อศาลเป็นเอกสารเป็นหนังสือแล้ว” แต่ทนายความเองก็มีสิทธิที่จะแถลงมากกว่าถ้อยคำดังกล่าว ในบางครั้งทนายความอาจจะขอปรึกษากับตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อขอทราบแนวความคิดที่จะแถลงต่อศาลว่าเป็นประการใด ถ้าไม่ตรงกับความคิดของตน ทนายความก็อาจจะใช้เวลานานในการแถลงเพื่อต่อสู้คดีให้บังเกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตนกับองค์คณะ

6.3.4 หลังจากที่คู่กรณีทุกฝ่ายได้แถลงต่อศาลเสร็จสิ้นแล้ว จะเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงของตนต่อหน้าคู่กรณีและประชาชน เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีแถลงเสร็จสิ้นแล้ว ก็ถือว่าการนั่งพิจารณาในคดีนั้นได้เสร็จสิ้นลง องค์คณะก็จะนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี

6.4 การนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี เมื่อถึงกำหนดนัดพิจารณาเพื่อวินิจฉัยคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะอ่านร่างคำพิพากษาของตนที่ได้เตรียมไว้แล้ว ถ้าวางคำพิพากษาดังกล่าวขัดแย้งหรือไม่ตรงกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะชี้แจงว่าเหตุใดตนจึงเสนอร่างคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าว จากนั้นประธานก็จะเสนอให้มีการอภิปรายในเรื่องนั้น โดยปกติตุลาการผู้แถลงคดีก็จะอยู่ร่วมในการวินิจฉัยคดีด้วย แต่ไม่มีส่วนในการลงมติวินิจฉัยคดี หลังจากที่มีการอภิปรายและมีการลงความเห็นในการวินิจฉัยคดีแล้ว หากเห็นพ้องต้องกันก็อาจมีการลงมติขององค์คณะว่าความเห็นใดควรจะได้รับการยึดถือในคดีนั้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่การลงมติจะกระทำในกรณีที่ตุลาการที่เป็นองค์คณะไม่เห็นด้วยกับความเห็นที่เสนอมา ประธานแผนกย่อยก็จะเสนอว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร เช่น ให้ยกร่างคำพิพากษามาใหม่ แล้วจะให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบด้วยกับร่างคำพิพากษาฉบับไหน มิใช่ลงमतลอย ๆ โดยปราศจากเหตุผลจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามร่างคำพิพากษา ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องอ่านแล้วทุกคนเห็นคล้อยตาม เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีทั้งส่วนราชการและบุคคลภายนอกผู้ฟ้องคดี เหตุผลและความน่าเชื่อถือของศาลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก คำวินิจฉัย

ต้องถูกต้อง มีความยุติธรรม เหมาะสม ตลอดจนมีวิธีการเขียนที่ทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความเชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาลปกครอง

สรุปขั้นตอนการพิจารณาคดี

จะเห็นว่าขั้นตอนและลำดับระยะเวลาของการพิจารณา เริ่มจากที่มีการนัดพิจารณา หลังจากที่คู่กรณีได้ทำคำแถลงต่อศาลแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีก็จะเสนอคำแถลงการณ์ของตน จากนั้นจะมีการประชุมองค์คณะเพื่อวินิจฉัยคดีในวันเดียวกันนั่นเอง

เมื่อวินิจฉัยคดีเสร็จแล้ว ก็จะร่างคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาใน 2-3 สัปดาห์หลังจากนั้น แต่มีบางคดีซึ่งมีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจของสื่อมวลชนหรือของประชาชนโดยทั่วไป หรือมีความสำคัญระดับประเทศ ก็จะทำคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาในวันเดียวกับวันที่มีการพิจารณาวินิจฉัย เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับที่ต่ำกว่าสมาชิกสภาผู้แทน การควบคุมการเลือกตั้งจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยคดีประเภทนี้ ถ้าหากมีบุคคลสำคัญถูกฟ้องเป็นคดี ศาลจะให้ความสำคัญและพิจารณาเร่งด่วนเป็นพิเศษ

โดยทั่วไป การประชุมองค์คณะเพื่อวินิจฉัยคดีประมาณ 3 สัปดาห์ หลังจากนั้นจะมีการอ่านคำพิพากษา ระยะเวลา 3 สัปดาห์นั้น โดยปกติจะเป็นการร่างคำพิพากษา ในทางปฏิบัติของ Conseil d'Etat ประธานและรองประธานแผนกย่อยที่พิจารณาคดีเรื่องนั้น มักจะประชุมปรึกษาหารือกันว่าในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมาคดีอะไรบ้างที่องค์คณะได้นั่งพิจารณาและวินิจฉัย หากที่ประชุมมีความเห็นขัดแย้งไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาล ก็จะมีการแก้ไขหรือทบทวนในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งอาจตกลงกันให้เสนอให้มีการวินิจฉัยคดีนั้นในระดับองค์คณะที่สูงขึ้นไปโดยอาจมีการตกลงให้เสนอต่อองค์คณะที่มีระดับสูงขึ้นในระดับแผนกคดีปกครองหรือระดับที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด

รูปแบบของคำพิพากษาของศาลปกครอง

รูปแบบของคำพิพากษาของศาลปกครองประกอบไปด้วยข้อความ 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 เรียกว่า **วีซ่า (visa)** เป็นส่วนที่กล่าวถึงเอกสารของคู่ความที่ส่งมายังศาล รวมทั้งข้อเท็จจริง ข้ออ้าง ของคู่กรณี เป็นการสรุปข้ออ้าง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่คู่กรณียกขึ้นมาสนับสนุนคำฟ้อง หรือคำให้การของตนเอง

ในส่วนนี้ เป็นเรื่องที่จะต้องทบทวนและชี้แจงว่าคู่กรณีได้ส่งเอกสารและมีข้อเท็จจริงอย่างไรบ้าง เป็นส่วนที่มีความจำเป็น เพราะเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นว่าตุลาการได้อ่าน ได้ตรวจ ได้ศึกษา ข้ออ้าง ข้อโต้แย้ง ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยครบถ้วน

ส่วนที่ 2 เรียกว่า โหมดิเวชั่น (Motivation) เป็นการให้เหตุผลของศาลว่า เรื่องนั้นศาลฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายอย่างไร ซึ่งมีข้อความที่เป็นมาตรฐานเป็นรูปแบบของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน การให้เหตุผลของศาลในส่วนที่ 2 จะสั้นมาก เป็นประเพณีของศาลปกครองฝรั่งเศส (ซึ่งตรงกันข้ามกับของประเทศที่อยู่ในระบบ Common Law ที่จะให้เหตุผลส่วนนี้ยาว) แต่ก็มีข้อแตกต่างเล็กน้อยระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดจะให้โอกาสในการเขียนในช่วงการให้เหตุผลค่อนข้างยาวกว่าศาลปกครองชั้นต้น การให้เหตุผลอาจจะยาว 2 หน้า หรือบางครั้งยาว 8 ถึง 10 หน้า

ส่วนของการให้เหตุผลนี้ โดยประเพณีของศาลปกครองจะแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) เป็นส่วนของการอ้างหรือยกข้อกฎหมาย ซึ่งกรณีถ้าไม่มีข้อกฎหมายโดยตรงในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ศาลยกหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาอ้าง
- (2) เป็นส่วนที่ปรับข้อกฎหมายที่กล่าวไว้ใน (1) เข้ากับกรณีเฉพาะหรือข้อเท็จจริง หรือข้ออ้างเฉพาะที่เกิดขึ้นในคดีนั้น
- (3) เป็นส่วนสรุปของคดีนั้นว่า คดีนั้นศาลเห็นว่าควรจะวินิจฉัยอย่างไร เป็นวิธีการให้เหตุผลโดยตรง โดยเริ่มจากการวางหลักกฎหมาย ปรับข้อเท็จจริง และสรุป

โดยประเพณีของศาลปกครองสูงสุด ศาลจะไม่แสดงความคิดเห็นนอกเหนือจากประเด็นแห่งคดี ศาลจะพูดให้สั้นที่สุดและจำกัดประเด็น หรือวางหลักกฎหมายเท่าที่จำเป็นเพื่อการปรับใช้กับคดีนั้นเท่านั้น แต่มีบางกรณีที่ศาลอาจจะมีคำอธิบายในคำพิพากษาว่า ในสถานการณ์บางอย่างฝ่ายบริหารสามารถออกคำสั่งหรือเลือกใช้คำสั่งประเภทต่าง ๆ ได้ในสถานการณ์ที่ต่างกันออกไป ซึ่งเป็นแนวที่ศาลสามารถเสนอความเห็นของตนเองได้ว่าเรื่องนั้น ๆ ศาลจะใช้คำสั่งประเภทใด ปกติเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะวางหลักกฎหมาย และเสนอความเห็นที่ผลของการวางหลักกฎหมายเช่นนั้นจะเป็นอย่างไร และในกรณีเหล่านั้น ผลของการนำหลักกฎหมายมาปรับ ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจของตนในการออกคำสั่งเพื่อปฏิบัติการทางปกครองประเภทใด ไม่ใช่หน้าที่ของศาลโดยตรงหรือองค์คณะที่จะกล่าวเช่นนั้นในคำวินิจฉัย

ในระบบของฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจกันระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดี โดยตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่สรุปวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำฟ้องและข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคดีนั้น และสำรวจหลักกฎหมายและผลการพิจารณาเป็นอย่างไร ฝ่ายปกครองสามารถจะเลือกใช้มาตรการและคำสั่งทางปกครองประเภทใดบ้าง

ที่มีผลให้คำสั่งชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลดีที่มีระบบตุลาการผู้แถลงคดี เพราะตุลาการผู้แถลงคดีค่อนข้างมีอิสระในการเสนอความเห็นของตนและสามารถทำนายล่วงหน้าได้ว่าผลจะเป็นอย่างไร ไม่ใช่หน้าที่ขององค์กรที่จะทำนายล่วงหน้า เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นความเห็นส่วนตัว และความเห็นส่วนตัวนั้นเป็นที่เชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของบุคคลโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นระดับมหาวิทยาลัย อาจารย์ นักศึกษา และผู้ประกอบการอาชีพโดยทั่วไป แม้กระทั่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพราะแม้จะเป็นความเห็นส่วนตัว แต่ก็ประกอบไปด้วยหลักกฎหมาย มีการค้นคว้าข้อมูลและข้อกฎหมายครบถ้วน

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนของคำวินิจฉัย โดยจะแบ่งเป็นข้อ ๆ จะเริ่มจากคำว่า "ศาลมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้" และตามด้วยข้อต่าง ๆ 3-4 ข้อ การแบ่งเป็นข้อ ๆ จะเหมือนกับที่เราเห็นอยู่ในประกาศ กระทรวงหรือกฎกระทรวง เหตุที่มีการแบ่งเป็นข้อ ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ศาลปกครองสูงสุดได้เพิกถอนอะไร ได้พิพากษาอะไร ได้มีการกำหนดให้ใช้เงินอย่างไร โดยหลักศาลจะต้องพิพากษาทุกข้อตามคำขอของโจทก์ ในคดีที่มีความสลับซับซ้อน คำพิพากษาในส่วนนี้อาจจะมีความยาว 6-7 ข้อ ก็ได้

รูปแบบของการแบ่งเป็นข้อ ๆ เป็นผลดี เพราะสะดวกในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เพราะมีความชัดเจนในแต่ละข้อว่าโจทก์ จำเลย ชนะหรือแพ้ ในจุดใด และฝ่ายปกครองต้องดำเนินการในจุดใด

ในส่วนของคำวินิจฉัยที่ประเทศไทยเรียกว่า "คำบังคับ" นอกจากศาลจะพิพากษาประเด็นซึ่งเป็นประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว ศาลอาจใช้อำนาจเพิ่มเติมในการวินิจฉัยคดี โดยกำหนดไว้ในข้อต่าง ๆ ของคำพิพากษานั้น อาจจะเป็นส่วนที่กำหนดให้โจทก์หรือจำเลยจ่ายค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้แก่พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือค่าใช้จ่ายที่คู่กรณีต้องจ่ายในการดำเนินคดีนั้น และศาลมีอำนาจอีกประการหนึ่ง คือ พิพากษาให้ปรับคู่กรณีที่ฟ้องคดีโดยมิชอบ หรือฟ้องคดีโดยไม่มีข้อเท็จจริงสนับสนุนเพียงพอ หรือเป็นการฟ้องเท็จ แต่โดยหลักแล้วศาลปกครองจะใช้อำนาจนี้น้อยมาก และกฎหมายในปี 1995 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามปฏิบัติการหรือดำเนินการใด ๆ หรือกำหนดค่าปรับในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

ในส่วนของการออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ มี 3 กรณี

(1) กฎหมายให้อำนาจศาลในกรณีมีเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่ศาลจะออกคำสั่งให้กระทำได้เป็นอำนาจพิเศษของศาลปกครอง

(2) เป็นเรื่องที่อยู่ในเนื้อหาของคดี เช่น กรณีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองใดคำสั่งทางปกครองหนึ่ง หลังจากนั้นศาลอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ

เพื่อออกคำสั่งฉบับอื่นขึ้นมาแทนซึ่งเกี่ยวข้องกับคำสั่งที่เพิกถอนไป (เป็นการสั่งในตัว คำพิพากษา หลังจากมีการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งแล้ว)

(3) เป็นอำนาจในการที่จะออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับในกรณีศาลปกครอง ชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาของศาลไปแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม คำพิพากษา หรือปฏิบัติตามแต่ไม่ครบถ้วน กฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลออกคำสั่งบังคับ ฝ่ายปกครองได้

การที่สั่ง หรือบังคับ หรือกำหนดค่าปรับ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหลายเดือน หลังจากมีคำพิพากษาออกไปแล้ว ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติ นั้นไม่ปฏิบัติ ฝ่ายที่ชนะคดีมีอำนาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อให้ศาลออกคำสั่งหรือกำหนดค่าปรับ เพื่อให้มีการปฏิบัติตาม คำพิพากษาของศาล คำสั่งประเภทนี้ศาลสามารถออกมาพร้อม คำพิพากษา แต่ศาลไม่สามารถที่จะกำหนดขึ้นมาได้เองหรือเห็นสมควรด้วยตนเอง คู่กรณี ต้องมีคำขอเข้ามา ถ้าเป็นโจทก์ก็ขอมาพร้อมกับคำฟ้อง

การออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับนี้มีทางเลือกอยู่ 2 กรณี ซึ่งขึ้นอยู่กับคำฟ้อง ว่ามีการขอเพิกถอนประการใด และคำวินิจฉัยส่วนต้นว่ามีการเพิกถอนหรือศาลมีคำสั่งอย่างไร

(3.1) ศาลอาจออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยกำหนดเนื้อหาหรือ ลักษณะของคำสั่งที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวข้องปฏิบัติได้เลย เมื่อดูเนื้อหาจะรู้ว่าฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นกรณีที่ศาลสามารถออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครอง ตามเนื้อหาของคำสั่งที่ศาลออกมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี ฝ่ายปกครองสามารถเข้าใจได้โดยชัดเจน และปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เช่น

- กรณีประชาชนมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนคำสั่ง ของหน่วยงานราชการที่ปฏิเสธไม่ยอมส่งเอกสารที่เขาขอ เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอน คำสั่งที่ปฏิเสธแล้ว ศาลสามารถที่จะสั่งให้ส่งเอกสารนั้นไปให้โจทก์ หรือกรณีข้าราชการถูก ไล่ออกจากราชการแล้วมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่ออก เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือคำสั่งโดยมิชอบนั้น ศาลปกครองสูงสุดสามารถสั่งในคำพิพากษา ได้เลยว่าให้บรรจุข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ

- กรณีที่มีพระราชบัญญัติบางฉบับที่ออกมาโดยรัฐสภา แต่ใน กฎหมายฉบับนั้นเองมีเงื่อนไขว่าจะไม่ใช้บังคับจนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เช่นนี้บุคคลที่มีส่วนได้เสียในพระราชบัญญัตินั้นก็มาฟ้องต่อศาลขอให้ เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ยอมออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนั้น เมื่อศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของนายกรัฐมนตรี ก็สามารถสั่งให้ออกพระราช

กฤษฎีกาใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้ ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดก็จะกำหนดไว้ในคำพิพากษาว่าให้นายกรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยมีเนื้อหาบางประการที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย (เป็นตัวอย่งที่น่าสนใจมาก)

เป็นเรื่องที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่มีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งบังคับฝ่ายปกครองได้นั้น ไม่มีใครคิดว่าศาลปกครองจะสั่งนายกรัฐมนตรีให้ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับได้ ซึ่งเข้าใจว่าผู้ที่เสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ในปี 1995 คงคิดว่าให้ศาลสั่งในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือเรื่องที่มีผลเป็นการเฉพาะรายของข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้คิดเรื่องใหญ่โตเช่นนี้

การที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองดังกล่าวนั้น ปกติศาลปกครองใช้อำนาจนั้นบ่อย ๆ สม่าเสมอในคดีเล็ก ๆ และก็เป็นที่ไปได้และเกิดขึ้นแล้วที่ศาลปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่แล้วนั้นในเรื่องสำคัญระดับชาติ ก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเช่นกันว่าการให้อำนาจเช่นนั้นต้องระมัดระวังการใช้ ซึ่งอาจใช้ได้ทุกกรณีไม่ว่าคดีเล็กคดีใหญ่

(3.2) เป็นกรณีในตัวคำพิพากษาของศาลไม่ได้กำหนดหรือระบุรายละเอียดว่าให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการอย่างไรอย่างชัดเจน เช่น

- บุคคลไปยื่นคำขอก่อสร้างอาคารต่อเจ้าหน้าที่และขออนุญาตในบางเรื่องเพิ่มเติมจากใบอนุญาตเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต่อมาศาลได้เพิกถอน คำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่ไม่ยอมอนุญาตตามคำขอที่ขอเป็นกรณีพิเศษนั้น เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ให้เหตุผลของการปฏิเสธขึ้นมา

- เทศบาลปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร โดยอ้างว่าเขตดังกล่าวเป็นเขตที่สงวนไว้เพื่อทำการเกษตร ซึ่งฝ่ายเทศบาลสำคัญผิดในข้อกฎหมาย จริง ๆ แล้วไม่ใช่เขตที่สงวนไว้เพื่อทำการเกษตร ในคำสั่งของเทศบาลนั้นไม่แสดงอย่างชัดเจนว่าผู้ขอมีสิทธิได้รับใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาคำขออนุญาตอีกครั้งหนึ่งว่าสามารถออกใบอนุญาตให้ได้หรือไม่ เพราะแม้เขตนั้นจะไม่ใช่เขตที่สงวนไว้เพื่อทำการเกษตร แต่อาจจะมืองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้อีกก็ได้

ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งบังคับฝ่ายปกครองให้พิจารณาคำขอของโจทก์ใหม่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเท่านั้น ส่วนผลจะเป็นอย่างไร ศาลไม่ได้กำหนดว่าจะต้องอนุญาตหรือไม่อนุญาต

จะเห็นว่าคำสั่งของศาลที่ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสองเรื่องนี้ต่างกัน คือ **ประการแรก** ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือใบอนุญาตอะไร

ที่ชัดเจน **ประการที่สอง** ศาลเพียงแต่กำหนดกรอบระยะเวลาให้กระทำเท่านั้น ส่วนผลจะเป็นอย่างไรเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารจะต้องไปดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง

ถ้าศาลปกครองมีคำสั่งในคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ศาลอาจจะกำหนดมาตรการบังคับ คือ **กำหนดค่าปรับ** ไปพร้อมกันเลยก็ได้ ซึ่งจะปรากฏในตัวคำพิพากษา ถ้าศาลเลือกที่จะใช้ทั้ง 2 ประการไปพร้อมกันก็จะเป็นในลักษณะดังนี้ “พิพากษาให้เทศบาลออกใบอนุญาตให้โจทก์ภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 4 ถ้าไม่ดำเนินการเสียภายในเวลาที่กำหนด ให้จ่ายค่าปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่ง” แต่ทางปฏิบัติที่ใช้กันในสภาแห่งรัฐนั้น สภาแห่งรัฐจะไม่ออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการและกำหนดค่าปรับไปพร้อมกันในคำพิพากษา ด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก เชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่าฝ่ายปกครองที่อ่านคำพิพากษาแล้วจะปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่หลีกเลี่ยง

ประการที่สอง เชื่อมั่นในเหตุผลและการให้เหตุผลของคำพิพากษานั้นเองว่าสามารถโน้มน้าวให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามได้โดยไม่อิดเอื้อน

แนวปฏิบัติดังกล่าวมาจากเหตุผลทางด้านจิตวิทยาอีกประการหนึ่งว่า ถ้าหากกำหนดค่าปรับเพื่อให้ทำตามคำสั่งของศาลไปพร้อมกันทีเดียว ศาลปกครองไม่เชื่อมั่นในฝ่ายปกครองโดยมองว่าฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะฝ่าฝืนคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นการมองในแง่ร้าย

การปฏิรูปกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจทั้งสองอย่างเป็นเรื่องใหม่ทดลองใช้มาเป็นเวลาเพียง 5 ปีเท่านั้น ศาลกำลังดูว่าจะได้ผลหรือไม่ ถ้าไม่ได้ผลศาลอาจจะใช้อำนาจในการกำหนดค่าปรับมากขึ้น

การดำเนินการหลังจากมีคำพิพากษาของศาล

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วศาลจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

1. ส่งคำพิพากษาของศาลไปให้คูกรณีทราบ การส่งคำพิพากษาของศาลใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนพร้อมไปกับพร้อมอธิบายรายละเอียด รายละเอียดที่สำคัญที่จะต้อง มี คือ รายละเอียดของการอุทธรณ์ที่สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์หรือ Conseil d'Etat ได้ 3 ประการ คือ

1.1 เรื่องนั้นสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อได้

1.2 ระยะเวลาที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา

1.3 ศาลที่จะรับอุทธรณ์หรือฎีกา (มีบางกรณีที่สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้เลย)

การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่แนวคำพิพากษาของศาลกำหนดว่า การแจ้งสิทธิอุทธรณ์เป็นเรื่องสำคัญประการแรก เหตุที่จะต้องให้แจ้งเพราะระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา สั้นมาก และถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ ก็ไม่สามารถจะนำมาปรับสิทธิของคู่กรณีได้เพราะไม่ทราบ

กรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อไปยัง **Conseil d'Etat** นั้น โดยหลักแล้วกฎหมายบังคับว่า **ต้องมีนายความเสมอ** ถ้าการอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดไม่ได้กระทำโดยนายความ ศาลสามารถออกคำสั่ง **ไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณา** ได้ทันทีโดยไม่ต้องให้โจทก์แก้ไขฎีกานั้น เพราะศาลปกครองสูงสุด ถือว่าโจทก์ทราบแล้วจากคำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่ได้แจ้งไปพร้อมคำพิพากษาในเรื่องนั้นแล้ว

แบบของจดหมายจะกำหนดไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์ จำศาล และเจ้าหน้าที่ธุรการของศาลจะส่งคำชี้แจงหรือคำพิพากษาของศาลไปให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้โดยสะดวก

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว กฎหมายเปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อผิดพลาดทางด้านวัตถุหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยได้ เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะออกคำสั่งให้มีการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษาของศาล แต่ถ้การแก้ไขนั้นมีผลให้เปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดก็สามารถจะออกคำวินิจฉัยในคำพิพากษาใหม่แก้ไขผลของคำพิพากษานั้นเองเนื่องจากเหตุความผิดพลาดหรือผิดหลงทางวัตถุนั้นได้

ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยในศาลปกครองของฝรั่งเศสเป็นเรื่องที่กว้างขวางพอสมควร เช่น ศาลล้มส่งเอกสารไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ หรือไม่ได้นำส่งเอกสารไปให้คู่กรณีตามที่ศาลกำหนดไว้ ศาลก็สามารถแก้ไขได้โดยอ้างว่าเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อย นอกจากนี้ ข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงอาจจะเป็นเรื่องตัวเลข จำนวนเงิน

หากคู่กรณีที่เกี่ยวข้องต้องการที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษา จะต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นการยื่นขอแก้ไขต่อศาลปกครองชั้นใด ซึ่งถ้าหากเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ การยื่นคำขอแก้ไขสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ ยื่นต่อศาลอุทธรณ์นั้นเอง หรือยื่นเป็นฎีกาต่อ Conseil d'Etat ซึ่งจะทำได้ดีใน Conseil d'Etat เพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

หากเป็นการยื่นขอแก้ไขต่อศาลชั้นต้น คู่กรณีก็มีทางเลือก 2 ทาง เช่นเดียวกัน โดยสามารถยื่นต่ออธิบดีศาลชั้นต้น หรือยื่นอุทธรณ์ให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งหรือคำพิพากษา

หากยื่นต่ออธิบดีศาลชั้นต้น ก็เป็นดุลพินิจของอธิบดีที่จะพิจารณาว่าข้อที่ผิดพลาดหรือผิดหลง นั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย เรื่องธรรมดาที่อธิบดีสามารถออกคำสั่งแก้ไขได้เอง หรือเป็นเรื่องสำคัญ ที่ควรปฏิเสธ แล้วให้ไปยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ต่อไป

แต่คดีก็ยังไม่จบสิ้นในขั้นนี้ บางครั้งคู่กรณีอาจมีจดหมายมาถึงศาล ในเรื่องที่มีคำพิพากษาไปแล้ว ซึ่งอาจจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือ Conseil d'Etat ก็เป็นหน้าที่ของแต่ละศาลที่จะต้องวิเคราะห์ว่าจดหมายดังกล่าวนั้นมีเนื้อหา เป็นลักษณะของการอุทธรณ์ฎีกาหรือไม่ ถ้ามีเนื้อหาเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของ ศาล ก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องลงทะเบียนคดีและพิจารณาพิพากษาไปในลักษณะเป็น อุทธรณ์หรือฎีกา สำหรับอุทธรณ์ที่ยื่นต่อ Conseil d'Etat จะต้องพิจารณาเป็น 2 กรณี ว่าเป็น กรณีฎีกาเพื่อแก้ไขคำพิพากษาของศาลชั้นต่ำกว่าลงไป หรือเป็นการฎีกาเพื่อขอแก้ไข ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย

บางครั้งคู่กรณีซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดาได้ส่งจดหมายไปยังตุลาการเจ้าของ สำนวนบ้าง ประธานบ้าง ตุลาการผู้แถลงคดีบ้าง เพื่อขอคำอธิบายเพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงและ เสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งศาลที่รับจดหมายดังกล่าวก็จะไม่พิจารณาเป็นเอกสารเข้าสู่ กระบวนการพิจารณา แต่จะถือว่าเป็นจดหมายฉบับหนึ่งซึ่งศาลหรือเจ้าหน้าที่ของศาลจะตอบไป ในลักษณะที่เป็นจดหมายที่สุภาพ เพื่อชี้แจงว่าคดีนั้นได้เสร็จสิ้นลงไปแล้ว เอกสารที่ขอ คำชี้แจงมากก็จะตอบไปเท่าที่จะตอบได้ เสมือนเป็น "บริการหลังการขาย" ของศาล

2. การแจ้งข้อมูลหรือคำพิพากษาให้คู่กรณีและประชาชนทราบ Conseil d'Etat จะมีศูนย์ที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือ ประชาชนมาขอข้อมูลต่าง ๆ ได้ (ส่วนในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จะไม่มีศูนย์ประชาสัมพันธ์ ดังกล่าว) ในการให้ข้อมูลนี้จะมีเจ้าหน้าที่ของ Conseil d'Etat คอยให้ข้อมูลต่อสื่อมวลชน หรือ แถลงข่าวในคดีที่สื่อมวลชน หรือประชาชน หรือสังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษ ซึ่ง Conseil d'Etat ก็จะต้องควบคุมและกำหนดวิธีการที่จะให้ข้อมูลว่าส่วนไหนควรจะให้หรือไม่ควรจะให้ โดยจะมีการดูแลเป็นพิเศษ แต่เนื่องจากคำพิพากษาของ Conseil d'Etat เป็นเรื่องเกี่ยวกับ กฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลดังกล่าวจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ของศาลโดยทั่วไป แต่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มาจากสมาชิกรัฐสภาแห่งรัฐ ชั้นต้นที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างดี

หากสื่อมวลชนสนใจหรือต้องการทราบข้อมูลคำพิพากษาของศาลบางเรื่อง ที่น่าสนใจ ก็จะมาติดต่อที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารทางกฎหมายที่มีเจ้าหน้าที่ของ Conseil d'Etat รับผิดชอบโดยเฉพาะ ถ้าเป็นคดีที่มีความสำคัญจริง ๆ และสื่อมวลชนสนใจกันมาก ศูนย์ข้อมูล

ข่าวสารของ Conseil d'Etat ก็จะมีพิมพ์เป็นคำแถลงการณ์ในเรื่องนั้นโดยเฉพาะออกมา ซึ่งจะประกอบไปด้วยเหตุผลทางกฎหมายและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่พร้อมจะให้สื่อมวลชนนำข้อความต่าง ๆ ไปลงในหนังสือพิมพ์หรือเสนอข่าวได้โดยตรง ผลงานที่ผ่าน ๆ มา หากคำแถลงทำได้เป็นอย่างดีและมีคำสั่งที่เข้าใจง่าย มีความสมบูรณ์ในตัว ส่วนใหญ่หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนก็จะนำข้อความดังกล่าวไปลงหรือเสนอข่าวทั้งหมด หรือมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

สำหรับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนก็จะถูกรวบรวมไว้ในศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อพร้อมที่จะกระจายหรือแจกจ่ายให้แก่ผู้ที่สนใจหรือสื่อมวลชนที่จะมาขอข้อมูลได้ ทั้งนี้ เพราะคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้นจะมีการวางหลักกฎหมายและจะเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ทั้งอาจารย์ นักศึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงต้องเตรียมไว้เพื่อให้สาธารณชนเข้าใจและเชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาล

3. การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งวิธีการบังคับคดีของศาลได้มีการปฏิรูปมาตั้งแต่ปี 1980 เป็นวิธีการที่เรียบง่าย วางอยู่บนพื้นฐานของการตกลงหรือการประนีประนอม หรือความยินยอมพร้อมใจกันทุกฝ่าย แต่ก็อาจมีการบังคับที่จะทำให้ศาลสามารถกำหนดค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนได้ด้วย

4. การตอบข้อซักถามของฝ่ายปกครองและประชาชน

4.1 กรณีที่ฝ่ายปกครองมีข้อสงสัยในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ก็อาจมีคำขอมายัง Conseil d'Etat เพื่อขอคำอธิบาย โดยต้องขอมายัง “แผนกรายงานและการศึกษา” ซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อศาลและรัฐสภา และทำรายงานตามที่ฝ่ายรัฐบาลมีคำขอมาในปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญต่อประเทศชาติ และยังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษามีข้อสงสัยแล้วมีหนังสือสอบถามมายังแผนกรายงานและการศึกษา เจ้าหน้าที่ของแผนกซึ่งเป็นสมาชิก Conseil d'Etat ก็จะทำการศึกษาและไปปรึกษาตุลาการเจ้าของสำนวนที่ทำคดีเรื่องนั้น รวมทั้งตุลาการผู้แถลงคดีด้วย เพื่อหาข้อสรุปว่าต้องการให้ฝ่ายปกครองทำอะไร แล้วจะมีหนังสือตอบไปหรือเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือตอบข้อสงสัย

เป็นเรื่องธรรมดาที่จะมีการสอบถามมาว่าคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎ ซึ่งอาจมีข้อยุ่งยากซับซ้อนที่ว่าส่วนไหนที่จะต้องปฏิบัติตามวิธีและส่วนราชการใดต้องปฏิบัติ จึงต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารขอคำอธิบายได้ ซึ่งมีบางกรณีที่คำพิพากษา

ให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎไปแล้ว แต่ไม่มีฝ่ายใดหรือส่วนราชการใดต้องมีหน้าที่ทำอะไร เพราะคำพิพากษามีผลอยู่ในตัว เช่น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้นำคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายออกไปนอกราชอาณาจักร แล้วมีการอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ ก็ไม่มีการส่งบุคคลผู้นั้นออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งระหว่างที่คดีอยู่ในศาล ศาลได้สั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เมื่อศาลสั่งแล้วก็ไม่มีใครต้องปฏิบัติ เพราะบุคคลนั้นก็ยังอยู่ในราชอาณาจักรหรือ

- กรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วบุคคลนั้นมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำปฏิเสธของฝ่ายปกครอง Conseil d'Etat ก็มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธดังกล่าว หลังจากนั้นบุคคลดังกล่าวก็ไปยื่นคำขอต่อส่วนราชการนั้นอีก เพื่อให้ออกคำสั่งหรือออกไปอนุญาตให้แก่ตน ซึ่งส่วนราชการอาจสงสัยและมาขอคำปรึกษาว่าคำพิพากษาของศาลประกอบไปด้วยคำบังคับที่ให้ส่วนราชการต้องออกไปอนุญาตให้หรือไม่ ในลักษณะอย่างไร หรือเป็นอำนาจโดยอิสระของส่วนราชการที่จะพิจารณาได้เอง โดยไม่มีข้อบังคับหรือคำสั่งโดยชัดแจ้งของศาล

มีบางกรณีที่คำพิพากษาของศาลบังคับให้ฝ่ายบริหารที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งกลับคืนสู่สถานะเดิม เช่น

- ข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการ แล้วมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก

- ข้าราชการที่ถูกลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

- เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก ลดเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะมีคำสั่งให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้ข้าราชการที่ได้รับผลร้ายดังกล่าวกลับสู่สถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนที่จะถูกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คือจะต้องให้กลับมามีเงินเดือน มีตำแหน่งในระดับที่ควรจะเป็น ถ้าไม่ถูกไล่ออกหรือลดโทษโดยมิชอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าลำบากถ้าหากบุคคลนั้นได้ถูกไล่ออกไปเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว บางครั้งฝ่ายปกครองจึงต้องขอให้ศาลปกครองช่วยเหลือหรือช่วยอธิบายในบางเรื่อง

4.2 ในกรณีที่ประชาชนที่ชนะคดีมาขอให้ศาลช่วยเหลือหรืออธิบายบางประการก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งอาจรวมถึงให้ส่วนราชการออกคำสั่งหรือคำบังคับ หรือออกคำสั่งกำหนดค่าปรับเพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษาของ

ศาล โดยโจทก์จะมายื่นคำขอต่อศาลที่ออกคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์หรือชั้นสูงสุด ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลจะเลือกว่า จะพิจารณาคำขอนั้นเองหรือจะส่งเรื่องไปให้ Conseil d'Etat เป็นผู้ออกคำสั่งในเรื่องดังกล่าว ขั้นตอนนี้ศาลจะใช้วิธีการประนีประนอม โดยอาจจะเชิญส่วนราชการมาเจรจาเพื่อให้มีการยินยอมพร้อมใจกันในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ซึ่งตามสถิติในปี ค.ศ. 1999 ศาลทุกชั้นรวมกันมีคำขอของโจทก์ที่จะให้ศาลออกคำสั่งบังคับส่วนราชการให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล จำนวน 1,600 คำขอ ซึ่ง 75 % ของคำขอสามารถแก้ไขให้ปฏิบัติตามในขั้นตอนของการเจรจาไกล่เกลี่ยกัน โดยคำแนะนำของศาลหรือเรียกคู่กรณีมาชี้แจงและขอร้อง และสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาไปได้ เริ่มจากแผนรายงานและการศึกษาส่งจดหมายไปตามส่วนราชการให้ปฏิบัติตาม หรืออาจมีการเชิญมาประชุมกันระหว่างส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ ซึ่งต้องไปเป็นการประนีประนอมที่แตกต่างไปจากคำพิพากษาของศาล หากไม่สามารถเจรจาต่อรองได้ (การเจรจาล้มเหลว) ศาลก็จะมีคำสั่งให้หน่วยราชการต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาพร้อมกับกำหนดค่าปรับไปพร้อมกันด้วยเพราะเป็นการแสดงให้เห็นเจตนาร้ายของส่วนราชการที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ศาลยังเปิดช่องให้ส่วนราชการมีโอกาสแก้ตัวได้ โดยกำหนดช่วงระยะเวลาที่จะให้ส่วนราชการปฏิบัติ โดยยังไม่กำหนดค่าปรับทันที เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวก็จะเรียกค่าปรับ ซึ่งส่วนราชการจะต้องจ่าย มาตรการดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการจากขั้นต่ำไปสู่ชั้นสูง ซึ่งในที่สุดส่วนราชการก็ต้องปฏิบัติตาม โดยที่คำพิพากษาที่สั่งให้ส่วนราชการปฏิบัตินั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีคำสั่งบังคับให้ส่วนราชการต้องจ่ายเงินจะทำให้ง่ายต่อการบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้เป็นอย่างมาก

สำหรับเงินค่าปรับ ส่วนหนึ่งก็จะให้แก่โจทก์ และอีกส่วนหนึ่งก็จะเข้ากองทุนสาธารณะที่จะให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ต่อไป

ในส่วนที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่วนราชการต้องรับผิดชอบใช้ความผิดฐานละเมิดหรือสัญญา ศาลก็จะออกคำสั่งไปยังเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังให้มีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินเท่าที่จำเป็นจะต้องจ่ายให้แก่โจทก์ ซึ่งในฝรั่งเศสไม่เป็นเรื่องสำคัญหรือมีปัญหามากนัก