

**ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล
กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี¹**
***Thai Administrative Court: An Analytical and
Comparative Study of Its Form, Structure, Authority
and Personnel with Those of the British, French,
and German Administrative Courts***

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ*
Wiruch Wiruchnipawan

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการจัดการในเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต่างประเทศและของไทยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากเอกสาร จากเครือข่ายระหว่างประเทศหรืออินเทอร์เน็ตและจากคำแนะนำปรึกษาของผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครอง การบริหาร ตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารภายในของแต่ละประเทศมีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของประเทศนั้น และระบบศาลมี 3 ระบบ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลคู่ และระบบหลายศาล อังกฤษเป็นผู้นำของระบบศาลเดี่ยวซึ่งมีคณมมอน ลอร์ หรือมีลัททิกกฎหมายแองโกล-แซกซอนรองรับ ขณะที่ฝรั่งเศสเป็นผู้นำของระบบศาลคู่ซึ่งมีซีวิล ลอร์ หรือลัททิกกฎหมายโรมันหรือมีลัททิกกฎหมายฝรั่งเศสรองรับ ส่วนเยอรมนีเป็นผู้นำของระบบหลายศาลซึ่งแม้ไม่มีระบบกฎหมายของตนเองรองรับดังเช่นอังกฤษและฝรั่งเศส แต่ก็มีลัททิกกฎหมายเยอรมันรองรับและยังสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเยอรมนีที่มีศาลหลักถึง 5 ศาล สำหรับไทยแต่เดิมมีศาลปกครองตามระบบศาลเดี่ยวเป็นหลัก แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ทำให้ไทยมีศาลปกครองตามระบบศาลคู่ที่มีเอกลักษณ์ของตนเองโดยเป็นองค์กรอิสระของรัฐ รวมทั้งมีหน่วยธุรการ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณที่เป็นอิสระ ศาลปกครองอังกฤษทุกชั้นศาลอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ขณะที่สภาแห่งรัฐหรือศาล

¹ เป็นบทความที่สรุปจากต้นฉบับ รายละเอียดโปรดศึกษาจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร: ก้าวส่งอยู่ระหว่างการจัดพิมพ์), 2542 (520 หน้า)

* รองศาสตราจารย์, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ในทำนองเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดของเยอรมนีในระดับสหพันธรัฐอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทยของสหพันธรัฐ ส่วนศาลปกครองของเยอรมนีในระดับมลรัฐ คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นเกือบทั้งหมดอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม สำหรับศาลปกครองไทยไม่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการท่านคงเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมของไทย

ศาลปกครองของแต่ละประเทศล้วนมีโครงสร้างที่แบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ยกเว้นไทยที่มีเพียง 2 ชั้นศาล โดยไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองของแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในแต่ละประเทศอาจไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองการปกครองและการบริหารตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลของทุกประเทศล้วนสอดคล้องกับระบบคุณธรรม

สำหรับข้อเสนอแนะ มีดังนี้

1. ควรเร่งออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ควรนำลักษณะเด่นของศาลปกครองต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับศาลปกครองไทย ตามความเหมาะสม เช่น การมีอิสระสูง การมีชื่อเสียงและเกียรติยศสูง การมีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีประสิทธิภาพ ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับระบบศาลยุติธรรม เรียบง่าย และไม่แพง
3. ควรพัฒนาศาลปกครองไทยไปสู่การมีฐานะเป็นสถาบัน เช่น กำหนดเวลาที่ใช้ในปฏิบัติงานในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ปฏิบัติงานใกล้ชิดประชาชน นำอุปกรณ์สมัยใหม่ โดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ และเครื่องบันทึกวีดิเทปมาใช้เสริมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
4. ควรพัฒนายุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับการพัฒนาศาลปกครอง เช่น จัดสำนึกของข้าราชการและประชาชน
5. ควรดำเนินการพัฒนาโครงสร้างระบบศาลไทยให้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
6. ควรมีแผนงานขยายสาขาของศาลปกครองไปสู่ต่างจังหวัด
7. ศาลปกครองควรเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้งบประมาณด้วยความประหยัดอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ และไม่ควรให้ศาลปกครองเป็นแหล่งของการหาตำแหน่งหรือผลประโยชน์
8. การคัดเลือกประชาชนหรือบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรมของศาลปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมาย ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอุทิศเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วย
9. ควรศึกษากฎหมายปกครองทุกแขนงอย่างกว้างขวางเพื่อนำมาสู่การออกประมวลกฎหมายปกครองของไทย
10. รียอกันมิให้คณะอนุกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลฯ วัณและกำลังใจของศาลปกครอง
11. ปลุกฝังจิตสำนึกและจริยธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่ศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
12. ศาลปกครองควรยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลักการ ความถูกต้อง และความโปร่งใสอยู่เสมอ
13. ควรพัฒนาบุคลากรของศาลปกครอง
14. ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับศาลอื่นภายในประเทศ และควรขยายการติดต่อไปยังศาลปกครองของต่างประเทศเท่าที่จะทำได้ด้วย

Abstract

This article has main objectives to analyze and compare the administration and management of foreign and Thai administrative courts in terms of form, structure, authority, and personnel. It is a documentary research; data collected from document, Internet, as well as experienced advisers or experts on politics, government, administration, and administrative decision.

The analysis and comparison show that the interior political, governmental, and administrative systems of each country has significant parts to determine the form, structure, authority, and personnel of its own administrative courts. In addition, there are 3 court systems—single court, dual court, and multi-court systems. England is the leader of the single court system with its own common law system or Anglo-Saxon law principle. While France is the leader of the dual system with its own civil law system or Roman law or French law principle. But German, as the leader of multi-court system, even though she does not have her own law system as same as England and France but she has her own German law principle including the facts she has 5 main courts. For Thai, after the Thai Constitution of 2540 B.E. in effect, Thai has the single court system with its own style-autonomous organ with independent administrative auxiliary, personnel and budgeting. All English administrative courts are under judicial section or the Justice Ministry. Meanwhile both French Council of State and German Federal Administrative Court are responsible to executive sections and all French and German Lower courts are subject to the judicial sections. Thai administrative courts are different. They are the same as Thai constitution court and Thai ordinary court, not under the executive or judicial sections.

The administrative courts of all 4 countries are divided into 3 court levels except Thai administrative court has only 2 levels—the first instance and the highest administrative courts. The administrative courts' authorities of each country are generally wide. The authority in each country is not equal. It depends upon its own political, administrative, and administrative as well as convention and culture situations. Moreover, the personnel of each country coincide with the merit system.

The suggestions are as follows:

1. Accelerate to enact related laws
2. Some foreign distinguished administrative courts should be applied to Thai administrative court as appropriate, such as, the most independent, the most highly esteemed, efficient adjudicatory process, less complicated than the regular court system, simple, and inexpensive
3. Develop Thai administrative court to be an institution-status, for example, limit time-frame for judicial process, close work with people, and apply modern equipment to the judicial process—computers and video recorders
4. Improve other factors along with administrative court development, for example, consciousness of civil servants and people
5. Improve the structure of Thai court system as noted on Thai Constitution
6. Plan to expand branches of administrative court to other Thai provinces

7. The administrative court should be a good sample for budget spending with save and correspond to the country situations, not make the office of administrative court to be a place of job and profit seekings

8. The selection of people or outsiders participating in administrative court processes or activities should concentrate on knowledge, experience, and times participating in the administrative court

9. Wide study on various fields of law for the enacting of Thai administrative code law

10. Prevent any related personnel sub-committees from breaking administrative judges' merits

11. Establish judicial sense of consciousness and ethics to all administrative judges and related persons

12. Administrative judges should always be firmly on ethics, principles, fairness, and clearness

13. Administrative court's personnel development should be supported

14. Coordinate and exchange of information with other courts and also expand to foreign administrative courts as possible

1. บทนำ

เหตุผลสำคัญของการเขียนบทความนี้ เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งครอบคลุมข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น การให้บริการ และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในบางกรณีการปฏิบัติราชการอาจสร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งกล่าวมีสิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเกิดเป็นคดีปกครองที่พิพากษาพิพากษาคดีโดยศาลปกครอง เดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2522 ยังไม่มีศาลปกครอง เมื่อมีคดีปกครองเกิดขึ้น ศาลยุติธรรมจะเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่พิพากษาคดีปกครอง และยังมีกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ในสังกัดของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วย ดังนั้น การนำความเป็นมา

แนวคิด ข้อเท็จจริง รวมตลอดไปถึง รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของต่างประเทศมาพิจารณาคึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย จึงน่าจะ เป็นประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะจะช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ อีกทั้งเมื่อนำศาลปกครองต่างประเทศและของไทยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศาลปกครองไทยในอนาคต และจะมีส่วนช่วยให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่า ศาลปกครองไทยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นระบบ เป็นสากล และเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ขณะเดียวกันก็จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในส่วนของประชาชนจะเกิดความมั่นใจว่า สิทธิเสรีภาพของตนจะได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้น ยังอาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า หรือวิจัยทำนองเดียวกันนี้กับประเทศอื่น

ต่อไป เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น หรือในกลุ่มประเทศอาเซียน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการจัดการในเรื่อง รูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต่างประเทศและของไทยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร ซึ่งรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากหนังสือและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet) และจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองการบริหาร ตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง และเนื่องจากการเรียกองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย มีความแตกต่างกัน เช่น ฝรั่งเศสเรียกศาลปกครองสูงสุดว่า สภาแห่งรัฐ ส่วนอังกฤษเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองว่า ศาลยุติธรรม เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันความสับสนและช่วยให้เข้าใจง่าย จึงขอเรียกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวว่า "ศาลปกครอง" และ "ตุลาการในศาลปกครอง" ตามลำดับ

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบครอบคลุมเรื่องระบบการเมืองการปกครองและการบริหารรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ กล่าวคือระบบการเมืองการปกครองและการบริหารภายในของแต่ละประเทศมีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น อังกฤษเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการแย่งชิงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองหรือศาลพิเศษของกษัตริย์กับฝ่ายศาลยุติธรรม เมื่อฝ่าย

หลังมีชัยชนะยอมส่งผลให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองรวมอยู่ที่ศาลยุติธรรมพร้อมกับเกิดรูปแบบศาลปกครองในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม หรือการที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาจากการเป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองของฝ่ายปกครองมาตั้งแต่เริ่มแรกคือมาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ในขณะที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปาร์เลอมนองต์ (Parlement) มีวิวัฒนาการแยกต่างหาก ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ซึ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ คณะผู้ก่อการปฏิวัติซึ่งสนับสนุนแนวคิดการแยกอำนาจผนวกกับความเกรงกลัวว่าศาลยุติธรรมจะแทรกแซงฝ่ายปกครองหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง จึงบัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมพร้อมกับบัญญัติให้ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ขณะที่เยอรมนีหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและถูกครอบครองโดยฝ่ายชนะสงคราม ทำให้ได้รับแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจรวมทั้งการสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีส่วนสำคัญต่อการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมพร้อมกับมีศาลอื่นอีก ทั้งนี้ ต่างมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เป็นต้น สำหรับ รูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลจะได้แยกวิเคราะห์เปรียบเทียบเรียงตามลำดับ ดังนี้

2.1 รูปแบบของศาลปกครอง

การวิเคราะห์เปรียบเทียบหัวข้อนี้ครอบคลุมเรื่องแนวคิด ความเป็นมา ระบบศาล รูปแบบศาล และต้นสังกัดของศาลปกครอง

2.1.1 แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง มีความสำคัญเพราะลักษณะศาลปกครองที่แต่ละประเทศจัดตั้งส่วนใหญ่จะมีลักษณะสอดคล้องกับสาระสำคัญของแนวคิดที่แต่ละประเทศนำมาประยุกต์ใช้หรือตีความ **แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองมีหลายแนวคิด แต่ละประเทศนำแนวคิดมา**

ประยุกต์ใช้ในจำนวนที่แตกต่างกัน และอาจแปลหรือตีความแต่ละแนวความคิดคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันได้นั้นก็คือ

อังกฤษ นำแนวความคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมอันเป็นลักษณะของการรวมอำนาจมาใช้เป็นหลัก โดยรวมอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ที่ศาลยุติธรรม ไม่มีการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม

ฝรั่งเศส นำแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจและแนวความคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองมาใช้เป็นหลัก แนวคิดแรกเห็นได้จากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการ โดยไม่ต้องการให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาแทรกแซงหรือพิจารณาพิพากษาคดีทางปกครองของฝ่ายปกครอง สำหรับแนวคิดหลังเห็นได้จากการกำหนดให้สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดซึ่งสังกัดฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

เยอรมนี นำแนวคิดนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (rule of law) มาใช้เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับการนำกฎหมายควบคุมคู่กับการนำระบบหรือมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศรวมทั้งปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อให้แนวคิดดังกล่าวบังเกิดผลในทางปฏิบัติ เยอรมนีจึงจัดตั้งศาลปกครองเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรม และแยกออกจากฝ่ายปกครอง

สำหรับ **ไทย** หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นำแนวคิดความชำนาญพิเศษมาประยุกต์ใช้เป็นหลัก โดยยึดถือว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิเศษและใช้กฎหมายพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญพิเศษโดยเฉพาะ และไม่ควรให้ศาลยุติธรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญคดีแพ่งและคดีอาญามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

2.1.2 **ความเป็นมาของศาลปกครองของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน**

อังกฤษ ก่อนที่อังกฤษจะมีศาลปกครองที่เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมพร้อมกัน มีความเป็นอิสระจากกษัตริย์หรือฝ่ายปกครองตามที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ได้นั้น ศาลยุติธรรมหรือที่เคยเรียกว่าศาลคอมมอน ลอร์ ซึ่งในบางกรณีได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา ได้ผ่านประสบการณ์อันยาวนาน ของการตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองรวมทั้งต้องต่อสู้แข่งขันแย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีกับศาลพิเศษซึ่งอยู่ในพระราชอำนาจของกษัตริย์ ประสบการณ์เช่นนั้นมีส่วนสำคัญทำให้ศาลปกครองของอังกฤษไม่ต้องการให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องไปอยู่กับฝ่ายปกครอง ในเวลาเดียวกัน ก็ไม่ต้องการให้ศาลปกครองเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักเพียงศาลเดียวที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงมาตั้งแต่อดีตจนถึงทุกวันนี้

ฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลปกครองสูงสุดมีวิวัฒนาการมาจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมานับแต่เริ่มแรก โดยมีกำเนิดมาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นสภาแห่งรัฐและยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ในช่วงก่อนที่จะจัดตั้งเป็นศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างแท้จริงนั้น ศาลของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในการดูแลของข้าราชการระดับสูงหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่และอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีกับศาลยุติธรรมซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากศาลปาร์เลอ몽ต์ ในระยะต้น (ค.ศ. 1799 - ค.ศ. 1872) ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและเสนอแนะคำวินิจฉัยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐพิจารณากลับกรองและชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ จนกระทั่งปี ค.ศ.

1872 เมื่อคำวินิจฉัยที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะได้รับการยอมรับนับถือทั้งจากฝ่ายบริหารและจากประชาชนว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางบริหารและให้ความคุ้มครองเอกชนได้อย่างเหมาะสมแล้ว ฝรั่งเศสจึงออกกฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดอย่างแท้จริง โดยในช่วงแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการกระทำของฝ่ายบริหารมิให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรม ต่อมาวัตถุประสงค์ได้เปลี่ยนไปคือ เพื่อคุ้มครองเอกชนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเพื่อให้เอกชนผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเมื่อถูกละเมิด ศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงทำหน้าที่เป็นหลักประกันที่ช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน

เยอรมนี ศาลปกครองมีวิวัฒนาการแตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เนื่องจากมีศาลปกครองทั้งในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ เดิมในช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่ที่ศาลยุติธรรม และอยู่ที่คณะบุคคลหรือองค์กรของฝ่ายปกครอง และมีวิวัฒนาการในทิศทางที่เป็นอิสระมากขึ้น

ส่วน **ไทย** ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วยแต่ไม่มีฐานะเป็นศาล

2.1.3 ลักษณะความเป็นมาของศาลปกครองของแต่ละประเทศที่คล้ายคลึงกันคือ ทุกประเทศล้วนมีประสบการณ์ของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาด้วยกันทั้งสิ้น

อังกฤษ ศาลปกครองอังกฤษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมได้ต่อสู้แข่งขันและแย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกับศาลพิเศษของฝ่ายปกครองที่อยู่ในพระราชอำนาจของกษัตริย์

ฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมหรือศาลปารีเลอมองได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีกับศาลปกครองของฝ่ายปกครองหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศส

เยอรมนี ศาลปกครองของเยอรมนีมีประสบการณ์ของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกับศาลยุติธรรมทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ ศาลปกครอง และยังมีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่ต้องการเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายปกครองมากขึ้น จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น

ในส่วนของ **ไทย** ได้เกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่สำคัญระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาในสังกัดของฝ่ายปกครอง กับ ศาลยุติธรรมในสังกัดของฝ่ายตุลาการ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น นอกจากนี้ ศาลปกครองของทุกประเทศในระยะแรกอาจจัดตั้งไม่ครบทั้ง 3 ชั้นศาล รวมทั้งยังไม่เป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์หรือไม่มีความเป็นอิสระ เช่น มีอำนาจหน้าที่จำกัด หรือถูกฝ่ายปกครองควบคุม ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการเป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์และเป็นอิสระมากขึ้น

2.1.4 ประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบต่างมีลักษณะภาพรวมของวิวัฒนาการของศาลปกครองที่แตกต่างกัน

อังกฤษ ศาลปกครองอังกฤษมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลเดี่ยวและยังคงเป็นระบบศาลเดี่ยว

ฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลคู่และยังคงเป็นระบบศาลคู่

เยอรมนี ศาลปกครองเยอรมนีมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลคู่แล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบหลายศาลสำหรับ **ไทย** เดิมศาลปกครองมีวิวัฒนาการมาจากศาลยุติธรรมตามระบบศาลเดี่ยว จนถึงปี พ.ศ.

2542 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้มีการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมตามระบบศาลคู่ เช่นนี้ถือได้ว่า ศาลปกครองไทยมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลเดี่ยวแล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบศาลคู่

2.1.5 ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองครบทั้ง 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการคุ้มครองในเชิงป้องกันและขั้นตอนในเชิงแก้ไขดังนี้

1) **ขั้นตอนที่หนึ่ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงป้องกัน** เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิของประชาชนในทิศทางที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย การคุ้มครองตามขั้นตอนนี้แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การคุ้มครองโดยกฎหมาย และการคุ้มครองโดยคณะกรรมการหรือหน่วยงานให้คำปรึกษาต่อฝ่ายปกครอง

2) **ขั้นตอนที่สอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงแก้ไข** เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการทางปกครองแล้ว และการกระทำการทางปกครองนั้นได้ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย การคุ้มครองตามขั้นตอนนี้แบ่งเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ (1) การควบคุมตรวจสอบภายในโดยฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งเป็น การควบคุมตรวจสอบโดยตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอง โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น และโดยคณะกรรมการของฝ่ายปกครองซึ่งฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้น (2) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยศาลปกครอง (3) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยศาลยุติธรรม (4) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยรัฐสภา เช่น คณะกรรมาธิการฝ่ายปกครองของรัฐสภาของอังกฤษ มีดีเอเตอร์ของฝรั่งเศส

คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเยอรมนี และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย เป็นต้น และ (5) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยพรรคการเมือง ซึ่งอาจแบ่งเป็นฝ่ายขวากับฝ่ายซ้าย หรือฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน เป็นต้น

2.1.6 ตามที่ปรากฏอยู่ที่ว่าไประบบศาลจัดแบ่งเป็น 2 ระบบ แต่ในที่นี้ยึดหลักที่จัดแบ่งระบบศาลออกเป็น 3 ระบบ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบศาลปกครองด้วย ได้แก่

1) **ระบบศาลเดี่ยว** เป็นระบบที่มีศาลหลักอยู่เพียงศาลเดียวคือ ศาลยุติธรรม โดยมีศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดและมีความเป็นอิสระ ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงรวมทั้งคดีปกครอง อังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลนี้และยังเป็นผู้นำของระบบศาลเดี่ยว

2) **ระบบศาลคู่** เป็นระบบที่มีศาลหลัก 2 ศาลคือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งเป็นอิสระต่อกันและแยกออกจากกัน แต่ละศาลหลักต้องมีศาลสูงสุดของตนเองโดยอาจมีศาลชั้นอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลนี้และยังเป็นผู้นำของระบบศาลคู่ สำหรับไทยหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ระบบศาลของไทยมีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ทำนองเดียวกับฝรั่งเศส แต่ก็มีรายละเอียดบางส่วนแตกต่างจากระบบศาลคู่ของฝรั่งเศส

3) **ระบบหลายศาล** เป็นระบบที่มีศาลหลักมากกว่า 2 ศาล เช่น มี 5 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน สังคม และศาลภาษีอากร แต่ละศาลหลักมีศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีครบทั้ง 3 ชั้นศาล แต่จำเป็นต้องมีอย่างน้อย 2 ชั้นศาล เช่น อาจไม่มีศาลชั้นต้น (ดังกรณีศาลภาษีอากรของเยอรมนี) ก็ได้ แต่ละศาลหลักเป็นอิสระต่อกัน มีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีกฎหมายหลักหรือกฎหมายเฉพาะของตนเอง ในระยะแรกเยอรมนีได้รับอิทธิพลด้านกฎหมายปกครองมาจากฝรั่งเศส แต่ในระยะ

ต่อมานักกฎหมายมหาชนของเยอรมนีได้คิดค้นทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองของเยอรมนีขึ้นมาเองจนมีอิทธิพลต่อประเทศอื่นแข่งกับอิทธิพลของกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส กล่าวได้ว่า ระบบหลายศาลของเยอรมนีเป็นระบบที่น่าข้อดีของระบบศาลเดี่ยวและข้อดีของระบบศาลคู่มาผสมผสานกันแล้วพัฒนาเป็นระบบหลายศาลของตนเอง

กรณีของไทย แม้ไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระของรัฐหลายองค์การมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ เป็นต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการเลือกตั้ง (กต.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) แต่ก็ไม่อาจนับว่าระบบศาลของไทยเป็นระบบหลายศาล ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) หลังจากรับฟังเสียงเรียกร้องของประชาชนจึงได้ยกร่างให้ระบบศาลของไทยเป็นระบบศาลคู่แทนระบบศาลเดี่ยวโดยกำหนดให้ศาลปกครองแยกเป็นอิสระออกจากศาลยุติธรรม นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร รวมอยู่ในหมวด 8 ศาล เช่นนี้ถือว่าศาลเหล่านี้เท่านั้นที่อยู่ในระบบศาลของไทย พร้อมกับมีฐานะเป็นศาลและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่ กต.¹ และ ปปช.² นั้นรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลไทย รวมทั้งมิได้กำหนดให้มีฐานะและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเหมือนศาล ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและศาลทหารนั้น แม้อยู่ในระบบศาลไทยแต่ก็มีเพียงชั้นศาลเดี่ยว จึงไม่สอดคล้องกับระบบหลายศาล เห็นตัวอย่างได้จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้ อีกทั้งในประเทศอื่นที่มีศาลรัฐธรรมนูญ เช่น เยอรมนี และฝรั่งเศส ต่างก็

ไม่นับศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นแกนหลักแกนหนึ่งของระบบศาลของตน

สำหรับเกณฑ์การจัดแบ่งระบบศาล กล่าวได้ว่า 2 ระบบแรกนั้น เป็นลักษณะของการจัดแบ่งโดยใช้เกณฑ์หรือพิจารณาจากการมีระบบกฎหมายรองรับเห็นได้จากระบบศาลเดี่ยวมีคอมมอน ลอว์ หรือหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอน หรือมีลัทธิกฎหมายแองโกล-แซกซอนรองรับ ขณะที่ระบบศาลคู่มีซีวิล ลอว์ หรือหลักกฎหมายโรมัน หรือมีลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสรองรับ แต่สำหรับระบบหลายศาลได้พิจารณาจัดแบ่งจากระบบกฎหมายหรือลัทธิกฎหมาย จากจำนวนศาลหลัก จากความเป็นอิสระของศาลหลัก จากสภาพข้อเท็จจริงของระบบศาลที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ควบคู่ไปกับการที่แต่ละศาลหลักมีกฎหมายหลักของตนเองอีกด้วย การจัดแบ่งเช่นนี้ส่งผลให้ระบบหลายศาลซึ่งแม้ไม่มีระบบกฎหมายของตนเองรองรับดังเช่นอังกฤษและฝรั่งเศส แต่ก็มีลัทธิกฎหมายของตนเองรองรับคือ เช่น ลัทธิกฎหมายเยอรมัน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองซึ่งเจริญรุ่งเรืองและเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดนิติรัฐที่ว่า รัฐมิใช่จะทำหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมดูแลประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลายด้วย รัฐจึงบัญญัติหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามและหลักเกณฑ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดเป็นกฎหมายปกครองของเยอรมนี³

การจัดแบ่งระบบศาลออกเป็น 3 ระบบดังกล่าวนี้ ทำให้รูปแบบศาลปกครองมี 3 รูปแบบตามไปด้วย โดยระบบศาลและรูปแบบศาลปกครองจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ระบบศาลและรูปแบบศาลปกครองที่แต่ละประเทศนำไปใช้อาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้

2.1.7 ความแตกต่างของระบบศาลทั้ง 3 ระบบหรือรูปแบบศาลปกครองทั้ง 3 รูปแบบโดยเฉพาะรูปแบบที่หนึ่งกับรูปแบบที่สองนั้น ที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากการยึดถือหลักกฎหมายที่แตกต่างกัน และยังคงแตกต่างกันในเรื่องอื่น เช่น รูปแบบที่หนึ่งซึ่งยึดถือหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอน หรืออาจเรียกว่า

คอมมอน ลอร์ ใช้วิธีพิจารณาแบบกล่าวหา (accusatory procedures) คู่กรณีจะต้องไปรวบรวมหลักฐานและข้อเท็จจริงส่งให้กับศาล จากนั้นศาลจะตัดสินคดีตามหลักฐานและข้อเท็จจริงของคู่กรณีที่นำส่งนั้น ในขณะที่รูปแบบที่สองซึ่งยึดถือหลักกฎหมายโรมันหรือที่เรียกว่า ซิวิล ลอร์ ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน (inquisitorial procedures) หมายถึงศาลปกครองเป็นผู้สืบสวนและสืบหาหลักฐานรวมทั้งข้อเท็จจริงด้วยตัวเองเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ตัดสินคดีตามหลักฐานและข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้นำส่งต่อศาลปกครองเท่านั้น เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนของความแตกต่างระหว่างรูปแบบที่สามกับรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สอง ที่สำคัญคือศาลปกครองรูปแบบที่สามเกิดจากการนำข้อดีของศาลปกครองรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองมาพัฒนาในเวลาเดียวกัน ตุลาการในศาลปกครองและในศาลอื่นของรูปแบบที่สามต่างมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองทำนองเดียวกับศาลปกครองรูปแบบที่สอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่สามมีข้อดีที่สำคัญคือ มีเยอรมนีเพียงประเทศเดียวที่มีลักษณะของศาลปกครองรูปแบบนี้อย่างชัดเจน ประกอบกับศาลปกครองรูปแบบที่สามยังไม่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายมาเท่าที่ควร และไม่มีระบบกฎหมายหรือหลักกฎหมายของตนเองรองรับอย่างเด่นชัดเหมือนกับรูปแบบที่หนึ่งและสอง

2.1.8 ศาลปกครองของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2434 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถึง พ.ศ. 2542 มิได้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่กล่าวไว้ข้างต้นที่ว่า ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวจะนำหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอนหรือคอมมอน ลอร์ มาใช้ ส่วนประเทศที่จะใช้ระบบศาลคู่จะนำหลักกฎหมายโรมัน หรือซิวิล ลอร์ มาใช้ เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยได้นำระบบศาลเดี่ยวมาใช้เป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็นำหลักกฎหมายโรมันหรือซิวิล ลอร์ มาใช้ด้วย ฉะนั้น รูปแบบศาลปกครองของไทยจึงมิได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาล

เดี่ยวเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลคู่ด้วย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 280 ได้ยุติความขัดแย้งดังกล่าวด้วยการบัญญัติให้ศาลปกครองไทยมีเอกลักษณ์ของตนเองโดยเป็นองค์กรอิสระของรัฐ คือ เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม มีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.1.9 อาจเรียกศาลปกครองเฉพาะด้าน (specialized administrative courts หรือ jurisdictions administratives specialisees) ของฝรั่งเศสว่า คณะกรรมการพิเศษทางปกครองก็ได้แต่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองของฝรั่งเศสแตกต่างจากคณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษ (administrative tribunals หรือ statutory tribunals) กล่าวคือ ของฝรั่งเศสมีประมาณ 30 ศาล และแม้จะขาดลักษณะบางประการของการเป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวกยุติธรรม เช่น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน การขาดความเป็นอิสระ และขาดความแน่นอนในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลปกครองสูงสุดและหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยชี้ขาดจากอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองเฉพาะด้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ส่วนคณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษ ซึ่งอาจเรียกว่า “ศาลตามกฎหมายนิติบัญญัติ”⁴ ปรากฏอย่างเด่นชัดในปี ค.ศ. 1957 มีประมาณ 2,000 คณะกรรมการ ซึ่งไม่ถือว่ามีฐานะเป็นศาลปกครอง และมีได้อยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหลายฉบับตามความต้องการของฝ่ายปกครองหรือกระทรวงต้นสังกัด ทั้งนี้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้อง

รับผิดชอบการทำงานของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองต่อรัฐสภา

2.1.10 ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมหรือฝ่ายตุลาการ

2.1.11 กฎหมายของแต่ละประเทศอาจกำหนดให้ต้นสังกัดของศาลปกครองแตกต่างกันอย่างน้อย 4 แนวทาง โดยแต่ละประเทศอาจนำแนวทางเดียวหรือหลายแนวทางมาใช้ก็ได้ และไม่จำเป็นที่ศาลปกครองทุกชั้นศาลจะต้องใช้แนวทางเดียวกัน เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะศาลปกครองในแต่ละชั้นศาลอาจจัดตั้งด้วยกฎหมายและเวลาหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ทั้ง 4 แนวทางมีสาระสำคัญ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม เช่น ศาลปกครองของอังกฤษ

แนวทางที่สอง กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทย เช่น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

แนวทางที่สาม กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานรัฐสภา เช่น ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติหรือให้เป็นผู้ประกาศเปิดทำการศาลปกครองในราชกิจจานุเบกษา ตัวอย่างทำนองนี้เห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของพรรคชาติพัฒนา ที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคอื่นก่อนการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แนวทางที่สี่ กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระของรัฐ ดังเช่นศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นของไทย

คำว่า "สังกัด" ไม่ว่าจะสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการหรือสังกัดกระทรวงใดก็ตาม ส่วนใหญ่

เป็นการสังกัดในแง่ที่ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพื่อประโยชน์ในเรื่องงบประมาณที่จะต้องได้รับจากรัฐบาล และเพื่อให้มีรัฐมนตรีคอยรับผิดชอบต่อรัฐสภาหากมีการยื่นกระทู้หรืออภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครอง เพราะฉะนั้น เฉพาะการอยู่ในสังกัดของกระทรวงใดมิใช่เครื่องบ่งชี้ว่าศาลปกครองเป็นอิสระหรือไม่ ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย เป็นต้นว่า โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

2.1.12 เมื่อนำทั้ง 4 แนวทางเรื่องต้นสังกัดมาเทียบเคียงกับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ทำให้พบว่า แต่ละประเทศอาจนำแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทางมาใช้ในประเทศของตนได้ เช่น อาจนำแนวทางหนึ่งมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้น ขณะเดียวกัน ก็นำอีกแนวทางหนึ่งมาใช้ในศาลปกครองสูงสุดก็ได้ สำหรับแนวทางที่นำไปใช้กันมากที่สุดคือแนวทางที่หนึ่ง โดยประเทศที่นำมาใช้คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ส่วนแนวทางที่ไม่มีประเทศใดนำไปใช้คือแนวทางที่สาม ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือรัฐสภาของแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการมาจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทั้งนี้เห็นได้จาก

อังกฤษ นำแนวทางที่หนึ่งมาใช้เพียงแนวทางเดียว โดยศาลปกครองอังกฤษอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม

สำหรับฝรั่งเศสกับเยอรมนี มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก คือ นำแนวทางที่หนึ่งและแนวทางที่สองมาใช้ เห็นได้จากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรมตามแนวทางที่หนึ่ง ส่วนสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร โดยมี

นายกรัฐมนตรีเป็นประธานตามแนวทางที่สอง ในทำนองเดียวกัน ศาลปกครองของเยอรมนีในระดับมลรัฐ คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นเกือบทั้งหมดอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรมตามแนวทางที่หนึ่ง ส่วนศาลปกครองสูงสุดของเยอรมนีในระดับสหพันธรัฐอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทยของสหพันธรัฐตามแนวทางที่สอง

ไทย หลังจากจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วในปี พ.ศ. 2542 ได้นำแนวทางที่สามมาใช้ เห็นได้จากการที่ศาลปกครองไทยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ไม่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ลักษณะการเป็นองค์กรอิสระของรัฐของศาลปกครองไทยนั้นเป็นไปในทำนองเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม (ไม่รวมศาลทหารและศาลอื่น เช่น ศาลภาษีอากร) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ต่างมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ซึ่งครอบคลุมทั้งการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระด้วย เช่นนี้ถือได้ว่า เป็นรูปแบบศาลปกครองตามระบบศาลคู่อีกแบบหนึ่งที่แตกต่างกันจากประเทศฝรั่งเศสที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

2.2 โครงสร้างของศาลปกครอง

2.2.1 โดยปรกติเพื่อประโยชน์ในการรักษาและอำนวยความสะดวกยุติธรรม พร้อมทั้งช่วยให้เกิดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และถ่วงดุลอย่างรอบคอบมากที่สุด ประเทศทั้งหลายจึงนิยมจัดแบ่งโครงสร้างของศาลทั้งหลายออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่ในบางกรณีก็มีข้อยกเว้นโดยจัดแบ่งไว้เพียง 2 ชั้นศาลคือ ศาลชั้นต้นและศาลฎีกา ที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ เช่น ขาดงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ หรืออาคารสถานที่ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีหรือบางสถานการณ์ที่ต้องการความเด็ดขาดหรือรวดเร็วอาจมี

เพียงชั้นศาลเดียว เช่น ศาลทหารในภาวะสงครามซึ่งไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้

2.2.2 โครงสร้างระบบศาลของแต่ละประเทศสรุปได้ดังนี้

อังกฤษ มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลเดียวที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักของประเทศเพียงศาลเดียว และแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น เฉพาะศาลชั้นต้นแบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนแรก คือ โศนคอร์ท (คดีแพ่ง) ซึ่งแบ่งย่อยเป็น 3 แผนก ได้แก่ ศาลแพ่ง คิวีนส์เบนช์ แพนกชานเซอร์ และแพนกรอบคัวร์ และเฉพาะแพนค คิวีนส์เบนช์ ยังแบ่งย่อยเป็น 2 ส่วน คือ ศาลพาณิชย์ และศาลแอมโรลตี้ ส่วนที่สอง คือ คราวน์คอร์ท (คดีอาญา) ที่สำคัญคือ ศาลมาจิสเตรท และส่วนที่สาม คือ ศาลเคาน์ตี อังกฤษไม่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ฝรั่งเศส มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลคู่ที่มีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เป็นศาลหลักของประเทศ แต่ละศาลหลักมี 3 ชั้นศาล ฝรั่งเศสยังมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาลอีกด้วย

เยอรมนี มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบหลายศาลคือ มีศาลหลักมากกว่า 2 ศาล โดยแบ่งเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร และศาลสังคม แต่ละศาลแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ยกเว้น ศาลภาษีอากรที่มีเพียง 2 ชั้นศาล โดยไม่มีศาลภาษีอากรชั้นอุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีศาลทะเบียนสิทธิบัตรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมที่อยู่ภายใต้การดูแลของศาลฎีกา และมีศาลรัฐธรรมนูญมี 2 ระดับคือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ และศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ รวมทั้งมีสภาศาลสูงสุด หรือศาลสูงสุดร่วม ซึ่งมีเพียงระดับสหพันธรัฐเพียงระดับเดียว ทำหน้าที่ควบคุมเอกภาพของคำพิพากษาของศาลทั้ง 5 ศาลหลักทั้งในเนื้อหาของกฎหมายและในเรื่องเขต

อำนาจ

ส่วน ไทย มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลคู่ที่ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมและต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ศาลยุติธรรมแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น เฉพาะศาลชั้นต้นยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ศาลทั่วไป เช่น ศาลแขวง ศาลแพ่ง และศาลอาญา อีกส่วนหนึ่งคือ ศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และศาลล้มละลาย นอกเหนือจากศาลยุติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติให้มีศาลทหาร และศาลอื่น เช่น ศาลชำนาญพิเศษ รวมทั้งมีศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ยกเว้นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.3 โครงสร้างศาลปกครองของแต่ละประเทศสรุปได้ดังนี้

อังกฤษ อยู่ภายใต้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม มิได้แยกออกเป็นเอกเทศอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนี ฉะนั้น ศาลยุติธรรมของอังกฤษทั้ง 3 ชั้นศาลคือ ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาขุนนาง ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นจึงทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น ตามลำดับด้วย เฉพาะศาลปกครองชั้นต้นนั้นมี 3 ศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่ ศาลแพนคควินส์เบนซ์ ศาลแพนชานเซอร์รี่ และศาลมาจิสเตรท ทั้งนี้ 2 ศาลแรกต่างเป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ท ส่วนศาลที่ 3 มิได้เป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ทแต่มีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นในท้องถิ่น ในเวลาเดียวกันอังกฤษยังมีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง แต่ไม่อาจนับได้ว่าเป็นศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการ

พิเศษทางปกครองของฝ่ายปกครอง รวมตลอดไปถึงรัฐมนตรี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง กล่าวได้ว่า ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะศาลแพนคควินส์เบนซ์และศาลแพนชานเซอร์รี่นั้น ถือได้ว่าเป็นศาลปกครองระดับบนในส่วนกลางที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนไม่มากโดยรวมอยู่ในกรุงลอนดอน ในขณะที่ศาลมาจิสเตรทถือเป็นศาลปกครองระดับล่างในท้องถิ่น มีอยู่ในทุกเมืองที่สำคัญ

ฝรั่งเศส แบ่งโครงสร้างศาลปกครองออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น หรือถ้าจัดแบ่งตามประเภทของศาลปกครองฝรั่งเศส จะแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ศาลปกครองทั่วไป ซึ่งมีอยู่ใน 3 ชั้นศาล อีกประเภทคือ ศาลปกครองเฉพาะด้านหรือศาลปกครองเชี่ยวชาญพิเศษ หรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง เป็นศาลปกครองชั้นต้นซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ยกเว้นศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการพิเศษทางปกครองดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกต่างกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาพิพากษาคำร้องและข้อพิพาททางปกครองที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน การดำเนินงานหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองประเภทหลังนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลปกครองสูงสุด หรืออาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

เยอรมนี แบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอยู่ในระดับสหพันธรัฐ ขณะที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในระดับมลรัฐ

สำหรับ ไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งศาลปกครองได้ทั้ง 3 ชั้นศาล แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองไทยมีโครงสร้างที่แบ่งเป็น 2 ชั้นศาล อันได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ได้จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นด้วย ศาลปกครองสูงสุดที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีเพียงแห่งเดียว ขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นมีหลายแห่งแบ่งเป็น ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค โครงสร้างของศาลปกครองไทยดังกล่าว ซึ่งมี 2 ชั้นศาลจึงแตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบซึ่งมีครบทั้ง 3 ชั้นศาล

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งศาลปกครองของไทยดังกล่าวเป็นไปทำนองเดียวกับการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะจัดตั้งขึ้นหลังสุดหลังจากที่ได้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1987) หลังจากจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นอย่างสมบูรณ์ (1953) มาแล้ว 34 ปี หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตั้งอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1987) หลังจากจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1872) มาแล้ว 115 ปี เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษต่างมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีทั้งความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ส่วนที่คล้ายคลึงคือ ต่างสังกัดฝ่ายปกครอง ส่วนที่แตกต่างกัน เช่น ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้านของฝรั่งเศสหรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองนั้นมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ขณะที่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษทำหน้าที่คล้ายศาลปกครองแต่ไม่มีฐานะเป็นศาลปกครอง สำหรับเยอรมนีไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองทั้งแบบฝรั่งเศสและอังกฤษดังกล่าว ส่วนไทยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ยอมรับการมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาด

สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ไม่ถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นศาลปกครอง

2.3 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

2.3.1 อำนาจหน้าที่ในที่นี้หมายถึง อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่กฎหมายมอบให้แก่ศาลปกครองหรือตุลาการในศาลปกครองของแต่ละประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และหากพิจารณาต่อไปถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ก็จะพบว่า โดยทั่วไปแล้วกฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ลักษณะใดลักษณะหนึ่งจาก 2 ลักษณะนี้คือ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางหรืออย่างแคบ และหนทางหนึ่งที่จะพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในลักษณะใดนั้น อาจพิจารณาได้จากการมีกฎหมายบัญญัติห้ามศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นหรือให้อภิสิทธิ์ต่อฝ่ายปกครองบางกลุ่มบางส่วน เช่น ทหาร หรือผู้พิพากษา เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ แต่ถ้าไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ก็อาจถือว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางนั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงการให้อำนาจศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองอย่างแท้จริงหรือที่เรียกว่า ประเด็นทางการเมือง หรือ การกระทำของรัฐ เช่น การประกาศสงคราม การติดต่อกับรัฐสภา การตัดสัมพันธ์ไมตรีทางการทูต การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา เป็นต้น

2.3.2 ความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ปรากฏว่า

1) กฎหมายของแต่ละประเทศล้วนกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางของศาลปกครองของแต่ละ

ประเทศนั้นไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง การปกครองและการบริหาร ตลอดจนชนบทรรมนิยม ประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

2) อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครองเป็นไป อย่างกว้างขวางและใกล้เคียงกัน มีอังกฤษเพียง ประเทศเดียวที่คดีเรื่องสัญญาทั้งหมดต้องไปฟ้องร้อง ต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่บางประการมี อยู่ในบางประเทศเท่านั้น เช่น การให้คำปรึกษา และการตีความข้อกฎหมายในคดีที่ยุติธรรมขอให้ตีความ

3) ศาลปกครองของทุกประเทศล้วนใช้อำนาจ หน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขต ควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนหรือเอกชนจากการใช้อำนาจตาม อำเภอใจหรือใช้อำนาจในทางมิชอบของฝ่ายปกครอง

4) ข้อแตกต่างที่พบอย่างชัดเจนคือ ในภาพรวม ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะมอบอำนาจ ทางการบริหารยุติธรรมอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะใน ระดับศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่งผลให้ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีปกครองกว้างขวางกว่าศาลปกครองของ เยอรมนี เช่น ศาลปกครองของเยอรมนีไม่มีอำนาจ พิจารณาคดีภาษีอากร และคดีสังคม อีกทั้งคดีปก ครองบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมือง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นของเยอรมนีมีคำพิพากษาแล้วไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

5) การเยียวยา (judicial remedy) คดีปก ครองถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง อย่างหนึ่ง อังกฤษและเยอรมนีมีการเยียวยาคดีปก ครองที่แตกต่างกัน โดยการเยียวยาของอังกฤษมี ลักษณะเป็นการควบคุมดูแลคณะกรรมการพิเศษ ทางปกครอง ส่วนการเยียวยาของเยอรมนีเป็นการ เยียวยาขั้นแรก (primary remedy) คือการ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลปกครองเอง โดยเยอรมนีไม่ยอมรับการมีคณะกรรมการพิเศษทาง ปกครองแยกออกจากศาลปกครองเหมือนของอังกฤษ

6) ศาลปกครองอังกฤษไม่มีอำนาจเหนือรัฐสภา

หรือฝ่ายนิติบัญญัติและพยายามหลีกเลี่ยงไม่เข้าไป ก้าวก่ายหรือเกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากอังกฤษยึดแนว คิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) อีกทั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตลอดจนตุลาการในศาลปกครองได้ตระหนักและยึดถือ แนวคิดดังกล่าวด้วย⁵ ศาลปกครองในประเทศอื่นแม้ ไม่มีอำนาจเหนือรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับ อังกฤษ แต่ก็ได้ยึดถือแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเหมือนอังกฤษ

2.4 การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง

2.4.1 โดยทั่วไปทุกประเทศล้วนยึดหลักการ ที่ว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการอาชีพในศาล ปกครองจะต้องมีการศึกษาด้านกฎหมาย เนื่องจาก สอดคล้องกับลักษณะงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการ ให้ความยุติธรรมและกฎหมาย

2.4.2 เมื่อนำคุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการ ในศาลปกครอง ตลอดจนหลักประกันของตุลาการ ในศาลปกครองของทั้ง 4 ประเทศมาเทียบเคียงกับ หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม ที่มีลักษณะเด่น 4 ประการคือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง ทำให้สรุปในภาพรวมได้ว่า การบริหารงานบุคคลของทุกประเทศล้วนสอดคล้อง กับระบบคุณธรรม

2.4.3 มีข้อแตกต่างบางประการในการบริหาร งานบุคคล เป็นต้นว่า ทุกประเทศยกเว้นอังกฤษ ตุลาการในศาลปกครองมาจากการสอบ คัดเลือก หรือแต่งตั้ง แต่ในอังกฤษ ลอร์ด ซานเซลเลอร์ เป็น ผู้คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดของอังกฤษคือสมาชิกสภาขุนนางมาจากการ แต่งตั้งของกษัตริย์หรือราชินี สำหรับการดำรง ตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองของเยอรมนีส่วน ใหญ่จะดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ขณะที่ตุลาการใน ศาลปกครองของประเทศอื่นมิได้ดำรงตำแหน่งตลอด ชีวิต โดยอังกฤษต้องออกจากราชการเมื่ออายุครบ 73

ปี และต่ออายุได้ไม่เกิน 75 ปี ฝรั่งเศสเมื่ออายุครบ 68 ปี ส่วนไทยเมื่ออายุครบ 65 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ หลักประกันความเป็นกลางทางการเมืองของฝรั่งเศสแตกต่างจากประเทศอื่นเพราะมีเพียงศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเท่านั้นที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

3. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับพัฒนาศาลปกครองของไทยในอนาคต โดยครอบคลุมเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองไทยมีรูปแบบที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระ เช่น มีหน่วยธุรการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงควรเร่งออกกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการมีรูปแบบที่เป็นอิสระดังกล่าวพร้อมกันออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา 248 วรรคสอง และกฎหมายว่าด้วยการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งการโยกย้ายตุลาการโดยมิได้รับความยินยอม ตามมาตรา 249 เป็นต้น เฉพาะในส่วนนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาในการบัญญัติกฎหมายไว้ด้วยคือ ภายใน 5 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นไป ทั้งนี้เนื้อหาระของกฎหมายดังกล่าว

ควรต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงด้วย

3.2 ศาลปกครองของต่างประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีลักษณะเด่นที่สำคัญคือ อังกฤษ ศาลปกครองมีอิสระสูง (the most independent) ไม่ต้องกังวลหรือเกรงกลัวอำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติแต่อย่างใด มีชื่อเสียงและเกียรติยศสูง (the most highly esteemed) และมีรายได้สูง (the most generously paid)⁶ ส่วนฝรั่งเศส ศาลปกครองพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว (rapid) สะดวก (convenient) มีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีประสิทธิภาพ (efficient adjudicatory process) ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับระบบศาลยุติธรรม (less complicated than the regular court system) เรียบง่าย (simple) และไม่แพง (inexpensive)⁷ สำหรับเยอรมนี มีการกระจายอำนาจ มีการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองของเยอรมนีแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ตุลาการอาชีพ และตุลาการกิตติมศักดิ์ หรืออาจเรียกว่า ตุลาการสมทบ ลักษณะเด่นเหล่านี้ศาลปกครองไทยควรนำมาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม

3.3 ในทางทฤษฎีหรือตามหลักการเชื่อกันว่าศาลปกครองเป็นทางอยู่รอดของชาติบ้านเมืองหนทางหนึ่ง เพราะมีส่วนช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อันเป็นการกลับหลักการเดิมซึ่งยังคงมีการยอมรับกันอยู่บ้างว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนรวมทั้งการร้องทุกข์คัดค้านรัฐถือว่าไม่สมควรและอาจถูกปฏิเสธได้ ศาลปกครองยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหายที่ต้องการแสวงหาความเป็นธรรมขณะเดียวกัน ก็เอื้ออำนวยให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ให้บรรลุ

เป้าหมายได้⁸ ทฤษฎีหรือหลักการที่กล่าวมานี้ไม่อาจบังเกิดผลได้ถ้าศาลปกครองไทยไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพียงกรรมอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสิ่งสมเป็น “สถาบัน” ที่ได้รับการยอมรับนับถือไว้วางใจและศรัทธาจากประชาชน สำหรับแนวทางการพัฒนาศาลปกครองไทยให้สามารถนำความเชื่อทางทฤษฎีหรือหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างแท้จริง และพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันได้นั้น อาจดำเนินการดังนี้

3.3.1 ศาลปกครองควรยึดมั่นในหลักการพิจารณาพิพากษาคดีที่เปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ รวมทั้งยึดหลักการให้ความสะดวก รวดเร็ว เรียบง่าย และประหยัด ทั้งนี้ควรดำเนินการอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง ทนทางหนึ่งที่จะดำเนินการตามหลักการที่ว่านี้คือ จัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการออกนอกหลักการในเวลาเดียวกันก็จะนำไปสู่หลักการดังกล่าวด้วย โดยแสดงถึง (1) สภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (2) สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา (3) แนวทางที่ควรใช้ในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ (4) บุคลากรที่ควรใช้ในการแก้ไขปัญหานั้น และ (5) กรอบเวลาหรือเวลาที่ควรใช้ในการแก้ไข โปรดดูตัวอย่างในตารางที่ 1 ที่สำคัญคือ ข้าหรือเร็วไม่ควรหาช่องว่างของกฎหมายหรือพยายามหาเหตุผลใดๆ มากล่าวอ้างเพื่อออกกฎระเบียบภายในศาลปกครองให้เป็นไปในทิศทางที่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าว

3.3.2 ควรกำหนดเวลาหรือกรอบเวลาว่าการฟ้องร้องคดีปกครองและพิจารณาคดีปกครองในแต่ละขั้นตอนจะใช้เวลาเท่าใดในการดำเนินการ มิควรกำหนดไว้กว้าง ๆ ในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ศาลปกครองเองแต่ประชาชนเสียผลประโยชน์ การทำเช่นนั้นนอกจากช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในศาลปกครองมากขึ้นแล้ว ยังจะแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และอาจนำไปใช้ในการวัดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ควรยึดมั่นในหลักที่ว่า ความล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม ยิ่งล่าช้ายิ่งทำให้เสียผลประ-

โยชน์มาก

3.3.3 ควรทำให้ศาลปกครองใกล้ชิดประชาชนมิใช่เป็นศาลที่ประชาชนติดต่อหรือสัมผัสได้ยากหรือเป็นศาลของข้าราชการระดับสูงที่น่าเกรงขาม อาจกระทำโดยจัดรายการพบประชาชนอย่างต่อเนื่อง เช่น ออกรายการพบประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนทั้งวิทยุและโทรทัศน์ และในบางโอกาสอาจเดินทางไปพบประชาชนพร้อมกับเผยแพร่ความรู้และผลงานตามจังหวัดต่าง ๆ รวมตลอดไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและ/หรือ คำพิพากษาผ่านทางอินเทอร์เน็ต การกระทำเหล่านี้จะช่วยให้ศาลปกครองได้รับเสียงสนับสนุนและยอมรับจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นด้วย

3.3.4 ควรส่งเสริมให้นำเครื่องมือและอุปกรณ์สมัยใหม่ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องบันทึกวีดีโอเทป หรือวีดิทัศน์มาใช้เสริมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยใช้คอมพิวเตอร์บันทึกข้อมูลและประวัติ ส่วนเครื่องบันทึกดังกล่าวใช้สำหรับบันทึกหลักฐานหรือข้อมูลเสริมจากข้อมูลอื่น การกระทำเช่นนี้จะมีข้อดีหลายประการ เช่น มีส่วนช่วยแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาคดี แสดงถึงความพร้อมสำหรับการตรวจสอบถ้าจะมีขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังอาจใช้เป็นหลักฐานประกอบหรือหลักฐานเสริม และป้องกันการถกเถียง รวมตลอดไปถึงการนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดต่อไป สำหรับข้อเสีย เช่น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายและมีจำนวนบุคลากรเพิ่มขึ้น

3.3.5 ควรจัดทำแนวทางหรือคู่มือกระบวนการปฏิบัติราชการสำหรับศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนพร้อมกับพิมพ์เผยแพร่ทั้งภายในและภายนอกศาลปกครอง

3.3.6 ควรประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้และคำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครองต่อประชาชนและข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากประชาชนเป็นจำนวนมากและข้าราชการบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องศาลปกครอง ทำให้ไม่

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการป้องกันและการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

หลักการ	สภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น	สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา	แนวทางที่ควรใช้ในการแก้ไข	บุคลากรที่ควรใช้	เวลาที่ควรใช้
1. เปิดเผยโปร่งใสเป็นธรรมและตรวจสอบได้	มีการวิ่งเต้นผ่านทางตุลาการในศาลปกครองหรือบุคคลใกล้ชิดกับตุลาการในศาลปกครอง หรือมีบุคลากรภายในศาลปกครองรับวิ่งเต้นช่วยเหลือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง	1.1 ผู้วิ่งเต้นและผู้ช่วยเหลือมีเจตนาทุจริต หรือต้องการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว 1.2 ตุลาการหรือบุคลากรในศาลปกครองมีเจตนาทุจริต หรือเปิดช่องทางหรือเปิดโอกาสให้วิ่งเต้นได้ 1.3 ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ป้องกันการวิ่งเต้นมีช่องว่างไม่รัดกุม 1.4 การลงโทษผู้วิ่งเต้นมีน้อยหรือช่วยเหลือผู้วิ่งเต้น 1.5 ขาดการประชาสัมพันธ์	1.1 ปลุกฝังจิตสำนึกและจริยธรรมแก่ตุลาการและบุคลากรในศาลปกครอง เช่น ความซื่อสัตย์ ขยัน อดทน เสียสละ มีศักดิ์ศรี และอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม 1.2 ตุลาการและบุคลากรในศาลปกครองไม่เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้น 1.3 กำหนดมาตรการหรือป้องกันการวิ่งเต้นมิให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ไม่ติดต่อกับคู่กรณีเป็นการส่วนตัว หรือไม่รับของขวัญ ของกำนัลจากคู่กรณี 1.4 ประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกันว่าไม่อาจวิ่งเต้นได้ การวิ่งเต้นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย อาจถูกลงโทษได้ รวมทั้งประกาศจำนวนผู้ที่ถูกลงโทษเป็นประจำ 1.5 ให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการวิ่งเต้น 1.6 เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังคำพิพากษาอย่างเปิดเผยและพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาพร้อมเหตุผลในการพิพากษาของตุลาการในศาลปกครอง 1.7 อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี	รัฐบาลและหน่วยธุรการของศาลปกครอง ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะตุลาการในศาลปกครองและตัวแทนจากหน่วยงานภายนอกศาลปกครอง เช่น สมาคมนักหนังสือพิมพ์ หรือสมาคมทนายความ	กระทำอย่างต่อเนื่องและประเมินผลทุกเดือน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หลักการ	สภาพปัญหาที่ อาจจะเกิดขึ้น	สาเหตุที่ทำให้ เกิดปัญหา	แนวทางที่ควรใช้ ในการแก้ไข	บุคลากร ที่ควรใช้	เวลาที่ ควรใช้
2. สะดวก รวดเร็ว เรียบง่าย และ ประหยัด	ผู้ฟ้องคดีศาล- ปกครองไม่ได้ รับความสะดวก	2.1 ผู้เดือดร้อน เสียหายขาดความ รู้และความเข้าใจ ขั้นตอนการร้อง ทุกข์หรือฟ้องคดี ปกครองต่อศาล ปกครอง 2.2 บุคลากรใน ศาลปกครองหรือ หน่วยธุรการมี งานมาก 2.3 บุคลากรใน ศาลปกครองหรือ หน่วยธุรการขาด จิตสำนึกในการ ปฏิบัติราชการ 2.4 ขาดการ ประชาสัมพันธ์ 2.5 ขาดบุคคลรับ ผิดชอบในเรื่องดัง กล่าว	2.1 ควรให้ความสำคัญกับ การรับสมัครหรือรับโอน บุคคลที่จะมาทำหน้าที่ใน หน่วยธุรการทุกระดับ โดย พิจารณาจากจิตสำนึกและ ทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน ต่อประชาชน 2.2 ควรยึดมั่นเสมอว่า ความ ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม 2.3 ควรฝึกอบรมบุคลากร 2.4 ควรมีการติดประกาศ อย่างชัดเจนในที่เปิดเผย แสดง 1) ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการร้องทุกข์พร้อมระยะ เวลาที่จะใช้ในแต่ละขั้นตอน 2) ข้อความทำนองว่า ถ้า ไม่ได้รับความสะดวก หรือ รอนานเกิน 25-30 นาที ให้ ติดต่อหัวหน้าหรือผู้บังคับ บัญชาได้ทันที 3) เบอร์โทรศัพท์และ บุคคลที่จะรับแจ้งหากประ- ชาชนไม่ได้รับความสะดวก และควรมีผู้รับผิดชอบหาก โทรมาแล้วไม่มีผู้รับสาย หรือสายไม่ว่างเสมอ 2.5 จัดบุคคลหรือหน่วยงาน รับแจ้งการไม่ได้รับความ สะดวก และเมื่อได้รับการ แจ้ง ควรมีการดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงพร้อมประ- เมินผล	รัฐบาล, หน่วยงาน ของรัฐ, หน่วยธุรการ ของศาล ปกครอง, ตุลาการ ในศาล- ปกครอง, คณะ กรรมการ ตุลาการศาล ปกครอง, และตัวแทน จากหน่วย งานภายนอก	กระทำ อย่างต่อเนื่องและ ประเมินผล ทุกเดือน

เห็นความสำคัญของการมีศาลปกครอง การทำให้ประชาชนและข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจกระทำ ได้หลายวิธี เช่น จัดนิทรรศการหรือพิมพ์แผ่นพับ แสดงขั้นตอนการดำเนินงาน และผลงาน ตลอดจนแนวทางขยายงานของศาลปกครองในอนาคต รวมทั้งแสดงให้เห็นประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง วิธีดำเนินหรือขั้นตอนในการนำเรื่องสู่ศาลปกครอง ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตระหนักถึงสิทธิของประชาชน และระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้รอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ ควรบรรจุเรื่องศาลปกครองไว้ในหลักสูตรการเรียน การสอนทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับต่ำกว่า

3.3.7 รัฐบาลและศาลปกครองควรสร้างค่านิยมหรือจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและข้าราชการในเรื่องการรู้จักปกป้องและรักษาสิทธิของตนเมื่อถูกละเมิดจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เชื่อในศักดิ์ศรีและสิทธิของตนที่จะได้รับความเคารพและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย ในส่วนของข้าราชการควรได้รับการปลูกฝังให้ทำใจยอมรับการมีศาลปกครอง

3.3.8 ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลปกครองในเรื่องหรือหัวข้อต่าง ๆ โดยมีควรจำกัดเฉพาะในเรื่องกฎหมายเพียงด้านเดียว แต่ควรครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารการจัดการของศาลปกครองด้วย ตัวอย่างหัวข้อที่ควรศึกษาวิจัย เป็นต้นว่า จิตสำนึกและจริยธรรมของศาลปกครอง ผลกระทบจากการจัดตั้งศาลปกครอง มาตรการควบคุมและป้องกันมิให้ศาลปกครองขาดความเชื่อถือจากประชาชน และความสัมพันธ์ของศาลปกครองกับหน่วยงานของรัฐอื่น

3.4 ลำพังศาลปกครองเพียงองค์กรเดียว ไม่อาจทำหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ ยังมีปัจจัยสำคัญอีกหลายประการที่จะช่วยให้การคุ้มครองดังกล่าวบังเกิดผลอย่างจริงจัง เช่น ความสำนึกของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรู้และความสำนึกในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอง ตลอดจนประสิทธิภาพของกลไกอื่นของรัฐ ในการควบคุมการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จึงควรให้ความสนใจต่อการพัฒนาปัจจัยอื่นควบคู่ไปกับการพัฒนาศาลปกครองด้วย⁹ โดยรัฐบาล หน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือในการพัฒนาปัจจัยดังกล่าวอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ากินดีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรการบางอย่างไว้แล้ว เพียงแต่ต้องรีบเร่งออกกฎหมายลูกให้ครบถ้วน

3.5 โครงสร้างศาลปกครองไทยไม่อาจสมบูรณ์ แบบได้ถ้าโครงสร้างระบบศาลไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้โครงสร้างระบบศาลไทยที่สำคัญประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พร้อมทั้งมีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลาย ดังนั้น ควรดำเนินการพัฒนาโครงสร้างระบบศาลไทยให้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมถึงการนั่งพิจารณาของศาล ต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการประกอบคณะ ตลอดจนการจับและคุมขังบุคคลในคดีอาญาที่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล เป็นต้น

3.6 ในส่วนของโครงสร้าง ในอนาคตควรมีแผนงานขยายสาขาของศาลปกครองไปสู่ต่างจังหวัด และตารางเวลาและเงื่อนไขในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

3.7 ศาลปกครองควรเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้เงินงบประมาณหรือเงินภาษีของประชาชนด้วยความประหยัดอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ และไม่ควรให้ศาลปกครองเป็นแหล่งของการหาตำแหน่งหรือผลประโยชน์ บุคลากรที่จะมาปฏิบัติราชการในศาลปกครองควรเข้ามาโดยยึดหลักระบบคุณธรรมเป็นหลักอย่างแท้จริง ทั้งนี้ควรกระทำ

อย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ในการจัดบุคคลเข้าตำแหน่งต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในศาลปกครอง ควรเป็นตำแหน่งที่จำเป็นและมีผู้ปฏิบัติงานจริง มิใช่เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อตอบแทน

3.8 ประชาชนหรือบุคคลภายนอกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรมของศาลปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าในกรณีใด ถ้าเป็นไปได้ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และการอุทิศเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วย ประเด็นสำคัญคือ การแต่งตั้งควรคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย มิควรแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเข้ามาร่วมงานได้อย่างสม่ำเสมอหรือไม่

3.9 ศาลปกครองอาจจัดตั้งได้โดยอาศัยกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับ แต่เมื่อมีศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองที่เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องทำกฎหมายปกครองที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์มากขึ้น¹⁰ เพราะหากขาดกฎหมายดังกล่าวศาลปกครองอาจใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจที่กว้างขวางจนกลายเป็นพิษภัยต่อศาลปกครองเอง ฉะนั้น ควรให้ความสนใจและศึกษากฎหมายปกครองทุกแขนงอย่างกว้างขวางเพื่อนำมาสู่การตราและประกาศใช้ประมวลกฎหมายปกครองของไทย¹¹

3.10 รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีบทบัญญัติที่น่ายกย่อง ตัวอย่างเช่น "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน..." ที่เป็นเช่นนี้เพราะได้ผ่านขั้นตอนประชาธิปไตยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางและมีผู้ร่างที่มีความรู้ความสามารถและรักความเป็นธรรม จากนั้นกฎหมายลูก เช่น พระราชบัญญัติก็บัญญัติรายละเอียดออกมาอย่างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและมีหลายฝ่ายจับตามอง แต่เมื่อมาถึงกฎหมายรองลงมาอีก เช่น กฎหรือระเบียบภายในกระทรวงหรือหน่วยราชการกลับบัญญัติ

ไปในทิศทางที่น่าจะมีแนวโน้มขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติไปในทิศทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางจนอาจเป็นผลเสียได้ ประกอบกับผู้รักษาการพระราชบัญญัตินั้น ๆ หรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงก็ไม่มีโอกาสติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด ผลก็คือ มีบุคคลบางส่วนนำหรือใช้ดุลพินิจตีความกฎหรือระเบียบนั้นไปใช้ในทางที่ไม่เป็นธรรม หรือนำกฎระเบียบไปใช้อย่างไม่เสมอภาค หรือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามในทำนองที่ว่า "ผิดระเบียบไม่เป็นไร แต่ถ้าผิดใจเปิดระเบียบ" หรือนำระเบียบมาตีความอย่างเคร่งครัด และแม้จะเป็นที่รู้กันว่า กฎหรือระเบียบใดไม่อาจใช้ได้ถ้าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ในสภาพความเป็นจริง ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่กล้าร้องเรียนเพราะข้อจำกัดหลายประการเช่น เป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรือเกรงการถูกกลั่นแกล้งในโอกาสต่อไป เพราะฉะนั้น เพื่ออุดข้อบกพร่องทำนองนี้ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพรวมทั้งขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรและบุคลากรในศาลปกครอง จึงควรคอยระมัดระวังและมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอ มิให้คณะกรรมการชุดย่อยหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรืออาจทำลายชื่อเสียงของศาลปกครองทางอ้อม เช่น มีทีมงานหรือทีมที่ปรึกษาของตนเอง ควบคู่ไปกับการมีวิธีการหาข้อมูลข่าวสาร หาข้อเท็จจริง และตรวจสอบกลับกรองข้อมูลด้วยตนเอง หรือหาโอกาสสัมผัสกับความเป็นจริง มิใช่เพียงรับฟังแต่เพียงรายงานของคณะกรรมการชุดย่อยหรือคณะกรรมการด้วยความเกรงใจซึ่งบางคนหรือบางส่วนอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อม การกระทำดังกล่าวนี้จะมีผลสำคัญทำให้การบริหารงานบุคคลภายในศาลปกครองเป็นไปด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมตามหลักการของระบบคุณธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลในทางที่ดีถึงประชาชนต่อไป

⁸ อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, "การประชุมทางวิชาการ เรื่อง แนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย ณ ห้องประชุมสภามหาวิทยาลัย ดิโกโดม ชั้น 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันจันทร์ที่ 26 กันยายน 2537." ใน คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *ศาลปกครอง: ความเห็นทางวิชาการ* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2538), หน้า 114.

⁹ ออมร รักษาสัตย์ และคณะ, *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 192

¹⁰ สุจินต์ ทังสุบุตร, *นิติรัฐ* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 139-140.

¹¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 238-239.



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *ศาลปกครอง: ความเห็นทางวิชาการ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชน จำกัด, 2538.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- สุจินต์ ทังสุบุตร. *นิติรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ *ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.
- Fred L. Morrison. *Courts and the Political Process in England*. Beverly Hills, California: Sage Publications, Inc., 1973.
- Henry J. Abraham. *The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of The United States, England, and France*. Third Edition, New York: Oxford University Press, 1978.
- H.W.R. Wade. *Administrative Law*. Fifth Edition, New York: Oxford University Press, 1984.
- J. Beatson and M.H. Matthews. *Administrative Law: Cases and Materials*. New York: Oxford University Press, 1983.
- L. Neville Brown and John S. Bell. *French Administrative Law*. Fourth Edition, New York: Oxford University Press, 1983.
- Mahendra P. Singh. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985.

Peter Cane. *An Introduction to Administrative Law*. Second Edition, New York: Oxford University Press, 1992.

P.P. Craig. *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 1983.

William Safran. *The French Polity*. Fourth Edition, White Plains, New York: Longman Publishers, 1995.