



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ศาลปกครองกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายสุชาติ มงคลเลิศพล
รหัส ๖๔๐๙๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

สุชาติ มงคลเลิศพล^๑

ความนำ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะกำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม โดยหลักประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ยึดถืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งประกอบด้วยอำนาจในการตรากฎหมายหรืออำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินหรืออำนาจรัฐในทางบริหาร และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรืออำนาจรัฐในทางตุลาการ โดยประชาชนอาจใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงด้วยตนเอง หรือมอบความไว้วางใจให้กับผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือผู้ใช้อำนาจรัฐจึงมีรากฐานมาจากประชาชนอันเป็นที่มาของ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” และเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ปกครองหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ การกระทำในรูปแบบของการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร จึงมีพื้นฐานมาจากหลักประชาธิปไตย

สำหรับหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม คือ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ หรือหลักที่รัฐปกครองโดยกฎหมาย โดยมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ การกระทำในรูปแบบควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ จึงมีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ

โดยที่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจดังกล่าวขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการจึงอยู่ภายใต้ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” เช่นกัน แต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการต้องอยู่ภายใต้ “หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ” ด้วย ดังนั้น การนำ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” มาใช้กับองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการจึงต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อให้ทั้งสองหลักดังกล่าวดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงในระบบประชาธิปไตย และโดยที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ ศาลปกครองจึงตกอยู่ภายใต้หลักทั้งสองดังกล่าว บทความนี้จึงนำเสนอเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยศาลปกครองอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร วิธีพิจารณาคดีปกครอง และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

^๑ ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด

ปกครอง ส่วนที่สอง ว่าด้วยความหมาย รูปแบบ และคุณค่าของหลักประชาธิปไตย ส่วนที่สาม ว่าด้วยหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรใช้อำนาจรัฐ และหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ส่วนที่สี่ ว่าด้วยศาลปกครองกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่หนึ่ง ศาลปกครอง อำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร วิธีพิจารณาคดีปกครอง และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครอง คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีประเภทหนึ่งๆ ที่เรียกว่า “คดีปกครอง”

คดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ และเริ่มตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตลอดจนเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วพอจะให้ความหมายของ “คดีปกครอง” ได้ว่า

คดีปกครอง หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๖ ประเภท

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองอื่นใด

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

๒. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

๓. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ

๑. ศาลปกครองสูงสุด

๒. ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๓. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

๔. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

โดยภายหลังเปิดทำการศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ศาลปกครองตระหนักดีว่าประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมเช่นเดียวกับประชาชนในเมืองหลวง ศาลปกครองจึงได้เร่งเปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองได้เปิดทำการศาลปกครองในภูมิภาคทั่วประเทศแล้วทั้งสิ้น ๑๔ แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี ศาลปกครองนครสวรรค์ ศาลปกครองสุพรรณบุรี ศาลปกครองภูเก็ต และศาลปกครองยะลา

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่คดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป ซึ่งพอสรุปลักษณะเด่นของการพิจารณาคดีปกครองได้ ดังนี้

๑. หลักวิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน การที่คดีปกครองมีลักษณะสำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผลแห่งคำพิพากษาคดีปกครองอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน อีกทั้งเอกชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้ถูกต้องครบถ้วนและไม่จำกัดหรือผูกพันตามข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น โดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะจะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา

๒. หลักความเรียบง่าย การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยความเรียบง่าย กล่าวคือ การยื่นฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้น และในการฟ้องคดีหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่แต่งตั้งหรือมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ นอกจากนี้การยื่นฟ้องคดีปกครองนอกจากจะยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองโดยตรง อาจยื่นฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร และโดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่มีทุนทรัพย์

๓. หลักการพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษร การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครองย่อมมีเอกสารหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีได้จากเอกสารพยานหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าว การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสืบพยานบุคคลจึงกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๔. หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการ ในระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมีอย่างน้อย ๕ คน ส่วนในศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะพิจารณาพิพากษามีอย่างน้อย ๓ คน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาและได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการขององค์คณะพิจารณาพิพากษา ระบบการพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองอีกนายหนึ่งซึ่งมิได้เป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาเรียกว่า ตุลาการผู้แถลงคดี ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีแล้วจัดทำความเห็นโดยอิสระของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาและต้องชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี ตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดี การกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการขององค์คณะพิจารณาพิพากษา แม้ว่าคำพิพากษาขององค์คณะเท่านั้นที่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่การกำหนดให้มีการชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีซึ่งกระทำโดยเปิดเผย และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว

กำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีต่อสาธารณะควบคู่กัน กรณียอมเป็นช่องทางให้บุคคลทั่วไปได้ทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัยคดีขององค์คณะพิจารณาพิพากษาและตุลาการผู้แถลงคดีว่าสมเหตุสมผลหรือไม่ เพียงใด อันเป็นถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการและส่งเสริมสนับสนุนให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง สมบูรณ์ครบถ้วน ตลอดจนเกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีและประชาชน

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

๑. การเสนอคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น หรือศาลปกครองสูงสุด (กรณีคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด)

๒. การตรวจคำฟ้อง

อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้จ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะ ซึ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนอย่างน้อยสามคน ในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนอย่างน้อยห้าคน และตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองในองค์คณะนั้น เป็นผู้แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในองค์คณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อพิจารณาตรวจคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ หากไม่อยู่ในอำนาจศาลหรือเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอความเห็นต่อองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ

๓. การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเอกสาร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี ตุลาการเจ้าของสำนวนจะแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเอกสารจากคู่กรณี ๔ ขั้นตอน คือ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องโดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณี และหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในขั้นตอนการจัดทำคำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมก็ได้

การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏจากการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเอกสาร ตามหลักวิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวน

๔. การสรุปสำนวนคดี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวน อันประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย และความเห็นเกี่ยวกับประเด็นวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๕. การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน พยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลไม่มีอำนาจรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี

๖. คำแถลงการณ์

เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณา หากมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว คำแถลงการณ์เป็นหนังสือประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี คำแถลงการณ์อาจเสนอด้วยวาจาก็ได้ แต่ต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญติดไว้ในสำนวนคดีด้วย

๗. การนั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ก่อนการพิพากษาคดี และต้องกระทำโดยเปิดเผย โดยศาลต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาลและศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือโดยลักษณะแห่งคดีมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จะส่งล่วงหน้าเป็นเวลาอันสมควรแต่ไม่ถึงเจ็ดวันก็ได้

ในวันนั่งพิจารณาคดีคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ นำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเพื่อยืนยันหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือคู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี แล้วคู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่น โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน เมื่อเสร็จสิ้นแล้วตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

อนึ่ง ในการพิจารณาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หากองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก

ซับซ้อน หรือเห็นว่าการไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีจะไม่ทำให้เสียความยุติธรรม องค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีก็ได้ แต่ต้องแจ้งและส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบ โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงเป็นหนังสือต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา หรือหากประสงค์จะให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีให้แจ้งความประสงค์ต่อศาลภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งดังกล่าว กรณีเช่นนี้ องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีต่อไป

๘. คำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น โดยตุลาการผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ในกรณีนี้ตุลาการผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งนั้น เมื่อได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนั้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม คดีที่มีการอุทธรณ์ คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๙. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่คู่กรณีมีข้อคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และหากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่ที่สุด

๑๐. การบังคับคดี

การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ การบังคับคดีปกครองเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาล

และสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใด ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองทั้งปวง เว้นแต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะกำหนดให้ดำเนินการโดยองค์คณะ

ส่วนที่สอง ความหมาย รูปแบบ และคุณค่าของหลักประชาธิปไตย

ความหมาย

ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Democracy” มีรากศัพท์มาจากคำว่า “Demos” หมายถึง ประชาชน และ “Kratos” หมายถึง การปกครอง ฉะนั้น ประชาธิปไตย จึงหมายถึง การปกครองโดยประชาชน อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่า การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (Government of the People, by the People, for the People) กล่าวคือ เป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ผู้ปกครองเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนจะดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงถาวรต่อเมื่อแสดงให้เห็นประจักษ์ว่าผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้เข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม^๒

รูปแบบประชาธิปไตย

รูปแบบประชาธิปไตยอาจแยกพิจารณาได้หลายมิติ หากพิจารณาในมิติการตัดสินใจในการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายบริหารราชการ ประชาธิปไตยแบ่งได้ ๒ รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากกับประชาธิปไตยแบบฉันทามติ แต่หากพิจารณาในมิติรูปแบบรัฐบาล ประชาธิปไตยแบ่งได้ ๓ รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี และประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดี สำหรับบทความนี้พิจารณาารูปแบบประชาธิปไตยในมิติการแสดงเจตจำนงของประชาชน ซึ่งแบ่งได้ ๓ รูปแบบ ดังนี้^๓

๑. ประชาธิปไตยทางตรง (die unmittelbare Demokratie)

ประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณซึ่งเกิดขึ้นที่เมืองเอเธนส์ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อันเป็นระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในเอเธนส์ ซึ่งกินเวลาประมาณ 200 ปี ในปัจจุบันนี้อาจพบได้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ของสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งประชาชนได้มาประชุมร่วมกันเพื่อตัดสินใจในเรื่องภารกิจของท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่ไม่มีปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนในเรื่องที่จะตัดสินใจแต่ท้องถิ่นดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิมาประชุมเพื่อตัดสินใจร่วมกันเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น ส่วนเรื่องที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่

^๒ <http://www.satit.up.ac.th>pol> [2021, June 24]

^๓ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ศาสตร์รัฐธรรมนูญกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Sustainable Democracy) : (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, 2563), หน้า 26-37

ประจำทั้งหลายก็มอบหมายให้กับผู้แทนไปดำเนินการแทนประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นแม้จะเป็นเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ยังจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนเหตุผลสำคัญ ของเรื่องนี้มีเหตุผลจากเรื่อง “ประสิทธิภาพ” ในการสร้างโครงสร้างขององค์กรเพื่อทำภารกิจดังกล่าว ความยุ่งยากซับซ้อนของรัฐสมัยใหม่ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกภารกิจของรัฐเพื่อให้สามารถบรรลุภารกิจเหล่านั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมได้ นับตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ ในฝรั่งเศส ซีเอเยส์ได้เรียกร้องให้ทบทวนตรวจสอบหลักประชาธิปไตยทางตรงและแทนที่ ประชาธิปไตยทางตรงด้วยประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน การทำให้เกิดความพอใจต่อความจำเป็น ของสังคมยังจำเป็นจะต้องมีเจตจำนงร่วมกันของสังคม แต่เจตจำนงร่วมกันของสังคมมิได้หมายถึง เจตจำนงของแต่ละบุคคลที่นำมารวมกัน หากจะต้องการให้เจตจำนงของบุคคลในสังคมที่มีขนาดใหญ่ สามารถเป็นไปได้จะต้องอาศัยเสียงข้างมากมาแทนเจตจำนงของทุกคนที่นำมารวมกัน โดยเจตจำนง ของเสียงข้างมากเป็นเจตจำนงที่มีผลผูกพัน หากแต่การดำเนินการเช่นนั้นก็อาจยังไม่เพียงพอ อาจต้องยอมให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งสามารถที่จะแสดงเจตจำนงได้โดยตรงหรือโดยการเสนอกฎหมาย ได้โดยตรง ดังนั้น รัฐสมัยใหม่ทั้งหลายจึงไม่ดำเนินการโดยอาศัยเจตจำนงของสมาชิกที่มาประชุม ร่วมกัน หากแต่อาศัยการสร้างเจตจำนงร่วมกันโดยผ่านทางผู้แทน ซึ่งเป็นการพัฒนาของสังคมมนุษย์ ที่อาศัยอยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมายและกระบวนการตรากฎหมายกระทำโดยผ่านตัวแทนของประชาชน

ข้อจำกัดของประชาธิปไตยทางตรงดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีปัญหายุ่งยาก ซับซ้อนทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเท่านั้นที่สามารถ ทำให้หลักประชาธิปไตยดำเนินไปได้ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีคำถามที่ตามมาว่า การให้ประชาชน ทั้งหมดมาออกเสียงนั้นควรจะนำมาใช้เพื่อเสริมหรือเติมเต็มประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือไม่ เพียงใด ซึ่งประชาธิปไตยทางตรงอาจแสดงออกในรูปแบบที่หลากหลายได้ดังนี้

๑. การให้ประชาชนตัดสินใจ (Volkentschied) หมายถึง การให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตัดสินใจปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยผลการตัดสินใจของประชาชน ดังกล่าวมีผลผูกพันในทางกฎหมาย

๒. การออกเสียงของประชาชน (Volksabstimmung) หมายถึง กระบวนการ ในการให้ประชาชนตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนำมาสู่กระบวนการออกเสียงของประชาชน

๓. การเสนอญัตติจากประชาชน (Volksbegehren) หมายถึง การเสนอญัตติ จากประชาชนเพื่อให้ดำเนินการจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น ๆ หรือให้องค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดเป็นองค์กรในการตัดสินใจ

๔. การเสนอญัตติของประชาชนต่อสภา (Volksinitiative) หมายถึง การเสนอญัตติ ของประชาชนต่อสภาเพื่อให้สภาดำเนินการให้มีการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

๕. ประชามติ (Referendum) หมายถึง การตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย ที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว หรือเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้รับการพิจารณา จากรัฐสภาแล้ว

๖. การถามความเห็นประชาชน (Volksbefragung) หมายถึง การตั้งคำถามอย่างเป็นทางการของประชาชนเกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับการให้ประชาชนตัดสินใจ (Volkentschied) การถามความเห็นประชาชนดังกล่าวไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการถามประชาชนอย่างเป็นทางการ และการตัดสินใจของประชาชนย่อมมีผลในทางการเมือง

ดังนั้น ลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจึงยังคงมีบทบาทต่อประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยการนำคุณลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงที่ให้ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิได้ใช้สิทธิของตนโดยตรงเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้นในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้ออกแบบให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงเพื่ออ่วงดุลกับประชาธิปไตยทางผู้แทน โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแก้ไขแล้วจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเห็นพ้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประชาธิปไตยทางตรงยังมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประชาธิปไตยพัฒนาไปสู่ “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (parteienstaatliche Demokratie) ซึ่งมีการอาศัยเสียงข้างมากของระบบตัวแทนเพื่อตนเองและพวกพ้องนำไปสู่ความเสื่อมของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยของหลายประเทศจึงออกแบบให้มีลักษณะผสมระหว่างประชาธิปไตยทางผู้แทนกับประชาธิปไตยทางตรง

๖. ประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม (die mittelbare und repräsentative Demokratie)

พัฒนาการของประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อมมีพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ในช่วงศตวรรษที่ 18 ถึงศตวรรษที่ 20 โดยมีพัฒนาการที่แตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี 1789 เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐในเรื่องต่าง ๆ อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อความถูกต้องในการตัดสินใจของรัฐและความเห็นชอบของประชาชนจึงควรจะทำให้เกิดความมั่นใจโดยการให้สิทธิในการตรวจสอบหรือให้หลักประกันว่าให้พลเมืองทั่วไปเลือกผู้แทนของตนและยอมให้มีการตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐเหล่านั้นได้ พื้นฐานความคิดเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้แนวคิดประชาธิปไตยพัฒนาการไปสู่ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ชนชั้นแรงงานเริ่มมีความเข้มแข็งประกอกับความเข้าใจเรื่องหลักความเสมอภาคมีความเปลี่ยนแปลงไป พัฒนาการของประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

สำหรับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่มีรัฐใดในศตวรรษที่ 20 ที่ยังคงใช้ระบอบประชาธิปไตยทางตรงต่อไปได้ ประชาธิปไตยทางตรงจึงมีบทบาทเป็นเพียงการเติมเต็มระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ดังนั้นประชาธิปไตยสมัยใหม่โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยผู้แทน ด้วยเหตุนี้ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เลือกและผู้ถูกเลือก ดังนั้นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกระบวนการเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตย

ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนประชาชน กระบวนการการเลือกตั้งจึงเป็นเสมือนกระบวนการในการสร้างเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งผู้แทนย่อมไม่ใช่การแต่งตั้งบุรุษไปรษณีย์ของประชาชน ซึ่งในรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงให้เป็นที่ไปตามความประสงค์ของผู้เลือกตั้งเท่านั้น และผูกพันต่อความประสงค์ของผู้เลือกตั้ง แต่แท้จริงแล้วการเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจที่แสดงถึงความไว้วางใจของผู้เลือกตั้งที่มีต่อผู้ถูกเลือกที่เป็นผู้ที่มีความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนได้ การทำหน้าที่เป็นตัวแทนจึงผลมาจากแบ่งภาระหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนได้กำหนดให้เรื่องใดเป็นอำนาจในการตัดสินใจของรัฐสภาและเรื่องใดเป็นอำนาจในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง หลักการของประชาธิปไตยโดยผู้แทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม (die mittelbare und repräsentative Demokratie) ประชาธิปไตยทางผู้แทนเป็นประเด็นการตอบคำถามเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “ประชาชน” กับ “องค์กรของรัฐ” ซึ่งหลักประชาธิปไตยทางผู้แทนไม่อาจตอบคำถามในประเด็นดังกล่าวได้ โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์เหล่านี้ ในด้านหนึ่งองค์กรของรัฐมีความผูกพันต่อเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่งองค์กรของรัฐมีความอิสระจากเจตจำนงของประชาชน ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในความหมายของถ้อยคำที่นำมาใช้นั้นย่อมมีความหมายเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการตัดสินใจว่าองค์กรของรัฐซึ่งมีพื้นฐานมาจากประชาชนและกระทำในนามของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขององค์กรของรัฐนั้น ๆ ย่อมไม่ผูกพันต่อแต่ละเจตจำนงของประชาชน ในประเด็นนี้รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จึงมักบัญญัติหลักการไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยใด ๆ ของสมาชิกสภาหรือหลัก “free mandate” ซึ่งหลักการดังกล่าวกำหนดว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชน แต่สมาชิกสภาเหล่านั้นไม่ผูกพันหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยใด ๆ หากแต่ต้องดำเนินการใด ๆ ภายใต้มโนธรรมสำนึกของตนเป็นที่ตั้ง

๓. ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง (parteienstaatliche Demokratie)

ชัยชนะของแนวคิดประชาธิปไตยนำไปสู่พัฒนาการของหลักการต่าง ๆ หลายประการ ทำให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ทำให้พลเมืองเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นผู้สมัครเป็นผู้แทนประชาชน ชัยชนะประการสำคัญประการหนึ่งคือ ผู้ดำเนินการในกิจกรรมทางการเมืองโดยอาศัยหลักประชาธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองและเข้าไปสู่การใช้อำนาจรัฐในฐานะผู้นำทางการเมือง ดังนั้น ผู้ที่ได้ชัยชนะจากหลักประชาธิปไตยย่อมหมายรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และพรรคการเมือง ในทางทฤษฎีว่าด้วยรัฐให้ความหมายของ “รัฐโดยพรรคการเมือง” (Parteienstaat) ว่าเป็นผลผลิตของการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างของระบบตัวแทนเสรีแบบรัฐสภามาสู่ประชาธิปไตยแบบมวลชน โดยพรรคการเมือง (die parteienstaatliche Massendemokratie) การเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย รวมทั้งยังเข้าไปมีบทบาทในส่วนของฝ่ายปกครองของรัฐและในภาคบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐโดยพรรคการเมือง” (Parteienstaat) มีความหมายถึงโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะของประชาธิปไตยสมัยใหม่ของตะวันตก Gerhard Leibholz เห็นว่า รัฐโดยพรรคการเมืองสมัยใหม่นั้นเป็นการปรากฏตัวของประชาธิปไตยที่มีการปรับเปลี่ยนโดยเชื่อมโยงกับมวลชนหรือเป็นการเข้ามาเสริมประชาธิปไตยทางตรงในรัฐสมัยใหม่ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รัฐสภาสูญเสียลักษณะของความเป็น

สถาบันที่มีอิสระในการสร้างเจตจำนงและตัดสินใจในทางการเมือง ซึ่งถูกแทนที่โดยการตัดสินใจของสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความผูกพันต่อมติพรรค ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลตามมาคือรัฐโดยพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างเจตจำนงของประชาชนหรือเจตจำนงโดยรวมของสังคม ในรัฐที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการปกครอง พรรคการเมืองพยายามจะสร้างระบบอุปถัมภ์ต่อระบบข้าราชการหรือทำให้เกิดระบบข้าราชการโดยพรรคการเมืองและไม้อาจเป็นการกล่าวเกินเลยไปว่ารัฐที่ปกครองโดยพรรคการเมืองถือว่าเป็นความเสื่อมของสาธารณรัฐและถือว่าเป็นความเติบโตที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยของการปกครองโดยผู้นำพรรคการเมืองเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวโครงสร้างของรัฐที่ปกครองโดยพรรคการเมืองทำให้เกิดการสมยอมกันของผู้นำพรรคการเมืองและก่อให้เกิดชนชั้นทางการเมืองขึ้น ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์จึงต้องพิจารณาใคร่ครวญ ถึงการเป็นประชาธิปไตยโดยพรรคการเมืองอย่างพินิจพิเคราะห์

คุณค่าของประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่นำมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำมาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ และในรัฐเสรีประชาธิปไตยยังคงยอมรับคุณค่าของประชาธิปไตยอันเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตย ของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ต้องเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน
๒. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการตัดสินใจในกิจกรรมใด ๆ หรือริเริ่มกิจกรรมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจหรือริเริ่มในการบริหาร หรือตรากฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงโดยตรงด้วยตนเอง หรือโดยอ้อมผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน
๓. ประชาชนได้รับความคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และกฎหมายเช่นนั้นต้องตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายตลอดจนการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ย่อมถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากองค์กรตุลาการ
๔. ประชาชนได้รับประโยชน์และความผาสุกโดยรวมจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ผู้ใช้อำนาจปกครอง โดยผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลจะต้องแสดงให้ประชาชนเห็นประจักษ์ว่าตนสามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนยอมรับและสามารถดำรงอยู่ในฐานะผู้ปกครองได้อย่างมั่นคงถาวร

ส่วนที่สาม หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ และหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ

“หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน” หลักการนี้ได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมของอำนาจของประชาชนว่าเป็นฐานรากที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจของประชาชนเป็นที่มาขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย จากพื้นฐานดังกล่าวจึงนำมาสู่ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งหมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องเชื่อมกลับไปหาประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรเหล่านั้นเกิดความชอบธรรม บนพื้นฐานของแนวคิดนี้ “หลักประชาธิปไตย” จึงมีภารกิจในการเชื่อมโยงระหว่าง “ประชาชน” (ในฐานะเจ้าของอำนาจ) กับ “ผู้ใช้อำนาจรัฐ” การเชื่อมโยงนั้นมักกระทำโดยผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง ในความสัมพันธ์ของ “หลักประชาธิปไตย” กับ “ประชาชน” ในแง่นี้ หลักประชาธิปไตยจึงเป็น “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ที่จะเชื่อมโยงระหว่างผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ใช้อำนาจ และการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเรียกร้องความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย โดยถือว่าประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐในความหมายว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดจะถูกใช้เพื่อประชาชนและมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีความหมายว่า การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย โดยความสัมพันธ์พื้นฐานนี้จักก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนั้น ๆ และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่น หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินภารกิจของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน ความเกี่ยวพันในหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายนี้เรียกร่องให้องค์กรที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปใช้อำนาจองค์กรของรัฐองค์กรอื่น ๆ ได้

โดยสรุป หลักความเกี่ยวพันต่อความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยอย่างไม่ขาดสายมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชน และดำรงอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงไปถึงประชาชนได้ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม/นิติรัฐ”, รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๑๘๘

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย หรือองค์กรที่ผ่านการเลือกมาจากประชาชน^๕

หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการออกจากกัน โดยให้แต่ละองค์กรทำหน้าที่ของตนเองอย่างอิสระ และศาลซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา ตุลาการ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางตุลาการ หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ จึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนให้สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บรรลุตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระให้การพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไว้โดยเฉพาะและมุ่งหมายให้ความคุ้มครององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการก้าวก่ายหรือแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติและบริหาร

ความหมาย

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นไปโดยอิสระในการแสดงความคิดเห็นและการวินิจฉัยตามบทบัญญัติกฎหมาย โดยปราศจากการก้าวก่ายหรือแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลหรือองค์กรใด ๆ

หลักการพื้นฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ^๖

ความอิสระของผู้พิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก ๓ ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ (Parteienunabhaengigkeit) ความอิสระจากรัฐ (Staatsunabhaengigkeit) และความอิสระจากสังคม (Gesellschaftsunabhaengigkeit) ความไม่เป็นอิสระจากทั้งสามประการดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา ความอิสระของผู้พิพากษาที่ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักความอิสระของผู้พิพากษาอาจแบ่งแยกได้เป็น ๓ ประการ กล่าวคืออิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) ความอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) และความอิสระในทางส่วนบุคคล (die personenliche Unabhaengigkeit)

๑. ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) เป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย หลักความอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษามีได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการ

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๖๒) หน้า ๒๒

^๖ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๓๐-๓๒

แทรกแซงโดยทางอ้อมด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

๒. ความอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล (die organisatorische Selbstandigkeit der Gerichte) ความอิสระขององค์กรตุลาการมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความอิสระในทางองค์กร หมายความว่าอำนาจตุลาการก็ดี ศาลก็ดี หรือผู้พิพากษาก็จะต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมายก็ตาม

๓. ความอิสระในทางส่วนบุคคล (die personenliche Unabhaengigkeit) หมายความว่าโดยหลักแล้วการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล ความอิสระในทางส่วนบุคคลมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) ของผู้พิพากษา ซึ่งการก่อให้เกิดผลกระทบต่อความอิสระของผู้พิพากษานั้นมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีคำสั่งโดยตรงต่อผู้พิพากษาเท่านั้น หากแต่กรณีอาจเป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาด้วยเช่นกัน หากผู้พิพากษาที่วินิจฉัยตัดสินคดีนั้นกล่าวว่าหากวินิจฉัยในทางใดทางหนึ่งแล้วจะเกิดผลกระทบต่อสถานะในทางตำแหน่งของผู้พิพากษา ดังนั้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการอยู่ในตำแหน่งของผู้พิพากษา

ส่วนที่สี่ ศาลปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย

ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีประเภทหนึ่งๆที่เรียกว่า “คดีปกครอง” อันเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมาย ในการพิจารณาพิพากษาคดีตุลาการศาลปกครองจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ และมาตรา ๑๘๗

การใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แม้จะเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องผูกพันตามบทบัญญัติกฎหมาย นอกจากนี้ การใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองยังแตกต่างจากการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติและการใช้อำนาจรัฐในทางบริหารในมิติการเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมีอำนาจริเริ่มการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยตนเอง แต่การใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองจะต้องริเริ่มจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ

และในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า ศาลปกครองต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองไม่อาจพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอหรือเกินคำขอได้ ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจรัฐในการตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอย่างอิสระโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด หากแต่ยังผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนประชาชนและเป็นไปตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ

หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมามากหลาย ๆ ฉบับ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงบัญญัติรับรองคุ้มครองหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไว้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหลักการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ และโดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร ตลอดจนบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องให้เคารพและปฏิบัติตามหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ

๒. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยเท่าเทียมกัน และปราศจากอคติทั้งปวง

๓. หลักการให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เรียกว่า สำนักงานศาลปกครอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองให้ประธานศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. เสนอนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลปกครอง หลักการดังกล่าวทำให้มีความอิสระในการจัดองค์กรของศาลปกครอง และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น

๔. หลักการให้มีระบบเงินเดือน ค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมตามกฎหมายบัญญัติ แม้ว่าตุลาการศาลปกครองจะมีระบบเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเป็นการเฉพาะ ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของระบบเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน ในองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ ก็ตาม

แต่ระบบเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นใดของตุลาการศาลปกครอง ก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายที่ตราโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติมิได้มีอิสระ โดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด

๕. การจัดสรรงบประมาณ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยอิสระของศาลปกครอง หากเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ศาลปกครองจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้

๖. การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการ ศาลปกครองมีความเป็นอิสระและดำเนินการ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองสิบคน ประกอบด้วยตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการ ในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และกรรมการ ตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนสองคน ที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยมีเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการ

การคัดเลือก แต่งตั้ง เลื่อน ย้าย ตลอดจนการดำเนินการทางวินัย ให้ออกหรือไล่ออก ตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเป็นอำนาจของ ก.ศป. แม้ว่าบางกรณี ต้องเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีก็เป็นเพียงขั้นตอนก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

สำหรับการย้ายตุลาการศาลปกครองผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่นในศาลปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจ แต่งตั้งได้โดยความเห็นชอบของ ก.ศป. แต่กรณีดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น หรือเป็นการย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลย ในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว

ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของศาลปกครองให้เป็นไป โดยความเรียบร้อย ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด โดยมีรองประธานศาลปกครองสูงสุด ช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย

๗. เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้นให้ประธาน ศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายสำนวนให้ตรงกับ ความเชี่ยวชาญขององค์คณะหรือพื้นที่รับผิดชอบคดีแก่องค์คณะที่จัดไว้ ในกรณีไม่มีการจัดองค์คณะ ตามนัยดังกล่าว หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าว มีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากว่าจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้า หรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณี แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และเมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะใดแล้ว

ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่มีการโอนคดีตามที่ระเบียบกำหนด เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครอง ในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน และเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบ

๘. ในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองจะได้รับการคุ้มครอง เมื่อได้กระทำโดยสุจริต

หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการดังกล่าวนี้ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ ๓ ประการ คือ อิสระจากอิทธิพลภายนอก โดยเฉพาะองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหาร อิสระจากอิทธิพลภายในองค์กรของศาลปกครอง โดยตุลาการศาลปกครองไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการควบคุมของประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และอิสระจากอิทธิพลภายในจิตใจของตุลาการศาลปกครองเอง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติทั้งปวง

หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ

ศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจดังกล่าวของศาลปกครองจึงอยู่ภายใต้ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ” เพื่อเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติหลักการสำคัญ สรุปได้ดังนี้

๑. การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด

เมื่อ ก.ศป. พิจารณาเลื่อนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือคัดเลือกบุคคลซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ศาลปกครองในขณะนั้น แล้ว ก.ศป. จะเสนอรายชื่อดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรี นำรายชื่อนั้นเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๒. การแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด

เมื่อ ก.ศป. พิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งเป็นประธาน ศาลปกครองสูงสุดแล้วให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอชื่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๓. การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค

ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติโดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากร ของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครอง และจังหวัดก็ได้

สำหรับการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีเขตอำนาจ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิในการเข้าถึง

กระบวนการยุติธรรม การบริหารจัดการคดี และระยะเวลาพิจารณาพิพากษาคดี ให้กระทำโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) และตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอการเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน การพิพากษาคดีปกครอง การยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสาร การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบการประชุมทางจอภาพ การกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง การมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี และการปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

๕. สำนักงานศาลปกครองในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาปีละหนึ่งครั้ง

หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจประชาชนระหว่างศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติและเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรงผ่านขั้นตอนการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุด การออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และการรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ซึ่งการนำหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรใช้อำนาจรัฐมาใช้ในขั้นตอนดังกล่าวมิได้ล่วงล้ำขอบเขตการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการแต่อย่างใด

สรุป

ศาลปกครองเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการ อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของปวงชน “หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง” ทำให้ตุลาการศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง โดยไม่หวั่นเกรงต่ออิทธิพลใด ๆ หากตุลาการศาลปกครองปราศจากอิสระเสียแล้วความเป็นกลางก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ สำหรับ “หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรใช้อำนาจรัฐ” อันเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับองค์กรใช้อำนาจรัฐ ทำให้การใช้อำนาจของศาลปกครองในฐานะองค์กรใช้อำนาจรัฐในทางตุลาการมีพื้นฐานมาจากประชาชนก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย

ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ หลักทั้งสองดังกล่าวเกื้อกูลส่งเสริมความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการอำนวยความสะดวกธุรกรรมทางปกครองของศาลปกครอง อันเป็นการรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมาย ดังคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ ๖ กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๖๒.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. **ศาลรัฐธรรมนูญกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Sustainable Democracy)**. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓.

บทความ

บรรเจิด สิงคะเนติ. “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม/นิติรัฐ” รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, ๒๕๖๓) หน้า ๑๘๘.

เอกสารอื่นๆ

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. **การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สุชาติ มงคลเลิศพล. **บทบาทศาลปกครองภายใต้หลักนิติธรรม**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

เว็บไซต์

<http://www.satit.up.ac.th>>Pol [2021,June24]