

บทที่ 5

ลักษณะของมูลเหตุและความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา

สถานการณ์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของไทยครั้งนี้ เริ่มขึ้นเมื่อ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา วันที่ 11 ธันวาคม 2539 ตามข้อ 1.3 ว่า จะดำเนินการ (เร่งรัดผลักดัน) ให้มีศาลปกครองขึ้น เป็นเอกเทศแยกจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับศาลปกครองดังนี้

1. ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด
2. ให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากการแต่งตั้งผู้พิพากษา ในศาลยุติธรรม
3. ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณา ให้ความเห็นชอบในการ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง การลงโทษ ตุลาการในศาลปกครอง

ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนายโกศลิน พลกุล ตำแหน่งรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการเป็นการจัดตั้งศาลปกครองภายในรูปแบบศาลที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในทางคดีปกครอง และทางกระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ภายในรูปแบบศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในทางคดีปกครองเช่นเดียวกัน

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีได้ทำการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ แล้วมีมติมอบให้ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (นายสุขวิช รังสิตพล และ นายมนตรี พงษ์พานิช) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(นายโกทิน พลกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ไปพิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล แล้วให้ดำเนินการต่อไป

หลังจากนั้นทางฝ่ายตุลาการโดยนายจรัด ภักดีชานกุล เลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการ ได้กล่าวโจมตีนายโกทิน พลกุลว่า “ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แต่กลับเสนอกฎหมายข้ามหน้าข้ามตา รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม อีกทั้งเป็นผู้ที่ไม่เข้าใจความเป็นอิสระของศาลอย่างแท้จริง จะรู้ก็แต่เพียงความเป็นอิสระในคัมภีร์เท่านั้น เพราะไม่เคยผ่านงานในศาลมาก่อน และทางฝ่ายตุลาการจะคัดค้านการให้ศาลปกครองไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างถึงที่สุด”¹

เมื่อเป็นเช่นนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดย นายชัชวพันธ์ วงศ์วัฒนสานต์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เปิดแถลงการณ์ใหญ่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองตามรูปแบบที่ได้เสนอไป เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2540 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมกันนี้ นายโกทิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่ “ การจัดตั้งศาลปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล ถ้ายังยืนยันจะให้ศาลปกครองไปอยู่กับศาลยุติธรรมจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ”² และในวันเดียวกันนี้เอง นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ให้สัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์ว่า “ สำหรับผมยืนยันว่า เรื่องของศาลควรจะอยู่กับศาลหรือฝ่ายตุลาการ ถ้าจะแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน ก็ควรจะยึดหลักการเดิม”³

และในวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2540 ได้มีการประชุมผู้พิพากษากว่า 500 คน ที่กระทรวงยุติธรรม เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับศาลปกครอง โดยที่ประชุมได้สรุปคำถามและความคิดเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีดังนี้ “ ระบบศาลเป็นมรดกที่สมเด็จพระปิยมหาราชพระราชทานต่อประชาชนโดยผู้พิพากษาเป็นผู้ดูแล และเมื่อมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษใหม่

¹ หนังสือพิมพ์มติชน. สัมภาษณ์ 9 มกราคม 2540

² หนังสือพิมพ์มติชน . สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2540

³ หนังสือพิมพ์มติชน. สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2540

“ไม่ว่าจะเป็น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ตลอดจนศาลทรัพย์สินทางปัญญา รัฐบาลก็ให้ความไว้วางใจแก่กระทรวงยุติธรรมเสมอมา ครั้นพอถึงศาลปกครอง ท่านนายกรัฐมนตรีกลับไปให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การอ้างเพียงว่าเพราะองค์กรดังกล่าวมีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่แล้ว จึงไม่ใช่เหตุผลเพียงพอ และในขณะนี้สภาว่่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามแนวทางปฏิรูปการเมือง หากขอให้สภาว่่างรัฐธรรมนูญพิจารณาให้สำเร็จถึงก่อนจะไม่ได้ดีกว่าหรือ”⁴

เมื่อมาถึงจุดนี้ก็จะเห็นภาพทางการเมืองในขณะนั้น ที่เกิดความขัดแย้งทางความคิดในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศ ซึ่งได้นำไปสู่การต่อสู้ทางการเมืองระหว่าง 2 ฝ่าย โดยฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้เปรียบในแง่ของนโยบายรัฐบาลที่เอื้ออำนวย อีกทั้งนายโกศล พลกุล ก็อยู่ในฐานะที่ปรึกษาคนสนิทของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีที่ดูแลสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะที่ฝ่ายตุลาการนั้นมีเพียง นายสุวิทย์ คุณกิตติ เลขาธิการพรรคกิจสังคม ที่มีเสียงในสภาอยู่ 20 เสียงเท่านั้น ดังนั้นทางฝ่ายตุลาการจึงต้องอาศัยการเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกสภานิติบัญญัติ ด้วยการใช้สื่อมวลชนเป็นตัวกลางในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง เช่นข่าวการรวมตัวของบรรดาผู้พิพากษาหรือการเขียนบทความต่าง ๆ ในหนังสือพิมพ์ เพื่อคัดค้านการให้ศาลปกครองแยกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม อีกทั้งยังมีการตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดรัฐบาลถึงได้รับแรงให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นแนวทางการต่อสู้ทางการเมืองของฝ่ายตุลาการ ที่นอกจากการเผชิญหน้าโดยตรงกับฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ยังมีการกดดันรัฐบาลเพื่อยับยั้งการตัดสินใจของรัฐบาลที่ต้องการให้ศาลปกครองแยกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม ส่วนทางคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ตอบโต้ด้วยการให้นักวิชาการบางท่านเป็นแนวร่วมในการประชาสัมพันธ์ เช่นการพิมพ์หนังสือและการเขียนบทความทางหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่การจัดแถลงการณ์ใหญ่ ให้ประชาชนทราบถึงข้อบกพร่องของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในปัจจุบัน เพื่อเป็นการตอบโต้แนวคิดที่จะให้ศาลปกครอง

⁴ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง”, 13 มกราคม 2540

เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม จึงอาจจะกล่าวได้ว่าความขัดแย้งในการจัดตั้งศาลปกครองครั้งนี้ เป็นการต่อสู้ระหว่าง 2 ฝ่าย เพื่อหวังช่วงชิงพลังประชาชนในการผลักดันแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของฝ่ายตนโดยอาศัยสื่อสารมวลชนเป็นสื่อกลาง

นอกจากวิธีการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ฝ่ายตุลาการยังใช้วิธีการชักจูงโน้มน้าวบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ให้มีความเห็นคล้อยตามความต้องการของฝ่ายตน คือวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2540 ตัวแทนผู้พิพากษาซึ่งประกอบด้วย นายบุญสิน ตุลากัน รองประธานศาลฎีกา นายประสิทธิ์ เอกมณี อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และคณะผู้พิพากษาระดับสูง ได้ยื่นข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองตามแนวคิดของผู้พิพากษา ที่ต้องการให้ศาลปกครองอยู่กับศาลยุติธรรมให้กับหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ ถึงรัฐสภา

สถานการณ์ในขณะนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าทั้งฝ่ายตุลาการและคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างก็มีจุดยืนที่ชัดเจนคือ ฝ่ายตุลาการพยายามสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม ส่วนทางฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาก็สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครองที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็อ้างว่าแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามรูปแบบที่ฝ่ายตนเสนอไปจะเหมาะสมและสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของไทย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จึงสามารถแสดงให้เห็นถึงความต้องการของทั้ง 2 ฝ่ายได้เป็นอย่างดี

เนื้อหาต่อไปนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้ง 2 ฉบับ จากนั้นก็จะนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน โดยจะนำเอาแนวความคิดทางรัฐศาสตร์กับความคิดเห็นของผู้สนับสนุนทั้ง 2 ฝ่าย มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และอธิบายมูลเหตุของความขัดแย้งดังที่ตั้งไว้เป็นสมมุติฐานข้อ 1 ที่ว่า “ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเกิดจากการตีความแนวคิดในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกัน”

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองของกระทรวงยุติธรรมมีทั้งหมด 100 มาตรา แบ่งออกเป็น 8 หมวด และบทเฉพาะกาล

หมวด 1 ศาลปกครอง

หมวด 2 ตุลาการศาลปกครอง

หมวด 3 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

หมวด 4 พนักงานคดีปกครอง

หมวด 5 สำนักบริหารงานธุรการศาลปกครอง

หมวด 6 อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น

หมวด 7 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

หมวด 8 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

บทเฉพาะกาล

ศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองของกระทรวงยุติธรรม จะแบ่งศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลฎีกาคดีปกครอง ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองชั้นต้นจะแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร และ 5 จังหวัดใกล้เคียง สำหรับคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลปกครองกลางว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่

2.ศาลปกครองภาคจะมีเขตอำนาจศาลตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งศาลปกครองภาค

3. ศาลปกครองจังหวัดมีเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองจังหวัด ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังต่อไปนี้

1.คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกกฎหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจทำความเข้าใจและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาคดีปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษา

2. คดีที่ฟ้องขอให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติการไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบ และคดีที่ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยไม่ชอบ

3. คดีที่เกี่ยวกับกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องหรือร้องขอเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

4. คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับสัมปทานซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการดำเนินการบริการสาธารณะ

5. คดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีข้อยกเว้นคดีบางประเภทที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้แก่ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน

ตุลาการศาลปกครองในศาลชั้นต้นมี 2 ประเภทได้แก่ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งรับราชการประจำ กับตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนด การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ประเภทรับราชการประจำ แต่งตั้งจากบุคคล 4 ประเภทต่อไปนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

- 1 ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ
- 2 ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 วาระ
- 3 ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
- 4 พนักงานคดีปกครองชั้น 3

ผู้พิพากษาศาลปกครองซึ่งรับราชการประจำจะมีฐานะเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาคดีปกครอง แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับราชการประจำ

ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ จะได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

ในศาลปกครองมีพนักงานคดี ปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินงานพิจารณาคดีปกครอง โดยทำหน้าที่เป็นผู้สรุปสำนวนและทำความเข้าใจในประเด็นแห่งคดีเสนอต่อผู้พิพากษาศาลปกครองเพื่อประกอบการวินิจฉัยชี้ขาด

การฟ้องในคดีปกครองตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม เว้นแต่ในกรณีที่อยู่ความขอหมายเรียกพยานมาศาล ศาลก็อาจสั่งให้คู่ความฝ่ายนั้นจ่ายค่าพาหนะและค่าป่วยการให้กับพยาน หรือถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาใด โดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุอันควร ศาลก็อาจสั่งให้คู่ความฝ่ายนั้นชดใช้ค่าทนายความให้กับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ กระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง กฎหมายบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา ละเมิดอำนาจและการบังคับคดีมาใช้โดยอนุโลม การดำเนินกระบวนการพิจารณานอกเหนือจากนี้ ให้อำนาจอธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครองกลาง และรองประธานศาลฎีกาคดีปกครองมีอำนาจออกข้อบังคับใช้กับคู่ความได้

การสืบพยานในศาลปกครอง ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน หลังจากนั้นคู่ความจะซักถามเพิ่มเติมก็ได้ ศาลปกครองมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่ที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี อีกทั้งมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมสามารถเรียกพยานมาสืบต่อไปหรือเรียกพยานที่สืบมาแล้วมาสืบใหม่ ในการวินิจฉัยถ้าไม่มีบทกฎหมายที่จะนำมาปรับคดีได้ ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครอง เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วคู่ความที่ไม่พอใจมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาคดีปกครองภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่ยกเลิกกฎหรือเพิกถอนคำสั่งหรือที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลปกครองจะแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ส่วนทางด้านโครงสร้างงานธุรการแบ่งเป็น

- 1 งานธุรการโดยแท้ มีสำนักงานบริหารงานธุรการและมีผู้อำนวยการเป็นผู้ดูแล
- 2 พนักงานคดีปกครอง ซึ่งอยู่ในความดูแลของอธิบดีศาลปกครองต้นสังกัด

มีหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือศาลในการพิจารณาคดี ซึ่งการนั่งพิจารณาสืบพยาน จะกระทำโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเน้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย

- กำหนดให้พนักงานคดีปกครองมีความเป็นอิสระในการทำความเห็น

- การสั่งให้พนักงานคดีปกครองคนใดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในคดีใดคดีหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่เมื่อมีเหตุผลอันสมควรและจะต้องแจ้งเหตุนั้นไว้ เพื่อให้ผู้ถูกกั้นแกล้งโยกย้ายไปให้พ้นจากคดีใดคดีหนึ่ง เพื่อหวังผลในทางคดี

3 ข้าราชการตุลาการ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- สนับสนุนงานตุลาการทั่วไปของศาล
- ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตุลาการทั้งหมด
- การแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้อำนวยการ รัฐมนตรีจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ที่เสนอโดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีทั้งหมด

58 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด และบทเฉพาะกาล

- หมวด 1 การจัดตั้งและเขตอำนาจศาล
- หมวด 2 ตุลาการศาลปกครอง
- หมวด 3 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง
- หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครองและบทเฉพาะกาล

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการ จัดตั้งศาลปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถแบ่งเป็นหัวข้อต่างๆ ได้ดังนี้

1 โครงสร้างของศาลปกครอง

เป็นระบบศาลคู่ที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยมีศาลปกครอง 2 ระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด (ที่เป็นเอกเทศจากศาลฎีกา) ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น จะมีศาลปกครองกรุงเทพมหานครและศาลปกครองในส่วนภูมิภาค โดยศาลปกครองชั้นต้น จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษและพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2 ระบบตุลาการศาลปกครอง

ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนหรือมีความรู้ทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และ

2. มีคุณสมบัติเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปสำหรับผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เช่น ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายหรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาแล้วอย่างน้อย 2 ปี รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ที่สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

3 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วย

- ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน
- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 4 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น
- กรรมการอื่น 3 คน ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อาจารย์สอนกฎหมาย ผู้พิพากษาศาลอื่น ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกสละหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีเลือกอีกหนึ่งคน
- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเช่น พิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด กำหนดจรรยาบรรณแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง มีมติให้ตุลาการศาลปกครองออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนรวม 5 คน เพื่อทำการสอบสวน

4 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ข้อพิพาทในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องคำสั่งทางปกครอง ละเมิดทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ สำหรับสัญญาทางปกครองได้กำหนดลักษณะชัดเจนว่า เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาและเป็นสัญญาในลักษณะที่ทำขึ้น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือรัฐต้องควบคุมดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่รวมถึงสัญญาทั่วไปที่หน่วยงานของรัฐได้ทำขึ้นในฐานะที่ติดเทียมกับเอกชน และเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น จึงได้มีการยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีการจัดตั้งขึ้น

5 วิธีการพิจารณาคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองให้ใช้วิธีการที่มีความสะดวก และไม่มีวิธีการที่ยุ่งยากแก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้เองโดยไม่ต้องมีทนายและไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล

การกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองให้ใช้ระบบไต่สวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานให้ครบถ้วน มิใช่ปล่อยให้เป็นการระงับของประชาชนต้องนำสืบเองทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว

การพิพากษาคดีต้องทำเป็นองค์คณะ โดยมีตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองเสนอความเห็นของตนก่อนที่จะมีการพิพากษาคดี เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษา ให้เป็นไปโดยมีการใช้เหตุผลที่เหมาะสมในทุกด้าน

6 ธุรการศาลปกครอง

-สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและที่สำคัญคือ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย

-เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการธุรการและพนักงานคดีปกครอง และมีหน้าที่สนับสนุนงานธุรการทั่วไปของศาล

-มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดรวมทั้งเป็นผู้ไต่สวนพยานแทนตุลาการศาลปกครอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีจะทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริง และความเห็นที่มีการสรุปขึ้นมา

การวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

จากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
1. การจัดตั้งและเขตอำนาจศาล	<p>ศาลปกครองประกอบด้วย</p> <p>1. ศาลปกครองชั้นต้น</p> <p>1.1 ศาลปกครองกลาง</p> <p>1.2 ศาลปกครองภาค</p> <p>1.3 ศาลปกครองจังหวัด</p> <p>2. ศาลฎีกาคดีปกครอง</p> <p>คดีปกครองที่ศาลไม่รับพิจารณา</p> <p>1. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลทหาร ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานและศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ</p> <p>2. คดีที่เกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการทหาร เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยรับราชการทหาร</p>	<p>ศาลปกครองประกอบด้วย</p> <p>1. ศาลปกครองชั้นต้น</p> <p>1.1 ศาลปกครองกรุงเทพฯ</p> <p>1.2 ศาลปกครองภูมิภาค</p> <p>2. ศาลปกครองสูงสุด</p> <p>คดีปกครองที่ศาลไม่รับพิจารณา</p> <p>1. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลอื่น</p> <p>2. คำฟ้องในเรื่องต่อไปนี้ไม่รับพิจารณา</p> <p>2.1 คำฟ้องเกี่ยวกับนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา</p> <p>2.2 คำฟ้องเกี่ยวกับวินัยและการใช้อำนาจบังคับบัญชาทหารหรือตำรวจ</p> <p>2.3 คำฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินการ</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
		<p>ของคณะกรรมการตุลาการตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ตุลาการ</p> <p>2.4 คำฟ้องในเรื่องที่ศาลปกครอง พิจารณาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว</p> <p>2.5 คำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้ง การฟ้อง</p> <p>2.6 คำฟ้องที่ขาดอายุความ</p>
2. ตุลาการ ศาลปกครอง	<p>ตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วย</p> <p>1. ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งรับราชการประจำจะได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของ ก.ค.ป. จากบุคคลต่อไปนี้</p> <p>1.1 ข้าราชการตุลาการตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรง ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา หัวหน้าคณะในศาล ชั้นต้นและ เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ ในปัญหาทางด้านการบริหารและ</p>	<p>ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต้อง เป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีความ เชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์สาขา กฎหมายมหาชน หรือมีความรู้ใน ทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหาร ราชการแผ่นดิน และต้องมี คุณสมบัติดังนี้</p> <p>1.รับราชการหรือเคยรับราชการ เป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ในสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา</p> <p>2.รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่ง</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
	<p>การปกครอง</p> <p>1.2 ตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งดำรงตำแหน่ง มาแล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งวาระ</p> <p>1.3 ข้าราชการอัยการตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำกรม และเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจใน ปัญหา ทางการบริหารและ การปกครอง</p> <p>1.4 พนักงานคดีปกครองชั้น 3</p> <p>2. ตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้มี คุณสมบัติทั่วไปที่จะเข้ารับ ราชการพลเรือนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีและ ต้องมีคุณสมบัติ</p> <p>2.1 เกษรับราชการในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี ผู้พิพากษา ศาลอุทธรณ์หรือในตำแหน่ง ที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว</p> <p>2.2 เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนใน</p>	<p>พนักงานคดีปกครองในระดับที่ กำหนดไว้ในกฎกระทรวง</p> <p>3.รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือเทียบเท่า หรือตุลาการ พระธรรมนูญศาลทหารกลาง</p> <p>4.รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ในตำแหน่ง อัยการพิเศษ ประจำกรม</p> <p>5.รับราชการหรือเคยรับราชการใน ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือ เทียบเท่า</p> <p>6. เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่ เกี่ยวกับการบริหารราชการ แผ่นดิน ในสถาบันการศึกษาของ รัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 6 ปี</p> <p>ตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้อง เป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมี ความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
	<p>หมวดวิชากฎหมายมหาชน หมวดวิชารัฐศาสตร์ หรือ หมวดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง การบริหารราชการ การบริหาร การคลัง หรือหมวดวิชาอื่น ที่ ก.ต.ป. เห็นว่าเกี่ยวข้องกับวิชา ที่ใช้ในศาลปกครอง ในสถาบัน การศึกษาของรัฐในระดับ มหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี</p>	<p>สาขากฎหมายมหาชน หรือมี ความรู้ในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือ การบริหารราชการแผ่นดิน และ ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ร่างกฎหมาย หรือกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี 2. รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองชั้นต้น 3. รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือ เทียบเท่า หรือ ตุลาการ พระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด 4. รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า 5. รับราชการหรือเคยรับราชการมา แล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
		6.เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ใน สถาบันการศึกษาของรัฐในระดับ มหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
3. คณะกรรมการ ตุลาการศาลปกครอง	คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย 1.ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลฎีกาคดีปกครอง และปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง 2.กรรมการตุลาการศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ซึ่งตุลาการ ศาลปกครองเป็นผู้เลือกตุลาการ ศาลปกครองซึ่งได้รับเงินเดือน ตั้งแต่ชั้น 7 ขึ้นไป และมีได้เป็น กรรมการตุลาการ โดยตำแหน่งอยู่ แล้ว 3. กรรมการอื่นจำนวน 2 คน ซึ่ง สภาผู้แทนราษฎรเลือกหนึ่งคน และคณะรัฐมนตรีเลือกหนึ่งคน	คณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครองประกอบด้วย 1.ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็น ประธาน 2.ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ได้รับเลือกจากตุลาการ ศาลปกครองสูงสุดด้วยกัน จำนวน 6คน 3.ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ ได้รับเลือกจากตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นด้วยกัน จำนวน 4 คน 4. กรรมการอื่นจำนวน 3 คน ซึ่ง สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา เลือกขึ้นสภาละหนึ่งคน และ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
	<p>โดยจะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพทางกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือผู้พิพากษา หรือตุลาการในศาลอื่น ซึ่งมีใช้ศาลปกครอง ให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และเลขาธิการส่งเสริมงานตุลาการเป็นเลขานุการคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง</p>	<p>คณะรัฐมนตรีเลือกขึ้นอีกหนึ่งคน ผู้ซึ่งได้รับเลือกจะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือผู้พิพากษา หรือตุลาการในศาลอื่น ซึ่งมีใช้ตุลาการศาลปกครอง</p> <p>5. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง</p>
4. หน่วยธุรการ	<p>ให้สำนักงานบริหารงานธุรการศาลปกครองจัดดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการในศาล ปกครองมีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง</p>	<p>ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการในศาลปกครอง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาควบคุมดูแล ซึ่งแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p>
5. วิธีพิจารณาคดีปกครอง	<p>เป็นแบบกล่าวหาและไต่สวนผสมกัน เพราะศาลเน้นการรับฟังข้อเท็จจริงแต่ก็มีอำนาจในการไต่สวนด้วย</p>	<p>เป็นแบบไต่สวน โดยให้ศาลมีบทบาทในการไต่สวน</p>

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หมวด	ร่างฯของกระทรวงยุติธรรม	ร่างฯของกฤษฎีกา
6.บทเฉพาะกาล	ระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้คณะกรรมการตุลาการทำหน้าที่ไปก่อน	ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งแรก ให้นำรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป

จากตารางการเปรียบเทียบจะพบว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองของไทยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. ศาลปกครองที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

ซึ่งศาลปกครองแบบนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับศาลปกครองของเยอรมันกล่าวคือ อำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นอำนาจขององค์กรที่สังกัดอยู่กับฝ่ายตุลาการ โดยมีต้องแบ่งแยกอำนาจตุลาการ ไปให้กับฝ่ายอื่น ซึ่งถือว่าเป็นการคานอำนาจฝ่ายบริหาร

2. ศาลปกครองที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ซึ่งศาลปกครองแบบนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับศาลปกครองของฝรั่งเศสกล่าวคือ อำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นอำนาจขององค์กรที่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะมองว่าการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครองเอง ไม่ควรให้ศาลยุติธรรมเข้ามาก้าวล้ำ

จากการเสนอรูปแบบของศาลปกครองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นและการศึกษามูลเหตุของความขัดแย้งนี้ ทฤษฎีที่ไม่อาจจะมองข้ามได้เลยก็คือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้เพราะทฤษฎีดังกล่าว ถ้าสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่การเมืองการปกครองของไทย นักปรัชญาการเมืองที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริงก็คือ มอนเตสกีเออ ทฤษฎีนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดในเรื่อง

เสรีภาพทางการเมือง โดยมองว่า เสรีภาพทางการเมืองจะได้รับหลักประกันถ้าอำนาจหน้าที่ของรัฐไม่รวมอยู่ในบุคคลหรือ องค์กรเดียวกัน⁵

มองเตสกิเออ เห็นว่า รัฐมีอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ประการ⁶

- 1 รัฐออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป
- 2 รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ
- 3 รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษ เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย

มองเตสกิเออได้บรรยายถึงเสรีภาพ ที่เกิดขึ้นในระบอบการปกครองของอังกฤษที่มีการแบ่งแยกอำนาจและการให้อำนาจเหล่านั้นถ่วงดุลซึ่งกันและกัน⁷

เมื่อนำทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออมาเป็นการรอบในการวิเคราะห์ก็จะพบว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้ง 2 ฉบับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนใน 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประเด็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

การจัดตั้งศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองของทั้ง 2 ฉบับจะพบว่ามีข้อกำหนดให้ศาลปกครองมี 2 ชั้นเหมือนกัน โดยจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป คือในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม จะประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลฎีกาคดีปกครอง ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะประกอบไปด้วย ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ตรงจุดนี้เองคือความแตกต่างที่สำคัญของรูปแบบการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ตามร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นอยู่ในระบบศาลเดี่ยว ซึ่งเป็นระบบที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท โดยมีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากศาลอื่นๆ

⁵Thommas L. Pangle, op.cit, p. 109.

⁶อมร จันทรสุมบรณ์, หน้า 51.

⁷George H. Sabine, op.cit. p 513.

แต่มิได้มีศาลปกครองสูงสุดที่เป็นเอกเทศจากศาลฎีกา รูปแบบก็คล้ายๆกับ ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัวที่มีอยู่ในปัจจุบัน คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาต่อแผนกหนึ่งของ ศาลฎีกา เรียกว่า ศาลฎีกาคดีปกครอง ซึ่งทางฝ่ายตุลาการโดย นายศักดิ์ดา โมกขมรรคกุล ประธานศาลฎีกา ในฐานะประมุขฝ่ายตุลาการ กล่าวว่า “ศาลสถิตย์ยุติธรรมสถาปนาขึ้น ในปี พ.ศ. 2424 เพื่อจัดรวมศาลต่างๆเข้าเป็นหนึ่งเดียว ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ ย่อมจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ”⁸ (ต้องการให้ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ใช้อำนาจตุลาการ) พร้อมทั้ง นายอุดม เฟื่องฟูง รองประธานศาลฎีกา ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า “เราต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่า องค์กรที่ใช้ อำนาจบริหารก็คือ คณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติก็คือ รัฐสภา อำนาจตุลาการก็คือ ตุลาการ ทีนี้หากแยกหรือมาแบ่งอำนาจตุลาการออกมาเป็น 2 ส่วนอย่างนี้ ผมเห็นว่าภาพรวม ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐคงไม่เกิดผลดีขึ้นมา”⁹ (ต้องการให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณา พิพากษาคดี โดยไม่ต้องแบ่งอำนาจในส่วนนี้ไปให้องค์กรอื่น)

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองตามหลักการของศาลคู่ ซึ่งเป็นระบบที่ศาลปกครองคู่ขนาน ไปกับระบบศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศจาก ศาลยุติธรรม คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น สามารถ ใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษานั้นๆต่อศาลปกครองสูงสุด และเมื่อศาลปกครองสูงสุด พิจารณาพิพากษาอย่างไร คดีนั้นถือเป็นอันสิ้นสุด ซึ่งทางฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนายอัคราทร จุฬารัตน์ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวตอบได้ว่า “ต้องแยกให้ออกว่าศาลยุติธรรมไม่ใช่อำนาจตุลาการ ศาลยุติธรรมเป็นเพียงศาลประเภทหนึ่ง

⁸ ‘ศักดิ์ดา โมกขมรรคกุล,’ ‘อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ’, หนังสือของประธานศาลฎีกา ส่งถึงนายกรัฐมนตรี, 8 กุมภาพันธ์ 2540

⁹ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน . สัมภาษณ์, 7มกราคม 2540

ที่เป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁰ พร้อมกันนี้ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อธิบายถึงการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่า “ สิ่งแรกที่ต้องเข้าใจก่อนถึงการแบ่งแยกอำนาจที่ผ่านมา หลายคนพูดเสมอว่า อำนาจแยกเป็น 3 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ความจริงแล้วอำนาจอธิปไตยแบ่งเป็น 3 ลักษณะ ไม่ใช่ 3 ฝ่ายอย่างที่เข้าใจกัน โดยอำนาจทั้ง 3 ลักษณะจะยึดโยงเกี่ยวพันกัน แต่ละองค์กรในสถาบันไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลเองก็ใช้อำนาจทั้ง 3 ชนิด เช่น ศาลจะมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถออกกระเบียบทางวิชาการเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจปกครอง ในคดีแต่งตั้งผู้ปกครองในศาลเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น¹¹ ”

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าฝ่ายตุลาการและคณะกรรมการกฤษฎีกา มีแนวคิดที่แตกต่างกันในแง่องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการดังนี้

ฝ่ายตุลาการ มองว่า องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการควรมีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น ซึ่งก็คือศาลยุติธรรม นั่นเอง ในขณะที่

ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกา มองว่า องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมีจำเป็นต้องมีเพียงองค์กรเดียว การจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อใช้อำนาจตุลาการควบคู่ไปกับศาลยุติธรรมจึงสามารถกระทำได้

2. ประเด็นการถ่วงดุลย์อำนาจ ซึ่งแยกออกเป็น 2 หัวข้อ

2.1 ขอบเขตการควบคุมฝ่ายบริหาร

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองพบว่ามีบางส่วนที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองทั้ง 2 ฉบับ จะมีการนิยามคดีปกครองในความหมายที่ใกล้เคียงกัน คือ คดีพิพาทที่ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการกระทำ

¹⁰ หนังสือพิมพ์วัฏจักร.สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2540

¹¹ หนังสือพิมพ์มติชน.สัมภาษณ์, 11 มกราคม 2540

หรือละเว้นการกระทำในหน้าที่ที่ปฏิบัติหรือรับผิดชอบ และคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ สัญญาหรือสัมปทานที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อดำเนินการกิจการบริการสาธารณะ โดย ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองทั้ง 2 ฉบับ มีการกำหนดข้อยกเว้นในการพิจารณาคดีปกครองบางประเภทที่แตกต่างกัน ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรม กำหนดไว้ในมาตรา 15 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งพอสรุปได้ว่า ศาลปกครองตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอมานี้ สามารถพิจารณาคดีปกครองได้เกือบทั้งหมด จะยกเว้นเฉพาะคดีที่กำหนดให้ศาลอื่นพิจารณา ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมานี้ ได้กำหนดเงื่อนไขของคดีที่ศาลปกครองไม่รับพิจารณาไว้ใน มาตรา 6 ซึ่งก็ใกล้เคียงกับมาตรา 5 ตามร่างของกระทรวงยุติธรรม แต่ที่แตกต่างกันก็คือ มาตรา 30 ในร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำฟ้องบางเรื่องที่ศาลปกครองไม่รับพิจารณา เช่นคำฟ้องเกี่ยวกับนโยบายโดยตรงของรัฐบาล ส่วนนี้ชี้ให้เห็นถึงการมองความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร ในเรื่องเกี่ยวกับการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งตามร่างฯของกระทรวงยุติธรรมเปิดโอกาสให้ฝ่ายตุลาการเข้าไปใช้อำนาจตุลาการกับฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ เมื่อเกิดคดีความขึ้นและมีผู้ฟ้องร้อง ในขณะที่ร่างฯของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามองว่า ควรปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่นี้แต่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้เพราะหากเปิดโอกาสให้มีการฟ้องร้องรัฐบาลเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายบ่อยๆ ซึ่งย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะเมื่อเกิดคดีความขึ้นนโยบายนั้นๆอาจต้องชลอโครงการหรือหยุดชะงักก็เป็นได้

2.2 การเข้ามีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีจุดมุ่งหมายเดียวกันที่ต้องการให้องค์กรศาลปกครอง มีบุคลากรและการบริหารงานที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการขององค์กร เช่นตุลาการ ศาลปกครองจะต้องมีความรู้ความชำนาญทั้งในด้านกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการจัดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมและบริหารงานต่างๆ ของศาลปกครอง แต่ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ก็มีแนวทางในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนในองค์กรศาลปกครอง ซึ่งตามร่างฯ ของกระทรวงยุติธรรม เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้าไปมีส่วนในการจัดตั้งและดำเนินการน้อยมากเช่น ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองต้องให้คณะกรรมการตุลาการเป็นผู้คัดเลือกและให้ความเห็นชอบ จึงสามารถได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และให้ประธานศาลฎีกา ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้คณะกรรมการตุลาการทำหน้าที่ก่อน ซึ่งตามร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย และในขณะที่ยังไม่มีตุลาการศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลปกครองสูงสุด ให้นำรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสม และขอความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองของกระทรวงยุติธรรม ต้องการให้ฝ่ายตุลาการเข้าไปมีส่วนในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนในกิจการศาลปกครองน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะทางฝ่ายตุลาการโดย นายชชาติ ศรีแสง ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ได้ให้ความเห็นว่า "ผู้ใช้อำนาจตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์กัน เพราะในปัจจุบัน อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติกลมกลืนไปในตัวทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยปริยาย"¹² ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องการให้ฝ่ายตุลาการควบคุม ฝ่ายบริหารเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น ก็เนื่องจากว่าเจตนาของผู้ร่างพระราชบัญญัติไม่ต้องการให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนเรื่องการให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในการเสนอชื่อหรือให้ความเห็นชอบนั้น จะเห็นได้ว่ายังคงต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยทั้งสิ้น

¹² หนังสือพิมพ์มติชน. สัมภาษณ์ 2 กุมภาพันธ์ 2540

แนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “แนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองของไทย” โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆเข้าร่วม ซึ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้แสดงความคิดเห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นว่า เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในปัจจุบันมีความบกพร่องด้วยกัน 4 ประเด็น

1. ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการฝึกฝนให้เชี่ยวชาญในทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งมีประมวลกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดหลักการทั่วไป แต่กฎหมายปกครองมิได้มีการวางหลักการทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย ดังนั้นผู้พิพากษาจึงขาดนิติวิธีของกฎหมายปกครอง ซึ่งจะต้องได้มาจากประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในระดับที่สามารถรู้ปัญหาและเข้าใจอุปสรรคของงานทางปกครองได้คือพอสมควร จึงจะสามารถพิพากษาคดีปกครองได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะจะสามารถผสมผสานการคุ้มครองสิทธิอันชอบธรรมของราษฎรกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมของฝ่ายปกครองได้อย่างถ่องแท้

2. ในระบบการพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันนั้น เอกชนผู้ที่มีความเห็นว่านิติกรรมทางปกครองออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกรรมที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป เช่น กฎกระทรวง ไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลให้เพิกถอนได้โดยตรง แต่ต้องรอให้ถูกบังคับตามนิติกรรมนั้นๆก่อน จึงมีสิทธิฟ้องร้องได้

3. แม้วานิติกรรมทางปกครองนั้นๆจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลก็ไม่มีอำนาจไปเพิกถอนนิติกรรมนั้นๆได้ จึงอาจให้มีการนำนิติกรรมนั้นๆ ไปใช้กับราษฎรคนอื่นได้

4. ระบบวิธีพิจารณาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความยุ่งยากซับซ้อน เกินกว่าที่จะใช้กับคดีปกครองได้

จากนั้นนักวิชาการต่างๆ ได้ร่วมกันเสนอแนวทางในประเด็นต่างๆต่อไปนี้

1. หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง ซึ่ง ผศ. สมยศ เชื้อไทย คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า”ความเป็นอิสระของศาลนั้นคือ องค์กรอื่นจะมาชี้นำในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ และการแต่งตั้งโยกย้ายจะต้องมีองค์กรของตุลาการเองเป็นผู้พิจารณา

2. คุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่ง ผศ. ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ ดังนั้นผู้พิพากษาศาลปกครองต้องมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

3. เขตอำนาจศาล ซึ่ง ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวว่า อำนาจของศาลปกครองเป็นอำนาจควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การควบคุมในเบื้องต้นได้แก่ ควบคุมนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมนี้เป็นการควบคุมทั้งทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลยพินิจ

4. วิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่ง รศ.ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวัจ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงกล่าวว่า จะต้องมีการพิจารณา ที่ไม่ยึดเชื้อซ้ำซ้อนและต้องเป็นแบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทในการไต่สวน¹³

การจัดตั้งศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะพบว่าต่างก็สอดคล้องกับแนวความคิดของเหล่านักวิชาการทั้งสิ้น เช่น เรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาของตุลาการ ความรู้ความสามารถของตุลาการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงพอสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็มีจุดประสงค์เดียวกันคือต้องการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนใน ส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครองมากที่สุด แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุสำคัญมาจาก

¹³ รัศมี มนตรี, “ศาลปกครองตามแนวคิดของนักวิชาการ,” มติชน(12 มกราคม 2540):2

ฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความแนวคิดในทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกันตามสมมุติฐานข้อที่ 1 ทั้งนี้เพราะทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปกครอง ดังนั้นหากผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฝ่ายตีความทฤษฎีดังกล่าวในทิศทางที่แตกต่างกันเช่นนี้แล้ว ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้