

โครงการวิจัย เรื่อง

ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี

โดย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1. ความสำคัญและที่มาของหัวข้อการวิจัย

เหตุผลสำคัญของการทำวิจัยเรื่องนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งครอบคลุมข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น การให้บริการ และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในบางกรณีการปฏิบัติราชการอาจสร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเกิดเป็นคดีทางปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครอง เดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีศาลปกครอง เมื่อมีคดีทางปกครองเกิดขึ้น ศาลยุติธรรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม และกรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ในสังกัดของคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการในเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต่างประเทศและของไทยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร ซึ่งรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากหนังสือและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet) และจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองการบริหาร ตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง และเนื่องจากการเรียกองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย มีความแตกต่างกัน เช่น ฝรั่งเศสเรียกศาลปกครองสูงสุดว่า สภาแห่งรัฐ ส่วนอังกฤษเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองว่า ศาลยุติธรรม เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันความสับสนและช่วยให้เข้าใจง่าย จึงขอเรียกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวว่า “ศาลปกครอง” และ “ตุลาการในศาลปกครอง” ตามลำดับ

จากเหตุผลข้างต้น การทำวิจัยที่นำเรื่องความเป็นมา แนวคิด ข้อเท็จจริง รวมตลอดถึงรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของต่างประเทศมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนอย่างมาก ดังนี้

1) เป็นแนวความคิดริเริ่ม เห็นได้จากความตั้งใจที่นำศาลปกครองของต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทยในเรื่องการบริหารจัดการที่เน้นโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล อันถือได้ว่าเป็นการผสมผสานความรู้ด้านกฎหมายกับรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกัน แทนที่จะมองเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว การดำเนินการเช่นนี้มีนักวิจัยน้อยรายมากที่ทำเป็นขั้นเป็นอันอย่างเจาะจงและชัดเจน

2) เพิ่มองค์ความรู้ด้านวิชาการให้มากขึ้นอย่างชัดเจน เห็นได้จากการนำตำรา หนังสือ หรือข้อมูลที่เป็นความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองของต่างประเทศมาพิจารณาศึกษา จัดระบบ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับไทย พร้อมอ้างอิงอย่างเป็นระบบและชัดเจน นอกจากนี้ ยังนำเสนอพร้อมเหตุผลและตัวอย่างด้วยว่าระบบศาลควรจัดแบ่งเป็น 3 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลคู่ และระบบหลายศาล แทนที่แต่เดิมแบ่งเป็น 2 ระบบแรกเท่านั้น

3) เป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการหรือสังคมส่วนรวม และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง ศาลปกครองแม้มีใช้เรื่องใหม่ แต่เป็นที่สนใจของประชาชนอย่างกว้างขวางเพราะส่งผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ กล่าวคือ (1) ช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศอย่างเป็นระบบ (2) เมื่อนำศาลปกครองต่างประเทศและของไทยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศาลปกครองไทยในอนาคต (3) มีส่วนช่วยให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่า ศาลปกครองไทยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นระบบ เป็นสากล และเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน (4) ขณะเดียวกันก็จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (5) ในส่วนของประชาชนจะเกิดความมั่นใจว่าสิทธิเสรีภาพของตนจะได้รับความคุ้มครองมากขึ้น (6) ยังอาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัยทำนองเดียวกันนี้กับประเทศอื่นต่อไป เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น หรือในกลุ่มประเทศอาเซียน

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเอกสารอ้างอิง

งานวิจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองเรียงตามลำดับ มีดังนี้

2.1 ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของคดีปกครองว่า เป็นกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองซึ่งมีองค์การหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอยู่ด้วยความหมายนี้จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดคำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่า คดีปกครองประกอบสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับกรณีพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง และอีกประการหนึ่ง ต้องมีองค์การหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

2.2 สำเนียง คงคาเพชร ในปี พ.ศ. 2498 ทำวิทยานิพนธ์ทางรัฐศาสตร์ และได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไทยในสมัยสมบูรณาญา-

สิทธิราชย์ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยศาลของประเทศต่าง ๆ ที่ยึดหลักแตกต่างกัน คือ ยึดหลักหลักกฎหมายโรมัน หรือยึดหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษาศาลปกครองของไทยและของสากลต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นมาของศาลปกครองไทย และรูปแบบของศาลปกครองตามหลักสากล

2.3 สุจินต์ ทั้งสุบุตร ในปี พ.ศ. 2523 ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับต้นสังกัดของศาลปกครองไทยว่า ศาลปกครองไทยควรเป็นองค์กรอิสระ หรืออย่างน้อยก็มีความเป็นอิสระไม่น้อยกว่าศาลยุติธรรมที่มีอยู่ ส่วนศาลปกครองของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลมาก เปรียบเสมือนคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาของฝรั่งเศสไม่เหมือนกับของไทย เพราะเป็นสถาบันที่รัฐบาลยอมรับนับถือและไม่เคยยอมตนอยู่ใต้รัฐบาลตลอดมา ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของฝรั่งเศสไม่เพียงแต่เป็นสถาบันอย่างเดียว แต่ยังมีกิจการต่าง ๆ ประสานกับรัฐบาลและรัฐสภาที่มีอิทธิพลมากในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาของฝรั่งเศสจึงเป็นทั้งสถาบันและองค์กรที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลและรัฐสภาจนเรียกได้ว่าเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง

ความเห็นเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษาเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของศาลปกครองไทยและฝรั่งเศสได้

2.4 อมร จันทรสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2528 ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง เช่น (1) ต้องแบ่งแยกอำนาจให้กับองค์กรต่าง ๆ กัน (2) ในการแบ่งแยกอำนาจถ้าองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าปกติ ถือได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจถูกละเมิด (3) หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรที่ใช้อำนาจทั้ง 3 ส่วนมีความเท่าเทียมกัน แต่อำนาจที่เหนือกว่านั้นมิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาด (4) หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันและกันด้วย เป็นต้น

สาระสำคัญดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษาเรื่องแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไทย

2.5 ปิยะ ศรีธธาพุทธ ในปี พ.ศ. 2536 ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “รูปแบบที่เหมาะสมของศาลปกครองในประเทศไทย” สรุปได้ว่า ศาลปกครองในประเทศไทยควรแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยตั้งเป็นศาลปกครองขึ้นมาต่างหาก แต่ให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแบบประเทศเยอรมนี และประเทศไทยสมควรที่จะมีศาลปกครอง เพราะจะช่วยให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระจากศาลยุติธรรมได้มาก ศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีได้เหมาะสม เป็นธรรม รวดเร็วและสะดวกแก่คู่กรณีได้ดีกว่าศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นมานั้น ควรมีการกระจายออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ เหมือนศาลยุติธรรม ไม่ควรมีเฉพาะในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ ๆ เท่านั้น และเมื่อตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการในระดับต่าง ๆ จะใช้ดุลพินิจในการทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบขึ้น

ผลการวิจัยดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษาเรื่องประโยชน์ รูปแบบ และโครงสร้างของศาลปกครองต่อไป

2.6 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในปี พ.ศ. 2533 ได้เสนอความเห็นที่สนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับศาลปกครองของฝรั่งเศส และการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีลักษณะเป็นศาลปกครอง แทนการจัดตั้งศาลปกครองในกระทรวงยุติธรรม ความเห็นเหล่านี้อาจนำไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาศึกษาความเป็นมา รูปแบบ โครงสร้าง และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทยได้

2.7 สรรเสริญ ไกรจิตติ ในปี พ.ศ. 2537 ได้เขียนบทความเรื่อง “ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ : ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย” มีสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบศาลคู่และระบบศาลเดี่ยว เช่น เมื่อกล่าวถึงระบบกฎหมายใช้กันอยู่ทั่วไปมานานแล้วมีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบคอมมอน ลอร์กับระบบ ซีวิล ลอร์ ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอน ลอร์ เป็นหลัก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศในเครือจักรภพหรือที่เคยเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบซีวิล ลอร์ โดยมากเป็นประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนี เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มักจะแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมเป็นระบบศาลคู่ แต่ก็ไม่คู่เสมอไป

บทความดังกล่าวนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษาเรื่องรูปแบบและโครงสร้างของศาลปกครองต่างประเทศ

2.8 คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ในปี พ.ศ. 2537 ได้ทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง องค์การวินิจฉัยคดีปกครอง มีสาระสำคัญ เช่น ในปี พ.ศ. 2537 ไทยมีองค์กรที่รับวินิจฉัยคดีศาลปกครองอยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และศาลยุติธรรม นอกจากนี้ยังกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบงานธุรการ (ระบบศาลเดี่ยว) รวมทั้งข้อดีและข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการ (ระบบศาลคู่)

สาระสำคัญดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาศึกษาความเป็นมาของศาลปกครองไทย

2.9 อาคม จวนสง ในปี พ.ศ. 2538 ได้ทำภาคินิพนธ์เรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบศาลปกครองในต่างประเทศกับรูปแบบศาลปกครองสำหรับประเทศไทย” เป็นการวิจัยเอกสารเพื่อนำข้อมูลเปรียบเทียบหารูปแบบของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์จากศาลปกครองในต่างประเทศเป็นหลัก การศึกษาวิจัยมุ่งไปที่รูปแบบ โครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในต่างประเทศที่เป็นประเทศเสรีนิยม อันได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น ว่ามีข้อแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันอย่างไร พร้อมกันนั้น ได้ศึกษาวิวัฒนาการและแนวคิดที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาการศึกษาเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทย

2.10 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ในเดือนสิงหาคม 2541 ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เสนอบทความต่อชมรมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตย ต่อมาเปลี่ยนเป็นสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน เพื่อร่วมกันพิจารณาและนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยนำแนวคิดกฎหมายปกครองของเยอรมนีและฝรั่งเศสมาใช้ในการพิจารณาศึกษาและเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... จำนวน 4 ร่าง คือ ร่างของรัฐบาล ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ ร่างของพรรคความหวังใหม่ และร่างของพรรคชาติพัฒนา ในขณะที่ทั้ง 4 ร่างยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาโดยผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระหนึ่งไปแล้ว

สาระสำคัญของบทความนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษาครั้งนี้ โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นมาของศาลปกครองไทย รวมตลอดไปถึงการบริหารการจัดการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไทย ทั้งนี้ได้นำศาลปกครองของต่างประเทศคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และ เยอรมนี มาวิเคราะห์เทียบเคียงด้วยตามความจำเป็น

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ซึ่งมีจำนวน 5 ข้อดังจะกล่าวต่อไปนี้ นั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสนใจของผู้วิจัยซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมไทย การพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบศาลปกครองไทยและต่างประเทศครั้งนี้ เน้นด้านการบริหารการจัดการ โดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของการกำหนดวัตถุประสงค์แต่ละข้อไว้ด้วย ดังนี้

3.1 พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริง (fact) ของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ

สำหรับเหตุผลที่นำข้อนี้มาเป็นวัตถุประสงค์ข้อแรกเพราะในการพิจารณาศึกษาเรื่องใดจำเป็นต้องทราบและเข้าใจสภาพทั่วไปของเรื่องนั้นเป็นพื้นฐานเบื้องต้น

3.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมของระบบการเมืองการปกครองและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไทยและต่างประเทศ

เหตุผลที่พิจารณาศึกษาข้อนี้เพราะระบบการเมืองการปกครองและการบริหารของแต่ละประเทศได้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดหรือการจัดตั้งศาลปกครองของแต่ละประเทศ กอปรกับการพิจารณาศึกษาภาพรวมของระบบดังกล่าวจะช่วยให้เข้าใจศาลปกครองของแต่ละประเทศได้ชัดเจนและเข้าใจในเชิงระบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบอื่นมากขึ้น

3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นมา และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไทยและต่างประเทศ

วัตถุประสงค์ข้อนี้เป็นการพิจารณาศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพในปัจจุบันและอนาคตต่อไป อันจะมีส่วนช่วยให้เข้าใจศาลปกครองของแต่ละประเทศได้ลึกซึ้งมากขึ้น

3.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทยและต่างประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

หลังจากพิจารณาศึกษาสภาพในอดีตของศาลปกครองแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การพิจารณาศึกษาสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อันจะช่วยให้เห็นข้อดีและข้อบกพร่องด้วย

3.5 เสนอแนวทางพัฒนารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทยที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมในอนาคต

เหตุผลที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เช่นนี้ เพราะการพิจารณาศึกษาศาลปกครองไทยและต่างประเทศไม่อาจสมบูรณ์ได้ถ้ามิได้นำผลการพิจารณาศึกษาสภาพในอดีตและปัจจุบันไปเป็นแนวทางสำหรับประยุกต์ใช้หรือเป็นแนวทางสำหรับพัฒนาการบริหารจัดการของศาลปกครองไทยในอนาคตต่อไป

4. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งได้มาจากหนังสือ ตำรา รายงานผลการวิจัย และเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงไปถึงข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ หรือ อินเทอร์เน็ต (international network หรือ internet) และจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองการบริหาร ตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง จากนั้น จึงนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณาศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach)¹ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีทางปกครอง พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการพิจารณาศึกษาในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบ (analytical and comparative study) โดยนำศาลปกครองของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการบริหารจัดการในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย ทั้งนี้ เป็นการนำเสนอในรูปแบบการวิเคราะห์แบบพรรณนา (descriptive analysis)² พร้อมกับมีภาพและตารางประกอบตามความจำเป็น

¹ การพิจารณาศึกษามีหลายแนว ที่สำคัญเช่น เชิงประวัติศาสตร์ เชิงนโยบาย (policy approach) แนวพฤติกรรม (behavioral approach) และแนวระบบ (systems approach)

² การวิเคราะห์มีหลายแบบ (patterns of analysis) ที่สำคัญคือ การวิเคราะห์แบบพรรณนา แบบทำนายหรือคาดคะเน (predictive analysis) แบบสร้างแนวบรรทัดฐาน (normative analysis) และ แบบแนะนำ (prescriptive analysis)

5. ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้างต้น โดยครอบคลุมเนื้อหาสาระต่อไปนี้

- 5.1 เพื่อพิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงของศาลปกครองไทยและต่างประเทศ
- 5.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมทางการเมืองการปกครองและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ
- 5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบของศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ
 - 5.3.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง
 - 5.3.2 ความเป็นมาของศาลปกครอง
 - 5.3.3 ระบบศาลและรูปแบบศาลปกครอง
 - 5.3.4 หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานราชการ
- 5.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างของศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ
 - 5.4.1 โครงสร้างระบบศาล
 - 5.4.2 โครงสร้างศาลปกครอง
- 5.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ
- 5.6 วิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง
 - 5.6.1 คุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง
 - 5.6.2 หลักประกันของตุลาการในศาลปกครอง
- 5.7 เสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารการจัดการของศาลปกครองไทยโดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

กล่าวโดยย่อ ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบศาลปกครองไทยและต่างประเทศจากข้อมูลและข้อเท็จจริงในอดีต ภาพรวมและภาพย่อยของศาลปกครองในปัจจุบัน เพื่อจะได้นำมาเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารการจัดการของศาลปกครองไทยในอนาคต ทั้งนี้ได้แบ่งการพิจารณาศึกษาออกเป็น 8 บท บทแรก คือบทนำ กล่าวถึงกระบวนการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ บทที่ 2 เป็นภาคทฤษฎีซึ่งเป็นข้อมูลหรือข้อเท็จจริงทั่วไปเกี่ยวกับศาลปกครอง บทที่ 3-5 เป็นการพิจารณาศึกษาศาลปกครองของต่างประเทศ บทที่ 6 ศาลปกครองของไทย บทที่ 7 วิเคราะห์เปรียบเทียบ และบทที่ 8 สรุปและเสนอแนะ รวมทั้งมีภาคผนวกและบรรณานุกรมท้ายสุด

6. ระยะเวลาทำการวิจัย

ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2541 ถึง วันที่ 31 มีนาคม 2542 รวมระยะเวลา 1 ปี

7. สถานที่ทำการวิจัย ทดลอง หรือเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นที่ทำการวิจัยหรือเป็นศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูล โดยเฉพาะรวบรวมข้อมูลที่เป็นหนังสือจากห้องสมุด และใช้อินเทอร์เน็ต รวมทั้งใช้บริการของห้องสมุดในการยืมหนังสือระหว่างห้องสมุดหรือจากหน่วยราชการอื่น

เหตุผลที่เลือกที่ทำการวิจัยดังกล่าวเพราะเป็นสถานที่ทำงานของผู้วิจัย มีเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ครบถ้วน

8. งบประมาณที่ใช้ในการวิจัย ระบุสถาบันที่ให้ทุนอุดหนุนการวิจัยด้วย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ค่าใช้จ่าย 35,000 บาท โดยผู้วิจัยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด แบ่งเป็น

- ค่าซื้อหนังสือ ถ่ายเอกสาร และวัสดุอุปกรณ์	10,000 บาท
- ค่าจัดพิมพ์และทำเป็นรูปเล่ม	20,000 บาท
- เบ็ดเตล็ด	5,000 บาท
รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด	35,000 บาท

9. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากผลงานวิจัยนี้ แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ประโยชน์ในทางวิชาการ และประโยชน์ในทางปฏิบัติที่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้สนใจ ตลอดจนประชาชนจะได้รับ

9.1 ประโยชน์ในทางวิชาการ

9.1.1 ช่วยให้ได้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา ข้อเท็จจริง แนวคิด รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

9.1.2 ช่วยให้ได้ความรู้และความเข้าใจศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบ

9.1.3 ช่วยให้ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารการจัดการของศาลปกครองไทย

9.1.4 จะเป็นแนวทางในการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยทำนองเดียวกันนี้กับประเทศอื่นต่อไป เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

9.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

9.2.1 บุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน นักธุรกิจ ประชาชน ข้าราชการประจำ รวมทั้งนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะได้รับประโยชน์จากการศึกษาครั้งนี้ โดยอาจนำข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ เช่น นำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารการจัดการ ตลอดจนกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

9.2.2 จะช่วยให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่า ศาล ปกครองไทยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นระบบ เป็นสากล และมีโอกาสเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนส่วนรวมได้มากน้อยเพียงใด

9.2.3 ในส่วนของประชาชนหากนำไปศึกษา จะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และเกิดความมั่นใจว่าสิทธิเสรีภาพของตนจะได้รับความคุ้มครอง

