

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น¹

ศิริประภา เสินคง²

การอุทธรณ์คำพิพากษา เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิในการต่อสู้คดีโดยให้ศาลในระดับเหนือขึ้นไปตรวจสอบการพิจารณาคดีของศาลล่าง และทบทวนความถูกต้องของคำพิพากษาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยการพิจารณาคดีของศาลสูงนั้นมีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องพิจารณาคดีนั้นซ้ำอีก³ เพียงแต่ให้ศาลสูงตรวจสอบความชอบด้วยคำพิพากษา ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งระบบการอุทธรณ์นั้น มี 2 ระบบ คือ การอุทธรณ์ระบบสิทธิ และการอุทธรณ์ระบบอนุญาต⁴ โดยการอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal as of Rights) นั้น ถือเป็นสิทธิของคู่ความที่จะอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้ และศาลจะต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาโดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจไม่รับอุทธรณ์ที่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย ส่วนการห้ามอุทธรณ์นั้นถือเป็นข้อยกเว้นซึ่งจะถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์โดยบทกฎหมายมาตราใดมาตราหนึ่ง⁵ ส่วนการอุทธรณ์ระบบอนุญาต (Discretionary Appeal) นั้น ผู้อุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อได้ขออนุญาตจากศาลและศาลได้อนุญาตแล้วจึงจะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ หากไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ได้ ดังนั้นการอุทธรณ์ในระบบอนุญาตนี้กฎหมายจึงไม่เปิดโอกาสให้ยื่นอุทธรณ์ได้ในทันที⁶

สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ได้ศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และอาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล, “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), หน้า 6.

⁴ เอมอมร สุขศรีสว่างวงศ์, “การอุทธรณ์และฎีกาคดีแรงงาน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 26.

⁵ นัคดียา พิรวินิจ, “แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 26.

⁶ เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล, เรื่องเดิม, หน้า 6.

ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 73 บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” และอาศัยอำนาจตามข้อ 100 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2543 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นระบบสิทธิที่เปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง โดยคู่ความที่ต้องการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นสามารถตัดสินใจได้เองว่าตนจะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ และมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทุกกรณีโดยไม่ต้องขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือไม่ต้องขออนุญาตต่อศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด จากการใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว ทำให้มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก และส่งผลให้ศาลปกครองสูงสุดมีคดีค้างการพิจารณาเพิ่มมากขึ้น ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดเกิดความล่าช้า ผู้เสียหายไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยเร็ว จึงส่งผลให้กระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นที่ให้คู่ความได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตอุทธรณ์ หากเปลี่ยนระบบการอุทธรณ์จากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาตแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการกำหนดข้อยกเว้นที่สามารถอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ควรศึกษาเพื่อนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้น คือกรณีพนักงานอัยการรับว่าต่างฟ้องคดีปกครองและรับแก้ต่างคดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในคดีปกครองนั้น อาจมีการดำเนินคดีโดยราษฎรเป็นผู้ดำเนินคดีเอง หรือโดยพนักงานอัยการซึ่งได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐก็ได้ สำหรับการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการนั้น จะผ่านการตรวจสอบ และกลั่นกรองมาแล้วชั้นหนึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2553 มาตรา 14 และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์กณะการจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการ

ศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองแทน พุทธศักราช 2544 ข้อ 20 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2560 ข้อ 15 และข้อ 47 พบว่า พนักงานอัยการมีอำนาจว่าต่างและแก้ต่างแทนหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนจากหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์ให้ พนักงานอัยการแก้ต่างหรือว่าต่างแล้วนั้น พนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบรายละเอียดทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่จะต้องใช้ในการวินิจฉัยและดำเนินคดี โดยการตรวจสอบนั้นมีได้ตรวจสอบเฉพาะ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเท่านั้น ยังมีการตรวจสอบตามลำดับชั้นของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย ทำให้คดีปกครองที่ได้ดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการนั้นผ่านการตรวจสอบอย่างละเอียด และรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดในการที่จะต้องใช้เวลาในการตรวจสอบคำร้องขอ อนุญาตอุทธรณ์ ผู้ศึกษาจึงจะศึกษาว่า ควรมีข้อยกเว้นในกรณีที่คดีปกครองนั้นได้ดำเนินคดีโดย พนักงานอัยการ สามารถอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตอุทธรณ์ หรือไม่

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 73 บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” และตามระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2543 ข้อ 6 บัญญัติว่า “ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณี มีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” ในการยื่นอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งอนุญาตให้ยื่นหรือขยายระยะเวลา ดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 โดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจ ศาลปกครองยื่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 ดังกล่าว ส่วนข้อ 6 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2543 กำหนดไว้แต่เพียงว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา

ได้ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี มีพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย ที่ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คดีย่อมเป็นอันถึงที่สุด โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ และด้วยเหตุที่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น เป็นระยะเวลาที่เคร่งครัดไม่สามารถขอขยายระยะเวลาได้ จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่คู่กรณีในการที่รีบเร่งอุทธรณ์ให้ทันภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษามิฉะนั้นแล้วคดีดังกล่าวก็จะถึงที่สุดทันที

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะที่ต้องแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมกฎหมายดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ผู้ทธรณ์ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุด โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

เดิม มาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด”

แก้ไขเป็น มาตรา 73/1 “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุด

การขออนุญาตอุทธรณ์ ให้ยื่นคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์พร้อมกับคำอุทธรณ์ และเมื่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรให้อุทธรณ์ได้ ก็ให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

คำขออนุญาตอุทธรณ์จะได้รับการอนุญาตต่อเมื่อ

(1) คำขอนั้นมีความสำคัญต่อการวางแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมาก่อน

(3) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(4) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

(5) ปัญหาสำคัญอื่นที่จำเป็นต้องพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น”

2. ปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นที่ให้อุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตอุทธรณ์

ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้คดีปกครองที่ได้ดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการนั้นมีข้อยกเว้นที่สามารถอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุด โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

แก้ไขเป็น มาตรา 73/2 “การขออนุญาตอุทธรณ์ตามมาตรา 73/1 นั้น มิให้นำมาใช้ในกรณีที่ดินนั้นได้ดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการขอขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

เดิม มาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 บัญญัติว่า “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด”

แก้ไขเป็น มาตรา 73/3 “เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความที่ประสงค์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ แต่การยื่นหรือขยายระยะเวลาเช่นว่านี้ให้พึงกระทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีมีเหตุสุดวิสัย

เอกสารอ้างอิง

นัคตริยา พิรวินิจ. “แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล. “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

एमอมร สุขศรีสว่างวงศ์. “การอุทธรณ์และฎีกาคดีแรงงาน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.