

วิวัฒนาการศาลปกครองไทย

ศาลปกครองไทยใต้เบื้องพระยุคลบาท

การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมาย ที่เรียกว่า Council of State ในประเทศไทย^๑

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนานและมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน และเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นยุโรป ที่ถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองด้วยระบบศาล

องค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบของศาลปกครอง นั่นก็คือ เคาน์ซิลออฟสเตต Council of State หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้เรียกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่มีกำเนิดมาจากประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย Civil law เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และอิตาลี โดยหลักสภาดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการ คือ เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะเป็นพระมหากษัตริย์ จักรพรรดิ หรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ แล้วแต่ระบบการเมืองและการปกครองของประเทศดังกล่าว และอีกประการหนึ่งคือมีหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Council of State มีวิวัฒนาการมาจาก “สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์” (curia regis หรือ Conseil du roi) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในศตวรรษที่ ๑๓ ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งในการเสนอความเห็นในบรรดาข้อพิพาทถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์มีอำนาจทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจทางการตุลาการ แต่การใช้อำนาจทางตุลาการของสภาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์นั้นจะทำหน้าที่เพียงการร่างคำวินิจฉัยถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงวินิจฉัย

ต่อมา สถาบันที่ปรึกษาแห่งรัฐของพระมหากษัตริย์ ได้ถูกยกเลิกไปโดยการปฏิวัติ ในปี ๑๗๘๙ โดย นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้กระทำการยึดอำนาจและรัฐประหาร และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้จัดตั้งสถาบันขึ้นอีกครั้งหนึ่งในชื่อของ The Council of State วางรากฐานในปี ๑๗๙๑ กล่าวได้ว่าสถาบันดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาด้านการปกครอง ร่างกฎหมายและทำหน้าที่ด้านการพิจารณาคดี (judicial role) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดียิ่งในทุกวันนี้

^๑ สำนักงานศาลปกครอง, “พิธีวางศิลาฤกษ์ และเปิดอาคารที่ทำการศาลปกครอง” (กรุงเทพฯ : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๒) หน้า ๓๒ - ๓๓.



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช
พระผู้พระราชทานกำเนิดที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือคาน์ซิลออฟสเตต เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๑๗
คาน์ซิลออฟสเตต ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของศาลปกครองไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นสำเร็จในอีก ๑๒๗ ปี ต่อมา
ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช

Council of State นี้ จึงเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครองของระบบกฎหมาย Civil law ซึ่งระบบกฎหมาย Anglo-American หรือในระบบกฎหมาย Common Law จะไม่มีสถาบันนี้ ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาการหลักกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การเกิดขึ้นของ Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องของประวัติศาสตร์ความเป็นมาวิวัฒนาการแนวความคิดของระบบกฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบการศาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันว่าในประเทศฝรั่งเศส The Council of State เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง

สำหรับในประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายที่เรียกว่า Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ และ Council of State สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นองค์กรสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ในการบริหารและตัดสินพิจารณาคดีสำคัญของประเทศช่วงระยะเวลานั้น และเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาไปสู่ศาลปกครองในปัจจุบัน



สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

แนวพระราชดำริในการจัดตั้งองค์กรทางกฎหมาย Council of State ในประเทศไทย

การจัดตั้ง Council of State เคาน์ซิลออฟสเตตในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงเวลานั้นลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกกำลังแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยึดครองประเทศเพื่อนบ้านเป็นอาณานิคม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ เพื่อดำเนินการคุ้มครองความจกมหาอำนาจตะวันตก เพราะประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่างๆ ว่าเป็นไปเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ยังมีความล้าหลัง ประเทศไทยจึงตกอยู่ในภาวะที่ถูกกดดันจากอิทธิพลของต่างประเทศอย่างหนัก ต้องพยายามทุกวิถีทางในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศเพื่อให้ได้รับการยอมรับให้ทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปยุโรป เพื่อหลีกเลี่ยงการครอบงำจากประเทศล่าอาณานิคมดังกล่าว

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่องของการจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตตนี้ จากการศึกษาได้มีข้อสังเกตว่าอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เป็นได้ เนื่องจากในขณะนั้น สมเด็จพระบรมชนกนาถได้เตรียมการในเรื่องนี้ไว้ในเบื้องต้น^๑ ดังจะเห็นได้จากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มจัดแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของไทยมาแต่เดิม ที่เป็นกฎหมายตราสามดวงให้มีความทันสมัย โดยในรัชสมัยของพระองค์นั้นเป็นการแก้ไขทีละเล็กละน้อย เปลี่ยนแปลงกฎหมายทีละจุด โดยที่ไม่ให้มหาชนรู้สึกตัว ทั้งนี้ ก็เพราะว่าในสมัยนั้นต่างประเทศต่างกตัญญูว่า กฎหมายของไทยยังล้าหลังพระองค์แลเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงให้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายต่างๆ ให้มีความเป็นทันสมัยและเข้ากับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงอบรมเลี้ยงดูพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งยังดำรงพระอิสริยยศสมเด็จพระเจ้าฟ้าชายจุฬาลงกรณ์อย่างใกล้ชิด และเมื่อสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ทรงลาผนวชแล้ว ก็ทรงได้รับใช้ใกล้ชิดสมเด็จพระบรมชนกนาถที่ทรงกวัดขั้นเรื่องราชการงานแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังทรงฝึกสอนราชศาสตร์แก่พระราชโอรสอย่างกวัดขั้น โดยได้ปูพื้นฐานความคิดทางการเมืองให้แก่เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ และจากการเลี้ยงดูอย่างใกล้ชิดนี้เอง จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์รับเอาแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระ

^๑ อัครราช จุฬารัตน, รายงานการประชุมกองบรรณาธิการวารสารกฎหมายปกครอง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๒ หน้า ๒.

พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาดำเนินการต่อไปตามหลักการใหญ่ๆ ทั้งพระราชดำรินในทางการเมืองภายในและภายนอกประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหลายประการ ก็ได้ถูกนำมากระทำให้สำเร็จลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ สำนึกในเรื่องอาณาเขตที่ชัดเจนของราชอาณาจักรมาสู่สำนึกแห่งความเป็น “รัฐชาติ” (Nation State) อีกทั้งการเสด็จของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทอดพระเนตรการปกครองที่สิงคโปร์ เมื่อปี ๒๔๑๓ ก็ล้วนเป็นไปตามพระราชดำริของสมเด็จพระบรมชนกนาถเช่นกัน^๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๑๑ พระองค์ก็ได้สานต่อพระราชปณิธานของพระบรมชนกนาถที่จะนำพาให้ประเทศไทยรอดพ้นการครอบงำจากประเทศตะวันตก เปิดทัศนวิสัยของพระองค์สู่โลกกว้าง ท้นต่อโลกภายนอก ท้นต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและประคับประคองชาติที่เริ่มวิกฤติให้อยู่รอดปลอดภัย



สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์
(ดิศ บุนนาค)



เจ้าพระยาภาสกรวงศ์
(พร บุนนาค)



เจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์
(ช่วง บุนนาค)

บุคคลสำคัญที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางนโยบายเปิดรับข้อมูลข่าวสารจากนานาชาติอารยประเทศ ตลอดจนผู้นำแนวคิดจัดตั้ง สภากาชาด การศึกษาธิการแผ่นดิน หรือเคาน์ซิลออฟสเตต ให้เป็นรูปธรรมอันนำมาสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกท่านหนึ่ง คือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) ท่านเป็นบุตรของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) เป็นผู้รับใช้ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตั้งแต่ต้นรัชกาล ในวัยเยาว์ท่านได้รับการดูแลจากเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ให้ไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ เมื่ออายุได้ ๑๕ ปี เมื่อท่านเรียนอยู่ได้ ๓ ปี มีความรู้พอพูดภาษาอังกฤษได้และอ่านตำราภาษาอังกฤษเข้าใจความ ก็ได้เดินทางไปทำหน้าที่เป็นล่ามให้กับเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร บุนนาค) ซึ่งในขณะนั้นได้เดินทางเป็นราชทูตไปยังประเทศฝรั่งเศส และหลังจากที่เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ได้เดินทางกลับมารับราชการที่เมืองไทย ท่านก็ได้รับราชการในตำแหน่งนายราชฉันทยานุทการจันสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรับราชการสนองพระมหากษัตริย์คุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม รัชกาลที่ ๕ สืบต่อมา

^๖ นฤมล ธีรวัฒน์, “พระราชดำรินทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๕), หน้า ๓๔๓.

ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต Council of State แรกมีในสยาม

ผลจากแนวคิดของการบริหารราชการจากต่างประเทศที่หลากหลายในช่วงต้นรัชกาล จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปขนบธรรมเนียมและการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะ และประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๑๖ สถานการณ์ของประเทศในขณะนั้นที่เริ่มมีการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มสยามหนุ่ม” (Young Siam) ซึ่งสนับสนุนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วยกลุ่มเชื้อพระวงศ์และข้าราชการหนุ่มที่ต้องการปฏิรูปประเทศตามแบบตะวันตกอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและข้าราชการหนุ่ม รวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) “กลุ่มอนุรักษนิยม” (Conservative Siam) มีผู้สำเร็จราชการคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่เห็นประโยชน์ของวัฒนธรรมตะวันตกบางอย่าง แต่ต้องการรักษาสถานะเดิมให้คงไว้เป็นส่วนใหญ่ และ “กลุ่มสยามเก่า” (Old Siam) มีกรมหมื่นบวรวิไชยชาญทรงเป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อยที่ไม่นิยมความคิดแบบตะวันตกและไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงใดๆ อันจะมีผลกระทบต่อฐานะตำแหน่งและผลประโยชน์ที่เคยรับมาแต่เดิม^๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงประกาศจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน Council of State เพื่อให้มีรูปแบบในการบริหารและจัดการวางระบบการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในขณะนั้นขึ้นเสียใหม่ และยินยอมลดพระองค์จากฐานะพระมหากษัตริย์องค์พระประมุขของชาติลงไปเป็นประธานในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และมีรองประธานสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินช่วยในการบริหารราชการ แผ่นดินอยู่ในสภาดังกล่าว

โดยการจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต และที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ปรีวีเคาน์ซิลนี้ ทรงได้ปรึกษาและขอคำแนะนำจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แต่แรก ดังจะเห็นจากข้อความจากพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ความว่า

“การที่จะตั้งเคาน์ซิลนี้ ก็ได้ปรึกษากับเจ้าคุณ (สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) ว่าการสิ่งไรจะให้ความเจริญแก่บ้านเมืองจริง ๆ ก็ต้องอาศัยปรึกษาพร้อมกัน จึงได้คิดตั้งเคาน์ซิลทั้งสองพวกนี้ขึ้น (หมายถึง Council of State และ Privy Council) ฉันทก็ได้ยอมหย่อนยศลดอำนาจ มานั่งในที่เคาน์ซิล ไม่ได้ถือตัวว่าเป็นคนสูงต่ำ...”^๕



พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุบัติ (องค์เดิม) สถานที่ประชุมเคาน์ซิลออฟสเตต

^๔ อ้างถึง David K. Wyatt, The Politic of Reform in Thailand; Education in the Reigh of King Chulalongkorn., (Bangkok : Thai WattanaPanice, 2512), p. 44 - 50

^๕ หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๕ มัดที่ ๑๕๔ เล่มที่ ๑๑ อ้างใน วิมลพรรณ ปิตวัชชัย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงเทพ, ๒๕๔๗), หน้า ๔๕



พระที่นั่งสมมุติเทวราชอุบัติ ที่ได้รับการบูรณะใหม่ในรัชกาลปัจจุบัน

ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต^๖ จึงถูกจัดตั้งขึ้นตามคำประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิล แลพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๔๑๗ ความว่า

“...ทรงพระราชอุตสาหะเสด็จพระราชดำเนินทางทะเล ฝ่าคลื่นผืนลมไปประภาษเมืองต่างประเทศเพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมืองแลการธรรมเนียมต่างๆ สิ่งใดดีจะได้เป็นแบบอย่างแก่บ้านเมืองต่อไป ก็เพราะทรงหวังตั้งพระราชหฤทัยไทย ประสงค์จะทรงจัดการทำนุบำรุงพระนคร จึงได้เสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรบ้านเมืองซึ่งได้มีความเจริญแล้วนั้น ก็ได้ทรงเหนการดีหลายอย่างที่จะเปนคุณเปนประโยชน์แก่แผ่นดิน...”



พระยาราชสุภาวดี
(เพ็ง เพ็ญกุล)



พระยาศรีพิพัฒน์
(แพ บุนนาค)



พระยาราชวรานุกูล
(บุญรอด กัลยาณมิตร)

^๖ ในที่นี้ขอใช้คำว่า “ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” เพื่อใกล้เคียงกับ “ที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน” ตามความในพระราชบัญญัติ เคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๑๗

ความตอนท้ายของประกาศว่าด้วยตั้งเคาน์ซิลแลพระราชบัญญัตินั้น ได้กำหนดจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินชุดแรก ซึ่งประกอบด้วยขุนนางระดับสูง จำนวน ๑๒ ท่าน ได้แก่

๑. พระยาราชสุภาวดี (เพ็ง เพ็ญกุล)
๒. พระยาศรีพิพัฒน์ (แพ บุนนาค)
๓. พระยาราชวรานุกูล (บุญรอด กัลยาณมิตร)
๔. พระยาक्षाปนกิจโกศล (โหมต อมาตยกุล)
๕. พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค)
๖. พระยามหาอำมาตย์ (ชื่น กัลยาณมิตร)
๗. พระยาอภัยรณฤทธิ์ (แย้ม บุญยรัตพันธุ์)
๘. พระยาราไชย (จำเริญ บุรณศิริ)
๙. พระยาเจริญราชไมตรี (ตาด อมาตยกุล)
๑๐. พระยาพิพิธโกไคย (ทองคำ สุวรรณทัต)
๑๑. พระยาฉัตรโหมราชเสนา (กรับ บุญยรัตพันธุ์)
๑๒. พระยาราชโยธา (ทองอยู่ ภูมिरัตน)



พระยาक्षाปนกิจโกศล
(โหมต อมาตยกุล)



พระยาภาสกรวงศ์
(พร บุนนาค)



พระยามหาอำมาตย์
(ชื่น กัลยาณมิตร)



พระยาอภัยรณฤทธิ์
(แย้ม บุญยรัตพันธุ์)



พระยาราไชย
(จำเริญ บุรณศิริ)

เพื่อดำเนินการเป็นที่ปรึกษามาประชุมกับพระองค์ในเรื่องของข้อราชการที่สำคัญหรือเรื่องที่จะประกาศเป็นกฎหมายหรือแบบธรรมเนียมที่จะกำหนดไว้ในแผ่นดิน โดยทรงตระหนักว่าถ้าการปกครองบ้านเมืองทำโดยพระองค์แต่เพียงผู้เดียว ก็ไม่อาจสำเร็จได้ และเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำรูปแบบการประชุมตามลักษณะของสากลมาปรับใช้กับการประชุมของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เช่น พยายามลดทอนจารีตเรื่องการเข้าเฝ้าฯ เพื่อให้เห็นชัดถึงพระราชปณิธานที่จะให้เคาน์ซิลออฟสเตต เป็นเสมือนหนึ่งสัญลักษณ์ของการลดทอนเรื่องของการกดขี่อำนาจจากองค์พระประมุข ให้เหลือลดน้อยลงภายในที่ประชุมแห่งนี้ และขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ขุนนางผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมแสดงความคิดเห็นตัดสินใจ ทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



พระยาเจริญราชไมตรี
(ตาด อมาตยกุล)



พระยาพิพิธโกศัย
(ทองคำ สุวรรณทัต)

นอกจากนั้น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นนี้ ยังมี “อำนาจหน้าที่ที่จะยุตหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้” และ “มีอำนาจตรวจตรา” เรื่องราวทั้งหลายให้มีความถูกต้องยุติธรรม” จากนั้นจึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๑๗ โดยทรงกำหนดให้ “เคาน์ซิลออฟสเตต” หรือคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการคือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนสมาชิกที่อยู่ในสภานี้ไม่ว่าจะมียศถาบรรดาศักดิ์คืออย่างไร มีตำแหน่งอย่างไรจะมีฐานะเท่าเทียมกัน สามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และมีความสำคัญเสมอกัน

อย่างไรก็ตาม การประชุมปรึกษาหารือข้อราชการ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตตในช่วงเริ่มต้นยังไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งและระเบียบวิธีพิจารณาหลายกรณีที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนมาใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงเห็นว่ามิชอบพร้อมประการใดก็จะทรงมีพระราชหัตถเลขาและพระราชดำริไปยังเสนาบดีโดยตรง^๙ ประกอบกับได้เกิดเหตุการณ์ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ขึ้นในปี ๒๔๑๗ ทำให้การปฏิรูปประเทศในรูปแบบที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ต้องหยุดชะงักงัน และเกิดความไม่เข้าใจกันกับบรรดาข้าราชการและขุนนางรุ่นเก่า ต่อการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการ

^๙ วุฒิชัย มูลศิลป์ ปรศ., พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการวางรากฐานประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : เว็ลด์มีเดีย, ๒๕๔๑) หน้า ๑๓

^{๑๐} พลชาติชัย ลิขิตถัญญกิจ, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์เอ็มบีเอ, ๒๕๓๖), หน้า ๖๒ - ๖๓

แม้ว่าที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต เพิ่งดำเนินการมาได้ ๙ เดือน เมื่อมีเหตุวิกฤติการณ์วังหน้า ใน พ.ศ. ๒๔๑๗ ขึ้น ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการจัดประชุมกันอีก แต่การจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต ในช่วงต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ได้แสดงถึงพระปรีชาญาณอันสุขุมคัมภีรภาพของพระองค์ที่ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายเพื่อต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเก่าของขุนนาง โดยใช้กฎหมายมาแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของบุคคล ตามหลักที่ว่า การกระทำของรัฐที่จะดำเนินการสิ่งใดจะต้องมีกฎหมายรองรับ หากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า การจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เคาน์ซิลออฟสเตต ก็คือ กุศโลบายหนึ่งที่ทรงใช้ดึงอำนาจจากขุนนางหลัก ๆ ใหญ่ ๆ ไม่ก็คนมาสู่พระองค์ ภายใต้ระบบที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงเป็นจุดแรกที่ทรงดึงอำนาจเข้ามาเพื่อลดอำนาจจากขุนนางบางกลุ่ม เพื่อวางรากฐานในการสร้างรัฐชาติ (Nation State)^๔

การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๖

ภายหลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี ๒๔๗๕ นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานกฎหมายปกครองและนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจในการบริหารการปกครองเปลี่ยนมาสู่ระบอบประชาธิปไตย หน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้จัดองค์กรใหม่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การปกครอง การเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายปกครองก็ยังคงดำเนินการสอนเรื่อยมา และได้รับการบรรจุเป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรชั้นปริญญาตรี และเป็นวิชาบังคับวิชาหนึ่งในหลักสูตรวิชานิติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน



นายปรีดี พนมยงค์
(หลวงประดิษฐมนูธรรม)

นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) เป็นผู้หนึ่งที่ประสงค์จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” หรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน ในลักษณะเดียวกันกับ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) หรือเคาน์ซิลออฟสเตตของประเทศฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปอื่น ๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เคาน์ซิลออฟสเตตของกลุ่มประเทศเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เป็น “ศาลปกครอง” พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน แต่เนื่องจากเวลานั้นสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรที่จะตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาล” เนื่องจากสัญญาทางพระราชไมตรีเกี่ยวกับการถอนคดีจากอำนาจของศาลไทยยังมีอยู่ และหากไทยตั้งศาลใหม่ เกรงว่าต่างประเทศจะอ้างเอาเหตุการณ์การตั้งศาลใหม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงใช้ชื่อองค์กรดังกล่าวว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกับ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศฝรั่งเศส และมีหน้าที่คล้ายคลึงกับที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนงานของกรมร่างกฎหมายเดิมซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

^๔ แสงวณ บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : พ.ศ. ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
คณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกอบด้วย

๑. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการโดย
ตำแหน่ง
๒. กรรมการกฤษฎีกา
๓. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖
ได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกา ออกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการ
กฤษฎีกา และกรรมการร่างกฎหมาย โดยกรรมการกฤษฎีกานั้น
จำแนกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสამัญ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น
ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ
ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีทุกคน กรรมการกฤษฎีกานั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็น
ในทางกฎหมายแก่รัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนกรรมการร่างกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น
ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย และรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมาย
แก่รัฐบาล



สถานที่ทำการของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นอยู่ในอาคารหลังเดิมของกรมร่างกฎหมาย โดยตั้งใจว่าจะใช้
ชั้นล่างของอาคารสำหรับงานร่างกฎหมาย และใช้ชั้นบนซึ่งเคยเป็นบัลลังก์พิจารณาคดีของศาลทรัพย์สินเชลยเป็นที่ทำการ
สำหรับศาลปกครอง

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่การ
พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช
๒๔๗๖ มีบทบัญญัติว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตรา
กฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจนั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าอะไรบ้างที่จะเป็นคดีปกครอง ในทางปฏิบัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารเพียง
อย่างเดียว อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการผลักดันกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทำหน้าที่
พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตามเจตนารมณ์เมื่อแรกตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ยังคงดำเนินเรื่อยมา มีความ
พยายามในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ซึ่งสำเร็จเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็พบ
อุปสรรคบางประการที่ทำให้ไม่อาจประกาศใช้ได้

ต่อมาในปีพุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช
๒๔๙๒ จัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ขึ้น เป็นคณะกรรมการแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยให้สิทธิแก่เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่
รัฐบาล หรือเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นอกเหนืออำนาจ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรยื่นเรื่องราว
ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
ดังกล่าว แล้วแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เหมาะสม ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามความเห็นของ

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา จะยังไม่มีโอกาสทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๖๖ บัญญัติไว้ แต่การมี “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๕๒ ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการอำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้แก่ประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กลับไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะการดำเนินการอาศัยหลักกฎหมายในทางแพ่งมากเกินไป หรือเพราะขาดการวางระบบการพิจารณาที่เหมาะสม จึงได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปแบบขององค์กรตุลาการ เพื่อให้สามารถดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีได้โดยอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในปีพุทธศักราช ๒๕๒๒

ภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นักศึกษา นักวิชาการ และประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและทางวิชาการอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองในลักษณะดังกล่าว เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ นี้ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และแยกศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม นับเป็นเวลา ๑๐๐ ปีพอดี ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งศาลซิโลออฟเตดในปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เป็นธรรมให้กับประชาชนตามพระราชประสงค์ ที่แนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเริ่มเป็นรูปเป็นร่างอีกครั้ง และมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยที่ยังมิได้มีการวางรากฐานให้พร้อม กล่าวคือ การมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง การสร้างความเข้าใจให้ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเห็นชอบและยอมรับว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและสมเหตุสมผล และสุดท้ายซึ่งเป็นข้อสำคัญมากก็คือการวางรากฐานให้ประชาชนรู้สึกสำนึกในสิทธิอันควรมีควรได้ของตน กล่าวที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. ... เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เดิม เพื่อวางรากฐานในเรื่องดังกล่าว อันจะนำไปสู่ความพร้อมในการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต แต่ไม่ทันที่จะได้เดินหน้าวางรากฐานการจัดตั้งศาลปกครองอย่างที่ได้ออกแบบไว้แต่เดิมก็เกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เสียก่อน

หลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ คณะปฏิรูปแผ่นดินได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ แทน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงหยุดชะงักลงอีกครั้ง ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ แทน รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นได้แถลงนโยบายที่จะเร่งรัดจัดตั้งศาลปกครอง แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดดังกล่าวบริหารงานได้เพียงปีเศษเท่านั้น การดำเนินการจึงยังไม่คืบหน้า

จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมิได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้น ได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาตามแนวความคิดเดิมที่เคยเสนอไว้เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๑๗ คือการวางรากฐานในด้านต่างๆ เพื่อให้พร้อมสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองในอนาคต จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๒๒ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ และบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท เรียกว่า “กรรมการร่างกฎหมาย” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”



กรรมการร่างกฎหมายนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

สำหรับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเดียวกับการพิจารณาของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

สำหรับระบบการร้องทุกข์ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองต่อไปในอนาคตนั้น ได้นำเอา “ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง” มาใช้ รวมทั้งมีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัย โดย “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” โดยการร้องทุกข์นั้นเริ่มจากเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา และไม่เสียค่าธรรมเนียม

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง และแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วน พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” จะทำ “คำแถลงการณ์” โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เป็นการชี้ขาดเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาคำแถลงการณ์ แล้วจากนั้นจะปรึกษาหารือเป็นองค์คณะ เพื่อลงมติคำวินิจฉัยชี้ขาดและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย จะต้องระบุเหตุผลของการสั่งการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้รูปแบบและผลคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จึงไม่อาจถือว่ามีรูปแบบเช่นเดียวกับศาลปกครองได้ เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีผลบังคับทางกฎหมาย ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน ในขณะที่การพิจารณาคดีในรูปแบบของศาลปกครองนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเด็ดขาดและฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตาม ความพยายามในการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” จึงยังคงดำเนินต่อไป



การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สู่การจัดตั้งศาลปกครอง

ในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะ “พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน ๔ ปี” และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำมาตรการและแผนงานต่างๆ เสร็จแล้ว แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน



ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา ให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัย เป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” ดร. โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองด้วย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน



รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาใน พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า รัฐบาลจะ “เร่งรัดผลักดัน...ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ดร. โภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่เคยนำเสนอรัฐบาลที่แล้วต่อคณะรัฐมนตรี ในขณะเดียวกัน กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ต่อคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วให้ยึดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยให้ ศาลปกครองมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามหลักการดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีแนวความคิดและความพยายามในการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน โดยคณะกรรมาธิการฯ เห็นด้วยกับ ข้อเสนอของเลขานุการฯ (ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) และคณะนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนที่เสนอให้มีการบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบ ศาลยุติธรรม รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่รัฐบาลชุดที่แล้วได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะนั้น ได้รับ มอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวและได้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ผ่านการ พิจารณาของรัฐสภา และมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา^{๑๐}

^{๑๐} สำนักงานศาลปกครอง, “๙ ปีศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น” (กรุงเทพฯ : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๓) หน้า ๙ - ๑๐

ศาลปกครองไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช





วันจันทร์ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ เกือบ ๑ ปี นับจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ เป็นวันอันสำคัญที่ศาลปกครองจะต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์แห่งการก่อตั้ง เมื่อคณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดชุดแรก ได้เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอีก ๘ เดือนนับจากนั้นในวันพุธที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดแรก ก็ได้เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานพระราชดำรัส มีความตอนหนึ่งว่า

“.....ตุลาการศาลปกครองมีหน้าที่ที่สำคัญ และเป็นหน้าที่ที่คล้ายกับตุลาการศาลยุติธรรม แต่ว่าเป็นหน้าที่ที่พิเศษ จึงได้มีการตั้งศาลนี้ขึ้น ที่ท่านได้กล่าวคำปฏิญาณนั้นก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะที่จะทำให้มีความยุติธรรมในประเทศ และจะใช้ความยุติธรรมที่มีอยู่ในใจในการปฏิบัติงาน ชื่อนี้เป็นข้อสำคัญมาก นอกจากความรู้ที่ท่านมีในด้านวิชาการ ส่วนใหญ่ท่านมีความรู้วิชาการในทางนิติศาสตร์ ในทางรัฐศาสตร์ ในการปกครอง ในทางสังคม แต่ที่ต้องมีความรู้อื่นๆ เพื่อมาประกอบ ซึ่งท่านอาจจะไม่ได้เรียนมา หรือไม่ได้ปฏิบัติมา เพราะว่าการปฏิบัติในหน้าที่ของท่าน จะต้องมีความรู้กว้างขวางทั้งในความรู้วิชาการ ทั้งมีความรู้ในการปฏิบัติ ถ้าประมวลความรู้วิชาการกับความรู้ในการปฏิบัติ นั้น ก็เชื่อว่าท่านจะสามารถทำหน้าที่อย่างดี เพื่อความสงบสุข และความยุติธรรมในประเทศ.....”



นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณใหญ่หลวงที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด และคณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดแรกเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ พร้อมทั้งพระราชทานพระราชดำรัสเพื่อเป็นเครื่องเตือนใจ และได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณเช่นนี้กับคณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด และคณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นทุกชุด

ภายหลังคณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดและคณะตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดแรก ได้เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางก็ได้เปิดทำการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วความพยายามในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สำเร็จเป็นรูปธรรมอย่างงดงามในอีก ๑๒๗ ปี ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช^{๑๑}

^{๑๑} สำนักงานศาลปกครอง “พิธีวางศิลาฤกษ์ และเปิดอาคารที่ทำการศาลปกครอง” (กรุงเทพฯ : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๒) หน้า ๗๗

ตราสัญลักษณ์ศาลปกครอง^{๑๒}



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัญเชิญ “พระคทาจอมทัพ” ซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ไปประกอบเป็นส่วนหนึ่งของตราสัญลักษณ์ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชให้สถิตสถาพรตลอดไป โดยประกอบเป็นแกนกลางดุลพາทประดิษฐานบนพาน มีช่อชัยพฤกษ์อยู่ด้านล่างภายในขอบวงรี ซึ่งมีความหมายของตราสัญลักษณ์ ดังนี้

วงรี มาจากวงกลมที่รีเป็นรูปไข่ หมายถึง วงกลมที่มีการเคลื่อนไหว หมุนไปตลอดเวลา เป็นการพัฒนาการอย่างไม่หยุดนิ่ง มีความก้าวหน้าอยู่เสมอ

ดุลพาท ดุลหรือตาชั่ง เป็นเครื่องหมายวัดหาความเสมอกัน หมายถึง การสมดุล เสมอภาค มีความเป็นธรรมและไม่เอนเอียงแก่ฝ่ายใด ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมเที่ยงตรง

พระคทาจอมทัพ เป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เป็นเครื่องหมายแสดงว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นสำเร็จในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กับทั้งเป็นมิ่งขวัญเครื่องเตือนใจให้ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

พาน ใช้สำหรับอัญเชิญสิ่งสำคัญ ซึ่งได้แก่ การอัญเชิญพระคทาจอมทัพซึ่งเป็นพระคทาประจำพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ช่อชัยพฤกษ์ เป็นช่อใบไม้ใช้สวมหัวเมื่อมีชัยชนะ หมายถึง ความมีชัยชนะในการคิดและการดำเนินการแห่งสรรพกิจทั้งปวงของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

^{๑๒} สำนักงานศาลปกครอง “๙ ปีศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น” (กรุงเทพฯ : บริษัท ดิน ดิไซน์ จำกัด, ๒๕๕๓) หน้า ๑๑