

บทที่ 8

การพิจารณาคดีปกครองของไทยและความพยายาม ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ

การพิจารณาคดีปกครองของไทย

สมัยสุโขทัย

ในสภาพสังคมที่ไม่สลับซับซ้อนและคนในสังคมมีจำนวนไม่มากนัก การปกครองบ้านเมืองมีลักษณะเป็นแบบพ่อปกครองลูก ผู้เป็นพ่อเมืองหรือผู้ปกครองมิใช่เพียงปกครองบ้านเมืองเท่านั้น หากยังต้องชำระคดีความให้ราษฎรด้วย¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ทรงออกกฏาราชการต่างๆด้วยพระองค์เอง หากราษฎรคนใดได้รับความเดือดร้อนด้วยประการใดๆก็ตาม ซึ่งหมายถึงทั้งคดีธรรมดาและคดีปกครองราษฎรคนนั้นก็สามารจะไปยื่นกระดิ่งที่หน้าประตูพระราชวัง เพื่อร้องทุกข์ต่อพระองค์ท่านแล้วพ่อขุนรามคำแหงก็จะเสด็จออกมาพิจารณาคดีความด้วยพระองค์เอง ดังที่ปรากฏในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงบรรทัดที่ 31 ด้านที่ 1 ถึงบรรทัดที่ 2 ด้านที่ 2

".....ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีด้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจมันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไร้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ขึ้นเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัย นี้จึงชม....."²

¹ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช พิมพ์ในโอกาสครบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์ 1 ตุลาคม พ.ศ.2511 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2511), หน้า 33

² ฉ่ำ ทองคำวรรณ, ศิลาจารึกหลักที่ 1 (พระนคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514).

โดยในสมัยสุโขทัยนี้ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ³

การร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วยวิธีขึ้นกระดิ่งแบบสุโขทัย ได้นำมาใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดจนถึงกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่เปลี่ยนจากการขึ้นกระดิ่งมาใช้กลองแทนเรียกว่า กลองวินิจฉัยเกร็ด ต่อมาแทนที่ราษฎรจะร้องทุกข์ด้วยวาจาแบบสุโขทัยก็เปลี่ยนแปลงเป็นการใช้หนังสือแทน โดยผู้ยื่นคำร้องทุกข์จะพรรณนาเหตุแห่งทุกข์นั้นเป็นข้อความในกระดาษม้วน ซึ่งเรียกว่า "ฎีกา"⁴

สมัยกรุงศรีอยุธยา

สังคมในสมัยกรุงศรีอยุธยามีสภาพสังคมซับซ้อนกว่าสมัยกรุงสุโขทัย จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาพิพากษาที่ละเอียดมากขึ้น พระรามาธิบดีที่ 1 พระมหากษัตริย์พระองค์แรกของกรุงศรีอยุธยา จึงได้ให้พราหมณ์ปุโรหิตที่เชี่ยวชาญในการปกครองบ้านเมืองและแบบแผนพระราชประเพณีเป็นผู้ตราตัวบทกฎหมาย เพื่อวางแนวทางในการอำนวยความสะดวกในสังคม พราหมณ์ปุโรหิตจึงนำพระธรรมศาสตร์มาเป็นต้นแบบของตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้นซึ่งกฎหมายเหล่านี้ยังมีปรากฏให้เห็นในกฎหมายตราสามดวง เช่น พระไอยการลักษณะพยาน พระไอยการลักษณะพิสูจน์ค่าน้ำลูบไฟ พระไอยการลักษณะตระลาการ เป็นต้น

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตำราพระราชาคณะ ทรงกล่าวถึงการพิจารณาพิพากษาสมัยกรุงศรีอยุธยาไว้ตอนหนึ่งว่า

³ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, "ศาลยุติธรรมในพระบรมมหาราชวัง" ในพระบาทสมเด็จพระภูมิพลมหาราชรัชมเกล้าฯ ชาวยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลียงเชียง, 2530), หน้า 77.

⁴ สำเนียง คงคาเพชร, "การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 70.

"วิธีการพิจารณาพิพากษาคดีในประเทศสยาม ตามแบบครึ่งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และยังใช้ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งมีการตั้งกระทรวงยุติธรรมในรัชกาลที่ 5 เป็นวิธีการแปลกที่เอาแบบอินเดียมาประสมกับแบบไทย ด้วยความฉลาดอันพึงเห็นได้ใน เรื่องนี้อีกอย่างหนึ่ง จึงเป็นประเพณีที่ไม่มีเหมือนในประเทศอื่นคือ ใช้บุคคล 2 จำพวก เป็นพนักงานตุลาการ จำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ เรียกว่า ลูกขุน ณ ศาลหลวง มี 12 คน มีหัวหน้าเป็นพระมหाराชครูปุโรหิต 1 คน พระมหाराชครูมหิธร 1 คน ถือศักดินาเทียบเท่าเจ้าพระยา หน้าที่ของ ลูกขุน ณ ศาลหลวง สำหรับชี้บทกฎหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างไรไม่ได้ เพราะอำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่าง อยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นไทย..."⁵

การพิจารณาพิพากษาคดีสมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งเป็นหลายหน้าที่ ใ้หลายหน่วยงาน ทำงานร่วมกัน เริ่มจากกรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ ผู้ปรับ กล่าวคือ กรมรับฟ้องเป็นกรม ต่างหาก มีหน้าที่รับฟ้องจากผู้เดือดร้อนทางอรรถคดี กรมรับฟ้องนำฟ้องเสนอลูกขุนที่เป็น กรมต่างหาก เมื่อลูกขุนตรวจฟ้องแล้ว กรมรับฟ้องก็จะส่งฟ้องไปยังศาลต่างๆ ที่แยกย้ายกัน สังกัดกระทรวงกรมต่างๆ แล้วแต่คดีความนั้นจะอยู่ในอำนาจศาลใด เช่น ศาลกรมวัง เป็นต้น แต่ละศาลจะมีตระลาการไว้ทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนอรรถคดีเป็นของตนเอง โดยมีลูกขุน และผู้ปรับซึ่งอยู่ในกรมอื่นต่างหาก ทำหน้าที่ชี้ขาดและปรับสินไหมพินัยร่วมกันอยู่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงกล่าวถึงลูกขุนและผู้ปรับไว้ในหนังสือ เรื่อง พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน มีใจความว่า

⁵ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการปกครองประเทศ สยามแต่โบราณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายปานจิตต์ เอนกวุฒิข ณ เมรุหน้า พลับพลาอิสริยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส 3 เมษายน 2515, (พระนคร:โรงพิมพ์กัศิปะประดิษฐ์, 2515), หน้า 23.

"กรมลูกขุนนั้นเป็นกรมใหญ่ได้บังคับความทั้งแผ่นดิน จะกันว่าตั้งขึ้นโดยประสงค์ใด ก็ไม่ได้ความชัด แต่เมื่อพิเคราะห์ดูในเหตุการณ์ทั้งปวงตั้งแต่กฎหมายมูฮัฎศาคร์ ซึ่งเป็น คัมภีร์ของกฎหมายที่ใช้อยู่ในกรุงสยามนี้มาจากเมืองอินเดีย จึงเห็นได้ว่าเมื่อกฎหมายนี้ ได้เข้ามาถึงกรุงสยาม คงจะมีพราหมณ์ผู้ชำนาญในการที่จะปกครองบ้านเมือง ได้เข้ามาเป็น ผู้ช่วยจัดการวางแบบแผนทั้งปวง อีกทั้งพราหมณ์เป็นผู้ประพฤติดังอยู่ในความสุจริต เป็นที่ ไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดิน จึงมอบการบังคับบัญชาความสิทธิ์ขาดนี้ให้แก่ พราหมณ์ผู้นั้น เป็นผู้บังคับตัดสินถ้อยความทั้งปวงเด็ดขาดทั่วไปทั้งพระนคร และก็คงจะ ต้องมีผู้ช่วยเป็นที่ปรึกษาหรือหลายคน จึงจะพอที่จะทำการในตำแหน่งของตัวให้ตลอดไป จึง ได้มีตำแหน่งพระมหाराชครู พระราชครูแลปลัด แต่ถึงคั้งนั้นก็คงยังไม่พอ จึงได้ต้องตั้ง เพิ่มขึ้นอีก เพราะฉะนั้นลูกขุนจึงได้เป็นสองสำหรับอยู่จนบัดนี้ ชื่อของลูกขุนก็ยังไม่ปรากฏเป็น ชื่อพราหมณ์อยู่โดยมาก ตัวลูกขุนเป็นแต่ผู้พิพากษาความชี้ผิดชี้ชอบอย่างเดียว หาได้เป็น ผู้พิจารณาความอันใดไม่ ต้องมีคระลาการที่จะพิจารณาความ แล้วไปขอคำตัดสินอีกชั้นหนึ่ง แต่คระลาการทั้งปวง เดิมจะอยู่ในบังคับลูกขุนทั้งสิ้น หรือจะจ่ายไปไว้ตามกรมต่างๆ กรมแพ่งกลาง แพ่งเกษม สองกรมนี้ยังคงอยู่ในกรมลูกขุน เจ้ากรมและขุนศาลคระลาการ ก็รับเบี่ยงหวัดอยู่ในกรมลูกขุน หน้าที่ของแพ่งกลาง แพ่งเกษมทั้งสองกรมนี้ ก็มีศาลที่จะ พิจารณาความเป็นกระทรวงอันหนึ่ง แต่ไปมีการอีกแผนหนึ่ง ซึ่งต้องเป็นผู้วางบทลงโทษ หน้าที่ทั้ง 2 ถ้าคิดในเชิงกฎหมายอย่างไทยแล้ว ก็เป็นหน้าที่ที่ไม่ควรจะร่วมกัน ต่อมาผู้ซึ่ง มีความรู้และสติปัญญาอันล้นตายไป ผู้ซึ่งรับแทนที่ใหม่ไม่แคล้วคล่องในกฎหมาย เพราะ พระเจ้าแผ่นดินตั้งพระราชบัญญัติเพิ่มเติมมากขึ้น ลูกขุนซึ่งพิพากษานั้นวางโทษผิดๆถูกๆ หรือไม่ทันเวลา พระเจ้าแผ่นดินจึงได้โปรดให้เจ้ากรมแพ่งกลาง แพ่งเกษม 2 คนนี้ เป็น พนักงานที่จะพลิกกฎหมาย เพราะฉะนั้นลูกขุนจึงเป็นแต่ผู้พิพากษาชี้ผิดชี้ชอบ แต่การที่จะ ตัดสินโทษอย่างไรนั้น ตกเป็นหน้าที่เจ้าพนักงานของเจ้ากรมศาลแพ่งทั้ง 2 จึงได้ปรากฏชื่อว่าเป็นผู้ปรับ เพราะเป็นผู้พลิกผู้เปิดสมุคกฎหมายคั้งนี้ ถ้าคิดจะเอาศาลแพ่งกลาง แพ่งเกษม สำหรับพระนครก็ดูเหมือนจะพอว่าได้ แต่ภายหลังมาอำนาจลูกขุนไม่พอที่จะบังคับรักษาให้ ศาลทั้งปวง ด้วยเหตุขัดข้องต่างๆ ครั้นในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถจึงได้

แยกศาลจากกรมลูกขุนออกไปแจกให้กรมต่างๆ คงไว้แต่ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ให้อยู่ในกรมลูกขุน เพราะ 2 ศาลนี้ เป็นแต่ว่าความแพ่ง ซึ่งเป็นความอ่อนๆ ลูกขุนจะพอมีอำนาจบังคับบัญชาตลอดได้ ความอื่นๆที่เป็นความสำคัญและประสงค์ให้ความแล้วโดยเร็ว จึงได้ยกไปแจกไว้ในกรมต่างๆ เพื่อให้เสนาบดีและอธิบดีกระทรวงนั้นๆ ช่วยเร่งรัด แต่ความทั้งปวงก็ยังคงให้ลูกขุนเป็นผู้ตั้งฟ้อง ถ้าขัดข้องด้วยคู่ความ ก็ยังคงมาหารือลูกขุน จนถึงพิพากษาชี้ขาดก็ยังคงให้ลูกขุนเป็นผู้พิพากษาชี้ขาด ท่านเสนาบดีและอธิบดีที่ได้เป็นเจ้าของศาลนั้นๆ ไม่มีอำนาจที่จะตัดสินความในศาลได้บังคับของตัวเด็ดขาดอันใดได้ เป็นแต่ผู้ที่จะช่วยให้ความนั้นได้ว่ากล่าวแก่กันอย่าให้มีที่ขัดข้อง ถ้าหากคิดเห็นว่าศาลทั้งปวง แต่เดิมจะรวมอยู่ในกรมลูกขุนนั้นจะเป็นการผิดไป จะเป็นก็เพียงได้แจกศาลต่างๆไว้ในกรมทั้งปวงเท่านั้น ตัวเสนาบดีและอธิบดีกับลูกขุนก็ยังมีอำนาจเป็นคนละแผนกกันดังเช่นว่ามาแล้วนี้...”

ในสมัยพระเจ้าทรงธรรมได้มีการตรากฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่เกี่ยวกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรมขึ้นเมื่อพ.ศ.2165 ซึ่งในกฎหมายตราสามดวงเรียกกฎหมายดังกล่าวว่า “พระธรรมนูญ” จากกฎหมายฉบับนี้ทำให้ทราบได้ว่า สมัยกรุงศรีอยุธยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่สมัยพระเจ้าทรงธรรมเป็นต้นมา มีศาลที่พิจารณาอรรถคดีต่างๆกัน 14 ประเภท

ตามระบบการพิพากษาคดีสมัยกรุงศรีอยุธยา ถือว่าเมื่อมีคำพิพากษาของศาลแล้วคดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดเลย ไม่มีการฟ้องร้องระหว่างคู่ความเดิมในศาลชั้นสูงอีก ยกเว้นกรณีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าตระลาการ ผู้ถามความผู้ถือสำนวน พยาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีของตน กระทำมิชอบหรือไม่ให้ความยุติธรรมแก่ตน ก็อาจฟ้องร้องกล่าวหาตระลาการผู้ถามความ ผู้ถือสำนวนหรือพยาน ต่อศาลหลวง กติในลักษณะเช่นนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยานับว่าเป็นความอุทธรณ์ และศาลหลวงก็คือศาลอุทธรณ์ในสมัยนั้น ส่วนศาลฎีกานั้นยังไม่มีแต่อาจมีราษฎรทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์บ้าง

ต่อมาในสมัยพระเจ้าปราสาททองได้มีการตราพระโอยการลักษณะอุทธรณ์เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2176 เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาคดีในศาลความอุทธรณ์ ที่คู่ความฟ้องร้องกล่าวหาตระลาการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม กล่าวคือ ถ้าตระลาการหรือเจ้าหน้าที่แพ้วความในชั้นอุทธรณ์ จะต้องถูกปรับไหมลงโทษและให้ออกค่าธรรมเนียมในการขึ้นศาลอุทธรณ์

แก่ผู้ฟ้องร้อง ส่วนคดีเดิมที่ตระลาการหรือเจ้าหน้าที่บกพร่อง ก็ให้ตระลาการและเจ้าหน้าที่คนใหม่ทำหน้าที่พิจารณาแทน แต่ถ้าตระลาการหรือเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายชนะความ ก็ให้คู่ความที่ร้องเรียนออกค่าธรรมเนียมให้ตระลาการหรือเจ้าหน้าที่ และอาจมีการปรับไหมตามกรณี ส่วนคดีเดิมก็ถือว่าผู้ฟ้องร้องอุทธรณ์นั้นแพ้ไปแล้ว ให้ตระลาการเก่าปรับไหมตามรูปความเดิม⁶

สมัยกรุงธนบุรี

ระบบศาลในสมัยกรุงธนบุรีคงเป็นเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา เพราะพระเจ้าตากสินมหาราช (พระเจ้ากรุงธนบุรี) ทรงครองราชย์ในระยะเวลาอันสั้น และเป็นช่วงสมัยทำศึกสงครามกับพม่าตลอดเวลา จึงมิได้ปรับปรุงด้านการศาลเลย

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี พระองค์ทรงนำกฎหมายของสมัยกรุงศรีอยุธยามาใช้บังคับ โดยมีได้เปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเก่าแต่อย่างใด การชำระกฎหมายตราสามดวงสมัยรัชกาลที่ 1 จึงเป็นเพียงการรวบรวมชำระกฎหมายให้บริสุทธิขึ้นเท่านั้น⁷

⁶มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 138-139.

⁷พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤติยากร, เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม, หน้า 34-36

ดังนั้นระบบพิพากษาคดีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงเป็นเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่สมัยพระเจ้าทรงธรรม ซึ่งมีการตรา"พระธรรมนูญ"ขึ้น กล่าวคือ เป็นระบบการศาลแยกย้ายกันอยู่ตามกระทรวงกรมต่างๆ ซึ่งมีอำนาจชำระคดีและตัดสินความตามขอบข่ายที่กระทรวงกรมนั้นๆรับผิดชอบเหมือนการศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย มิได้รวมกันอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวอย่างเช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริการและฝ่ายตุลาการมิได้แยกจากกัน นอกจากนี้ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่ละคดีก็ให้หน่วยงานหลายหน่วยที่อยู่ต่างหากจากกันมาทำงานร่วมกัน ได้แก่ กรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ และผู้ปรับ

สภาพสังคมสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความละเอียดและซับซ้อนกว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ระบบการศาลตามคตินิยมแบบไทยโบราณที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเคยเหมาะสมกับสังคมไทยสมัยก่อนมาาระยะหนึ่ง กลายเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของสังคมอย่างมาก ดังนั้นจึงนำไปสู่การปฏิรูปทางการศาล และการก่อตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เพื่อรวบรวมเอาศาลต่างๆที่ตั้งก่อก่ออยู่ตามกระทรวง กรมทั้งหมด มาสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะ

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการศาลนั้นประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางการศาลอย่างร้ายแรง ด้วยสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความไม่เหมาะสมในระบบการศาลเดิม เพราะจำนวนคดีความต่างๆเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเหลือวิสัยที่ศาลไทยในสมัยนั้นจะรับไว้ได้ ประกอบกับระบบศาลที่มีศาลแยกย้ายกันอยู่ตามกระทรวง กรมต่างๆ มากมาย และระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน เช่น กรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ ผู้ปรับ ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าสับสน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องอำนาจศาลบางศาลก้าวท้าวกันและบางศาลไม่ทราบเขตอำนาจแน่นอน และการที่คดีความค้างคั่งมากชั้นจึงเป็นช่องทางให้ผู้ทุจริตถ่วงเวลาให้คดีที่ตนเองเสียเปรียบอยู่ไม่สามารถพิจารณาคดีให้ถึงที่สุดได้ ยิ่งไปกว่านั้นการให้ศาลมีขุนนางชั้นผู้ใหญ่เป็นหัวหน้าคอยควบคุมดูแล ก็ทำให้ตุลาการขาดความอิสระในการพิจารณาคดี เพราะขุนนางเหล่านั้นได้ใช้อิทธิพลครอบงำระบบการศาลของไทยไว้ทั้งหมด

2. ความไม่เหมาะสมของวิธีพิจารณาความตามแบบเดิม อันได้แก่แนวความคิดในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ซึ่งเดิมถือกันว่าในคดีอาญา จำเลยเป็นผู้มีมุมมองศาลต้องสันนิษฐานว่า จำเลยกระทำความผิดตามที่โจทก์กล่าวหา จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้ว่าจำเลยบริสุทธิ์ เช่น ด้วยการดำเนิน ลุยไฟ นอกจากนี้การไต่สวนจำเลยตามระบบจารีตนครบาล ซึ่งก่อความทุกข์ทรมานให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างยิ่ง เพราะพวกผู้พิพากษาตระลาการจะทำหน้าที่ทารุณจำเลย เพื่อบีบบังคับให้จำเลยรับสารภาพ และความผิดบางอย่างหากไม่ได้ตัวผู้กระทำผิด ผู้เป็นญาติสนิทต้องรับโทษแทน ตลอดจนประหารชีวิตทั้งตระกูล ซึ่งถือได้ว่าขาดเมตตาธรรมและมนุษยธรรมเป็นอย่างยิ่ง

3. ความบีบคั้นจากต่างประเทศในด้านการศาล ซึ่งได้แก่การที่ไทยต้องขาดเอกราชทางการศาล เพราะศาลไทยไม่มีอำนาจเหนือชนต่างชาติที่อยู่ในราชอาณาจักร ทั้งนี้เนื่องจากชาวต่างชาติไม่เชื่อถือหรือไว้วางใจในระบบกฎหมายและการศาลของไทย ว่าจะเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่เขาได้

ในเรื่องความไม่เหมาะสมของระบบการศาลแบบเดิมนั้น รัฐบาลไทยตระหนักเป็นอย่างดีและพยายามแก้ไขตลอดมา หากแต่การแก้ไขเป็นเพียงการเพิ่มเติมเป็นส่วนๆ เฉพาะปัญหาเฉพาะหน้าที่เห็นว่าสำคัญ ดังนั้นแทนที่จะแก้ไขได้สำเร็จ ก็กลับเกิดปัญหาใหม่ไม่รู้จกจบสิ้น ทั้งนี้เพราะการศาลไทยมีปัญหามากมายเกินที่จะแก้ไขเป็นบางส่วน แต่จะต้องใช้วิธีปฏิรูปใหม่ทั้งระบบ สำหรับเรื่องสิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขต แม้ในระยะแรกจะไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับฝ่ายไทยมากนัก แต่เรื่องนี้ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำทลายอำนาจของรัฐบาลไทยในเวลาต่อมา ทั้งนี้เพราะประเทศตะวันตกได้เข้ามามีเมืองขึ้นในเอเชียเพิ่มขึ้น ทำให้ชาวเอเชียที่เป็นคนในบังคับของตะวันตก ต่างก็ได้รับการยกเว้นจากอำนาจศาลไทย เป็นเหตุให้รัฐบาลไทยรู้สึกหนักใจในเรื่องนี้มากขึ้นเป็นอย่างมาก

ด้วยความบีบคั้นในด้านต่างๆ หลายด้านประกอบกัน ทำให้รัฐบาลไทยในสมัยนั้น จำเป็นต้องเร่งรีบดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและการศาล โดยด่วนที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ยังมีความเคลื่อนไหวของเจ้านายและข้าราชการที่มีหัวก้าวหน้า ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงในราชการแผ่นดิน จึงได้กราบบังคมทูลความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกล่าวถึงภัยอันตรายจากชาติยุโรปที่หาเหตุผลต่างๆ นานา เพื่อเบียดเบียนประเทศไทย โดยเฉพาะการอ้างว่าประเทศไทยมีการจัดระเบียบบ้านเมืองที่ไม่เรียบร้อย ไม่สามารถ

ให้ความยุติธรรมเสมอหน้ากัน ความหวาดกลัวของเจ้านายและข้าราชการนี้ นับได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร เพราะกระบวนการยุติธรรมของไทยขณะนั้น ยังอยู่ในสภาพที่ไม่อาจสร้างความสงบสุขและความเป็นธรรมให้กับสังคมได้

ความคิดที่จะปรับปรุงการศาลไทยได้เกิดขึ้นตั้งแต่ ร.ศ. 104 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชา เียบเรียงความคิดที่จะใช้ในการศาลต่อไปขึ้นทูลเกล้าถวาย

ต่อมาในวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณได้ทรงเรียบเรียงความเห็นในการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นทูลเกล้าถวาย ในที่สุดปลายปี ร.ศ. 110 รัฐบาลไทยก็ได้ออกประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น ประกาศนี้ลงวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 แต่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประจำวันที่ 10 เมษายน ร.ศ. 111 โดยมีพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ซึ่งต่อมาดำรงพระยศเป็นกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฎ์ เป็นเสนาบดีพระองค์แรก

หลังจากที่พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณทรงเป็นเสนาบดีได้เพียง 2 ปี ก็เกิดวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศในปี ร.ศ. 112 พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณทรงได้รับมอบหมายให้ไปราชการในยุโรป จึงทรงกราบบังคมทูลขอลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชาทรงรับตำแหน่งแทนในวันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ. 113 และได้ทรงกราบบังคมทูลด้วยทรงพระประชวรด้วยพระโรคซึ่งพันวิสัยที่จะรักษาได้ พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ซึ่งต่อมาดำรงพระยศเป็นกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงเป็นเสนาบดีองค์ที่ 3 ตั้งแต่ ร.ศ. 115 ซึ่งทรงได้ปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยอย่างมาก จนถึงปี ร.ศ. 129 จึงทรงกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง

กระทรวงยุติธรรมได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยในปี ร.ศ. 127 ได้มีการประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดให้มีเสนาบดีเป็นประธาน ทำหน้าที่บังคับแก้ไขข้อขัดข้องในคดี และรับผิดชอบให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปโดยสะดวกและยุติธรรม มีหน้าที่แยกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนศาลทั้งปวงตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมให้ยกเลิกเสีย และให้แบ่งเป็นศาลฎีการับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และมีศาลอยู่ในกระทรวง

ยุติธรรมอีก 2 ประเภทคือ ศาลสถิตยยุติธรรมกรุงเทพ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ ศาลอาญา ศาลแพ่ง ศาลต่างประเทศ ศาลโปริสภา กับ ศาลอีกประเภทหนึ่งคือ ศาลหัวเมือง

ต่อมาได้มีการประกาศระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2455 แยกหน้าที่ราชการกระทรวงยุติธรรม และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิบดีศาลฎีกา ในเวลาต่อมา เพื่อเป็นประธานในแผนกตุลาการ

ในส่วนระเบียบราชการแผ่นดินตามประกาศนั้น ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบทั่วไป อันนับว่าเป็นส่วนราชการในกระทรวง โดยเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมสามารถบังคับบัญชาด้วยสิทธิขาดโดยลำพัง แต่ในส่วนที่เป็นฝ่ายตุลาการนั้น ให้เสนาบดีปรึกษาหารือและฟังความเห็นของอธิบดีศาลฎีกา และการวินิจฉัยบังคับบัญชา เป็นไปตามที่ตกลงกันหรือถ้ามีความเห็นแตกต่างกัน ก็ให้เสนาบดีพร้อมด้วยอธิบดีศาลฎีกา นำความกราบทูล นอกจากนี้ให้ศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการแผนกตุลาการ และนำความเห็นเสนอเสนาบดี ตลอดจนถึงการตั้งและปลดเปลี่ยนหรือเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษา ส่วนการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องด้วยกฎหมายเป็นหน้าที่ของอธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย ถ้ามีข้อใด ซึ่งจำเป็นต้องกราบบังคมทูลก็สามารถกระทำได้โดยตรง

ประกาศการจัดระเบียบราชการยุติธรรม พ.ศ. 2455 นี้ ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศการจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2471 โดยให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานมีหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการตุลาการและตุลาการยกเว้นการพิจารณาและพิพากษาคดีในศาล ซึ่งเป็นอำนาจอิสระของผู้พิพากษา แต่เพื่อให้เสนาบดีมีโอกาสดรวงราชการในศาลยุติธรรมให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจึงมีอำนาจนั่งกำกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมได้ทุกศาล

ศาลฎีกาตั้งรวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โดยมีอธิบดีศาลฎีกาทำหน้าที่รักษาการในศาล ให้เรียบร้อยถูกต้อง และมีอำนาจที่จะแต่งตั้ง ปลด บังคับบัญชาพนักงานในศาลทุกตำแหน่ง แต่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องข้องในการแต่งตั้ง ปลด เปลี่ยน หรือเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษาอีกต่อไป การจะแต่งตั้ง เลื่อนย้าย หรือปลด ผู้พิพากษานั้น เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ซึ่งต่อมาราชการในส่วนนี้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับพ.ศ.2477ที่ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

เป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทั้งหลาย แต่การดำเนินการพิจารณาคดี รวมถึงการมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีให้เสร็จเด็ดขาดไปนั้น อยู่ในดุลยพินิจของศาลโดยเฉพาะ และศาลยุติธรรมให้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นผู้วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลทั้งหมด เพื่อให้กิจการของศาลดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน ได้แบ่งตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 ที่ได้บัญญัติให้กระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการดังนี้คือ

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทางการเมือง การรับเรื่องราวร้องทุกข์และประมวลความทิดเห็นเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะได้กำหนดนโยบายในการบริหารงานได้เหมาะสมและถูกต้อง โดยมีเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

2. สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย

3. กรมบังคับคดี

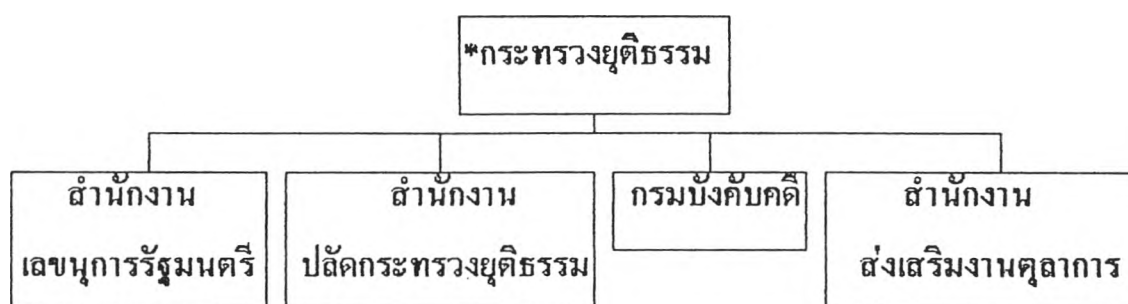
กรมบังคับคดี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบังคับคดีแพ่ง งานบังคับคดีล้มละลายของศาลทั่วราชอาณาจักรและสำนักงานวางทรัพย์ ตลอดจนทำหน้าที่ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือนิติบุคคล

4. สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหากฎหมายทั้งในและต่างประเทศแก่กระทรวงยุติธรรม ศึกษาวิจัยและเสนอแนะเกี่ยวกับระบบงานของศาลและกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติงานธุรการให้คณะกรรมการตุลาการ

ดำเนินการควบคุมความประพฤติผู้ใหญ่ ที่กระทำความผิดและถูกศาลพิพากษาให้รอลงโทษ หรือรอกำหนดโทษ⁸

แผนภูมิ 3.1 การแบ่งส่วนราชการกระทรวงยุติธรรม



ที่มา : กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2540

*มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

⁸ กระทรวงยุติธรรม, 100 ปี กระทรวงยุติธรรม (กรุงเทพฯ : เพอร์เฟกต์กราฟฟริกกรุ๊ป, 2535), หน้า 1-35

นอกจากจะมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2417 ได้มีประกาศว่าด้วยการตั้งเคาน์ซิลและพระราชบัญญัติ ต่อมาพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ก็ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในปีเดียวกันก็กำหนดวิธีดำเนินงาน สภาที่ปรึกษา (Council of State) ที่ต้องการร่วมผู้มีสติปัญญาไว้เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและจัดทำร่างกฎหมายขึ้นถ้ากรณีเป็นเรื่องสำคัญ สภานี้ประสงค์จะให้ทำหน้าที่พิจารณาด้วยคำที่จะใช้ในกฎหมายด้วยการเรียบเรียงพูดกล่าวถวาย และถ้าเป็นการใหญ่จะปรึกษาเสนาบดีก่อนจึงจะลงพระนาม แต่เหตุการณ์ไม่เป็นไปตามพระราชประสงค์จึงหยุดทำการไป ต่อมาทรงดำริใหม่เห็นว่างานบังคับใช้กฎหมายนั้น มีเจ้าหน้าที่ทางตุลาการดำเนินงานอยู่แล้ว และในด้านการพิจารณาคดีความก็มีผู้พิพากษาตุลาการ แต่ส่วนราชการที่ทำกฎหมายยังไม่มีพนักงานจัดไว้เป็นกรมโดยเฉพาะ จึงมีพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. 113 ขึ้นใหม่ เพื่อให้การตรวจตราแก้ไขการประชุมปรึกษากฎหมายให้มี ความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ที่ประชุมปรึกษากฎหมายนี้ เรียกว่า "รัฐมนตรีสภา" ส่วนรัฐมนตรีนั้นมี 2 ประเภท คือ เสนาบดีหรือผู้แทนเสนาบดี กับ ผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ในระหว่าง พ.ศ. 2440 ได้จ้างชาวต่างประเทศให้เข้ามาช่วยแก้ไขและขอร่างกฎหมายสำคัญต่างๆ และได้ตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "Code Commission" โดยมีหน้าที่ชำระพระราชกำหนด ซึ่งมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธาน และมีพระบรมวงศ์เธอกรมหลวงพิชิตปรีชา พระยาประชาภิกรจักร เจ้าพระยาอภัยราชา วิชาดร์ ยักส์เกอร์ หมอโตกิจิ เมาเซา คอร์เนย์ ชเลกเซอร์ เป็นกรรมการ จึงกล่าวได้ว่าในการร่างกฎหมายสมัยใหม่นี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงรับหน้าที่ในการร่างกฎหมายอย่างเต็มที่ เป็นพระองค์แรก

ปี พ.ศ.2451 ได้จ้างชาวฝรั่งเศสเข้ามาเป็นกรรมการอีก เพื่อขอร่างประมวลกฎหมาย จนถึงปี พ.ศ.2459 กองกรรมการชำระประมวลกฎหมายก็รวบรวมร่างกฎหมายขึ้นถวายและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยขึ้นแก้ไข

ในรัชสมัยที่ 6 พระองค์ทรงสนพระทัยในงานร่างกฎหมายมากได้ทรงแต่งตั้งกรรมการฝ่ายไทยเพิ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2459และในปี พ.ศ. 2462 ก็ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นการแน่นอนขึ้น โดยให้พระยามานวราชเสวีเป็นเลขานุการประจำกองกรรมการชำระประมวลกฎหมายระหว่างนี้ด้วยผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ไทยประกาศสงครามกับประเทศเยอรมัน ทำให้

มีการริบทรัพย์เชลยและได้อาการของชาวเยอรมันมา กองกรรมการชำระประมวลกฎหมาย จึงได้ย้ายมาทำการที่ตึกใหม่นี้ ซึ่งต่อมาเป็นที่ทำการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จนถึงปัจจุบัน

จนกระทั่งวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2466 ได้มีประกาศตั้งกรมร่างกฎหมาย โดยยก กองกรรมการชำระประมวลกฎหมายขึ้นเป็นกรมชั้นอธิบดีสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีหน้าที่ชำระประมวลกฎหมาย และร่างกฎหมายอื่นๆ ด้วย เพื่อให้กฎหมายมีการร่างที่ถูกต้อง จึงให้กระทรวง ทบวงต่างๆ ส่งร่างกฎหมายให้กรมร่างกฎหมายตรวจก่อน แล้วจึงนำขึ้นกราบบูกลถวาย พนักงานของกรมร่างกฎหมายครั้งนี้มีเจ้าพระยาอภัยราชามาหายุติธรรม เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นนายกกรรมการ และเลือกสรรนักกฎหมายผู้ชำนาญมาเป็นหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายและที่ปรึกษา

ในรัชกาลที่ 7 ได้มีพระบรมราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2469 ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็นนายกกรรมการร่างกฎหมายโดยตำแหน่งแทนการแต่งตั้งเป็นการเฉพาะบุคคล และให้เพิ่มตำแหน่งอุปนายกขึ้นอีกตำแหน่ง เพราะเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมักมีราชการประจำมาก และในปีเดียวกันนี้เองได้มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการส่งร่างกฎหมายมาเพื่อพิจารณา ให้แน่นอนขึ้น โดยในกรณีนี้เป็นการคิดการใหม่ ให้นำหลักการขึ้นพิจารณาในเสนาบดีสภา หรืออภิรัฐมนตรีสภาเพื่ออนุมัติก่อน ส่วนกฎหมายอื่นๆ ให้ตกลงกับเจรจากระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงค่อยส่งมายังกรมร่างกฎหมาย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ปรากฏว่ามีพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2475 ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรม มาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เพื่อความสะดวกในการออกกฎหมาย

ภายหลังกรมร่างกฎหมายได้โอนมาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎรตามความจำเป็นในงานร่างกฎหมายแล้ว รัฐบาลในขณะนั้นต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นประเภทหนึ่ง ที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส จึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยโอนงานของกรมร่างกฎหมายมาเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ร่างกฎหมายรวมทั้งให้คำปรึกษาทางกฎหมายซึ่งทำหน้าที่คล้ายศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีหน้าที่เช่น กองเซย์ เดคาท์ ของฝรั่งเศส เพียงแต่ว่าในส่วนที่

เกี่ยวกับคดีปกครองนั้นยังไม่ได้เริ่มทำงานกว่าจะมีกฎหมายตามมาอีกฉบับ เพื่อกำหนดว่า คดีใดบ้างเป็นคดีปกครอง การที่ให้เรียกองค์กรดังกล่าวว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะว่ ณะนั้นรัฐบาลไม่ประสงค์ใช้คำว่าศาล เนื่องจากสัญญาทางพระราชไมตรีเกี่ยวกับการถอนคดี จากอำนาจของศาลไทยยังมีอยู่ และเกรงว่าต่างประเทศจะอ้างเหตุการณ์ตั้งศาลใหม่เข้ามา แทรกแทรกการบริหารราชการแผ่นดินได้ ตามกฎหมายดังกล่าวได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกา เป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา กับ กรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง กรรมการทั้ง 2 ประเภทจะเป็นผู้ที่ได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง ส่วนกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพราะว่าเป็นตำแหน่งสำคัญในการควบคุม งานยุติธรรมในทางปกครอง ส่วนด้านสังกัดนั้น พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่นั้นมางานร่างกฎหมายและการปรึกษาให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐก็เจริญขึ้น เป็นลำดับ มีการเพิ่มกรรมการร่างกฎหมายจนขณะนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับงานที่เพิ่มขึ้น

นอกจากงานร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ในทางปฏิบัติ ยังมีงานพิเศษอื่นๆ ที่มีผู้ขอร้องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วย เช่นการร่าง สัมปทานหรือสัญญาที่มีความสำคัญสูง การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่องค์กรต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ

ส่วนงานทางด้านคดีปกครอง ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2478 สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว แต่ในระหว่างการพิจารณารัฐบาลได้ขอให้รอไว้ก่อน เรื่องจึงค้างอยู่เรื่อยมา และต่อมามีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นแทน ตาม พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่ระบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ชัดข้องในทางกฎหมาย อีกทั้งมีเจ้าหน้าที่ธุรการไม่เพียงพอ ประกอบกับสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน่วยงานธุรการที่เหมาะสมต่อการพัฒนางานการพิจารณาคดีปกครอง เพราะสามารถเชื่อมโยงความรู้ให้สัมพันธ์กับงานร่างกฎหมายได้ ในที่สุด เพื่อเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและเตรียมนักปกครอง เพื่อรองรับการจัดตั้ง ศาลปกครอง จึงได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น ซึ่งรวมเอา

กรรมการเรื่องราวจ้างทุกซ์เป็นส่วนหนึ่งของ คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกว่ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ และยกเลิกกรรมการกฤษฎีกาเดิมไป การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์นี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและจะต้องเป็นผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง งานการพิจารณาคดีปกครองจึงได้เริ่มดำเนินการเป็นรูปเป็นร่างขึ้น ซึ่งในขณะนี้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ได้แบ่งเป็น 5 คณะ โดยแต่ละคณะรับผิดชอบตามลักษณะทางวิชาการพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกต้องตามความเป็นจริง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นชื่อรวมของคณะกรรมการ ที่อยู่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความจริงแล้วตามหลักการจัดระบบแบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของนานาประเทศ ที่ใช้ระบบนี้นั้น คณะกรรมการจะแยกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกทำงานร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายอย่างเดียว ซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการร่างกฎหมาย ส่วนอีกประเภททำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองด้วย เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ ทั้งนี้เพราะงานทั้ง 2 ส่วนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์เพิ่งตั้งขึ้นเมื่อมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ ผู้เป็นกรรมการกฤษฎีกาซึ่งหมายถึงกรรมการทั้ง 2 ประเภท จะต้องมีความรู้ทางกฎหมายและวิชาอื่นๆสัมพันธ์กัน จึงต้องมีการเลือกเฟ้นเป็นพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรี แล้วค่อยเสนอชื่อเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งต่อไป

การแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย 2 องค์กร

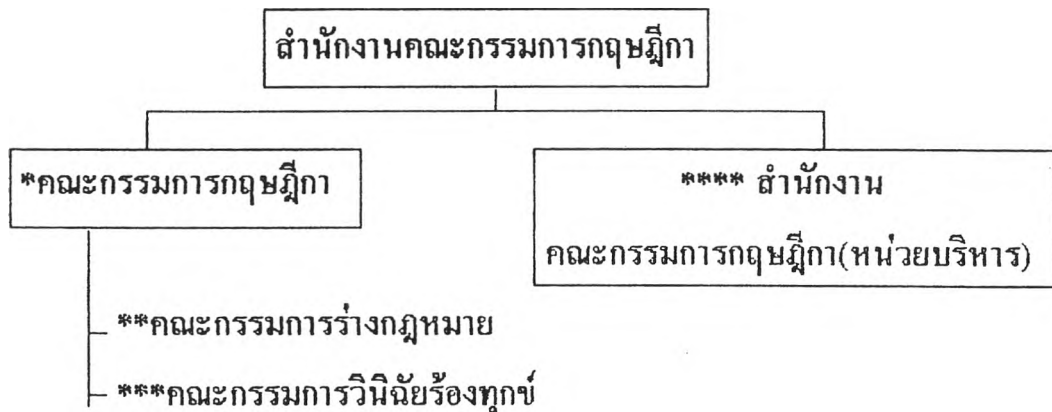
1. คณะกรรมการกฤษฎีกา
2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่หลักในการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกซ์

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีฐานะเป็นหน่วยบริหารรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และงานอื่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะ เช่น ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับร่างกฎหมายแก่หน่วยงานต่างๆของรัฐ พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐตามการตั้งการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องการร้องทุกข์ วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์
หลักกฎหมายระเบียบ แบบแผน ที่จะนำมาใช้กับเรื่องร้องทุกข์⁹

แผนภูมิ 3.2 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2540

- * นายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง
- ** โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี
- *** โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
- **** มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 66 ปี กฤษฎีกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2535), หน้า 1-25

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

หลังจากที่ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ระบุว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขจะทรงใช้อำนาจนี้ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้แยกการใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

สำหรับในส่วนของการพิจารณาคดีปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ทาง คือ ทางปกครองได้แก่หน่วยงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งดำเนินงานอยู่ตามปกติ ซึ่งจะรับคำขอหรือ คำร้องเรียนจากผู้เสียหายไว้พิจารณาประการหนึ่ง กับอีกที่ทางฝ่ายปกครองได้จัดตั้งกรรมการ หรือหน่วยงานพิเศษขึ้น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับงานปกติ ให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ ของผู้เสียหายไว้พิจารณาอีกประการหนึ่ง ในขณะที่ประเทศไทยยังมีศาลปกครองสำหรับการพิจารณาคดีปกครอง ศาลยุติธรรมจึงทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาคดีปกครองเมื่อมี ผู้นำคดีปกครองไปฟ้องร้อง

ในที่นี้จะแยกพิจารณารายละเอียดออกเป็น 2 ตอน คือ

1. การพิจารณาโดยศาลยุติธรรม

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ.2521 ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ ของราษฎรในการฟ้องคดีต่อศาล รวมทั้งคดีปกครอง ทำให้ศาลยุติธรรมมีบทบาทในเรื่องนี้ อย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยเรายังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา ดังนั้นคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครองศาลยุติธรรมก็สามารถพิจารณาได้

ในเบื้องต้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีประมวลกฎหมายแพ่ง วางหลักเกณฑ์ไว้ให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล ดังนั้นทบวงการเมืองอันเป็นนิติบุคคลนั้น จึงใช้สิทธิในการเป็น โจทก์ดำเนินการฟ้องร้องเอกชนหรือทบวงการเมืองหรือนิติบุคคลอื่นๆ ต่อศาลได้ แต่เมื่อทบวงการเมืองต้องถูกฟ้องร้องและตกเป็นจำเลยก็มักจะหาทางหลีกเลี่ยง ไม่ยอมรับเป็นจำเลย โดยอ้างพระบรมเชษานุภาพเป็นเอกสิทธิคุ้มครอง ศาลก็ไม่อาจบังคับได้ คงฟ้องแต่ตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำผิดให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว แต่เมื่อมีการเปลี่ยน

การปกครองมาสู่ระบบประชาธิปไตยแล้วลักษณะดังกล่าวก็หมดไป ทบวงการเมืองหรือหน่วยราชการอันเป็นนิติบุคคลก็อาจถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยต่อศาลได้ และจะปฏิเสธอย่างไรก็ไม่ได้ วิธีการยื่นฟ้องทบวงการเมืองอันเป็นนิติบุคคล ก็คงใช้แบบเดียวกับการพิจารณาฟ้องนิติบุคคลอื่น มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากการฟ้องบุคคลธรรมดาอยู่ตรงที่ เมื่อระบุนชื่อของหน่วยงานราชการหรือทบวงการเมืองแล้ว ต้องระบุตัวบุคคลผู้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบควบคุมหน่วยงานราชการนั้นๆ ลงไปในฐานะจำเลยด้วย แต่บุคคลผู้ถูกระบุนชื่อหาได้จำเป็นต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวไม่¹⁰ เมื่อทบวงการเมืองดังกล่าวถูกฟ้องเป็นจำเลย ศาลยุติธรรมก็จะออกหมายไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรืออธิบดี ที่เป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับจำเลยที่เป็นเอกชนธรรมดา¹¹ ในการดำเนินคดีนั้นเป็นไปเช่นเดียวกับคดีธรรมดา คือ มีทนายความแก้ต่างได้ โดยต่างฝ่ายต่างก็มีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานเข้าสู้ ส่วนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลขึ้นอยู่กับ "องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี" ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดของประเภทคดีแต่ละคดี

อำนาจแก่ศาลยุติธรรมที่จะออกคำสั่งบังคับแก่ฝ่ายปกครองได้ในบางกรณี เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2511 มาตรา 25 มีความว่า "ถ้าผู้ว่าราชการฯ ตั้งไม่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดนั้นหรือต่อศาลแพ่งสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีได้ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลทำการพิจารณาวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ แล้วแจ้งคำสั่ง

¹⁰ ต้าเนียง กงคาเพชร, "การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 129

¹¹ ประยูร กาญจนดุล, ศาลปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ก๊กดีประดิษฐ์, 2501) หน้า 37.

ไปยังผู้ว่าราชการฯ โดยเร็ว คำสั่งของศาลนั้นถือว่าเป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลสั่งให้รับสมัครผู้ว่าราชการฯ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล¹²

นอกจากนี้ยังได้ให้อำนาจแก่ศาลในทำนองเดียวกัน ในกรณีที่เทศบาลหรือนายอำเภอตั้งยกคำร้องของบุคคล ซึ่งร้องขอให้ลงชื่อคนในทะเบียนผู้เลือกตั้ง และบุคคลนั้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือศาลแพ่งสำหรับผู้ที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ศาลมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งได้ว่า จะให้เดิมชื่อผู้ร้องลงในทะเบียนผู้เลือกตั้งหรือไม่ โดยแจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลหรือนายอำเภอ เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งโดยเร็ว

1.1 การบังคับคดีปกครองตามคำพิพากษา

การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นการกระทำภายหลังจากที่ศาลได้พิพากษาแล้ว เพื่อจัดการให้เป็นไปตามคำพิพากษา¹³ สำหรับคดีปกครองเมื่อมีการบังคับคดีในกรณีที่ทบวง การเมืองหรือหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลของฝ่ายปกครอง เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา บังคับเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นเอกชนหรือนิติบุคคลอันมิใช่ทบวงการเมืองแล้ว คงดำเนินการไปตามหลักเช่นเดียวกับการบังคับคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน กล่าวคือเมื่อศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดในการบังคับคดี เจ้าหนี้จะเป็นผู้ดำเนินคำสั่ง ถ้าบังคับไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยจะมีการระบุไว้ในคำบังคับอย่างชัดแจ้งทั้งระยะเวลาและเงื่อนไขอันที่จะส่ง เงิน ทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรือคว่นกระทำการใดๆ ซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องถูกยึดทรัพย์หรือถูกจับและจำขัง¹⁴ แต่ในกรณีที่นิติบุคคลอันมิใช่ทบวงการเมืองเป็นเจ้าหนี้

¹² ประยูร กาญจนกุล, ถ้อยคำของกฎหมายปกครอง, หน้า 109.

¹³ ตำเนียง คงคาเพชร, “การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 131

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131

ตามคำพิพากษา และองค์กรฝ่ายปกครองหรือทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลต้องตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว การบังคับคดีจะแตกต่างกันไปบ้างเนื่องจากมีบทกฎหมายบังคับไว้เป็นพิเศษบางประการ เช่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บังคับไว้ว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะเป็นใครก็ตามเมื่อไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ก็ไม่อาจจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดียึดทรัพย์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมาชำระหนี้ได้ แต่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็ยังพอมีทางที่จะขอให้ศาลบังคับคดีให้อยู่บ้าง โดยให้ศาลออกหมายเรียกตัวหัวหน้าหน่วยปกครองที่มีชื่อปรากฏอยู่ในคำฟ้อง เพื่อให้หัวหน้าหน่วยปกครองนั้นดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

2. การพิจารณาโดยฝ่ายปกครอง

การพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองนั้นได้แก่ การกระทำ 2 ประการ ก็คือการที่ฝ่ายปกครองได้ยอมให้เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ในหน่วยงานปกครอง อันมีกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรอิสระของรัฐบาล รวมทั้งหน่วยงานย่อยขององค์กรเหล่านั้น รับเรื่องราวที่เกี่ยวข้องอยู่กับหน้าที่ของตนไว้พิจารณา และดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ขกเลิก เพื่อความเหมาะสม ซึ่งการพิจารณาลักษณะดังกล่าวจะเป็นผลคืออย่างไร ถ้าหากการพิจารณาคดีเป็นไปโดยสุจริต แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ค่อยเป็นดังที่คาดไว้ ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานพิเศษขึ้น ซึ่งประกอบด้วยตัวเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานประจำสำหรับให้มีหน้าที่รับพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในทางปกครองโดยตรง¹⁵

สำหรับการดำเนินงานเพื่อพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง อาจแบ่งออกได้เป็นชั้นๆ ดังนี้ คือ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

2.1 การพิจารณาโดยตัวเจ้าหน้าที่เอง

การที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งว่าการกระทำนั้น ทำให้ตนต้องกระทบกระเทือนเสียหายหรือเกิดการเสียหายขึ้นภายหลัง ซึ่งตนเห็นว่ากรกระทำไม่ถูกต้องตามกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรนั้นได้รับคำร้องขอ ก็จะเป็นผู้พิจารณาการกระทำนั้นใหม่ ว่าการที่ตนได้กระทำไปแล้วนั้นผิดถูกอย่างไร ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สั่งยกเลิกหรือแก้ไขใหม่เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ได้ปกครอง แต่การพิจารณาโดยวิธีเช่นนี้มักไม่เป็นหลักประกันที่เที่ยงธรรมนัก เพราะวิสัยของปฎุชนย่อมไม่ค่อยจะยอมรับความผิดพลาดในสิ่งที่ตนได้กระทำไปอย่างง่ายดายนัก

2.2 การพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป

นับเป็นขั้นตอนที่สองต่อจากขั้นตอนแรกที่ได้กล่าวไว้แล้ว เมื่อขั้นตอนแรกไม่ได้ผล เอกชนผู้เสียหายก็อาจจะนำความเรื่องนั้น มาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เดือดร้อนเสียหาย เพื่อขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชา ในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาอาจจะทำการพิจารณาเองหรือสั่งการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ซึ่งเกี่ยวข้อง กับคำร้องรายงานชี้แจงถึงกิจการที่ได้กระทำไปให้ทราบก่อน แล้วนำเข้าประกอบการพิจารณา หรืออาจจะมอบหมายให้ผู้หนึ่งผู้ใด ไปทำการสืบสวนแล้วเสนอเรื่องมาให้พิจารณา หากการพิจารณาปรากฏว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำการนอกเหนือหน้าที่หรือผิดระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง ก็อาจสั่งการเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาก็อาจถูกสั่งลงโทษในทางปกครอง¹⁶ แต่วิธีการนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เที่ยงธรรมนัก เนื่องจากโดยปรกติวิสัยผู้บังคับบัญชามักปกป้องผู้ได้บังคับบัญชา ยิ่งถ้าผู้บังคับบัญชาขาดความเที่ยงธรรมและสุจริตใจแล้วการพิจารณาวิธีนี้ก็จะได้ปราศจากผล

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106

2.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ

เกิดขึ้นจากการที่เอกชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือสงฆ์ว่ากระทำผิดและได้มีการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิด เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวและได้ทำการสอบสวนในเบื้องต้นว่ากระทำผิดตามคำร้องเรียน แต่หลักฐานยังไม่แน่ชัดหรือพาดพิงไปถึงตัวเจ้าพนักงานของหน่วยอื่น ซึ่งมีได้สังกัดอยู่ในหน่วยงานของผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องไว้ทำการพิจารณา ผู้บังคับบัญชานั้นจะเสนอความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือๆขึ้นไปอีก เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นผู้ใหญ่ซึ่งควบคุมหน่วยงานอื่นทราบเรื่อง ในทางปฏิบัติมักจะใช้การพิจารณาโดยคณะกรรมการซึ่งตั้งจากหน่วยงานต่างๆ ให้ร่วมกันทำการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งด้านผู้ร้องเรียนและด้านพนักงานผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนได้ผลประการใด ก็จะทำรายงานเสนอผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะเป็นพิเศษอีก ด้วยเหตุว่าการพิจารณาคดีปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งทำงานประจำมักจะประสบ ข้อยุ่งยากบางประการ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจะต้องปลีกละเวลาทำงานประจำมาทำการสอบสวนพิจารณาคดี ทำให้งานประจำต้องค้างงออยู่ และอาจทำการพิจารณาคดีต้องยืดเยื้อกินเวลานาน ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องเสียหายเดือดร้อนอีกต่อไป อีกประการหนึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักจะได้รับคำตำหนิว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นไว้โดยเฉพาะเป็นพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยตัวเจ้าหน้าที่อื่น ไม่เกี่ยวข้องกั้งงานประจำแต่มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) และ คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหน้าที่ของ ป.ป.ป. มีส่วนเกี่ยวข้องกั้งกับการพิจารณาคดีในทางปกครองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ก่อการดำเนินการสอบสวนการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเพื่อเบียดบังผลประโยชน์มาสู่ตน จึงไม่อาจจะนับได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีในทางปกครองอย่างแท้จริง

ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

ความเคลื่อนไหวของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้คือ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 ก็ได้มีคณะผู้ก่อการบางคนโดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งนำโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เห็นถึงความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศ โดยพยายามนำแนวความคิดของระบบศาลปกครองแบบฝรั่งเศสมาใช้ แต่ศาลปกครองก็ไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้ เพราะกลุ่มผู้ก่อการส่วนใหญ่ได้คัดค้าน โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ ¹⁷

1. ยังไม่สมควร เนื่องจากเพิ่งได้รับมาใหม่ๆ ถ้าหากจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเวลานั้น ก็อาจจะเป็นเหตุให้เกิดการพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับราษฎรมากขึ้นเกินสมควร

2. ขาดผู้ชำนาญทางการปกครอง

จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่ง ดร.ปรีดี พนมยงค์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีต้องตกไป และไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายได้ ¹⁸ แต่ก็ได้พยายามต่อไป โดยในปี พ.ศ.2476 ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกฐานะกรมร่างกฎหมายขึ้นเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา 3 ประการ

1 จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

2 รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

3 พิจารณาพิพาทภาคีปกครองตามที่ให้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁷ ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง พ.ศ.2483 (โรงพิมพ์และสถานที่พิมพ์ไม่ปรากฏ), หน้า 80-81.

¹⁸ "สัมภาษณ์พิเศษ," วารสารข้าราชการ 2 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2527) : 8-9

และในมาตรา 8 (1) ยังได้กำหนดหน้าที่การพิจารณาคดีของกรรมการกฤษฎีกาเอาไว้ อีกด้วย นอกจากนี้ในมาตรา 15 ยังได้กำหนดองค์คณะในการพิจารณาคดีปกครองไว้ว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ให้มีกรรมการกฤษฎีกา สามัญ 4 นายเป็นอย่างน้อย กับ กรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ 1 นายเป็นอย่างน้อย 3 นาย เป็นอย่างมากนั่งประชุมด้วยกัน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้" และมาตรา 16 ได้ ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวง นั่ง เป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของกระทรวงหรือทบวงนั้น¹⁹

ซึ่งเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ผลักดันจะให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อไม่สามารถเสนอให้ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้แล้ว ก็ได้พยายามกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ กล้ายศาลปกครอง เพื่อจะให้เป็นการปูพื้นฐานให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นรูปเป็นร่าง ขึ้นในโอกาสต่อไป จากนั้นในปี พ.ศ. 2478 ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปก ครองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลได้ขอให้ออกการพิจารณาไว้ก่อน²⁰

ต่อมาในปี พ.ศ.2489 นายญาติ ไหวดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ ได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครอง แต่ได้ตกไปเพราะถูกคัดค้านว่าถ้าหาก ประเทศไทยมีศาลปกครองขึ้นเมื่อใด เมื่อนั้นประชาชนก็จะมีสิทธิมากขึ้น และอาจฟ้อง ร้องฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่²¹

¹⁹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 111.

²⁰ สมภพ โทตระกิตย์, "ศาลคดีปกครอง", รพี 17 (ที่ระลึกวันรพี พ.ศ.2517) คณะนิติ ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : (ไม่มีเลขหน้า)

²¹ "สัมภาษณ์พิเศษ," วารสารข้าราชการ, 2 ฉบับที่ 10 : 8-9

ในปีเดียวกัน นายประมวล กุลมาตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองพ.ศ.2489 ต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ขอรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้พิจารณาก่อน และในที่สุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นมาแทน และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งให้เอกชนยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ด้วยเหตุเรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นเรื่องที่เข้าลักษณะคดีปกครองทั้งสิ้น ฉะนั้นคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จึงเท่ากับเป็นคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งมีหน้าที่คล้ายศาลปกครองแต่ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองต่อให้พรรคเสรีมนังคศิลาพิจารณา หลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้คือให้ศาลปกครองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง²² แต่ขณะนั้นจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ พรรคเสรีมนังคศิลาจึงให้รอไว้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้ง และได้มีการทำรัฐประหารในปี พ.ศ.2501 ร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงถูกระงับไป จนกระทั่งในปี พ.ศ.2500 นายญาติ ไหวดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองอีกครั้งในสมัยพลโทถนอม กิติขจรเป็น นายกรัฐมนตรี แต่ได้ถูกขี้อำนาจโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปีพ.ศ.2501 ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

²² สมภพ โทตระกิตย์, “ศาลคดีปกครอง,” รัช 17 : (ไม่มีเลขหน้า).

ผลจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการขับไล่ จอมพล ถนอม กิตติขจร และจอมพล ประภาส จารุเสถียร ออกนอกประเทศ ในช่วงนี้เองแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันที่สำคัญในการป้องกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้ง และได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าควรจะได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยดีหรือไม่ ทั้งในวารสาร หนังสือพิมพ์ มหาวิทยาลัย²³

และจากแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองที่ได้รับการกระตุ้นอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ "ศาลปกครอง" ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2517 ในมาตรา 212 ว่า " ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาตั้งคม จะจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ..."

นอกจากนี้ได้มีการนำ ศาลปกครอง บรรจุเข้าไปในเนื้อหาของการเรียนวิชากฎหมายปกครองในมหาวิทยาลัย และเชิญผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาบรรยายเป็นครั้งคราว อีกทั้งได้มีการส่งคณะผู้แทนไปดูงานศาลปกครอง ศาลแรงงาน และ ศาลภาษี ในต่างประเทศในปี พ.ศ.2519 เพื่อที่จะนำมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517²⁴

²³ เรื่องเดียวกัน, ไม่มีเลขหน้า

²⁴ "ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2523 ณ ห้องแอลที คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

อนึ่งได้มีกฎหมาย 5 ฉบับที่บัญญัติให้นำคดีข้อพิพาทบางประเภทไปสู่ศาลปกครอง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก่

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ใน มาตรา 107 ซึ่งกล่าวว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา 104 หรือมาตรา 105 ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ข่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับความทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น"

มาตรา 120 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ตามความมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ของผู้ถูกลงโทษตามความในมาตรา 107 ยังมีได้ใช้บังคับในทำนองเดียวกัน"

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ก็ได้มีการบัญญัติ พาดพิงถึงศาลปกครองไว้ในมาตรา 31 วรรค 1 ความว่า "เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา 30 (4), (5) หรือ (6) ให้รัฐมนตรีสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้ออกจาก ตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับความทราบ คำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือเป็นที่สุด"

มาตรา 90 ก็บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ตามความในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และให้คำพิพากษาของศาลแพ่งเป็นที่สุด"

3. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ในมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการ บริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีต่างๆ ตามมาตรา 70 แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัย อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ข่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่ ได้รับความทราบคำวินิจฉัยนั้น "ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญบทบัญญัติ ดังกล่าวนี้นี้ก็ยังมิใช่บังคับ"

4. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 42 ซึ่งบัญญัติให้ เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ประสงค์ที่จะอุทธรณ์

เกี่ยวกับเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 40 คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 เดือน ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองมิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

5. พระราชบัญญัติระเบียบราชการเมืองพัทลุง พ.ศ.2521 ในมาตรา 29 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรค 1 มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นที่สุด" ในมาตรา 114 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด และถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 29 ให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นที่สุด"

ภายหลังจากการที่ "ศาลปกครอง" ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับศาลปกครองก็ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง คือ ในช่วงปี พ.ศ.2519 นายพานิช สัมภวกุลต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองต่อรัฐสภา แต่ยังไม่ทันได้รับคำรับรองจากรัฐสภาที่มีการยุบสภาเสียก่อน จากนั้นนายจารุบุตร เรืองสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองต่อรัฐสภา แต่ไม่ทันทันได้รับคำรับรองก็เกิดการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

นอกจากนี้ พ.ศ.2521รัฐบาลได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรของรัฐสำหรับควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ประกอบกับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ระบุให้นำกรณีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 12 คน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านปกครอง²⁵

²⁵ "สัมภาษณ์พิเศษ," วารสารข้าราชการ 2 ฉบับที่ 10 : 28.

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 ได้มีขกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2576 และ พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 และประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งรวมเอากรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์เข้าไว้โดยมุ่งหวังจะให้ป็นขั้นต้นของการพัฒนาไปสู่การมีศาลปกครองในอนาคต²⁶

แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลปกครองไม่ได้หยุดเพียงเท่านั้น เพราะในปี พ.ศ. 2523 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม มีใจความตอนหนึ่งว่า "จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาอื่น ตามความเหมาะสม"²⁷

ดังนั้นจึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อรัฐสภาชั้นหลายฉบับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐสภาที่ได้รับหลักการไว้ จากนั้นในปีพ.ศ. 2525 โดยทางกระทรวงยุติธรรมได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... เสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 มิถุนายน ปีเดียวกัน ภายหลังผ่านขั้นตอนรับหลักการได้มีการอภิปรายแก้ไขหลายมาตรา จนในที่สุดได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการร่วมทั้งสองสภา แต่ก็มีเหตุทำให้ทุกอย่างต้องหยุดลงเมื่อมีการประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไป แต่แล้วพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกสมัย ดังนั้น นายพินิจ จันทรสุรินทร์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

²⁶ "ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2523 ณ ห้องแอลที คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2-3.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁷ "สัมภาษณ์พิเศษ," วารสารข้าราชการ 2 ฉบับที่ 10 : 9.

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคความปกครองพ.ศ..... ซึ่งมีเนื้อหาตรงกันกับร่างพระราชบัญญัติที่เกยผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2526 แต่ได้เกิดการยุบสภาขณะที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงต้องตกไปอีกครั้งหนึ่ง

และภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ พ.ศ. 2534 รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับหลักการที่จะให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามแบบของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส และได้มีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรม ในเวลาต่อมาเกิดการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำให้ไม่ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแต่อย่างใด

ครั้นพอถึงรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก โดยถือเป็นนโยบายที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ในข้อ 1.9 ว่ารัฐบาลจะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี ซึ่งได้รับการต่อต้านจากฝ่ายตุลาการอย่างหนัก และในที่สุดก็ยุติลงก่อนที่จะได้ข้อสรุป เนื่องจากการยุบสภาในเดือนพฤษภาคม 2538

ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไว้ตามข้อ 1.3 ว่า จะดำเนินการ (เร่งรัดผลักดัน) ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศแยกจากระบบศาลยุติธรรมโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงนำไปสู่การเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง จนเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้