

วิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองและ

การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

ถึงแม้ว่าประเทศไทยเราจะไม่เคยมีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณาคดีปกครองขึ้นมาเลยก็ตาม แต่ความจำเป็นที่จะให้มีสถาบันใดสถาบันหนึ่งมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองนั้นมีมานานแล้ว กล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดหรือรัฐใดจะปราศจากคดีปกครองไปได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพราะในการบริหารงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีการกระทบกระทั่งกันกับราษฎรอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีความผิดพลาดเกิดขึ้น และส่งผลให้ราษฎรได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นในด้านสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สิน แม้ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองจะเป็นไปด้วยความสุจริตก็ตาม ดังนั้นคดีปกครองจึงต้องเกิดขึ้นอยู่เสมอแม้แต่ประเทศไทยก็ไม่มีข้อยกเว้น จะเห็นได้ว่าถ้าหากศึกษาย้อนไปในทางประวัติศาสตร์แล้ว จะพบได้ว่าคดีปกครองอันได้แก่การที่ราษฎรบังเกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองทั้งหลายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรนั้นเมื่ออยู่ตลอดเวลา และได้มีการร้องเรียนจากราษฎร เพื่อให้มีการพิจารณาคัดสินให้เกิดความเป็นธรรม และผู้ปกครองก็จำต้องกำหนดให้มีสถาบันใดสถาบันหนึ่งมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เหล่านั้น ดังนั้นในบทนี้จะได้ศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมามีสถาบันใดทำหน้าที่อยู่และมีวิธีการอย่างไร

นอกจากนี้อีกหัวข้อหนึ่งจะได้ทำการศึกษาดังความเคลื่อนไหวของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยว่าเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด และได้มีความพยายามจัดตั้งองค์กรใดที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับศาลปกครองในขณะที่ศาลปกครองยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นมา ทั้งนี้เพราะแนวโน้มที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการ คือ

ประการแรก จะเห็นได้ว่ารัฐในปัจจุบันนี้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมาย ทั้งนี้ในด้านเศรษฐกิจ สังคม กล่าวคือ รัฐได้เข้ามารับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการในทางเศรษฐกิจโดยถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐ เช่น การพัฒนาที่ดิน การก่อสร้าง การสาธารณสุขโลกและการบริการสาธารณะต่างๆ นอกจากนี้รัฐยัง เข้ามาจัดสวัสดิการและการประกันทางสังคมอีกด้วย ซึ่งก็หมายถึงว่าอำนาจของรัฐมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การกระทบกระทั่งระหว่างรัฐกับราษฎรก็ย่อมมีมากขึ้น ศาลยุติธรรมคงไม่สามารถรับพิจารณาคดีได้ทั้งหมด

ประการที่สอง การพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นการพิพาทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คือเป็นการพิพาทที่คู่กรณีไม่อยู่ในฐานะที่เสมอภาคกัน เพราะฉะนั้นการใช้หลักกฎหมายธรรมดาในคดีปกครองก็คงจะไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้โดยมองในแง่ของความยุติธรรมที่ราษฎรพึงได้รับและผลประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐต้องปกป้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งศาลปกครองจึงได้เกิดขึ้น

๑ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ศาลปกครอง" สยามรัฐ (ฉบับวันที่ ๑๔ มิ.ย.

การศึกษาถึงความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งศาลปกครองจะทำให้ทราบถึงแนวโน้มของศาลปกครองของไทยได้ดียิ่งขึ้น

๓.๑ การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

การพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าทั้งในอดีตและเท่าที่ยังถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้ดำเนินการตามหลักกฎหมายแองโกลแซกซอนอย่างของอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือได้มอบคดีทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครองด้วยให้ศาลยุติธรรมพิจารณา มิได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองต่างหากอย่างของฝรั่งเศส^๑ ทั้งนี้ประเทศไทยเราใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย เช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าเรายังไม่มีหลักกฎหมายปกครองแยกออกจากหลักกฎหมายเอกชนโดยอิสระยังมีลักษณะปะปนกันอยู่มาก ประกอบกับฐานะทางกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ดังนั้นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารจึงต้องนำเอาหลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดมาปรับใช้ อำนาจในการวินิจฉัยคดีจึงตกเป็นของศาลยุติธรรม^๒

^๑ สำเนียง คงคาเพชร, การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓, หน้า ๖๕.

^๒ วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, การควบคุมฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑, หน้า ๔๘.

อย่างไรก็ตามวิธีดำเนินการตามหลักเช่นว่านี้ไทยเรามีได้ดำเนินการตามวิธีของอังกฤษไปทุกอย่าง บางอย่างคล้ายคลึงกับวิธีการของฝรั่งเศส กล่าวคือตามหลักการพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษศาลยุติธรรมของอังกฤษมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างกว้างขวางทั้งที่ยังไม่มีคดีเกิดขึ้น โดยที่ในบางกรณีศาลมีอำนาจออกคำสั่ง (writ) บังคับแก่ฝ่ายปกครองให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ส่วนศาลยุติธรรมของไทยจะมีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีคดีเกิดขึ้นเสียก่อนเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งหรือบังคับแก่ฝ่ายปกครองในเมื่อยังไม่เกิดคดีขึ้น เว้นไว้เสียแต่จะคดีมีกฎหมายออกมากำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป แต่โดยปรกติแล้วฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างอิสระ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือบังคับฝ่ายปกครองอย่างใด เพราะฝ่ายปกครองอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าไทยเราได้มีวิธีการโน้มไปในทางใช้หลักกฎหมายของฝรั่งเศส ในเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการอยู่บ้างแล้ว นอกจากนี้ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ ตามหลักกฎหมายของอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมีหลักอยู่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีละเมิดให้ข้าราชการรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในกรณีละเมิด จึงฟ้องร้องรัฐให้เข้าร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ได้ นอกจากความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับสัญญาจึงยอมให้ฟ้องร้องรัฐได้โดยการดำเนินการยื่นคำร้องขอสิทธิ (petition of right) และต้องได้รับอนุมัติเสียก่อน ส่วนของไทยเรามีได้ดำเนินการ

การตามวิธีเช่นว่านี้ เอกชนมีสิทธิที่จะฟ้องทวงวงการ เมืองได้ทั้งในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นโดยการละเมิดและความผิดที่เกิดจากสัญญา (แต่เดิมเราก็เคยมีหลักคล้ายคลึงกับของอังกฤษอยู่บ้างในข้อที่ว่า ทวงวงการ เมืองจะรับเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ แต่วิธีการดังกล่าวได้ยกเลิกไปโดยเด็ดขาดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว)

สรุปแล้วถึงแม้ว่าเราจะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้เช่นเดียวกับของอังกฤษ แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างในลักษณะที่ของไทยเราเปิดโอกาสให้ราษฎรฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาลยุติธรรมได้กว้างขวางกว่าของอังกฤษ อย่างไรก็ตามองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองก็มิได้มีแต่ศาลยุติธรรมเท่านั้น แต่ยังมีองค์กรของฝ่ายปกครองอีกด้วยซึ่งจะพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย โดยจะเริ่มกล่าวตั้งแต่สมัยโบราณ หรือสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชจนถึงสมัยปัจจุบัน

๓.๑.๑ การพิจารณาคดีปกครองในสมัยโบราณ

การร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล

ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินพระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้อำนาจปกครองประเทศแบบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจสูงสุดของประเทศตกอยู่กับพระมหากษัตริย์ทั้งในด้านการบัญญัติกฎหมาย, การบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดี แม้ว่าส่วนใหญ่จะมีได้ทรงกระทำด้วยพระองค์เองโดยโปรดเกล้าให้เสนาบดี หรือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้แทนพระองค์ก็ตาม แต่ความเด็ดขาดเป็นที่สูงแห่งกรณีทั้งหลายย่อม

อยู่กับพระองค์^๑ เนื่องจากการปกครองของไทยเป็นไปในทำนองที่ว่าอำนาจทั้งหลายอยู่ในอุ้งพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว ราษฎรจึงต้องอยู่ภายใต้วินัยอันเคร่งครัดของฝ่ายปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจรุนแรงไปบ้าง ราษฎรก็คงจะไม่รู้สึกกระทบกระเทือนนัก เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพอย่างในปัจจุบันยังไม่เป็นที่รู้จักของคนในสมัยนั้นมากนัก ประกอบกับราษฎรแต่ละคนต่างก็มีความเคารพสักการะและเทิดทูนองค์พระประมุขไว้สูงสุด ดังนั้นจึงทำให้คดีปกครองที่ราษฎรจะฟ้องร้องต่อกรกระทำของฝ่ายปกครอง เกิดขึ้นได้น้อยเต็มที เพราะเมื่อฝ่ายปกครองจัดทำอย่างใดไปราษฎรก็มักจะไม่รีบปากมีเสียง ถ้าพยายามจะมีเสียงขึ้นมาก็คงจะหาความคุ้มครองจากศาลต่างๆ ไต่ยาก และบางที่อาจจะเป็นภัยแก่ตนเองในการที่จะเป็นความกับฝ่ายปกครอง ดังนั้นเมื่อราษฎรคนใดได้รับความกระทบกระเทือนอย่างถึงขนาดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ก็มีทางป้องกันสิทธิเสรีภาพของตนได้โดยต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคือพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งคล้ายกับว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการสูงสุดในขณะนั้น^๒ ถ้าหากเป็นในสมัยกรุงสุโขทัยโดยเฉพาะในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงซึ่งพระองค์มักจะออกนั่งว่าราชการต่างๆ ด้วยพระองค์เอง หากราษฎรคนใดได้รับความเดือดร้อนด้วยประการใดๆ ก็ตาม (ไม่ว่าจะเป็นคดีธรรมดาหรือคดีปกครอง) ราษฎรคนนั้นก็สามรถจะไปยื่นกระถึงหน้าประตูพระราชวัง เพื่อร้องทุกข์ต่อพระองค์ท่าน เพื่อจะได้รับการพิจารณาจากพ่อขุนรามคำแหงด้วยพระองค์เองดังที่

^๑ สำเนียง กงคาเพชร, อ่างแลว., หน้า ๒๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๒ - ๒๓.

ปรากฏข้อความตอนหนึ่งในศิลาจารึกความว่า "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ นั้น ไฟฟ้าผ่าปกกลางบ้านกลางเมืองมีความเจ็บท้องของใจมันจะกล่าวถึงขุนบ่ไรไปสิ้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พอดีขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไคยินเรียกเมื่อถามสอบความแก่มันด้วยชื่อไฟฟ้าในเมืองสุโขทัยจึงชม"^๑

การร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วยวิธีไปสิ้นกระดิ่งแบบสุโขทัย ได้ถูกนำมาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดจนถึงกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ในตอนต้นด้วย แต่ได้เปลี่ยนจากกระดิ่งมาใช้กลองแทนซึ่งเรียกว่า "กลองวินิจฉัยเบร" ต่อๆ มาแทนที่ราษฎรจะร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อพระมหากษัตริย์แบบสุโขทัย เมื่อราษฎรมีการศึกษาดีขึ้นวิธีการได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นใช้หนังสือแทน โดยผู้ยื่นคำร้องทุกข์จะพรรณานเหตุแห่งทุกข์นั้นเป็นข้อความในกระดาษม้วนซึ่งเรียกว่า "ฎีกา" ดังที่ได้กล่าวแล้ว^๒

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนไปมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่คดีต่างๆ รวมทั้งคดีปกครองที่น่าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายมากยิ่งขึ้น ประกอบกับพระองค์ทรงมีราชการอื่นมากจึงไม่มีเวลาที่จะทรงตัดสินความ จึงได้พระราชทานฎีกาเหล่านั้นให้ตำรวจชำระเป็นศาลรับสั่งบ้าง ให้เสนาบดีตามกรมรับไปว่ากล่าวชำระบ้าง แต่วิธีการเช่นนี้ไม่ได้รับความสะดวกจึงได้ตั้งศาลฎีกาขึ้นเดีอก

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.

^๒ รายละเอียดโปรดอ่านใน สำเนียง คงคาเพชร, อ่างแล้ว., หน้า ๗๐ - ๗๕.

เอาพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ไว้วางพระราชหฤทัยเป็นแม่กองตรวจ
 คัดสิน แต่เมื่อคัดสินไปแล้วความบางคนไม่พอใจคำคัดสินนั้นก็กลับมาทูลเกล้าฯ
 ถวายฎีกากล่าวโทษตุลาการศาลฎีกาอีก ทำให้เกิดความยุ่งยากเพราะทรงต้อง
 คัดสินเองเป็น ๒ ชั้น ครั้นมาใน ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๕) ได้มีการจัดตั้ง
 กระทรวงยุติธรรมขึ้น จึงมีการยกเอาความฎีกาที่ค้างอยู่ไปพิจารณาในชั้นอุทธรณ์
 เป็นศาลอุทธรณ์คดีหลวง ส่วนความที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้นั้นได้วางหลัก
 เกณฑ์ไว้ยอมให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้แต่เรื่องกล่าวโทษคำพิพากษาศาลอุทธรณ์
 และกล่าวโทษเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งหลาย หรือเรื่องราวร้องทุกข์ที่ไม่เกี่ยวกับ
 เรื่องคดีความในการนี้จะทรงโปรดเกล้าฯ จัดตั้งองคมนตรีขึ้นเป็นผู้ชำระได้
 ส่วนหรือเรียบเรียงความเห็นเสนอทูลเกล้าฯ ถวายเป็นพิเศษขององคมนตรีได้
 ประชุมปรึกษากันชำระเสียเอง โดยอาศัยอำนาจพระเจ้าแผ่นดินบังคับตามพระ
 บรมเดชานุภาพ ผลที่สุดได้เกิดโกลาหลขึ้นด้วยมีการฎีกาอุทธรณ์กรรมการฎีกา
 อีก ซึ่งราษฎรในสมัยนั้นพากันเรียกว่า "ฎีกแก" ทำให้เห็นว่าจำนวนความไม่
 มีที่สิ้นสุด จนมาใน ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๔) จึงตกลงฎีกแกวางหลักให้ศาล
 ฎีกาเป็นศาลสูงสุดในเมืองไทย มีอำนาจคัดสินความได้เป็นเด็ดขาดและบังคับ
 ได้ทันที จะนำเรื่องใดมาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือไม่กรรมการศาลฎีกาเป็นผู้
 วินิจฉัยเอง ไม่ยอมให้คู่ความถวายฎีกาได้ทุกเรื่องอย่างเดิมมา อย่างไรก็ตาม
 ใน พ.ศ. ๒๔๕๓ ในสมัยรัชการที่ ๖ ได้ทรงมีพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบ
 การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาออกมาใหม่บังคับซึ่งยอมให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรง

๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๗๖ - ๗๗.

กับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยจะทรงรับวินิจฉัยด้วยพระองค์เองแต่คง
อยู่ในลักษณะอย่างไรอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

๑. ขอพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษซึ่งศาลหลวงใดๆ
ตั้งแต่ศาลฎีกาลงไปไต่ถามลงโทษแล้วตามพระราชกำหนดกฎหมาย
๒. ขอพระราชทานพระมหากรุณาขอรับพระราชทานพระราชานุเคราะห์
ในกิจส่วนตัว เพื่อปลดเปลื้องความทุกข์อันจะหาหนทางปลดเปลื้องโดยอาการอื่น
ไม่ได้ นอกจากจะขอพระราชทานพระมหากรุณาโดยตรง
๓. กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจนอกเหนือที่สมควรแก่หน้าที่ราชการ
ซึ่งตนปฏิบัติอยู่ หรือใช้อำนาจนั้นโดยอาการรุนแรงเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดิน
ได้รับความเดือดร้อน

๔. กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติทุจริตในหน้าที่ มีการใช้อำนาจใน
ทางราชการเพื่อกดขี่ข่มเหง หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น
จะสังเกตเห็นได้ว่าในข้อ ๓ ข้อ ๔ นั้น เป็นลักษณะของคดีปกครอง
โดยเฉพาะ ดังนั้นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงเป็นการยืนยันว่า แม้คดีธรรม
การราษฎรจะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ไม่ได้ต่อไป แต่สำหรับ
คดีปกครองแล้วราษฎรยังได้รับสิทธินี้อยู่เสมอ

สำหรับสิทธิในการที่จะฟ้องคดีต่อศาล ในสมัยเดิมของไทยสืบสมบุ่ง
เหยียงมากเนื่องจากค้ำบทกฎหมายในสมัยนั้นมีได้จัดสรรเข้าหมวดหมู่และสาขา
อันแน่นอน ประกอบกับระบบศาลก่อนที่จะจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมมีความยุ่งเหยิง

และมีศาลอยู่มากมายแยกย้ายกันอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิพากษาที่แน่นอน ความสับสนที่กล่าวมานี้คือยริตกุมขึ้นเมื่อยกศาลที่อยู่ตาม กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียวเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๘ ขณะเดียวกันความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็เริ่มก่อตัวขึ้น และแพร่หลายไปในหมู่ราษฎรชาวไทยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เริ่มรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและมีความคิดที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาล แต่เนื่องจากยังเป็นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชอยู่และมีหลักที่ว่าจะฟ้องพระมหากษัตริย์ในศาลของพระองค์ไม่ได้ ดังนั้นจึงไม่อาจฟ้องพระมหากษัตริย์ได้ ส่วนฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการในฐานะตัวแทน หรือกระทำในนามขององค์พระมหากษัตริย์ก็อ้างพระบรมเดชานุภาพคุ้มครองการกระทำได้เช่นเดียวกัน ราษฎรมีสติพิพ้องร้องฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้กระทำผิดและยินยอมเป็นจำเลย หากฝ่ายปกครองไม่ยินยอมมาเป็นจำเลยราษฎรก็ไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลได้^๑ และศาลไม่มีอำนาจที่จะบังคับฝ่ายปกครองได้ จึงจะเห็นจากข้อความในกฎที่ ๖๐ ของกระทรวงยุติธรรมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ ว่าการที่ศาลจะมีหมายถึงกรม และกระทรวงต่างๆ มีใจความว่า "เรื่องฟ้องกรมและกระทรวงเป็นจำเลยศาลอย่ามีหมายไปยังกรมอัยการเลย ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้ากรมอัยการ เพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มากก็ได้"^๒ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ ๒

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๕.

ออกใช้ และมีการแก้ไขตราชำระใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ มาตรา ๗๒ และ ๗๓ ของประมวลกฎหมายนี้ ได้กำหนดให้ทบวงการเมืองทั้งหลายมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ทั้งนี้จากข้อความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่กล่าวนี้ ราษฎรก็น่าจะมีสิทธิที่จะฟ้องร้องทบวงการเมืองได้อย่างไม่มีปัญหา โดยทบวงการเมืองจะไม่ยอมมาเป็นจำเลยไม่ได้ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า เอกสิทธิของกระทรวงในการไม่ยอมมาเป็นจำเลยนั้นคงมีอยู่ต่อไป เหตุผลที่ศาลฎีกาวางหลักไว้เช่นนี้ก็คือสมัยนั้นยังเป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะเหนือกฎหมาย และเป็นผลให้เอกสิทธิของทบวงการเมืองซึ่งอาศัยพระบรมเชษานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจหมดไปได้ ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังจะกล่าวต่อไป

การพิจารณาคดีโดยศาลของฝ่ายปกครอง

ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีนั้น ไม่ได้พบรายละเอียดในทางประวัติศาสตร์ว่ามีศาลสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีอยู่บ้างหรือไม่ ทราบจากศิลาจารึกแต่เพียงว่าในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง พระองค์ได้ทรงพิพากษาคดีด้วยพระองค์เอง

^๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๐๖/๒๔๗๓ อ้างจาก สำเนียง คงคาเพชร อางแลว., หน้า ๒๗.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นหลักฐานที่พอจะยึดถือได้ว่าในสมัยนั้น ภาระกิจของพระเจ้าแผ่นดินมีมากขึ้นและทรงตัดสินคดีให้แก่ราษฎรด้วยพระองค์เองอย่างที่ไม่สามารถทำได้ จึงทรงมอบภาระกิจอันนี้ให้แก่บุคคลที่ไว้วางพระทัย มีความรู้ ซื่อสัตย์ และมีความยุติธรรม ซึ่งได้แก่บุโรหิตผู้ใหญ่อั้งอยู่ใกล้ซีกให้เป็นผู้ตัดสินความทั้งปวงโดยเด็ดขาดทั่วไปทั้งพระนคร

ครั้นเมื่องานในคานนี้มีมากขึ้นบุโรหิตผู้ใหญ่นี้แต่เพียงคนสองคนคงทำให้ลุล่วงไปไม่ได้ จึงต้องตั้งคณะลูกขุนขึ้นให้ร่วมพิจารณาพิพากษาในพระนามของพระเจ้าแผ่นดินเป็นกรมลูกขุน แต่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นสมัยใด ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถซึ่งทรงรอบรู้ทางการปกครองอย่างสูง ได้จัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" เป็น ๔ กรม คือ เวียง, วัง, คลัง, นา และยังมีหน่วยราชการอื่นเพิ่มขึ้นอีก ๒ หน่วย คือ สมุหนายก เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน สมุหพระกลาโหมว่าราชการฝ่ายทหาร ทางด้านการศาลก็ได้มีการแยกเอาศาลออกจากกรมลูกขุนแยกออกไปให้กรมต่างๆ ทั่วไป คงไว้แต่ศาลแพ่งกลาง, ศาลแพ่งเกษม เพียง ๒ ศาล เพื่อให้เสนาบดีกรมอื่นๆ ช่วยบังคับว่ากล่าว เร่งรัดโดยอำนาจมิให้มีการพิจารณาคดีติดขัด และมีให้ขุนศาลตระลาการทอดทิ้งความ จากนั้นมากรมต่างๆ จึงทำหน้าที่ควบคุมไปในตัวด้วย เมื่อมีคดีเกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับกรมใด กรมนั้นๆ ก็มีอำนาจพิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ตามในการฟ้องร้องจะต้องให้ลูกขุนเป็นผู้ตั้งฟ้อง และในการดำเนินการพิจารณาในศาลของกรมหากติดขัดหรือมีปัญหาที่ยังต้องหาหรือลูกขุนอยู่ และเมื่อพิจารณาชี้ขาดก็ยังคงให้ลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาด เสนาบดี

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๔๐ - ๔๑.

หรืออธิบดีเจ้าของศาลกรมนั้นๆ ไม่มีอำนาจที่จะตัดสินความในศาลไต่บัณฑิตย์
ของตัวเด็ดขาดได้ เป็นแต่เพียงช่วยให้คู่ความว่ากล่าวแก้กันได้และไม่ให้เกิด
ความขัดข้องในการพิจารณาคดี

ศาลของกรมต่างๆ ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีอยู่
มากมาย อาทิเช่น ศาลหลวง และศาลราษฎร ขึ้นอยู่กับสมุหนายก ศาลกรม
นาขึ้นอยู่กับกรมนา, ศาลต่างประเทศขึ้นอยู่กับกรมท่า เป็นต้น^๑

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าศาลในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ
แยกย้ายอยู่ตามกรมต่างๆ ซึ่งอยู่ในนครหลวง ส่วนตามหัวเมืองเจ้าเมืองและ
หัวหน้าหน่วยราชการก็ตั้งมีอำนาจชำระความของหน่วยราชการนั้น ศาลเหล่านี้
นี้โดยทั่วไปเป็นศาลชั้นต้นนอกจากศาลหลวงซึ่งตั้งก็อยู่ในสมุหนายกเป็นศาล
อุทธรณ์ แต่ก็อุทธรณ์ได้เฉพาะการกล่าวโทษบุคลากรในเรื่องการพิจารณาไม่
เที่ยงธรรมเท่านั้น ส่วนศาลฎีกาไม่มีคู่ความจะฟ้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อ
พระเจ้าแผ่นดินโดยตรง

ในรัชสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถหลักฐานต่างๆ ทางศาลปรากฏชัด
เจนขึ้น ซึ่งปรากฏว่ามีศาลของกระทรวงหรือกรมต่างๆ อยู่ ๑๔ ศาล^๒ นอก
จากนี้ยังมีศาลของกรมต่างๆ แยกเป็นส่วนย่อยออกไปอีก

^๑ รายละเอียดโปรดอ่านใน สำเนียง คงคาเพชร, อ่างแล้ว, หน้า ๒-๓.

^๒ รายละเอียดโปรดอ่านใน ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมาย
ปกครองเปรียบเทียบ, ชั้นปริญญาโท แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา ๒๕๑๕ (โรเนียวเย็บเล่ม) หน้า ๑๐๖-
๑๐๗.

หลังจากรัชสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถเป็นต้นมา หลักฐานในเรื่องศาลของกรมยังคง เป็นไปอย่างที่เป็นอยู่^๑ คือศาลยังคงแยกอยู่ตามกรมต่างๆ แต่ได้เปลี่ยนแปลงยุบเลิกและได้จัดตั้งขึ้นใหม่บ้าง จนกระทั่งมาในคอนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์จำนวนศาลได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น มาถึงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๘ ก่อนมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมปรากฏว่ามีศาลอยู่ถึง ๑๖ ศาลด้วยกัน

สำหรับกระบวนการพิจารณาของศาลในสมัยโบราณไม่ว่าจะเป็นวิธีการฟ้องคดี การพิจารณาคดี รวมตลอดถึงการพิพากษาล้วนแต่มีแตกต่างกับวิธีการในปัจจุบันมาก และคำว่าศาลในสมัยนั้นก็ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับศาลในสมัยปัจจุบัน เพราะศาลของกรมโดยทั่วไปมีแต่ขุนศาลตุลาการ เป็นผู้พิจารณาชำระคดี เมื่อชำระความเสร็จจำนวนแล้วต้องส่งไปยังลูกขุนซึ่งอยู่อีกกรมหนึ่งให้พิจารณาชี้ขาด สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลมีสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้คือ

ก. การยื่นฟ้องคดี กำหนดไว้ว่ามีใช้ทุกคนที่สามารถฟ้องได้โดยมีกฎหมายห้ามบุคคล ๓ จำพวก ไม่ให้ฟ้องคดี เช่น คนวิกลจริต บ้า ไม้ คนเสียจริตทั้งสองข้าง, คนหูเดียวทั้งสองข้าง เป็นต้น^๒ และยังมีโทษผู้เกี่ยวของกับตัวผู้ฟ้องซึ่งไม่ได้เป็นญาติพี่น้องฟ้องคดีอีกด้วย

^๑ คู่มือ สำเนียง คงคาเพชร, อ่างแล้ว., หน้า ๘๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๘.

ในการยื่นฟ้องผู้ฟ้องต้องมาไหลดยคำต่อเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ทำเป็นหนังสือ (เข้าใจว่าการยื่นฟ้อง เป็นหนังสืออาจจะมีการแต่ง เคิมเสียมสอนได้)

ข. การไต่สวนพิจารณา ในการดำเนินงานไต่สวนตุลาการจะนำตัวจำเลยมาที่ห้องพิจารณาซึ่งมีผู้นั่งพิจารณาเป็นประธาน ตุลาการจะอ่านฟ้อง ครั้นแล้วผู้พิจารณาจะเปรียบเทียบ ถ้ายอมความกันไม่ได้ผู้พิจารณาจะถามจำเลย ความฟ้องแล้วสอบโจทก์ โดยถามกลับไปกลับมาเพื่อพิจารณาเอาความเท็จและจริงจากโจทก์และจำเลยให้ได้

ค. การพิพากษาคดี เมื่อพิจารณาแล้วตุลาการต้องทำสำนวนยื่นต่อผู้พิพากษา ซึ่งจะไต่พิจารณาตามคำกล่าวหาและคำแก้ทั้งคำพยานต่างๆ แล้วชี้ขาดขอเท็จจริง

ง. การอุทธรณ์คดี จะสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาแก่ผู้พิพากษาตุลาการในการตัดสินคดี

การแยกอำนาจศาลออกจากฝ่ายปกครอง

ตามที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า ศาลของกระทรวง หรือกรมต่างๆ ล้วนแต่เป็นศาลที่สังกัดอยู่ในกระทรวง หรือกรม อันเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองทั้งสิ้น เมื่อมีคดีเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกระทรวง หรือกรมใด กระทรวงหรือกรมนั้นๆ ย่อมมีอำนาจพิจารณาและชำระคดีในศาลของตนได้ ศาลเหล่านี้จึงได้ชื่อว่าเป็นศาลของฝ่ายปกครอง การดำเนินงานโดยศาลของฝ่ายปกครอง

* รายละเอียดอ่านใน สำเนียง ดงคาเพชร, เรื่องเดียวกัน., หน้า ๕๑ - ๕๒.

เช่นนี้ได้เป็นอยู่ต่อมาและสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ โดยมีประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นรวบรวมเอาศาลซึ่งสังกัดอยู่ตามกระทรวง หรือกรมทั้งหมดมาสังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่เพียงแห่งเดียว สาเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนี้มีปรากฏในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสรุปได้ว่าการพิจารณาคดีโดยศาลของกระทรวง หรือกรมต่างๆ เท่าที่ผ่านมามีความยุ่งยาก ลำช้า และไม่เป็นที่เรียบร้อยเท่าเทียมกัน จึงจำเป็นต้องจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ โดยยุบศาลต่างๆ เหลือเพียง ๗ ศาล คือ

๑. เปลี่ยนชื่อศาลฎีกาเป็นศาลอุทธรณ์คดีหลวง
๒. เปลี่ยนชื่อศาลอุทธรณ์มหาดไทยเป็นศาลอุทธรณ์คดีราษฎร
๓. รวมศาลพระนคร ศาลอาญานอก เป็นศาลพระราชอาญา
๔. รวมศาลแพ่งเกษม ศาลกรมวัง ศาลกรมนา เป็นศาลแพ่งเกษม
๕. รวมศาลแพ่งกลาง ศาลกรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลธรรมการ ศาลราชตระกูล เข้าด้วยกันเป็นศาลแพ่งกลาง
๖. รวมศาลสรรพากร ศาลมรดก เป็นศาลสรรพากร
๗. ศาลต่างประเทศ (คงเดิม)

ต่อมาได้มีการปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างศาลยุติธรรมตามลำดับในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ จึงได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญใหม่เรียกว่า พระธรรมนูญ

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๐๐.

ศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ รวบรวมศาลยุติธรรมต่างๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง เข้าอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน นับว่าเป็นการจัดข้อขัดข้องในวิธีการศาลอันเรื้อรังให้หมดสิ้นไปได้อย่างหนึ่ง แต่อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการก็ยังปะปนกันอยู่บ้าง โดยที่เสนาบดียังมีอำนาจทั้งบริหารและตุลาการในขณะเดียวกัน จนกระทั่งมีธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ อำนาจทั้งสองจึงได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด

จากที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการศาลได้เริ่มขยายตัว เป็นลำดับเรื่อยมา คือมีการแยกอำนาจตุลาการส่วนใหญ่ออกจากฝ่ายปกครอง คงให้ฝ่ายปกครอง เพียงแต่รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องทวงเรื่องฝ่ายปกครองอันเป็นการภายในไว้พิจารณาเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ให้กระทรวงหรือกรมมีสิทธิพิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรนั่นเอง ได้เป็นบ่อเกิดแห่งการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองในชั้นต่อไป มาจนกระทั่งปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปแล้วการพิจารณาคดีปกครองในสมัยโบราณจะอยู่ในอำนาจของศาลของกระทรวง และกรมต่างๆ ซึ่งมีอำนาจชำระคดีแพ่งหรืออาญาที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกระทรวงและกรมนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งคดีปกครองอันเกี่ยวกับการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลของกระทรวงหรือกรมเหล่านี้มีลักษณะประการหนึ่งใกล้เคียงกับศาลปกครองของต่างประเทศในข้อที่ว่าเป็นศาลของฝ่ายปกครอง แต่ไม่ตรงตามหลักการในปัจจุบัน โดยเหตุที่มีได้กระทำการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ส่วนใหญ่ได้ทำการ

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๐๒.

พิจารณาแต่คดีระหว่าง เอกชนต่อเอกชนซึ่ง เกิดขึ้นและ เกี่ยวข้องกับกรรมนั้นๆ^๑
 ส่วนคดีปกครองที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง
 ซึ่งมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นคู่ความอยู่ด้วยมักจะไม่ค่อยได้พบ ที่มี
 อยู่บ้าง เช่น ในการอุทธรณ์เกี่ยวกับตัวผู้พิพากษา จึงเห็นได้ว่ามิใช่เป็นการ
 ฟ้องร้องฝ่ายปกครองโดยตรง คงฟ้องได้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับความผิด
 เป็นส่วนตัวเท่านั้น แต่ถ้ามหากเอกชนคนใดได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมา
 จากการกระทำของฝ่ายปกครองในทางใด ก็มีทางร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้

จนกระทั่งเมื่อได้รวมศาลต่างๆ มาไว้ในสังกัดเดียวกันเมื่อ พ.ศ.
 ๒๔๓๘ ด้วยการประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น จึงได้มีการแยกอำนาจหน้าที่
 ที่ในทางตุลาการมาให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้โดยเฉพาะ แต่ในระยะแรกๆ
 ศาลทั่วหัวเมืองต่างๆ นอกกรุงเทพฯ รวมทั้งหัวเมืองที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ
 ก็ยังคงเป็นไปตามเดิมโดยสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ในที่สุดเมื่อมีการ
 จัดระเบียบศาลทั่วราชอาณาจักรในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ (ร.ศ. ๑๒๗) ศาลทั้งปวง
 จึงมารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนับแต่นั้นมา

๓.๑.๒ การพิจารณาคดีปกครองในสมัยปัจจุบัน

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ระบุว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน
 ชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขจะทรงใช้อำนาจนี้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐ

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๓.

ธรรมนูญและตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้แยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น
 ๓ ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้
 นั้นได้นำหลัก "The King can do no Wrong" มาใช้บังคับคือให้ดำรงอยู่ในฐานะ
 อันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ส่วนสิทธิและเสรีภาพของราษฎร
 ก็ได้รับการคุ้มครองมั่นคงยิ่งขึ้นกว่าเดิม เอกสิทธิซึ่งทบวงการเมืองเคยได้ใช้
 อ้างในการไม่ยอมรับเป็นจำเลยต่อศาลเมื่อเอกชนฟ้องร้องเป็นอันหมดไป แม้
 ว่าวิธีการทางศาลของไทยจะมีได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก กล่าวคือยัง
 คงมีศาลยุติธรรมแต่ฝ่ายเดียวสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงรวมทั้งคดีปกครอง
 ด้วยก็ดี แต่หลักประกันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของตุลาการนั้นคงดียิ่งขึ้นกว่า
 เดิมมาก โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ได้ให้อำนาจผู้พิพากษา
 ในการพิจารณาบรรดาคดีทั้งปวงได้โดยอิสระ นอกจากนั้นพระธรรมนูญศาลยุติ
 ธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ ยังได้สนับสนุนหลักการอันนี้อีกด้วยดังปรากฏตามความใน
 มาตรา ๓ ว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุระ
 การของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การดำเนิน
 การพิจารณาคดีตลอดจนถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ด
 ขาดไปนั้นอยู่ในดุลยพินิจของศาลโดยเฉพาะ" นอกจากนี้ยังได้มีพระราชบัญญัติ
 ตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๕ ออกมาวางหลักไว้อีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือให้มีการจัดตั้ง
 คณะกรรมการตุลาการขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอนข้าราชการ
 ตุลาการให้เป็นไปโดยยุติธรรม

* เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๔ - ๒๕.

ลักษณะหลักประกันความเป็นอิสระของศาลยุติธรรมซึ่งที่กล่าวมาข้างนี้จึง เป็น การให้ความมั่นใจแก่เอกชนด้วยอีกทางหนึ่งที่ว่าศาลยุติธรรมจะไม่อยู่ภายใต้อิทธิพล อันใด จนเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีต้องเสื่อมเสียความยุติธรรมได้

ส่วนสิทธิของ เอกชนในการฟ้องร้องคดีปกครองนั้น เอกชนมีสิทธิที่จะ ฟ้องร้องทวงถามการเมืองได้ และในการยื่นฟ้องต่อศาลทวงถามการเมืองที่ถูกต้อง จะปฏิเสธไม่ยินยอมมาเป็นจำเลยไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ความว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอ เรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" นอกจากนี้แล้ว ในขณะนั้นยังมีกฎหมายบางฉบับรับรองสิทธิของ เอกชนให้ฟ้องร้องฝ่ายปกครองได้ เช่นพระราชบัญญัติจักษุจักษุการรถไฟ และทางหลวง วางหลักไว้ว่าถ้าเอกชนได้ ได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งอันเนื่องมาแต่การก่อสร้าง การบำรุง หรือ ลักษณะการจักงานแห่งการรถไฟแล้ว ผู้เสียหายนั้นอาจร้องทุกข์ได้โดยยื่น เรื่อง รว หรือคำร้องขอค่าเสียหายของคนที่เกิดขึ้นต่ออาณาเขตการรถไฟ

ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้เกิดรัฐประหารและเลิกใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๔๘๕ โดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นแทนแต่สิทธิในการยื่นเรื่อง รวร้องทุกข์ยังคงอยู่โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ และภายหลังได้มีการประก กาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วาง หลักในเรื่องสิทธิของราษฎรในประเทศไทยในการฟ้องร้องคดีปกครองไว้อย่าง รัดกุมชัดเจน เช่นในกรณีเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองจะได้รับความ

* เป็นองค์กรณีพิเศษที่สร้างขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ.

คุ้มครองถึงปรากฏในมาตรา ๔๒ ในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลนั้น
 ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาแต่การกระทำของฝ่ายปกครอง นอกจาก
 จะร้องทุกข์ต่อองค์กรของฝ่ายปกครองแล้วยังชอบที่จะได้รับการป้องกันสิทธิและ
 เสรีภาพแห่งตนในทางศาลด้วย โดยรัฐธรรมนูญได้วางหลักประกันอันนี้ไว้ใน
 มาตรา ๔๔ ซึ่งมีใจความว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคล
 ให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง
 ย่อมได้รับความคุ้มครอง" จากหลักประกันดังกล่าวนี้เป็นการยืนยันสิทธิของบุคคล
 ซึ่งมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นการแน่นอนว่าทบวง
 การเมืองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องมีความ
 ผูกพันเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาในเมื่อถูกฟ้องต่อศาลให้เป็นจำเลย ศาลจะมี
 หมายเรียกไปยังกระทรวง และกรมอื่นๆ ได้โดยตรง และทบวงการเมืองจะ
 บิดพลิ้วอย่างใดอีกไม่ได้

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้เกิดรัฐประหารขึ้นอีกและได้มีการประกาศ
 ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ สิทธิในการร้องทุกข์ต่อ
 ฝ่ายปกครองก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ด้วยในมาตรา ๗๒ โดยมีข้อความอย่างเดียวกัน
 เช่นเดียวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ ต่อมา
 สิทธิดังกล่าวยังได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ต่อมาแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

มีใจความว่า "บุคคลคนเดี่ยวหรือหลายคนร่วมกันย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราว
 ร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด"

ฉบับ ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๑) ได้บัญญัติสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลไว้ในมาตรา ๘๒ และ ๘๓ ตามลำดับ

หากจะกล่าวโดยย่อแล้วการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น ๒ ทาง คือ ทางปกครองและทางศาล ทางปกครองได้แก่หน่วยงานของฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินงานอยู่ตามปกติ ซึ่งจะรับคำขอหรือคำร้องเรียนจากผู้เสียหายไว้พิจารณาประการหนึ่ง กับอีกที่ทางฝ่ายปกครองได้จัดตั้งกรรมการหรือหน่วยงานพิเศษขึ้นโดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับงานปกติ ให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้เสียหายไว้พิจารณาอีกประการหนึ่ง ส่วนทางศาล ในขณะที่ประเทศไทยยังมิได้มีศาลปกครองตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาคดีปกครองคงมีแต่ศาลยุติธรรมอย่างเดียว ศาลยุติธรรมจึงทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาคดีปกครองในเมื่อมีผู้นำคดีปกครองไปฟ้องร้องด้วย ในที่นี้จะแยกพิจารณารายละเอียดออกเป็น ๒ ตอน คือ

- ก. การพิจารณาโดยศาลยุติธรรม
- ข. การพิจารณาโดยฝ่ายปกครอง

ก. การพิจารณาโดยศาลยุติธรรม

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้นมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของราษฎรในการฟ้องคดีต่อศาลรวมทั้งคดีปกครอง ทำให้ศาลยุติธรรมมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยเรายังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา ดังนั้นคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองศาลยุติธรรมก็สามารถพิจารณาได้

ตั้งแต่ที่กล่าวแล้วถึงวิวัฒนาการของระบบศาลในสมัยโบราณจะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมได้วางรากฐานและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ ทำให้ศาลแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ

- ๑. ศาลชั้นต้น
- ๒. ศาลอุทธรณ์
- ๓. ศาลฎีกา



การดำเนินคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

ในเบื้องต้นก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ใ้มีประมวลกฎหมายแพ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ในเรื่องให้ทนายการเมือง เป็นนิติบุคคลแล้ว ดังนั้นทนายการเมืองอื่นเป็นนิติบุคคลนั้นจึงใช้สิทธิในการ เป็นโจทก์ดำเนินการฟ้องร้องเอกชน หรือทนายการเมืองหรือนิติบุคคลอื่นๆ ต่อศาลได้ แต่เมื่อทนายการเมืองต้องถูกฟ้องร้องและตกเป็นจำเลยแล้วก็มีที่จะหาทางหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับเป็นจำเลย โดยอ้างพระบรมเชษานุภาพเป็นเอกสิทธิ์คุ้มครอง ศาลก็ไม่อาจบังคับให้คงฟ้องแต่ตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำผิดให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วลักษณะดังกล่าวก็หมดไป ทนายการเมืองหรือหน่วยราชการอื่นเป็นนิติบุคคลก็อาจถูกฟ้องร้อง เป็นจำเลยต่อศาลได้ และจะปฏิเสธอย่างใดอีกไม่ได้ วิธีการยื่นฟ้องทนายการเมืองอื่นเป็นนิติบุคคลก็คงใช้แบบ เกี่ยวกับการพิจารณาฟ้องนิติบุคคลอื่น มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากการฟ้องบุคคลธรรมดาอยู่ตรงที่ เมื่อระบอบของ

หน่วยราชการหรือทบวงการ เมืองแล้วต้องระบุตัวบุคคลผู้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบ
 ความคุมหน่วยราชการนั้นๆ ลงไปในฐานะจำเลยด้วย แต่บุคคลผู้ถูกระบุชื่อนี้
 หากจำต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวไม่^๑ เมื่อทบวงการ เมืองตั้งกล่าวถูกฟ้อง เป็นจำ
 เลยศาลยุติธรรมก็จะออกหมายไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรืออธิบดีที่เป็น
 ผู้รับผิดชอบ เช่นเดียวกับจำเลยที่เป็นเอกชนธรรมดา^๒ และในการดำเนินคดี
 นั้นย่อมเป็นไปเช่นเดียวกับคดีธรรมดา คือมีหมายว่าความแก่ต่างได้โดยคำ
 ฝ่ายต่างก็มีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐาน เข้าสืบ ส่วนอำนาจในการพิจารณาและ
 พิพากษาคดีของศาลขึ้นอยู่กับ "องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี" ตามที่มีบทบัญญัติ
 กำหนดของประเภทคดีแต่ละคดี

นอกจากอำนาจในการพิจารณาคดีแล้วในกรณีที่ยังไม่เกิดคดีขึ้น กฎ
 หมายบางฉบับยังได้ให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมที่จะออกคำสั่งบังคับแก่ฝ่ายปกครอง
 ได้ในบางกรณี เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๑
 มาตรา ๒๕ มีความว่า "ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 คนใด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ในเขต
 อำนาจศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี
 ได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อศาล
 ได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้นำประมวลกฎหมาย
 หมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย

^๑ สำเนียง คงคาเพชร, อ่างแลว., หน้า ๑๒๙ - ๑๓๐.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, อ่างแลว., หน้า ๑๐๘.

ว่าให้รับสมัครหรือไม่ แล้วแจ้งคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว คำสั่ง
ของศาลนั้นถือว่าเป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลสั่งให้รับสมัครผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรีบ
ปฏิบัติตามคำสั่งศาล

นอกจากนี้ยังได้ให้อำนาจแก่ศาลในทำนองเดียวกันในกรณีที่เทศบาลหรือ
นายอำเภอส่งยกคำร้องของบุคคลซึ่งร้องขอให้ลงชื่อตนในทะเบียนผู้เลือกตั้ง และ
บุคคลนั้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือศาลแพ่งสำหรับผู้ที่ไม่มี
ลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ศาลมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งได้ว่าจะให้เติม
ชื่อผู้ร้องลงในทะเบียนผู้เลือกตั้งหรือไม่ โดยแจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลหรือนาย
อำเภอเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งโดยเร็ว

การบังคับคดีปกครองตามคำพิพากษา

การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นการกระทำภายหลังจากที่ศาลได้พิพากษา
แล้ว เพื่อจัดการให้เป็นไปตามคำพิพากษา^๒ สำหรับคดีปกครอง เมื่อมีการบังคับ
คดีในกรณีที่ทบวงการ เมืองหรือหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลของฝ่ายปกครอง เป็น
เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา บังคับเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นเอกชนหรือนิติ
บุคคลอันมิใช่ทบวงการ เมืองแล้ว คงดำเนินการไปตามหลักเช่นเกี่ยวกับการบัง
คับคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน กล่าวคือเมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใด
ในการบังคับคดี เจ้าหนี้จะเป็นผู้ส่งเนาคำสั่ง, คำบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำ
พิพากษา โดยจะมีการระบุไว้ในคำบังคับอย่างชัดเจนทั้งระยะเวลาและเงื่อนไข

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๐๘.

^๒ สำเนียง คงคาเพชร, อ่างแลว., หน้า ๑๓๑.

ในอันที่จะส่งเงิน, ทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรือคว่นกระทำการใดๆ ซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เช่นว่านี้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ลุทธิตามคำพิพากษาจะต้องถูกยึดทรัพย์หรือถูกจับและจำขัง^๑

แต่ในกรณีที่เอกชนกัก, นิติบุคคลอื่นอันมิใช่ทบวงการเมืองกัก เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและองค์กรฝ่ายปกครอง หรือทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคล ต้องตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว การบังคับคดีจะแตกต่างกันไปบ้างเนื่องจากมีกฎหมายบังคับไว้เป็นพิเศษบางประการ เช่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บังคับไว้ว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" ฉะนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะเป็นใครก็ตามเมื่อไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ก็ไม่อาจจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดียึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาชำระหนี้ได้ แต่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ยังมีทางที่จะขอให้ศาลบังคับคดีให้อยู่บ้าง โดยให้ศาลออกหมายเรียกตัวหัวหน้าหน่วยปกครองที่มีชื่อปรากฏอยู่ในคำฟ้อง เพื่อจะให้หัวหน้าหน่วยปกครองนั้นดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศไทยทั้งที่ได้อธิบายมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เหมือนกับประเทศอังกฤษ แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วพบว่าประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการเช่น

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑ - ๑๓๒.

เกี่ยวกับประเทศอังกฤษ แต่มีข้อแตกต่างในสาระสำคัญดังนี้ คือ

๑. เขตอำนาจของศาลยุติธรรมไทยในการควบคุมฝ่ายปกครอง
แคบกว่าขอบเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในอังกฤษ เนื่องจากศาลยุติธรรมของ
ไทยมีอำนาจจำกัดแต่เฉพาะกรณีที่เกิดคดีฟ้องร้องขึ้น หรือเมื่อมีบทกฎหมายให้
อำนาจไว้เป็นพิเศษที่จะออกคำสั่งแก่ฝ่ายปกครองเท่านั้น (กรณีพระราชบัญญัติ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังที่กล่าวมาแล้ว) การควบคุม
ฝ่ายปกครองในกรณีเช่นนี้ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ศาลอังกฤษนั้นมี
อำนาจออกหมายบังคับ (writ) ฝ่ายปกครองได้ในกรณีที่มีได้เกิดคดีขึ้น^๑

๒. ประเทศไทยถือหลักว่าทนายการเมืองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ
ต้องมีความรับผิดชอบอย่างเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ ท่านองเกี่ยวกับหลักการของประเทศ
ฝรั่งเศส แต่หลักการของอังกฤษถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการ
เดิมที่ถือว่าหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์ไม่ควรถูกรับผิดชอบต่อความผิด แต่ก็ยังไม่
ยอมให้ฟ้องหน่วยราชการหรือรัฐเป็นจำเลย แต่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ประ
กาศระบุมั่วไว้ให้เป็นผู้แกล้วแทนทนายการเมืองที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าไม่ไ้ระบุม
ตัวเจ้าหน้าที่ไว้ก็ต้อง เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการที่จะเป็นผู้แกล้ว^๒

๓. ศาลยุติธรรมของไทยพิจารณาตัดสินคดีปกครองโดยถือบทกฎหมาย
เป็นหลัก แต่ศาลยุติธรรมของอังกฤษตัดสินคดีตามบทกฎหมายและตามหลัก
คอมมอนลอว์ ไคควาย

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๐๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๑๐.

๔. ประเทศไทยยังไม่มี การจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษสำหรับ
พิจารณาคดีปกครอง เฉพาะเรื่อง ที่เรียกว่า "Administrative Jurisdiction"
โดยให้ยื่นต่อฝ่ายตุลาการ เหมือนกับประเทศอังกฤษ

๕. วิธีการที่ให้เอกชนร้องต่อศาลยุติธรรมให้ออกคำสั่งบังคับ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยออกหมายบังคับที่เรียกว่า "writ" ที่ใช้ในอังกฤษ
ก็มีให้นำมาใช้ในประเทศไทย

ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมของไทยจึงไม่เหมือนกับ
ของอังกฤษ และอาจกล่าวได้ว่ายังไม่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร
จากการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างเพียงพออันเนื่องมาจากศาลยุติธรรม
ของไทยที่มีขอบเขตในการพิจารณาคดีปกครองที่ค่อนข้างแคบ และในทางปฏิบัติ
ศาลยุติธรรมมักจะไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายปกครองมากนัก เพราะเกรง
ว่าจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครอง

ข. การพิจารณาโดยฝ่ายปกครอง

การพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองเองนั้น ได้แก่การกระทำ
๒ ประการ คือ การที่ฝ่ายปกครองไต่ถามให้เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ในหน่วยงาน
ปกครอง อันมี กระทรวง ทบวง กรม และองค์การอิสระของรัฐบาลรวมทั้ง
หน่วยงานย่อยๆ ขององค์กรเหล่านั้น รับเรื่องราวที่เกี่ยวข้องอยู่กับหน้าที่ของ
ตนไว้พิจารณาและดำเนินการเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือคงไว้ตามเดิม
เพื่อความเหมาะสม ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวจะเป็นผลดีอย่างยิ่งถ้า
หากการพิจารณาคดีเป็นไปโดยสุจริต แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ค่อยเป็นถึงที่

คาดไว้ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ หรือหน่วยงานพิเศษขึ้น ซึ่งประกอบด้วยตัวเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานประจำสำหรับให้เจ้าหน้าที่รับพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในทางปกครองโดยตรง

สำหรับการดำเนินงานเพื่อพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็นชั้นๆ ดังนี้ คือ

๑. การพิจารณาโดยตัวเจ้าหน้าที่เอง

ได้แก่กรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายใคร่ขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ว่าการกระทำนั้นทำให้ตนต้องกระทบกระเทือนเสียหายหรือเกิดการเสียหายขึ้นภายหลัง ซึ่งตนเห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรนั้นได้รับคำร้องขอก็จะเป็นผู้พิจารณาการกระทำนั้นใหม่ว่า การที่ตนได้กระทำไปแล้วนั้นผิดถูกอย่างไร ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สั่งยกเลิกหรือแก้ไขใหม่เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชนผู้ยื่นคำฟ้อง แต่การพิจารณาโดยวิธีเช่นนี้มักไม่เป็นหลักประกันที่เที่ยงธรรมนัก เพราะวิสัยของปวงชนย่อมไม่ค่อยจะยอมรับความผิดพลาดในสิ่งที่ตนได้กระทำไปอย่างง่ายคายนัก

๒. การพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป

นับเป็นขั้นตอนที่สองต่อจากขั้นตอนแรกที่กล่าวไว้แล้ว เมื่อขั้นตอนแรกไม่ได้ผล เอกชนผู้เสียหายก็อาจจะนำความเรื่องนี้มาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เดือดร้อนเสียหาย เพื่อขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการ

^๑ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๐๘.

กระทำของผู้บังคับบัญชา ในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจจะทำการพิจารณาเอง หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเกี่ยวข้องกับคำร้อง เรียงรายงานชี้แจงถึงกิจการ ที่ใดกระทำไปให้ทราบก่อน แล้วนำเข้าประกอบการพิจารณาหรืออาจจะมอบหมาย ให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปทำการสืบสวนแล้ว เสนอเรื่องมาให้พิจารณา หากการพิจารณา ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชากระทำการนอกเหนือหน้าที่หรือผิดระเบียบแบบแผน หรือคำสั่งก็อาจสั่งการ เพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำผิดซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาก็อาจถูกลงโทษในทางปกครอง

แต่วิธีการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เช่นกันว่าจะไม่เที่ยงธรรมนัก เนื่องจากโดยปรกติวิสัยผู้บังคับบัญชาย่อมจะต้องปกป้องผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน ยิ่งถ้าผู้บังคับบัญชาปราศจากความเที่ยงธรรมและสุจริตใจแล้วการพิจารณาโดยวิธีนี้ ก็ปราศจากผล

๓. การพิจารณาโดยคณะกรรมการ

เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการภายใน เกิดขึ้นจากการที่เอกชน หรือผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่ายปกครองและได้ยื่นคำ ร้อง เรียงทอผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดหรือสงสัยว่ากระทำผิด เมื่อผู้บังคับ บัญชาได้รับ เรื่องราวและได้ทำการสอบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นแล้ว มีกรณี สงสัยว่าจะกระทำผิดตามคำร้อง เรียงแต่หลักฐานยังไม่แน่ชัด หรือมีกรณีทราบดีถึง ไปถึงตัวเจ้าพนักงานของหน่วยอื่นซึ่งมิได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานของผู้บังคับบัญชา ที่รับเรื่องไว้ทำการพิจารณา ผู้บังคับบัญชานั้นจะ เสนอความเห็นไปยังผู้บังคับ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๕ - ๑๐๖.

มีมาตรฐานเหนือๆ ขึ้นไปอีก เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่ซึ่งควบคุมหน่วยงานอื่น
ทราบเรื่อง ในทางปฏิบัติมักจะใช้วิธีดำเนินการพิจารณาโดยคณะกรรมการซึ่ง
ตั้งจากหน่วยงานต่างๆ ให้ร่วมกันทำการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งด้านผู้ร้องเรียน
และด้านพนักงานผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนโดยผลประการ
ใดก็จะทำรายงานเสนอผู้แต่งตั้ง เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั้นพิจารณาภาคีปกครองโดย
เฉพาะเป็นพิเศษอีกด้วยเหตุผลว่า การพิจารณาภาคีปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ปกครองซึ่งทำงานประจำมักจะประสบข้อยุ่งยากและถูกตำหนิติเตียนบางประการ
กล่าวคือ ขอยุ่งยากของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่พิจารณาภาคีปกครองก็คือ
จะต้องปลีกเวลาทำงานประจำมาทำการสอบสวนพิจารณาภาคี ทำให้งานประจำ
ต้องค้างกลาง เหลืออยู่และอาจทำการพิจารณาภาคีต้องยืดเยื้อกินเวลานานออกไป
ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องเสียหายเดือดร้อนอีกต่อไป อีกประการหนึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ปกครองมักจะได้รับการตำหนิติเตียนว่ามีความลำเอียงไม่เที่ยงธรรม เล่นพรรค
เล่นพวก เป็นต้น ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องจัดตั้งคณะกรรมการ
หรือหน่วยงานขึ้นไว้โดยเฉพาะเป็นพิเศษซึ่งประกอบด้วยทั้งเจ้าหน้าที่
อื่นไม่เกี่ยวข้องกับงานประจำ แต่มีหน้าที่พิจารณาภาคีปกครองโดยเฉพาะ ใน
ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้แก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบ
ปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) คณะกรรมการวินิจฉัย
เรื่องร่ำร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในคอน
ต้อๆ ไป

๓.๒ วิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

กล่าวได้ว่าแนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้นมีมานานแล้ว นับตั้งแต่สมัยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ความเคลื่อนไหวของการจัดตั้งศาลปกครองนั้นพอจะสรุปเป็นช่วงเวลาได้ดังนี้ คือ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ได้มีคณะผู้ก่อการบางคน โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งนำโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยพยายามนำแนวความคิดของระบบศาลปกครองฝรั่งเศสมาใช้ แต่ศาลปกครองก็ไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้เพราะกลุ่มผู้ก่อการส่วนใหญ่ในสมัยนั้นได้คัดค้าน โดยให้เหตุผล ๒ ประการ คือ

๑. ยังไม่สมควรแก่เวลาเพราะราษฎรยังไม่สามารถเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพได้ ซ้ำยังเท่าที่ควร เนื่องจากเพิ่งได้รับมาใหม่ๆ ถ้าหากจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเวลานั้น ก็อาจจะเป็นเหตุให้เกิดการพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับราษฎรมากขึ้นเกินสมควร

๒. ขาดผู้ชำนาญทางการปกครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่ง ดร.ปรีดี พนมยงค์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีต้องตกไป และไม่สามารถ

๑ ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๘๓ (โรงพิมพ์และสถานที่พิมพ์ไม่ปรากฏ) หน้า ๘๐ - ๘๑.

ออกมาเป็นกฎหมายได้ แต่กลุ่มผู้พยายามจะผลักดันให้มีศาลปกครองก็ไต่พยายาม
ต่อไป โดยในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราช
บัญญัติยกฐานะกรมร่างกฎหมายขึ้นเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของกรรมการ
กฤษฎีกาไว้ ๓ ประการ คือ^๒

๑. จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทน
ราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี
๒. รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการ เมืองของ
รัฐบาล
๓. พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจ
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

และในมาตรา ๘ (๑) ยังได้กำหนดหน้าที่การพิจารณาคดีของกรรมการ
กฤษฎีกาเอาไว้อีกด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา ๑๕ และ มาตรา ๑๖ ยังได้กำหนดองค์คณะใน
การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั้นพิจารณา
พิพากษาคดีปกครอง ให้มีกรรมการกฤษฎีกาสามัญ ๘ นาย เป็นอย่างน้อยกับกรรม

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

^๒ มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖

การกฤษฎีกาวิสามัญ ๑ นาย เป็นอย่างน้อย ๓ นาย เป็นอย่างมาก นั้นประชุม
 ด้วยกันจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้" และตามมาตรา ๑๖ ใต้ห้าม
 มีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
 หรือทบวง นั้น เป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของกระทรวง
 หรือทบวงนั้น^๑

จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ผลักดันจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อไม่สามารถ
 เสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้แล้ว ก็ได้พยายามกำหนดให้คณะกรรมการ
 การกฤษฎีกามีหน้าที่คล้ายศาลปกครอง เพื่อจะให้เป็นการปูพื้นฐานให้มีการจัด
 ตั้งศาลปกครอง เป็นรูปเป็นร่างขึ้นในโอกาสต่อไป แต่จนกระทั่งกฎหมายฉบับนี้
 ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็มีได้มีกฎหมายได้ออกมาให้อำนาจคณะกรรมการ
 การกฤษฎีกาพิจารณาคดีปกครองเลย

- พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ
 ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธี
 พิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎร และต่อมารัฐบาลได้ขอรอการพิจารณา
 ไว้ก่อน^๒ (ซึ่งคงจะเนื่องจากเหตุผลที่ว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะจัดตั้งศาลปก
 ครองขึ้น)

- พ.ศ. ๒๕๔๕ นายสุชาติ ไหวติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๑ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว., หน้า ๑๑๑.

^๒ สมภพ โทตระภิกขย์, "ศาลคดีปกครอง", รพี ๑๗, (หนังสือที่ระลึกวันรพี
 พ.ศ. ๒๕๑๗) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ไม่มีเลขหน้า)

จังหวัดสุรินทร์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง แต่ได้ตกไปเพราะ ถูกคัดค้านว่าถ้าหากประเทศไทยมีศาลปกครองขึ้นเมื่อใดเมื่อนั้นประชาชนก็จะมีสิทธิมากขึ้น และอาจฟ้องร้องฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่^๑

ในปีเดียวกัน นายประมวล กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๔๘๘ ต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณาก่อนรับหลักการ และในที่สุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ขึ้นมาแทน และได้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

— พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งให้เอกชนยื่นเรื่องราร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ ด้วยเหตุที่เรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ เป็นเรื่องที่เข้าลักษณะคดีปกครองทั้งสิ้น ฉะนั้นคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ จึงเท่ากับเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งมีหน้าที่คล้ายศาลปกครองแต่ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

— พ.ศ. ๒๔๙๔ กระทรวงยุติธรรมเคยร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรี สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองให้พรรคเสรีนิยมพิจารณาคัดค้านการของร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นก็คือ ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของศาล

^๑ "สัมภาษณ์ที่คณะ" อ่างแล้ว., หน้า ๘ - ๙.

ยุติธรรม มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง^๑ แต่เนื่องจากจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศใน พ.ศ. ๒๕๐๐ พรรคเสรีมนังคศิลาจึงให้รอไว้เสนอสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงถูกระงับไป

- พ.ศ. ๒๕๐๐ นายญาติ ไหวที สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองอีกในสมัย พลโท ถนอม กิติขจร (ยศในขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ได้ถูกยุบอำนาจโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้ทันเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

- พ.ศ. ๒๕๑๒ ผลจากเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ซึ่งได้มีการขับไล่ จอมพล ถนอม กิติขจร และจอมพล ประภาส จารุเสถียร ออกจากประเทศ ในช่วงนี้เองแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันที่สำคัญในการป้องกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าควรจะได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยหรือไม่อย่างกว้างขวาง ทั้งในวารสาร, หนังสือพิมพ์, มหาวิทยาลัย และแม้แต่ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร^๒

^๑ รายละเอียดอ่านใน สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว., ไม่มีเลขหน้า.

^๒ สมภพ โทตระกิตย์, อ้างแล้ว., ไม่มีเลขหน้า.

- พ.ศ. ๒๕๑๗ จากแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองที่ได้
 รับการกระตุ้นอย่างกว้างขวาง จึงทำให้คำว่า "ศาลปกครอง" ได้รับการบัญญัติ
 ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในมาตรา
 ๒๑๒ ว่า "ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขากฎหมาย หรือสาขาสังคม
 จะจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ....."

นอกจากนี้ได้มีการนำเรื่อง "ศาลปกครอง" บรรจุเข้าไว้ในเนื้อหาของ
 การสอนวิชากฎหมายปกครองในมหาวิทยาลัย และเชิญผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ
 เทศมาบรรยายพิเศษเป็นครั้งคราว อีกทั้งได้มีการส่งคณะผู้แทนไปดูงานศาล
 ปกครอง ศาลแรงงาน และศาลภาษี ในต่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๑๘
 เพื่อที่จะนำมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองอันเป็นการอนุวรรตให้เป็น
 ไปตามมทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗

อนึ่งได้มีกฎหมาย ๕ ฉบับ ที่ได้บัญญัติให้นำคดีข้อพิพาทบางประเภทไป
 ผู้ศาลปกครอง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ใน
 มาตรา ๑๐๗ ซึ่งกล่าวว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตาม
 ความในมาตรา ๑๐๔ หรือมาตรา ๑๐๕ ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความ
 เป็นธรรม ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๑ เดือน นับแต่วัน

๑ "ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" เอกสาร
ประกอบการประชุมทางวิชาการ เรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๒.

ที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น"

ในมาตรา ๑๒๐ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษตามความในมาตรา ๑๐๓ ยังมีได้ใช้บังคับในทำนองเดียวกัน"

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔

ก็ได้มีบัญญัติพาดพิงถึงศาลปกครองไว้ในมาตรา ๓๑ วรรค ๑ ความว่า "เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา ๓๐ (๔), (๕) หรือ (๖) ให้รัฐมนตรีสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือเป็นที่สุด"

ในมาตรา ๔๐ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และให้คำพิพากษาของศาลแพ่ง เป็นที่สุด"

๓. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๕ ในมาตรา ๗๐ ซึ่งบัญญัติ

ว่า "เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีต่างๆ ตามมาตรา ๗๐ แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ที่ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด ๑ เดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้น" ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ใช้บังคับ

๔. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔๒ ซึ่งบัญญัติให้เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ประสงค์จะอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๐ คณะกรรมการอุทธรณ์เมื่ออ่านอาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน ๑ เดือน ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองมิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

๕. พระราชบัญญัติระเบียบราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

ในมาตรา ๒๙ วรรค ๒ ได้บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรค ๑ มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นที่สุด"

ในมาตรา ๑๑๔ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดและถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๙ ให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นที่สุด"

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐสำหรับควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ประกอบกับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ระบุให้นำกรณีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๑๒ คน ซึ่งเป็นข้าราชการ

ตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงาน
ศาลปกครอง

และยังได้มีการเคลื่อนไหวในคานาบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองอีกซึ่ง
พอสรุปได้ คือ

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครองของกระทรวงยุติธรรมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๒. พ.ศ. ๒๕๒๓ นายญาติ ไหวติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ซึ่งรัฐสภาได้รับหลักการแล้ว

๓. พ.ศ. ๒๕๒๓ นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครองต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้รับหลักการแล้ว

๔. นายเชวงศักดิ์ เศรษฐมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองต่อรัฐสภา แต่ไม่ได้รับคำรับรอง

๕. พ.ศ. ๒๕๑๘ นายพานิช สัมภาคุปต์ สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีความ
ในศาลปกครองต่อรัฐสภา แต่ยังไม่ทันได้รับคำรับรองจากรัฐสภาที่มีการยุบ
สภาเสียก่อน

๖. พ.ศ. ๒๕๑๘ นายจารุมิตร เรืองสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทน

* "สัมภาษณ์พิเศษ" วารสารข้าราชการ, อ่างแล้ว., หน้า ๒๘.

ราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองต่อรัฐสภา แต่ไม่ทันได้รับคำ
รับรองก็เกิดการรัฐประหารเสียก่อนในวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๘๒ และประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งรวมเอากรรมการ
รับเรื่องราร้องทุกข์เข้าไว้ด้วย โดยมุ่งหวังจะให้ป็นขั้นต้นของการพัฒนาไป
สู่การมีศาลปกครองในอนาคต

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ รัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูล
านนท์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม มีใจความตอนหนึ่งว่า
"จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาอื่นตามความเหมาะสม"^๒

กล่าวโดยสรุปแล้วความเคลื่อนไหวเพื่อจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง
ขึ้นในประเทศไทยนั้น มีอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ
พ.ศ. ๒๔๗๕ และความเคลื่อนไหวดังกล่าว เริ่มมีพลังมากขึ้นภายหลังจาก
เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิ
และเสรีภาพได้แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวางในหมูราษฎรชาวไทย จนในที่สุดได้
มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง เข้าสู่สภาหลายฉบับโดยสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้รัฐบาลชุดปัจจุบันยังได้สนับสนุนให้กระทรวงยุติธรรม
เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง เข้ามาร่วมพิจารณาอีกด้วยตามนโยบาย

^๑ "ความเคลื่อนไหว เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" อ่างแล้ว.,

หน้า ๒ - ๓.

^๒ "สัมภาษณ์พิเศษ", วารสารข้าราชการ, อ่างแล้ว., หน้า ๘.

ที่แถลงต่อรัฐสภาในการได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ เป็นที่เชื่อแน่ว่าศาลปกครอง จะได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้

๓.๓ องค์กรของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาในทาง
คดีปกครองในปัจจุบัน

ในขณะที่ศาลปกครองยังไม่ได้จัดตั้งขึ้นมานั้น คดีปกครองที่เกิดขึ้นย่อม จะต้องได้รับการพิจารณาซึ่งนอกจากศาลยุติธรรมจะเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง แล้ว ในปัจจุบันยังมีองค์กรฝ่ายปกครองอีกหลายองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี ปกครอง ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.), กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมาย หมายความว่าช่วยกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กล่าวได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นศาลปก ครองในขณะที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองจริงๆ ขึ้นมา ทั้งนี้ก็กล่าวแล้ว ในหัวข้อว่าช่วยวิวัฒนาการของศาลปกครองในประเทศไทยว่าเมื่อความคิดที่จะ

-
- เนื่องจากหน้าที่ของ ปปป. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีในทางปก ครองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือการดำเนินการสอบสวนการใช้อำนาจ หน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเพื่อเบียดบังผลประโยชน์ มาสู่ตน ซึ่งไม่อาจจะนับได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีในทาง ปกครองอย่างแท้จริง จึงไม่น่าจะมากล่าวไว้ในรายละเอียด.

ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองประสมผลล้มเหลวในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็ได้มีการเสนอ
 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีหน้าที่ด้านหนึ่ง เกี่ยวกับการ
 พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพียงแต่ขอให้มีกฎหมายบัญญัติให้อ่านาใจไว้เท่านั้น
 แต่จนแล้วจนรอดคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้พิจารณาคดีปกครองตามหน้าที่ที่ได้
 กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าทึ่งกันว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็น
 องค์กรที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นศาลปกครองได้ ยิ่งเมื่อได้มีการโอนให้คณะ
 กรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ไปสังกัดอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ด้วยแล้วยิ่งเป็นที่เชื่อได้ว่า องค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทยปัจจุบันนี้ที่
 ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับศาลปกครองมากที่สุดคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นส่วนราชการระดับกรมขึ้นตรงกับ
 สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑
 มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้นำกับ
 บัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมด^๒ สำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาแบ่งหน่วยงานออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นกรมการร่างกฎหมาย
 ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ คณะ แต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการ ๖ - ๘ คน มี
 หน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย หรือข้อบังคับ, คำสั่งของคณะรัฐมนตรี และร่าง

^๑ สำหรับหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โปรดดูรายละเอียดใน
 มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒.

^๒ อาสา ททรัพย์อนันต์, "สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาภายหลัง ๒๐ ปี.ค., ๒๐"
เอกสารข่าวรัฐสภา, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒๒ (๑ ธ.ค., ๒๐), หน้า ๑๔.

พระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอรัฐสภา, ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล, ให้คำปรึกษากฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ, รับแปลกฎหมายตลอดจนเอกสารทางกฎหมายให้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และในสถาบันระหว่างชาติ

อีกส่วนหนึ่ง เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ คณะ แต่ละคณะก็มีกรรมการ ๒ - ๔ คน มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราร้องทุกข์ซึ่งราษฎรไต่ร้องเรียนมา ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และ การวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่เดิมได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง^๒ แต่ก็มีหน้าที่ในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติตั้งแต่มีข้อกำหนดดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่เคยได้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเลย แต่หน่วยงานของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองอย่างแท้จริงก็ได้แก่คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ซึ่งได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ได้มีการโอนเอาคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์มาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียกชื่อใหม่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ ข้อ ๓.

คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มี
กรรมการ ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ก. กรรมการร่างกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

- ๑. จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่ง
ของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี
- ๒. รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐ
วิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี
- ๓. เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย
หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

ข. กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีหน้าที่ดังนี้ คือ

- ๑. วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้
- ๒. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่น
- ๓. พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น
ตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการ
อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้
- ๔. รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้พร้อม
ทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไป กรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่
เป็นผล

๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒, มาตรา ๙(๑)
 ๒ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒, มาตรา ๙(๒)

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีกซึ่ง เป็นกรณีปลัดย่อยซึ่งไม่ได้นำมากล่าวไว้
ที่จะ เน้นก็คือหน้าที่ เกี่ยวกับการวินิจฉัยร้องทุกข์อัน เป็นหน้าที่ เกี่ยวกับการพิจารณา
คดีปกครอง

สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะต้อง เป็นผู้ได้รับพระกรุณา
โปรดเกล้าฯแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภา ซึ่งต้อง เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน^๒

นอกจากจะมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในส่วนกลางแล้ว หากว่าเขต
ท้องที่ใดมีการร้องทุกข์มากก็สามารถดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ส่วนภูมิภาคได้ โดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้แต่งตั้งหลังจากได้ปรึกษ
ษาหารือกับที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว

วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ มีกระบวนการพอสรุป
ได้ คือ^๓

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์แล้วให้เลขาธิการ
มอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนบุคคลคนหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณา
สรุปสำนวน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบพิจารณาเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์

- ^๑ เพื่อเป็นอุบายย้ำความสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มากยิ่งขึ้น
นอกจากนี้ตามกฎหมายฉบับใหม่ยังได้มีการปรับปรุงหน้าที่และระเบียบ วิธีการ
วินิจฉัยให้รัดกุม เพื่อให้ผลการวินิจฉัยมีลักษณะถึงบังคับให้นายกรัฐมนตรี
ของคำเป็นกฎไปตามนั้น
- ^๒ นอกจากนี้ยังต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ของพระราช
บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒.
- ^๓ สรุปความมาจากระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณา
และวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒.

ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ก็ให้พนักงานผู้รับผิดชอบเสนอเรื่อง
ต่อเลขาธิการ เพื่อส่งรับเรื่องไว้พิจารณา แล้วให้ส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังหน่วย
งานผู้รับผิดชอบโดยทันที เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ส่งไป
ยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำ
เนาคำร้องทุกข์

เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับบันทึกตอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ
แล้ว ก็ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนส่งสำเนาบันทึกตอบ หรือข้อสรุปบันทึก
ตอบที่ได้จัดทำขึ้นไปยังผู้ร้องทุกข์โดยพลัน และให้ผู้ร้องทุกข์ทำบันทึกชี้แจงร้อง
ทุกข์เพิ่มเติมตามประเด็นต่างๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเร็วที่สุด

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเมื่อได้รับบันทึกตอบคำร้องทุกข์ คำชี้แจง
ร้องทุกข์เพิ่มเติมครบถ้วนหมดแล้ว ก็จะได้สรุปสำนวนเสนอไปยังเลขาธิการ
คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา
และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เสร็จสิ้นแล้ว ก็ให้เลขาธิการคณะ
กรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน ๗ วัน และถ้า
หากกรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยก็อาจจะคัดค้านได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อเลขาธิการ
คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจะได้ส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา
ทบทวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว
จะเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง
ทุกข์ในระบอบหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามเหตุผลที่

คณะกรรมการเสนอมา ทั้งนี้จึงอาจสรุปได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มี
ขอบเขตอำนาจกว้างขวางพอสมควร และถ้าหากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็สามารถแปรสภาพเป็นศาลปก
ครองไต่สวนที่