

## บทที่ 7

### สรุปและข้อเสนอแนะ

ในประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน แม้ว่ารัฐจะเข้าไปมีบทบาทในชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรมากขึ้นกว่าสมัยก่อน ด้วยการตรากฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ให้เข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ แต่การที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเข้าไปจัดระเบียบชีวิตของราษฎร ข่มส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ให้ความคุ้มครองมิให้ถูกรุกล้ำเกินความจำเป็น ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรจะปรากฏได้ต่อเมื่อ รัฐยึดมั่นในหลัก 2 ประการ คือ บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมิให้กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย การควบคุมองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอาจกระทำด้วยหลายวิธีต่างๆ เช่น การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ การควบคุมโดยฝ่ายปกครองด้วยกันเอง การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

สำหรับกรณีของประเทศไทย ได้มีความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งสำเร็จเป็นรูปเป็นร่าง ถึงแม้ว่าทุกฝ่ายจะยอมรับว่า ประเทศของเรายังไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง ให้กระทำการทางปกครองชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาเรามีศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่องค์กรเหล่านี้หาได้ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพขั้นพื้นฐานแก่ราษฎรเพียงพอ กล่าวคือ ศาลยุติธรรม ซึ่งแม้ขณะนี้ได้ให้อำนาจเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ก็ยังมีความบกพร่องในเรื่องวิธีพิจารณาคดี ซึ่งยังต้องใช้วิธีพิจารณาพิพากษาแบบคดีทั่วไปอยู่ อีกทั้งตัวผู้พิพากษาก็ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ยังไม่มีส่วนเป็นองค์กรตุลาการที่แท้จริง เพราะทำหน้าที่เพียงทำความเข้าใจ

ในปัญหาเรื่องรางวัลหรือคติปกครอง ให้แก่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้สั่งการขั้นสุดท้าย

สาเหตุที่สำคัญอย่างยิ่งของความล้มเหลวในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ ก็เนื่องจากว่า ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่า ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นควรจะมีลักษณะหรือรูปแบบเช่นใด เพราะปัจจุบันมีแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองอยู่ 2 ระบบด้วยกัน

#### 1. ระบบศาลเดี่ยว

ซึ่งมีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป

#### 2. ระบบศาลคู่

ซึ่งมีศาลยุติธรรมสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป โดยจะมีศาลปกครองเป็นองค์กรที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และแต่ละศาลต่างก็มีระบบศาลสูงสุดทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของตน

จากการศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจจะพบว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจจะพูดเพียงกว้างๆ ว่า อำนาจของรัฐมีอะไรบ้าง และเสรีภาพจะเกิดขึ้นได้เมื่ออำนาจทั้ง 3 นั้นไม่ไปตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อจะให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน เป็นการใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ

และจุดนี้เองได้นำไปสู่การเข้าใจทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายตุลาการ กับ ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะทั้ง 2 ฝ่าย มีความทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ในประเด็นดังต่อไปนี้

#### 1. ประเด็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมองว่าควรจะให้ศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ขณะที่ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวว่า ควรจะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ไม่จำเป็นว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจะต้องมีเพียงหนึ่งเดียว

## 2. ประเด็นการถ่วงดุลย์อำนาจ

ฝ่ายตุลาการมองว่าควรจะให้ฝ่ายตุลาการสามารถใช้อำนาจตุลาการอย่างเต็มที่ เมื่อประชาชนรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายปกครอง และเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนมีส่วนในองค์กรศาลปกครองน้อยมาก ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถคานอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ขณะที่ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกามองว่า การใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายตุลาการควรจะมีการกำหนดขอบเขต มิให้ไปซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายอื่น เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งมองว่าการคานอำนาจฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพ มิได้หมายความว่าฝ่ายตุลาการต้องเป็นผู้จัดการทุกสิ่งทุกอย่างเอง โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นเข้าไปเกี่ยวข้องหรือรับรู้ ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ร่วมให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง

จากการตีความทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ ดังจะเห็นได้จาก 2 รูปแบบ ของศาลปกครองที่เสนอมานี้ คือศาลปกครองที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม กับศาลปกครองที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้นำรัฐบาลและมีส่วนอย่างยิ่งในการผลักดันนโยบายการจัดตั้งศาลปกครอง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในขั้นแรกรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงพยายามหาจุดร่วมที่ทั้ง 2 ฝ่ายน่าจะพอใจ โดยการนำร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองที่พิจารณาโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจะดำเนินขั้นตอนให้เป็นกฎหมายต่อไป โดยใจความของพระราชบัญญัติต้องการให้หน่วยตุลาการศาลปกครองเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับหน่วยงานใดๆเลย พร้อมทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายพิเศษ ที่ประกอบด้วยบุคคลจากทั้ง 2 ฝ่าย มาเจรจาตกลงกัน แต่ก็ยังไม่สามารถยุติความขัดแย้งลงได้ เนื่องจากทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่สามารถหาจุดยืนที่ร่วมกันในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ ดังนั้นรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงตัดสินใจโดยการทำให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ได้รับพิจารณาจากรัฐสภาแต่อย่างใด ทั้งๆที่ในระยะแรกรัฐบาลพยายามผลักดันนโยบายฉบับนี้อย่างมาก แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในวงกว้าง รัฐบาลจึง

ต้องเก็บเรื่องดังกล่าวไว้ เหมือนดังที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ได้ทำกัน ซึ่งการกระทำของรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สอดคล้องกับกลวิธีที่เรียกว่า Non-Decision-Making

สำหรับในปัจจุบันได้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้ บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่มีหน่วยตุลาการที่เป็นอิสระ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ได้หมายความว่า ประเด็นเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองจะสิ้นสุดไปเสียทีเดียว เพราะยังคงต้องรอมานชั้นตอน ที่เรียกว่า “การทำกฎหมายลูก” ดังนั้นศาลปกครองในประเทศ จึงยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ ในปัจจุบันนี้

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความเป็นมาในการจัดตั้งศาลปกครอง จะเห็นได้ว่าหลายครั้งหลายหน ที่ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองต้องหยุดชะงักไป เพราะการขูบสภา หรือ การทำ รัฐประหาร จนแทบจะกล่าวได้ว่า ไม่มีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งชุดใด ที่สามารถดำรง ตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปีได้เลย และจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเช่นนี้ มิใช่จะส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศเท่านั้น นโยบายอื่นๆ ที่ จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ก็ได้รับผลกระทบนี้เช่นเดียวกัน

ผู้ศึกษาวิจัยจึงคิดว่าเราควรหันมาให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น เพราะถ้าเราลองมองย้อนดูในอดีตก็จะพบว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ มีการยึด อำนาจทางการเมืองมากกว่า 20 ครั้ง อีกทั้งระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่ทำให้รัฐบาล ขาดความเป็นเอกภาพจนต้องใช้อภิชนาบ่อยครั้ง ดังนั้นหากมีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาได้สำเร็จ ก็จะสามารถพัฒนาประเทศชาติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้ศึกษาวิจัยคิดว่าในช่วงเวลานี้รัฐบาล ควรหันมาให้ความสำคัญ 2 ประการคือ

1. เป็นที่ทราบกันดีว่าความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย มีมา ตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว จนปัจจุบันก็ยังไม่สามารถจัดตั้งสำเร็จ

เป็นรูปธรรมได้เลย ดังนั้นจึงมีความเห็นว่ารัฐบาลน่าจะลองใช้แนวทางอื่นที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายปกครองให้กระทำการปกครองชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผู้ตรวจการรัฐสภาตามรูปแบบของสวีเดน ที่มีความสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาคำสั่งของคนใหม่อย่างน้อยก็เป็นการปูพื้นฐานหรือเพิ่มช่องทางให้กับประชาชนในการเรียกร้องความเป็นธรรมจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะไม่รู้อีกที่ประเทศไทยถึงจะมีศาลปกครองไว้พิจารณาคดีปกครอง

2. ต้องมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง เพราะในปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทุกส่วน ดังนั้นถ้าสามารถการจัดตั้งศาลปกครองสำเร็จขึ้นมา ระบบราชการก็จะได้รับผลกระทบโดยตรง หากไม่ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น