

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹

เบญจพร ดวงหิรัญวิมล²

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง เป็นกลไกสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น สามารถขอให้ศาลที่สูงขึ้นตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวได้อีกชั้นหนึ่ง ทั้งในแง่ข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของศาล และการคุ้มครองสิทธิของเอกชนในการต่อสู้คดีต่อรัฐ การอุทธรณ์จึงมิใช่เป็นเพียงสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหลักประกันสำคัญของความเป็นธรรม ความรอบคอบ และความน่าเชื่อถือของระบบศาลปกครองโดยรวม³ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในระบบการอุทธรณ์นั้น มี 2 ระบบ⁴ คือ การอุทธรณ์ระบบสิทธิ และการอุทธรณ์ระบบอนุญาต โดยการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) นั้น ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่ความที่จะสามารถอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้ และศาลจะต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจไม่รับอุทธรณ์ที่ครบองค์ประกอบตามกฎหมายได้ ส่วนการห้ามอุทธรณ์นั้น ถือเป็นข้อยกเว้นซึ่งจะถูกจำกัดสิทธิไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายมาตราใดมาตราหนึ่ง สำหรับการอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) ผู้อุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์ได้ก็ต่อเมื่อได้ขออนุญาตจากศาลและศาลอนุญาตให้อุทธรณ์ได้ จึงจะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ หากไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ในคดีปกครองมิได้มีลักษณะเป็นสิทธิที่ใช้ได้อย่างไม่จำกัด หากแต่ถูกกำหนดเงื่อนไข

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประโมทย์ จารุณี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ชฎาภา อุนุสินธ์. “สิทธิในการอุทธรณ์คดีอาญาของจำเลย: ศึกษากรณีการแสดงตนของจำเลยในขณะยื่นอุทธรณ์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มนุษยศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561.

⁴วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

รูปแบบ และกรอบเวลาไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย เพื่อรักษาสมดุลระหว่างสิทธิของคู่กรณีในการแสวงหาความยุติธรรมกับประโยชน์สาธารณะในด้านความแน่นอนและความรวดเร็วของกระบวนการพิจารณาคดี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา การไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระสำคัญ หรือการจำกัดประเด็นอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ล้วนสะท้อนความพยายามของกฎหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการอุทธรณ์ถูกใช้เป็นเครื่องมือถ่วงเวลา หรือสร้างภาระแก่ศาลเกินสมควร⁵ การอุทธรณ์ในระบบอนุญาตนี้กฎหมายจึงไม่เปิดโอกาสให้ยื่นอุทธรณ์ได้ในทันที อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดขั้นตอนไว้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อธำรงความยุติธรรม แต่ข้อจำกัดที่ปรากฏในกระบวนการดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ เพื่อให้ระบบการพิจารณาคดีของศาลปกครองสามารถตอบสนองต่อหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่ในทางปฏิบัติ⁶ และเนื่องจากการอุทธรณ์สะท้อนแนวคิดเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (legality control) และหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) โดยศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบสุดท้ายว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยสอดคล้องกับกฎหมาย หลักนิติธรรม และหลักความเป็นธรรมทางปกครองหรือไม่ การเปิดช่องให้อุทธรณ์จึงช่วยลดความเสี่ยงจากความคลาดเคลื่อนหรือความผิดพลาดในการพิจารณาคดี และช่วยเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าการใช้อำนาจของรัฐอยู่ภายใต้การตรวจสอบอย่างจริงจัง สำหรับการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง เมื่อคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และแม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติระบบอุทธรณ์ไว้อย่างเป็นรูปธรรมแล้วในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองไว้ เพื่อรักษาความเป็นธรรมและความเป็นระเบียบของกระบวนการพิจารณาคดีแล้วก็ตาม⁷ แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดที่กระทบต่อประสิทธิภาพของ

⁵ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครอง และการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.

⁶ บุญเกื้อ สมนึก, “สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหลักนิติธรรม,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 22, 66 (กันยายน - ธันวาคม 2563): 140.

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ระบบการอุทธรณ์ในศาลปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง ดังเช่น ปัญหาต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์คดีปกครอง

สิทธิในการอุทธรณ์คดีปกครองเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และเป็นกลไกในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ โดยเปิดโอกาสให้การวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นถูกตรวจสอบโดยศาลที่สูงกว่า อันช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการตีความกฎหมายและการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน⁸ ซึ่งตามบทบัญญัติตามมาตรา 73 เป็นบทบัญญัติสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มีการขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ ทำให้เมื่อเกิดเหตุสุดวิสัย หรือในกรณีที่มีเอกสารในคดีเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้อุทธรณ์อาจไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมและกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้⁹ ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ก็เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาทบทวนความถูกต้องของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ถูกต้อง ในขณะที่มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้ภายใต้เงื่อนไข และการที่มาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดกลไกให้ศาลสามารถขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกับมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ในทั้งสองระบบคือเพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่าง มิใช่เพื่อจำกัดสิทธิของคู่กรณีในทางรูปแบบ¹⁰ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวอาจขัดต่อหลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง ได้แก่ หลักสิทธิในการรับฟังอย่างเป็นธรรมและหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม¹¹

⁸ธรรมนิติ คทท. “การขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด.” การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. วิชาเอกกฎหมายมหาชน. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558.

⁹เพลินตา ตันรังสรรค์. “บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” วารสารจลนนิติ 14, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2560): 79.

¹⁰วิริยา สาข่อฟ้า. “ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559.

¹¹วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้คู่ความในคดีปกครองถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์อย่างไม่สมเหตุสมผล ทั้งที่คดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การกำหนดระยะเวลาอย่างเคร่งครัดโดยปราศจากกลไกเยียวยาในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยหรือกรณีมีพฤติการณ์พิเศษ เช่น การเจ็บป่วยหนัก การเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น อาจทำให้คู่กรณีเสียสิทธิในการให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนและตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แม้จะมีเหตุจำเป็นอันมิใช่ความผิดของตนก็ตาม

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

ในการดำเนินคดีปกครองในชั้นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดค้านคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนด สามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง และหากมิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กฎหมายมุ่งกำหนด กรอบระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าจากฝ่ายผู้ใช้สิทธิ และเพื่อสร้างความแน่นอนให้แก่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นต้น¹² ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดไว้เพียง ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์เท่านั้น โดยเป็นการควบคุมการกระทำของคู่กรณีฝ่ายเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หากแต่กลับมิได้กำหนดหรือบัญญัติไว้แต่อย่างใดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ว่าจะต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันเท่าใด¹³ ความไม่สมบูรณ์ในเชิงบทบัญญัตินี้ทำให้กระบวนการอุทธรณ์ขาดมาตรฐานด้านเวลาในทางกฎหมาย และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขการอุทธรณ์ไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อให้คดีถึงที่สุดโดยเร็ว แต่การที่บทบัญญัติในกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลไว้ว่าจะต้องพิจารณาพิพากษาแล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันเท่าใด ส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์ขาดมาตรฐานด้านเวลาในทางกฎหมาย และเป็นการเปิดช่องให้การพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์มีความยืดหยุ่นและใช้เวลานาน อันส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการ อันส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนในสถานะทางกฎหมายของคู่กรณี และยังพบว่าปัญหาดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็วและเป็นธรรม¹⁴

¹²กมลชัย รัตนสากาววงศ์. การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2547.

¹³นายคลายทุกข์. การยื่นหรือขยายเวลาตามกำหนด [Online]. Available URL: <https://www.decha.com/article/section/System/8587, 2568> (พฤศจิกายน. 3).

¹⁴สุพจน์ แนวพานิช. “ระบบศาลคู่กับการคุ้มครองสิทธิประชาชน.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47, 2 (กรกฎาคม 2561): 120.

โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในตำแหน่งหน้าที่ราชการ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งความล่าช้าในชั้นอุทธรณ์นี้ย่อมส่งผลทำให้การเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั้นย่อมขาดซึ่งความเป็นธรรม อันเป็นการบั่นทอนหลักความแน่นอนของกฎหมายและหลักนิติธรรม โดยรวม¹⁵ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เป็นการเปิดช่องให้การพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์อาจยืดเยื้อออกไปโดยไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ การขาดกรอบเวลาที่ชัดเจนดังกล่าว จึงอาจทำให้เกิดการกระทบต่อสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็วและเป็นธรรม อันอาจเป็นการบั่นทอนหลักความแน่นอนของกฎหมายได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการ “ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา” ตามมาตรา 73 วรรคสาม

เนื่องจากอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการ “ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา” กฎหมายบัญญัติในวรรคสาม โดยกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดพิจารณาค้นกรองคำอุทธรณ์ที่ยื่นมาจากศาลปกครองชั้นต้น โดยหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย¹⁶ ศาลย่อมมีอำนาจสั่ง “ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา” บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็ว ลดภาระของศาลสูงจากการต้องรับคดีทุกเรื่องที่อาจไม่มีประเด็นสาระสำคัญต่อการพิจารณาวินิจฉัย และเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดมุ่งเน้นไปที่คดีที่มีความสำคัญต่อหลักการทางกฎหมายหรือเป็นคดีตัวอย่างที่ควรสร้างบรรทัดฐาน (Leading Case) ในการปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของศาลปกครองและลดภาระจากคดีที่ไม่มีสาระสำคัญ แต่ด้วย “ขอบเขตของอำนาจ” และ “หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ” ของศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยว่าคำอุทธรณ์ใด “ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย” จึงอาจกลายเป็นปัญหาได้ เพราะกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า ลักษณะของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ “ไม่เป็นสาระ” นั้น หมายถึงกรณีใดบ้าง การปล่อยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยเองโดยลำพังจึงอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอน (Legal Uncertainty) และเปิดช่องให้เกิดความแตกต่างในการตีความระหว่างองค์กรคณะ ซึ่งอาจกระทบต่อหลักความเสมอภาคในการ

¹⁵รณวีร์ ธีรฤทธิ. “ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับการส่งเสริมหลักนิติธรรมในระบบรัฐสภา.” วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ 8, 2 (ธันวาคม 2565): 23.

¹⁶ชญาณี รัตนเสถียร. “หลักคัดกรองคดีของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 73.” วารสารนิติศาสตร์ 48, 4 (พฤศจิกายน 2562): 118-120.

เข้าถึงความยุติธรรม¹⁷ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม บัญญัติไว้เช่นนี้ เป็นการเปิดช่องให้ศาลใช้อำนาจถ่วงดุลโดยไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน และไม่มีระบบ “การทบทวนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์” ซึ่งการที่ทำให้การใช้ดุลพินิจของตุลาการแต่ละองค์คณะ มีผลโดยเด็ดขาด ซึ่งในบางกรณีอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการพิจารณาคดี กล่าวคือ คดีที่มี ลักษณะใกล้เคียงกันอาจได้รับผลการพิจารณาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ไม่ใช่เพราะเนื้อหาของคดี แต่เนื่องจาก แนวทางการใช้ดุลพินิจที่ไม่ขาดมาตรฐานกลาง นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้มีระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยิ่งทำให้ความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสและความตรวจสอบได้ เพราะการใช้ อำนาจของตุลาการซึ่งมีผลเป็นที่สุดโดยปราศจากกลไกทบทวน อาจทำให้ประชาชนตั้งคำถามต่อเหตุผลทาง กฎหมายที่แท้จริงของการไม่รับอุทธรณ์ว่ามีความชอบด้วยเหตุผลและสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม หรือไม่ การกำหนดอำนาจเช่นนี้จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านว่าแม้จะช่วยลดภาระของศาล แต่ก็อาจแลกมาด้วยความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม¹⁸ หากไม่มีการวางหลักเกณฑ์ที่ ชัดเจน โปร่งใส และเสมอภาคในการใช้อำนาจพิจารณาคัดกรองคดี¹⁹ ทั้งยังควรมีการกำหนดขอบเขตหรือ หลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่ศาลต้องพิจารณาว่าคำอุทธรณ์ใดควรได้รับการวินิจฉัย เพื่อให้ประชาชนสามารถ คาดหมายผลของกระบวนการได้อย่างมีมาตรฐาน และป้องกันการใช้อำนาจโดยปราศจากหลักประกันแห่ง ความเป็นธรรม อันจะทำให้ระบบอุทธรณ์ในคดีปกครองสอดคล้องกับหลักนิติธรรมได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์คดีปกครอง

เดิม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด”

¹⁷บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักเสมอภาค. ในหนังสือโครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543.

¹⁸สุรรัตน์ เกื้อนชัย. “ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.” วารสาร มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา 17, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2566): 276.

¹⁹ปัญญา เพ็งเจริญ. “หลักความเสมอภาคทางปกครอง.” วารสารกฎหมายมหาชน, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 45-52.

เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 73/1 เป็น

“ในกรณีมีเหตุอันสมควรหรือเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่อาจยื่นคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจยื่นคำขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น”

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

เดิม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติบทใดไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด หากแต่กำหนดเพียงกรอบระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีตามมาตรา 73 วรรคหนึ่งเท่านั้น

เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็น

“ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดพึงดำเนินการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนด หนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับสำนวนคดีอุทธรณ์ครบถ้วน”

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการ “ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา” ตามมาตรา 73 วรรคสาม

เดิม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้”

แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

“ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย อันไม่ส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ ต้องแสดงเหตุผลแห่งคำสั่งนั้นไว้โดยชัดแจ้ง”

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2547.
- ชญาณิน รัตนเสถียร. “หลักคัดกรองคดีของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 73.” วารสารนิติศาสตร์ 48, 4 (พฤศจิกายน 2562): 118-120.
- ชฎาภา อุนุสินธ์. “สิทธิในการอุทธรณ์คดีอาญาของจำเลย: ศึกษากรณีการแสดงตนของจำเลยในขณะยื่นอุทธรณ์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มนมยงค์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2561.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- นายคลายทุกข์. การยื่นหรือขยายเวลาตามกำหนด [Online]. Available URL: <https://www.decha.com/article/section/System/8587>, 2568 (พฤศจิกายน. 3).
- ธรรมนิตย์ คงทน. “การขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด.” การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต. วิชาเอกกฎหมายมหาชน. สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักเสมอภาค. ในหนังสือโครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543.
- บุญเกื้อ สมนึก. “สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหลักนิติธรรม.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 22, 66 (กันยายน - ธันวาคม 2563): 140.
- ปัญญา เฟิงเจริญ. “หลักความเสมอภาคทางปกครอง.” วารสารกฎหมายมหาชน, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 45-52.
- เพลินตา ดันรังสรรค์. “บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” วารสารจูนิตี 14, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2560): 79.
- ธณวีร์ หิรัญสิ. “ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับการส่งเสริมหลักนิติธรรมในระบบรัฐสภา.” วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ 8, 2 (ธันวาคม 2565): 23.
- ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครอง และการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

วิริยา สาข่อฟ้า. “ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้
บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์
ปรีดี พนมยงค์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559.

สุพจน์ แนวนพานิช. “ระบบศาลคู่กับการคุ้มครองสิทธิประชาชน.” วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47, 2 (กรกฎาคม 2561): 120.

สุรรัตน์ เกื้อนชัย. “ปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.” วารสาร
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา 17, 1 (มกราคม -
มิถุนายน 2566): 276.