

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันเป็นกระบวนการยุติธรรมอีกประเภทหนึ่งต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทำให้ปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทยจัดอยู่ในระบบศาลคู่ โดยในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นขึ้นนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๗ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตทขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและการร่างกฎหมายกับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนหรือที่รู้จักทั่วไปว่าเป็นคดีปกครองนั่นเอง องค์กรที่พระองค์จัดตั้งขึ้นนี้ตรงกับสถาบันที่เรียกว่า Conseil d'Etat ในประเทศฝรั่งเศสและในอีกหลายประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่น เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก อิตาลี กรีซ อียิปต์ ตูนิเซีย โคลัมเบีย ฯลฯ หลังจากนั้นอีกประมาณ ๒๐ ปี พระองค์ได้มีส่วนในการปฏิรูปกิจการศาลและจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น รวมทั้งทรงเลือกให้ประเทศไทยใช้ระบบ Civil Law ของประเทศในภาคพื้นยุโรป เป็นระบบกฎหมายของประเทศไทยจนทุกวันนี้

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐบาลในขณะนั้น โดยคำริของทนายปรีดี พนมยงค์ มีนโยบายที่จะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษา กฎหมายของรัฐบาลและองค์กรชี้ขาดคดีปกครองตามแบบ Conseil d'Etat ของประเทศในกลุ่ม Civil Law ขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น แต่ตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีประกอบขึ้นอีกครั้งหนึ่งก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นจึงยังมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง หลังจากนั้นได้มีความพยายามในการตรากฎหมายว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองอยู่หลายครั้งแต่ก็ยังไม่เป็นผลจนต้องมีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวี้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อช่วยผ่อนคลายทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้องในขณะนั้น แต่คณะกรรมการเรื่องราวี้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนี้

นั้นไม่ได้มีการจัดองค์กรและไม่ได้มีวิธีพิจารณาคดีอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้ จนต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยท่าน ศ.ดร.อมร จันทรมานูญ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น เห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยที่ยังไม่ได้มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองอาจมีปัญหาคือเกิดขึ้นได้ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียใหม่โดยรวมกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๑๖ และกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๑๒ เข้าด้วยกัน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ และจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ควบคู่กับคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ “ระบบร้องทุกข์” เป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองและมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ พัฒนาสถาบันการร้องทุกข์ไปสู่การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดคดีปกครองอันเป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาในการบริหารราชการของประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า แท้ที่จริงศาลปกครองได้มีการจัดตั้งและได้รับการพัฒนามาแล้วในยุคใหม่นี้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๑๖ ซึ่งได้ปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่มีการดำเนินการในรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองในระบบสากลเพียงแต่ยังมิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ยังมีได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บังคับกับหน่วยงานรัฐโดยตรง การสั่งการในชั้นสุดท้ายยังคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายบังคับว่าจะต้องให้เหตุผลหากสั่งการเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งโครงสร้างของระบบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้เป็นรูปแบบของ Conseil d'Etat ในระยะต้นๆ ของประเทศฝรั่งเศสก่อนที่ Conseil d'Etat จะได้รับอำนาจสั่งการชี้ขาดได้เอง

หลังจากนั้นได้มีแนวคิดจากการสนับสนุนของรัฐบาลต่อๆ มาที่ให้พัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองโดยเป็นระบบศาลคู่ในรูปแบบของ Conseil d'Etat โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ จะได้มีการบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกก็ตาม และในที่สุดเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นจึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่อีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้ว่าการจัดตั้งจะไม่ได้เป็นไปในรูปแบบของ Conseil d'Etat ตามแนวทางที่ได้มีการพัฒนามาตั้งแต่แรกก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ โดยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องจากสัญญาทางปกครอง

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ ประเทศไทยซึ่งอยู่ในระบบนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจหรือทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายในสาขากฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนของทุกคนเป็นส่วนรวม และในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภารกิจและบทบาทของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำและคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้น เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์คือ การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นองค์กรที่จะช่วยแก้ไขปัญหาในทางบริหารราชการแผ่นดินเพราะจะช่วยควบคุมดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้อย่างถูกต้องเป็นธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๔ : ๑๐-๑๒)

จากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ จึงได้กำหนดให้ศาลปกครองจำเป็นต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ และมีระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนด

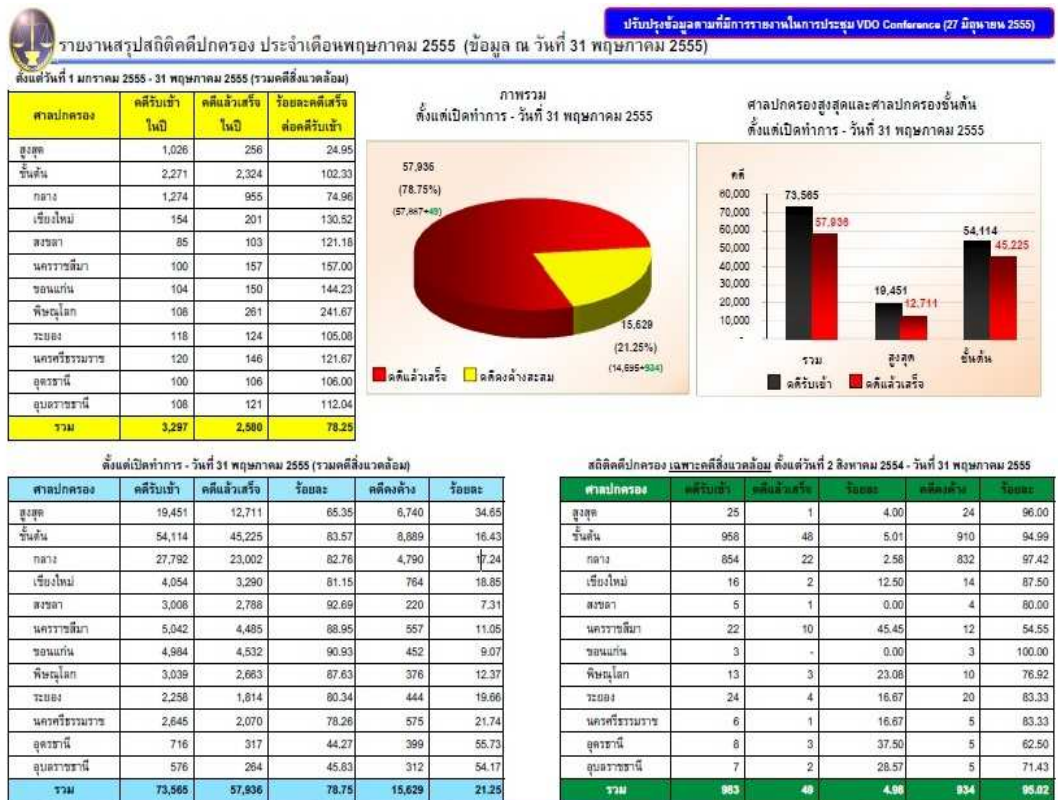
วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม ซึ่งจะเป็นระบบกล่าวหาโดยเน้นเรื่องของคู่ความที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันเป็นสำคัญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของผู้พิพากษาจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอต่อศาล และการนั่งพิจารณาในศาล ดังนั้น การพิจารณาในศาลยุติธรรมจึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้โต้แย้งกันด้วยวิธีการสืบพยานหักล้างระหว่างคู่ความต่อหน้าผู้พิพากษา แต่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองจะเป็นระบบไต่สวนซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คู่ความฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นรัฐหรือใช้อำนาจทางปกครอง กับคู่ความฝ่ายที่เป็นประชาชนหรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของการใช้อำนาจทางปกครอง ตุลาการศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยจะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสาร ไต่สวน และแสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี แม้คู่กรณีจะไม่ได้อ้างอิงก็ตาม การซักถามพยาน ตลอดจนการออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะสามารถพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

นอกจากนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง กล่าวคือ โดยหลักแล้ว “ตุลาการเจ้าของสำนวน” จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบกันเป็นองค์คณะ และต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้นพิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น “ตุลาการผู้แถลงคดี” จะเสนอ “คำแถลงการณ์” ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวมทั้งการให้ความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย อันเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการนายเดี่ยวว่าหากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไรด้วยเหตุผลประการใด ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอ “คำแถลงการณ์” ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จะช่วยทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานของศาลปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ศาลปกครองจึงมีภารกิจหลักสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมีพันธกิจหนึ่งที่สำคัญ คือ

การพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่ได้มีการเปิดทำการศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ศาลปกครองได้นำระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์มาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนขององค์กรให้ประสบความสำเร็จ แต่ด้วยบริบทและสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจนส่งผลกระทบต่อการทำงานของศาลปกครองหลายประการ อาทิ ปริมาณคดีปกครองที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งคดีปกครองมีความหลากหลายซับซ้อนและมีลักษณะเฉพาะที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ ปริมาณคดีปกครองประเภทที่ต้องดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายแก่คู่กรณี หรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมีจำนวนมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ศาลปกครองจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อสามารถอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส มีคุณภาพ สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างเหมาะสมทันสถานการณ์ได้มากยิ่งขึ้น (สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๔ : ก)

แผนภาพที่ ๑ รายงานสรุปสถิติคดีปกครอง ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ พ.ค. ๕๕)



กลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนางานคดีเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว คือ การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการบริหารจัดการ การสนับสนุนการปฏิบัติงาน และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการคดี และการบริหารงานศาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดปัญหาความล่าช้าของการดำเนินคดี และเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมทางปกครองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาถึงแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง ประกอบกับ แผนนโยบายของประธานศาลปกครองสูงสุดที่สนับสนุนการพัฒนางานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคดี รวมถึงบทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเอื้อให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรมนั้น ต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการงานยุติธรรมได้ โดยสะดวก รวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อย เสมอภาค และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญในอันที่จะช่วยสนับสนุนภารกิจในการอำนวยความสะดวกของศาลปกครอง ให้มีความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบันนี้ใช้ระบบไต่สวนซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาซึ่งต้องดำเนินการอย่างรอบด้าน และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดี อันจะส่งผลกระทบต่อเป้าประสงค์ในการบริหารจัดการคดีที่ต้องการให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ในการนี้ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยสนับสนุนในการบริหารจัดการคดีดังกล่าวจึงมีความจำเป็นซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการยุติธรรมทางไกล โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีศึกษาของการนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ถือเป็นเครื่องมือของพัฒนางานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความน่าสนใจ ค่อนข้างใหม่มีความทันสมัย และเป็นวิธีการใหม่ที่ยังไม่เคยได้นำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองมาก่อน ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองในส่วนของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง อันจะช่วยสนับสนุนภารกิจในการอำนวยความสะดวกของศาลปกครองให้มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา และลดค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจลดปริมาณคดีที่ค้างค้างลงได้ และสามารถใช้ได้ครอบคลุมทั่วถึงทุกศาลปกครองทั่วประเทศ ซึ่งจะเป็นแผนนโยบายในการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นการดำเนินการ เพื่อสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๗ ในการพัฒนาระบบ

เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารของศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพ มีความครบถ้วนทันสมัย สามารถเชื่อมโยงข้อมูลทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทัวถึงและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นกลไกหลักในการสร้างเสริมสังคมธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การยุติธรรมของประเทศ ยุทธศาสตร์ศาลปกครอง เจตนารมณ์ และข้อกำหนดต่างๆ ตลอดจนทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการยุติธรรมทางไกล โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี อาทิ การนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบจากกรณีศึกษาระหว่างศาลไทยและศาลต่างประเทศที่นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี อาทิ การนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

๓. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สภาพปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง อาทิ การนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง อาทิ ระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) เป็นต้น

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษายุทธศาสตร์การยุติธรรมของประเทศ ยุทธศาสตร์ศาลปกครอง เจตนารมณ์ แนวนโยบายและข้อกำหนดต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งกำหนดให้กระบวนการยุติธรรมของไทยสามารถนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการพิจารณาของศาล ตลอดจนทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการยุติธรรมทางไกล และการนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี รวมถึงผลการวิจัย ผลการทดลอง กรณีศึกษา หรือข้อมูลเชิงสถิติในทางปฏิบัติของศาลไทยและศาลของ

ต่างประเทศ เกี่ยวกับการนำเอาแนวคิดยุทธศาสตร์ทางไกลโดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี อาทิ การนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

๒. ศึกษาประสิทธิภาพของการนำเอาแนวคิดยุทธศาสตร์ทางไกลโดยนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของประเทศไทย และความเป็นไปได้ในการนำระบบดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการงานคดีของศาลปกครอง ตลอดจนแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำเอาระบบดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๓. นำเสนอรูปแบบที่เหมาะสม (Model) ของระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงเอกสาร โดยมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. แผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕ พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๘ ยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๖ ยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๗ แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕ แผนเทคโนโลยีสารสนเทศของศาลปกครอง

๒. แนวคิด กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้กระบวนการยุติธรรมของไทยสามารถนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

๓. เจตนารมณ์ แนวคิด กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรมทางไกลโดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

๔. เจตนารมณ์ แนวคิด กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี

๕. รายงานผลการวิจัย ผลการทดลอง กรณีศึกษา ข้อมูลเชิงสถิติในทางปฏิบัติ ตัวอย่างคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการพิจารณาวิธีคดี ตลอดจนการนำเอากระบวนการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยทั่วไป และกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลไทยและศาลของต่างประเทศ

๖. ข้อมูลเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคดี และระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) ในศาลปกครอง

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากการเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นในเรื่องของการยุติธรรมทางไกล โดยเน้นการศึกษาเกี่ยวกับการนำเอากระบวนการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงอาจไม่ครอบคลุมถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบอื่นๆ ของการพัฒนางานคดี นอกจากนี้ การศึกษาในเรื่องดังกล่าวอาจจะมุ่งเน้นเฉพาะการนำเอากระบวนการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงอาจไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการบริหารจัดการงานคดีด้านอื่นๆ อีกทั้งยังเป็นการวิจัยที่มุ่งเน้นกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่น จึงไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินงานของศาลอื่น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. เพื่อทราบถึงยุทธศาสตร์การยุติธรรมของประเทศ ยุทธศาสตร์ศาลปกครอง เจตนารมณ์และข้อกฎหมายต่างๆ ตลอดจนทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการยุติธรรมทางไกล แนวความคิดและเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการงานคดีของศาลปกครอง โดยการนำเอากระบวนการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conference) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๒. เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคดี ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสของการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายโดยสามารถลด

ภาระค่าใช้จ่าย ความสิ้นเปลือง และความยากลำบากของกระบวนการทางกฎหมายลงได้ อันเป็นกลยุทธ์สำคัญในการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็งสู่ความเป็นสังคมธรรมาภิบาล

๓. เพื่อทราบถึงแนวความคิดและเจตนารมณ์ และคุณประโยชน์จากการนำเอาระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาคดีของศาลปกครองให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่าย และลดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีมากยิ่งขึ้น

๔. เพื่อเป็นข้อมูลเสนอผู้บริหารศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการนำเอาระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing) มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง

คำจำกัดความ

การยุติธรรมทางไกล (telejustice)

หมายถึง การนำระบบวิดีโอมาใช้ในปฏิสัมพันธ์สองทางในการพิจารณาทางศาล หรือกึ่งศาล หรือการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

หมายถึง เทคโนโลยีสองด้านหลักๆที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมที่ผนวกเข้าด้วยกันเพื่อใช้ในกระบวนการจัดหา จัดเก็บ สร้าง และเผยแพร่สารสนเทศในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเสียง ภาพ ภาพเคลื่อนไหวข้อความหรือตัวอักษร และตัวเลขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความถูกต้องความแม่นยำ และความรวดเร็วให้ทันต่อการนำไปใช้ประโยชน์

ระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (VDO Conferencing)

หมายถึง การประชุมระยะไกล โดยผู้เข้าประชุมต่างคนต่างมีจอภาพและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ทำให้พูดคุยกันได้ อีกความหมายหนึ่ง VDO Conferencing เป็นการสื่อสารข้อมูลโดยการส่งภาพ และเสียงจากฝ่ายหนึ่งไปสู่อีกฝ่ายหนึ่ง ในการใช้ VDO Conferencing จะต้องมีอุปกรณ์สำหรับภาพ และอุปกรณ์สำหรับบันทึกเสียง โดยมีภาพ และเสียงที่ส่งไปนั้นอาจเป็นภาพเคลื่อนไหว มีเสียงประกอบได้