

## ส่วนที่ 2

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง (Les juridictions)

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองในประเทศต่าง ๆ นั้น อาจเป็นได้ทั้ง ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

### บทที่ 1

ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่

(Le système de l'unité de juridiction et  
le système de la dualité de juridictions)

ระบบศาลเดี่ยว (Le système de l'unité de juridiction)

หมายถึงการมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยคดีทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครองด้วย ระบบศาลเดี่ยวนั้นเป็นวิธีที่นิยมกันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และเป็นวิธีที่ใช้ในประเทศไทยด้วย ซึ่งแม้ว่าในเวลาหนึ่งระบบกฎหมายของประเทศไทยจะมีได้ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอนก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะว่าประเทศไทยไม่มีศาลปกครอง

ระบบศาลคู่ (Le système de la dualité de juridictions)

หมายถึง การมอบให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาคดีปกครองโดยทั่วไป และมีคดีปกครองบางส่วนอันถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้นที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยได้ ศาลปกครองนั้นจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะแยกออกมาต่างหากจากศาลยุติธรรมธรรมดา มีการแบ่งแยกอำนาจศาล และวางระเบียบวิธีพิจารณาให้แตกต่างกันอีกด้วย การกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครองให้มากหรือน้อยเพียงใด นั้นมีความแตกต่างกันไปสุดแต่วิธีการปกครองของแต่ละประเทศ แต่ไม่มีประเทศใดที่ตัดอำนาจของศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ยังมีส่วนในการพิจารณาคดีปกครองอยู่ด้วยเสมอไม่ว่ามากหรือน้อย และประเทศฝรั่งเศสนับเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่ โดยมีศาลปกครองคู่กันกับศาลยุติธรรม โดยที่ศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นได้วางรากฐานปรัชญากฎหมายมหาชนและหลักการ ตลอดจนเทคนิคกฎหมายปกครองได้อย่างสมบูรณ์และเป็นปึกแผ่นที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

การที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน เลือกวิธีการของระบบศาลเดี่ยว และการที่ประเทศฝรั่งเศสรวมทั้งอีกหลาย ๆ ประเทศในยุโรปตะวันตก เลือกวิธีของระบบศาลคู่ นั้นก็สืบเนื่องมาจากมีความเห็นและเหตุผล ตลอดจนประวัติศาสตร์การปกครองที่แตกต่างกันในหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออ (Montesquieu) และอิทธิพลของนักทฤษฎีกฎหมายของอังกฤษ เช่น ไดซี่ (Dicey) ตลอดจนประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองของกษัตริย์กับศาล (Le Parlement) ของฝรั่งเศสในอดีต เป็นต้น ต่างก็มีอิทธิพลต่อการเลือกระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่เราจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์กันถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออ (1) และหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐกับศาลปกครองฝรั่งเศส (2) เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างถ่องแท้ต่อไป

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออและระบบศาลเดี่ยว (La séparation des pouvoirs et le système de l'unité de juridiction)

มองเตสกีเออ (มีชีวิตระหว่าง ค.ศ. 1689 - 1755) มีชื่อเต็มว่า Charles de Secandat, baron de Montesquieu เป็นพระธิดาของเมืองบอร์โด ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1726 ได้ลาออกจากตำแหน่งเพื่อเดินทางหาประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ มองเตสกีเออได้ใช้เวลาศึกษาถึงสถาบันทางการเมืองและการปกครองในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ออสเตรีย ฮอลแลนด์ อิตาลี และอังกฤษ เป็นเวลานานถึง 2 ปีเต็ม โดยอาศัยจากการสังเกตการณ์ในประเทศต่าง ๆ และการศึกษาถึงกลไกของสถาบันทางการเมืองในประเทศเหล่านั้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1748 มองเตสกีเออจึงได้พิมพ์หนังสือเล่มสำคัญของตนออกมาชื่อว่า "L'Esprit des Lois" หรือ "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" ซึ่งนับเป็นผลงานชิ้นสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวกับระบอบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐนั้น มองเตสกีเออได้กล่าวไว้ดังนี้

รัฐอธิปไตยทุกรัฐมีอำนาจที่จะปฏิบัติกิจการของรัฐอยู่ 3 ชนิดด้วยกันคือ ประการแรก รัฐออกกฎหมายมาบังคับแก่การดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย แก่ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายเหล่านี้คืออำนาจนิติบัญญัติ (La puissance législative) ประการต่อมา รัฐมีอำนาจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยทั้งภายในและ

ภายนอกประเทศ ซึ่งหมายความรวมถึงการใช้อำนาจเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอื่น ๆ  
เคารพในเอกราชอธิปไตยของประเทศ ตลอดจนการใช้อำนาจในการบังคับเพื่อให้ประชาชนได้เคารพ  
กฎหมายด้วย การกิจนี้เป็นภารกิจปฏิบัติการตามบทบัญญัติของกฎหมายตามความหมายอย่างกว้าง  
ซึ่งมองเตสกีเออเรียกอำนาจนี้ว่า อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตามกฎหมายมหาชน (Les  
puissances exécutives des choses qui dépendent du droit des gens) และ  
ในประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มี  
การพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย กรณีนี้เป็นภารกิจในการ  
ปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ภารกิจนี้ต่างกับภารกิจที่สอง เพราะเป็นอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับ  
กิจการตามกฎหมายเอกชน (La puissance exécutive des choses qui dépendent du  
droit civil)<sup>1</sup> มองเตสกีเออมีความเห็นต่อไปว่า ผลที่ตามมาคือ อำนาจของรัฐตามที่กล่าว  
มาเหล่านี้ โดยขอเท็จจริงแล้วมีความสัมพันธ์กับ 3 องค์การด้วยกัน และแต่ละองค์การจะแยกเป็น  
อิสระจากกัน ประกอบด้วยบุคคลผู้ปฏิบัติการในแต่ละองค์การที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง และจะต้องไม่  
รวมองค์การเหล่านี้ให้อยู่ในอำนาจของบุคคลคนเดียวโดยเหตุผลที่ว่า

เมื่อใดก็ตามที่อำนาจนิติบัญญัติรวมอยู่กับอำนาจบริหาร และอำนาจทั้งสองนี้ตกอยู่ภาย  
ใต้อำนาจบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคลเดียวกัน เสรีภาพของประชาชนจะไม่มีอีกต่อไป เนื่องจากเราอาจ  
เกิดความกลัวขึ้นมาได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐสภาซึ่งกุมอำนาจทั้งสองอย่างในขณะเดียวกันนั้น จะ  
ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง และปฏิบัติการไปตามกฎหมายที่ออกมานั้นได้โดยอำเภอใจ  
ทั้งนี้ ผลจะปรากฏออกมาในลักษณะเดียวกันไม่ว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือ  
เป็นไปในทางกลับกันก็ตาม

โดยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน ถ้ามีความสับสนเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตุลาการกับอำนาจ  
บริหาร หรืออำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ เสรีภาพของประชาชนจะมีขึ้นไม่ได้เช่นเดียวกัน หากเรา  
ไม่ได้แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ถ้าการรวมอำนาจ  
ตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติเกิดขึ้น อำนาจที่มีอยู่เหนือชีวิตความเป็นอยู่และอิสรภาพของประชาชน  
จะถูกลบไปอย่างอำเภอใจ เนื่องจากผู้พิพากษาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินเสียเองตามลำพัง

<sup>1</sup> Montesquieu, L'esprit des lois, L.XI, ch. VI, 1748.

และถ้าอำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาอาจไปช่องทางที่มีชอบได้อย่าง  
ง่ายดาย และอาจไปกำลังบังคับและกดขี่ประชาชนได้

ในท้ายที่สุด ถ้าอำนาจทั้งสามประการนี้รวมอยู่ภายใต้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกัน  
แล้ว ก็จะเป็นเรื่องที่น่าเศร้าใจอย่างมากเนื่องจาก "ทุกสิ่งทุกอย่างของประชาชนจะสูญสิ้นไป ถ้า  
หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกันนั้นออกกฎหมายเอง บริหารงานของรัฐเอง ตลอดจนพิจารณา  
พิพากษารรคดีต่าง ๆ เสียเอง" มองเตสกีเออได้ให้เหตุผลโดยอาศัยหลักจิตวิทยาของมนุษย์  
ตลอดจนประสบการณ์ของตนอธิบายว่า "เป็นประสบการณ์ที่ไม่มีวันจบสิ้น เมื่อคนเรามีอำนาจขึ้นมา  
ก็มักที่จะไปช่องทางที่มีชอบ ดังนั้น เพื่อให้มีการระงับการไปช่องทางที่มีชอบ จะ  
ต้องจัดให้มีบางสิ่งบางอย่าง เพื่อหยุดยั้งการไปช่องทางนั้น และการแบ่งแยกองค์กรอิสระขึ้นมาตาม  
อำนาจทั้งสามประการนั้น โดยการใช้ปฏิบัติการของผู้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งแตกต่างกันและไม่ขึ้นต่อกันนั้น  
จะเป็นหนทางเดียวที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะให้ความคุ้มครองต่อเสรีภาพของประชาชน"<sup>1</sup>

หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออนี้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักวิชาการ  
และนักทฤษฎีซึ่งเรียกว่า ฝ่าย "ทฤษฎีแบ่งแยกเป็นสามอำนาจ" (Les théories trialistes)  
ซึ่งมีความเห็นเป็นนัยเดียวกันว่า ระบบศาลซึ่งไปช่องทางตุลาการนั้น ควรเป็นระบบศาลเดียว  
(Le système de l'unité de juridiction) ไม่มีการแบ่งแยกออกเป็นศาลยุติธรรมกับ  
ศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่าอำนาจตุลาการคืออำนาจซึ่งใช้เพื่อควบคุมมิให้มีการไป  
ในช่องทางที่มีชอบหรือการฝ่าฝืนกฎหมายและรวมถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง  
และการควบคุมการออกกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup> และยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า ถ้าอำนาจ  
ตุลาการมีจริงตามที่ยอมรับกันก็เป็นการชอบธรรมที่เราจะต้องยอมรับถึงการไปช่องทางโดยธรรม-  
ชาติของมันอย่างเต็มเปี่ยม โดยองค์กรอันหนึ่งอันเดียวกันตามหลักความเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Le  
principe de la spécialisation) ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง  
จะเป็นการแบ่งแยกการไปช่องทางตุลาการโดยฝ่ายบริหาร และเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยก

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Voir Eisenmann (Charles), La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française., 1948.

อำนาจ<sup>1</sup> และยิ่งให้ความเห็นกันต่อไปอีกว่า คำพิพากษาของศาลนั้นอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีผลทำให้มีการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ในเมื่อ กฎหมายนั้นถูกละเมิดหรือถูกโต้แย้ง คำพิพากษาของศาลจะส่งผลเช่นนี้ขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลจะได้รับความคุ้มครองมิให้มีการก้าวร้าวจากอำนาจบริหาร เมื่อคำพิพากษานั้นได้กระทำโดยผู้พิพากษาซึ่งมิใช่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้สิทธิพลตอการพิจารณาวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม<sup>2</sup>

จากความเห็นของฝ่ายทฤษฎีแบ่งแยกเป็นสามอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวความคิดในการตีความ หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของประเทศในกลุ่มระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอนเป็นอย่างมาก และนอกจากนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงมากของอังกฤษ ชื่อ ไดซี (Dicey) ได้แสดงถึงแนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยกับหลักกฎหมายปกครองประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส และยังเห็นว่าหลักเช่นนี้ขัดต่อหลักกฎหมายของระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอนอีกด้วย ไดซีได้กล่าวไว้ในหนังสือ คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Law of the Constitution) ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 ว่า "วิธีการแห่งการปกครองและหลักแห่งกฎหมายปกครอง ไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศอังกฤษ เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับอารยธรรมจากอังกฤษ อีกทั้งไม่ตรงกับเจตนารมณ์และจารีตประเพณีของกฎหมายอังกฤษด้วย"

เนื่องจาก ศาสตราจารย์ ไดซี ผู้เป็นผู้ได้รับความนิยมนับถือในบรรดานักนิติศาสตร์ของประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอนโดยทั่วไป นักนิติศาสตร์โดยมากจึงถือตามความเห็นดังกล่าวนี้ตลอดมา จนกระทั่งในสมัยต่อมาจึงได้สำนึกว่ามีความเข้าใจผิดในเรื่องหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรป และในภายหลัง ศาสตราจารย์ ไดซี เองก็ยอมรับว่าเข้าใจกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสผิดไป เพราะไปถือตามตำราเก่า ๆ ของ

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Artur, La Séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions,

R.D.P. 1900, t. 13-14.

นักกฎหมายฝรั่งเศสบางคน นอกจากนั้น ไตซียังได้รับคำชี้แจงจากศาสตราจารย์ แจซ (Jézé) นักกฎหมายปกครองผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศสผู้เป็นสหายอีกด้วย จึงได้ยอมรับความสำคัญผิดข้อนี้ไว้ในตำราที่กล่าวข้างต้น "ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 10" แต่ถึงกระนั้นก็ยังยืนยันว่า "ในประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง" ในการที่กล่าวเช่นนั้น ไตซีคงมิได้ประสงค์จะปฏิเสธว่าไม่มีกฎหมายปกครองในประเทศอังกฤษ เพราะว่าทุกประเทศที่เจริญแล้วจำเป็นต้องมีระเบียบข้อบังคับ ซึ่งจะเรียกว่ากฎหมายปกครอง หรือชื่ออื่น ๆ ก็สุดแล้วแต่จะเรียก ที่วางหลักการจัดระเบียบราชการบริหารและองค์กรทางปกครอง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครอง กำหนดสิทธิของราษฎรที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย ไตซีคงมุ่งหมายจะกล่าวเพียงว่า หลักกฎหมายปกครองอย่างที่ ใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปนั้นไม่มีในประเทศอังกฤษ และการที่กล่าวว่อังกฤษไม่มีกฎหมายปกครองก็เพราะว่าในประเทศฝรั่งเศสมีศาลปกครอง โดยให้เอกชนที่มีข้อพิพาทกับรัฐขึ้นศาลปกครอง เป็นการขัดกับ "หนักินติธรรรม" หรือ "The Rule of Law" ของประเทศอังกฤษ ซึ่งหลักนี้มีความหมายว่า ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรธรรมดา กล่าวคือ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระบบศาลเดียวกันนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นเป้าหมายประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐเสรีนิยม ไตซีมีความเห็นว่าข้าราชการและเอกชนทั่วไปยอมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดา เมื่อมีคดีเกิดขึ้นเนื่องจากการละเมิดกฎหมายก็ต้องขึ้นศาลยุติธรรมธรรมดาทั้งสิ้น แต่ในฝรั่งเศสและประเทศอื่นที่ใช้ระบบกฎหมายปกครองเหมือนฝรั่งเศส ถือว่าข้าราชการไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจบังคับของกฎหมายธรรมดา และไม่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมในการกระทำตามที่ราชการ ซึ่งแม้จะผิดกฎหมาย แต่ได้กระทำไปโดยสุจริตใจและตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การฟ้องร้องให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำ เช่นว่านั้นจะต้องฟ้องต่อศาลปกครอง มิใช่ศาลยุติธรรม ดังนั้น ไตซีจึงเห็นว่าข้าราชการฝรั่งเศสเป็นบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์คือมีสิทธิและความคุ้มกันซึ่งเอกชนธรรมดาหรือแม้แต่ข้าราชการในอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาทำไม่ได้ เพราะว่าในประเทศทั้งสองนี้ ข้าราชการมีความรับผิดชอบผิดตามกฎหมายธรรมดา เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป เมื่อกระทำผิดก็ต้องขึ้นศาลยุติธรรมเหมือนกับเอกชน

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนั้น เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้ประเทศในระบอบกฎหมายแองโกล-แซกซอน เลือกระบบศาลเดียวในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ซึ่ง

รวมทั้งคดีปกครองด้วย และแนวความคิดนี้ก็มียุติพลต่อนักกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ใ้เชื่อว่าแนวความคิดนี้จะไม่มีความขัดแย้งกันถ้าไม่ ดังเราจะได้ศึกษากันในอันดับต่อไป

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐกับระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศส (La séparation des pouvoirs et le système de la dualité de juridictions en France)

ในประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาลคู่คือ ระบบที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมแยกจากกัน (Le système de la dualité de juridictions) ศาลทั้งหลายถูกจำแนกออกเป็น 2 จำพวก คือ ศาลยุติธรรม (juridiction judiciaire) จำพวกหนึ่ง และศาลปกครอง (juridiction administrative) อีกจำพวกหนึ่ง โดยมีศาลสูงสุดสองศาล คือ ศาลยุติธรรมสูงสุด และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นอิสระซึ่งกันและกัน เป็นผู้ควบคุมคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของกฎหมาย (jurisprudence) ของศาลแต่ละจำพวกในชั้นสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาคดี กล่าวคือ ศาลยุติธรรมสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้ายสำหรับคำพิพากษาของศาลล่างทั้งหลายที่จัดอยู่ในจำพวกศาลยุติธรรม ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้าย สำหรับคำพิพากษาของศาลล่างทั้งหลายที่จัดอยู่ในจำพวกศาลปกครอง ดังนั้น ในระบบศาลดังกล่าวที่จัดอยู่ในจำพวกศาลยุติธรรมและศาลที่จัดอยู่ในจำพวกศาลปกครองจึงแยกจากกันอย่างเด็ดขาด และมีการแบ่งแยกอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างศาลเป็น 2 จำพวก ซึ่งในหลักการนั้นศาลที่จัดอยู่ในจำพวกศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยวินิจฉัยคดีตามกฎหมายเอกชน (règles de droit privé) ส่วนศาลที่จัดอยู่ในจำพวกศาลปกครองนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง และระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองซึ่ง เรียกคดีเหล่านี้ว่าคดีปกครอง (contentieux administratif) การวินิจฉัยคดีอาศัยกฎหมายพิเศษของกฎหมายปกครอง (règles spéciales de droit administratif)

เมื่อเราได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบศาลคู่ของประเทศฝรั่งเศสโดยสังเขปแล้วเราก็ย้อนมาคิดถึงสาเหตุที่ว่าเพราะเหตุใดประเทศฝรั่งเศสจึงมีระบบศาลคู่ขึ้นมาและจะไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐที่กล่าวมาข้างต้นหรืออย่างไร?

ระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ ประการแรก เนื่องจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการปกครองในฝรั่งเศสส่งผลสะท้อน ให้มีการแบ่งแยกศาลออกเป็นศาลปกครองและศาลยุติธรรมดังกล่าว ประการที่สองนั้นเป็นผลมาจาก การตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกิเออตามแนวความคิดของฝรั่งเศส

สำหรับเหตุผลประการแรกอันสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการ ปกครองฝรั่งเศสนั้นก็เพราะว่าศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีที่มาในระยะ เริ่มแรกในสมัย ปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 นั้น ซึ่งแม้ว่าจะมิได้แยกออกมาเป็นองค์กรพิพากษาคดี ปกครอง (Contentieux administratif) โดยเฉพาะอย่างในปัจจุบันก็ตาม แต่การที่ ผู้ก่อการปฏิวัติ (Les Révolutionnaires) ในสมัยนั้นได้เริ่มแยกมิให้ผู้พิพากษาในศาล ยุติธรรมเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ก็เนื่องมาจากสมัยก่อนหน้าที่จะมีการปฏิวัตินั้นได้เกิด ความขัดแย้งทางการเมืองและการปกครองแผ่นดินมาตลอดระหว่างสถาบันกษัตริย์ซึ่งบริหารราช- การกับศาลยุติธรรม (Le Parlement) ในสมัยนั้น ก่อนอื่นต้องเข้าใจถึงสภาพของประเทศ ฝรั่งเศสในช่วงศตวรรษที่ 16 เรื่อยมาจนถึงศตวรรษที่ 18 นั้น ว่ามีความไม่ไว้วางใจกันเกิดขึ้น ระหว่างกษัตริย์และขุนนางกับศาลยุติธรรมที่เรียกว่า เลอ ปาร์เลอมอง (Le Parlement) การปกครองในสมัยนั้นกษัตริย์จะทำการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปกครองชั้นสูงซึ่งเป็นตัวแทนของตนไป บริหารราชการในท้องที่ปกครองซึ่งเรียกว่า เซเนราลิตี (Généralité) ซึ่งมีอาณาเขต ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2 จังหวัดหรือ เดปาร์เตอมองต์ (Département) ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ ปกครองดังกล่าวเรียกว่า แองตองคอง (Intendant) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกษัตริย์อย่าง กว้างขวางโดยมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย อำนาจในทางการคลัง ตลอดจน อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง โดยกษัตริย์ยังคงสงวน อำนาจที่จะวินิจฉัยหรือพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังกล่าวในชั้นสุดท้ายอีกชั้นหนึ่ง ในขณะที่เดียวกัน ในสมัยนั้นฝรั่งเศสก็มีศาลยุติธรรมที่เรียกว่า เลอ ปาร์เลอมองต์ ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาเหล่านี้ ประกอบด้วยบุคคลที่มีอิทธิพลในทางสังคมและในทางการเมืองเป็นอย่างมากในสมัยนั้น เพราะ ผู้พิพากษาของศาลเลอ ปาร์เลอมองต์นั้นมีตำแหน่งเพราะจากการสืบทอดจากตระกูลขุนนางชั้นสูง โดยเป็นการตกทอดทางมรดกสืบทอดกัน หรืออาจได้ตำแหน่งมาด้วยการซื้อขายกันมาก็ได้ และ ตำแหน่งการเป็นผู้พิพากษาก็สามารถ เป็นไปได้ตลอดชีวิตของผู้นั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าศาล



เลอบาร์ เลอมองต์มีอิทธิพลอย่างมากต่อสังคมและการเมืองในฝรั่งเศส และเมื่อวิเคราะห์ดูจากการเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาในสมัยนั้นแล้วจะเห็นว่า ผู้พิพากษาของศาลเลอบาร์ เลอมองต์นี้อาจจะเป็นผู้ที่ไม่ความสามารถทางกฎหมายและด้านการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลยก็เป็นได้ แต่ว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจและรวมตัวกันต่อสู้กับอำนาจของกษัตริย์ได้ ศาลเลอบาร์ เลอมองต์ได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนก้าวกายการบริหารงานของกษัตริย์อยู่เสมอ กษัตริย์จึงได้มอบอำนาจให้แองตองดองทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้พิพากษาศาลเลอบาร์ เลอมองต์ทั้งหลายเกิดความไม่พอใจเพราะเป็นการขัดกับผลประโยชน์ของตน จึงได้ตัดสินใจคัดค้านคดีก๊องแก๊งฝ่ายปกครองของกษัตริย์อยู่ตลอดเวลา กษัตริย์จึงได้พยายามสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาว่า "ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่ฝ่ายปกครองมีส่วนเกี่ยวข้อง" หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ "เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแถลงชี้แจงถึงการกระทำต่าง ๆ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อศาลยุติธรรม"

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจของคณะปฏิวัติของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งเกิดความไม่ไว้วางใจว่าศาลยุติธรรมจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยมีความยุติธรรมและไม่แทรกแซงกายการบริหารงานแผ่นดินของรัฐบาล ด้วยเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เองจึงไปสอดคล้องกับการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออ อันเป็นองค์ประกอบสำคัญประการที่สองที่ทำให้เกิดระบบศาลคู่ขึ้นมาในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ คณะปฏิวัติฝรั่งเศสเห็นว่าเพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการเป็นอิสระออกจากกันโดยมิให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาก้าวกายอำนาจบริหารอีกต่อไป จึงควรห้ามมิให้ศาลยุติธรรมเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกต่อไป และจุดนี้เองที่เป็นเหตุผลสำคัญให้มีการแบ่งแยกเป็นระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศส โดยเริ่มจากคำประกาศ (La déclaration) ของรัฐบาลปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้ถูกกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 โดยสภารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในสมัยนั้น ซึ่งหลักการนี้เรียกว่า "หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในศาลปกครองกับอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ (Le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire) อันเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสในปัจจุบัน และนี่เองเป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายว่าเพราะเหตุใดประเทศในกลุ่ม Anglo-Saxon โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา

ที่รับเอาแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออไปเขียนในรัฐธรรมนูญของตนโดยตรง จึงกลายเป็นระบบศาลเดี่ยวแตกต่างไปจากฝรั่งเศส ซึ่งที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเหตุว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองที่มีการก้าวท้าวกันระหว่างศาลยุติธรรมกับฝ่ายบริหารนั่นเอง ทำให้การตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออแตกต่างไปจากฝรั่งเศส<sup>1</sup> ซึ่งมีนักกฎหมายบางท่านได้เปรียบเทียบการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของมองเตสกีเออนี้ว่า เสมือนต้นไม้ชนิดหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นพันธุ์เดียวกันแต่นำไปปลูกไว้ในประเทศที่ต่างกันจึงมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น ผลไม้ที่ออกมาจากต้นไม้เหล่านี้ย่อมมีความเป็นไปได้ที่รสชาติของมันจะเปรี้ยวหรือหวานกว่ากันได้นั่นเอง

จากที่เราได้ศึกษากันมาข้างต้นทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเราจะอาศัยความเข้าใจถึงมูลเหตุขั้วใจของคณะปฏิวัติฝรั่งเศสในการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐมาสนับสนุนการมีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ เราจำเป็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์หรือถามกันต่อไปอีกว่าในแง่ของเนื้อหาทางทฤษฎีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ การตีความเช่นนั้นเรายอมรับกันได้หรือไม่? การที่ประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอนมีระบบศาลเดี่ยว หรือการที่ประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาลคู่ ฝ่ายใดที่มีความถูกต้องกับความหมายที่เป็นนามธรรมของหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐได้ดีที่สุด?

แนวทางของการมีระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่นี้ เราจะพบว่าผู้ให้ความสนับสนุนทั้งสองฝ่าย เหตุผลก็คือว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็นแนวความคิดที่สลับซับซ้อน และจากการวิเคราะห์โดยทางทฤษฎีแล้วมันยังเกี่ยวพันกับสิ่งอื่น ๆ อีก เราทราบจากการวิเคราะห์ในทางทฤษฎีว่ามันประกอบไปด้วยความคิดสองประการ ประการแรกคือ ความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Le principe de la spécialisation) หรือการแบ่งแยกหน้าที่ (Le principe de la séparation des fonctions) ซึ่งหมายความว่าอำนาจแต่ละอำนาจสามารถใช้ได้เมื่อเกี่ยวกับหน้าที่โดยเฉพาะของมัน และประการที่สองคือความเป็นอิสระแยกจากกัน ในลักษณะที่แต่ละอำนาจจะไม่ถูกก้าวท้าวจากอำนาจอื่น อันจะทำให้

---

<sup>1</sup> F. Larnaude, *La séparation des pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis*, Paris, 1905.

ให้ความเป็นอิสระที่จะกระทำการใด ๆ ต้องเสียไป<sup>1</sup>

ถ้าเราให้ความสำคัญแก่ความคิดประการแรกหรือเห็นว่าความคิดนี้ถูกต้อง เราจะถูกชักนำไปให้สนับสนุนการมีระบบศาลเดี่ยว ซึ่งทำให้อำนาจตุลาการเป็นผู้ผูกขาดในการพิจารณาพิพากษาคดีความทั้งปวงแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งความเห็นนี้แม้นักวิชาการฝรั่งเศสเองบางคนก็คล้อยตามด้วย (Jaequelin, Principes dominants du contentieux administratif, 1899) แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าเห็นว่าความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจเป็นสิ่งสำคัญ เราอาจเกิดความกังวลขึ้นได้ว่าการมีระบบศาลเดี่ยวจะทำให้เจ้าหน้าที่ในทางปกครองขาดความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เนื่องจากศาลยุติธรรมจะสามารถเข้ามาวิจารณ์การกระทำต่าง ๆ ของเขา วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งหรือการดำเนินการของเขา หรือพิพากษาให้เขาต้องรับผิดชอบที่เสียหาย เป็นต้น<sup>2</sup>

โดยแท้ที่จริงแล้วทั้งระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ที่ไม่มีระบบบี.บี.ซี.ที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเลย<sup>3</sup> เราอาจกล่าวได้ว่าในระบบศาลเดี่ยวของกลุ่มเอง-ไกล-แยกชอนไม่ทำให้ความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารต้องเสียไป เพราะผู้พิพากษาจะตัดสินลงโทษแต่เฉพาะการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายของฝ่ายบริหารเท่านั้น และเพื่อให้ฝ่ายบริหารเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่จะไม่เป็นไปตามที่กล่าวมานี้ถ้าเกิดผู้พิพากษาศักดิ์สินคดีด้วยจิตใจมีอคติอยู่ก่อนแล้ว และมีเจตนาที่จะทำการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองต้องล้มเหลว ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะปฏิวัติฝรั่งเศสเกรงกลัวว่าจะเป็นอย่างนั้น เหตุการณ์เช่นนี้แม้ว่าจะเป็นไปได้อย่างแน่นอนในสมัยนั้น แต่ น่าจะเป็นไปได้ยากในสมัยปัจจุบัน<sup>4</sup>

ในทางตรงกันข้าม การมีระบบศาลคู่ก็ไม่ได้เป็นการขัดต่อกฎของการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Le principe de la spécialisation) แต่อย่างใด เราไม่อาจ

<sup>1</sup> De Laubadère, op.cit., p.370.

<sup>2</sup> Berthelemy, D.A. 1072, note 1.

<sup>3</sup> De Laubadère, op.cit., p.378.

<sup>4</sup> Ibid.

กล่าวได้ว่ากฎของการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนี้มีเฉพาะแต่ในระบบศาลเดี่ยวเท่านั้น เพราะการมีระบบศาลคู่ขึ้นก็อาจเป็นไปตามหลักของการแบ่งแยกหน้าที่ (Le principe de la séparation des fonctions) ซึ่งหมายความว่าเป็นการแบ่งงานกันทำเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การจะเกิดระบบศาลคู่ขึ้น และสอดคล้องกับหลักของการแบ่งแยกหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อระบบศาลปกครองนั้นได้ถูกจัดระเบียบให้เป็นศาลอย่างแท้จริง และมีความเป็นเอกเทศแยกจากเจ้าหน้าที่ในทางปกครองฝ่ายปฏิบัติการอื่น ๆ และถ้าเราศึกษาถึงระบบของศาลปกครองฝรั่งเศสในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าเป็นศาลที่มีความเป็นเอกเทศแยกออกมาจากอำนาจบริหารและครบตามเงื่อนไขของหลักการแบ่งแยกหน้าที่ซึ่งหมายความว่า สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขึ้นมาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เราจึงพอสรุปได้ว่าระบบศาลคู่ขึ้นไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ และนอกจากนี้ ระบบศาลคู่ยังนับได้ว่าสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐได้ดีกว่าระบบศาลเดี่ยวอีกด้วย เพราะระบบศาลคู่นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบศาลที่เรียกได้ว่ามีครบทั้งความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและความเป็นอิสระตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐทุกประการ

### 3. เหตุผลสนับสนุนการมีระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่

#### (1) เหตุผลสนับสนุนการมีระบบศาลเดี่ยว

ก. การมีระบบศาลเดี่ยวทำให้เป็นการง่ายต่อผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่จะทราบว่าจะฟ้องคดียังศาลใด กล่าวคือ ไม่มีอะไรแตกต่างไปกว่าในคดีแพ่งโดยทั่วไปนั่นเอง โดยเฉพาะเมื่อทำการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง และที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ มีความง่ายและมีความเป็นเอกภาพในระบบศาลเดี่ยวนั่นเอง

ข. ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมนั้น โดยปกติมักเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น ประชาชนที่เกี่ยวข้องจึงมีโอกาสมากที่สุดที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการตัดสินคดีของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม

ค. ระบบศาลเดี่ยวในบางประเทศของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ยังสามารถใช้อำนาจความเป็นธรรมได้ดีพอสมควรแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงยังเห็นสมควรดำรงระบบศาลเดี่ยวนี้ต่อไป

(2) เหตุผลสนับสนุนการมีระบบศาลยุติธรรมหรือการมีศาลปกครอง

ก. เหตุผลที่ว่าศาลยุติธรรมเท่านั้นที่อาจให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของเอกชนได้ดีกว่าสถาบันใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ขอบ้างเช่นนี้ไม่อาจนำมากล่าวอ้างได้อีกต่อไป ถ้าเราสังเกตดูจะเห็นว่าศาลปกครองจะมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองได้ดีกว่าศาลยุติธรรม เนื่องจากในแทบทุกประเทศกฎหมายต่าง ๆ กันนั้นจะทวีมากขึ้นเรื่อย ๆ และเพิ่มความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น เราไม่อาจที่จะคาดหวังให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมมีความเข้าใจในทุก ๆ เรื่อง สถิติปัญหาและกิจกรรมของมนุษย์ย่อมมีขอบเขตจำกัด จึงเป็นการดีที่จะมีผู้พิพากษาพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งมีปริมาณและความยุ่งยากซับซ้อนทวีขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง เราจะให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมรู้กฎหมายทุกเรื่องได้อย่างไรดี และรอบคอบถนัดนั้นเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ทางที่ดีจึงควรแยกคดีปกครองเหล่านี้มายังผู้พิพากษาศาลปกครอง ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเหล่านี้ได้ดีกว่าเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญโดยตรง และผู้ที่ฟ้องร้องต่อศาลและผู้เกี่ยวข้องนั่นเองที่จะได้รับประโยชน์จากการมีศาลปกครองนี้

ข. การที่จะทำการพิจารณาหรือวินิจฉัยการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้พิพากษาจะต้องเข้าใจถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ของการดำเนินงาน ตลอดจนอุปสรรคข้อขัดข้องของหน่วยงานทางปกครองนั้น การขาดความเข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ผู้พิพากษาไม่กล้าตัดสินคดีหรือตัดสินคดีรุนแรงเกินไป ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ในทางปกครองมีอิสระมากเกินไปในกรณีแรก หรือว่าในกรณีหลังเป็นการบังคับที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งยากที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลได้อันจะก่อให้เกิดผลในทางลบ และเกิดความเสียหายสูญเสียกำลังใจในการทำงานได้ เป็นต้น ดังนั้น หากมีการปกครองจึงสามารถที่จะอุดช่องว่างและแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

ค. ข้อดีในทางปฏิบัติประการหนึ่งของการมีศาลปกครองที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ นั่นก็คือ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นจะเป็นแบบง่าย ๆ และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าในกระบวนการพิจารณาความแพ่งโดยทั่วไป และนอกจากนี้คดีปกครองมักจะเสร็จไวกวาคดีแพ่ง สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญในระบบแองโกล-แซกซอน อยู่ที่ว่าการบวนพิจารณาคดีเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ล่าสมัย และยืดเยื้อเสียเวลานาน ปกติเราจะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่มีศาลปกครองก็ยังมีคดีปกครองที่ค้างคั่งอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ถ้าให้คดีเหล่านี้ไปรวมอยู่กับศาลยุติธรรม

ซึ่งก็มีคดีมากจนทำการพิจารณาแทบไม่ไหวอยู่แล้วนั้น ก็ย่อมจะทำให้คดีต่าง ๆ ต้องล่าช้าและสิ้นเปลืองต่อคู่ความหรือผู้ฟ้องคดีมากยิ่งขึ้นไปอีก

ง. เราได้กล่าวถึงในตอนแรกว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมมีหลักประกันในด้านความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป หลักประกันความเป็นอิสระนี้ก็อาจมีแก่ผู้พิพากษาศาลปกครองได้เช่นกัน แม้วากฎหมายจะไม่ได้เขียนไว้อย่างผู้พิพากษาศาลยุติธรรม แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองก็มีอิสระในการวินิจฉัยคดีอันเกิดจากระเบียบประเพณีปฏิบัติและจิตใจของผู้พิพากษาเหล่านี้เองที่สร้างหลักประกันอันนี้ขึ้นมา เราจะเห็นตัวอย่างได้จากฝรั่งเศสซึ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะมากกว่าของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมเสียด้วยซ้ำไป

จ. ในท้ายที่สุด เราจำต้องคำนึงอย่างมากถึงสภาวะการณ์ในปัจจุบันถึงอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งขนาดและปริมาณของการบริการสาธารณะ การพัฒนาของกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง และการติดต่อเกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองก่อให้เกิดกรณีพิพาทในทางปกครองขึ้นอย่างมากมาย ศาลยุติธรรมย่อมไม่อยู่ในฐานะทำให้คดีปกครองจำนวนมากทยอยเหล่านี้อาจลดลงไปได้ จึงทำให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเหล่านี้ขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นเพราะความจำเป็นในทางปฏิบัตินั่นเอง ซึ่งวิวัฒนาการเช่นนี้กำลังเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

#### 4. แนวความคิดของไทยเกี่ยวกับศาลปกครอง

##### (1) ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

แนวความคิดของไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองนั้นเริ่มมีมาแต่สมัยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ใน พ.ศ. 2476 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นโดยคำริของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ประสงค์จะให้มีการจัดตั้งการขึ้นประเภทหนึ่งในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส แต่ในขณะนั้นได้ตั้งชื่อองค์การดังกล่าวนี้ว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ทั้งนี้ จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนสมันันได้ให้เหตุผลว่า "...ที่เราใช้ว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เพราะสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่าศาลปกครองแล้ว อาจเปิดช่องให้เขามีหนทางเกี่ยวของได้ แต่ความจริงถึงแม้จะเรียกตรง ๆ ก็เกี่ยวของไม่ได้ แต่เพื่อป้องกันไม่เปิดโอกาสให้เขายื่นมือเข้ามา เราจึงให้นามว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา..."<sup>1</sup>

ดังนั้น จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยโอนงานกรมร่างกฎหมายมาเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษากฎหมายและเจ้าหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย โดย พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ได้แบ่งกรรมการออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา
2. กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาแล้วยังทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสทุกประการ เพียงแต่ในส่วนเกี่ยวกับคดีปกครองนั้นยังไม่เริ่มทำการจนกว่าจะมีกฎหมายตามมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครองบ้าง

ส่วนด้านสังกัดนั้น พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2476 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเสนอร่าง พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่าง พ.ร.บ. อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติรับหลักการแล้ว แต่ค้างพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐบาลขอไว้ก่อน เรื่องจึงค้างกันอยู่เรื่อยมา<sup>2</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 คงแต่ทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมาย

---

<sup>1</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 พ.ศ. 2476, หน้า 784-785.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือในเชิงอรรถที่อ้างไว้แล้ว, หน้า

และการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใหม่ โดยรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์"<sup>1</sup> ทำนองเดียวกับกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่ในคดีปกครองตามที่มิเจตนารมณ์มาแต่เดิมในตอนแรกของการก่อตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ โดยหวังที่จะให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฐานให้พัฒนาความรู้ในหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้นได้ และในระหว่างที่ยังไม่มีนักกฎหมายปกครองเพียงพอให้จัดตั้งศาลปกครองได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจทำหน้าที่ไปพลางก่อน<sup>2</sup>

ดังนั้น จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้มีศาลปกครองแล้ว เพราะตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คงเป็นเพียงองค์กรกลั่นกรองงาน แต่อำนาจในการสั่งการยังกำหนดให้เป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหาร<sup>3</sup> การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพัฒนาขึ้นเป็นศาลปกครองได้นั้น จะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีและคำวินิจฉัยนั้นต้องให้ถึงที่สุดด้วย จึงจะครบตามเงื่อนไขของศาลปกครองตามหลักของระบบศาลคู่ที่เราได้ศึกษามาแล้วได้ ดังนั้น ตราบไคท์ที่ยังมอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการขั้นสุดท้าย ซึ่งอาจทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องใดเรื่องหนึ่งไปแล้ว ตราบนั้นเราก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการนี้มีอิสระจากอำนาจบริหารฝ่ายปฏิบัติการ (L' Administration active) ตามหลักแบ่งแยกหน้าที่ (Le principe de la séparation des fonctions) อันจะทำให้คณะกรรมการนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นให้เป็นศาลปกครองได้

<sup>1</sup> ดูวิวัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ศึกษามาแล้วข้างต้น

<sup>2</sup> ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ, "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย" ใน วารสารกฎหมายปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เล่ม 3 ธันวาคม 2527, หน้า 684.

<sup>3</sup> Ibid.



อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ก็ได้มีความพยายามที่จะเสนอกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกหลายครั้งใน ยุคสมัยของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2517 ความคิดดังกล่าวได้ ปราบกฎรูปร่างขึ้นในการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี 2517 ซึ่งในมาตรา 212 บัญญัติ ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้ และมาตรา 213 ยังบัญญัติต่อไปอีกว่าในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติกฎหมายรองรับการมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยระบุให้นำ กรณีพิพาทบางประเภทไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกทำ ให้สิ้นสภาพไปโดยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงยังมิได้ตั้งขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ในภายหลังต่อมาก็ยังมีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้นมาอีก ให้นำกรณีพิพาทไปสู่การพิจารณา ของศาลปกครองได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม อันแสดงให้เห็น ถึงเจตจำนงของนักการเมืองและฝ่ายบริหารที่ยังมีความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองอยู่อีก จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 23 มีนาคม 2523 มีใจความตอนหนึ่งว่า "จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาคือตาม ความเหมาะสม"<sup>1</sup> ความคิดนี้จึงได้ถูกปลุกให้ตื่นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2525 กระทรวงยุติธรรมจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2525 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา แก้ไขเสร็จเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2526 และเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาวุฒิสภาพิจารณา เสร็จเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2526 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภา

---

<sup>1</sup> ญาตี ไหวดี, "ศาลปกครอง," ใน วารสารข้าราชการ, สำนักงาน ก.พ., ตุลาคม 2523, หน้า 9.

ผู้แทนราษฎรหลายมาตรา จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาต่อไป แต่ในระหว่าง  
นั้นมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไป ตาม  
มาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ชุดต่อมาก็ได้มีสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาอีก 2  
ฉบับด้วยกัน

โดยฉบับแรก เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2526 นายสุทัศน์ เงินหมื่น และคณะ เสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อประธานสภา  
ผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความตรงกับร่างพระราชบัญญัติที่เคยผ่านการพิจารณา  
ของสภาผู้แทนราษฎร

และฉบับที่สอง ในวันที่ 14 กรกฎาคม 2526 นายพินิจ จันทรสุรินทร์ เสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อประธานสภา  
ผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความตรงกับร่างพระราชบัญญัติที่เคยผ่านการ  
พิจารณาของวุฒิสภา

และโดยที่เห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงมีการส่งมาขอคำรับรอง  
จากนายกรัฐมนตรีย เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งในเรื่องนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ขอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราช  
บัญญัติ 2 ฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้นไปยังกระทรวงยุติธรรม ซึ่งกระทรวงยุติธรรม  
เห็นว่า การจะจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่ เป็นนโยบายของรัฐบาล และมีข้อสงสัยเกี่ยวกับนโยบาย  
ของรัฐบาลชุดที่บริหารประเทศในขณะนั้นมีได้แถลงถึงการจัดตั้งศาลปกครอง<sup>1</sup>

ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อร่างพระ-  
ราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองทั้งสองฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนเสนอนั้น คณะกรรมการประสานงานฯ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "การร่างกฎหมาย", ใน วารสารกฎหมาย  
ปกครอง เมษายน 2527, หน้า 37.

จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมั่นใจให้กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปร่วมกันพิจารณาว่าสมควรมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อให้ศาลปกครอง (ถ้าจะจัดตั้งขึ้น) ปฏิบัติงานไปในทางที่ตอนประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร แล้วรายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการฯ ทราบ ทั้งนี้ เพื่อกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) เป็นประธาน จะได้ดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นต่อไป ซึ่งในเรื่องนี้เมื่อได้ร่วมกันพิจารณาแล้วปรากฏว่ากระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างกัน

โดยความเห็นของกระทรวงยุติธรรมพอสรุปได้ว่า ศาลยุติธรรมได้พิจารณาคดีปกครองอยู่แล้ว และไม่เคยก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ และอำนาจของศาลปกครองก็มีอยู่จำกัดไม่มาเกรงว่าจะเกิดปัญหาแก่การบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอยังมีผู้พิพากษาผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองอยู่ด้วยแล้ว แต่ถาเกรงจะเกิดปัญหาที่ควรให้มีการพิพากษาคดี ซึ่งอาจเสียหายแทนการบังคับตามคำขอของโจทก์ หรือให้มีการปฏิเสธไม่รับฟ้องบางคดีได้ หรือให้ขยายเวลาจัดตั้งศาลปกครองออกไประยะหนึ่งก่อน

ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดตั้งศาลปกครองต้องพิจารณาโครงสร้างให้เหมาะสม และต้องระวังว่าถาศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นในหมั้นในอำนาจของตนเองโดยมีขอบแล้ว จะมีวิธีการตรวจสอบอย่างไรต่อไปอีก โครงสร้างของศาลปกครองที่ต้องพิจารณาคือ คุณสมบัติของผู้พิพากษา ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่รอบรู้งานการปกครองที่สามารถวางหลักกฎหมายปกครองทั่วไปขึ้นปรับ กับคดีที่จะวินิจฉัยได้ เพราะคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะที่มีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบงานดังกล่าวต่อรัฐสภาอยู่แล้ว บางคนเข้าใจว่าอำนาจของศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นนี้มีอยู่แคบ แต่ความจริงมีขอบเขตกว้างขวางมาก ผลที่สุดจะกลายเป็นว่าผู้ชี้ขาดในทางบริหารจะกลายเป็นผู้พิพากษาคดีปกครองไปเสีย ระบบผู้พิพากษาของไทยยังเป็นระบบปิด มิได้เลือกมาจากผู้ประสบความสำเร็จในวิชาชีพกฎหมายเป็นการทั่วไปอย่างในต่างประเทศ ระบบวิธีพิจารณาตามร่างกฎหมายที่เสนอไม่มีวิธี

การวางตุลอำนาจชี้ขาดของผู้พิพากษาปกครอง<sup>1</sup> หน่วยบริหารงานศาลคือกระทรวงยุติธรรม ในปัจจุบันก็ยังไม่อยู่ในฐานะจะตรวจสอบการทำงานของศาลได้ อันแตกต่างจากระบบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมี วิธีการวางตุลที่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย

กล่าวโดยย่อก็คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าโครงสร้างของศาลปกครองตามร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมที่เคยเสนอต่อรัฐสภาและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมานี้มีได้อยู่ในลักษณะของโครงสร้างของ "องค์กรชี้ขาดทางบริหาร" ตามแนวทางของประเทศภาคพื้นยุโรป (หรือแม้แต่อยู่ในแนวทางของการจัดระบบศาลแบบสากล) ดังนั้น จึงอาจทำให้ระบบความรับผิดชอบในระบบบริหารต้องเสียไป และไม่อาจคาดหมายได้ว่าผู้พิพากษาศาลปกครองซึ่งเป็นระบบตุลาการในระบบปิด (closed system) จะใช้ "อำนาจชี้ขาด" ไปในทางใด<sup>2</sup>

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองทั้งสองฉบับจะตกไปอีกครั้งหนึ่ง อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและยุบสภา ก็ตาม แต่แนวความคิดโต้แย้งในหมวกกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองตามที่ได้ยกตัวอย่างมาให้เห็นข้างต้นนั้น ที่จริงแล้วสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาพื้นฐานบางประการ และซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตลอดมา

(2) ปัญหาพื้นฐานอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งศาลปกครอง

ปัญหาพื้นฐานสำคัญที่มีอิทธิพลและที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งระบบศาลคู่หรือมีศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรมในประเทศไทยนั้นพอกล่าวโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>1</sup>โปรดดูคำอธิบายเรื่องนี้ในระเบียบวิธีพิจารณา ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

<sup>2</sup>ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง 2 ฉบับ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใน พ.ศ. 2526 (เสนอต่อ "คณะกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง")

ก. ความเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผิดพลาด

นักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายไทยมักเข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐไปในแนวความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจากอำนาจทั้งสามนี้ กลไกของรัฐก็จะมืองค์กรที่ทำหน้าที่เหล่านี้ได้เพียง 3 องค์การ คือ สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาลยุติธรรม

การแบ่งแยกอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ อันได้แก่ สภานิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี ไม่ค่อยมีปัญหาการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด เพราะเนื่องจากการยอมรับระบบการปกครองแบบรัฐสุภานันตนเอง แต่หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดนั้น เกี่ยวพันกับอำนาจตุลาการ ซึ่งนักกฎหมายไทยบางท่านมีความเห็นว่าอำนาจตุลาการได้แก่ ศาลยุติธรรมเท่านั้น และยังมีความเห็นต่อไปอีกด้วยว่า "ศาลยุติธรรม" ได้แก่ ผู้พิพากษากลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้พิพากษาโดยอาชีพด้วยการผ่านการสอบผ่านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้นการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง คืออำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเรื่องของกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายทางสังคมเหล่านี้ ควรจะเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของผู้พิพากษาโดยอาชีพทั้งสิ้น

ซึ่งที่จริงแนวความคิดของนักกฎหมายไทยบางส่วนดังกล่าวมานั้นก็คือ แนวความคิดของฝ่ายทฤษฎีแบ่งแยกเป็นสามอำนาจ (Les théories tripartistes) นั่นเอง คือแนวความคิดของกลุ่มนี้เห็นว่า อำนาจตุลาการคืออำนาจซึ่งใช้เพื่อควบคุมมิให้มีการใช้กฎหมายไปในทางที่มีข้อบกพร่อง หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และรวมถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง และการควบคุมการออกกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นต่อไปว่าถ้าอำนาจตุลาการมีจริงตามที่ยอมรับกันก็เป็นการชอบธรรมที่จะต้องยอมรับคือ การใช้อำนาจโดยธรรมชาติของมันอย่างเต็มเปี่ยม โดยองค์กรอื่นหนึ่งอันเดียวกันตามหลักของความเชี่ยวชาญ

<sup>1</sup> Voir Supra

(Le principe de la spécialisation) ผลก็คือ การให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง จะเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจตุลาการโดยฝ่ายบริหาร และเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>1</sup>

แต่ทว่านักกฎหมายเหล่านี้อาจมองข้ามปัญหาสำคัญประการหนึ่งไปก็คือว่า สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีความธรรมดากระหว่างเอกชนต่อเอกชนนั้น แนนอนเรามอบให้เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม แต่ถาการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็ย่อมที่จะถกนกันไปเสียซึ่งอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความเหล่านั้นได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการปล่อยให้ศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องกับโดยวิธีการเช่นนั้น ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการให้ศาลยุติธรรมเข้ามาทวงถามอำนาจบริหารได้ และนอกจากนี้ หลักการที่ว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามหลักของความเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Le principe de la spécialisation) นั้น ก็ไม่ใช่ความเข้าใจที่ถูกตอง ทั้งนี้เนื่องจากเราอาจสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้โดยที่ไม่จำเป็นที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นศาลยุติธรรม และเราสามารถเห็นตัวอย่างที่ดีได้จากศาลปกครองฝรั่งเศส ทั้งนี้ก็เพราะเรานำหลักของการแบ่งแยกหน้าที่ (Le principe de la séparation des fonctions) มาใช้เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่องค์กรนั้นนั่นเอง ซึ่งก็หมายความว่าในฝ่ายบริหารด้วยตนเองนั้นเราสามารถจำแนกเจ้าหน้าที่ออกเป็นส่วนย่อย ๆ เพื่อให้ทำหน้าที่พิเศษโดยเฉพาะเจาะจงของมันได้ อันเป็นการแบ่งแยกหน้าที่นั่นเอง และเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารนี้เราก็อาจให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ แต่การแบ่งแยกหน้าที่ที่จะถึงขั้นที่เกิดความเชี่ยวชาญได้นั้นต้องมีความเงื่อนไขสำคัญยิ่ง คือความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้โดยศาลปกครองฝรั่งเศส เป็นต้น และที่เคยกล่าวมาข้างต้นแล้วว่าที่จริงแล้วระบบศาลคุณันกลับจะสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐกวารระบบศาลเดียวเสียอีก ทั้งนี้ เพราะมีทั้งความเป็นอิสระและมีทั้งความเป็นผู้เชี่ยวชาญในขณะเดียวกัน

ความไม่เข้าใจ อย่างตองเทถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐของนักกฎหมายไทยบางกลุ่มดังกล่าวนี้เองที่เป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อการจัดตั้งศาลปกครอง

<sup>1</sup>Eisenmann, op.cit.

ข. ความคิดเห็นแตกแยกของนักนิติศาสตร์ที่มีบทบาทอยู่ในวงการต่าง ๆ  
ในปัจจุบัน นักวิชาการและนักกฎหมายของไทยได้ไปศึกษาต่อมาจากใน  
ประเทศต่าง ๆ กัน ดังนั้น จึงมีแนวความคิดแตกต่างกันออกไปตามแต่ว่าตนจะได้รับการศึกษา  
มาจากแหล่งใด

ผู้ที่ศึกษาจากสหรัฐอเมริกาจะคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
และ เมื่อมีการจัดระบบหน่วยงานผู้ศึกษามาจากสหรัฐอเมริกาก็จะพิจารณาจัดหน่วยงานตามหลัก  
วิชาการที่มีแนวความคิดทางสังคมจิตวิทยา และขาดความสนใจในการพิเคราะห์ถึงแนวคิดทาง  
ด้านการเมืองและกฎหมาย ส่วนผู้ที่ศึกษาจากอังกฤษจะนึกถึงอำนาจของศาลยุติธรรมของ  
อังกฤษ และคิดว่า "ศาลปกครอง" นั้นจะมีรูปลักษณะ เช่น คณะกรรมการ (Administrative  
Tribunal) ของอังกฤษ ส่วนผู้ที่ศึกษาจากประเทศภาคพื้นยุโรปก็มักอ้างถึงศาลปกครอง  
ที่ใช้อยู่ในประเทศที่ตนศึกษา ทั้ง ๆ ที่ศาลปกครองอาจมีการจัดรูปหรือมีอำนาจหน้าที่ใดแตกต่าง  
กันมากมาย ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองจึงไม่แน่นอน ทั้งนี้เป็นไปตามที่เราได้วิเคราะห์  
กันมาแล้วในเรื่องของแนวความคิดของกฎหมายปกครองในแต่ละประเทศไม่เหมือนกันนั่นเอง  
จึงทำให้นักกฎหมายไทยที่ศึกษากันมาจากแต่ละประเทศเหล่านี้สับสนและคิดว่าของตนเองที่ศึกษา  
มานั้นถูกต้อง ซึ่งที่จริงแล้วก็เพราะขาดการศึกษากฎหมายปกครองเชิงเปรียบเทียบนั่นเอง  
เพราะเป็นการศึกษาถึงวิวัฒนาการและพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จนกระทั่ง  
ได้ข้อสรุปคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกันเพื่อจะได้เลือกรูปแบบของระบบบริหารที่เหมาะสม  
กับวิวัฒนาการโครงสร้างตามระบบกฎหมายและทางสังคมของเราได้

และเนื่องจากนักกฎหมายไทยแต่เดิมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้มีอิทธิพลอยู่ใน  
วงการศึกษากฎหมายส่วนใหญ่ได้ไปศึกษาต่อในกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ประเทศอังกฤษ ดังนั้น แนวความคิดของอังกฤษเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง<sup>1</sup> จึงมีอิทธิพลต่อ  
วงการกฎหมายไทยมาก และเป็นอุปสรรคอันสำคัญประการหนึ่งต่อการมีระบบศาลคู่ในประเทศไทย

---

<sup>1</sup> Voir Supra

## ค. การสอนวิชากฎหมายปกครองและวิชาที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารของรัฐ

ในมหาวิทยาลัย

การขาดความสมดุลกันระหว่างการเรียนการสอนหรือหลักสูตรใน  
คณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่กฎหมายมหาชนน้อยกว่ากฎหมายเอกชน  
เพราะเป้าหมายแต่เดิมเป็นการสอนกฎหมายเอกชนเพื่อผลิตบัณฑิตไปรับราชการเป็นอัยการหรือ  
ผู้พิพากษา ทนายความ ฯลฯ แต่ปัจจุบันความต้องการได้เปลี่ยนแปลงเนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ  
ของรัฐมีมากมายที่จำเป็นจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะอย่างมากขึ้นเช่น มีความรู้ทาง  
ด้านกฎหมายปกครอง เป็นต้น แต่หลักสูตรส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญเท่าที่ควร จึงมีการ  
เรียนการสอนกันน้อย นอกจากปัญหานี้แล้วในส่วนเนื้อหาของวิชากฎหมายปกครองที่ทำการ  
สอนกันนั้นก็มีขอบเขตที่จำกัดที่เน้นแต่เฉพาะการจัดระเบียบขององค์กรของฝ่ายบริหารเสียเป็น  
ส่วนใหญ่ มิได้มีการสอนกันหรือมีการสอนกันน้อยมากในส่วนที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในทาง  
ปกครอง (La justice administrative) อันนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมาย  
ปกครองที่ให้ความคุ้มกันหรือเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองต่อการ  
กระทำหรือการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ในทางปกครองของรัฐ อันเป็นการสอดคล้องกับแนว  
ความคิดของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประเทศไทยขาดนักกฎหมายที่  
มีความรู้เชี่ยวชาญทางสาขากฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อ  
เทียบกับในต่างประเทศในอันที่จะมาช่วยเป็นกำลังสำคัญในการก่อตั้งและพัฒนาศาลปกครองให้มี  
ขึ้น ซึ่งจะเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทุกชนในชาติ  
ต้องการ



การแบ่งแยกอำนาจและการจัดระเบียบขององค์กรข้าราชการ

(Le partage de compétence et l'organisation  
des juridictions administratives)

การที่ประเทศต่าง ๆ มีระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น โดยแท้ที่จริงแล้วความเคร่งครัดของแต่ละระบบได้ผ่นคลายลงไป และความแตกต่างของทั้งสองระบบนี้เริ่มมีน้อยลงเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากกรณีของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมของประเทศที่มีระบบศาลเดี่ยวซึ่งโดยปกติมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปได้ทั้งสิ้น และรวมถึงคดีปกครองด้วยนั้น ในทางปฏิบัติมักจะระมัดระวังเป็นพิเศษ และจำกัดอำนาจของตนในการที่จะทำการพิจารณาหรือวินิจฉัยคดีปกครอง ในขณะที่ประเทศซึ่งมีระบบศาลคู่ซึ่งมีผู้พิพากษาศาลปกครองนั้น ไม่เชื่อว่าคดีปกครองทั้งหมดเหล่านั้นจะต้องขึ้นต่อผู้พิพากษาศาลปกครองก็หาไม่ เพราะคดีปกครองส่วนหนึ่งยังคงขึ้นตรงต่อศาลยุติธรรม การที่มีคดีปกครองเกิดขึ้นอย่างมากมายในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงปัญหาเทคนิคต่าง ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ทำให้เกิดสถาบันพิเศษที่ข้าราชการเกิดขึ้นในประเทศที่มีระบบศาลเดี่ยว เช่น ในประเทศระบบกฎหมายเองไกล-แซกซอน และประเทศเบลเยียมกับอิตาลีในสมัยเริ่มแรก ก่อนที่จะกลายมาเป็นศาลปกครองในระยะเวลาต่อมา

องค์กรข้าราชการได้รับการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ศาลปกครองที่แท้จริงได้ถูกก่อตั้งขึ้นและได้ให้หลักประกันแก่เอกชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ไม่แพ้หลักประกันของศาลยุติธรรม แต่เชื่อว่าศาลปกครองจะมีอยู่เป็นสากลหรือมีอยู่ทุกประเทศก็หาไม่ ยังคงมีองค์กรข้าราชการย่อย ๆ หรือขนาดเล็กที่ยังมีลักษณะที่ไม่สมบูรณ์อยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าที่จะพัฒนาองค์กรเหล่านี้ให้เข้าไปใกล้ศาลปกครองนั้นก็มิทางที่เป็นไปได้ แนวความคิดต่อต้านศาลปกครองของพวกเสรีนิยมในต้นศตวรรษที่ 19 และเชื่อตามแนวความคิดของกลุ่มอังกฤษนั้นได้ลดลงหรือหมดไป และกลับยอมรับเอาวิธีการของศาลปกครองที่มีคุณค่าสูงมากอย่างศาลปกครองฝรั่งเศส และแม้แต่อังกฤษเองยังจำต้องอยู่ในภาวะที่ยอมลดอำนาจของผู้พิพากษา

ศาลยุติธรรมลงไปในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาตีปกครองเพื่อให้องค์กรพิเศษชี้ขาดทางบริหาร  
ทำหน้าที่แทน

ในประเทศที่มีระบบศาลคู่ในปัจจุบันนี้ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจพิจารณา  
พิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่ส่วนหนึ่ง เช่นเดียวกับในฝรั่งเศส กล่าวอย่าง  
กว้าง ๆ ก็คือ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะเข้ามาพิจารณาและวินิจฉัยคดีอันเกี่ยวกับกิจกรรมทั้งหลาย  
ของฝ่ายปกครองที่กระทำไปในฐานะ เช่นเดียวกับกับเอกชน หรือว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ทางปกครอง  
กระทำการกระทบกระเทือนถึงสิทธิต่าง ๆ ของเอกชนหรือว่ากระทบกระเทือนถึงสิทธิบางประการ  
ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งประเทศเยอรมันได้ใช้หลักนี้เองเพื่อไขแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาล  
ปกครองกับศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับในประเทศเบลเยียมและอิตาลีซึ่งแยกแยกอำนาจศาลโดย  
พิจารณาว่าเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิหรือเป็นแต่เพียงการขัดผลประโยชน์เท่านั้น และในประ-  
การสุดท้าย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติ  
ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

ส่วนในประเทศที่มีระบบศาลเดี่ยวนี้ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ควบคุมการ  
กระทำทั้งหมดของฝ่ายปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนในศาล  
ยุติธรรมจะทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครองที่อุทธรณ์ขึ้นมาจากองค์กรพิเศษชี้ขาดทางบริหารโดยเฉพาะ  
ในส่วนที่เป็นปัญหาของกฎหมาย เนื่องจากในระหว่างที่ลงมาจากศาลนั้นเมืององค์กรพิเศษชี้ขาดทาง  
บริหาร (Les juridictions administratives spéciales) อยู่เป็นจำนวนมากมาย  
ซึ่งสาเหตุที่มีมากก็เพราะความจำเป็นในประเทศเหล่านี้ตามที่ใดกล่าวมาแล้วข้างต้น

ในบางครั้งองค์กรชี้ขาดทางบริหารต้องอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลยุติธรรม การยื่น  
อุทธรณ์ซึ่งกระทำในเฉพาะปัญหาของกฎหมายนั้นคล้ายคลึงกับยื่นฎีกามาก และนิยมวิธีนี้มากใน  
อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ในบางกรณีคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด เช่นในอิตาลีและเบลเยียม  
อาจฎีกาต่อไปยังศาลยุติธรรมได้ ในประเทศดังกล่าวศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นศาลคดีขัดกัน ดังนั้น  
ถ้าศาลปกครองตัดสินรับฟ้องและมีศาลยุติธรรมศาลใดศาลหนึ่งสั่งรับฟ้อง เช่นเดียวกัน เช่นนี้ก็อาจ  
ยื่นฎีกาให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ หรือในทางตรงกันข้ามถ้าเกิดศาลปกครองสูงสุดสั่งไม่รับฟ้อง  
และศาลยุติธรรมศาลใดศาลหนึ่งที่เกี่ยวข้องก็สั่งไม่รับฟ้อง เช่นเดียวกัน เช่นนี้ก็ยื่นเป็นฎีกาไปยัง  
ศาลฎีกาให้ตัดสินว่าศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีนั้นได้ เช่นเดียวกัน ในเรื่องการแบ่งแยก

อำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมนี้ ประเทศที่นับว่าสมบูรณ์ที่สุดก็คือฝรั่งเศส และเยอรมัน

บางครั้งผู้ที่ทำการพิจารณาพิพากษาในองค์กรชี้ขาดทางบริหารอาจไปเกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรมได้ เพราะถูกยืมตัวมาจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ซึ่งกรณีเช่นนี้พบในอังกฤษ เยอรมัน และดินแดนโพ้นทะเลของฝรั่งเศส เป็นต้น

องค์กรชี้ขาดทางบริหารนี้อาจมีการจัดระเบียบองค์กรที่แตกต่างกันออกไป เพราะอาจเป็นไปในรูปที่มีองค์กร เหล่านี้มากมาย กระจุกกระจายกันไปทำหน้าที่แล้วแต่ตามความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญพิเศษของตน โดยไม่มีการประสานงานกันเลยระหว่างองค์กร เหล่านี้ก็ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ได้แก่ ที่พบในประเทศอังกฤษ

ในบางกรณีการจัดระเบียบองค์กรชี้ขาดทางบริหารเหล่านี้ อาจจะเป็นในลักษณะที่มีองค์กร เหล่านี้มากมายและหลายประเภท แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีองค์กรหนึ่งที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า และมีขอบข่ายอำนาจมากกว่าองค์กรอื่น ๆ และในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวคอยประสานงานกับองค์กรย่อย ๆ ในระดับที่อยู่ต่ำลงไป เช่น ในกรณีของเบลเยียมและอิตาลี เป็นต้น

ส่วนการจัดระเบียบองค์กรชี้ขาดทางบริหาร โดยมีศาลปกครองสูงสุดที่มีอำนาจทั่วไป และทำหน้าที่ประสานกับองค์กรที่อยู่ระดับต่ำกว่าลงมาอย่างเต็มตัวนั้น ได้แก่ ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส

บุคลากรที่มาร่วมกันเป็นองค์กรชี้ขาดทางบริหารนี้อาจเป็นไปไต่หลายลักษณะคือ อาจเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือไมใช่ผู้เชี่ยวชาญ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือเป็นเพียงตัวแทนของประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป และเราไดพบบ่อย ๆ ที่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมก็มักจะเข้ามาตั้งเป็นองค์คณะด้วย และส่วนใหญ่ก็มักจะทำหน้าที่เป็นประธานขององค์คณะนั้นเสียอีกด้วย ซึ่งลักษณะที่บุคลากรขององค์กรชี้ขาดทางบริหารแตกต่างกันมากเช่นนี้ เราจะพบได้โดยเฉพาะในประเทศกลุ่มแองโกล-แซกซอน หรือในองค์กรระดับต่ำของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปตะวันตก เพราะว่าในองค์กรชี้ขาดทางบริหารระดับกลางและระดับสูงในประเทศยุโรปตะวันตกเหล่านี้มักจะมีบุคลากรที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกันมาเป็นส่วนใหญ่ บุคลากรในองค์กรชี้ขาดทางบริหารเหล่านี้

อาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มพิเศษโดยเฉพาะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ก็ได้ และอาจจะแยกออกอย่างเด็ดขาดหรือไม่เด็ดขาดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปฏิบัติการก็ได้ ตัวอย่างกรณีของศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสนั้นเรียกว่า ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษานั้นแทบจะแยกอย่างเด็ดขาดไปจากฝ่ายที่ทำหน้าที่คอยให้คำแนะนำปรึกษากฎหมายแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเลยทีเดียว และระบบฝรั่งเศสนั้นถูกลอกเลียนแบบไปใช้ในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศเยอรมัน ผู้พิพากษาในศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่เพียงการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น

องค์กรชี้ขาดทางบริหารทั้งหลายนั้นอาจมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่มีความสมบูรณ์มาก บางน้อยบางแตกต่างกันออกไป แต่เมื่อเป็นกระบวนการวิธีพิจารณาขององค์กรชี้ขาดทางบริหารระดับสูงแล้วก็มีลักษณะคล้ายกับกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรมโดยคำร้องไว้ซึ่งหลักประกันที่สำคัญ ๆ แยกเอกชน

องค์กรเหล่านี้มีวิวัฒนาการที่ไม่แน่นอนขึ้น ๆ ลง ๆ แล้วแต่ยุคสมัย องค์กรเหล่านี้ได้รับการยกย่องในสมัยราชาธิปไตย แต่กลับเสื่อมความนิยมลงในสมัยศตวรรษที่ 19 ในประเทศต่าง ๆ นอกฝรั่งเศส ในปัจจุบันความจำเป็นของฝ่ายบริหารในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทำให้เกิดมีคดีปกครองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การที่ระบบศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ได้ผลดีในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในทางปกครองเหล่านี้ ทำให้องค์กรชี้ขาดทางบริหารเหล่านี้อยู่ในระหว่างกำลังขยายตัวออกไปมากขึ้นในประเทศต่าง ๆ

ถ้าเราจะจัดกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ในปัจจุบันตามสาขากฎนิศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรชี้ขาดทางบริหาร เราจะสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มตามสาขากฎนิศาสตร์ คือ

1. กลุ่มแองโกล-แซกซอน อันประกอบด้วย อังกฤษ ประเทศในเครือจักรภพ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์กรชี้ขาดทางบริหารหรือศาลยุติธรรมเป็นหลักและมีองค์กรพิเศษอื่น ๆ คอยช่วยทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองอยู่ด้วย

2. กลุ่มที่สอง คือกลุ่มประเทศที่มีศาลปกครองแยกออกมาอย่างชัดเจนจากศาลยุติธรรม และมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นแนวหน้าของกลุ่มนี้ และติดตามด้วยเยอรมันและออสเตรียตามลำดับ

3. เป็นกลุ่มประเทศที่มีศาลปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองในประเทศเหล่านี้มีอำนาจอันจำกัด ซึ่งตรงข้ามกับศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจกว้างขวางกว่า และกรณีเกิดมีคดีขัดกัน ก็ให้ศาลยุติธรรมคือ ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย กลุ่มประเทศนี้ได้แก่ อิตาลี และเบลเยียม เป็นต้น

4. กลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มประเทศอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีอำนาจมาก และศาลยุติธรรมบางศาลหรือบางส่วนบางแผนกของศาลยุติธรรมจะมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครอง ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ สเปน และสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

ฝ่ายปกครองภายใต้การควบคุมของศาล

(L' Administration devant le juge)

ในทุกประเทศที่มีระบอบการปกครองที่ไม่ใช่เผด็จการนั้น ฝ่ายปกครองย่อมอยู่ใต้บังคับของกฎหมาย และภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ในทางปกครองอาจจำต้องขึ้นศาลซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมธรรมดาหรือเป็นศาลปกครองก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่กล่าววว่าฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น ก็มีในลักษณะอย่างสมบูรณ์แบบบาง ไม่สมบูรณ์แบบบาง ทั้งนี้ ก็เพราะฝ่ายปกครองได้รับประโยชน์จากหลักที่ว่า จะต้องมื่ออิสระพอสมควรในการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น จึงมีขอบเขตจำกัดเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อประชาชนนั่นเอง

หลักที่ให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล เพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น กว่าจะได้รับการยอมรับก็ต้องอาศัยระยะเวลาและเราจะพบว่ามีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงจากการควบคุมของศาล และบางครั้งก็เกิดจากช่องว่างของกฎหมายเองที่เปิดช่องให้มีการรอดพ้นไปจากการควบคุมของศาลได้ ในประเทศอังกฤษ ในศตวรรษที่ 16 มีการเคลื่อนไหวที่จะไม่ยอมให้การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาซึ่งใช้กฎหมายธรรมดา (Common Law) โดยมีหลักอยู่ว่า กษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบ "The king can do no wrong" และจากหลักนี้ได้ขยายไปถึงข้าราชการบริพารของ กษัตริย์ก็ไม่ต้องรับผิดชอบด้วย และหลักนี้เพิ่งจะถูกยกเลิกไปก็เมื่อไม่นานมานี้เอง นอกจากนี้ การควบคุมของศาลยุติธรรมต่อการกระทำบางอย่างของฝ่ายปกครองได้ถูกจำกัดไว้ เพราะกฎหมายได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้ง และได้โอนอำนาจเหล่านี้ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไปให้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครองแทน แต่ศาลปกครองในบางประเทศก็ยังมีระบบที่ไม่ดีพอ จึงทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองรอดพ้นจากการควบคุมของศาลไปโดยปริยาย และมีอิสระมากเกินไป

ในสหรัฐอเมริกาแม้จะมีระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ แต่ก็ยังรับเอาหลักของอังกฤษที่ว่า "กษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบ" ไปใช้เป็นระยะเวลาพอสมควรทีเดียว และแม้

กระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ได้ถูกยกเลิกไปอย่างสิ้นเชิงแต่อย่างใด องค์การข้าราชการบริหารในสหรัฐอเมริกาได้มีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่องค์กรเหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้ อำนาจของศาล ยุติธรรมเป็นอย่างมาก

ถ้าเราเปรียบเทียบระหว่างประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอน กับประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป จะเห็นว่าฝ่ายปกครองในประเทศเหล่านี้อยู่ภายใต้ การควบคุมของศาลยุติธรรมมากน้อยไม่เท่ากัน ในประเทศกลุ่มแองโกล-แซกซอน ฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะเดียวกับเอกชนตามหลักนิติธรรม หรือ "The Rule of Law" ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลทุกคนไม่ว่าประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้ ระบบกฎหมายและระบบศาลเดียวกัน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ในทางตรงกันข้ามระบบของฝรั่งเศสและเยอรมันฝ่ายปกครองได้รับสิทธิพิเศษที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองมีสิทธิหรือมีอำนาจสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากศาลก่อน เว้นแต่ในกรณีที่เป็นเรื่องร้ายแรงเช่น การทำให้เอกชนต้องสูญเสียซึ่งกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเขา เป็นต้น

ประเทศต่าง ๆ ทั้งในทวีปยุโรปและกลุ่มแองโกล-แซกซอน ฝ่ายปกครองพยายามที่จะยึดถือหลักของความไม่ตองรับผิดชอบ (L' irresponsabilite) ทั้งของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของตน แต่ในที่สุดก็จำต้องคอย ๆ ยกเลิกหลักนี้ไปแล้วในทางตรงกันข้ามหลัก "เกี่ยวกับความรับผิดชอบ" (La responsabilite) ของฝ่ายปกครองกลับเข้ามาแทนที่และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและอย่างรวดเร็ว ซึ่งหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนี้ได้รับการพัฒนาอย่างสมบูรณ์มากที่สุดในประเทศฝรั่งเศสเมื่อเปรียบเทียบกับในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

การกระทำของฝ่ายบริหารบางประการรอดพ้นจากการควบคุมของผู้พิพากษา โดยเฉพาะการกระทำของรัฐบาล<sup>1</sup> และการกระทำของฝ่ายปกครอง ในส่วนที่เป็นการใช้ดุลยพินิจ (L' opportunité) เนื่องจากมีหลักอยู่ว่าศาลจะไม่เข้าไปควบคุมฝ่ายปกครองในทุกกรณี แต่จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีความคิดริเริ่มและมีอิสระในการดำเนินงานตาม

<sup>1</sup> Voir Supra

สมควร เพื่อให้การบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ด้วยเหตุนี้ ในส่วนการกระทำที่เป็นการใช้ดุลยพินิจศาลจะไม่เข้าไปควบคุมใน ส่วนนี้ แต่จะควบคุม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำตาม หลักที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Le principe de légalité) เท่านั้น ในบางครั้งฝ่ายปกครองก็พยายามที่จะต่อต้านการควบคุมของศาลนี้โดยอาศัยการนิ่งเฉย ไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ควรจะต้องกระทำ จึงจำต้องหาทางแก้ไขโดยการบัญญัติออกมา อย่างชัดเจนเป็นกฎหมายเลยว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองนั้นให้ถือว่าเป็นการตอบปฏิเสธ คำร้องเรียนของเอกชน เพื่อให้เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นจะได้มาฟ้องร้องยังศาลได้ต่อไป ตามระเบียบวิธีพิจารณาความ และนอกจากนี้ ในประเทศกลุ่มแองโกล-แซกซอน โดยเฉพาะใน อังกฤษ ในบางกรณีฝ่ายปกครองสามารถที่จะจำกัดมิให้เอกชนฟ้องร้องต่อ การกระทำบางประการ ของฝ่ายปกครองได้

อย่างไรก็ตาม เราอาจกล่าวได้ว่าในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ฝ่าย ปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลเสมอ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม และเอกชนก็อยู่ในฐานะที่จะได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเขาต่อการแทรกแซงอัน เกิดจาก กิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

แต่ทว่าการที่ศาลมีคำสั่งตัดสินให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำ ของตนนั้น ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเพียงพอแล้ว เพราะคำพิพากษาของศาลถ้าจะให้ดีแล้วก็ควรต้อง ได้รับการเชื่อถือและปฏิบัติตามโดยฝ่ายปกครองด้วย เอกชนที่ฟ้องร้องฝ่ายปกครองและขณะคดีนั้น อาจประสบอุปสรรคอย่างสำคัญถ้าเกิดฝ่ายปกครองไม่มีความตั้งใจหรือความจริงใจที่จะปฏิบัติตาม คำพิพากษาของศาล และมีบ่อยครั้งซึ่งกฎหมายก็หมกมุ่นทางที่จะบังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตาม คำพิพากษาของศาลนั้นได้ เช่น การที่ไม่อาจยึดทรัพย์ของฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการบังคับคดีได้ เหมือนกับคดีแพ่ง เป็นต้น วิธีการแก้ไขในเรื่องนี้มีอยู่หลายวิธีการด้วยกัน ในการที่จะป้องกัน มิให้คำพิพากษาของศาลในทางปฏิบัติต้องไร้ผลไป สำหรับในกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน นั้น ใช้วิธีการบังคับคดีเช่นเดียวกับที่ใช้กับเอกชน สำหรับการขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาล (The Contempt of Court) และถือว่าการละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำ พิพากษาของศาลนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ



หน้าที่ (Ultra vires) นอกจากในเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลโดยทั่วไปยังยอมรับที่จะพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ปฏิเสธหรือการไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ๆ ของศาล แต่ปัญหามีว่าการจะบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ชนะคดีนั้น จะกระทำได้อย่างไร เพราะโดยทั่วไปแล้วทรัพย์สินของรัฐไม่อาจทำการยึดเพื่อเป็นการบังคับคดีได้ เหมือนอย่างกรณีทรัพย์สินของเอกชนอย่างในคดีแพ่งทั่วไป เมื่อมีคำพิพากษาให้รัฐต้องชดเชยค่าเสียหาย โดยทั่วไปแล้วรัฐจะปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยยินยอมจ่ายชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชน ก็เพราะโดยสมัครใจเอง หรือเป็นผู้ซื้อตรงหรืออาจเพราะถูกปลั่งกดดันมาจากอย่างอื่น เช่น จากหนังสือพิมพ์ หรือรัฐสภา ฯลฯ เป็นต้น ส่วนการฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ให้ชดเชยค่าเสียหายนั้น ในบางประเทศอาจกระทำโดยหักบัญชีจากเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เลยก็มี และในบางกรณีทรัพย์สินขององค์การ เหล่านี้ที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็อาจถูกยึดมาชดเชยค่าเสียหายได้ เราต้องยอมรับว่าวิธีการเท่าที่เรากล่าวมาทั้งหมดนี้ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีปัญหาขัดข้องก็แต่เฉพาะในบางกรณีอันจำกัดว่าเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น เพราะฝ่ายปกครองโดยหลักแล้วจะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลเสมอ ไม่ว่าศาลนั้นจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม

จากการมองภาพอย่างกว้าง ๆ มาทั้งหมดนี้เราอาจกล่าวรวม ๆ ได้ว่าในประเทศต่าง ๆ นั้น มีความก้าวหน้าอยู่สองประการด้วยกันกล่าวคือ ประการแรก ฝ่ายปกครองแม้จะมีอำนาจหน้าที่มากมายแต่ก็ยังยอมรับที่จะให้การกระทำของตนอยู่ใต้การควบคุมของศาล ซึ่งไม่ว่าศาลนั้นจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม และประการที่สองก็คือว่า แม้ว่าการควบคุมให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยศาลในบางกรณีจะมีความล่าช้าอันเกิดจากฝ่ายปกครองเอง หรือเพราะวาระระบบไม่มีจุดจบพร้อม หรือมีช่องว่างก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าหลักการเหล่านี้ได้ถูกกำหนดขึ้นและได้เป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนอย่างถาวรในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว