

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ด้วยในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนนั้นได้ ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐประชาธิปไตย จึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้

ระบบศาลในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะแยกระบบศาลออกเป็น 2 ระบบ คือ ศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ในระบบศาลเดี่ยวนอกจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแล้ว คดีอื่นๆ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนในระบบศาลคู่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมที่จะมีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา

ระบบการควบคุมตรวจสอบด้วยกฎหมายภายในองค์กรตุลาการ ได้แก่ การให้สิทธิคู่ความหรือคู่กรณีที่ไม่พอใจต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลที่มีศักดิ์สูงกว่า เพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น “ระบบการอุทธรณ์” จึงถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม โดยถือเป็น “ระบบศาลคู่” คือมีศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่เรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา” และมีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ที่เรียกว่า

“กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” (Administrative Justice) ต่อมาศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมให้มีความเหมาะสมหรือสมดุลกัน ดังนั้น หากเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่เรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ การกระทำนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองไทยมีเพียงสองชั้น กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาค) และศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินคดีในศาลปกครองเริ่มต้นจากการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล โดยเสนอเป็นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ที่เสนอข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเรียกว่า “ผู้ฟ้องคดี” ผู้ฟ้องคดีจะต้องกล่าวอ้างถึง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ที่ถูกกล่าวอ้างนั้นเรียกว่า “ผู้ถูกฟ้องคดี” เมื่อยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว ข้อพิพาทก็กลายเป็นคดีความเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ข่อมห้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่อคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงให้สิทธิแก่คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาไม่ว่าเป็นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ข่อมมีสภาพบังคับตามสิ่งที่ศาลได้ตัดสินไปแล้ว และต้องสันนิษฐานว่าด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะถูกศาลที่สูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้ไข และคำพิพากษาข่อมผูกพันเฉพาะคู่ความให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังนั้นคู่ความที่ไม่เห็นด้วยกับดุลพินิจของศาลชั้นต้นข่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษานั้นต่อศาลสูงเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นได้เสมอตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักนิติรัฐดังกล่าวแล้ว และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของศาล แต่เนื่องจากศาลสูงสุดในทุกระบบศาลข่อมมีเพียงศาลเดียว ดังนั้นจึงจำเป็นที่ต้องมีการจำกัดสิทธิการอุทธรณ์เพื่อคัดกรองคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

สูงสุด เพื่อลดจำนวนคดีที่เหลือเฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลสูงสุดเท่านั้น

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดให้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทุกกรณี โดยไม่มีข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวทำให้ปริมาณคดีที่เสร็จจากการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่จำนวนตุลาการศาลปกครองสูงสุดมีอยู่จำกัด จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด และเมื่อคดีเสร็จการพิจารณาจากศาลปกครองสูงสุดแล้วอาจไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้

นอกจากนี้ มาตรา 70 วรรคสอง กำหนดให้การอุทธรณ์ถือเป็นการทูลเกล้าฯการบังคับคดีตามคำพิพากษาใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับคดีทำให้คู่กรณีฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์จากผลแห่งคำพิพากษาต้องได้รับความเสียหาย รวมทั้งการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อไปได้ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับความเสียหายเช่นกัน

เมื่อศาลปกครองได้เปิดทำการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งปริมาณคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจึงมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากการให้สิทธิที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายมิได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเกือบทุกคดี และเมื่อศาลปกครองสูงสุดไม่สามารถพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้แล้วเสร็จสมคูลกับคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจจะพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้นไปได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่คู่กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะในที่สุดแล้วสิทธิของคู่กรณีที่ถูกกระทบก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์รวมทั้งสร้างเงื่อนไขให้ต้องแต่งตั้งทนายความหรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเป็นตัวแทนในการยื่นอุทธรณ์พร้อมทั้งจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระคดีของศาลปกครองสูงสุด และช่วยให้การพิจารณาคดีต่างๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความจำเป็นและเป็นคดีที่สำคัญอันมีประโยชน์ต่อส่วนรวมจะได้มีการพิจารณาในกรอบเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองเยียวยาได้ทันตามความต้องการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทางวิชาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาและคำสั่ง
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ฎีกาในศาลปกครองต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง
4. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
5. เพื่อวิเคราะห์และข้อสังเกตเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งและศาล

ปกครองเยอรมันและศาลปกครองฝรั่งเศสกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่มีข้อจำกัด อีกทั้งโครงสร้างของศาลปกครอง มีเพียงสองชั้นศาลเท่านั้น คือศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด เมื่อคู่กรณีอุทธรณ์จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยง่าย เพราะการอุทธรณ์เปิดกว้างไม่จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับมาตรา 70 วรรคสอง กำหนดให้การอุทธรณ์ถือเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเหตุให้คู่กรณีฝ่ายที่จะต้องบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อประวิงการบังคับคดี ทำให้คู่กรณีฝ่ายชนะคดีไม่สามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 และมาตรา 73 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงแนวความคิดทางวิชาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง และการอุทธรณ์ฎีกาในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองรวมทั้งศึกษาจากหนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ และสื่อสิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและแนวคิดของนักนิติศาสตร์ ตำราคำอธิบายกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งวารสารและบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสิทธิเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
2. ทำให้ทราบถึงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครอง

3. ทำให้ทราบถึงสิทธิและรูปแบบในการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง
4. ทำให้วิเคราะห์และมีข้อสังเกตได้ถึงความเหมือนหรือแตกต่างกันทั้งรูปแบบและลักษณะการอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองเยอรมัน และศาลปกครองฝรั่งเศส พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพิ่มเติม