

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ไต่ถามมาทั้งหมดนี้ทำให้เราพอทราบถึงเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับศาลปกครองอยู่บ้างพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง อันได้แก่ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจและแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของรัฐ ทราบถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ทราบถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไรสืบเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน และที่สำคัญที่สุดก็ไต่ถามการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยว่า มีสาเหตุจากอะไรบ้างจึงทำให้ศาลปกครองจึงยังมีได้จัดตั้งขึ้นมาจนกระทั่งทุกวันนี้ นอกจากนี้ยังได้ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างของศาลปกครองจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาในปัจจุบันนี้ และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภามาก่อนและในตอนท้ายได้ทำการเสนอหลักเกณฑ์และรูปแบบของศาลปกครองที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้โดยยึดถือหลักเกณฑ์จากระบบศาลปกครองในต่างประเทศปรับเข้ากับสภาพของสังคมไทย

จากการศึกษาพบว่าอุปสรรคที่สำคัญซึ่งขวางการจัดตั้งศาลปกครองไม่ให้มีขึ้นในประเทศไทยนั้น ก็คือระบบการเมืองของไทยเรานั้นเองซึ่งมีลักษณะที่เป็นระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย คือระบบการเมืองที่ข้าราชการประจำ

เป็นใหญ่ นั่นเอง ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนี้เป็นลักษณะของระบบการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศที่มีข้าราชการประจำเข้าไปมีอิทธิพลอยู่ทั่วไปในทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นในศาล เศรษฐกิจหรือการเมืองทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และการจักจี้ที่เข้มแข็ง เป็นปีกแผนประกอบกับยังไม่มีองค์กรใดในประเทศที่มีความเข้มแข็งเทียบเท่าสถาบันข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน และด้วยเหตุที่กลุ่มข้าราชการประจำต้องการจะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนจึงได้พยายามเข้าไปสอดแทรกมีอิทธิพลอยู่ในทุกวงการ แม้แต่ในทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่วางนโยบายและควบคุมข้าราชการประจำโดยตรง ซึ่งเราจะสังเกตเห็นได้จากการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองทำการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อยึดอำนาจ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าองค์กรศาลปกครองมีหน้าที่โดยตรงที่จะคอยควบคุมองค์กรของรัฐ เพื่อดูแลให้การใช้อำนาจของรัฐและบรรดาเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจึงเป็นผลกระทบบกระเทือนต่อบรรดาข้าราชการประจำที่มุ่งจะใช้อำนาจหน้าที่หรือช่องว่างของกฎหมายสั่งการปฏิบัติ การเพื่อถ่วงถ่วงราชการหรือแสวงหาผลประโยชน์มาสู่ตน ศาลปกครองจึงเปรียบเหมือนสถาบันที่คอยชี้คขวางกลุ่มข้าราชการประจำ และกลุ่มข้าราชการประจำย่อมจะไม่ปราดณาที่จะให้เมืององค์กรศาลปกครอง จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองของไทยจะเห็นได้ว่ามีหลายครั้งที่แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง หรือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติถูกคัดค้าน มักจะอ้างว่ายังไม่ถึงเวลาบาง บุคคลากรที่รู้กฎหมาย

มหาชนมีน้อยบ้าง หรือบางคนถึงกับพูดตรงๆ ว่าอาจจะทำให้ประชาชนใช้สิทธิ
 ฟ้องร้องต่อฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง
 ฝ่ายปกครองและประชาชน จากข้ออ้างและคำคัดค้านดังกล่าวก็พอจะสรุปได้ว่า
 กลุ่มข้าราชการประจำไม่ปรารถนาจะให้จัดตั้งองค์การศาลปกครองขึ้นมา^๒ สำหรับ
 สิ่งเหล่านี้จึงเป็นข้อยืนยันถึงสมมุติฐานที่ตั้งไว้ในข้อแรกว่า "อุปสรรคในการจัดตั้ง
 ศาลปกครองของไทยเกิดจากระบบการเมืองที่มีลักษณะเป็นระบบการปกครองโดย
 ข้าราชการประจำซึ่งไม่ต้องการให้องค์กรใดเข้ามาควบคุม" และลักษณะที่ระ
 ระบบการเมืองเป็นแบบข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลในทางการเมืองการปก
 ครองนี้จะมีอยู่ทุกระบบการเมืองของไทยไปอีกเป็นเวลานาน และเชื่อได้ว่าหาก
 องค์การศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมจะได้รับการขัดขวางจาก
 กลุ่มข้าราชการประจำไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอย่างแน่นอนในอนาคต

จากการศึกษาถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศจะพบได้ว่า
 ประเทศที่มีองค์การศาลปกครองที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้ความเป็น
 ธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น ระบบการปกครองในประเทศฝรั่งเศส และสห
 พันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมัน หรือแม้กระทั่งในออสเตรเลีย องค์การศาลปกครองของ
 ประเทศเหล่านั้นล้วนมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กัฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายยุติธรรม

^๑ "สัมภาษณ์พิเศษ" วารสารข้าราชการ ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม,
 ๒๕๒๓) หน้า ๘ - ๙.

^๒ ในช่วงที่มีการคัดค้านแนวความคิดนี้ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งสมาชิกสภานิติ
 บัญญัติส่วนมากเป็นกลุ่มบุคลากรที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลย นอกจากนี้ประเทศที่ใช้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองก็มีแนวโน้มเห็นด้วยกับการจัดให้มีองค์กรพิเศษที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องในคดีที่จะพิจารณามาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีศาลสิทธิเรียกร้องแห่งรัฐ และในประเทศอังกฤษมีตุลาการฝ่ายบริหารเป็นต้น จึงเห็นได้ว่าองค์กรศาลปกครองมีความเหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครองอย่างมาก แม้แต่ในประเทศที่ใช้ระบบศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีก็เริ่มเอนเอียงมาใช้องค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรศาลปกครองมากขึ้นแล้ว

องค์กรศาลปกครองจะสามารถพิจารณาคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี ซึ่งได้แก่การมีผู้พิพากษาที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด หากจะให้ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องขึ้นอยู่กัฝ่ายบริหารแล้ว ก็อาจจะเป็นไปได้ว่าผู้พิพากษาเหล่านั้นจะพิจารณาคดีในลักษณะที่คุ้มครองผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร หรือถ้าหากให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมาจากศาลยุติธรรมแล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าผู้พิพากษาเหล่านั้นย่อมจะต้องไขหลักเกณฑ์หรือแนวความคิดของกฎหมายเอกชนมาใช้พิจารณาคดีสันติคดีปกครองซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง เพราะนักกฎหมายมหาชนกับนักกฎหมายเอกชนมีความแตกต่างกัน นอกจากนั้นการพิจารณาคดีปกครองก็ต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการปกครองเป็นพิเศษซึ่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไม่มีความรู้เช่นนั้น ดังนั้นถ้าหากให้องค์กรศาลไปขึ้นกับฝ่ายยุติธรรมแล้วก็จะขาดความเหมาะสมเช่นเดียวกับการให้องค์กรศาลปกครองไปขึ้นอยู่กัฝ่ายบริหาร

จากเหตุผลที่กล่าวมารวมทั้งจากที่ได้ศึกษามาอย่างละเอียดแล้วก็เป็นสิ่ง
ยืนยันสมมุติฐานข้อ ๒ ที่ได้ตั้งไว้ว่า "ศาลปกครองที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้อง
เป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายยุติธรรมและฝ่ายบริหาร" ทั้งนี้
เพื่อให้องค์กรศาลปกครองได้มีหลักประกันความเป็นอิสระโดยแท้จริงเพื่อที่
จะได้คัดค้านคดีปกครองด้วยความเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตามหน่วยงานตุลาการ
ของศาลก็จำเป็นจะต้องสังกัดอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่อาจจะอยู่อย่าง
ลอยๆ ได้ แต่ก็ไม่มีความสำคัญมากนักเพราะจุดสำคัญก็คือตัวผู้พิพากษาศาลปก
ครองที่จะต้องได้รับความเป็นอิสระและหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่
อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าองค์กรศาลปกครองจะได้ประสบกับปัญหาและอุป
สรรคหลายประการก็ตาม แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะจัดตั้ง
องค์กรศาลปกครองขึ้นมาโดยเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและ
ข้าราชการชั้นผู้น้อยผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ได้รับความช่วยเหลือจากศาลปกครอง

แต่ความคึกที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในปัจจุบันนี้ก็ได้รับการคัดค้านจาก
บุคคลหลายคนแม้แต่บุคคลที่สนับสนุนในหลักการของศาลปกครองก็ตาม โดยอ้าง

๑. โปรดอ่านข้อเขียนของ ชัยวัฒน์ วังศ์ วัฒนศาสตร์ ในวารสารนิติศาสตร์
ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๑๗๑ - ๑๗๕ และบันทึกขอแย้งของ
คณะกรรมการศาลปกครองในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ
เรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๓
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า ๑๔ - ๑๖.

เหตุผลในสภาพสังคมในปัจจุบันการควบคุมชายปกครองของไทยโดยสภาฝ่ายบริหารและศาลมีอยู่พอสมควร แต่การพัฒนาให้เคร่งครัดโดยนำศาลปกครองมาใช้ นั้นยังไม่ถึงเวลา เนื่องจากความรู้ในค่านกฎหมายมหาชนยังไม่แพร่หลายมากเพียงพอ นอกจากนี้บุคคลากรที่รู้กฎหมายมหาชนและเทคนิคของงานปกครองที่พอที่จะเข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองนั้นยังมีอยู่น้อยมาก และประการสำคัญที่สุดก็คือคำวินิจฉัยของศาลปกครองอาจไม่ได้รับการตอบสนองและปฏิบัติตามจากฝ่ายปกครองก็ได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองที่เข้าไปมีอิทธิพลในวงการเมืองจะไม่ให้ความสำคัญกับศาลปกครองมากนัก หากจะตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้วอาจทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา เนื่องจากศาลปกครองไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย หรือปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากปัญหาทางด้านบุคคลากรดังกล่าว

อย่างไรก็ตามในความคิดเห็นของผู้วิจัยแล้ว เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการริเริ่มดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการให้ศาลปกครอง เข้ามาวินิจฉัยคดีปกครองมีเพิ่มมากขึ้นทุกที องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองในไทยในปัจจุบันอันได้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือแม้แต่ ปปป. ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดอำนาจเด็ดขาดเพราะต้องเสนอเรื่องราวไปให้ฝ่ายบริหารพิจารณาในชั้นสุดท้ายอีกชั้นหนึ่งก่อน ดังนั้นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถจะฟ้องร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองอย่างเด็ดขาดได้ซึ่งถ้าหากปล่อย

เวลาให้ลงเลยไปแล้วปัญหาต่างๆ ก็จะทับถมกันมากยิ่งขึ้นจนเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติได้ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือถึงแม้ว่าบุคคลากรทางด้านกฎหมายมหาชนเรายังมีไม่เพียงพอ และประชาชนส่วนมากยังไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนหรือศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ควรจะรีบจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยเร็ว เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาคดีปกครองให้เป็นตัวอย่างที่ดีอันเป็นการทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การใช้สิทธิในศาลปกครอง และมีความเลื่อมใสศรัทธาในศาลปกครองว่าสามารถเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของพวกเขาช่วย นอกจากนี้ศาลปกครองยังช่วยวางหลักเกณฑ์และพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน อันจะทำให้การพิจารณาคดีปกครองค่อยๆ มาได้รับความสะดวกและให้ความเที่ยงธรรมแก่ประชาชนได้มากขึ้น หากเราจำกัดไม่ให้ศาลปกครองได้ก่อตัวขึ้นมาเสียตั้งแต่บัดนี้แล้ว อีกเมื่อไหร่เราจะได้เห็นศาลปกครองเจริญเติบโตและพัฒนาเป็นองค์กรที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

อย่างไรก็ตามเราก็ต้องยอมรับความเป็นจริงที่ว่า การจัดตั้งองค์กรศาลปกครองขึ้นมาได้นั้นต้องประสบกับปัญหาหลายประการ ซึ่งนอกจากระบบการเมืองของไทยที่เป็นอำมาตยาธิปไตยจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญแล้ว ความไม่รู้ของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งแต่เราก็สามารถหาทางแก้ปัญหาค้างกล่าวได้ ดังนี้ คือ

- * สรุปรจากข้อเสนอของ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส "คำอธิบายในการประชุมทางวิชาการ เรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย" วารสารนิติศาสตร์, อ่างแฉว., หน้า ๑๔๕ - ๑๔๖.

๑. คณะนิคศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ควรส่งเสริมการสอนกฎหมายมหาชนให้มากยิ่งขึ้น และจะต้องชักจูงให้นักศึกษาสนใจกฎหมายมหาชนให้มากขึ้น โดยการจัดหาทุนการศึกษาวิชากฎหมายมหาชนในต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลควรจัดสรรทุนศึกษาวิชากฎหมายมหาชนในต่างประเทศให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นประจำทุกปีจนเพียงพอกับความต้องการ

๒. คณะนิคศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ควรแนะนำให้ประชาชนและสื่อมวลชนให้เข้าใจแนวความคิดและบทบาทของกฎหมายมหาชน วิธีที่จะทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้เรียนรู้กฎหมายมหาชนอย่างง่าย ๆ ก็คือการจัดอภิปรายทางวิชาการในปัญหาต่างๆ ซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชน เช่นปัญหาการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะในการอภิปรายแต่ละครั้งผู้อภิปรายควรจะทำให้เห็นบทบาทของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับปัจเจกชน อันเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐและการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องแก้โดยวิธีการของกฎหมายมหาชน

๓. นักกฎหมายมหาชนซึ่งส่วนมากสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ควรจะรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมนักกฎหมายมหาชนขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายมหาชน

๔. เมื่อมีการผลิตนักกฎหมายผู้ชำนาญพิเศษทางกฎหมายมหาชนแล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมให้นักกฎหมายมหาชนได้ประกอบวิชาชีพอย่างเต็มภาคภูมิ โดยกำหนดให้ส่วนราชการบรรณคดีหรือซึ่งปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องใช้กฎหมายมหาชนจากผู้สำเร็จทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะการที่นักกฎหมายมหาชนได้มีโอกาส

ใช้ความรู้ที่ได้เรียนมาช่วยทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพมหาชนขึ้นได้

๕. วางหลักกฎหมายปกครองเพิ่มขึ้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังกำหนดระเบียบปฏิบัติของฝ่ายปกครองไว้น้อย มักปล่อยให้ เป็นดุลพินิจของผู้รับผิดชอบเสียมาก เมื่อระเบียบปฏิบัติไม่ดีการใช้อำนาจโดยมิชอบอาจเกิดขึ้นได้ง่ายและยากที่จะพิจารณาหาความรับผิดชอบ จึงควรวางหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครองให้รัดกุมยิ่งขึ้น

๖. ส่งเสริมงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้จริงจังในช่วงที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อที่จะพัฒนาบุคคลากรจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีมาตรการบางประการที่จะเสนอแนะ เพื่อจะช่วยเหลือเสริมให้มีการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเร็ว ทั้งนี้คือ

๑. เร่งรณรงค์ในเรื่องเกี่ยวกับ Socialization อันได้แก่กระบวนการอบรมปลูกฝังความรู้ ความคิด ความเชื่อ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไป ได้มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติที่สอดคล้องกับการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต โดยมีมาตรการดังต่อไปนี้

๑.๑ จะต้องจัดให้มีการศึกษาเกี่ยวกับศาลปกครองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการสนับสนุนการศึกษาระบบศาลปกครองในต่างประเทศซึ่งอาจทำได้โดยการส่งคนไปปฏิบัติงานทางด้านศาลปกครองของประเทศที่เป็นแม่บทของ



ศาลปกครอง หรือประเทศที่มีระบบศาลปกครองที่ทำหน้าที่โดยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำความรู้ที่ได้รับมาปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต

๑.๒ จะต้องชี้ให้เห็นว่าศาลปกครองมีความจำเป็นต่อสังคมมากน้อยเพียงใด เพื่อจะทำให้ประชาชนได้เห็นประโยชน์ของการมีศาลปกครองว่าสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพวกเขาได้ เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เห็นประโยชน์ของการมีศาลปกครองแล้ว ก็ย่อมจะให้ความสนับสนุนเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต

๑.๓ จะต้องสร้างค่านิยมที่สอดคล้องกับแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองให้แก่ประชาชน ซึ่งได้แก่ค่านิยมเกี่ยวกับการรู้จักปกป้องสิทธิของตนเองในเมื่อมีใครมาล่วงล้ำสิทธิ แม้จะเป็นฝ่ายปกครองก็ตามหากว่าใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนขึ้นแล้วประชาชนผู้นั้นก็มีสิทธิปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ โดยการเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้อำนาจดังกล่าวและเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ยังควรปลูกฝังค่านิยมเกี่ยวกับความเชื่อในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งจะต้องได้รับความเคารพและรับรองจากรัฐในขอบเขตของกฎหมาย รวมทั้งค่านิยมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องด้วยกฎหมายและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ค่านิยมดังกล่าวหากสามารถปลูกฝังให้ประชาชนทั่วไปยึดถือได้แล้ว ก็จะช่วยทำให้การจัดตั้งศาลปกครอง เป็นไปโดยราบรื่นยิ่งขึ้น เพราะประชา

ชนจะรู้จักปกป้องสิทธิและใช้สิทธิของตนเองได้โดยการไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หากสิทธิของตนเองถูกละเมิดจากฝ่ายปกครองโดยไม่ชอบธรรม

๑.๔ จะต้องมีการรณรงค์ปลุกฝังความคิดความเชื่อดีเกี่ยวกับศาลปกครองให้ประชาชนได้ทราบ โดยผ่านกระบวนการสื่อสารมวลชน(mass media) ซึ่งได้แก่วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งเข้าถึงประชาชนได้ดีที่สุด หากการรณรงค์เป็นไปอย่างสม่ำเสมอแล้วก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองมากขึ้น และจะให้การสนับสนุนหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา

๑.๕ มีการรณรงค์ปลุกฝังความคิด ความเชื่อ โดยผ่านสถาบันทางการศึกษา โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาซึ่งจะมีบทบาทและมีความสำคัญอย่างมากดังที่ไต่กล่าวไว้แล้ว

๒. จะต้องพยายามชี้ให้ประชาชนทั่วไปได้เห็นถึงความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง ว่าศาลปกครองจะมีบทบาทในการช่วยลดความขัดแย้งในสังคมได้ เมื่อการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อประชาชน ศาลปกครองจะเป็นองค์กรกลางที่ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง โดยการทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งดังกล่าวด้วยความเป็นธรรม ซึ่งถ้าหากขาดองค์กรศาลปกครองมาทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่สามารถหาทางออกได้ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของระบบประชาธิปไตยในระยะยาวได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าศาลปกครองมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติและเป็น

ความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นมาโดยเร็วที่สุด

๓. ควรจะมีการศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาหาโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยของเรา โดยอาจจะยึดหลักการและรูปแบบจากระบบศาลปกครองในต่างประเทศ คำนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งโครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสมนั้นผู้วิจัยได้เสนอไว้อย่างละเอียดแล้วในบทที่ ๖ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าศาลปกครองของไทยจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม นอกจากนี้บุคคลากรที่ทำหน้าที่ในศาลปกครองจะต้องได้รับหลักประกันในตำแหน่งหน้าที่อย่างมั่นคงเพียงพออีกด้วย

๔. ศาลปกครองที่จะจัดตั้งมานั้นจะต้องเป็นไปโดยทั่วถึง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ มิฉะนั้นจะมีเพียงแห่งเดียวแต่ควรกระจายทั่วไปตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หากเป็นไปได้อีกควรจะมีในทุกจังหวัดหรืออย่างน้อยศาลปกครอง ๑ แห่ง ควรจะมีเขตอำนาจครอบคลุม ๒ - ๓ จังหวัดในเมื่อยังไม่สามารถจัดตั้งในทุกจังหวัดได้

๕. การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองจะต้องอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากร เกือบทุกอย่างมาก ซึ่งปัจจัยที่สำคัญได้แก่งบประมาณ ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้วรัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสร้างที่ทำการของศาล เงินเดือนสำหรับผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ประจำศาล รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุ

อุปกรณ์ต่างๆ ทรัพยากรที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือแก่บุคลากรที่มีปฏิทิน
หน้าที่ในศาลปกครองได้แก่ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ประจำศาลปกครอง ซึ่ง
จะต้องคัดเลือกมาจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนและ
ผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านเทคนิคของงานปกครอง ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศ
ไทยเรายังขาดแคลนบุคลากรดังกล่าวอยู่ อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มต้น
เราอาจนำเอาบุคลากรที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองมา
จากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาทำหน้าที่ในศาลปกครอง ต่อไปก็อาจ
จะพัฒนาบุคลากรภายในศาลปกครองขึ้นมาเอง โดยการฝึกฝนจากเจ้า
พนักงานคดีปกครองซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการในศาลปกครองให้มีความรู้ความ
ชำนาญเพิ่มมากขึ้นจนสามารถทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้

นอกจากนี้อาจส่งเสริมให้มีการผลิตนักกฎหมายมหาชนจากมหาวิทยา
ลัยต่างๆเพิ่มมากขึ้น การสร้างบุคลากรให้มาทำหน้าที่ในศาลปกครองควร
ดำเนินการอย่างเร่งรีบเพื่อให้ทันกับความต้องการของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองของไทยเราจะประสบ
อุปสรรคหลายประการ แต่อาจจะหวังได้ว่ามีอุปสรรคทั้งหลายที่เป็นตัวอุปสรรค
ต่อการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นจะหมดไปได้ หากประชาชน
ส่วนรวมจะได้ร่วมมือร่วมใจต่อสู้แรงกล้าในทางการเมืองเพื่อรักษาสิทธิไว้โดย
เรียกร้องเพื่อให้มีการจัดตั้งศาลปกครองและรวมพลังกันที่จะผลักดันให้ความ
ต้องการของตนเป็นความจริงขึ้นมา ในคอนทายนี้อาจยกคำกล่าวของ ดร.
ชิตา ชาลีจันทร์ ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของศาลปกครองไว้ว่า "อย่างไร
ก็ดีสิ่งที่จำเป็นต่อวิเริ่มให้เกิดขึ้นโดยด่วนคือการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทาง

ศาล คำพิพากษาขององค์กรนี้จะเป็นบรรทัดฐานในการศึกษาและพัฒนากฎหมาย
มหาชนให้ก้าวหน้าทันกับสังคม เป็นแสงสว่างส่องทางให้ประชาชนได้ตระหนัก
ถึงสิทธิส่วนบุคคล สิทธิทางสังคมและหน้าที่ที่จะต้องเคารพผลประโยชน์ส่วน
รวมอันเป็นเงื่อนไขของการอยู่ร่วมกันภายใต้ความคุ้มครองของอำนาจมหาชน
และหลักนิติธรรม” *

* ธิศา ชาลีจันทร์, "วิเคราะห์และสรุปแนวความคิดขัดแย้งเกี่ยวกับศาล
ปกครองของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" อ่างในคณะนิติศาสตร์ มหา
วิทยาลัยรามคำแหง, ศาลปกครอง : บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้ง
ที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์ ,
๒๕๑๗) หน้า ๑๗๒.