

ส่วนที่ 3

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความทั่วไป

ในปัจจุบัน เรามักจะได้ยินคนกล่าวถึงความเป็นธรรมในสังคมกันมาก บางก็มองไปถึงระบบเศรษฐกิจ บางก็มองในแง่สังคมการเมืองต่างๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นธรรม แต่ไม่ว่าจะมองในแง่ใดก็ตาม กลไกที่สำคัญอันหนึ่งซึ่งเราไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่ามีส่วนสำคัญที่สุดในการผลักดันหรืออุดหนุนให้ความเป็นธรรมในสังคมมีมากขึ้นหรือลดน้อยต่ำลงได้ ก็คือระบบการบริหารของรัฐนั่นเอง รัฐสมัยใหม่ทุกรัฐส่วนมากจะมีแนวโน้มเป็นรัฐเพื่อสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือรัฐในปัจจุบันมีความจำเป็นที่จะเข้าไปมีบทบาทควบคุมการดำเนินงานกิจการต่างๆ ของเอกชนซึ่งมีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น รัฐเข้าไปควบคุมหรือเข้าไปดำเนินการบริหารกิจการสาธารณูปโภคด้านการขนส่งมวลชน การประปา การไฟฟ้าต่างๆ เสียเอง หรือเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของบริษัทห้างร้านเอกชนซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ธนาคารและเรื่องอื่นๆ อีกเป็นอันมาก ซึ่งการที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องควบคุมการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ย่อมเกิดมีการกระทบกระทั่งกันระหว่างรัฐอันมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้แทนดำเนินการกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างแน่นอน และผลจากการกระทบกระทั่งกันระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองนี้ยังมีมากขึ้นเท่าใด สิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีส่วนที่จะถูกตัดทอนลงมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบอยู่แล้ว ซึ่งถ้าหากไม่ห้ามมาตรการใดไว้เพื่อควบคุมตรวจสอบหรือเป็นดุลยกลางอำนาจฝ่ายปกครองไว้แล้ว สิทธิเสรีภาพของเอกชนก็จะน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

ควรมีศาลปกครองหรือไม่

การที่จะให้ระบบการบริหารการปกครองในรัฐมีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้นั้น ก็ต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่คู่พร้อมกันไปด้วย เพราะหากปล่อยให้มีการบริหารงานปกครองโดยปราศจากการควบคุม ก็เปรียบเสมือนการแสวงหาความเป็นธรรมในบรรยากาศอันว่างเปล่าซึ่งไร้หลักประกันอย่างพอเพียง

การควบคุมฝ่ายปกครองนี้ตามที่ได้อภิปรายมาแล้วในตอนต้นนี้มีอยู่สามระบบด้วยกันคือ ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองเอง ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม และระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งทั้งสามระบบนี้ต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น เช่นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองมีจุดเด่นที่ว่าฝ่ายปกครองสามารถยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำในทางปกครองได้โดยไม่ต้องผูกพันปัญหาที่จะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียที่ว่าไม่เป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้อย่างพอเพียง เพราะผู้กระทำการในทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกับผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำการด้วยกัน ย่อมมีส่วนที่จะลำเอียงช่วยเหลือพวกเดียวกันอยู่เสมอ

ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมมีข้อดีในแง่ที่ว่า เป็นองค์กรซึ่งได้รับความเชื่อถือไว้วางใจว่าสามารถเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ แต่มีข้อเสียที่เป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหารตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสามอำนาจให้เป็นดุลยถ่วงอำนาจซึ่งกันและกัน และการที่จะให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทการกระทำในทางปกครองของฝ่ายบริหารตกไปอยู่กับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเสียทั้งหมด ย่อมเป็นการรวมอำนาจไปอยู่ในมือของคนกลุ่มเดียวอันอาจเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนเป็นอย่างมาก แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ไม่สมควรให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็คือ ศาลยุติธรรมมักจะไม่เข้าใจถึงเทคนิคในการปกครองอย่างลึกซึ้งเพียงพอ เพราะผู้พิพากษาศาล

ศาลยุติธรรมได้รับการฝึกฝนและมีความรู้ในแง่กฎหมายเท่านั้น ไม่มีประสบการณ์ใน
ทางการปกครองแต่อย่างใด

ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองนั้น จัดได้ว่าเป็นวิธีการที่ดี
กว่าวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองสองวิธีแรก เพราะว่า

(1) ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีผู้พิพากษาซึ่งมีประสบการณ์ในทางปกครอง
มาก่อน และมีความรอบรู้ในหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างดี ย่อมมีความเข้าใจถึง
เทคนิคในทางปกครองต่างๆเป็นอย่างดี การวินิจฉัยคดีก็ย่อมไม่ผิดพลาดและเกิดเป็น
ผลดีทั้งแก่ฝ่ายปกครองเองและสิทธิเสรีภาพของเอกชนไปพร้อมกัน

(2) เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารเอง ไม่มีปัญหาในเรื่องการเข้าไปก้าว
ก่ายอำนาจตุลาการหรืออำนาจตุลาการเข้ามาก้าวก่ายอำนาจบริหาร มีข้อที่ควร
ระมัดระวังเพียงอย่างเดียว ก็คือระมัดระวังมิให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลายเป็น
คำสั่งของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ปกครองไป

(3) เป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้อย่างเต็มที่ เพราะศาล
ปกครองเป็นองค์กรอิสระ การพิจารณาวินิจฉัยคดีไม่ขึ้นกับฝ่ายใดแม้แต่ฝ่ายบริหาร
ผู้พิพากษาศาลปกครองจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ปกครองประจำการ แต่เป็นคนกลางซึ่งมีหน้า
ที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
เท่านั้น

(4) การดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าการ
ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยในศาลยุติธรรม เพราะไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการพิจารณา
เป็นแบบพิธีมากนัก จึงสามารถวินิจฉัยได้ทันต่อการผันแปรของสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลง
ไปอย่างรวดเร็ว

(5) ศาลปกครองก็ได้รับความเชื่อถือว่าเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพ
ของเอกชนได้ เช่นเดียวกับความเชื่อถือของเอกชนที่มีต่อศาลยุติธรรม เช่นศาลปกครอง
ของฝรั่งเศสซึ่งได้ชื่อว่าเป็นองค์กรซึ่งให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพแก่เอกชนชาวฝรั่งเศส
 ऐसाอย่างมากมายเกือบสองร้อยปีแล้ว และยังได้รับการยกย่องยักถือเป็นแบบฉบับ
ของศาลปกครองทั่วโลกอีกด้วย

ข้อเสียของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองก็มีอยู่บ้าง แต่ก็สามารถหาทางแก้ไขได้ดังนี้คือ

(1) ศาลปกครองไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งข้อบังคับในทางปกครองได้ จะกระทำได้อีกโดยแท้เพียงการเพิกถอนเท่านั้น หากเพิกถอนไม่ได้ก็ต้องให้ศาลใช้คำสั่งเสียหายแทน

มาตรการแก้ไขก็คือ โดยปกติแล้วทุกประเทศจะไม่มี การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่มักจะให้วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองควบคุมไปด้วย ฉะนั้น ข้อบกพร่องของศาลปกครอง เช่นว่านี้จึงสามารถแก้ไขไปได้โดยการให้มีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกันเองอีกวิธีหนึ่งดูกันไป

(2) หากไม่มีการนำข้อพิพาททางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทปกครองนั้นได้ ถึงแม้ศาลปกครองจะเห็นว่าระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

มาตรการแก้ไขก็เช่นเดียวกับกรณีดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือให้มีการควบคุมฝ่ายปกครองควบคู่กับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไปด้วย เพราะฝ่ายปกครองสามารถยกเลิกและแก้ไขระเบียบคำสั่งข้อบังคับทางปกครองนั้นๆได้เองโดยไม่มีผู้ใดร้องขอก็ได้

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าศาลปกครองจะเป็นองค์กรที่สามารถควบคุมฝ่ายปกครองให้กระทำการในทางปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ทั้งนี้ก็ควรจะใช้ประกอบกับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองเองด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่สองแล้วว่า ในเวลานี้ศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นอย่างมาก และข้าพเจ้ามีความเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรแล้วที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามรูปแบบศาลปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส เพื่อจะได้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายปกครองให้กระทำการในทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อสร้างสรรค์ความเป็นธรรมในสังคม และประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม



เหตุผลสำคัญที่เห็นว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยน่าจะยึดถือรูปแบบของศาลปกครองของประเทศทางภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสก็คือ

- (1) ประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสต่างเป็นรัฐเดี่ยวด้วยกัน
 - (2) ระบบกฎหมายเป็นระบบกฎหมายโรมันหรือระบบประมวลกฎหมายเหมือนกัน
 - (3) เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกัน
 - (4) ข้าราชการประจำทั้งของไทยและของฝรั่งเศสหรือแม่แต่ของเยอรมันต่างก็เป็นกลไกสำคัญต่อระบบการบริหารงานปกครองประเทศที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะฝ่ายปกครองจะเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการต่างๆ โดยไม่อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันต่างประสบกับภาวะที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอหรือปั่นป่วน แต่เนื่องจากมีฝ่ายปกครองที่เข้มแข็งทำให้สามารถดำเนินงานปกครองต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ข้าราชการประจำของไทยเป็นกลไกสำคัญในระบบการบริหารงานปกครองซึ่งสามารถดำเนินงานปกครองต่อไปได้แม้จะอยู่ในภาวะที่ฝ่ายบริหารของไทยอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ หรือแม้อยู่ในระหว่างที่มีความวุ่นวายทางการเมืองก็ตาม ฝ่ายปกครองก็สามารถดำเนินงานปกครองต่อไปได้โดยไม่เสียหาย โดยยึดถือบทกฎหมายที่มีอยู่เป็นหลัก
 - (5) กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้รับการยกย่องว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงส่ง
- H.W.R. WADE นักกฎหมายอังกฤษผู้มีชื่อเสียงคนหนึ่งได้กล่าวว่า

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายปกครองเป็นวิชาการซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะค่านสูง (HIGHLY SPECIALIZED SCIENCE) ซึ่งอยู่ในความดูแลของฝ่ายตุลาการของกองเซเคตาทอนันประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางวิชาชีพอย่างสูงและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีชายเชื่อมโยงกับศาลชั้นต้นในท้องถิ่นต่างๆ ศาลชั้นต้นซึ่งการทำงานจำกัดอยู่แต่เฉพาะคานกฎหมายปกครองน่าจะมีที่ชนะในการพัฒนาที่สมบูรณ์กว่าศาลทั้งหลายซึ่งทำงานทุกคาน ที่ชนะดังกล่าวจำเป็นที่จะ

ต้องมีเพื่อให้อำนาจกฎหมายปกครองและอำนาจรัฐก้าวไปพร้อมๆกัน¹

คุณค่าของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นผลมาจากการที่กองไซย์ เดคาร์ท ซึ่งเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นคณะบุคคลซึ่งมีการถ่ายทอดวิชาการความเป็นอิสระ ทัดนะเกี่ยวกับรัฐและอุดมการณ์แห่งเสรีภาพมาเป็นเวลายาวนาน นอกจากนั้นกองไซย์ เดคาร์ท ยังมีความเก่งกล้าในการตัดสินใจที่ปกครองโดยไม่หวั่นไหวต่ออำนาจของรัฐบาล ถึงแม้จะเห็นได้ว่า หลักการของกฎหมายปกครองบางอย่างที่กองไซย์ เดคาร์ท ได้สร้างขึ้นนั้นเป็นจุดแกว่งของผู้อยู่ใต้การปกครองมาก เป็นหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อละเมิดในทางปกครอง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นกองไซย์ เดคาร์ท ยังไม่หวั่นเกรงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้วากองไซย์ เดคาร์ทต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กองไซย์ เดคาร์ทก็อาศัยการตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือในการยับยั้งบทบัญญัติของกฎหมายไปในทางที่เห็นว่าสอดคล้องกับประโยชน์ของมหาชนซึ่งผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมไม่กล้าทำเช่นนั้น

ขอควรระวังเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ก็คือเอกชนอาจใช้สิทธิในการฟ้องร้องฝ่ายปกครองเป็นจำนวนมาก จนเกินกำลังของศาลปกครอง ทำให้การดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองต้องล่าช้าออกไปจนเกิดความเสียหายทั้งต่อการดำเนินงานปกครองของฝ่ายปกครองและสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นผลทำให้เจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นมาเพื่อความรวดเร็วเป็นที่ตั้งนั้นต้องเสียไป แต่เรื่องนี้ก็มีทางที่จะแก้ไขได้โดยจำกัดประเภทคดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเอาไว้ เฉพาะบางประเภทที่เห็นว่าสำคัญและจำเป็น

¹ อีสสระ. นิตินิตต์ประกาศ. "กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ." (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, อ้างจาก H.W.R.WADE, ADMINISTRATIVE LAW, FOURTH EDITION, 1977) หน้า 54.

เร่งด่วนที่จะต้องคุ้มครองเอกชนผู้อยู่ใต้อาณัติการปกครองเท่านั้น เช่นคดีปกครองประเภทร้องขอให้เพิกถอนกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคดีปกครองประเภทเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ประเภทที่ขอให้ตีความ หรือคดีประเภทขอให้ปราบปรามการกระทำความผิดยังไม่ควรให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ด้วยวิธีการเช่นนี้จะเป็นการจำกัดจำนวนคดีให้ลดน้อยลงได้ พอที่จะทำให้ศาลปกครองซึ่งเพิ่งก่อตั้งขึ้นมีเวลาคล่องตัวพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างพอเพียงและรวดเร็วได้

ปัญหาต่อมาคือการควบคุมศาลปกครองให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งนอกจากจะใช้วิธีคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชากฎหมายปกครองอย่างสูงและมีประสบการณ์ในทางปกครอง โดยวิธีการธรรมดาโดยทั่วไปแล้ว การควบคุมผู้พิพากษาปกครองก็โดยการตั้งคณะกรรมการผู้พิพากษาศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนให้มีอำนาจำเห็นถึงความดีความชอบ และรักษาวินัยของผู้พิพากษาศาลปกครอง โดยอิสระไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นใด วิธีการเช่นนี้จะเป็นมาตรการที่ควบคุมผู้พิพากษาศาลปกครองได้วิธีหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีอีกปัญหาหนึ่งซึ่งศาลปกครองของต่างประเทศมักประสบมาแล้ว นั่นก็คือศาลปกครองมักจะประสบกับปัญหาการยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลในอดีตเป็นบรรทัดฐาน จริงอยู่คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่มีหลักและเหตุผลดีย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองได้ แต่ถ้ควรจะสังวรไว้เสมอว่าการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่คืบหน้าย่อมจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา จึงจะเป็นผลดีแก่การดำเนินงานปกครองและสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้อาณัติการปกครอง

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบระบบการบริหารการปกครองหรือฝ่ายปกครองนี้จะมีประโยชน์มากทั้งต่อฝ่ายปกครองเองและต่อส่วนรวมซึ่งพอจะสรุปได้ 5 ประการด้วยกัน คือ

1) ประโยชน์ที่เกิดแก่ระบบการบริหารงานแผ่นดิน เมื่อมีศาลปกครองไว้ควบคุมตรวจสอบระบบการบริหารงานแผ่นดินแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกระดับไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองชั้นสูงสุด (นายกรัฐมนตรี) จนถึงชั้นต่ำสุดย่อมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้อยู่ในขอบเขตและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ด้วยความระมัดระวัง ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ทั้งในการออกกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือ คำวินิจฉัยใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในทางปกครองอย่างใด เจ้าหน้าที่ปกครองจึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเหตุผลต่างๆ เพื่อให้สามารถนำมาอ้างอิงในทางกฎหมายที่ตนใช้อำนาจสั่งการเสมอ มิฉะนั้นอาจจะถูกเอกชนฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

2) ประโยชน์ที่เกิดแก่ประสิทธิภาพในทางปกครอง เมื่อระบบการบริหารงานแผ่นดินดำเนินไปด้วยดีภายในกรอบแห่งกฎหมายแล้ว ประสิทธิภาพในการดำเนินการปกครองย่อมจะเกิดขึ้น เพราะจะเป็นการอุดช่องว่างมิให้มีการโต้แย้งคัดค้านว่า กฎ ระเบียบ คำสั่งหรือข้อบังคับในทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจในการดำเนินงานปกครองโดยไม่หวั่นเกรงว่าจะต้องถูกฟ้องร้องจากเอกชนและจากการถูกบีบบังคับไม่ว่าทั้งทางตรงหรือโดยอ้อมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเจ้าหน้าที่ปกครองระดับสูงกว่า เมื่อเป็นดังนี้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานปกครองก็จะได้รับผลสะท้อนกลับมาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย อีกทั้งเป็นการตัดหนทางที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบได้อีกด้วย

3) ประโยชน์ต่อหลักการแยกใช้อำนาจ โดยหลักการแยกใช้อำนาจแล้ว อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการและอำนาจนิติบัญญัติย่อมจะต้องไม่ก้าวท้าวกัน โดยต่างฝ่ายต่างจะต้องถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน มิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปซึ่งจะเป็นผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ฉะนั้น เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการใช้อำนาจบริหารกับเอกชนซึ่งอยู่ใต้การปกครองชั้นแล้ว หากให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมา

เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย อาจจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการดำเนินงานปกครอง จึงควรมอบให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย เพราะศาลปกครอง ย่อมเข้าใจรู้อยู่ถึงเทคนิคในทางปกครองดีกว่าศาลยุติธรรม

4) เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายใหม่ เพิ่งจะมีการพัฒนาน้อย่างจริงจัง เมื่อประมาณร้อยกว่าปีมานี้เอง หลักต่างๆของกฎหมายปกครองจึงยังไม่พร้อมสมบูรณ์ เหมือนกับหลักกฎหมายแพ่งอันเป็นกฎหมายเอกชนซึ่งได้พัฒนามานานนับพันปีแล้ว

ฉะนั้นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองต่างๆส่วนมากจึงจำต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นหลัก โดยศาลปกครองนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับแก้คดีให้เหมาะสมกับสภาพความผันแปรของสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งได้วินิจฉัยไปโดยมีเหตุผลแล้ว เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นก็กลายมาเป็นหลักกฎหมายปกครองไป จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองก็เป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาอีกโสดหนึ่งด้วยนอกจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประโยชน์อันเกิดแก่เอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง กล่าวคือเอกชนนี้มิได้หมายความว่าเฉพาะราษฎรสามัญโดยทั่วไปเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงข้าราชการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งจำต้องใช้สิทธิ เช่นเดียวกับเอกชนอีกด้วย

เอกชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งศาลปกครองในหลายกรณีด้วยกัน เช่น

(ก) เอกชนจะได้รับหลักประกันจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างเต็มที่ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหา เช่นกับที่ใช้ในศาลยุติธรรมทั่วไป กล่าวคือศาลปกครองสามารถสืบพยานหรือเรียกพยานมาสอบเพื่อหาข้อเท็จจริงได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการเสนอพยานของฝ่ายใดเสียก่อน ด้วยวิธีการเช่นนี้จะทำให้ศาลปกครองสามารถทราบข้อเท็จจริงต่างๆได้อย่างเพียงพอที่จะตัดสินคดีปกครองด้วยความเป็นธรรม

(ข) ความประหยัดและรวดเร็ว ในบางครั้งเมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น มูลคดีมีเพียงเล็กน้อยแต่อาจมีผลต่อผู้ความมาก หากนำไปฟ้องร้องในศาลยุติธรรมอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลามาก แต่ถ้านำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากนักและมีความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเพราะไม่มีแบบพิธีมากนัก

(ค) เอกชนมีสิทธิที่จะป้องกันสิทธิของตนได้ เมื่อเอกชนเห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนนั้นก็ย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้นๆได้

(ง) ความเป็นธรรม เอกชนย่อมได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองของศาลปกครองเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่สิทธิและเสรีภาพของการเป็นพลเมืองของรัฐที่จะไม่ถูกละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ช่วยเหลือคุ้มครองได้ ทั้งยังเป็นการให้โอกาสแก่เอกชนที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้ดำเนินการภายในกรอบแห่งกฎหมายด้วย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย