

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกา¹

เอกสิทธิ์ ฤทธิ์รังสรรค์²

ระบบการฎีกาของประเทศไทยมีรากฐานและวิวัฒนาการมายาวนานควบคู่กับประวัติศาสตร์ของชาติ โดยมีจุดเริ่มต้นจาก "การถวายฎีกา" ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นที่พึ่งสุดท้าย จนกระทั่งมีพัฒนาการเข้าสู่ระบบศาลยุติธรรมสมัยใหม่ที่มีการจัดโครงสร้างศาลเป็นสามชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ในอดีตระบบการฎีกาของไทยยึดถือระบบสิทธิ (Appeal as of Right) เป็นหลักการพื้นฐาน ซึ่งเปิดกว้างให้คู่ความสามารถยื่นฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลยุติธรรมมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างทวีคูณ ส่งผลให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลฎีกาและนำไปสู่ความล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งขัดต่อหลักการที่ว่า "ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม"³

เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว จึงได้มีการปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2558 โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2558⁴ ได้เปลี่ยนหลักการจากการฎีกาโดยสิทธิมาเป็นระบบอนุญาต (Permission to Appeal) ซึ่งกำหนดให้การฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาเสียก่อน และต้องเป็นปัญหาที่ศาลฎีกาเห็นว่าเป็น "ปัญหาสำคัญ" ที่ควรวินิจฉัย การเปลี่ยนแปลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่วงดุลองคมนตรีและยกระดับศาลฎีกาให้ทำหน้าที่เป็นศาลกฎหมาย (Court of Law) ที่มุ่งเน้นการวางบรรทัดฐานและการตีความกฎหมาย มากกว่าการพิจารณาข้อเท็จจริงซ้ำซ้อนเช่นเดียวกับศาลล่าง กระนั้นก็ตาม จากการบังคับใช้กฎหมายมาระยะหนึ่ง พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ จังหวัดนครราชสีมา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2558, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558): 120. (ระบุเหตุผลว่าปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลฎีกามีจำนวนมากทำให้เกิดความล่าช้า จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการฎีกา)

⁴ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2558, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 86 ก (8 กันยายน 2558)

เกี่ยวข้องยังคงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ทั้งในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของการปฏิรูป และส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน

บทความเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกานี้ จะชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ การทับซ้อนของบทบาทศาล และความซับซ้อนของกระบวนการพิจารณา พร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อให้ระบบการฎีกาของไทยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสูงสุด จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถจำแนกปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกาออกเป็น 3 ประเด็นหลักที่มีนัยสำคัญต่อระบบนิติธรรมไทย ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนในปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย กรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 249 (1) หัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบฎีกาในคดีแพ่ง คือการกำหนดหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 249 ซึ่งบัญญัติว่า ศาลฎีกาจะอนุญาตให้ฎีกาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย โดยในมาตรา 249 วรรคสอง (1) ได้ระบุตัวอย่างของปัญหาสำคัญไว้คือ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้บทบัญญัตินี้จะมีเจตนาที่ดีในการเปิดช่องให้คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมสามารถขึ้นสู่ศาลสูงสุดได้ แต่ถ้อยคำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนอย่างยิ่ง⁹

ความเป็นนามธรรมและการขาดคำนิยามทางกฎหมาย ถ้อยคำว่า "ประโยชน์สาธารณะ" (Public Interest) และ "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" (Public Order) เป็นมโนทัศน์ทางกฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมสูง และมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและยุคสมัย กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิได้ให้คำนิยามที่เฉพาะเจาะจงหรือวางกรอบแนวคิดที่ชัดเจนว่า ขอบเขตของคำเหล่านี้ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้างในบริบทของการพิจารณาอนุญาตให้ฎีกา การขาดคำนิยามเชิงนิติบัญญัตินี้ ส่งผลให้การตีความขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแต่ละคณะเป็นสำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนทางกฎหมาย ในมุมมองของกลุ่มความและทนายความ ความไม่ชัดเจนนี้สร้างภาระอย่างหนักในการจัดทำคำร้องขออนุญาตฎีกา เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าประเด็นข้อพิพาทของตนจะถูกพิจารณาว่าเข้าข่าย ประโยชน์สาธารณะในมุมมองของศาลหรือไม่ ตัวอย่างเช่น คดีละเมิดที่มีผู้เสียหายจำนวนมากอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะในคดีหนึ่ง แต่อาจถูกมองว่าเป็นเพียงผลรวมของความเสียหายส่วนตัวในอีกคดีหนึ่ง ความลึกลับนี้ส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ การที่คำสั่งศาลฎีกาในชั้นขออนุญาตมักไม่มีการให้เหตุผลประกอบโดยละเอียด ยิ่งทำให้เกิดภาวะสุญญากาศทางความรู้ เพราะไม่มีแนวบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนให้ศึกษาหรือยึดถือเป็นแนวทางในคดีต่อ ๆ ไปได้ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการคัดกรองคดี เมื่อกรอบการ

⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 249

ตีความประโยชน์สาธารณะไม่ชัดเจน ผลที่ตามมาคือคู่ความมักจะอ้างเหตุผลนี้ในคำร้องขออนุญาตฎีกาไว้อย่างกว้างขวางโดยคาดหวังให้ศาลรับพิจารณา ทำให้ปริมาณคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกายังคงมีจำนวนมาก ซึ่งขัดกับเป้าหมายของการลดปริมาณคดี ภาระงานของศาลฎีกาจึงตกไปที่การพิจารณาคำร้องขออนุญาตฎีกา แม้คดีที่ได้รับอนุญาตจะลดลงก็ตาม นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางเกินไปโดยปราศจากการตรวจสอบ อาจนำไปสู่ข้อครหาเรื่องความโปร่งใสและมาตรฐานในการอำนวยความสะดวก

ประการที่สอง ปัญหาการให้สิทธิขออนุญาตฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้ ตามข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2564 ข้อ 6 (1) สะท้อนถึงความอ่อนแอในเชิงหลักการของการปฏิรูป คือการที่ระบบกฎหมายไทยยังคงเปิดช่องให้มีการฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้ แม้จะเปลี่ยนมาใช้ระบบอนุญาตแล้วก็ตาม ปัญหานี้ปรากฏชัดในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2564 ข้อ 6 (1) ซึ่งระบุให้ผู้ร้องต้องแสดง ปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายที่ขออนุญาตฎีกาโดยชัดเจน⁶

ความขัดแย้งกับหลักการศาลกฎหมาย (Court of Law) ในระบบกฎหมายสากล โดยเฉพาะประเทศต้นแบบในระบบ Civil Law เช่น ฝรั่งเศส หรือเยอรมนี ศาลสูงสุด (Supreme Court หรือ Cassation Court) มีบทบาทหน้าที่หลักในการเป็นศาลกฎหมาย คือทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการปรับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายของศาลล่าง เพื่อสร้างเอกภาพทางกฎหมาย⁷ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนหน้าที่ในการค้นหาความจริงและการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนั้น เป็นภารกิจของศาลข้อเท็จจริง (Trial Court) คือศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพิจารณาสองชั้นศาล (Double Degree of Jurisdiction) ที่ถือว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงสองครั้งมีความเพียงพอแล้ว การที่กฎหมายไทยยังอนุญาตให้ศาลฎีกาพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงได้ เท่ากับเป็นการลดทอนสถานะของศาลฎีกาลงมาเป็นศาลพิจารณาข้อเท็จจริงชั้นที่สาม การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงในชั้นฎีกาเป็นภาระงานที่หนักหนาสาหัส เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษาต้องย้อนกลับไปตรวจสอบพยานหลักฐานในสำนวนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคำเบิกความพยาน เอกสาร หรือวัตถุพยาน เพื่อขังน้ำนักพยานหลักฐานใหม่ กระบวนการนี้ใช้เวลาและทรัพยากรมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาคดีค้างค้ำและความล่าช้าที่ระบบพยายามจะแก้ไข การเปิดช่องให้ฎีกาข้อเท็จจริงได้ แม้จะต้องผ่านการอนุญาต จึงส่งผลกระทบต่อระบบโดยรวม เพราะคู่ความส่วนใหญ่มักไม่พอใจในผลการตัดสินทางข้อเท็จจริง (เช่น ใครทำละเมิด ค่าเสียหายเท่าไร ใครผิดสัญญา) มากกว่าปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้มีการยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาในประเด็น

⁶ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2564 ข้อ 6 (1), *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 138 ตอนที่ 32 ก (19 พฤษภาคม 2564)

⁷ในระบบกฎหมายซivilลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ศาลสูงสุด (Cour de cassation) ทำหน้าที่เป็นศาลกฎหมาย (Court of Law) ตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเพื่อวางบรรทัดฐาน ไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยข้อเท็จจริงซ้ำอีก

ข้อเท็จจริงเข้ามาเป็นจำนวนมหาศาล ศาลฎีกาจำเป็นต้องเสียเวลาในการกลั่นกรองคำร้องเหล่านี้ มากกว่าการทุ่มเทเวลาไปกับการค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่ซับซ้อนเพื่อวางบรรทัดฐานให้แก่ประเทศ หากศาลฎีกายังคงทำหน้าที่ตัดสินข้อเท็จจริงรายคดี ความเป็นศาลสูงสุดที่ศักดิ์สิทธิ์ในการวางหลักกฎหมายย่อมถูกลดทอนลง และเป้าหมายที่จะให้การพิจารณาตัดสินเสร็จสิ้นโดยเร็วก็ยากที่จะบรรลุผล

ประการที่สาม ปัญหาการขออนุญาตให้ฎีกาในคดีอาญา ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 221 ซึ่งมาตรา 15 อนุโลมให้ใช้บทบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 วรรค 1, 3 และ 252 (รับรองฎีกา) ในขณะที่คดีแพ่งมีกฎหมายและข้อกำหนดที่วางระบบการขออนุญาตไว้อย่างชัดเจน ในคดีอาญากลับมีความซับซ้อนและสับสนยิ่งกว่า เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเอง และความต้องการยืมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เกิดช่องว่างของกฎหมายและความสับสนในกระบวนการ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อ.) มาตรา 221 วางหลักสำหรับคดีที่ต้องห้ามฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง (ตามมาตรา 218, 219, 220) ไว้ว่า คู่ความสามารถฎีกาได้หากผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีนั้นเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุด และอนุญาตให้ฎีกา หรืออัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรอง⁸

ปัญหาสำคัญคือ ป.วิ.อ. ไม่ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติไว้ว่าคู่ความจะต้องยื่นคำร้องอย่างไร ยื่นต่อใคร ภายในกำหนดเวลาใด หรือมีแบบฟอร์มอย่างไร ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายขึ้น ฎีกาจึงต้องอาศัย ป.วิ.อ. มาตรา 15 เพื่อนำบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.พ.) มาตรา 224 และ 252 (เรื่องการขอรับรองอุทธรณ์ในคดีแพ่ง) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้เกิดผลกระทบจากความไม่สอดคล้องของบริบท การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีอาญาก่อให้เกิดปัญหาในเชิงหลักการ ดังนี้

ความสับสนเรื่องถ้อยคำและกระบวนการ ในคดีแพ่ง มาตรา 224 เป็นเรื่องการขอรับรองว่ามีเหตุอันควรอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์ต่ำ แต่ในคดีอาญา มาตรา 221 เป็นเรื่องการขออนุญาตในปัญหาสำคัญ เกิดเป็นปัญหาความไม่ลงรอยกันของหลักการ ซึ่งมีพื้นฐานการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ควรแตกต่างกัน ทั้งการนำมาใช้ปะปนกันทำให้เกิดความสับสนว่าต้องใช้คำร้องแบบใด ต้องระบุชื่อผู้พิพากษาคณใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางบรรทัดฐานเคร่งครัดว่า หากผู้ร้องระบุชื่อผู้พิพากษาที่จะขออนุญาตผิดคน หรือไม่ระบุให้ชัดเจน อาจส่งผลให้คำร้องนั้นตกไป หรือการอนุญาตนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเนื้อหาคดีอย่างไม่เป็นธรรม

ความเสี่ยงต่อสิทธิเสรีภาพ คดีอาญามีเดิมพันเป็นอิสระภาพ ชีวิต และชื่อเสียงของจำเลย ซึ่งต่างจากคดีแพ่งที่มุ่งเน้นเรื่องทรัพย์สิน การนำขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและเคร่งครัดของคดีแพ่งมาใช้เป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงศาลฎีกาในคดีอาญา เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่จำเลย โดยเฉพาะจำเลยที่ยากไร้ ขาด

⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15, 218, 219, 220 และ 221 เทียบเคียง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 และ 252

ทนายความที่มีความเชี่ยวชาญ ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำในระหว่างพิจารณา หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในขั้นตอนตุลาการ (เช่น การยื่นคำร้องผิดซอง หรือระบุชื่อผิด) อาจหมายถึงการสูญเสียโอกาสในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในศาลสูงไปตลอดกาล

ความไม่เป็นเอกภาพ ระบบปัจจุบันทำให้เกิดความสับสนที่คดีแพ่งมีระบบอนุญาตโดยศาลฎีกา (Leave to Appeal by Supreme Court) ที่ชัดเจน แต่คดีอาญากลับยังใช้ระบบอนุญาตโดยผู้พิพากษาศาลล่าง (Leave by Lower Court Judges) ผสมกับการยื่นกฎหมายแพ่งมาใช้ ซึ่งสะท้อนถึงความล่าช้าและความไม่เป็นระบบของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนนี้

เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ระบบการขออนุญาตฎีกาของไทยในปัจจุบัน แม้จะมีการปฏิรูปไปแล้ว แต่ยังคงทิ้งร่องรอยของความไม่สมบูรณ์ไว้ ทั้งในแง่ของความชัดเจนของหลักเกณฑ์ในคดีแพ่ง และความสับสนของกระบวนการในคดีอาญาซึ่งจำเป็นต้องได้รับแก้ไข

จากการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตฎีกา พบว่าระบบการฎีกาของไทยกำลังอยู่ในช่วงรอยต่อที่สำคัญระหว่างจารีตเดิมกับหลักการสากลสมัยใหม่ การปฏิรูปกฎหมายในปี พ.ศ. 2558 ได้วางรากฐานสำคัญในการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบอนุญาต เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตคดีชั้นศาล อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมาย 3 ประการสำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาความคลุมเครือของนิยามประโยชน์สาธารณะ ในคดีแพ่ง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้ดุลพินิจของศาลและการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน กลายเป็นช่องทางที่ถูกใช้อย่างพร่ำเพรื่อในการยื่นคำร้อง ส่งผลให้ภาระงานในการกลั่นกรองคดียังคงตกหนักอยู่ที่ศาลฎีกา
2. การยังคงเปิดช่องให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาศาลฎีกาไปสู่การเป็นศาลกฎหมายและศาลบรรทัดฐานอย่างแท้จริง การที่ศาลสูงสุดยังต้องลงมาวินิจฉัยข้อเท็จจริงซ้ำซ้อนกับศาลล่าง เป็นการใช้ทรัพยากรตุลาการที่มีอยู่อย่างจำกัดไปในทางที่ไม่คุ้มค่าและไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาสามชั้นศาลในบริบทสากล
3. ความบกพร่องของกระบวนการฎีกาในคดีอาญา ที่ต้องอาศัยการอนุโลมใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก่อให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อน และความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่จำเลย การนำกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อข้อพิพาททางทรัพย์สินมาใช้กับคดีที่มีเดิมพันเป็นชีวิตและอิสรภาพ สะท้อนถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบกฎหมายที่ต้องการการแก้ไขโดยด่วน

ปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้มิใช่เพียงปัญหาทางเทคนิค แต่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่กระทบต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ของกระบวนการยุติธรรม การปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อไปจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาลยุติธรรม และทำให้เป้าหมายในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่รวดเร็วและเป็นธรรมเป็นเรื่องไกลเกินเอื้อม เพื่อให้ระบบการขออนุญาตฎีกาของไทยมีประสิทธิภาพ

เป็นธรรม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังต่อไปนี้

1. การบัญญัตินิยามและหลักเกณฑ์ของปัญหาสำคัญให้ชัดเจน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือออกข้อกำหนดประธานศาลฎีกาที่มีความละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อวางกรอบคำนิยามของ "ประโยชน์สาธารณะ" และ "ความสงบเรียบร้อย" ให้เป็นรูปธรรม โดยมีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 249

ร่างมาตราที่เสนอให้เพิ่มเติม

มาตรา 249 ให้ศาลฎีกาพิจารณานุญาตให้ฎีกาตามมาตรา 247 ได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย ปัญหาสำคัญตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คำวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อประชาชนหมื่นมาก สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายสาธารณะ หรือความมั่นคงของรัฐ ... (อนุมาตราอื่น ๆ คงเดิม)...

(เพิ่มวรรคท้าย) คำสั่งของศาลฎีกาที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฎีกาตามมาตรานี้ ให้แสดงผลแห่งคำวินิจฉัยโดยสรุปไว้ด้วย

การแก้ไขอนุมาตรา (1) แก้ไขถ้อยคำจาก "ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน" มาเป็นหลักเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดที่เป็นนามธรรมให้กลายเป็นกรอบการพิจารณาที่เป็นรูปธรรม เพื่อขึ้นการใช้ดุลยพินิจของศาลและเป็นแนวทางให้แก่คู่ความในการร่างคำร้อง โดยเปลี่ยนจากระบบที่พึ่งพาดุลยพินิจที่ปราศจากกรอบ ไปสู่ระบบ "ดุลยพินิจที่มีเหตุผลและตรวจสอบได้" (Reasoned and Accountable Discretion) แม้การเปลี่ยนแปลงนี้อาจเพิ่มภาระงานให้แก่ศาลฎีกาในการจัดทำเหตุผลประกอบคำสั่งในระยะแรก แต่ผลในระยะยาวคือการสร้างระบบการอนุญาตฎีกาที่มีความชัดเจน โปร่งใส และน่าเชื่อถือ ซึ่งจะช่วยลดจำนวนคำร้องที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ลงได้ในที่สุด และที่สำคัญที่สุด คือการเสริมสร้างให้ศาลฎีกาสามารถปฏิบัติภารกิจในฐานะสถาบันสูงสุดทางตุลาการได้อย่างสมภาคภูมิ อันจะนำมาซึ่งความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

2. การปฏิรูปลู่ศาลกฎหมาย อย่างเต็มรูปแบบโดยตัดสิทธิฎีกาข้อเท็จจริง ในระยะยาว ประเทศไทยควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิการขออนุญาตฎีกาให้เหลือเพียงปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 247/1 เข้าไปดังนี้

ร่างมาตราที่เสนอให้เพิ่มเติม

"มาตรา 247/1 การขออนุญาตฎีกาตามมาตรา 247 จะกระทำได้อีกแต่โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น"

เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้มีเนื้อหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเสนอให้แก้ไข ข้อ 6 (1) ดังนี้

ข้อกำหนดที่เสนอให้แก้ไข

ข้อ 6 การขออนุญาตฎีกา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น โดยต้องแสดงถึง (1) ปัญหาข้อกฎหมายที่ขออนุญาตฎีกาโดยชัดแจ้ง และ...

การตัดถ้อยคำว่า "ปัญหาข้อเท็จจริงหรือ" ออกจากข้อ 6 (1) เป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่แก้ไขใหม่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อให้ระบบกฎหมายทั้งหมดมีความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ

การแก้ไขนี้จะทำให้แบบของคำร้องขออนุญาตฎีกาและแนวปฏิบัติของกลุ่มความมีความชัดเจนว่า จะต้องยกขึ้นอ้างเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทนายความและคู่ความจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการร่างคำร้อง โดยมุ่งเน้นการชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในการปรับใช้หรือตีความกฎหมายของศาลล่าง แทนการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน ศาลฎีกาจะสามารถคัดกรองคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คือคำร้องที่อ้างเฉพาะปัญหาข้อเท็จจริง) ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากคำร้องดังกล่าวจะขัดต่อหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในข้อกำหนดนี้ ฟันฟุบบทบาทของศาลฎีกาให้กลับไปสู่ภารกิจหลักในฐานะ "ศาลกฎหมาย" (Court of Law) ตามมาตรฐานสากล ปัญหาข้อเท็จจริงทั้งปวงเป็นที่ยุติในชั้นศาลอุทธรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักประกันแห่งการพิจารณาสองชั้นศาล (Double Degree of Jurisdiction) ทำให้กระบวนการพิจารณาในชั้นอนุฎีกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการยืนยันและบังคับใช้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปกฎหมายให้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ตั้งแต่การยื่นคำร้องไปจนถึงการพิจารณาของศาลฎีกา

3. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติหมวดว่าด้วย "การขออนุญาตฎีกา" ขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะ ให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน เรียบง่าย และคำนึงถึงสิทธิของจำเลยเป็นหลัก ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องยื่นคำร้องต่อใคร ภายในเมื่อใด และมีแบบฟอร์มที่เข้าใจง่าย เพื่อป้องกันความผิดพลาดทางเทคนิคที่อาจตัดสิทธิจำเลยในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเสนอให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้ เป็น มาตรา 221/1 ในหมวด 3 ฎีกา แห่งลักษณะ 5 อุทธรณ์และฎีกา

ร่างมาตรา 221/1 ที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 221/1 การยื่นคำร้องขอให้ผู้พิพากษาอนุญาตให้ฎีกาตามมาตรา 221 ให้ผู้ที่ประสงค์จะฎีกายื่นคำร้องเป็นหนังสือพร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนดเวลายื่นฎีกา โดยในคำร้องนั้นต้องระบุชื่อผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษา หรือทำความเข้าใจในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ที่ตนประสงค์จะให้เป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่ง และต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งว่าข้อความที่ศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรคู่ศาลสูงสุดอย่างไร เมื่อศาลชั้นต้นได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ให้รีบดำเนินการส่งคำร้อง

พร้อมด้วยสำนวนความไปยังผู้พิพากษาที่ผู้ร้องได้ระบุชื่อไว้เพื่อพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็ว ทั้งนี้ คำสั่งอนุญาตให้ฎีกาจะต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา จึงจะถือเป็นการอนุญาตที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีนี้

ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฎีกาเป็นจำเลยซึ่งต้องขังหรือจำคุกอยู่ในเรือนจำ ให้ยื่นคำร้องและคำฟ้องฎีกาต่อพัศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และให้ถือว่าวันที่ยื่นต่อเจ้าพนักงานเรือนจำดังกล่าวเป็นวันที่ยื่นต่อศาล เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำได้รับเอกสารแล้ว ให้รีบออกใบรับให้แก่จำเลยและดำเนินการจัดส่งคำร้องและคำฟ้องฎีกาไปยังศาลชั้นต้น โดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งการอำนวยความสะดวกแก่จำเลย

ร่างมาตรา 221/1 ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นกระบวนการที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ในตัวเอง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ในระบบปัจจุบันอย่างเป็นระบบ แต่ละส่วนของร่างมาตรานี้มีเป้าหมาย ดังนี้

- 3.1. การบัญญัติให้ "ยื่นคำร้อง...พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้น" เป็นการนำแนวปฏิบัติที่เกิดจากการตีความของศาลฎีกามาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อสร้างความชัดเจนและยุติความสับสนในการปฏิบัติ
- 3.2. การกำหนดให้ "ต้องระบุชื่อผู้พิพากษา" ที่ต้องการให้พิจารณาคำร้อง เป็นการบังคับให้คู่ความต้องระบุตัวผู้มีอำนาจให้ชัดเจน และในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างหลักประกันว่าศาลชั้นต้นจะส่งคำร้องไปยังบุคคลที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยขจัดปัญหาที่เคยเกิดขึ้นใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5425/2552⁹ และ 3248/2548¹⁰ ที่มีการสั่งอนุญาตโดยผู้พิพากษาที่ไม่มีอำนาจ
- 3.3. การกำหนดให้คำร้อง "ต้องแสดงผลโดยชัดเจนว่า...เป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดอย่างไร" มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพของการขออนุญาตฎีกา โดยบังคับให้ผู้ร้องต้องวิเคราะห์และนำเสนอประเด็นที่เป็นสาระสำคัญทางกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้ผู้พิพากษาผู้พิจารณาสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยถ่วงกรงคดียุติที่ไม่มีนัยสำคัญออกจากระบบของศาลฎีกา
- 3.4. การบัญญัติว่าคำสั่งอนุญาต "จะต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน" ทั้งสององค์ประกอบ (คือ เป็นปัญหาสำคัญ และ อนุญาตให้ฎีกา) เป็นการปิดช่องโหว่ทางเทคนิคที่อาจทำให้คำสั่ง

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5425/2552 จำเลยยื่นคำร้องขอให้รับรองฎีกาโดย "ไม่ระบุชื่อ" ผู้พิพากษาที่จะขอให้พิจารณา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องส่งสำนวนแก่ผู้พิพากษาท่านใด ศาลฎีกาจึงไม่รับวินิจฉัย

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3248/2548 ผู้พิพากษาที่ลงนามอนุญาตให้ฎีกา "มิใช่" ผู้พิพากษาที่เคยนั่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาคดีนั้น จึงถือเป็นผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (ป.วิ.อ. มาตรา 221) การอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ชอบ ศาลฎีกาให้ยกคำสั่งอนุญาตนั้น

อนุญาตฎีกาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะช่วยเหลือคดีที่ต้องถูกขกฎีกาในชั้นศาลฎีกาด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบ

- 3.5. วรรคสองที่เพิ่มเติมขึ้นมา มีเจตนารมณ์เพื่อการสร้างหลักประกันสิทธิแก่จำเลยที่ถูกคุมขัง การที่จำเลยถูกคุมขังทำให้ไม่สามารถเดินทางไปยื่นฎีกาต่อศาลได้ด้วยตนเอง บทบัญญัตินี้จึงสร้างกลไกที่ชัดเจนโดยอนุญาตให้ยื่นฎีกาผ่านเจ้าพนักงานเรือนจำได้ และที่สำคัญคือการกำหนดให้วันที่ยื่นต่อเรือนจำถือเป็นวันที่ยื่นต่อศาล หลักการนี้เป็นการรับรองว่าสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยจะไม่ถูกกลืนหายไปเพียงเพราะข้อจำกัดทางกายภาพจากการถูกคุมขัง และยังเป็น การกำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานเรือนจำต้องอำนวยความสะดวกและดำเนินการส่งเอกสารโดยเร็วเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม
- 3.6. วรรคแรกตอนท้ายที่ว่า "มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีนี้" ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปนี้ โดยเป็นการประกาศอย่างชัดเจนว่ากระบวนการขออนุญาตฎีกาในคดีอาญาต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน ป.วิ.อ. เท่านั้น เป็นการตัดการเชื่อมโยงไปยัง ป.วิ.พ. ตามมาตรา 15 และแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องเชิงบริบทและอุดมการณ์ทางกฎหมาย

การปฏิรูปตามข้อเสนอแนะเหล่านี้ จะช่วยเปลี่ยนผ่านระบบศาลยุติธรรมไทยไปสู่ความทันสมัย มีมาตรฐาน และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์ของการเป็นที่พึงสุคท้ายของประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

ชนากานต์ ชีรเวชพลกุล. (ม.ป.ป.). หลักนิติธรรมกับการขออนุญาตฎีกาในศาลฎีกา.

จันจิรา นาคาสุ. ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย: การดำเนินคดีในศาลสูง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ดร.ชนกฤต วรชนันชากุล. "ฎีการะบบอนุญาตในคดีแพ่ง ก้าวใหม่สู่สากล." เวทีทัศน์, สำนักข่าวอิศรา, 14 มกราคม 2559.

ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2555.

นันทกา พลชัย. (ม.ป.ป.). การถวายฎีกาและการจัดระเบียบราชการศาลฎีกา พ.ศ. 2417-2455.

นัคครिया พิรวินิจ. แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

นิกร ทัสสโร. "ศาลฎีกา ยุติธรรมสถานชั้นสูงสุด." คุณภาพ, มกราคม-เมษายน 2551.

วิเชียร ดิเรกอุดม. วิ.อาญาพิสดาร เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงจันทร์การพิมพ์, 2556.

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. สรุปการสัมมนาทางวิชาการ “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอก กระบวนการยุติธรรมไทย”. กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2558.