

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 7 บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละชั้นศาลไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 9 และ มาตรา 11 ตามลำดับ แต่โดยที่ในระบบศาลยุติธรรม ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา จากการศึกษาความเป็นมาและรูปแบบของการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศเป็นที่เห็นได้ว่าในแต่ละประเทศมีระบบศาลและชั้นของศาลที่แตกต่างกัน การพิจารณารูปแบบและโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไทยจะมีส่วนช่วยให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น แม้การจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาลจะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่สังคมไทยได้มากขึ้น แต่พบว่ามีอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีในคดีปกครองอยู่หลายประการ การพิจารณาสภาพปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะช่วยให้เห็นความจำเป็นและ โอกาสที่ควรมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

แม้การให้สิทธิอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญในการให้ความยุติธรรมให้แก่คู่กรณี แต่ให้สิทธิในการอุทธรณ์ในทุกกรณี คู่กรณีอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ โดยไม่มีเหตุผล และการปฏิบัติตามคำบังคับหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นกระบวนการของศาลที่มีความสำคัญในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาล หากมีผลการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดของศาลชั้นต้นตามที่กฎหมายกำหนด และมีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามนั้นแล้วก็จะยังประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และหากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น อีกชั้นหนึ่งก่อน กรณีดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 มาตรา 70 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด” และมาตรา 73 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” จากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ การปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นจะยังไม่สามารถกระทำได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุด ซึ่งกรณีการพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์นั้นมีการกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ทำให้ปริมาณคดีที่เสร็จจากการพิจารณาคดีของศาลปกครองของศาลปกครองชั้นต้นขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด และเมื่อคดีเสร็จจากการพิจารณาอาจไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้มาตรา 70 วรรคสอง กำหนดให้การอุทธรณ์ถือว่าเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษา การใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับคดี ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์จากผลแห่งคำพิพากษาต้องได้รับความเสียหาย ส่วนกรณีการรอคดีถึงที่สุดนั้นเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่อาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาว่าศาลปกครองสูงสุดจะใช้ระยะเวลาในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นนานเพียงใด จึงทำให้คู่กรณีที่อุทธรณ์คัดค้านต้องรอคอยอย่างไม่สามารถทราบระยะเวลาได้ จึงเป็นภาระแก่ศาลปกครองสูงสุดที่จะต้องพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการซึ่งอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมาย การใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น และเพื่อป้องกันแก้ไขมิให้ศาลชั้นต้นพิจารณาผิดพลาด โดยคดีทุกประเภทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคดีที่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองมีโครงสร้าง 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางเว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิห้ามมิให้อุทธรณ์ การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดจากการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็น

วัตถุประสงค์หลัก การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมิใช่การพิจารณาคดีซ้ำจากการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้ การพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมีผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นที่สุด ผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจึงต้องน้อมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดมีผลให้คดีถึงที่สุด ไม่อาจโต้แย้งหรือคัดค้านต่อไปได้อีก ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องพิจารณาคดีอุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยให้ความละเอียดรอบคอบอย่างสูง ซึ่งการใช้ความละเอียดรอบคอบนี้มีผลเกี่ยวเนื่องกับการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการพิจารณาคดีจะใช้ระยะเวลามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีนั้นๆ

ปัจจุบันมีปริมาณคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ไว้ การเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเรื่องการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงทำให้ศาลปกครองสูงสุดต้องกลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาเป็นที่ยุติไว้และซ้ำอีกครั้ง ทั้งที่โดยทั่วไปแนวคิดของการอุทธรณ์ต่างยอมรับในหลักการที่ว่า ศาลชั้นต้นเท่านั้นที่สามารถรับฟังข้อเท็จจริงในคดีได้ดีที่สุด เพราะศาลชั้นต้นใกล้ชิดกับพยานหลักฐานต่างๆ ในการที่ได้รับฟังมา อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่งถึงแม้ว่าคดีที่มีอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองส่วนใหญ่มิได้เป็นคดีที่มีการเรียกร้องเกี่ยวกับทุนทรัพย์ แต่ก็มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมาก การพิจารณาคดีที่มีทุนทรัพย์ของศาล โดยทั่วไปจะยอมรับในเรื่องมูลค่าและผลประโยชน์ของคดี คดีที่มีทุนทรัพย์ต่างกันสมควรจะต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่ต่างกัน เนื่องจากความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีที่มีทุนทรัพย์มากย่อมมีความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่าในคดีที่มีทุนทรัพย์น้อย และคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยควรมีการบังคับคดีโดยเร็ว การไม่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์จึงทำให้เกิดผลเสียหายในแง่การบริหารงานของศาล กล่าวคือ มีคดีค้างค้างอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก

และศาลปกครองสูงสุดต้องรับภาระในการพิจารณาคดีอุทธรณ์เหล่านั้นจนเกินกำลังที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คดีอุทธรณ์แล้วเสร็จโดยเร็ว

การยื่นฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองรวมถึงการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถกระทำได้โดยง่ายมีวิธีการที่ไม่ซับซ้อนคู่กรณีมีสิทธิดำเนินคดีด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายให้ดำเนินการแทน แต่การใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นมีความสำคัญยิ่งกว่าการดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องมีเหตุผล มีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในการสนับสนุนข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ การที่ให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและวิธีการดำเนินคดีในศาลเพียงพอมาดำเนินคดีด้วยตนเอง ย่อมประสบปัญหาในการยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมาสนับสนุนข้อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมทั้งอาจประสบปัญหาในวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการยื่นอุทธรณ์

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้นที่เป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดปริมาณคดีค้างค้างในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเพราะไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือการใช้สิทธิอุทธรณ์โดยง่ายและไม่มีเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ผ่านทนายความหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย จึงได้เสนอแนะไว้ในลำดับถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันมีหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการอุทธรณ์ที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองและไม่จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ จึงเป็นสาเหตุให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก จนประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการมีคดีค้างค้างอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขของการใช้สิทธิการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยให้มีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์เรื่องปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ รวมทั้งสร้างเงื่อนไขของการยื่นอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ต้องแต่งตั้งทนายความหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเป็นตัวแทนในการยื่นอุทธรณ์ รวมทั้งมีการจัดโครงสร้างชั้นศาลให้เหมือนกับศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างประเทศ คือ มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งชั้นศาล เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็บัญญัติรองรับให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

จะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ โดยน่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อช่วยถ่วงดุลและรองรับปริมาณคดีของศาลปกครองสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง และ เพื่อให้การทำหน้าที่ของศาลปกครองมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น กอปรกับเป็นการสร้างหลักประกัน ที่มีความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีภายใต้การปกครองตามหลักนิติรัฐ