

บทที่ 4

อำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในประเทศไทย

องค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในประเทศไทยก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับมีหลายองค์กร อันได้แก่ ศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิจารณาทั้งคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยวิธีพิจารณาของแต่ละองค์กรก็มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วหลักในการพิจารณาคดีจะอยู่ในรูปประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แต่ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ทำให้เกิดองค์กรใหม่ที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองคือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลดังกล่าวกำหนดหรือออกวิธีพิจารณาเองได้

การศึกษาในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงขอบเขตอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในประเทศไทยเป็น 2 ระยะ คือ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับและหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ

4.1 อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในการกำหนดวิธีพิจารณาก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ

ในอดีตก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะใช้บังคับประเทศไทยยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองในรูปของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง หรือที่เรียกว่า “ระบบศาลคู่” อย่างที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹ แต่ประเทศไทยก็มีองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง ดังนี้

¹ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองโดยเฉพาะ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญมีบัญญัติไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 2 มาตรา 255 ถึงมาตรา 270 ส่วนศาลปกครองมีบัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 มาตรา 276 ถึงมาตรา 280

4.1.1 ศาลยุติธรรม

ผู้เขียนขอแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมเป็น 2 ประการ กล่าวคือ ศาลยุติธรรมในกรณีที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเนื่องจากก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะใช้บังคับ ยังไม่มีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง โดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีดังกล่าวโดยองค์กรศาลจึงเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม

4.1.1.1 ศาลยุติธรรมกรณีทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยได้รับเอาหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งมีกำเนิดมาจากอารยธรรมตะวันตกที่ตกทอดต่อ ๆ กันมาจากสมัยกรีกโรมัน จนกระทั่งถึงปัจจุบันมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475² อันเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 61 ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ” โดยมาตรา 62 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า กรณีที่มีการปรับใช้ข้อความกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง องค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัย จึงเกิดปัญหาว่า ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ชี้ขาดได้หรือไม่ว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้มีการขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและศาลยุติธรรมว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2475 และใช้บังคับอยู่เป็นเวลา 6 เดือน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าจะมิได้มีบทบัญญัติที่สงวนสิทธิการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญให้เป็นของสภาไว้โดยชัดเจน แต่ก็เข้าใจได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือหลักว่าสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่และไม่มีเจตนาที่จะให้มืองค์กรอื่นใดมาตีความในเรื่องนี้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรในทุก ๆ เรื่อง เช่น บัญญัติให้สภาผู้แทน

²วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ,” วารสารนิติศาสตร์ 10 (2522) : 575.

ราษฎรมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีและพนักงานรัฐบาลในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้ (มาตรา 9 และมาตรา 33) และรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง (พ.ศ. 2475) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่เดือนธันวาคม 2475 จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2489 ยังคงยอมรับหลักการมีอำนาจสูงสุดของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 62 บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติให้องค์กรอื่นมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญนี้³

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในช่วงยุคนี้เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยยึดหลักว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลยุติธรรมหาได้เห็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 แล้ว มีปัญหาเกิดขึ้นมาว่ามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้⁴ ขัดต่อมาตรา 14⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หรือไม่

³ อมร จันทรสมนบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” หน้า165-166.

⁴ มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488

การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมและผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้

(1) ทำการติดต่อวางแผนการศึกษาเพื่อทำสงครามรุกราน หรือกระทำการโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน

(2) ละเมิดกฎหมายหรือจารีตประเพณีในการทำสงคราม คือ ปฏิบัติไม่ชอบธรรมต่อทหารที่ตกเป็นเชลยจัดส่งพลเรือนไปเป็นทาส นำผู้ที่ถูกจับเป็นประกัน ทำลายบ้านเมือง โดยไม่จำเป็นสำหรับการทหาร

(3) กระทำการละเมิดต่อมนุษยธรรม คือ กดขี่ข่มเหงในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางศาสนา

(4) กระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมกับผู้ทำสงครามรุกราน คือ ชี้ลู่ทางให้ทำการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบ หรือให้ความลับ หรือความรู้อันเป็นอุปการะแก่การทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน

⁵ มาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

เมื่อคดีได้ขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) เนื่องจาก มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 บัญญัติให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจ พิเคราะห์พิพากษาคดีที่ฟ้องร้องตามความในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การที่ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลที่มี ขอบอำนาจอยู่เหนือคดีดังกล่าวจะพิพากษาชี้ขาดได้ว่าจำเลยผิดจริงดังฟ้องโจทก์หรือไม่ ศาลฎีกา ย่อมต้องวินิจฉัยปัญหาในชั้นต้นเสียก่อนว่าบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติอาชญากรรม สงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติ เป็นความผิดนั้นขัดแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และนอกจากนี้ มี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลจะต้องพิเคราะห์ให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของตนว่าจะวินิจฉัยชี้ขาด ในประเด็นดังกล่าวได้หรือไม่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่มาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญนี้ ศาลฎีกา จึงได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งหมดแล้ววินิจฉัยชี้ขาดในคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2489 มีสาระสำคัญแยกได้ 2 ประเด็น คือ ประการแรก บทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้ลงโทษการกระทำที่ได้ กระทำลงก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเป็นบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร จึงย่อมเป็นโมฆะตามมาตรา 61 และประการที่สอง ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ บัญญัติให้อำนาจในการชี้ขาดความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายองค์กฤษฎีกาได้ ตราขึ้นเป็นขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใด โดยเฉพาะอำนาจดังกล่าวย่อมเป็นของ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ศาลฎีกาได้ให้เหตุผลสนับสนุนคำพิพากษาของตนเองไว้ กล่าวโดยสรุปคือ⁶

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนิน ตามกฎหมายและในนามของพระมหากษัตริย์” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการที่ศาลจะใช้กฎหมายได้นั้น ศาลต้องมีอำนาจแปลความหมายของกฎหมายไปในตัว มิฉะนั้น ศาลก็จะใช้กฎหมายนั้น ๆ มิได้ การที่มาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความนั้น ไม่เป็นข้อบัญญัติที่จะตัดอำนาจของศาลไม่ให้ตีความรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เศษสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ.

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489, หน้า 629-631.

2. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 มีข้อความรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการต่าง ๆ ดังระบุไว้ แม้จะไม่มีคำโดยตรงว่า “มีเสรีภาพในการกระทำ” แต่ศาลเห็นว่า มาตรา 14 เป็นข้อบัญญัติรับรองเสรีภาพในการกระทำด้วย เพราะคำว่า มีเสรีภาพ บริบูรณ์หมายความว่า ย่อมทำได้ความใจชอบ ฯลฯ หากการกระทำนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย สรุปแล้ว ความในมาตรา 14 รับรองว่า บุคคลทุกคนอาจที่จะทำ จะพูด จะเขียน ฯลฯ อย่างไรก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องไม่มีกฎหมายห้ามไว้

3. ประโยคที่ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย” นี้ย่อมต้องหมายถึง บทกฎหมาย ในเวลากระทำ เวลาพูด เวลาเขียน ฯลฯ จะหมายถึงบทกฎหมายที่จะออกต่อไปภายหน้าด้วยมิได้ ทั้งนี้ ด้วยบทบัญญัติมาตรา 14 เป็นหลักประกันซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชน หากแปลว่า รวมถึงกฎหมายอันจะมีภายหน้า บุคคลผู้กระทำ ผู้พูด ผู้เขียน ฯลฯ จะรู้ได้อย่างไรว่า การกระทำ การพูด การเขียน ฯลฯ ของตนนั้นได้กระทำไปโดยผิดกฎหมายหรือไม่

พิจารณาแล้ว ศาลฎีกาจึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 61 แล้ว จึงเป็นโมฆะ และไม่มีผลใช้บังคับ และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้แสดงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเช่นนี้ ศาลฎีกาเห็นว่าศาลเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าวด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ⁷

ประการแรก ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ฉะนั้นการที่จะพูดว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ได้ ย่อมเป็นอำนาจของศาล ถ้าศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลย่อมไม่อาจทราบได้ว่า อะไรเป็นกฎหมาย ซึ่งจะนำมาพิจารณาชี้ขาดได้หรือไม่ และดังนี้ศาลย่อมไม่สามารถจะพิพากษาชี้ขาดอรรถคดีตามกฎหมายได้

ประการที่สอง การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจรัฐเป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับควบคุมกันอยู่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจตุลาการต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าศาลจะเห็นว่ากฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลย่อมมีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องของกฎหมายนั้น และ

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489, หน้า 632-633.

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญมาตรา 61 บัญญัติผลของกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ จึงจำต้องมีองค์กรที่จะชี้ขาดว่ากฎหมายบทใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเอง จะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายได้หรือไม่ได้อย่างไร จะให้ฝ่ายบริหารชี้ขาดก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร ดังนี้แม้ศาลจะไม่ประสงค์ไปวินิจฉัยถึงกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

เหตุผลที่ศาลฎีกาให้ไว้ข้างต้นนี้คล้ายคลึงกับเหตุผลที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้ให้ไว้โดยผู้พิพากษา John Marshall ในคดี Marbury V. Madison กล่าวคือ

ประการแรก สิทธิในการกำหนดรูปแบบและการจัดตั้งรัฐบาลนั้นเป็นสิทธิดั้งเดิมของประชาชน และเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ดั้งเดิมและสูงสุดดังกล่าวนี้ได้ถูกมอบหมายและกระจายไปอยู่ในองค์กรต่างๆ ของรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่แต่ละองค์กรได้รับมอบหมาย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนไม่ได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจที่จะออกรัฐบัญญัติให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง เมื่อศาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายแก่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ศาลก็จำเป็นที่จะต้องสำรวจตรวจสอบและตีความกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับ หน้าที่ของศาลในการยืนยันและใช้บังคับกฎหมาย ทำให้จำต้องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและจะต้องเน้นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ มิฉะนั้นแล้ว ก็จะปราศจากมาตรการในการคุ้มครองความเป็นอิสระของศาล และจะต้องตกอยู่ในกระแสของอิทธิพลทางการเมือง อำนาจของฝ่ายตุลาการนั้นได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นกั้นชนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้จะต้องรักษาไว้อย่างมั่นคง

ประการที่สาม เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย และอำนาจของแต่ละฝ่ายก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้ายินยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการอันขัดต่อข้อห้ามโดยชัดแจ้งแล้ว ก็เท่ากับให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจอย่างเหลือล้นทั้งในทางปฏิบัติและตามความเป็นจริง ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะกระทำเกินขอบเขตอำนาจได้ตามอำเภอใจ

ประการที่สี่ อำนาจของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาคดีต่าง ๆ นั้น ได้ถูกกำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลจะไม่พิจารณาปัญหาที่มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมือง (political questions) แต่ศาลก็มีอำนาจที่จะพิจารณาและตีความว่ารัฐบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถ้าปราศจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ศาลก็จะตกอยู่ภายใต้การครอบงำ

ทางการเมือง องค์การทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจตรากฎหมาย ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญและศาลจะต้องใช้กฎหมายเหล่านั้นโดยปราศจากข้อโต้แย้ง ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว ก็จะนำความหายนะมาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย

ประการสุดท้าย เมื่อศาลได้พิจารณาบทบัญญัติของ Article III แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแล้ว เห็นว่า ศาลสูงสุดไม่มีอำนาจในการที่จะรับฟ้องคดีและออกหมายตามคำขอของ Marbury ได้ ดังนั้น Judiciary Act of 1789 ซึ่งให้อำนาจศาลในการออกหมายดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีผลบังคับใช้

กล่าวโดยสรุป คือ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวว่าใครเป็นผู้มีอำนาจแสดงว่ากฎหมายอันขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ แต่ศาลฎีกาเห็นว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเมื่อสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็ควรจะมีอำนาจแสดงให้เห็นถึงความไม่ถูกต้องนั้นได้ และศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อความยุติธรรมและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เมื่อมีกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยขัดรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ ศาลยุติธรรมก็ควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจแสดงให้ปรากฏซึ่งความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากคำพิพากษาฎีกาประวัติศาสตร์ฉบับนี้เอง ศาลก็เข้าถือเอาอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญนี้ว่า เป็นอำนาจทั่วไปของศาล (Inherent Jurisdiction) ตลอดมา⁹ เว้นไว้แต่รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติตัดอำนาจศาลไว้อย่างชัดเจนและกำหนดให้องค์กรอื่นเป็นผู้ตีความไว้โดยเฉพาะเท่านั้น¹⁰ โดยในช่วงที่ศาลยุติธรรมได้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ถือว่าประเทศไทยใช้ระบบการกระจายอำนาจในการ

⁹ปาริชาติ วิเชียรบุตร, “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540”, หน้า 79.

⁹โปรดดูคำพิพากษาฎีกาที่ 2-4/2489, 874/2490, 950/2491 (ประชุมใหญ่), 21/2492, 722/2502 (ประชุมใหญ่), 1011/2505, 222/2506, 225/2506, 562/2508 และ 1602-1603/2509.

¹⁰จรัญ ภัคศิธานกุล, “ศาลกับความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ,” หน้า 73.

ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ¹¹

กรณีศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาซึ่งขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นนี้ ศาลยุติธรรมก็จะใช้หลักวิธีการพิจารณาความเหมือนในคดีต่าง ๆ ที่ศาลใช้อยู่ตามปกตินั่นเอง กล่าวคือ ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอคดีขึ้นสู่ศาล สิทธิของกลุ่มความในคดีการกล่าวอ้างหรือพิสูจน์พยานหลักฐาน ตลอดจนการพิจารณาและการทำคำพิพากษาของศาล ล้วนแล้วแต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการพิจารณาความในแต่ละเรื่องที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเช่น ถ้าเป็นคดีแพ่งก็ต้องใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ถ้าเป็นคดีอาญาก็ต้องใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น¹² เช่น ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้และถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งแม้ว่าจะไม่มีคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งร้องขอให้ศาลพิจารณาศาลก็อาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้เองเมื่อศาลเห็นสมควรที่จะยกขึ้นวินิจฉัย ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 195 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้หรือในเรื่องผลของคำพิพากษาของศาลที่มีผลผูกพัน

¹¹ระบบในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น แบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบการกระจายอำนาจ (decentralized system) และระบบรวมอำนาจ (centralized system)

ระบบกระจายอำนาจ ระบบนี้เป็นการควบคุมโดยใช้วิธีการทางศาล (judicial review) ตามระบบนี้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย โดยกระจายอำนาจ judicial review ไปยังศาลทุกศาลสุดแต่ที่เกิดปัญหาให้ต้องพิจารณาในศาลใด เช่น ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา เป็นต้น ในระบบนี้ไม่มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของระบบนี้

ส่วนระบบรวมอำนาจ ระบบนี้มักจะมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะซึ่งองค์กรนั้น ๆ อาจมีชื่อเรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่แยกจากศาลยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบศาลพิเศษนี้ถูกจำกัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1920.

¹²ปาริชาติ วิเชียรบุตร, “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”, หน้า 92.

เฉพาะคู่ความนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของไทยก็ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 15¹³

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมจะเริ่มต้นโดยบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นคู่ความหรือเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการพิจารณา และจากคำพิพากษาของศาลซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายและคำพิพากษาของศาลนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงและจำเป็นที่จะต้องนำมาบังคับใช้กับคดีนั้น ๆ ด้วย และในคดีนั้น ๆ เองถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ยกขึ้นพิจารณาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะมีการยกปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นเพื่อให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีอยู่นั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในปัญหากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง การยกปัญหากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษานั้น เป็นการปฏิเสธอำนาจของศาลที่จะบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นผลร้ายต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่ความหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ด้วยเหตุนี้การที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นหลักแห่งคดีพิพาทนั้นได้ว่าคู่ความฝ่ายใดมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร ศาลก็ต้องวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นต้นเสียก่อนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ ขัดหรือแย้ง หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยกเป็นข้อต่อสู้ไว้หรือไม่ หากศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือไม่แย้งหรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลก็ต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาชี้ขาดในประเด็นหลักแห่งคดีที่พิพาทต่อไป แต่ถ้าหากศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นทั้งฉบับหรือแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลก็จะไม่นำเอาบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้นทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ในส่วนที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับให้เป็นผลร้ายแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้องอยู่ในคดีที่มีข้อพิพาทนั้นแต่อย่างใด¹⁴

¹³สุชาย จอกแก้ว, “วิธีการพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 47.

¹⁴ปาริชาติ วิเชียรบุตร, “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540”, หน้า 92-93.

สรุปว่าในช่วงที่ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่าในช่วงที่ศาลยุติธรรมจะเป็นองค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ศาลยุติธรรมของประเทศไทยก็ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญเองดังเช่นศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นที่ศาลสามารถกำหนดวิธีพิจารณาความเองโดยอาจอยู่ในลักษณะ The Rule of the Supreme Court หรือแนวบรรทัดฐานที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษา (Case Law) ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ไม่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Common Law) จึงไม่มีประมวลกฎหมายดังเช่นประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) แต่ศาลยุติธรรมสหรัฐเองก็ไม่ได้แยกหรือกำหนดวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับประเทศไทยที่นำวิธีพิจารณาในคดีทั่วไปมาใช้พิจารณาคดีรัฐธรรมนูญด้วย

4.1.1.2 ศาลยุติธรรมกรณีที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว กล่าวคือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย ประกอบกับภายใต้หลักนิติรัฐซึ่งยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจองค์กรตุลาการย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นหากไม่มีศาลใดที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว คดีข้อพิพาทดังกล่าวย่อมตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ¹⁵ เพราะฉะนั้นในช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อเกิดคดีปกครองขึ้นผู้ได้รับความเสียหายจึงมีสิทธินำคดีเสนอต่อศาลยุติธรรมได้ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น ประชาชนผู้เสียหายยังอาจที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่พิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในหัวข้อต่อไป

¹⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน . หน้า 250.

ในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ในขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองเมื่อมีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคดีปกครอง¹⁶ เกิดขึ้น ศาลยุติธรรมก็รับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีแพ่งสามัญ และด้วยเหตุนี้เองประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงถูกนำมาใช้กับคดีปกครองด้วย แต่โดยที่ธรรมชาติของคดีปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์ข้อความคิด วิธีดำเนินการก่อนออกคำสั่ง ตลอดจนการบังคับคดีปกครองที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยสิ้นเชิง ศาลจึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีปกครองได้อย่างเต็มที่ คงได้แต่นำมาอนุโลมใช้เท่านั้น¹⁷ ซึ่งวิธีพิจารณาความแพ่งในข้อหรือประเด็นใดบ้างที่ศาลยุติธรรมนำมาอนุโลมใช้กับคดีปกครอง เราพอที่จะศึกษาได้จากเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองเงื่อนไขในการรับฟังคดีปกครองของศาลยุติธรรมและคำพิพากษากฎีกา ดังที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้

คดีปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมในช่วงก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้นมีทั้งกรณี que se que ที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดี และกรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลนั้น เป็นเพราะสิทธิของเอกชนผู้เป็นโจทก์นั้นถูกระทบจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เช่น การฟ้องร้องเกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินทดแทนการเวนคืนที่ดิน การฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครอง การฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองดเว้นกระทำการที่กระทบต่อสิทธิของโจทก์

ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลนั้น เป็นเพราะมีกฎหมายบัญญัติบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทางศาล เช่น การต้องขอให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 21 ตรี หรืออาจเป็นเพราะฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้สิทธิทางศาล แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำการใด ๆ ได้เองโดยมิต้องร้องขอต่อศาล เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไข

¹⁶คดีปกครอง หมายถึง คดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ส่วนใหญ่คู่ความมักจะเป็นเอกชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องก็ตาม

¹⁷กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิเศษสุวรรณธร, 2542), หน้า 83.

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 43 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เอง แต่ฝ่ายปกครองก็เลือกที่จะใช้วิธีการฟ้องศาลให้มีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ¹⁸

คดีปกครองที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมส่วนใหญ่ ได้แก่ คดีที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนที่ดิน คดีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน คดีเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร คดีเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและการบังคับคดีล้มละลาย คดีเกี่ยวกับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา คดีเกี่ยวกับสถานะและวินัยของข้าราชการ คดีฟ้องเรียกค่าทดแทนที่เกี่ยวเนื่องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น¹⁹ แต่ถ้าพิจารณาประเภทของคำฟ้องเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องอาจแยกประเภทใดเป็นคำฟ้องที่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับกฎหมาย คำฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องที่ขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน คำฟ้องที่ขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เป็นต้น²⁰

เงื่อนไขในการรับฟ้องคดีปกครองของศาลยุติธรรมตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและตามแนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาได้วางหลักไว้ดังนี้²¹

1) คู่ความในคดีปกครอง ศาลฎีกายึดถือหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีปกครองจะต้องเป็นบุคคลตามมาตรา 1 (11) เพราะบุคคลเท่านั้นที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง²² สำหรับส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับนับแต่ปี 2492 เป็นต้นมา บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องส่วนราชการไว้ แต่ถ้าส่วนราชการใดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วโดยทั่วไปแล้วก็ไม่อาจเป็นคู่ความได้

¹⁸รพี แฟงสภา, “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 38-39.

¹⁹ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในอรวรรณ คุณเงิน, “คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541), หน้า 56-78.

²⁰ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน รพี แฟงสภา, “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย”, หน้า 43-50.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-88.

²²คำพิพากษาฎีกาที่ 642/2490, 495/2519.

2) การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติเป็นเรื่อง ๆ ไป เมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิแล้ว หากมีผู้ใดมากระทำการหรือละเว้นกระทำการ อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิแล้วก็ถือว่ามี การโต้แย้งสิทธิตามแนวคำพิพากษาของศาล ศาลฎีกาไม่ได้แยกความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษออกจากกฎหมายเอกชน และด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาสิทธิของประชาชนตามกฎหมายปกครองเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทางแพ่ง ดังนั้น ศาลจึงพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการโต้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องหรือไม่ ตามนัยมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง²³ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย หรือไม่ไปกระทบกระเทือนถึงหน้าที่ตามกฎหมายที่ประชาชนมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว ศาลฎีกาก็ถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานที่อาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77 ที่เตือนให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิเพราะคำเตือนไม่ใช่คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นการแจ้งให้นายจ้างทราบว่านายจ้างได้กระทำการฝ่าฝืนประกาศกระทรวงมหาดไทย และนายจ้างควรปฏิบัติอย่างไร คำเตือนดังกล่าวจึงไม่มีผลในทางกฎหมายให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่) 2488/2519, 60/2520, 649/2520) กรณีที่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ประเมินภาษี ผู้ที่จะต้องเสียภาษีจะนำคดีภาษีนั้นมาฟ้องศาลไม่ได้ เพราะยังไม่มี การออกคำสั่งทางปกครองจึงยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1107/2508) หรือการแจ้งมติของคณะกรรมการซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะอำนาจวินิจฉัยสั่งการเป็นของคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1907/2519) หรือการแสดงข้อเท็จจริงหรือความเห็นโดยที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำเช่นนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1167/2510) ซึ่งตัวอย่างที่กล่าวมานี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องร้องเป็นคดีปกครองได้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ เป็นต้น

3) คดีปกครองที่จะฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้นั้นจะต้องพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในอำนาจบริหารไว้หรือไม่ ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2522 ฯลฯ

²³ มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

คดีปกครองที่จะฟ้องร้องยังศาลจะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าว และจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยชอบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มิฉะนั้นจะถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาจะยอมรับอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์โดยมิได้กล่าวถึงเรื่องการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาตามกฎหมาย หากผู้อุทธรณ์มาฟ้องคดีต่อศาล ศาลก็อาจยกข้อที่มีได้อุทธรณ์ภายในกำหนดนั้นขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้ เพราะกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิใช่อายุความฟ้องร้อง ศาลฎีกาวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ถ้าอุทธรณ์ของโจทก์เกินกำหนดที่จะอุทธรณ์ การที่คณะกรรมการรับอุทธรณ์และได้วินิจฉัยสั่งการไปนั้น การสั่งการดังกล่าวก็หาไม่ผลทำให้อุทธรณ์ถูกต้องขึ้นไม่ จึงเท่ากับว่ายังไม่มีกรอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ย่อมไม่มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล²⁴ แต่ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวได้ คดีปกครองนั้นก็อาจฟ้องต่อศาลโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์การรับฟังคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

4) จะต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยคดีปกครองที่ผ่านขั้นตอนของการอุทธรณ์ได้แย้งคัดค้านภายในอำนาจบริหารในกรณีที่กฎหมายบังคับว่าจะต้องผ่านขั้นตอนดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณีได้พิจารณาชี้ขาดและสั่งการไปแล้ว ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องศาลได้ แต่ต้องฟ้องศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้นจะไม่มีสิทธินำคดีมาสู่ศาล²⁵

ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้รับอุทธรณ์ไม่สั่งเด็ดขาดหรือไม่ดำเนินการจนล่วงเลยเวลามาช้านาน ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้²⁶ แสดงว่าศาลฎีกาถือว่าการนิ่งเฉยเป็นเวลานานของผู้รับอุทธรณ์มีผลเท่ากับการมีคำสั่งขึ้นตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นนั่นเอง

ส่วนเรื่องอายุความในคดีปกครองนั้น เมื่อคดีปกครองของไทยในทางปฏิบัติถือว่าเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง ส่วนใหญ่จึงมักจะตั้งรูปคดีโดยอ้างฐานละเมิด เช่น คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นการละเมิดต่อประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิโดยอายุความในคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิด มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว

²⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 1326/2530, 557/2508.

²⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 810/2505, 1314/2522.

²⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 731/2480, 1550/2482.

ผู้จะพึงใช้คำสินไหมทดแทน ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยว่าคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการฐานผิดวินัย หากข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นละเมิด ก็ชอบที่จะฟ้องต่อศาลเสียดายในอายุความหนึ่งปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448²⁷

อายุความในการฟ้องร้องคดีปกครองหรือจะเรียกว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากคู่ความไม่ได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะยกขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้ ซึ่งศาลไทยก็หยิบยกขึ้นเองเช่นกัน แต่มีการให้เหตุผลว่าเป็นระยะเวลาไม่ใช่อายุความ²⁸ คดีปกครองของไทยมีอายุความที่หลากหลาย ทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในแต่ละเรื่องไม่เสมอภาคกัน หากตั้งฟ้องเป็นคดีละเมิดก็จะมีอายุความยาวกว่าคดีปกครอง และในคดีละเมิด ศาลจะหยิบยกประเด็นเรื่องอายุความขึ้นเองไม่ได้

สำหรับคดีปกครองที่เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสถานะทางครอบครัว หรือสถานะของบุคคล โดยทฤษฎีแล้วเรื่องสถานะทางครอบครัวหรือสถานะของบุคคลนั้นไม่มีอายุความ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยในเรื่องสัญชาติว่าการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าโจทก์เป็นบุคคลมีสัญชาติไทย แม้โจทก์ไม่ฟ้องภายในกำหนด 1 ปี คดีโจทก์ก็ไม่ขาดอายุความซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3078/2524²⁹

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการรับฟ้องคดีปกครองและแนวคำพิพากษาฎีกาแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ซึ่งผ่านการบัญญัติโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ) มาอนุโลมใช้ในหลายประการ เช่น เรื่องการจะใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 หรือเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ถึงแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะไม่มีบัญญัติไว้ในมาตราใดว่าต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจึงสามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้นั้น แต่ศาลก็มีแนวคำพิพากษาฎีกากำหนดไว้ว่ากรณีใดจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน กรณีใดศาลรับฟ้องได้เลย ศาลก็จะนำหลักการรับฟ้องตามประมวลกฎหมาย

²⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 1625/2508, 2404/2532.

²⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 1326/2530, 557/2508.

²⁹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. *กฎหมายปกครอง*, หน้า 93.

วิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้นั่นเอง ซึ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ก็เงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลปกครองในปัจจุบันด้วย³⁰

การพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมโดยสรุป ศาลยุติธรรมจะพิจารณาจากพยานหลักฐานของคู่ความว่า โจทก์พิสูจน์ได้หรือไม่ว่าจำเลยกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกินขอบเขตแห่งกฎหมายหรือโดยสุจริต ถ้าโจทก์พิสูจน์ได้ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายของจำเลย หรือสั่งห้ามมิให้จำเลยกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำของฝ่ายปกครองบางเรื่องที่เป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานภายในของฝ่ายปกครองศาลยุติธรรมยังมีความเห็นไปในทางที่ว่าไม่ให้อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปแทรกแซงตรวจสอบ โดยถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายหรือการลงโทษทางวินัยให้ปลดข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ³¹

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลยุติธรรมไทยไม่ได้แยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งจึงพิจารณาคดีปกครองเสมือนเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายของคดีอยู่ที่การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่กล่าวอ้างว่าเป็นละเมิดมากกว่าที่จะมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นจุดประสงค์ที่แท้จริงของคดีปกครอง ประกอบกับการที่ศาลยุติธรรมใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาคดีปกครอง ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินคดี³² เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง โดยคดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่ถือหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องนำสืบ” โดยคู่ความต่างฝ่ายต่างคอยดูแล

³⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

³¹คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา, “รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่ององค์รวินิจฉัยคดีปกครอง,” บทบัญญัติ 15 ตอน 1 (มีนาคม 2538) : 83.

³²อรวรรณ คุณเงิน, “คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม”, หน้า 56.

รักษาประโยชน์ของตนโดยศาลเป็นเพียงคนกลางที่คอยชี้แจงนำนักพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี ส่วนคดีปกครองนั้นต้องการแสวงหาความจริง การดำเนินคดีปกครองจึงใช้ “ระบบไต่สวน” โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคู่ความและบุคคลภายนอก เพราะคู่ความในคดีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน ศาลจึงต้องทำหน้าที่ไต่สวน โดยใช้อำนาจศาลแสวงหาความจริงจากฝ่ายปกครองและเอกชน ประกอบกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการดูแลและควบคุมการใช้อำนาจศาลปกครองโดยสาธารณชนได้ เพื่อการนี้จะต้องแยกการชี้ขาดข้อเท็จจริงให้เป็นอำนาจขององค์คณะชี้ขาดข้อเท็จจริง และมีการทำความเข้าใจชี้ขาดเบื้องต้นโดยผู้พิพากษาผู้แถลงคดีเสนอต่อองค์คณะตัดสินคดี เพื่อไม่ให้ผู้พิพากษาคณะเดียวหรือคณะเดียวมีอำนาจมากเกินไปที่จะเลือกฟังข้อเท็จจริงและเลือกใช้ข้อกฎหมายได้ตามใจของตน โดยจะมีการนำเอาความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นของผู้พิพากษาผู้แถลงคดีและคำวินิจฉัยขององค์คณะตัดสินคดีไปพิมพ์เผยแพร่เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ด้วย³³ นอกจากนี้วิธีพิจารณาความและกระบวนการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งมีความเข้มงวดกวดขันไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งยังทำให้การดำเนินกระบวนการคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายทั้งในด้านองค์กรฝ่ายปกครองและประชาชนผู้ฟ้องคดี

มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากยังไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในทางปกครองโดยเฉพาะ ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองทุกประเภท เพื่อเป็นหลักประกันเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อน พ.ศ. 2532 ศาลยุติธรรมไม่ได้แยกประเภทคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง โดยได้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างเช่นคดีแพ่ง แต่ในปี พ.ศ. 2532 ได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งแผนกคดีปกครองในศาลยุติธรรมขึ้นเพื่อให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และให้จัดทำสารบบคดีปกครองแยกจากคดีแพ่งและคดีตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปโดยรอบคอบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเริ่มจากการจัดตั้งแผนกคดีปกครองในศาลแพ่ง ศาลแพ่งธนบุรี ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

³³ ข้อควรรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล คณะทำงานประชาสัมพันธงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 10.

ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา แต่สำหรับในส่วนวิธีพิจารณาคดีนั้นยังคงใช้วิธีพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเดิม³⁴

สรุปว่าในช่วงที่ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง วิธีพิจารณาโดยหลักเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หนึ่ง มาตรา 1 วรรคสาม แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2482 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลทั้งหลาย เพื่อให้กิจการของศาลดำเนินไปเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน ทั้งนี้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ปัจจุบันพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมีการแก้ไขล่าสุดในปี พ.ศ.2543 โดยตัดบทบัญญัติในส่วนนี้ออก) ซึ่งประธานศาลฎีกาได้ออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา เช่น ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการฉบับที่ 7 ว่าด้วยการกินค่าธรรมเนียม เป็นต้น

4.1.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ผลจากคำพิพากษาคืออาชญากรรมสงคราม (คำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489) ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในยุคนั้น เพราะมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ มีการกล่าวหาว่าคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ว่ากฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเป็นโมฆะนั้นเป็นการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของรัฐสภา และทำให้ศาลยุติธรรมมีฐานะที่เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ³⁵ อีกทั้งยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย จากข้อขัดแย้งดังกล่าวจึงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่าถ้อยคำตามมาตรา 62 ที่ว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เป็นถ้อยคำที่ขัดแย้ง ผู้ใช้กฎหมายอาจพิจารณาลงความเห็นได้ว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

³⁴อรวรรณ คุณเงิน, “คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม”, หน้า 56.

³⁵วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “การพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” หน้า 576.

แต่ในกรณีที่ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน จะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวและมีความเห็นว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ไม่ควรกระทำการใดให้กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาดังกล่าว เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ นั่นคือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”³⁶ ประกอบกับการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้อำนาจซึ่งขาดว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญ)” ย่อมต้องหมายความว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มองเห็นแล้วว่า การที่จะให้ “สภาผู้แทน” ซึ่งเป็นสถาบันการเมืองอันมีพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองควบคุมเสียงข้างมากในสภา อันเป็นการเผด็จการทางรัฐสภาตามระบบรัฐสภา (parliamentary system) แบบ monist เป็น “องค์กรชี้ขาด” นั้นอาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เป็นฝ่ายข้างน้อย ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีสถาบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นเครื่องถ่วงดุลหรือเป็น Contre-poids³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในมาตรา 87 ถึงมาตรา 89³⁸

³⁶ หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 1075.

³⁷ อมร จันทรสุมบุรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 183.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 87 ถึงมาตรา 89

มาตรา 87 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา 88 ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราวแล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ

คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น

มาตรา 89 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน

ให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุหรือถูกยุบ

วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

นับแต่มีการบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนถึงช่วงระยะเวลาก่อนมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 รวมมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 คณะ แต่ในช่วงที่มีการยึดอำนาจโดยการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งคือ ใน พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองที่ประกาศใช้บังคับในช่วงนั้นจะไม่บัญญัติเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะเกิดจากความจำเป็นในการจัดการปกครองภายในระยะเวลาที่จำกัด³⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระยะเวลาที่มีการใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่⁴⁰ ศาลยุติธรรมก็มักจะอ้างว่าอำนาจหน้าที่นี้เป็นของศาลโดยอ้างคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 เป็นบรรทัดฐาน⁴¹ ประกอบกับศาลไทยเองก็ยังคงถือตัวเองว่าเป็นสถาบันตุลาการที่แท้จริงและสูงสุดอยู่เสมอ แม้ในเรื่องที่ต้องถูกผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังจะสังเกตได้จากวิธีการเรียงคำพิพากษาในคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2494⁴² ซึ่งศาลฎีกาจะวินิจฉัยเสียเองก่อนว่า

³⁹ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, “องค์การพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,” ศาลรัฐธรรมนูญไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานา สิ่งพิมพ์, 2543) หน้า 7.

⁴⁰ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520.

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” หน้า 577.

⁴² คำพิพากษาฎีกาที่ 222/2494

บทบัญญัติมาตรา 13 ทวิ (1) แห่ง พ.ร.บ. ตำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. ตำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 6 เฉพาะที่ให้ ทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีได้รู้เห็นในการกระทำผิดด้วยกัน เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายในคดีนั้นเป็นโมฆะเพราะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แล้วจึงอ้างอิงถึงคำวินิจฉัยของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลเป็นทำนองเหตุผลสนับสนุน

อย่างไรก็ดี การร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนับแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญ นักกฎหมาย รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็เห็นสมควรให้มีคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญขึ้นเพราะเห็นว่าการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้นเป็นเรื่อง ที่ไม่ควรให้องค์กรตุลาการเข้าไปทำหน้าที่วินิจฉัย เนื่องจากไม่ใช่การตัดสินข้อพิพาทระหว่าง เอกชน การจะบอกว่ากฎหมายใดที่สภาตราขึ้นใช้บังคับไม่ได้ ควรจะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรพิเศษ ซึ่งมีลักษณะทางการเมืองมากกว่า ซึ่งองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็แตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ⁴³ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญมี หลายประการ เช่น การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การพิจารณาลิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น หลักเกณฑ์บางส่วนได้บัญญัติไว้ใน ตัวบทรัฐธรรมนูญเอง เช่น บทบัญญัติที่กำหนดถึงองค์ประชุมและมติของที่ประชุมคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาที่ปรากฏอยู่ใน รัฐธรรมนูญมีเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2538 แต่ฉบับก่อนหน้านี้ไม่มีปรากฏ วิธีพิจารณาแต่อย่างใด⁴⁴ ประกอบกับในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งไว้ว่า “วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การนั้น” บทบัญญัติวิธีพิจารณาจึงบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยในอดีตประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญอยู่ 6 ฉบับ คือ

แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 29 และบทบัญญัติโดยเฉพาะดังกล่าวนี้จึงใช้บังคับ มิได้ตามความในมาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น.

⁴³ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในนันทวัฒน์ บรมานันท์, ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 117-122.

⁴⁴โปรดดูรายละเอียดในตารางแสดงวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญท้ายส่วนนี้

- (1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490⁴⁵
- (2) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493⁴⁶
- (3) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2498⁴⁷
- (4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2512⁴⁸
- (5) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522⁴⁹
- (6) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540⁵⁰

อนึ่ง วิธีพิจารณาที่บัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2493, พ.ศ.2498, พ.ศ.2512, พ.ศ.2522 และ พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติแยกเป็นวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาเฉพาะคดีด้วย⁵¹

จะเห็นได้ว่าในขณะที่ประเทศไทยมีองค์กรที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาเอง กล่าวคือ วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตามหรือมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ววิธีพิจารณาจะบัญญัติอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาเองได้อีกแต่อย่างใด อีกทั้งในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2493, พ.ศ.2498, พ.ศ.2512, พ.ศ.2522 และ พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติแยกวิธีพิจารณาเป็นวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาเฉพาะคดีด้วย

⁴⁵ ออกตามความในมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2489) มี 12 มาตรา

⁴⁶ ออกตามความในมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2492) มี 21 มาตรา

⁴⁷ ออกตามความในมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495) มี 12 มาตรา

⁴⁸ ออกตามความในมาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) มี 24 มาตรา

⁴⁹ ออกตามความในมาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2521) มี 31 มาตรา

⁵⁰ ออกตามความในมาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2538) มี 38 มาตรา

⁵¹ โปรดดูรายละเอียดใน ตารางแสดงประเภทของวิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำส่วนนี้

ตารางแสดงวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญไทยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช)	เนื้อหาที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา
พุทธศักราช 2489	ไม่มีปรากฏ
พุทธศักราช 2492	ไม่มีปรากฏ
พุทธศักราช 2495	ไม่มีปรากฏ
พุทธศักราช 2511	ไม่มีปรากฏ
พุทธศักราช 2521	ไม่มีปรากฏ
พุทธศักราช 2538	<p>มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุม และมติของที่ประชุม (มาตรา 208 การประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต้องมีตุลาการ มีประชุมไม่น้อยกว่าหกคน จึงจะเป็นองค์ประชุม มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ที่มี บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้)</p>

* **หมายเหตุ** ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กล่าวมาบัญญัติให้วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากตารางแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญในสมัยที่มีตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีการแบ่งแยกว่าวิธีพิจารณาเรื่องใดกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วิธีพิจารณาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และรัฐสภายังคงอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาในรูปของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและจะเห็นได้ว่าตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาได้เองแต่อย่างใด

ตารางแสดงประเภทของวิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ
รัฐธรรมนูญ

ประเภทของวิธีพิจารณา	พุทธศักราช					
	2490	2493	2498	2512	2522	2540
วิธีพิจารณาทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓	✓
วิธีพิจารณาเฉพาะคดี						
1. การพิจารณาการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	×	✓	×	✓	✓	✓
2. การพิจารณาการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี	×	×	×	×	×	✓
3. การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	×	✓	×	✓	✓	✓
4. การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้	×	×	×	×	✓	×
5. การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ	×	×	×	×	✓	✓
6. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	×	×	×	×	✓	✓
7. การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้	×	×	×	×	×	✓
8. การพิจารณาข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	×	×	×	×	×	✓
9. การพิจารณาพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	×	×	×	×	×	✓
10. การพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญ	×	×	×	×	×	✓

4.1.3 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

“คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522⁵² เป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่พิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของศาลยุติธรรม) โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522⁵³ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีปกครอง ในทางวิชาการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนกล่าวได้ว่าการวินิจฉัยคำร้องทุกข์นี้เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจปกครองมิใช่ทางการเมือง ลักษณะทางกฎหมายของการวินิจฉัยคำร้องทุกข์นี้จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทเดียวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการต่าง ๆ หรือของอธิบดี⁵⁴

ก่อนที่จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น องค์กรแรกที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน คือ คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือเรียกว่า “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2417 ซึ่งมีขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แต่เนื่องจากข้าราชการไทยในสมัยนั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของเคาน์ซิลออฟสเตตประกอบกับไม่มีระเบียบการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ จึงยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ไป ต่อมา ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มี

⁵²มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีบัญญัติอยู่ในหมวด 3 มาตรา 18 ถึงมาตรา 61

⁵³มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เสร็จแล้ว ให้มีการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับคำวินิจฉัยไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการสั่งการนั้นด้วย.

⁵⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 79.

การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง แต่ตามกฎหมายดังกล่าวการดำเนินการในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก่อน เมื่อไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นจึงยังมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นเพื่อผ่อนคลายทุกข์ของประชาชนที่ได้รับจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้องโดยมีคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2522 จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522” และจัดตั้ง “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครอง โดยใช้ระบบ “ร้องทุกข์” เป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองและเพื่อพัฒนาไปสู่การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดทางปกครองหรือศาลปกครอง เพียงแต่ยังมีได้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ยังมิได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง การสั่งการขั้นสุดท้ายยังคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นไปในรูปแบบของ Conseil d' Etat ของประเทศฝรั่งเศส⁵⁵

อนึ่ง เมื่อมีเรื่องร้องทุกข์จากทั่วประเทศเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใดและมีห้องที่อยู่ในเขตอำนาจเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁵⁶ สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณา

⁵⁵ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน “ความเป็นมาของศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2544), : 7 – 20.: “120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตตจากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2417– 2537,” วารสารกฎหมายปกครองฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1 (2537) : 19–31 และ “125 ปี Council of State (สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน),” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 18 ตอน 3 (2542) : 30 – 46.

⁵⁶ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เป็นไปตามหมวด 3 ส่วนที่ 3 มาตรา 52 ถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534).

เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 และเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่รับพิจารณาเป็นไปตามมาตรา 20⁵⁷

⁵⁷มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้ง่อนไขตามมาตรา 23

ในส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีพิจารณาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในส่วนที่สำคัญ ๆ ด้วย⁵⁸ เช่น

- การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง)

- ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยสี่คน (มาตรา 34 วรรคสอง)

- ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้มีเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจำนวนคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนแต่ละเรื่อง มีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 36)

- การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควร (มาตรา 44) เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 และมาตรา 43 วรรคสอง⁵⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ยังให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁵⁸วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีบัญญัติในมาตรา 21-27, 32-47, 49 และ มาตรา 50.

⁵⁹ มาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีการส่งคำร้องทุกข์และการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย

(นายกรัฐมนตรี) ที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ ออก “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522” มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณา และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2539 ส่วนวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เมื่อพิจารณาจากมาตรา 33 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 และ มาตรา 57 วรรคหนึ่ง⁶⁰ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 จะเห็นได้ว่าให้อำนาจ

เรื่องอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ภูมิภาคได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ แล้ว

มาตรา 41 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยปกติ ให้กระทำ ณ สถานที่พิจารณาร้องทุกข์ตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือเพื่อความสะดวกของราษฎรในเขตท้องที่ที่มีการร้องทุกข์เป็นจำนวนมาก หัวหน้า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะสั่งให้มีการพิจารณาในสถานที่อื่น หรือในวันเวลาใดเป็นการ เฉพาะคราวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้กำหนดสถานที่พิจารณาร้องทุกข์และ วันเวลาทำการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 42 การเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 43 วรรคสอง การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้านและการสั่งให้กรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

⁶⁰ มาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจกำหนดระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีการส่งคำร้องทุกข์และ การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยเรื่อง อันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาคได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

มาตรา 42 การเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา 57 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 58 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ภูมิภาคให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และระเบียบดังกล่าว

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ออก “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พ.ศ. 2539” ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวจะเสนอโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่ถือว่าเกี่ยวกับวินิจฉัยพิจารณาอีก 2 ฉบับ คือ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง⁶¹ และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 วรรคสาม⁶² แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

สาเหตุที่ให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่เป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาในรูปของ “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าวิธีพิจารณาที่จะสร้างขึ้นควรปรับตัวได้โดยไม่ยาก กล่าวคือ คดีปกครองนั้นอาจแยกย่อยออกไปได้เป็นหลายประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญาของทางราชการและคดีเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัย

จะกำหนดมอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีอำนาจออกระเบียบในรายละเอียดใด ๆ ก็ได้

⁶¹ มาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

คำร้องทุกข์ให้ยื่น ณ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือจะยื่นต่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งคนใด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 65 เพื่อให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ การส่งคำร้องทุกข์ต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.

⁶² มาตรา 34 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามจำนวนที่เห็นสมควรและวางระเบียบเกี่ยวกับจัดองค์คณะ ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะ ให้คำนึงถึงประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคนที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะ

ของข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งคดีปกครองแต่ละประเภทนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสามารถทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ของคดีปกครองของไทยได้ก็ต่อเมื่อได้เริ่มดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์ไปแล้วระยะหนึ่ง และได้ทำการวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ประเภทต่าง ๆ แล้วว่าเรื่องร้องทุกข์ประเภทใดบ้างที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองและควรแยกประเภทของคดีปกครอง ตลอดจนกำหนดวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาสำหรับคดีปกครองแต่ละประเภทอย่างไรจึงจะเหมาะสม

นอกจากนี้ การที่จะนำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในประเทศไทยนั้นย่อมจะต้องมีการทดลองและทดสอบกันเสียก่อนด้วย หากวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นยังมีข้อบกพร่องหรือมีส่วนที่ปฏิบัติไม่ได้ ก็ควรจะต้องแก้ไขปรับปรุงได้โดยไมยากนัก ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงกำหนดวิธีพิจารณาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ส่วนวิธีพิจารณาที่อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) เป็นผู้กำหนดในรูปของ “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ⁶³

สรุปว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สามารถกำหนดวิธีพิจารณาได้เอง ซึ่งกำหนดโดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่โดยออกมาในรูปของระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ภูมิภาค พ.ศ. 2539 นอกเหนือจากวิธีพิจารณาที่บัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

⁶³ 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตตจากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417-2537, หน้า 32-33.

ตารางแสดงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

วิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522	วิธีพิจารณาที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กำหนดเองในรูประเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์
<ol style="list-style-type: none"> 1. การยื่นคำร้องทุกข์ (มาตรา 18 ถึง มาตรา 22) 2. ระยะเวลายื่นคำร้องทุกข์ (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง) 3. องค์คณะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา 34 วรรคสอง) 4. การทำความเห็นแย้ง 5. การสอบสวนของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (มาตรา 36) 6. การแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ (มาตรา 37) 7. การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (มาตรา 43) 8. การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา 44) 9. วิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย (มาตรา 45) 10. รูปแบบคำวินิจฉัย (มาตรา 47) <p>* หมายเหตุ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไม่มีการกำหนดหมวดว่าด้วยวิธีพิจารณา ไว้โดยเฉพาะ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย การยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 <ol style="list-style-type: none"> 1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ร้องทุกข์ (ข้อ 2 และข้อ 3) 2. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำคำร้องทุกข์ (ข้อ 4) 3. การยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ (ข้อ 5,7,8) 4. การตอบรับคำร้องทุกข์ (ข้อ 6 และข้อ 10) 5. การร้องทุกข์ด้วยวาจา (ข้อ 9) 2) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 <ol style="list-style-type: none"> 1. องค์คณะให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ข้อ 2) 2. การดำเนินการกรณีไม่ครบองค์คณะ (ข้อ 3) 3. การประชุมใหญ่ (ข้อ 4) 3) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 และแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 <p>หมวด 1 บททั่วไป (ข้อ - ข้อ 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การถอนคำร้องทุกข์ (ข้อ 3) <p>หมวด 2 วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน (ข้อ 5-ข้อ 19)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การพิจารณาสรุปสำนวนของเลขานุการประจำ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ข้อ 5 วรรคหนึ่ง) 2. การไม่รับคำร้องทุกข์ที่ไม่ถูกต้อง (ข้อ 54 วรรคสอง)

<p>วิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522</p>	<p>วิธีพิจารณาที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด เองในรูประเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์</p>
	<p>3. การตรวจคำร้องทุกข์ (ข้อ 6)</p> <p>4. การแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ที่มีข้อบกพร่อง (ข้อ 7)</p> <p>5. การขอมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว (ข้อ 11 และ ข้อ 12)</p> <p>6. การจัดทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม (ข้อ 13-ข้อ 15)</p> <p>7. การจัดทำบันทึกตอบเพิ่มเติม (ข้อ 16)</p> <p>8. การส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณากรณีเร่งด่วน (ข้อ 16 ทวิ)</p> <p>9. การจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของเลขานุการประจำ คณะกรรมการ (ข้อ 18)</p> <p>10. การส่งสำนวนให้เลขานุการเพื่อส่งเรื่องให้ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ข้อ 19)</p> <p>หมวด 3 วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ (ข้อ 20- ข้อ 35)</p> <p>1. การนัดประชุมองค์คณะ (ข้อ 20)</p> <p>2. การนัดพิจารณาครั้งแรก (ข้อ 22-ข้อ 24)</p> <p>3. การชี้แจงด้วยวาจา (ข้อ 25)</p> <p>4. การแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ (ข้อ 28 ทวิ)</p> <p>5. การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาและการยื่น บันทึกสรุปความเห็นเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้าย (ข้อ 32-ข้อ 32 ทวิ)</p> <p>6. การสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย การให้ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเห็นของพนักงาน ผู้รับผิดชอบสำนวนและเสนอความเห็นของตน ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการ เจ้าของสำนวน (ข้อ 33)</p>

<p>วิธีพิจารณาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522</p>	<p>วิธีพิจารณาที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด เองในรูประเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์</p>
	<p>7. การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ข้อ 35) หมวด 4 การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ข้อ 36-ข้อ 38)</p>

4.2 อำนาจของศาลในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับได้ก่อให้เกิดองค์กรใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญขึ้นหลายองค์กร โดยมีองค์กรที่อยู่ในรูปแบบศาลเกิดขึ้นใหม่ 2 ศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมเพื่อให้เกิดความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ อีกทั้งในปัจจุบันได้เกิดคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรศาลที่มีความเป็นกลาง มีตุลาการที่มีความรู้ ความชำนาญ มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับคดี มีหน่วยงานที่สมบูรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญและคดีปกครอง เพื่อให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้รับความคุ้มครองและได้รับการพิจารณาตัดสินอย่างยุติธรรมที่สุด ส่งผลให้ประเทศไทยมีระบบศาลคู่

4.2.1 อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶⁴ อันเนื่องมาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2540 มีความไม่เหมาะสมบางประการ เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่า “ศาล” การดำเนินงานก็มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ เช่น การพิจารณาไม่เปิดเผย ปักจัญทางการเมืองอาจมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยบางเรื่อง คำวินิจฉัยบางเรื่องไม่เป็นที่เปิดเผย เป็นต้น⁶⁵ มีปัญหาที่สำคัญ คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญขาดอิสระและตกอยู่ใต้อิทธิพล เนื่องจากองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทย มักมีการกำหนดให้ตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และมักถูกมองว่าขาดความเป็นกลาง อีกทั้งยังกำหนดให้ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ก็มีงานประจำของตนเองอยู่แล้วประกอบกับตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และปัญหาอื่น ๆ เช่น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่

⁶⁴บทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 2 ตั้งแต่มาตรา 255 ถึงมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁶⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 134.

ลักษณะงานเช่นนี้จึงทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญแตกต่างจากศาลหรือองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทอื่น กล่าวคือ เป็นองค์กรชี้ขาดปัญหาสำคัญทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ในฐานะองค์กรชี้ขาด ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็น “ศาล” แต่เมื่อพิเคราะห์ปัญหาที่ตุลาการรัฐธรรมนูญต้องชี้ขาด คือ ปัญหารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างลึกซึ้งแล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งการเมืองที่ชี้ขาดปัญหาการเมือง แต่ทั้งนี้ลักษณะผสมระหว่างความเป็น “ศาล” กับ “องค์กรกึ่งการเมือง” เช่นนี้เป็นลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญหรือ ศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก⁶⁶

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ต้องเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายการดำเนินการต่าง ๆ ที่สำคัญว่า ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงควรมีลักษณะเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” มากกว่า องค์กรทางการเมืองอย่างที่เป็นอยู่ในอดีต รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเปลี่ยนชื่อ “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” พร้อมทั้งปรับปรุงองค์กรให้มีองค์ประกอบจากผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ตัดองค์ประกอบที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งออกไป และกำหนดที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญให้เชื่อมโยงกับรัฐสภา โดยมีมาตรการคุ้มครองไม่ให้การเชื่อมโยงให้ความเห็นชอบโดยสภานั้นกลายเป็นเรื่องของพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจึงเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีหน่วยตุลาการที่เป็นอิสระเพื่อไม่ให้ฝ่ายอื่นเข้ามาครอบงำหน่วยตุลาการนี้ได้⁶⁷

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่หลายประการ⁶⁸ โดยหน้าที่ที่สำคัญที่สุดคือ รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญไว้โดยการควบคุม

⁶⁶ รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1 มิถุนายน 2536, หน้า 54.

⁶⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, หน้า 375.

⁶⁸ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยสรุปมีดังนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญนี้ ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)

(2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 63)

(3) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) (มาตรา 96)

(4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (8))

(5) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)

(6) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

(7) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

(8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 198)

(9) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)

(10) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา 219)

(11) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

มิให้ร่างกฎหมายและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และอำนาจหน้าที่อื่นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

วิธีพิจารณาความนั้น ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยคดี เพราะนอกจากจะเป็นการกำหนดวิธีการในการพิจารณาให้มีเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นขั้นเป็นตอน การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยุติธรรมแล้วยังเป็นเครื่องควบคุมการใช้ดุลพินิจของตุลาการ ส่งผลให้ได้คำวินิจฉัยที่เป็นธรรมและถูกต้องเป็นที่ยอมรับขององค์กรต่าง ๆ และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งวิธีพิจารณาจะดีหรือไม่ดีนั้นส่วนหนึ่ง

(12) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 263)

(13) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 264)

(14) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(15) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ (มาตรา 295)

(16) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น.

ขึ้นอยู่กับผู้ที่กำหนดวิธีพิจารณาว่ามีความรู้ ความสามารถ ความเที่ยงตรงและอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดทำหลักเกณฑ์ดังกล่าว

อนึ่ง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะปรากฏอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการบัญญัติหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองแล้ว⁶⁹ รัฐธรรมนูญมาตรา 269 ยังได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดออกมาในรูปของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541⁷⁰

⁶⁹ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักสำคัญของวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(1) ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน นายราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ (มาตรา 265 วรรคหนึ่ง)

(2) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 265 วรรคสอง)

(3) องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 267 วรรคแรก)

(4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแสดงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ (มาตรา 267 วรรคสอง)

(5) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 267 วรรคสาม)

(6) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (มาตรา 267 วรรคท้าย)

(7) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา 268)

⁷⁰ ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 15 ตอนพิเศษ 47 ง ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2541 แบ่งเป็น 6 หมวด รวม 31 ข้อ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้นั้น เป็นวิธีการที่แตกต่างจากที่เคยมีมาในอดีต โดยในอดีตที่ผ่านมานั้นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของไทยถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้น่าจะมีวัตถุประสงค์เนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้เป็นองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่จะให้รัฐสภาตรากฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับกรณีวิธีพิจารณาของศาลอื่นก็ดูไม่เหมาะสม เพราะรัฐสภาเองก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ อีกทั้งรัฐสภาอาจตรากฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญมาจำกัดอิสระของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง⁷¹ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีดังต่อไปนี้

4.2.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณา

มาตรา 269 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด...” หมายความว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดวิธีพิจารณาได้เองซึ่งผู้มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจาก⁷²

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา และได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

⁷¹คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญรวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 55.

⁷²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 255.

ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์นั้นต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁷³

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106⁷⁴ หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)⁷⁵

⁷³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 256.

⁷⁴ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 คือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

⁷⁵ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 คือ

- (1) ตัดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะ ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 295
- (14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้น 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.2.1.2 ขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

มาตรา 269 วรรคสอง ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย

การพิจารณาคดีโดยเปิดเผยนั้นไม่เพียงแต่จะต้องกระทำต่อหน้าจำเลย เท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีด้วย โดยการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้น ส่วนหนึ่งส่งผลให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นก็ต้องมีขอบเขตด้วย เช่น ประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติ ดังปรากฏตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้การพิจารณาคดีของศาลกระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี แต่เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ศาลมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้⁷⁶ และผู้ร้องและผู้คัดค้านมีสิทธิเข้าฟังการนั่งพิจารณาคดีของศาล⁷⁷

⁷⁶ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 15.

⁷⁷ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 18.

(2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี

การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดีนั้น เป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)⁷⁸ หรืออาจถือได้ว่าเป็นไปตาม หลักฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) ด้วย กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดง ข้อเท็จจริงโดยรอบด้านอย่างครบถ้วนเป็นสิทธิของคู่ความในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้การ วินิจฉัยเป็นไปด้วยความเป็นธรรมมากที่สุด ดังที่ปรากฏตามข้อกำหนดในหลายข้อ กล่าวคือ ข้อกำหนดที่ว่าเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการให้ศาลส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง เพื่อให้ โอกาสผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจง⁷⁹ โดยผู้ร้องจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องที่ยื่นต่อศาลก็ได้⁸⁰ ผู้ร้องและผู้คัดค้านมีสิทธิอ้างตนเองและพยานหลักฐานอื่นได้ตามที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการ พิจารณาคดี⁸¹ ผู้ร้องและผู้คัดค้านอาจทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือสรุปความเห็นเสนอศาลได้⁸² และในการพิจารณาศาลจะให้ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น⁸³

(3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน

หลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) และหลักฟังความทุกฝ่ายด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องให้สิทธิคู่กรณี ตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนได้เพื่อคู่กรณีจะได้ทราบถึงว่าตนจะต้องต่อสู้ หรือต้องนำ พยานหลักฐานหรือเอกสารใดมาเป็นข้ออ้างข้อเถียงของตน ดังปรากฏตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ผู้ร้องและผู้คัดค้านมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน⁸⁴

⁷⁸L. Neville Brown and J.F. Garner, *Frech Administrative Law*. : 57.

⁷⁹ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 12 วรรคหนึ่ง.

⁸⁰ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 12 วรรคสอง.

⁸¹ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 17.

⁸²ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 20.

⁸³ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 21 วรรคหนึ่ง.

⁸⁴ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 17.

(4) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Freedom from bias) หรือหลักปราศจากความลำเอียง (Impartialle) กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านนั้นเนื่องมาจากอาจเห็นว่าตุลาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี เช่น เป็นญาติหรือมีความสัมพันธ์กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาตัดสินเป็นไปด้วยความลำเอียงไม่เป็นกลาง ส่งผลให้การพิจารณาเกิดความไม่ยุติธรรมแก่คู่กรณี ได้ดังปรากฏในหมวด 2 เรื่องการคัดค้านตุลาการของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ที่ว่าตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสามีภริยา หรือญาติของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- (3) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้อ้างเห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น
- (4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของผู้ร้องฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (5) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น กรรมการร่างกฎหมายกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน
- (6) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาที่ตุลาการนั้นเอง สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง⁸⁵ โดยตุลาการผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อ 7 ตุลาการผู้นั้นจะแถลงต่อศาลแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านและขอถอนตัวออกจากการพิจารณาเรื่องนั้นก็ได้⁸⁶

⁸⁵ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 7.

⁸⁶ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง.

(5) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

หลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักว่าด้วยความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) กล่าวคือ เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งใด ๆ จะต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ซึ่งภายใต้หลักประชาธิปไตยนอกจากจะต้องมีการพิจารณาที่เปิดเผยและหลักฟังความทุกฝ่ายแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ตุลาการจะต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพิจารณาไตร่ตรองในความถูกต้องและเหตุผลของคำวินิจฉัยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับทราบและมีความเข้าใจในผลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งได้ง่าย อีกทั้งยังทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบธรรมและการใช้ดุลพินิจของตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยด้วย โดยการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ดีจะแสดงถึงมาตรฐานของศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในข้อกำหนดฯ ที่ว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาเหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวเนื่อง⁸⁷

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดขอบเขตในการให้อำนาจตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาว่าให้มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นหลักการสำคัญหรือรายละเอียดเพียงไร อย่างไรเพียงแต่ระบุอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน 5 ประการ ตามมาตรา 269 วรรคสอง เท่านั้น

4.2.1.3 เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการออกข้อกำหนดฯ นั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 269 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวิธีพิจารณาและนำวิธีพิจารณาที่กำหนดนั้นมาใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก) การที่วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นน่าจะมีเหตุผลมาจาก เมื่อรัฐธรรมนูญ

⁸⁷ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ข้อ 28.

ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดวิธีพิจารณาเองแล้ว จึงจำเป็นจะต้องมีวิธีการป้องกันไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกำหนดวิธีพิจารณาที่ไม่ชอบธรรมหรือเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณากลางคัน รัฐธรรมนูญจึงวางมาตรการป้องกันไว้โดยกำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ⁸⁸

ข) ต้องประกาศข้อกำหนดในราชกิจจานุเบกษา การกำหนดให้ประกาศข้อกำหนดในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งเพื่อให้ประชาชนรับทราบกันโดยทั่วไปและเพื่อให้มีการตรวจสอบจากสาธารณชนเพราะวิธีพิจารณานั้นมีความสำคัญและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีและประชาชน

ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 15 ตอนพิเศษ 47 ง. ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2541 แบ่งเป็น 6 หมวด รวม 31 ข้อ⁸⁹

⁸⁸คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญรวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 55.

⁸⁹ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญและขึ้นตอนดังนี้

หมวด 1 การยื่นและการถอนคำร้อง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นและการถอนคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หลักการยื่นคำร้อง เช่น คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ระบุชื่อ ที่อยู่ของผู้ร้อง มาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่ร้อง เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 5 ส่วนการถอนคำร้องเป็นไปตามข้อ 5

หมวด 2 การคัดค้านตุลาการ ต้องระบุเหตุที่จะคัดค้านตุลาการ เช่น มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย เป็นต้น เป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 7 ตุลาการที่มีเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อ 7 อาจขอลอนตัวออกจากพิจารณาเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 8 โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับตุลาการผู้ที่ถูกคัดค้านแต่ไม่ลอนตัวว่าตุลาการผู้นั้นจะร่วมพิจารณาหรือออกเสียงลงคะแนนชี้ขาดไม่ได้ เป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 9

หมวด 3 การพิจารณา กำหนดกระบวนการพิจารณาของศาล เช่น เมื่อได้รับคำร้องให้ศาลตรวจและมีคำสั่งว่า สมควรจะได้รับวินิจฉัยหรือไม่ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับคำร้อง และเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องแล้วจะต้องส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้องตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อให้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 15 วัน การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรผู้มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าโดยส่วนมากแล้ววิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศจะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้น มีสถานะเป็นกฎหมายบัญญัติมิใช่เป็นเพียงข้อกำหนดของศาลอย่างในประเทศไทย ซึ่งตัวอย่างของต่างประเทศที่เห็นได้ชัดว่าวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีดังต่อไปนี้⁹⁰

- วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Verfassungsgerichtshofsgesetz 1953)
- วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Legge 11 marzo 1953, n. 87)
- วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญสเปน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Ley Organica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional)

เปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความเห็นหรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี ทั้งนี้ ในการออกนั่งพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลภายนอกจะเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของศาลเพื่อการรักษาระเบียบและความเรียบร้อยซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 10 ถึงข้อ 27

หมวด 4 คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง กำหนดว่าการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 28

หมวด 5 แบบพิมพ์ ให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะมีแบบพิมพ์ใช้เพื่อการใด เป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 29

หมวด 6 บทสุดท้าย ว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณา รวมทั้งการวางข้อกำหนดเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปโดยเรียบร้อย เป็นไปตามข้อกำหนดข้อ 30 และ 31.

⁹⁰บรรเจิด สิงคะเนติ, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” หน้า 51.

- วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Gesetz ueber Bundesverfassungsgericht 1951)
- วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกส เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรอำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (Lei n. 28/82, Organiza, funcionamento e processo de Tribunal Constitucional de 15 de Novembro 1982)
- วิธีพิจารณาของศาลเบลเยียม เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาล (Loi portant l' organisation, la competence et le fonctionnement de la Cour d' arbitrage)

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักกำหนดโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้วิธีพิจารณาออกมาในรูปกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาเองได้อย่างกว้างขวาง โดยต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้กระทำโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ไม่ได้บัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดวิธีพิจารณาออกมาในรูปของข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยโครงสร้างกฎหมายวิธีพิจารณาของประเทศต่าง ๆ ดังที่ยกตัวอย่างมานี้ จะมีการแยกวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งใช้สำหรับคดีทุกประเภท และวิธีพิจารณาเฉพาะเรื่องซึ่งวิธีพิจารณาในส่วนนี้ก็จะขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีแต่ละประเภท⁹¹ อันแตกต่างจากข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งใช้กับการพิจารณาทุกประเภท

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของประเทศเยอรมัน (Gesetz ueber Bundesverfassungsgericht 1951. BVerfGG) แก้ไขเพิ่มเติมปี 1985 ในมาตรา 1(3) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาขององค์กรคณะของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ข้อบังคับ (Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts หรือ GOB) ดังกล่าวที่ศาลสามารถกำหนดเองนี้ เป็นการออกเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานภายในศาลเองเท่านั้น ซึ่งต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแม่บทด้วย เช่น การเรียก

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ประชุมการจัดแบ่งองค์คณะ เป็นต้น จึงต่างกับประเทศไทยที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาเองได้อย่างกว้างขวาง โดยมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน 5 ประการ ตามมาตรา 269 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่เป็นขอบเขตในการกำหนดวิธีพิจารณา และถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่านอกจากวิธีพิจารณาจะปรากฏอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญเอง ยังปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ (Ordonnance No. 58 – 1067 du 7 novembre 1958) ซึ่งในช่วงคาบเกี่ยวของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 กับฉบับปี ค.ศ. 1958 ทำให้กฎหมายดังกล่าวบัญญัติโดยรัฐบาล แต่มีผลเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก็ยังเป็นไปตามจารีตประเพณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดโดยมิได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้นอยู่ในรูปของคณะกรรมการ มิได้อยู่ในรูปแบบศาล (รัฐธรรมนูญ) อย่างในประเทศไทย

4.2.2 อำนาจของศาลปกครองในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น⁹² เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้เรื่องทางแพ่งทั่วไป รวมทั้งผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการสั่งการหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษแตกต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญในปัญหาด้านการบริหารและการปกครองเป็นการเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น

⁹²บทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลปกครอง บัญญัติไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 4 มาตรา 276 ถึงมาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ แบ่งเป็น 5 หมวด
ได้แก่

หมวด 1 การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง

หมวด 2 ตุลาการศาลปกครอง

หมวด 3 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

หมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

หมวด 5 สำนักงานศาลปกครอง และบทเฉพาะกาล

พระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
หลายประเภท⁹³ ให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านคดีปกครองมีอำนาจ

⁹³ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด¹ หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการฝ่ายตุลาการ

พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ เหล่านั้นและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท อีกทั้งยังมีการบัญญัติด้วยว่าคดีประเภทใดไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง นอกจากนี้ยังบัญญัติด้วยว่าศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทใด⁹⁴

ในส่วนวิธีพิจารณาของศาลปกครองนั้น มีบัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 42 ถึง มาตรา 75) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในหมวดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้แบ่งวิธีพิจารณาเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การฟ้องคดี บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ถึงมาตรา 53

ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีปกครอง บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 66 และ

ส่วนที่ 3 คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง บัญญัติไว้ในมาตรา 67 ถึงมาตรา 75

โดยกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาโดยสรุป ดังนี้

1) การฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาในหลายประการตั้งแต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี⁹⁵ การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดีปกครอง

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

⁹⁴มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

⁹⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42, 43.

ที่ว่า กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว⁹⁶ คำฟ้องต้องระบุอะไรบ้าง⁹⁷ การยื่นคำฟ้องอย่างไร⁹⁸ อายุความฟ้องคดี⁹⁹

2) การดำเนินคดีปกครอง

มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาคดี ดังนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยคู่กรณีหรือบุคคลอื่น¹⁰⁰ องค์คณะพิจารณาพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน ส่วนศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน¹⁰¹ การจ่ายสำนวนคดี¹⁰² การสอบสวนและสรุปสำนวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวน¹⁰³ การนั่งพิจารณาคดี¹⁰⁴ การเสนอความเห็นในการวินิจฉัยโดยผู้แถลงคดี¹⁰⁵ การคัดค้านตุลาการ¹⁰⁶ การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาคดี¹⁰⁷

⁹⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง.

⁹⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

⁹⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 45 วรรคสาม, 46, 47, 48 วรรคสาม.

⁹⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

¹⁰⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคห้า และมาตรา 53.

¹⁰¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

¹⁰²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56.

¹⁰³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57.

¹⁰⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59, 60.

¹⁰⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58.

¹⁰⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 63.

¹⁰⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

3) คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง

มีขั้นตอนหลัก ๆ ดังนี้ การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง¹⁰⁸ การอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองและการเผยแพร่¹⁰⁹ ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง¹¹⁰ และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองหรือการขอให้พิจารณาใหม่¹¹¹

จะเห็นได้ว่าโดยหลักแล้ววิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจศาลปกครอง (ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด) กำหนดวิธีพิจารณาเองอีกด้วย อันเนื่องมาจาก การที่ให้อำนาจศาลกำหนดวิธีพิจารณาเองโดยออกเป็นระเบียบนั้นจะทำให้สามารถพัฒนาระบบได้และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบได้นั้นเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากเห็นว่าองค์กรทุกองค์กรควรสามารถถูกตรวจสอบได้¹¹² อีกทั้งยังทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถมาก้าวก่ายแทรกแซงศาลปกครองได้ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองนั้นมีผลกระทบต่อรัฐบาลด้วย โดยอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองเป็นดังนี้

4.2.2.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณา

มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้มีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณา คือ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะ

¹⁰⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67, 68, 69 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

¹⁰⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสาม ถึงวรรคหก.

¹¹⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70, 71, 72.

¹¹¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73, 74, 75.

¹¹²บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.... วุฒิสภา ครั้งที่ 2 (17 มีนาคม 2542)

ศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด¹¹³ รวม 15 คน โดยผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป¹¹⁴ ซึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้¹¹⁵

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนด และ
- (4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
 - (ข) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (ค) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
 - (ง) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า
 - (จ) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

¹¹³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 12

¹¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 277 วรรคสอง.

¹¹⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปีและมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

อีกทั้งบุคลากรในศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้¹¹⁶

- (1) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (5) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก ก.ศป.
- (6) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้องหุ้นส่วนบริษัท

4.2.2.2 ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดวิธีพิจารณา

มาตราสำคัญแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติให้อำนาจศาลปกครอง (ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด) กำหนดระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้เอง คือ มาตรา 44 และมาตรา 66 โดยมาตรา 44 บัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้ว และมาตรา 66 กำหนดให้ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะ

¹¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

คำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึง ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น แก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย โดยปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 และมาตรา 66 ดังกล่าว ออกระเบียบวิธีพิจารณา 2 ฉบับคือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544

นอกจากนี้มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 45 วรรคห้า มาตรา 56 วรรคสาม มาตรา 57 วรรคห้า มาตรา 58 วรรคห้าและวรรคหก มาตรา 61 (5) และมาตรา 63 วรรคสอง¹¹⁷ แห่ง

¹¹⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงตุลาการศาลปกครองในองค์คณะหนึ่ง องค์คณะใด เนื่องจากตุลาการศาลปกครองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ถูกพักราชการ ได้รับการแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งอื่น เจ็บป่วยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

มาตรา 45 วรรคห้า ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวง ด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ ประชุมใหญ่ตุลาการให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

มาตรา 56 วรรคสาม เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใด แล้วหรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวน คดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้ (1) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุดกำหนด

มาตรา 57 วรรคห้า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงาน คดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 58 วรรคห้า การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้ เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองยังบัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 ส่วนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 103 วรรคห้า¹¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังบัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดอีกด้วย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ออกเป็นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2544

สรุปว่าขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดวิธีพิจารณามีหลายประการและค่อนข้างกว้างขวางโดยในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณารวม 4 ฉบับ คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติ

มาตรา 58 วรรคหก บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 61 ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดังต่อไปนี้

(5) ใ้สอบสวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 65 วรรคสอง การขอถอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

¹¹⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 103 วรรคห้า การดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด ทั้งนี้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

หน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2544

4.2.2.3 เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการกำหนดวิธีพิจารณา

มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 44 และมาตรา 66 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการไปตามนั้น แต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยของค์คณะ การย้ายสำนวนการโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2544 มิได้มีการบัญญัติให้ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบตามมาตรา 6 แต่อย่างใด อนึ่ง มาตรา 5 ได้กำหนดให้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดใช้บังคับได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

การที่มีการกำหนดว่าระเบียบฯ จะใช้บังคับได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ เนื่องจากวิธีพิจารณาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีและประชาชน

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดว่าการลงมติในการออกระเบียบต้องใช้เสียงมติเอกฉันท์ หรือเสียงมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงน่าจะจะใช้เสียงข้างมาก ตามหลักของการประชุมทั่วไป

ในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง 4 ฉบับแล้ว กล่าวคือ

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543¹¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544¹²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์ประกอบ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการ ศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง แทน พ.ศ.2544¹²¹ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544¹²²

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นเปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบวิธีพิจารณาคดีนอกเหนือจากที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้เอง ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมัน แล้วจะพบว่าในประเทศเยอรมันนั้นวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติโดยองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งออกมา ในรูปแบบของ “Code of Administrative Court หรือเรียกว่า VwGO” และไม่มีกฎหมายใด ให้อำนาจศาลปกครองเยอรมันกำหนดวิธีพิจารณาได้เอง ส่วนประเทศฝรั่งเศสวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านกฎหมาย ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองคือ “ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” (Code de Justice Administrative) และไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการกำหนดวิธีพิจารณา ของตนเองอีกแต่อย่างใด

แต่ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศ ที่ไม่ใช่ระบบประมวลกฎหมาย (Common Law) แล้ว ก็จะมี ความแตกต่างกันกับประเทศที่ใช้ ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ไทย เยอรมัน ฝรั่งเศส เพราะโดยหลักศาลยุติธรรมของประเทศ ดังกล่าวจะเป็นผู้วางแนวทางและกำหนดวิธีพิจารณาคดีเองในรูปของ Rule of Court

¹¹⁹ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543.

¹²⁰ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 17 ก. วันที่ 22 มีนาคม 2544.

¹²¹ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 11 ก. วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544.

¹²² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 11 ก. วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544.