

วิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครอง

ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันดีว่าภาวะการณ์ในปัจจุบันนี้อำนาจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาล  
ได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม และเกี่ยว  
ข้องโดยตรงกับชีวิตและทรัพย์สินของ เอกชนอย่างมาก เมื่อมีการขัดแย้งกันใน  
ระหว่างราษฎรกับเจ้าพนักงาน ฝ่ายปกครองก็มักจะถูกถือว่าเป็นสิทธิของฝ่ายปก  
ครองที่จะวินิจฉัยข้อขัดแย้งนั้นด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าข้อขัดแย้งในเรื่อง  
เหล่านั้นความสำคัญขึ้นอยู่กับนโยบายหรือคุณติมิจ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำเนินการเพื่อ  
ผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ซึ่งวิธีการวินิจฉัยข้อขัดแย้งโดยฝ่ายปกครองท่านอง  
นี้มีใช่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ประเทศต่างๆ ได้ยอมรับความจำเป็นในการใช้  
อำนาจปกครองในลักษณะนี้ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าจะทำประการใดจึงจะควบคุม  
การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้องและสุจริต

แนวโน้มส่วนใหญ่ก็จะ เป็นว่าอำนาจปกครองโดยฝ่ายปกครองก่อให้เกิด  
ความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพชีวิตและทรัพย์สิน ถึงแม้  
ว่าจะมีศาลยุติธรรมที่คอยปกป้องสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปอยู่แล้ว  
ก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมมักจะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพจากการล่วงละเมิด  
ระหว่าง เอกชนด้วยกันเท่านั้น สำหรับกรณีการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือการโต้

\* อมร จันทรมบูรณ์, "เราควรมีศาลปกครองหรือยัง", วารสารนิติ  
ศาสตร์ เล่มที่ ๒ ตอนที่ ๔ (มีนาคม, ๒๕๒๔), หน้า ๖.

แย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนนั้น ศาลยุติธรรมมักไม่ค่อยกล้าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือศาลยุติธรรมระมัดระวังที่จะไม่เข้าไปก้าวกางในอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง เพราะเกรงว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนไม่สามารถนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

ปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการรกซ์เข้มแข็งของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีปรากฏอยู่เสมอ และเป็นปัญหาที่ไม่มีรัฐบาลใดแก้ได้ สาเหตุหนึ่งก็เป็นเพราะว่าเราขาดกลไกควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กลไกเช่นว่านี้จะทำให้มีประสิทธิภาพต้องเป็นกลไกที่มีความเป็นอิสระต่อรัฐบาล กลไกนี้ได้แก่ศาลปกครอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความจริงเป็นที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นมียุ่อย่างมา เพราะนอกจากประชาชนโดยทั่วไปแล้วกลุ่มข้าราชการเป็นจำนวนมากที่คอยการจัดตั้งศาลปกครองอยู่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าแม้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนจะมีบัญญัติเปิดช่องไว้ว่า หากข้าราชการผู้ใดไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร จะมีสิทธิฟ้องคดียังศาลปกครองก็ตามแต่ถ้าไม่มีบัญญัติยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้ถือว่าสิทธิดังกล่าวยังไม่มี ข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งให้ออกจากราชการ ย่อมเสียสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ภายในอายุความตามกฎหมาย เพราะในปัจจุบันหากจะนำคดีขึ้นฟ้องศาลยุติ

\* พงศ์เพ็ญ ศุภนคารักษ์, "ศาลปกครอง", สยามรัฐ (ฉบับวันที่ ๑๔ มิ.ย. ๒๕๒๓), หน้า ๗.

กรรมแล้ว ศาลยุติธรรมย่อมถือแนวทางบรรทัดฐานเดิมที่จะไม่ชี้ขาดคดีให้  
กล่าวโดยสรุปแล้วในสภาพการณ์ปัจจุบันจำเป็นจะต้องจัดตั้งศาลปกครอง  
ขึ้นมาโดยเร่งด่วนแทนที่ศาลยุติธรรมซึ่งขาดความเหมาะสมหลายประการดังที่ได้  
กล่าวไว้แล้วในบทก่อนๆ

อย่างไรก็ตามก็ไม่มีใครเสนอที่จะใช้องค์กรซึ่งมีลักษณะคล้ายกับองค์กร  
ออมบุดแมน ของสวีเดน มาทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง แต่องค์กรออมบุด  
แมนยังไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย ด้วยเหตุ  
ผล ดังนี้ คือ<sup>๒</sup>

๑. ออมบุดแมน มีลักษณะเป็นองค์กรที่อิงสถานิติบัญญัติ มีอายุอยู่ในคำ  
แห่งความวาระของสถานิติบัญญัติ องค์กรนี้มีความเหมาะสมกับประเทศที่มีพื้น  
ฐานระบอบประชาธิปไตยที่ฝังรากลึกแล้ว และมีความมั่นคงอย่างเช่นประเทศ  
ในกลุ่มสแกนดิเนเวีย แต่เมื่อเรามาพิจารณาฐานะบริรัฐสภาของประเทศไทย  
เราในขณะนี้พบว่ายังไม่มี ความแน่นอน มีลักษณะล้มลุกคลุกคลานนับแต่มีการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากจะมีการนำ  
เอาระบบออมบุดแมนเข้ามาใช้ก็จะมีสภาพเช่นเดียวกับสภา คงไม่ได้ผลเท่าที่ควร

๒. ระบบออมบุดแมน นั้นไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ ได้โดยเด็ด  
ขาดเหมือนศาล จึงมีลักษณะเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หรือถ้า

<sup>๑</sup> มารุต บุญนาค, "ศาลปกครอง", สยามรัฐ (ฉบับวันที่ ๘ ก.พ.๒๐), หน้า ๕.

<sup>๒</sup> วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, การควบคุมฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย แผนกวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑, หน้า ๑๑๖.

เทียบกับคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันนี้ จะมีภาวีกว่าที่ตรงที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะมีอิทธิพลทำให้ฝ่ายบริหาร เกรงกลัวอยู่บ้าง แต่รัฐสภาของไทยเราบางครั้งก็เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร และอยู่ที่อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ถ้าหากมีองค์กรออมนุชแมนก็คงจะไม่มีผลอะไร การใช้ระบบออมนุชแมนจะได้ผลจริงจังก็คือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรจะต้อมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและสม่ำเสมอ องค์กรออมนุชแมนจึงจะสามารถตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

### ๖.๑ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยควรจะยึดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางดังนี้ คือ

๑. ศาลปกครองจะต้องเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม คือให้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างฝ่ายต่างมีความเป็นอิสระต่อกัน ศาลปกครองต้องไม่เป็นศาลที่ขึ้นอยู่กับสายงานของศาลยุติธรรม เพราะถ้าให้ขึ้นต่อศาลยุติธรรมแล้ว ก็เท่ากับให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจตุลาการ เข้ามาควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองได้ เป็นการก้าวก้าวฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหารแต่ฝ่ายบริหารกลับถูกห้ามมิให้เข้าไปก้าวก้าวศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการทำให้ไม่มีความเสมอภาคกันในอำนาจหน้าที่
๒. ต้องให้ศาลปกครองมีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หมายความว่าคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมก็ให้ตกเป็นอำนาจของ

<sup>๑</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, ชั้นปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา ๒๕๑๘, (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม) หน้า ๑๐๘.

ศาลปกครอง ไม่ใช่มีลักษณะเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษสำหรับพิจารณาคดีปกครองบางประเภทเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มแรกนั้นศาลปกครองควรจะมีอำนาจเฉพาะวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำการในทางปกครองมิชอบเท่านั้น ส่วนคดีเรียกร้องค่าเสียหายเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดก็ควรจะให้เป็นที่ของศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาไปก่อน ทั้งนี้เพราะว่าประเทศไทยเราไม่มีหลักกฎหมายมหาชนที่แน่นอน เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งศาลปกครองสูงสุด(กองเซย์ เคคาท์) ของประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาพิพากษาวางหลักกฎหมายมหาชนไว้มากมาย ดังนั้นเราจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะวิวัฒนาการสร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นใช้เอง

๓. ต้องให้ศาลปกครองมีลักษณะเป็นศาลอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเด็ดขาดเหมือนกับศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครอง ไม่ใช่เป็นเพียงแต่เสนอคำวินิจฉัยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสั่งการอีกครั้งหนึ่ง ดังเช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เองจะต้องเสนอคำวินิจฉัยแก่นายกรัฐมนตรีเพื่อกำเนิการต่อไป ส่วนนายกรัฐมนตรีจะกำเนิการหรือไม่กำเนิการอย่างไรเลยก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องกำเนิการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ดังนั้นถ้าหากศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้โดยเด็ดขาดก็เท่ากับว่าการวินิจฉัยของฝ่ายบริหารย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๑๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๑๑.

๔. ควรประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญทางกฎหมาย  
โดยเฉพาะในหลักการของกฎหมายมหาชน และมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับ  
 การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เข้าใจปัญหาและความจำเป็นของฝ่ายปก  
 ครองในฐานะผู้ใช้อำนาจสาธารณะหรือผู้ให้บริการสาธารณะ<sup>๑</sup>

๕. อำนาจของศาล ที่ได้รับหน้าที่ให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง  
 นั้นควรจำกัดให้พิจารณาเฉพาะความถูกต้องทางกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำ  
 ของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ควรให้คลุมถึงความสมควร (opportune) หรือ  
 ความเหมาะสม (appropriate) ของคำสั่งหรือการกระทำนั้นด้วย เพราะถ้า  
 ให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยความสมควรของคำสั่งหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครอง  
 สั่งการ ก็จะทำให้เกิดปัญหาถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหารโดยศาล คือศาลตั้งตัว  
 เป็นฝ่ายปกครองเสียเอง หรือที่นักรัฐศาสตร์เรียกว่าระบอบการปกครองโดย  
 ศาล (government of the judges) อันเป็นสิ่งที่ควรระมัดระวังและหลีกเลี่ยง  
 เป็นอย่างยิ่ง และขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองมีหลักสำคัญ  
 ที่จะต้องชี้ให้ชัดอีกประการหนึ่งคือ ต้องไม่คลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐ  
 ในเรื่องที่เป็นนโยบายการบริหารหรือเป็นดรรปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามกฎหมาย  
 หมายรัฐธรรมนูญ เช่นการประกาศสงคราม การประกาศกฎอัยการศึก การ

<sup>๑</sup> ธิดา ชาลีจันทร์, "วิเคราะห์และสรุปแนวความคิด ชัดแย้งเกี่ยวกับศาล  
 ปกครองของสมาชิกรัฐสภาธิบดีกิติแห่งชาติ" ในคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย  
 รามคำแหง, ศาลปกครองบทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายใน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗), หน้า ๑๓๐.

ที่รัฐบาลใช้สิทธิเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติ หรือศาลสินใจระงับไม่เสนอกฎหมายต่อสภาครั้งนี้เป็นต้น



๖. การให้ศาลปกครองแยกออกจากฝ่ายปกครองและเป็นอิสระจาก

ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่แยกออกจากฝ่ายปกครอง เป็นสัดส่วน ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องไม่อยู่ใต้อำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายปกครองควรจะให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ค้ำขึ้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการสำหรับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม<sup>๒</sup>

๗. ที่ตั้งของศาลปกครอง ควรจะได้พิจารณาว่าความเดือดร้อนของประชาชนที่มีขึ้น จากการกระทำที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่ทุกระดับ ทั้งในระดับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นถ้าจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและถูกต้องตามหลักการที่ว่า "ความยุติธรรมที่ดีจะต้องอยู่ใกล้ชีวิตประชาชน" แล้วควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองในระดับจังหวัดด้วย<sup>๓</sup>

๘. ชั้นของศาล ควรจะจัดศาลปกครองออกเป็น ๒ ชั้น โดยแบ่งออกเป็น ศาลปกครองสูงสุด มีเพียง ๑ ศาล โดยให้ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และศาลปกครองชั้นต้น ควรจะมีเป็นประจำทุกจังหวัด หรือเกือบทุกจังหวัด นอกจากนี้ก็จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนว่า คดีประเภทใดควรจะขึ้นกับ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๓๐ - ๑๓๑.

<sup>๒</sup> ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๑๓.

<sup>๓</sup> ธิดา ชาลีจันทร์, อ้างแล้ว. หน้า ๑๓๑.

ศาลระคับโต โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดรับเรื่องอุทธรณ์มาจากศาลชั้น  
ต้นได้ แต่คดีต้องกำหนดว่าเป็นเรื่องใดบ้าง

๘. ต้องกำหนดประเภทคดีไว้ให้แน่ชัดว่าคดีชนิดใดขึ้นศาลปกครอง  
ทั้งนี้เพื่อมิให้ปะปนกับคดีแพ่งและคดีอาญา และต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระ  
หว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมให้แน่ชัด กล่าวคือคดีปกครองที่จะมอบให้  
ศาลปกครองพิจารณาจะต้องมีลักษณะ เป็นคดีเกี่ยวกับการบริหารสาธารณะ เป็น  
การกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำไปทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจตาม  
กฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางลายลักษณ์อักษร หรือการกระทำ  
ในทางปฏิบัติ เช่นกรณีที่เอกชนฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่  
หรือกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
เหล่านี้เป็นต้น<sup>๑</sup>

๑๐. ต้องมีวิธีการพิจารณาคดีที่เหมาะสม คำพิพากษาจะต้องออกมา  
ในรูปที่ไม่ขัดขวางการบริหารงานของรัฐ และในเวลาเดียวกันก็ให้หลักประกัน  
แก่สิทธิเสรีภาพของบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องเป็นศาลที่มีการจัดองค์ประกอบ  
เป็นพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญทั้งในทางบริหารและทาง  
กฎหมาย เป็นองค์กรที่มั่นคงที่จะเป็นอิสระเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองประชา  
ชน และในขณะเดียวกันก็ปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐด้วย<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๑๒.

<sup>๒</sup> คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ศาลปกครอง บทความและวิ  
เคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว.,

หน้า ค. (บทนำ).



## ๖.๒ โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

### โครงสร้าง

#### ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นมาจะต้องเป็นอิสระทั้งจากฝ่ายบริหารและ

จากฝ่ายศาลยุติธรรม มีลักษณะที่เป็นอิสระ เช่นเดียวกับองค์กรศาลยุติธรรม โดยกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในลักษณะต่างๆ เช่น การกำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งได้รับแต่งตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่จนถึงระยะเวลาที่กำหนด เช่น เมื่อถึงอายุ ๖๕ ปี โดยได้รับเงินเดือนในอัตราตายตัวในระดับสูง นอกจากนี้ในเรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอนผู้พิพากษาศาลปกครอง ก็อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งอาจจะเรียกชื่อว่า "คณะกรรมการตุลาการของศาลปกครอง" ซึ่งมีฐานะเป็นอิสระ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง การเลือกคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอาจจะยึดถือหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก ก.ต. มาเป็นแบบอย่างได้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีประมาณ ๑๒ คน แบ่งเป็นคณะกรรมการที่เลือกจากผู้พิพากษาศาลปกครอง โดยการลงคะแนนเสียงของผู้พิพากษาศาลปกครองทั้งหมด คณะกรรมการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการที่เลือกจากข้าราชการอาวุโส หรือผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองมาก่อน เป็นต้น

การกำหนดให้ศาลปกครองที่ตั้งขึ้นมาเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายศาลยุติธรรมนี้ก็เพื่อให้ศาลปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวกไม่ต้องตก

อยู่ภายใต้อิทธิพลของใครนั่นเอง

สำหรับหน่วยงานธุรการของศาลปกครองนี้ความจริงจะนำไปสังกัดไว้กับหน่วยงานใดก็ได้ เพราะการสังกัดดังกล่าวเป็นเรื่องการสังกัดในทางธุรการเท่านั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือตัวผู้พิพากษาหากมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่แล้ว ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร

อย่างไรก็ตามหากจะคำนึงถึงความเหมาะสมแล้วหน่วยธุรการนั้นควรที่จะต้องมีลักษณะสัมพันธ์กับงานของศาลด้วย ซึ่งจากการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องศาลปกครอง ครั้งที่ ๒/๒๕๒๑ และครั้งที่ ๒/๒๕๒๒ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนสำนักงาน กพ. เสนอความเห็นเห็นว่าหน่วยงานธุรการของศาลปกครองไม่ควรเป็นกระทรวงยุติธรรม และเห็นว่าควรเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางที่คอยประสานงานปกครองและติดตามสอดส่องงานปกครองอยู่แล้ว ความหลักการหน่วยงานธุรการของศาลปกครองจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ในงานปกครองของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งจะสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานปกครอง ซึ่งเป็นคดีเสนอต่อศาลปกครองได้ ไม่เช่นนั้นจะไม่รู้ว่าข้อเท็จจริงใดหรือความเห็นทางวิชาการในเรื่องใดจะต้องหาจากกระทรวงใด นอกจากนั้นหน่วยงาน

\* ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "บันทึกแย้งของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องศาลปกครอง", เอกสารประกอยการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการ จัดตั้งศาลปกครองในไทย, เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม, ๒๕๒๓ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๒.

ธุรการต้องเป็นจตุรรมิในทางวิชาการที่จะเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่อศาล  
ปกครองด้วย เพราะผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้อาวุโสและมีคดีในความรับผิดชอบมาก  
นั้นมักไม่มีเวลาดูคดี โดยเฉพาะในเรื่องงานปกครองซึ่งมีอยู่กว้างขวาง  
และพัฒนาอยู่เสมอ ดังนั้นถ้าจะให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการของ  
ศาลปกครองแล้วก็เท่ากับเอางานที่ไม่เคยทำมาก่อนมาให้ความสนใจนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้วเห็นว่าศาลปกครองควรเป็นอิสระโดยให้หน่วยงาน  
ธุรการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ระดับชั้นของศาลปกครอง เห็นว่าควรจัดให้มี ๒ ระดับ คือ ศาลป  
ครองชั้นต้น และ ศาลปกครองสูงสุด โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมี  
เพียงแห่งเดียว ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ส่วนศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ประ  
จำตามจังหวัดต่างๆ แต่ในระยะแรกอาจมีปัญหาในเรื่องบุคคลากร และงบประมาณ  
ตามที่มืออยู่จำกัด ก็ควรกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น ๑ แห่ง รับผิดชอบพิจารณา  
คดีปกครองในพื้นที่ประมาณ ๓ - ๔ จังหวัด และกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น  
พิจารณาคดีปกครองทั่วไป ส่วนศาลปกครองสูงสุดนั้น จะทำหน้าที่เป็นศาล  
อุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นในบางเรื่อง และทำหน้าที่พิจารณาคดีสำคัญๆ ที่  
กำหนดไว้โดยเฉพาะ

ที่มาและคุณสมบัติของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาศาลปกครองนั้นจะต้องคัดเลือกมาจากบุคคลที่มีความรอบรู้  
และมีประสบการณ์สูงในงานปกครองเป็นอย่างดี ประสบการณ์ในงานปกครอง

นี่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้สามารถประยุกต์ความรู้ในทางตำราและการศึกษา  
เข้ากับสภาพความเป็นจริงทางสังคมได้ นอกจากนี้บุคคลที่จะมาเป็นผู้พิพากษา  
ศาลปกครองจะต้องมีความรู้ความชำนาญในกฎหมายมหาชน ดังนั้นการคัดเลือก  
จะต้องคัดเลือกมาจากข้าราชการประจำที่มีอาวุโส มีประสบการณ์และมีความรู้  
เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนจากหน่วยงานต่างๆ หรืออาจจะคัดเลือกมาจากผู้ทรง  
คุณวุฒิในด้านต่างๆ เช่นในหน่วยงานวิสาหกิจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้  
และแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาอาชีพเพียงประเภทเดียว (ไม่ใช่ผู้พิพากษาสมทบ)  
นอกจากนี้อาจคัดเลือกมาจากพนักงานคดีปกครองที่มีประสบการณ์และมีอาวุโส

สำหรับการจัดตั้งศาลปกครองในระยะเริ่มแรกอาจจะประสบปัญหาในด้าน  
ตัวผู้พิพากษา เราอาจใช้วิธีนำบุคคลากรจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เข้า  
มาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองในขั้นต้นก่อน แล้วค่อยๆ พัฒนาบุคคลากรจากเจ้า  
พนักงานคดีปกครองต่อไป

### อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองควรมีดังนี้ คือ

๑. คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิ หรือเพิกถอนกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย  
หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐทั้งหมดหรือบาง  
ส่วน

๒. คดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติการ  
ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้

๓. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
๔. คดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐหรือฝ่าย

ปกครอง

สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง และข้อบัญญัติต่างๆ เป็นโมฆะนั้น เป็นเรื่องสำคัญควรให้เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น

#### คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

๑. คดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม
๒. คดีปกครองที่มีบทกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจ และให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะวินิจฉัยค่าอุทธรณ์ โดยให้ถือว่าค่าวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง เป็นที่สุด
๓. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายเอกชน
๔. คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน
๕. คดีปกครองไม่ควรรวมถึงเรื่องการกระทำของรัฐบาล ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปไม่อาจฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบได้
๖. คดีปกครองไม่ควรให้รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของฝ่าย

นิติบัญญัติ

#### วิธีพิจารณาคดี

ควรจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ

แยกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด ตามหลักการพิจารณาคดีปกครอง เช่นคดีชั้นก่อนในการพิจารณาคดีที่เห็นว่าไม่จำเป็นและทำให้ล่าช้าถึงเสีย ไม่เก็บเงินค่าธรรมเนียมศาล ยกเลิกการมีทนาย โดยศาลจะเป็นผู้ซักพยานเองและใช้เอกสารประกอบการศึกษาเป็นหลัก

นอกจากนี้ควรกำหนดในเรื่องการพิจารณาคดีปกครองเป็นองค์คณะ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่างานปกครองเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะการศึกษาโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวอาจไม่รอบคอบได้ จึงควรจัดเป็นองค์คณะองค์คณะของศาลปกครองต้องเป็นองค์คณะใหญ่ อย่างน้อยที่สุดต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้วยการบริหารและการปกครองไม่น้อยกว่า ๓ คน<sup>๒</sup>

องค์การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับ

ศาลปกครอง

เมื่อมีศาล ๒ ศาล ย่อมจะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจศาลขัดแย้งกันขึ้นได้ ทั้งนี้เมื่อศาลทั้งสองฝ่ายต่างก็ยืนยันว่าฝ่ายตนมีอำนาจพิจารณาเรื่องเดียวกัน หรือในกรณีที่ศาลทั้งสองฝ่ายต่างวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเรื่องเดียวกัน หรือในกรณีขัดกันในคำพิพากษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ในมาตรา ๑๗๕ กำหนดให้ศาลการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยกรณีขัดกันในเรื่องเกี่ยว

<sup>๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว., หน้า ๔.

<sup>๒</sup> ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, "การอภิปรายเรื่องศาลปกครอง ๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์", วารสารนิติศาสตร์ (ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑, ๒๕๒๔) หน้า ๒๓๑.

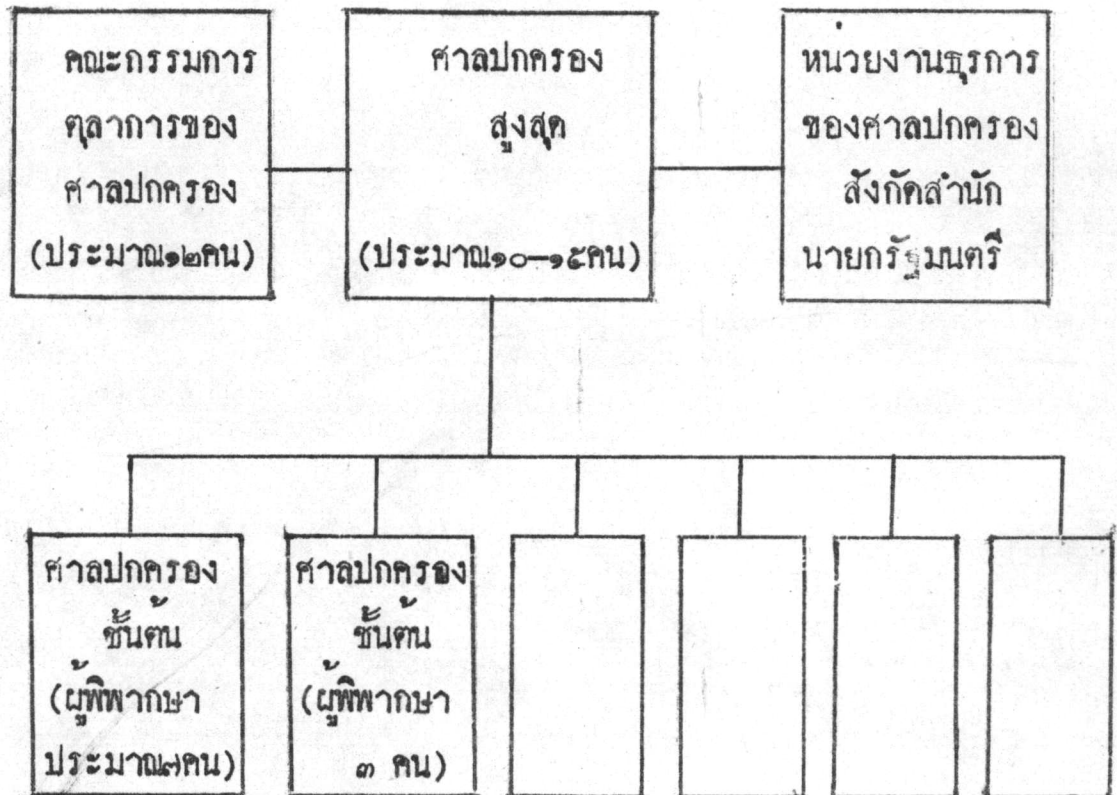
กับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น (รวมทั้งศาลปกครองด้วย) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีก ๔ คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จะเห็นได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง แก้ปัญหาได้แต่เฉพาะกรณีขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจศาลเท่านั้นประกอบด้วยความไม่แน่นอนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เพราะความไม่แน่นอนในระบบการเมืองของประเทศเรา ซึ่งอาจจะมีการยุบสภาหรือปฏิวัติบ่อยๆ ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ด้วยเหตุนี้องค์การตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยเราจึงไม่มีความแน่นอนพอที่จะยึดเป็นหลักหรือเป็นองค์กรที่ถาวร เพื่อแก้กรณีที่มีการขัดแย้งในเรื่องอำนาจของศาลหรือในเรื่องคำพิพากษาของศาล

ดังนั้นจึงควรจัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาระหว่างศาลทั้งสอง ซึ่งอาจจะเรียกว่า "ศาลคดีขัดกัน" มีลักษณะเป็นอนุญาโตตุลาการ คือประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองจำนวนเท่าๆ กัน นอกจากนี้อาจจะเลือกจากบุคคลอื่นเข้ามาร่วมด้วย ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาคัดแย้งกันระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมไปได้

\* วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๑๔.

## โครงสร้างของศาลปกครองของไทย

### ที่เสนอแนะ



#### หมายเหตุ

- ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจครอบคลุมประมาณ ๓ - ๔ จังหวัด
- ประธานศาลปกครองสูงสุดมี ๑ คน และเป็นประธานของคณะกรรมการตุลาการของศาลปกครอง โดยตำแหน่งด้วย
- องค์คณะของผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นมีประมาณ ๓ คน
- พนักงานคดีศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง