



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะใช้บังคับ องค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองของไทยมีอยู่หลายองค์กรด้วยกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบศาล หรือคณะกรรมการ

โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลยุติธรรม และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมในกรณีที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญนั้นจะพิจารณาพิพากษาชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลจะใช้หลักการพิจารณาเหมือนในคดีต่าง ๆ ที่ศาลใช้อยู่ตามปกตินั่นเอง กล่าวคือ ขั้นตอนและวิธีการ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการเสนอคดีขึ้นสู่ศาล สิทธิของกลุ่มความในคดี การกล่าวอ้างหรือพิสูจน์พยานหลักฐาน ตลอดจนการพิจารณาและการทำคำพิพากษาของศาล เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมที่จะออกวิธีพิจารณาคดีในส่วนนี้ได้เอง

ส่วนอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 และต่อมาตามรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2490, 2492, 2495, 2521 และ 2538 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติโดยชัดเจนไว้ว่า “วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490, 2493, 2495, 2512, 2522 และ 2540

อนึ่ง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันบ้างบางประการ ดังนั้นวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะมิชอบเขตกว้างขวางแตกต่างกันด้วย จะเห็นได้ว่าในอดีตก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะใช้บังคับ วิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่บัญญัติโดยองค์กรนิติบัญญัติ

จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้มีองค์กรศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเฉพาะ คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดอิสระ ขาดความเป็นกลาง และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองเพราะองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมักมีการกำหนดให้ตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นตำแหน่งการเมืองเป็นตุลาการโดยตำแหน่ง อีกทั้งวิธีพิจารณาคดีเป็นในรูปแบบคณะกรรมการมากกว่าศาล จึงจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมที่มีความเป็นกลาง มีตุลาการที่มีความรู้ความชำนาญและมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับคดี เพื่อให้การพิจารณาคดีตัดสินคดีเป็นไปด้วยความรอบคอบเป็นธรรมที่สุด

โดยศาลรัฐธรรมนูญนี้ยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากนอกเหนือจากการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายที่บังคับใช้แล้วว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเป็นเท็จ เป็นต้น เมื่อมีอำนาจเพิ่มขึ้นก็ต้องให้ความสำคัญกับวิธีพิจารณาคดีมากขึ้นด้วย เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการพิจารณาคดี เพราะนอกจากจะเป็นการกำหนดวิธีพิจารณาในการพิจารณาให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นขั้นเป็นตอน ทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความยุติธรรมแล้ว ยังเป็นเครื่องควบคุมการใช้ดุลพินิจของตุลาการด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น นอกจากจะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองแล้วรัฐธรรมนูญมาตรา 269 ยังได้บัญญัติให้อำนาจคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาได้เองอีกด้วย เพื่อให้เกิดความอิสระและความคล่องตัว โดยต้องอยู่ภายใต้หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ และการออกข้อกำหนดต้องทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีพิจารณาในรูปแบบของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2541), ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2542) และฉบับที่ 4 (พ.ศ.2544)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาได้เองนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่ดี ก็เพื่อความอิสระ ป้องกันไม่ให้รัฐสภาตรากฎหมายวิธีพิจารณาความมาจำกัดอิสระหรือแทรกแซงการใช้อำนาจทางตุลาการ หรือเพื่อความคล่องตัวในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง อีกทั้งมีการกำหนดหลักการพิจารณาคดีไว้เป็นมาตรฐาน และกำหนดวิธีพิจารณาให้ต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันไม่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณากลางคันก็ตาม แต่การบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาได้เองนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังมีปัญหาที่ชัดเจน เช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณากรณีมีข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นในเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ 70/2543 ลงวันที่ 7 กันยายน 2543 ไม่รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาที่ให้พิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ กรณีมีข้อเท็จจริงใหม่ว่าศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาถึงที่สุดที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาให้นายเนวินฯ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พิกษาลงโทษจำคุกและปรับ แต่รอการลงโทษไว้ โดยศาลอุทธรณ์พิพากษาลดโทษจำคุกและโทษปรับ กรณีนี้เป็นปัญหาเนื่องจากเดิมศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 36/2542 ว่าการที่นายเนวินฯ ต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุกแต่รอการลงโทษไว้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวินฯ ยังไม่สิ้นสุดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 216 (4) เพราะเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งคำวินิจฉัยเดิมนั้นตุลาการเสียงข้างมากที่มีความเห็นว่าเป็นรัฐมนตรีไม่สิ้นสุดเพราะคำพิพากษาที่ให้จำคุกต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดมีจำนวน 3 เสียง และต้องจำคุกจริงมีจำนวน 4 เสียง จากเสียงข้างมากจำนวน 7 เสียง เมื่อรวมกับเสียงข้างน้อยจำนวน 6 เสียงเดิม ที่เคยให้เหตุผลว่าเพียงศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษและคดียังไม่ถึงที่สุด ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวินฯ ก็สิ้นสุดลงแล้ว เป็นทั้งหมด 9 เสียง ซึ่งจะกลายเป็นเสียงข้างมาก ส่งผลให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวินฯ สิ้นสุดลง แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่รับวินิจฉัยกรณีมีข้อเท็จจริงใหม่นี้ ซึ่งปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าเกิดจากการไม่มีการกำหนดวิธีพิจารณาไว้ให้ชัดเจนว่าถ้ามีข้อเท็จจริงใหม่ และเป็นข้อเท็จจริงที่มีผลต่อคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา และตัวอย่างของปัญหาการให้ผู้ร้องซักถามผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ในฐานะผู้ร้อง เกิดขึ้นในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การทำหน้าที่ของ ป.ป.ช ในคดียื่นบัญชีทรัพย์สินฯ นี้ถือเป็นการกระทำทำนองเดียวกับศาลในลักษณะศาลที่พิจารณาพิพากษาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (Trial Court) ส่วนศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาเฉพาะข้อกฎหมาย (Review Court) เพราะฉะนั้นการที่ให้ทนายความของผู้ถูกร้องซักถามผู้แทน ป.ป.ช ในฐานะผู้ร้องก็เปรียบเสมือนการพิจารณาในศาลสูงที่ปล่อยให้ทนายของคู่ความ

ซักถามผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เช่นคดีทักษิณฯ ที่ศาลอนุญาตให้ทนายความของพันตำรวจโททักษิณฯ ซักค้านฝ่ายผู้ร้องคือ นายกล้าณรงค์ จันทิก เลขานุการ ป.ป.ช เป็นต้น ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีการบัญญัติวิธีพิจารณาเฉพาะคดีเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการให้อำนาจวิธีพิจารณาของตนเองได้อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 269 บัญญัติให้วิธีพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้ามีตุลาการคนใดคนหนึ่งคัดค้านข้อกำหนดนั้นจะตกไปทั้งที่อาจเป็นข้อกำหนดที่ดี

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับก็มี 2 องค์กรหลัก คือ ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คดีปกครองที่นำมาฟ้องร้องกันที่ศาลยุติธรรมจะมีทั้งกรณี que se que ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีและกรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล เช่น คดีเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน คดีเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับสถานะและวินัยของข้าราชการ คดีฟ้องเรียกค่าทดแทนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น โดยวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครองจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากศาลยุติธรรมจะรับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีแพ่งสามัญ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นวินิจฉัยคดีปกครองบางประเภทก็ตาม

ส่วนอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยหลักจะมีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 และมาตรา 43 วรรคสอง ยังบัญญัติให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) เมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ออก “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยเรื่องร้องทุกข์” ได้ด้วย และมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 และมาตรา 57 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันยังให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ออก “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค” ได้อีกด้วย โดยที่ประชุมใหญ่ได้ออกระเบียบดังกล่าวคือระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2539 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พ.ศ.2539 นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาอีก 2 ฉบับคือ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นควรต้องมีความยืดหยุ่น และแก้ไขปรับปรุงได้ง่ายโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ จึงได้มีการบัญญัติให้มีองค์กรศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ “ศาลปกครอง” โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องมีระบบวิธีพิจารณาที่เป็นพิเศษแตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป ผู้ที่จะพิจารณาก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญในปัญหาทางด้านการบริหารและการปกครอง ตลอดจนกฎหมายปกครองจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ขึ้น โดยวิธีพิจารณามีบัญญัติอยู่ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 42 ถึงมาตรา 75 แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ การฟ้องคดี การดำเนินคดีปกครอง และคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาหลัก ๆ บางส่วนได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้อีกด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 44 ว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐานและการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 44 บัญญัติเช่นนี้ เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่ศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสามารถกำหนดวิธีพิจารณาเองได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่อาจจะมิผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิใช่เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือ

แนวปฏิบัติที่ใช้บังคับเพียงแต่ในหน่วยงาน นอกจากนี้มาตรา 66 ยังบัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสามารถออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้อีกด้วย โดยมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นี้ ได้บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตาม มาตรา 44 และมาตรา 66 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ต้องออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามความในมาตราทั้งสองดังกล่าวออกระเบียบวิธีพิจารณา 2 ฉบับ คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544 และยังมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาอีก 2 ฉบับ คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 45 วรรคห้า มาตรา 56 วรรคสาม มาตรา 57 วรรคห้า มาตรา 58 วรรคห้าและวรรคหก มาตรา 61 (5) และ มาตรา 63 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2544 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันโดยระเบียบฯ 2 ฉบับหลังนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องผ่านการตรวจสอบแต่อย่างใด

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้เองนั้น มีผลดีบางประการ กล่าวคือ ทำให้สามารถกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาได้รวดเร็วและคล่องตัวกว่าการที่จะต้องผ่านการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้วิธีพิจารณาในส่วนนี้ยืดหยุ่น แก้ไขได้ง่ายกว่าการที่จะบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติ แต่การให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้นั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในบางประการด้วยเช่นกัน เช่น ในมาตรา 44 บัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้ค่อนข้าง

กว้างขวาง เพราะบัญญัติให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ “นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้” จึงอาจทำให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดใช้อำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาที่ไม่เป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีได้ และทำให้เกิดปัญหาอีกหลายประการดังเช่นปัญหาการขาดการตรวจสอบระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาอย่างสมบูรณ์จากรัฐสภา ปัญหาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณา เป็นต้น โดยปัญหาการขาดการตรวจสอบระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาอย่างสมบูรณ์จากรัฐสภาเกิดขึ้นเนื่องจากมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 และ 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านเพียงการตรวจสอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีมติภายใน 30 วันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎร ผลคือทำให้ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับไปตามนั้น ซึ่งมาตรา 6 มิได้บัญญัติให้ระเบียบดังกล่าวผ่านการตรวจสอบจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาสามารถแยกพิจารณาได้หลายปัญหา เช่น ปัญหาที่เกิดจากการที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ชัดเจนจนทำให้เกิดปัญหาให้ต้องตีความว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาจะต้องมีคำขอต่อศาลหรือไม่ ปัญหาการที่ที่ประชุมใหญ่ฯ ไม่ได้กำหนดว่าการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องควรทำได้ถึงระยะเวลาใด จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือการที่ที่ประชุมใหญ่ฯ ออกระเบียบให้การแถลงการณ์ในชั้นตุลาการผู้แถลงคดีเป็นความลับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระเบียบข้อนี้ไม่เหมาะสมเพราะการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีมีวัตถุประสงค์ให้คู่กรณีและประชาชนเห็นว่ามีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันของตุลาการผู้แถลงคดีกับตุลาการเจ้าของสำนวน และการกำหนดเช่นนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการพิจารณาคดีปกครองที่ควรจะพิจารณาโดยเปิดเผยเป็นหลัก

จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่เกิดขึ้นใหม่ และมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง ซึ่งการวินิจฉัยหรือการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีความถูกต้องเป็นธรรมเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวคือ หากมีวิธีพิจารณาคดีที่ดีก็จะส่งผลให้คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษามีมาตรฐาน ถูกต้องตามหลักกฎหมายและมีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะศึกษาถึงวิวัฒนาการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจศาลในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง ขอบเขตอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในต่างประเทศ อำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในประเทศไทย และศึกษาถึงปัญหาการให้

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง รวมทั้งแนวทางในการแก้ไข้ปัญหาเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในการให้อำนาจศาลกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในประเทศไทย ทั้งก่อนและหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อดีข้อเสียในการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไข้ปรับปรุงการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง

1.3 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง จึงควรให้อำนาจรัฐสภาเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและหลักการใหญ่ ๆ ของวิธีพิจารณาและให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาในส่วนที่เป็นรายละเอียดและแนวปฏิบัติได้เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการให้อำนาจศาลปกครองกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และนอกจากนี้ได้ศึกษาถึงขอบเขตอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญ

และคดีปกครองในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไทยกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ด้วบทกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการสัมมนา ตลอดจนสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบถึงอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในประเทศไทยทั้งก่อนและหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ รวมทั้งทำให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ได้ทราบถึงปัญหาของการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไทยกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในการให้อำนาจศาลกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง