



บทนำ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ย่อมไม่อาจจะปฏิเสธได้เลยว่ารัฐได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเราอย่างมากมาย ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่าสภาพสังคมในปัจจุบันมีปัญหายุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าสังคมในสมัยก่อน ซึ่งยังมีจำนวนประชากรไม่มากนักกิจกรรมต่างๆ ก็ยังมีน้อยไม่สลับซับซ้อน ดังกล่าวนี้ทำให้รัฐไม่จำเป็นจะต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องมากนักเพียงแต่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยและเอกราชของชาติให้คงอยู่เป็นสำคัญ แต่ในสภาพสังคมปัจจุบันสภาวะการณ์ได้เปลี่ยนไปอย่างมาก ประชากรมีจำนวนเพิ่มมากยิ่งขึ้น การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจมีการเอาวัดเอาเปรียบกันมากขึ้น ทำให้เกิดประชากรสองกลุ่มมีทั้งฝ่ายได้เปรียบและฝ่ายเสียเปรียบซึ่งรัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ เทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ทำให้การดำเนินชีวิตของประชาชนมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนเพิ่มขึ้น รัฐก็จะต้องเข้ามาควบคุมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนั้นหน้าที่ของรัฐแทนที่จะเน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยและเอกราชของชาติก็จะต้องเพิ่มหน้าที่ในด้านการจัดระเบียบและพิทักษ์ความเป็นธรรมในสังคมขึ้นอีก หลักฐานที่เป็นเครื่องยืนยันถึงภาระกิจของรัฐที่มีมากขึ้นนี้ก็คือหน่วยงานและบุคลากรของรัฐที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น กฎหมาย, ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ก็ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างมากมาย เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติงานอย่างสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐได้มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเราเกือบทุกอย่างแล้ว อย่างไรก็ตามผลจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้มอบไว้ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจะก่อให้เกิด

เกิดความสงบเรียบร้อย, ความเป็นระเบียบและความเป็นธรรมในสังคมนั้นก็อาจ
จะส่งผลไปในทางตรงกันข้ามได้ นั่นก็คือระเบียบ, คำสั่งหรือการปฏิบัติหน้าที่
ของเจ้าหน้าที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไปทั้ง
โดยเจตนาและไม่เจตนา หรือไม่ก็เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะใช้อำนาจอย่างไม่
ชอบด้วยกฎหมายในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองและในความสัมพันธ์
กับราษฎร

โดยหลักการแล้วระบบการปกครองของไทยให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ
ส่วนบุคคลพอสมควร เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเกิดจากการใช้อำนาจ
หน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาเหล่านั้นก็ย่อมจะต้องมีสิทธิที่จะเรียก
ร้องความเป็นธรรมเพื่อให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย หรือยกเลิกระเบียบ, คำสั่งหรือ
การกระทำอันไม่ชอบธรรมเหล่านั้นเสีย

แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีองค์กรใดที่จะสามารถพิทักษ์ความเป็น
ธรรมให้แก่ราษฎรอย่างแท้จริงเลย แม้ว่าในอดีตและปัจจุบันจะมีองค์กรยุติธรรม
ทำหน้าที่พิจารณาคดีคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ราษฎร
อยู่แล้วก็ตาม แต่องค์กรยุติธรรมก็ยังมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาคดี
อยู่หลายประการ อาทิเช่น ความบกพร่องเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาคดี
คดีซึ่งมีความล่าช้า ไม่ทันการ อันเนื่องมาจากว่าองค์กรยุติธรรมจะต้องมีกฎเกณฑ์
เกี่ยวกับการสืบพยาน, หลักฐานและวิธีพิจารณาด้วยความเข้มงวดกวดขันอย่างมาก

อักษราทร จุฬารัตน์, "ศาลปกครองในประเทศไทย", วารสารกฎหมาย,
ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๑๙), หน้า ๓๘.



ดังนั้นจึงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะต้องอาศัยความรวดเร็ว ฉับพลัน เพราะถ้าปล่อยให้เกิดความล่าช้าแล้วอาจจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าที่เป็นอยู่ อีกประการหนึ่งบุคคลากรขององค์กรยุติธรรม อันได้แก่ ผู้พิพากษาก็มีความรู้เฉพาะกับข้อบัญญัติในทางตัวบทกฎหมาย อันเกี่ยวกับคดีความในทางแพ่งและทางอาญา ยังขาดความรู้ทางด้านอื่นซึ่งจำเป็นจะต้องนำมาใช้วินิจฉัยและตัดสินคดีปกครอง อันได้แก่ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์, เศรษฐศาสตร์และความรู้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับคดีความนั้นๆ ซึ่งบุคคลากรที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจะต้องมีความรู้กว้างขวาง หรือไม่ก็มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาแต่ละเรื่องไป เช่น เรื่องแรงงาน, ภาษีอากร เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวก็พอจะเห็นได้ว่าองค์กรยุติธรรมซึ่ง เป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองอยู่ก่อนนั้น ยังขาดความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครอง สำหรับเหตุผลที่ควรนำองค์กรศาลปกครองมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยมีอยู่ ๔ ประการ

ประการแรก ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรมีค่าบังคับสูงสุด ได้มีการแยกหลักกฎหมายเอกชนออกจากหลักกฎหมายมหาชนโดยจัดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ นั่นก็คือองค์กรศาลปกครอง

๑ วชิรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, การควบคุมฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑, หน้า ๑๐๘.

และประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายส่วนใหญ่ก็จะมีองคกรที่ทำหน้าที่
 พิจารณาคดีพิพาทออกเป็นสององคกรอย่างเด็ดขาดคือ องคกรศาลยุติธรรมทำ
 หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความแพ่งและอาญา และองคกรศาลปกครองที่ทำหน้า
 ที่พิจารณาคดีปกครอง ดังนั้นถ้าหากประเทศไทยใช้อองคกรศาลปกครองมาตัดสิน
 คดีปกครองจึงน่าจะสอดคล้องกับระบบกฎหมายที่เราใช้อยู่มากกว่า

ประการที่สอง องคกรที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้นั้น
 นั้น จะต้องเป็นองคกรที่มีความเข้าใจถึงกลไก การบริหารราชการแผ่นดิน
 เป็นอย่างดี และที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่ยึดหลักการตามกฎหมายเกณฑ์ของ
 ระบบกฎหมายเอกชนจนเกินไป กล่าวคือต้องเข้าใจถึงฐานะ และความสัมพันธ์
 ระหว่างฝ่ายบริหารในฐานะ เป็นผู้ทำการแทนรัฐหรือประชาชนในส่วนรวมกับ เอกชน
 ว่ามีฐานะไม่ทัดเทียมกันเหมือนระหว่าง เอกชนกับ เอกชนตามหลักกฎหมายเอกชน
 ศาลยุติธรรมในประเทศต่างๆ เป็นผู้ที่ยึดมั่นในหลักที่เรียกว่า Rule of Law
 จนเกินไป และมีทัศนคติในการรับรูการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยทั่วไปในทางที่
 ไม่ทันต่อสภาพและเหตุการณ์ ฉะนั้นองคกรศาลปกครองที่ประกอบด้วยบุคคลากร
 ที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน, มี
 ความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาคดีสิน นอกจากนี่ยังยึดหลักการ
 พิจารณาคดีตามกฎหมายเกณฑ์ของหลักกฎหมายมหาชนประกอบกับการมุ่งพิจารณาถึงสภาพ

* อักษราทร จุฬารัตน์, "ศาลปกครองในประเทศอิตาลี", ใน ศาลปกครอง:
 บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายในสถานการณ์ปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ:
 อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗), หน้า ๗๗.



ความเป็นจริงและ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมากกว่า

ประการที่สาม การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชักช้าไม่ทันการเพราะ มีกฎเกณฑ์ การรับฟังพยานหลักฐานและวิธีพิจารณาความเข้มงวดกวดขันมาก ไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับการพิจารณาคดีตามกฎหมายปกครอง การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองนั้นมีหลักการที่ยอมรับกันว่ามีวิธีพิจารณาที่ง่ายสะดวก ไม่ยุ่งยาก ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาเพราะผู้พิพากษาที่พิจารณาเป็นผู้ที่เข้าใจเรื่อง ที่พิพากษาคดีแล้ว^๑

ประการที่สี่ การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย อย่างมาก และจะเป็นอุปสรรคแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยที่มีความประสงค์จะฟ้องคดี เพราะจะต้องเสียทั้งค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความ แต่ในศาลปกครอง นั้นมีหลักการที่คู่ความที่พิพาทไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ แก่ต่างหรือว่าต่าง^๒ ดังนั้นจึงเห็นว่าศาลปกครองมีความเหมาะสมมากในแง่ที่ว่า สามารถบริการประชาชนโดยทั่วไป แม้ประชาชนที่มีรายได้น้อยก็สามารถจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ด้วยเหตุผลประการสำคัญๆ ดังที่ได้อธิบายมาประเทศไทยจึงควรจะได้ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อเป็นที่พึ่งของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจาก การกระทำของรัฐและเป็นที่พึ่งของข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งได้รับความไม่เป็นธรรม จากผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๓๘.

ความจริงแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น
 มีมานานแล้วนับตั้งแต่ช่วงหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕^๑
 แต่จนแล้วจนรอดก็ยังไม่สามารถจะจัดตั้งขึ้นมาได้ ภายหลังจากเหตุการณ์ ๑๔
 ตุลาคม ๒๕๑๖ แนวความคิดดังกล่าวก็ได้รับการกระตุ้นขึ้นอีก ประกอบกับมี
 บุคคลหลายฝ่ายได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีศาลปกครองมากยิ่งขึ้นจึงจะเห็น
 ได้ว่าได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
 ในมาตรา ๒๑๒^๒ นอกจากนี้ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกหลายฉบับโดยกำหนดให้
 คดีที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งได้แก่คดีที่ระบุ
 ไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘, พ.ร.บ.ผังเมือง
 พ.ศ. ๒๕๑๘, พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘,
 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ร.บ.ระเบียบ
 บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว

^๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกฐานะ
 กรมร่างกฎหมายขึ้นเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้คณะกรรมการ
 กฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะ
 กรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ในมาตรา ๕ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่
 เคยทำหน้าที่ดังกล่าวเลย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้.

^๒ บัญญัติไว้ว่า "ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขากฎหมาย หรือสาขา
 สังคม จะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ....."



ก็มีบทเฉพาะกาลที่กล่าวไว้คล้ายคลึงกันในระหว่างที่ยังมีได้มีพระราชบัญญัติ
ศาลปกครองขึ้นมานั้น สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษก็ยังไม่
อาจใช้บังคับได้

ยิ่งไปกว่านั้นจากคำแถลงนโยบายของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์
นายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็มีใจความพาด
พิงถึงศาลปกครองว่า "จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาอื่นตามความเหมาะ
สม" ซึ่งเราจะเห็นว่ารัฐบาลปัจจุบันของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้
เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีศาลปกครอง เช่นกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ศาลปกครองเป็นองค์กรที่สมควรจะได้มีการจัด
ตั้งขึ้นอย่างยิ่งในสภาวะการณปัจจุบัน เพื่อจะได้เป็นองค์กรที่ตัดสินข้อพิพาท
ระหว่างรัฐกับราษฎรซึ่งนับวันจะมีมากขึ้น และละเอียดอ่อนมากขึ้นรวมตลอด
ถึงการคุ้มครองสิทธิและพิทักษ์ความเป็นธรรมให้แก่ราษฎรและข้าราชการชั้นผู้น้อย
ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ระดับสูง อันจะ
เป็นการย่ำถึงหลักของประชาธิปไตยที่ประเทศไทยเรายึดถืออยู่ในปัจจุบัน ดัง
นั้นการที่จะได้หยิบยกเอาเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครองของไทยมาค้นคว้าและวิเคราะห์
จึงน่าจะเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้บ้าง

* นอกจากนี้รัฐบาลได้สนับสนุนให้กระทรวงยุติธรรมจัดทำร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น ร่างพระราชบัญญัติทั้ง
กล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๓
และจะได้นำเข้าเสนอต่อรัฐสภาในโอกาสต่อไป.

สภาพปัญหา

การจัดให้มีองค์กรศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งตามเหตุผลความที่ไต่กล่าวมาแล้ว ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นหลายครั้งหลายหน เช่นมีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองต่อรัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายยุคหลายสมัย แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่อาจจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ โดยเฉพาะบุคคลบางกลุ่มไม่เห็นถึงความสำคัญขององค์กรศาลปกครอง หรือเกรงว่าองค์กรศาลปกครองจะเข้ามาขัดขวางการทำงานและทำลายอิทธิพลและผลประโยชน์ของคนในสังคม จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะคัดค้านการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว

ดังนั้นปัญหาที่สำคัญในเบื้องต้นก็คือปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครอง ไม่ใช่ปัญหาที่ว่าศาลปกครองจะสามารถพิทักษ์ความเป็นธรรมไว้หรือไม่ เพราะปัญหาก็กล่าวได้ว่าคำตอบและข้อยุติเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าหลักการขององค์กรศาลปกครองนั้นดีพอและน่าจะพิทักษ์ความเป็นธรรมของสังคมไว้ ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการจัดตั้งศาลปกครองของไทยนั้น ก็ได้แก่อุปสรรคในการจัดตั้งซึ่งมีอยู่ตลอดเวลาแม้แต่ได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเนื่องจากได้รับการคัดค้านและขัดขวางจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มซึ่งเกรงว่าตนจะเสียประโยชน์จากการจัดตั้งนี้ดังที่ไต่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้กระบวนการ

* เช่นในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการ เสนอร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง โดยนายญาติ ไหวดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ และโดย นายประมวล กลุมาศย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร.

ในการจัดตั้งศาลปกครองต้องหยุดชะงักลงทุกครั้ง" อย่างไรก็ตามในภาวะการณ์
 ปัจจุบันความจำเป็นที่จะให้มืองค์กรศาลปกครองมาปฏิบัติหน้าที่นั้นมีอยู่มากจนกระแ
 แห่งการต่อต้านต้องลดกำลังลง เพราะได้มีการเรียกร้องจากบุคคลหลายฝ่ายมาก
 ยิ่งขึ้น ประกอบกับรัฐบาลชุดปัจจุบันของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้การ
 สนับสนุนแต่ก็ไม่อาจคาดไ้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองจะบรรลุผลสำเร็จสมความตั้ง
 ใจเพียงใด เนื่องจากสภาวะทางการเมืองของประเทศไทยยังมีความแปรปรวน
 อยู่เสมอ ความคิดดังกล่าวอาจจะถูกยกเลิกไปเมื่อไหร่ก็ได้

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือแกปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร
 ศาลปกครอง ซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญมากเพราะยังไม่อาจตกลงได้อย่างแน่นอน
 ว่าจะมีโครงสร้างในรูปใด



ดังนั้นปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยจึง เป็นปัญหาใหญ่เพราะ
 เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งประเทศของเราในปัจจุบัน
 ยังหาหลักประกันที่ดีพอได้ไม่สมบูรณ์นัก หากปัญหานี้ยังไม่ยุติการจัดตั้งศาลปกครอง
 ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้และ เมื่อนั้นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอัน เป็นหลักการ
 ที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะไม่ได้รับการคุ้มครอง เท่าที่ควร
 ราษฎรและข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ไม่มีปากมีเสียงก็จะถูกข่มขู่และละเมิดสิทธิเสรีภาพ
 โดยไม่สามารถจะร้องเรียนต่อองค์กรใดใดที่สามารถจะเป็นหลักประกันแก่เขา
 เหล่านั้นได้

* จากคำอภิปรายของศาสตราจารย์ ประภาศน์ อวยชัย ในที่ประชุมของสภา
 นิติบัญญัติแห่งชาติคัดค้านการแยกองค์กรศาลปกครองออกจากองค์กรยุติธรรม
 คุรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๑๔-๑๕ เมื่อวันที่ ๒๔-๒๕
 มีนาคม ๒๕๑๗.

กล่าวโดยสรุปแล้วปัญหาของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง และจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนเนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ถ้าหากปัญหานี้ไม่ยุติลงแล้วราษฎรก็ย่อมจะต้องได้รับความเดือดร้อนอยู่ต่อไปโดยไม่อาจหาที่พึ่งพิงได้ และเมื่อนั้นสภาพของสังคมก็จะวุ่นวายลงทุกที่จนกระทั่งกระทบกระทั่งในระบอบประชาธิปไตยไม่อาจดำรงอยู่ได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การหยิบยกเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการ จัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย มาศึกษามีจุดประสงค์หลายประการ ซึ่งพอจะแยกแยะได้เป็นข้อๆ ดังนี้ คือ

(๑) เพื่อจะได้ทราบที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองโดยทั่วไปว่ามีวัตถุประสงค์และหน้าที่อย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อนี้เป็นการปูพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจถึงมูลเหตุที่จัดให้มีศาลปกครองขึ้น ซึ่งศาลปกครองทุกแห่งก็มีมูลเหตุหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ยังจะศึกษาถึงหน้าที่ของศาลปกครองว่ามีอย่างไรบ้าง และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

(๒) เพื่อจะศึกษาระบบและโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศต่างๆ ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงลักษณะของศาลปกครองแต่ละประเทศว่ามีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศเหล่านั้น มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย



วัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อนี้เป็นการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการพิจารณาถึงปกครอง โดยพิจารณาถึงโครงสร้าง, หน้าที่และขอบเขตของศาลปกครอง เหล่านั้นว่ามีประสิทธิภาพเพียงไร และมีหลักการที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันแค่ไหน โดยจะยกตัวอย่างประเทศที่เป็นแม่บท และมีความสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อนำเอาข้อดีของระบบศาลเหล่านั้นมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาจัดโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

(๓) เพื่อจะไต่ทราวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไร

ได้แก่การศึกษาถึงวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของไทยว่าเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อไหร่ ได้มีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งแนวความคิดนี้หรือไม่ หรือจะประสบอุปสรรคเพียงไร พิจารณาถึงสาเหตุที่ว่าทำไมศาลปกครองของไทยจึงยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นจนทุกวันนี้ และในปัจจุบันได้มีการปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ผลักดันให้มีการจัดตั้ง มีองค์กรใดหรือไม่ที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับองค์กรศาลปกครองในปัจจุบัน

(๔) เพื่อจะศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับอุปสรรคในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย

พิจารณาว่าอะไร เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองมีปัญหากับขั้นตอนในการจัดตั้ง, แนวความคิดหรือได้รับการขัดขวางจากกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ หรือไม่อย่างไร

(๕) เพื่อจะศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศไทย

พิจารณาว่ามีแนวความคิดที่ขัดแย้ง เกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครอง
ที่กลุ่ม และแต่ละกลุ่มมีจุดเด่นหรือจุดอ่อนในเหตุผลประการใด

(๖) เพื่อจะวิเคราะห์ของโครงสร้างศาลปกครองในประเทศไทยตาม
ที่มีการเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองว่าเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
ได้แก่การนำเอาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการแล้ว
ทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจากฝ่ายบริหารมาพิจารณา นอกจากนี้ยังจะ
ได้นำเอาผู้ที่มิใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเคยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน
บางสมัย แต่ต้องตกไปเพราะสภาไม่รับหลักการหรือเกิดความผันผวนทางการเมือง
มาวิเคราะห์อีกด้วย ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการและเหตุผลเช่นไร ได้จัด
โครงสร้างของศาลปกครองไว้เป็นอย่างไรบ้าง

(๗) เพื่อจะเสนอแนะโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับ
ประเทศไทย



นิยามศัพท์

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครองนี้จะต้องมีการใช้คำศัพท์เฉพาะ
ที่สำคัญๆ บางคำ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอคำศัพท์เหล่านั้นมาอธิบายเพื่อก่อให้เกิด
ความเข้าใจไปในทางเดียวกัน ไม่เกิดความสับสนในการตีความคำศัพท์เหล่านั้น

ศาลปกครอง (administrative court) ศาสตราจารย์ ดร.
อมร จันทรมบูรณ์ กล่าวไว้ว่าศาลปกครองเป็นองค์กรที่จะให้ความคุ้มครอง
แก่ประชาชนด้วยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ในขณะเดียวกันก็จะปกป้องประ
โยชน์ส่วนรวมของรัฐด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองมีใช้องค์กรใดอื่นไกล

* ออมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘) หน้า ๒๘.

แต่ความจริงก็คือองค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเอง แต่เป็นการร้องทุกข์ที่จัดระบบไว้อย่างดี^๑

สำหรับหลักการในการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้กำหนดไว้ดังนี้

๑. ต้องวางระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นสัดส่วนหนึ่งต่างหาก จากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง เป็นสัดส่วน

๒. ต้องให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษา โดยให้ศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งไม่อยู่ใต้อำนาจหรือใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง

๓. ให้อำนาจทั่วไปแก่ศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมดที่มีไต่มาขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา^๒

กล่าวโดยสรุปศาลปกครอง เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนคู่กรณีกับเจ้าหน้าที่รัฐในสายบริหาร หรือปัญหาระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นผู้น้อย^๓ มีลักษณะที่เป็นองค์กรแยกต่างหากจากองค์กรศาลยุติธรรม

^๑ อมร จันทรสัมบุต, "ศาลปกครอง" ในคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อุทธรณ์ในสถานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗) หน้า ๒๑.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, คำบรรยายชั้นปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๖๖.

^๓ สุจินต์ ทังสมุตร, นิติรัฐ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๓) หน้า ๑๖๒.

คดีปกครอง (administrative case) ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง คดีที่มีการฟ้องร้อง เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง ของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีฝ่ายปกครอง เป็นคู่ความอยู่ด้วย และคดีปกครอง เป็นคดีที่มีลักษณะต่อไปนี้ คือ คดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำกรนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งคดีที่เรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำในทางปกครอง^๒ และการฟ้องคดีปกครองก็มีจุดมุ่งหมายที่จะ เพิกถอนคำสั่ง ในทางปกครอง ซึ่งมีข้อสัง เกตบางประการคือ

๑. คำสั่งหรือการกระทำนั้นจะต้อง เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง
๒. คำสั่งในทางปกครองจะต้อง เป็นคำสั่ง ในชั้นที่สุดของฝ่ายปกครอง เสียก่อน
๓. ในการพิจารณาคดีปกครองของศาลมักจะมีอำนาจกว้างขวาง เข้าไปลบล้าง ดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง^๓

การพิพาทอันเป็นคดีปกครองได้แก่อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน, อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง และอพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Administration) หมายความว่า องค์กรการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะ เป็นราช

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อางแลว., หน้า ๔๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้าเดียวกัน.

^๓ พรเพชร วิชิตชลชัย, "ขอพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" กฎหมาย, เล่ม ๔ ปีที่ ๒๓ (ก.ศ.- ส.ศ., ๑๕), หน้า ๕๘.

^๔ รายละเอียดโปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๒๔, หน้า ๑๕๖ - ๑๕๗.

การบริหารกล่าวคือหมายความถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด^๑

ตามความหมายดังกล่าวข้างต้นของฝ่ายปกครองย่อมหมายความรวมถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ คือ กระทรวง, ทบวง, กรมและทบวงการ เมืองส่วนกลางทั้งหมดรวมทั้งจังหวัด, อำเภอ, กิ่งอำเภอ, ตำบลและหมู่บ้าน อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตลอดจนเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^๒ สำหรับคำนิยามนี้มุ่งเน้นไปที่ประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงรวมเอากรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจเข้าไว้ด้วย เพราะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งโดยปกติแล้วหากจะพูดถึงฝ่ายปกครองมักจะไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ^๓

การกระทำของฝ่ายปกครอง (administrative act)

หมายถึงการกระทำต่างๆ ที่มาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน

^๑ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

^๓ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของ "ฝ่ายปกครอง" โดยไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะ (ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, อ่างแลว., หน้า ๒๐ - ๒๑.

หรืออีกความหมายหนึ่งได้แก่การกระทำที่ก่อให้เกิดสถานะภาพตามกฎหมายแก่เอกชนไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่เอกชนผู้ผู้ใดปกครอง

การกระทำในทางปกครองนั้นบางครั้งก็เป็นการกระทำที่แสดงออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร บางครั้งก็เป็นการกระทำในทางปฏิบัติที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในที่นี้ให้หมายความรวมทั้งหมดว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง

ลักษณะพิเศษที่สำคัญของการกระทำของฝ่ายปกครองก็คือไม่ว่าจะเป็นการกระทำทั่วไป หรือเป็นการกระทำเฉพาะรายต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายเป็นหลัก หรือมีฉันทันทีต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย



สมมุติฐาน

ในการวิจัยนี้ได้ตั้งสมมุติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยไว้ ๒ ข้อ ข้อแรกเป็นสมมุติฐานที่เกี่ยวกับอุปสรรคในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยว่าอะไรเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุด ส่วนข้อที่สองเป็นคำตอบเกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยได้สมมุติคำตอบล่วงหน้าไว้เพื่อประโยชน์ในการวิจัยเป็นสำคัญ ซึ่งผลจากการวิจัยอาจจะตรงกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ก็ได้แล้วแต่ข้อมูลที่จะมาสนับสนุน

สมมุติฐานข้อแรก ได้ตั้งไว้ว่า "อุปสรรคสำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองของไทยเกิดจากระบบการเมืองที่มีลักษณะเป็นระบบการปกครองโดยข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ต้องการให้เมืองค์กรใดมาควบคุม"

๑ ประยูร กาญจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, ชั้นปริญญาโท, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา ๒๕๒๒. (โรเนียว) หน้า ๒๒.

โดยผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่านับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองโดยข้าราชการประจำ (ซึ่งรวมทั้งทหาร) เป็นส่วนใหญ่มีรัฐบาลพลเรือนซึ่งมาจากนักการเมืองที่แท้จริงเพียงระยะเวลาอันสั้น นอกจากนี้กลุ่มข้าราชการประจำก็เป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจ และเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งที่สุดในประเทศ การจัดตั้งศาลปกครองซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรที่เป็นกลไกในการดูแลการกระทำของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ย่อมไม่เป็นที่พอใจของข้าราชการประจำซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร กลุ่มข้าราชการประจำย่อมจะต้องพยายามใช้อำนาจและอิทธิพลของตนขัดขวาง การจัดตั้งศาลปกครองในทุกวิถีทาง ซึ่งถ้าหากศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้น เมื่อใดการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำก็ขาดความสะทวสวายเหมือน อย่างที่เคยเป็นมา

ส่วนสมมุติฐานข้อที่สองนั้นได้ตั้งไว้ว่า "ศาลปกครองที่จะปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้อง เป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายยุติธรรมและฝ่ายบริหาร"

สมมุติฐานข้อนี้ผู้วิจัยได้เนนถึงโครงสร้างของศาลปกครองของไทยว่า ควรจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน นั่นก็คืออำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายใด เพราะถ้าหากอยู่กับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายยุติธรรมแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองก็ย่อมจะขาดความเป็นอิสระหรือเอกภาพในการใช้หลักกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ ที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความ เป็นอิสระและเอกภาพดังกล่าวนี้มันเป็นพื้นฐานที่สำคัญ

ขั้นตอนและวิธีการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการศึกษาเป็นลำดับดังนี้ คือ

ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้วางแผนการวิจัย (Research Design)

และทำตามขั้นตอนคือ

กำหนดหัวข้อเรื่อง ผู้วิจัยได้เลือกเอาเรื่องที่ตนเองมีความสนใจอยู่เป็นพิเศษ และได้เคยติดตามศึกษาค้นคว้ามาพอสมควรทั้งจากชั้นเรียนและศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศาลปกครองนี้

กำหนดปัญหาและตั้งสมมุติฐาน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้แล้ว แต่เมื่อพิจารณาคูก็พบว่า การจัดตั้งศาลปกครองนี้ประสบปัญหาหลายประการ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบว่า ปัญหาเกี่ยวกับศาลปกครองนั้นมีมูลเหตุจากสิ่งใดเป็นสำคัญ และโครงสร้างแบบใดจึงจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานไว้ ๒ ประการดังที่ไต่กล่าวไว้แล้ว

วางเค้าโครงการวิจัย ผู้วิจัยได้วางเค้าโครงของเรื่องที่จะวิจัยในลักษณะเป็นแนวทาง เพื่อจะได้ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลนำไปสู่คำตอบที่ต่องฎาโดยแบ่งออกเป็นบทๆ แต่ละบทจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน

การสำรวจข้อมูลและเอกสารต่างๆ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลและเอกสารอย่าง คร่าวๆ ก่อนเพื่อให้เกิดแนวความคิดที่ชัดเจนในเรื่องที่จะวิจัย โดยได้ทำการค้นคว้าตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษาและหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งได้แก่ห้องสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดของคณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ยังได้ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารจากศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย, รัฐบาล,

กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อันเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศาลปกครอง

กำหนดวิธีวิจัย

สำหรับวิธีวิจัยนั้นผู้ทำการวิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าวิธีวิจัยที่เหมาะสมกับเรื่องที่วิจัยที่สุด ก็คือแก่วิจัยแบบวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งได้แก่การสำรวจข้อมูลทางคานเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ และยังประกอบด้วยการศึกษาวิจัยในเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) ในแง่ที่เกี่ยวกับการศึกษาถึงความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองในอดีต ประกอบกับการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ (comparative study) อีกด้วย ซึ่งได้แก่การศึกษาองค์กรศาลปกครองของประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกัน สำหรับการวิเคราะห์ผู้วิจัยได้เน้นการวิเคราะห์สถาบัน ซึ่งได้แก่องค์กรศาลปกครองในแง่วิเคราะห์โครงสร้าง และหน้าที่เป็นหลัก

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครอง เป็นเรื่องที่กว้าง ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้มุ่งศึกษาเน้นไปที่ศาลปกครองของไทยอันจะทำให้การศึกษามีประโยชน์ต่อสังคมยิ่งขึ้น และมุ่งประเด็นไปที่ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งปรากฏว่ามีปัญหามากมาย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะปัญหา อุปสรรค ในการจัดตั้งและปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอย่างกว้างๆ ซึ่งจะเน้นการสังเกตของศาลปกครองว่าควรจะขึ้นอยู่กับองค์กรใดหรือควรเป็นอิสระ จะไม่พิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของศาลหรือการจัดการบริหารองค์กรศาลปกครองในการศึกษาปัญหาดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็นบทๆ เพื่อจะเป็นแนว

ทางและเป็นขอบเขตในการศึกษาได้ชัดเจนขึ้นโดยแบ่งออกเป็นบทๆ ดังนี้

บทนำ กล่าวถึงระเบียบและขั้นตอนในการวิจัย

บทที่ ๑ กล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา อันได้แก่ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจและแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร

บทที่ ๒ เปรียบเทียบระบบและโครงสร้างของศาลปกครองในประเทศต่างๆ ซึ่งจะยกเอาประเทศที่สำคัญๆ มากล่าวอันได้แก่ประเทศฝรั่งเศส, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, อิตาลี, สวีเดน นอกจากนี้ยังจะได้พิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบศาลเดียว คือศาลยุติธรรมมาพิจารณาคดีปกครองอันได้แก่ประเทศอังกฤษ, สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

บทที่ ๓ จะศึกษาวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

บทที่ ๔ ศึกษาอุปสรรคในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

บทที่ ๕ จะวิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองในประเทศไทย โดยจะพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติและญัตติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ ๖ จะวิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บทที่ ๗ จะเป็นบทสรุปและขอเสนอแนะ

ข้อจำกัดในการศึกษา

ข้อจำกัดอันอาจจะเป็นอุปสรรคในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครองนี้มีอยู่ไม่มากนัก ถ้าหากจะนำมากล่าวก็ได้แก่อุปสรรคในแง่ที่ว่ามีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครองไม่มากเท่าที่ควร คุ้ได้จากคำว่าที่กล่าวถึงเรื่องศาล

ปกครองโดยเฉพาะนั้นยังมีน้อย และวิทยานิพนธ์ตามสถาบันการศึกษาในประเทศ
ที่กล่าวถึง เรื่องศาลปกครองโดยตรง เท่าที่สำรวจมายังไม่พบเลย

นอกจากนี้การค้นคว้าเกี่ยวกับวิวัฒนาการของศาลปกครองในประเทศไทย
ไทยนั้นประสบความสำเร็จลำบากในแง่ที่ว่าไม่ได้มีบันทึกเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้
โดยเฉพาะ เท่าที่กล่าวถึงก็มีอย่างย่อมาก

อย่างไรก็ตามการค้นคว้าข้อมูล เท่าที่กระทำมาก็คิดว่าจะมีเพียงพอที่
จะทำการวิเคราะห์ที่ได้อย่างสมบูรณ์พอสมควร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครองนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์
หลายประการดังนี้ คือ

(๑) จะทำให้ทราบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งได้แก่
การทราบถึงข้อมูล เหตุที่กระตุ้นให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาว่า ตั้งขึ้นมา
เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร มีหน้าที่ประการใด และมีบทบาทที่ก่อให้เกิดประ
โยชน์อย่างไรบ้าง

(๒) ทำให้ทราบถึงความเป็นมาในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย
ว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไร อะไรเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดในการ
จัดตั้ง

(๓) ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งตลอดจนข้อขัดแย้ง
เกี่ยวกับโครงสร้าง ซึ่งส่งผลให้การจัดตั้งศาลปกครองไม่สามารถกระทำได้ใน
ทันทีและทำให้เกิดการแตกแยกเป็นหลายแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของ
ศาลปกครอง

(๔) เพื่อจะไต่เสนอแนะโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ที่สำคัญที่สุดที่คาดว่าจะได้รับหลังจากศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยจะนำข้อมูลที่ได้นำมาเปรียบเทียบและแยกแยะข้อดี ข้อเสีย เพื่อจะหาโครงสร้างที่เหมาะสม

(๕) เพื่อจะเป็นการปูแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับศาลปกครองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยของเรายังมีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครองนี้ไม่มากเท่าที่ควร

(๖) เพื่อเป็นการเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครองให้หนักแน่นยิ่งขึ้น โดยจะพยายามวิเคราะห์ว่าศาลปกครอง เป็นองค์กรที่เหมาะสมในการดูแลฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายจริงหรือไม่ ซึ่งถ้าหากว่าเป็นความจริงก็จะเป็นการช่วยย้ำความน่าเชื่อถือของแนวความคิดนี้ได้เป็นอย่างดี.

