

บทที่ 1
บทนำ



สภาพปัญหา

การพิจารณาพิพากษาคดีนับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง ของระบบการเมือง การปกครองทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยหรือสังคมนิยม ทั้งนี้เพราะ รัฐหรือสังคมใดก็ตามย่อมต้องมีกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับของตน เพื่อให้ประชาชนใน สังคมหรือรัฐนั้นๆ ปฏิบัติตามให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แน่นอนที่สุดเมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ก็ย่อมนำไปสู่การพิจารณาตัดสินลงโทษบุคคลนั้นๆ

การพิจารณาพิพากษามีรูปแบบหรือวิธีการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีอำนาจของรัฐ หรือสังคมนั้นๆ จะกำหนดอย่างไร ดังจะเห็นได้จากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส แม้ว่าจะมี รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน แต่มีการจัดระเบียบของศาลที่แตกต่างกัน ประเทศอังกฤษใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยไม่แบ่งแยกอำนาจศาล แต่ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่ คือ แยกศาลยุติธรรมกับศาลปกครองออกจากกันอย่างเด็ดขาด

เนื่องจากระบบการพิจารณาพิพากษาของไทย ได้นำรูปแบบจากประเทศอังกฤษมาใช้ เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือได้ดำเนินการตามหลักกฎหมายแองโกลแซกซอน โดยมอบคดี ทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ข้อกฎหมายของกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลทั้งหลายในประเทศ เพื่อความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้ศาลยุติธรรมจะเป็นตัวกลางที่ประสานคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย¹

การพิจารณาพิพากษาลักษณะเช่นนี้ได้ใช้มาเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว ซึ่งในส่วนของ คดีปกครอง มักจะมีปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนเสมอมา

¹ ลำเนาียง กงคาเพชร, "การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 65.

เนื่องจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของไทยมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังจะเห็นจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมักจะศึกษาวิชากฎหมายปกครองเพียงไม่กี่หน่วยกิต และไม่มีการเรียนการสอนวิชานี้ในเนติบัณฑิตสภาแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินคดีปกครองในปัจจุบันมีความยุ่งยากซับซ้อน ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความชักช้า ไม่ทันการ²

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเมืองไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ยุคด้วยกัน คือ

1. ยุคแรก (พ.ศ.2475-พ.ศ.2516) เป็นยุคของการหาข้อสรุปว่าควรจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในประเทศไทยหรือไม่
2. ยุคสอง (พ.ศ.2517-ปัจจุบัน) เป็นยุคของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมหรือแยกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม³

และจากสถานการณ์ในยุคที่สอง ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็อ้างความเหมาะสมในการให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามลำดับโดยฝ่ายตุลาการในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีปกครองอยู่เดิม ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะฝ่ายผู้มีความพร้อมในการช่วงชิงอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองขึ้น โดยฝ่ายตุลาการก็กดดันรัฐบาลอย่างหนัก เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผ่านสภา ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกาก็พยายามประชาสัมพันธ์กับประชาชนให้ทราบถึง

² วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, ศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 18.

³ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2535), หน้า 143.

ข้อบกพร่องของการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมในปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว รัฐบาลพลเอกชวลิตในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งมีส่วนอย่างยิ่งในการผลักดันนโยบาย การจัดตั้งศาลปกครอง จึงต้องทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

จากสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ได้สร้างความสับสนให้กับประชาชนที่สนใจ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศซึ่งก็รวมถึงตัวผู้วิจัยเองด้วย จึงนำไปสู่การศึกษา เพื่อหาคำตอบในประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

1. เหตุใดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเกิดขึ้น ในเมื่อทั้งสองฝ่ายทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเหมือนกัน

2. รัฐบาลพลเอกชวลิต ขงใจยุทธ ยุติปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้อย่างไร ทั้งๆที่ ขณะนั้นทั้ง 2 ฝ่าย ยังไม่สามารถตกลงกันได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษามูลเหตุของความขัดแย้งทางระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร

2. ศึกษาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา สมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ขงใจยุทธ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคของการตื่นตัวกับ กระแสการปฏิรูปการเมือง ที่ต้องการทำให้ระบบการเมืองมีการพัฒนามากยิ่งขึ้น ซึ่ง ศาลปกครองก็เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และตรงจุดนี้เองที่ได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

สมมุติฐานการศึกษา

1. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เกิดจากการตีความแนวคิดในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกัน
2. รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ใช้วิธีการประนีประนอมในการแก้ไขปัญหา

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้การพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่

- 1 .เอกสารชั้นต้น (Primary Document) ได้แก่
 - 1.1 เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง เอกสารการสัมมนา พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี
 - 1.2 เอกสารทางวิชาการ ได้แก่ ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ตำราทางวิชาการ บทความของนักวิชาการ
2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Document) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารในหน้าหนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.ผลของการศึกษาจะช่วยให้ทราบถึงมูลเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้
- 2.ผลของการศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงวิธีการแก้ไขปัญหของรัฐบาล
- 3.ผลของการศึกษาจะเป็นตัวอย่างที่ใช้อธิบายลักษณะของระบบการเมืองไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การนำเสนอ

บทนำ กล่าวถึง สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมุติฐานการศึกษา วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงหลักการ แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง พฤติกรรมหรือพลวัตรของความขัดแย้ง การยุติความขัดแย้ง ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

บทที่ 3 กล่าวถึงการพิจารณาคดีปกครองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 กล่าวถึงการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สวีเดน

บทที่ 5 ศึกษามูลเหตุของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

บทที่ 6 ศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายตุลาการ กับ คณะกรรมการกฤษฎีกา

บทที่ 7 เป็นสรุปและข้อเสนอแนะ