

บทนำ

ในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่าทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน ทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ การกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าล่วงละเมิดเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์อำนาจอธิปไตยปกครอง คือ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ โดยในเบื้องต้นศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 8 ศาล และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักการสำคัญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของราษฎรในการฟ้องคดีไว้โดยชัดแจ้ง มีกระบวนการยื่นฟ้องคดีที่เรียบง่าย ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ

เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งถือเป็นกระบวนการพิจารณาที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณี ในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และจากที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นการฟ้องคดีที่มีกระบวนการที่เรียบง่าย ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ ดังนั้น เมื่อศาลปกครองได้เปิดทำการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งปริมาณคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจึงมีเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการอุทธรณ์ระบบสิทธิที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายมิได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีคดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเข้าสู่การพิจารณาศาลปกครองสูงสุดเกือบทุกคดี และเมื่อศาลปกครองสูงสุดไม่สามารถพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้แล้วเสร็จสมคูลกับคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงไม่อาจจะพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้นไปได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะในที่สุดแล้วสิทธิของคู่กรณีที่ถูกกระทบก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระคดีของศาลปกครองสูงสุด และช่วยให้การพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความจำเป็นและเป็นคดีที่สำคัญอันมีประโยชน์ต่อส่วนรวมจะมีการพิจารณาได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองเยียวยาได้ทันความต้องการ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้วย่อมต้องมีผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองสูงสุดซึ่งต้องเปลี่ยนสถานะไปเป็นศาลในชั้นฎีกา จึงต้องมีการปรับเขตอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลชั้นฎีกาด้วย สำหรับศาลปกครองชั้นต้นอาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์บ้าง

เกี่ยวกับเขตอำนาจหน้าที่ โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้น จะถูกตรวจสอบโดยสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ชั้นหนึ่งก่อน และมีบางกรณีอาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง ส่วนวิธีพิจารณาคดีส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากยังคงมีลักษณะเช่นเดิม แต่อาจมีการปรับวิธีพิจารณาคดีในบางกรณี เช่น การตรวจคำอุทธรณ์ หรือการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แทนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงความสำคัญของปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งจากแนวความคิดทางวิชาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ รวมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตลอดจนโครงสร้างการ京东商城 อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลและเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างการ京东商城 อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป โดยจะทำการศึกษาจากตัวบทกฎหมายซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นหลัก รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตำราคำอธิบายกฎหมาย แนวความคิดของนักนิติศาสตร์ คำวินิจฉัยของศาล วารสาร และบทความทางวิชาการของประเทศไทย และของต่างประเทศ ซึ่งจะมีวิธีดำเนินการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีรูปแบบการวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research)