

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งในศาลปกครอง¹

ร.ต.ท.ปริพัฒน์ สิ้นสืบผล²

จากการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าเหตุใดจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งประเทศไทยนั้นมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหลักนิติรัฐในการบริหารประเทศ และมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนเป็น อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งประชาชนในประเทศยอมรับในระบบการปกครองนี้ แต่การยอมรับดังกล่าวนี้ อาจมีปัญหาข้อขัดข้องซึ่งอาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง ในการที่จะดำเนินการกระทำทางปกครองหรือการบริการสาธารณะจึงอาจทำให้ประชาชนในรัฐเกิดความไม่พอใจหรือเกิดข้อพิพาทในกระทำทางปกครองหรือการบริการสาธารณะขึ้นได้ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองนั้นมีอำนาจและหน้าที่เหนือกว่าประชาชนคนทั่วไป จึงต้องมีศาลปกครองเพื่อที่จะตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการกระทำทางปกครองหรือการบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีแนวทางแก้ปัญหาในประเด็นดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น แต่การจัดตั้งศาลปกครอง ในประเทศไทยนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างระบบภายในศาลปกครอง และพัฒนาตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของไทยขึ้นอีก จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกครองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าศาลปกครองในประเทศไทยนั้นมีเพียง สองชั้นศาล โดยมีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น และไม่มีบทขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุผลอันสำคัญให้ศาลปกครองมีดุลพินิจในการอนุญาตขยายระยะเวลาอุทธรณ์และปัญหาการอุทธรณ์เพิ่มเติมภายหลังระยะเวลาอุทธรณ์และหากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นก็จำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิฎีกาขึ้น ผู้ศึกษาจึงแยกประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครองและการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยมิอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย สิริสมบุญแนว และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ดุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

1. ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองโดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรศาลปกครองรวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ แม้การจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาลคือศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด จะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่สังคมไทยได้มาก แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีในคดีปกครองอยู่หลายประการซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ย่อมทำให้การอำนวยความยุติธรรมทางปกครองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองอย่างแท้จริง จึงต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นอีกชั้นศาลหนึ่ง จะช่วยให้การพัฒนาระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดแล้วยังช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปรวดเร็วมีประสิทธิภาพและรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองของศาลปกครองอันเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

โดยผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนี้ “ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองอุทธรณ์กลาง
 - (ข) ศาลปกครองอุทธรณ์ภูมิภาค
- (3) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองภูมิภาค

2. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ. ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่งกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาโดยมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาไว้แม้ศาลปกครองจะมีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วแต่การขยายระยะเวลาในเรื่องการอุทธรณ์คำพิพากษานี้ถือเป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่จะได้รับการปฏิบัติจากศาล โดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสูงพิจารณาคดีอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการทบทวนยืนยันคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าหากการอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีความซับซ้อนในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือในคดีที่มี

เอกสารจำนวนในคดีเป็นจำนวนมาก หรือกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยถ้าเหตุดังกล่าวส่งผลให้ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาในบางกรณีแม้แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาได้ อาจเกิดความไม่เป็นธรรมและกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในกรณีเกิดเหตุจำเป็นหรือเหตุอันสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการอนุญาตในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73/1 วรรคแรก “กรณีมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาได้ เมื่อคู่กรณีได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง เมื่อศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปอีกก็ได้แต่ต้องขอก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย ”

3. ปัญหาการอุทธรณ์เพิ่มเติมภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ไม่มากนัก หากคู่กรณีมีเอกสารหลักฐานที่ต้องรวบรวมเป็นจำนวนมากเพื่อนำมาหักล้างกับคำพิพากษาที่ศาลปกครองชั้นต้นตัดสินไว้ หากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานหรือจัดทำคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้รับยื่นอุทธรณ์ แม้ทำให้ทันระยะเวลาโดยอาจจะอุทธรณ์ไม่ครบทุกประเด็นหรือขาดประเด็นใดประเด็นหนึ่งไป หรืออาจเป็นเหตุให้คำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของการยื่นคำฟ้องหากคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้แม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจรับคำฟ้องเพิ่มเติมนั้นได้และผู้ฟ้องคดียังสามารถที่จะถือเอาคำฟ้องเพิ่มเติมแทนคำฟ้องฉบับเดิมได้อีกด้วย

ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73/1 วรรคสอง “กรณีผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำอุทธรณ์ของตนไม่สมบูรณ์ ให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์เพิ่มเติม ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 1 ปี นับแต่ศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์”

4. การจำกัดสิทธิฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้คดีที่มีปัญหาสำคัญเท่านั้นที่จะสามารถฎีกาได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบคำตัดสินของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยการใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวไว้ว่าจะใช้ได้อย่างไม่มีข้อจำกัดหรือสามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณีจึงจำเป็นต้องมีการวางหลักเพื่อจำกัดสิทธิฎีกาในบางกรณีไว้เพื่อป้องกันการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่ความเพราะอาจมีการยื่นฎีกาเพื่อทำให้กระบวนการบังคับคดีล่าช้าออกไปหรือเพื่อให้คู่ความอีกฝ่าย

ต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีเพิ่มขึ้นอันจะส่งผลให้วิธีพิจารณาคดีในเรื่องอื่นเนิ่นนานออกไป ซึ่งจะกระทบ
ต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม การฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดนั้นควรให้เป็นระบบการ
อนุญาตจากศาลจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งศาลปกครองชั้น
อุทธรณ์ขึ้น ก็จะทำให้ลดคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดลงได้ บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเป็น ดังนี้

มาตรา 11 วรรค 2 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ให้กระทำได้เมื่อ
“ได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุด”