

บทที่ 6

บทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

ในบทที่ 6 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่กล่าวไว้ในบทที่ 5 และจะตอบสมมุติฐานข้อ 2 ที่ได้ตั้งไว้ว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ใช้วิธีการประนีประนอมในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเป็นภาระกิจที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการบริหารประเทศ โดยทั่วไปแล้ววิธีการแก้ปัญหาคความขัดแย้งมีอยู่ด้วยกัน 3 แบบ¹

1. แบบ แพ้-ชนะ

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่พบโดยมากจะเป็นแบบแพ้-ชนะ คนโดยมากมองเห็นความขัดแย้งเป็นการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ผู้ชนะจะเป็นผู้ได้รับสิ่งต่างๆตามต้องการ หรือสามารถบรรลุจุดประสงค์ทุกประการของตน ผู้แพ้ก็ยอมไม่ได้รับสิ่งที่ต้องการหรือไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ทุกประการของตนได้

2. แบบประนีประนอม

การแก้ไขความขัดแย้งที่พบบ่อยอีกวิธีหนึ่งก็คือการประนีประนอม ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย จะได้รับผลประโยชน์ไม่เต็มตามวัตถุประสงค์เดิม หรือได้รับเพียงบางส่วนที่ต้องการ ด้วยเหตุนี้การประนีประนอมจึงเป็นสิ่งที่ทำให้แพ้ทั้งคู่

3. แบบชนะ-ชนะ

การแก้ไขปัญหาแบบชนะ-ชนะ เป็นการแสวงหาข้อตกลงที่สabarมณและเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายโดยที่แต่ละฝ่ายไม่ต้องเสียอะไร เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่แท้จริง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความใจกว้างและความจริงใจที่จะร่วมมือแก้ปัญหาของทุกฝ่าย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ปัญหาความขัดแย้งสิ้นสุดลงเท่านั้น การแก้ปัญหาแบบนี้เน้นให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์สูงสุด

¹ Alan C. Filley, Interpersonal Conflict Resolution(Glenview, Illinois : Scott,Foresman, 1957) p.21.

ศาลปกครองได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหน่วยงานตุลาการของศาลปกครอง ซึ่งจะสามารถพบความแตกต่างได้ชัดเจนจากตารางการเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1 เปรียบหน่วยงานตุลาการศาลปกครองของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

ร่างฯ ของกระทรวงยุติธรรม	ร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
<p>1. โครงสร้างงานตุลาการ</p> <p>1.1 งานตุลาการโดยแท้</p> <p>- มีสำนักงานบริหารงานตุลาการศาลปกครอง โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้ดูแล</p> <p>1.2 พนักงานคดีปกครอง</p> <p>- อยู่ในความดูแลของอธิบดีศาลปกครองต้นสังกัด</p> <p>2. ข้าราชการตุลาการ</p> <p>- มีหน้าที่สนับสนุนงานตุลาการทั่วไปของศาล</p> <p>- มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทั้งหมด</p> <p>3. ผู้อำนวยการ</p> <p>- การแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้อำนวยการรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง</p> <p>4. พนักงานคดีปกครอง</p> <p>- มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการพิจารณาคดี ซึ่งการนั่งสืบพยานจะกระทำโดยตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเน้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อลดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน</p>	<p>1. โครงสร้างงานตุลาการโดยแท้</p> <p>1.1 งานตุลาการโดยแท้</p> <p>- มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดูแล</p> <p>1.2 พนักงานคดีปกครอง</p> <p>- อยู่ในความดูแลของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>2. ข้าราชการตุลาการ</p> <p>- มีหน้าที่สนับสนุนงานตุลาการทั่วไปของศาล</p> <p>- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตุลาการของศาลทั้งหมด</p> <p>3. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>- แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ</p> <p>4. พนักงานคดีปกครอง</p> <p>- มีหน้าที่เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด รวมทั้งเป็นผู้ไต่สวนพยานแทนตุลาการศาลปกครอง องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาคดี จะทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริง และความเห็นที่มีการสรุปขึ้นมา</p>

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอให้หน่วยงานของตนเป็นคู่แรับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง ซึ่งหน่วยงานนี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมดูแลราชการโดยทั่วไปของหน่วยงาน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องรับผิดชอบและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกโจมตีจากฝ่ายตุลาการว่าฝ่ายบริหารเข้ามาครอบงำศาลปกครองได้อย่างเต็มที่ ทำให้องค์กรศาลปกครองขาดความเป็นอิสระ แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้เหตุผลว่าหากให้หน่วยงานของตนทำหน้าที่หน่วยธุรการศาลปกครอง ก็จะสามารถเห็นข้อบกพร่องของกฎหมายต่างๆ ที่ล้าสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นธรรม แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นประโยชน์ในด้านการร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ หรือ เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล ให้สั่งการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นอีก

ดังนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยนายวิษณุ เครืองาม ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้รายงานผลการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ที่นายกรัฐมนตรีได้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงยุติธรรม จัดทำเอกสารรายงานพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็น รวมทั้งได้ขอให้ผู้ที่เคยเป็นกรมธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) มาเสนอความเห็นปรากฏผลการพิจารณาได้ว่า

1. ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเร็ว
2. ควรมีการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป
3. ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรแยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรม
4. ศาลปกครองจะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งได้มาจากการมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเอง มิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง
5. ศาลปกครองจำเป็นต้องมีหน่วยงานธุรการ และเพื่อความเป็นอิสระและปราศจากข้อวิตกใดๆ จึงสมควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นเอกเทศของตน เพื่อรองรับงาน

ของศาลปกครองโดยเฉพาะ ในทำนองเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุด หรือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ที่ได้ปรับปรุงแล้วตามแนวทางที่นายกรัฐมนตรีกำหนด พร้อมทั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..)พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา(ฉบับที่..) พ.ศ.... เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาจนเสร็จสิ้นก็มีมติดังต่อไปนี้

1. เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ
2. โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ มีข้อควรปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดจึงแต่งตั้งให้จัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษที่ประกอบด้วยบุคคลที่รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกันคัดเลือก เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วให้นำกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 เพื่อส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ก่อนที่จะกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ควรจะให้ทราบถึงรายละเอียดของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าทำไมจึงสามารถเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองครั้งนี้ได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นหน่วยงานที่มีมาตั้งแต่สมัยที่ไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ซึ่งปรากฏหลักฐานว่า ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตั้งกรมราชเลขาธุการขึ้นอย่างเป็นทางการ มีหน้าที่เป็นศูนย์รวมของราชการแผ่นดินทุกประเภท และที่สำคัญก็คือ การประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลต่างๆ ทั้งในและนอกวงราชการ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมราชเลขาธิการ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการยุบเลิกกรมราชเลขาธิการ และจัดตั้งกรมเลขาธิการของคณะกรรมการราษฎร โดยมีเลขาธิการเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ

ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง
 คำว่า คณะกรรมการราษฎร เป็นคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
 พ.ศ. 2475

และในปี พ.ศ. 2495 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 พ.ศ. 2495 กำหนดให้กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่
 เป็นสำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 เป็นผู้รับผิดชอบ และต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนชื่อ “สำนักนายกรัฐมนตรี” เป็น
 “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” ในปีพ.ศ. 2502 เปลี่ยนชื่อ “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี”
 เป็น “สำนักนายกรัฐมนตรี” อีกครั้งหนึ่ง และให้มีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็น
 หน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกฯ

ปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายก
 รัฐมนตรีมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าระดับปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา
 รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบริหารราชการของ
 คณะรัฐมนตรี รวมทั้งงานที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ปฏิบัติ เป็นศูนย์รวมเรื่องที่เกี่ยวข้อง
 ทบวง กรม ต่างๆ ที่เสนอมา เพื่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการและมีคำสั่ง
 ให้ถือปฏิบัติ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะรัฐมนตรีในการติดต่อประสานงาน
 ระหว่างรัฐบาลกับส่วนราชการในพระองค์ รัฐสภา และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ²

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดกรอบภารกิจของสำนักเลขาธิการ
 คณะรัฐมนตรีไว้สอดคล้องกับคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 210 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
 และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการแต่งตั้งส่วนราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 พ.ศ. 2529 โดยแบ่งภารกิจที่สำคัญเป็น 4 ด้าน³

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2536) หน้า 7

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานประจำปีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปี2535.

1. ภารกิจเกี่ยวกับการประสานงานกับส่วนราชการในพระองค์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐบาลที่จะเชื่อมต่อและประสานงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการในพระองค์ ภารกิจที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการโดยความเห็นชอบของสถาบันพระมหากษัตริย์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้ดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว

2. ภารกิจเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเสนอเรื่องราวที่สำคัญของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีฐานะดังต่อไปนี้

2.1 ในฐานะผู้วิเคราะห์ข้อมูลและเสริมข้อมูล

2.2 ในฐานะผู้ประสานงานและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรีกับ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่อง

2.3 ในฐานะผู้เสนอข้อพิจารณาหรือความเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

2.4 ในฐานะเลขานุการการประชุมของคณะรัฐมนตรี

2.5 ในฐานะผู้ช่วยให้ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ขั้นตอนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

(1). เริ่มจาก กระทรวง ทบวง กรม ในสังกัด เสนอเรื่อง โดยส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(2). สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยกองที่รับผิดชอบตามลักษณะเรื่องที่น่าเสนอเข้ามา จะพิจารณาตรวจสอบ กลั่นกรอง หากพิจารณาเห็นว่าข้อมูลที่นำส่งมาไม่ครบถ้วน จะสามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมจากส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และถ้ากลั่นกรองตรวจสอบเสร็จแล้ว ก็จะดำเนินการต่อ

(3). เมื่อผ่านขั้นตอนที่ 2 แล้ว ต่อมาก็เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาวิเคราะห์บางเรื่องอาจมีคณะกรรมการ กลั่นกรองพิเศษพิจารณาได้

(4) เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้วก็จะมีการนำเพื่อเข้าสู่ระเบียบวาระประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป และพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องบันทึกมติของคณะรัฐมนตรี และยื่นข้อมติไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบ และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

3. ภารกิจเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะเลขานุการของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ดำเนินการและประสานงานเพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย

4. เมื่อดำเนินการด้านการออกกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่นำกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในการประกาศใช้กฎหมายต่างๆ เพื่อความสงบสุขของประเทศชาติและประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1 โครงสร้างของศาลปกครอง

เป็น”ระบบศาลคู่” ที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยมีศาลปกครอง 2 ระดับ คือศาลปกครองชั้นต้น และ ศาลปกครองสูงสุด (ที่เป็นเอกเทศจากศาลฎีกา)

2. ระบบตุลาศาลปกครอง

เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนหรือมีความรู้ทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน

3. คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ประกอบด้วย ประธานศาลปกครอง 1 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 6 คน ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น 4 คน กรรมการอื่น 3 คน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

4. วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ใช้ระบบการไต่สวนโดยตุลาการ

5. ชุรการศาลปกครอง

สำนักงานเลขาธิการศาลปกครองมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลปกครอง โดยมีเลขาธิการศาลปกครอง เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้า

ส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลราชการของสำนักงานเลขาธิการศาลปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองและให้มีคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการเลขาธิการศาลปกครองซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานเลขาธิการศาลปกครอง ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองที่ได้รับการคัดเลือกจากข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการศาลปกครอง 4 คน กรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 1 คน เป็นกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนแทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ซึ่งจะพบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเพิ่มเติมหมวดธุรการศาลปกครองเข้าไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เผชิญปัญหาความขัดแย้งที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง และเป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของกระทรวงยุติธรรม ไม่ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมแต่อย่างใด

ดังนั้นในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 นายศักดิ์ โมกขมรรคกุล ประธานศาลฎีกา จึงได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อคัดค้านมติคณะรัฐมนตรี ที่ให้ศาลปกครองเป็นอิสระตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอมา

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ผ่านการแก้ไขโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายพิเศษ และมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรทันที

และในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 บรรดาผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการทุกคนทั่วประเทศ พร้อมใจกันแต่งกายด้วยชุดดำพร้อมทั้งนำผ้าสีดำไปผูกไว้ที่ตั่งของศาลทั่วประเทศ

ถึงอย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็สู่วาระการประชุมสภาสมัยสามัญครั้งที่ 1 ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้ถูกบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมรัฐสภา จนถึงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นที่พลเอกชวลิต ขงใจยุทธ ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และ นายชวน หลีกภัย ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการนำขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการ กับฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐบาลดังนี้

เริ่มจากการนำประเด็นที่สำคัญของความขัดแย้งมาหาข้อยุติ ด้วยการเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานตุลาการศาลปกครองที่ไม่สังกัดหน่วยงานใดเหมือนเช่น สำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายพิเศษตามราชชื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้ร่วมกันพิจารณาหาจุดร่วมที่แต่ปรากฏว่าวิธีการดังกล่าวยังไม่สามารถยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากฝ่ายตุลาการยังไม่พอใจร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คณะกรรมการร่างกฎหมายพิเศษเสนอมา รัฐบาลของพลเอกชวลิต ขงใจยุทธ จึงยังไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศได้สำเร็จ

ดังนั้นรัฐบาลของพลเอกชวลิต ขงใจยุทธ จึงได้ใช้วิธีการที่สอดคล้องกับกลวิธีที่เรียกว่า Non-Decision-Making คือ การที่ประเด็นปัญหาตกวาระไป เพื่อชลอการตัดสินใจ⁴ ดังจะเห็นได้จากการประชุมรัฐสภาโดยปกติจะมีระเบียบวาระการประชุม เพื่อจัดลำดับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ผ่านการพิจารณา โดยคณะกรรมการร่างกฎหมายพิเศษ อยู่ในลำดับที่ 22 ของการประชุมสภาในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการประชุมสภาสามัญสามัญครั้งที่ 1

⁴ Thomas R Dye, Understanding public policy, 5 : 235

ซึ่งในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทันก่อนการปิดประชุมสภาสามัญครั้งที่ 1 ทั้งที่ความจริงแล้วรัฐบาลพลเอกชวลิต ขงใจยุทธสามารถนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาในลำดับต้นๆ ได้

เนื่องจากตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อที่ 14 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดมีการจัดลำดับเรื่องที่จะมีการพิจารณาใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนให้ไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุม ก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ และข้อที่ 18 การดำเนินการพิจารณาต้องปฏิบัติตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁵ ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีหรือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สามารถเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมได้ แต่จนกระทั่งวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 พลเอกชวลิต ขงใจยุทธได้ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมิได้มีการนำขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด

ซึ่งการแก้ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายตุลาการได้เข้าไปมีบทบาทอย่างยิ่งในการตัดสินใจของรัฐบาล คือทำให้ต้องมีการถ่วงรั้งหรือขยายเวลาการทบทวนเพื่อพิจารณานโยบายการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศ แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการตัดสินใจนี้เห็นจะเป็นตัวรัฐบาลเอง เพราะถ้าการมีศาลปกครองในประเทศไม่ว่าจะตามร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมา ก็เท่ากับว่ายอมให้มีองค์กรใหม่ที่มีอำนาจเหนือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ผู้ใช้อำนาจบริหาร เจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวง ทบวง กรม ในอันที่จะเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อีกทั้งหากรัฐบาลจะให้ศาลปกครองสังกัดหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงยุติธรรม ก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับศาลยุติธรรม ส่วนฝ่ายตุลาการถึงแม้ว่าจะประสบความสำเร็จในการคงไว้ซึ่งอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่ก็ดูมองว่าทำไปเพราะหวังอำนาจมากกว่าเพื่อประชาชน

⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535

อย่างแท้จริง และสำหรับฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งดูเหมือนกับว่าไม่ได้รับอะไรเลย แต่แท้ที่จริงแล้วสามารถทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ กำหนดให้ศาลปกครองแยกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหน่วยธุรการ ศาลปกครอง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ใช้การประนีประนอมตามแนวคิด วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งของ Alan C. Filley ในการยุติปัญหาความขัดแย้ง ดังสมมุติฐาน ข้อที่ 2 เนื่องจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ทั้งสองฝ่ายไม่ได้รับผลประโยชน์เต็ม ตามความต้องการ โดยได้ชลอการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อ หลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่นับวันจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐสภามิได้มีการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แต่ละฝ่าย เสนอมาแต่อย่างใด