

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งศาลปกครองของไทยเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยได้มีการพัฒนาแนวความคิดทั้งรูปแบบและองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และบัญญัติอำนาจหน้าที่ของแต่ละชั้นศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อได้เปิดทำการศาลปกครองชั้นต้นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ในเบื้องต้นสามารถกล่าวได้ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และประชาชนได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน รู้จักการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง จนฝ่ายปกครองต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการในการทำงานเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งเป็นหลักที่รู้จักกันดีที่เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเกี่ยวกับศาลปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นต้นแบบในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย คือ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแม้ในแต่ละประเทศมีระบบศาลและชั้นของศาลที่แตกต่างกัน แต่เมื่อได้พิจารณารูปแบบและโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของทั้งสองประเทศดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเพื่อการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของไทย ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าประเทศไทยมีความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดังจะกล่าวถึงต่อไป

## 1. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

จากการศึกษาพบว่า เหตุผลที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นในประเทศไทยนั้น มาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1.1 เหตุผลทางหลักการ เนื่องจากการพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการซึ่งอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้จากการรับฟังข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมาย การให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น และเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด โดยคดีทุกประเภทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคดีที่สามารถอุทธรณ์คดีต่อศาลอุทธรณ์ชั้นอุทธรณ์ แม้การให้สิทธิอุทธรณ์เป็นหลักการสำคัญในการให้ความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแต่ถ้าให้สิทธิในการอุทธรณ์ในทุกกรณี คู่กรณีอาจใช้สิทธิอุทธรณ์โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิหรือโดยไม่มีเหตุผล การจำกัดสิทธิจึงเป็นการจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจกำหนดประเภทคดีจำนวนทุนทรัพย์ เพียงเท่าที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้นคดีบางประเภทจึงต้องเป็นที่สุดศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

1.2 ปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณาจากภาระการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเกิดจากปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ การกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทุกคดีในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือการปฏิบัติตามผลบังคับของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งไม่สามารถทำได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดต้องเร่งพิจารณาคดี และการให้สิทธิคู่กรณีได้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่มีข้อจำกัดต้องห้ามอุทธรณ์ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งคู่กรณีต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยเฉพาะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ส่วนภูมิภาค ก็จะช่วยให้คู่กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะได้รับความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ การที่ศาลปกครองสูงสุดต้องทำหน้าที่ใน

ฐานะศาลปกครองชั้นต้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คดีบางประเภทยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 ได้กำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว และผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 ยังได้บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและงบประมาณ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา 39 กำหนดให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย ซึ่งการที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับรวมทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ได้กำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้ปริมาณคดีที่กำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดังกล่าวมาแล้ว หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นและมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คดีบางประเภทต่อศาลปกครองสูงสุดโดยให้ถือเป็นที่สุดศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว ผลจากการมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะทำให้คดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง อันจะทำให้การพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาลปกครองสูงสุดที่มีความสำคัญและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมจะมีการพิจารณาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งคดี รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้านด้วยกัน คือ

(1) ด้านองค์กรศาล ศาลได้มีโอกาสวางแนวคำวินิจฉัยเพื่อสร้างบรรทัดฐานได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเกิดขึ้นได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถใช้เป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกัน และกรณีที่คู่กรณียอมรับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยไม่ได้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุด อันจะทำให้ผลของคำตัดสินของศาลใช้เป็นแนวบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะหรืออย่างเดียวกัน ศาลก็จะใช้แนวคำวินิจฉัยนั้นเป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย นอกจากนี้ การพิจารณาคดีของศาลก็จะเป็นไปโดยรวดเร็ว เนื่องจากกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีทุกประเภทที่ได้แย้งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และหากคดีพิพาทเรื่องใดถึงที่สุดหรือต้องห้ามอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็จะเป็นผลให้คดียุติไปโดยเร็ว ส่วนคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดก็จะน้อยลง รวมทั้งจะเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ตุลาการศาลปกครอง กล่าวคือ การที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับการคัดเลือกให้แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นการพัฒนาและเสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองที่มีประสบการณ์มาก่อนได้อีกระดับหนึ่ง รวมทั้งจะช่วยให้ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้รับการพัฒนาและสะสมประสบการณ์ในด้านคดีปกครองอย่างเพียงพอพร้อมที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นผลให้ศาลปกครองมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น

(2) ด้านประชาชน จะได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น จะได้รับประโยชน์หลายประการ คือ

(2.1) ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นหลายศาลกระจายอยู่ในทุกภูมิภาค และจากประสบการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ย่อมช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กระทำได้รวดเร็วขึ้นและสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้ทันทั่วทั้ง ทั้งจากกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีแนวคำวินิจฉัยกรณีใดไว้แล้ว และศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายืนตามคำวินิจฉัยนั้น หรือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด รวมทั้งคู่กรณียอมรับในคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติเป็นบรรทัดฐาน

ไว้แล้ว กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเกิดผลดีแก่ประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของตนได้อย่างรวดเร็ว

(2.2) การวางแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมากขึ้น จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการโต้แย้ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ถือเป็นที่สุด ทั้งในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด หรือในกรณีที่คู่กรณีต่างยอมรับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยไม่ได้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุด มีผลให้คดีถือเป็นที่สุดทั้งสองกรณีถือเป็นบรรทัดฐานให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะเดียวกับกรณีพิพาทในการให้บริการประชาชน และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นหลายศาลก็ จะสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นจำนวนมาก และทำให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติในเรื่องทำนองดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างถูกต้องและเป็นธรรมอย่างเสมอภาคมากยิ่งขึ้น

(2.3) ได้รับความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองการฟ้องคดี ส่วนใหญ่ประชาชนจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ประชาชนจึงได้รับความสะดวกในการเดินทางไปให้ข้อเท็จจริงต่อศาลด้วยตนเอง แต่สำหรับการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดมีอยู่เพียงแห่งเดียวโดยมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากมีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีด้วยการไต่สวน และคู่กรณีโดยเฉพาะประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดในการไต่สวนด้วยตนเอง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในส่วนภูมิภาคที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น เช่น การโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ กรณีเช่นนี้ประชาชนย่อมไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควรทั้งชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลด้วยการไต่สวน และในชั้นของการนั่งพิจารณาคดีหรือการมีคำพิพากษา รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการเดินทางมาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น หากมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นโดยกระจายอยู่ในแต่ละภูมิภาคแล้ว ย่อมเป็น

การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น และจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองได้อย่างแท้จริง

จากเหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดังกล่าวข้างต้น การที่ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรศาลปกครองรวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ แม้การจัดตั้งศาลปกครองเพียงสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดจะสามารถเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่สังคมไทยได้มากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีในคดีปกครองอยู่หลายประการ ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ย่อมทำให้การอำนวยความสะดวกทางปกครองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นอีกชั้นศาลหนึ่งจะช่วยให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ยังช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นไปรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการอำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครอง อันเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

## 2. โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ในการศึกษาครั้งนี้ได้จัดโครงสร้างและองค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในตนเองเดียวกับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศส ดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นคือ

2.1 เขตอำนาจทางพื้นที่ ในเบื้องต้นกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวน 4 ศาล คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กลางจะมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจศาลปกครองกลาง ศาลปกครองลพบุรี ศาลปกครองสุพรรณบุรี และศาลปกครองระยอง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เชียงใหม่มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองพิษณุโลก และศาลปกครองแพร่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขอนแก่น มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองอุดรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี และศาลปกครองบุรีรัมย์ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สงขลา มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองยะลา และศาลปกครองชุมพร ทั้งนี้ การกำหนดเขตอำนาจ

ทางพื้นที่และสถานที่จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลจำต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย ส่วนเขตอำนาจในทางคดี ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ทุกคดี ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

2.2 ที่มาของตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ควรที่จะพิจารณาคัดเลือกมาจาก ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือเป็นองค์กรในระดับเดียวกับ กับศาลปกครองชั้นต้น เพื่อสร้างความก้าวหน้าในสายงานของตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งเพื่อ เป็นการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีแก่คู่กรณียิ่งขึ้น ส่วนคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์จะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แต่จะมี คุณสมบัติแตกต่างกัน คือ ควรมีอายุไม่น้อยกว่า 45 ปี และต้องพิจารณาคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่ง อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี เว้นแต่ กรณีที่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นครบ 10 ปี ให้ลดลง เหลือ 8 ปี

2.3 องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น จำนวน ตุลาการที่ประกอบเป็นองค์คณะควรมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะ 1 คน และ ตุลาการในองค์คณะอีก 4 คน ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งอาจมีจำนวนองค์คณะไม่ เท่ากันขึ้นอยู่กับปริมาณคดีในแต่ละแห่ง โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์กลางอาจประกอบด้วยองค์ คณะจำนวน 7-9 องค์คณะ ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภูมิภาคอาจประกอบด้วย 3-5 องค์คณะ และ อาจกำหนดความเชี่ยวชาญในคดีแต่ละประเภทตามความเชี่ยวชาญในคดีขององค์คณะนั้น ๆ นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลให้มีอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 1 คน และรองอธิบดี ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ 2 คน สำหรับการจตุลาการผู้แถลงคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัด ตามความเหมาะสม

### 3 วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้แก่ หลักเกณฑ์และระยะเวลา การยื่นอุทธรณ์ การตรวจคำอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณาคดีและการทำ คำพิพากษาหรือคำสั่ง จะมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในฐานะ ที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่จะแตกต่างกันเฉพาะในส่วนขอประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจ การพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในทุกคดี เนื่องจากคดีบางประเภทมี กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาล ปกครองสูงสุดโดยตรง

#### 4. การปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่มีการจัดตั้งศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์

ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นแล้วอาจต้องมีการปรับ วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ

4.1 การปรับวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จะมีการปรับวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การตรวจคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าเป็น คำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับคำอุทธรณ์ และส่งคำอุทธรณ์ พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครอง ชั้นต้นนั้นแทนศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาหรือมีคำสั่งต่อไป แต่หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ สมบูรณ์หรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ การส่งคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องส่งไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขต อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น และการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้น เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้นแล้ว ศาลปกครอง ชั้นต้นไม่มีอำนาจต้องตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ต้องส่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยอำนาจ

การตรวจคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นแทนศาลปกครองสูงสุด

(2) การพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ในกรณีที่คดีที่ผู้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าทนายในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทนายเช่นเดียวกันกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับความพอใจบางส่วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ทนายในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์คงเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ตามทนายที่ต่ำนั้น ซึ่งถ้าหากผู้อุทธรณ์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และต่อมาได้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นต้องดำเนินการพิจารณาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแทนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(3) การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

4.2 การปรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด จะมีการปรับวิธีพิจารณาคดีที่สำคัญในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การยื่นคำอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดถูกจำกัดสิทธิการอุทธรณ์โดยห้ามอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เลย ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติแล้ว ห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีทนายเพียงเล็กน้อย

(2) การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในกรณีเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบประเด็นข้อกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ต้องดำเนินการกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นฎีกาอีก

(3) การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

## 5. ผลกระทบจากการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

### 5.1 ผลกระทบต่อศาลปกครองชั้นต้น

(1) เกี่ยวกับสถานะของศาลปกครองชั้นต้น เขตอำนาจและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกตรวจสอบโดยสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ชั้นหนึ่งก่อน และยังมีบางกรณีที่จะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง

(2) เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้ว เขตอำนาจในทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นต้นยังคงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนอำนาจในทางคดีก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ได้รับผลกระทบในกรณีดังกล่าวนี้ ส่วนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีก็ยังมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารับคำอุทธรณ์ คำร้อง คำขอก่อนส่งสำนวนคดี หรือคำร้องคำขอให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งกรณีดังกล่าวทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่คล้ายคลึงกัน จึงไม่ได้รับผลกระทบในกรณีนี้

### 5.2 ผลกระทบต่อศาลปกครองสูงสุด

(1) เกี่ยวกับสถานะของศาลปกครองสูงสุด การทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะอยู่ในฐานะเป็นศาลในชั้นฎีกา แต่อาจยังทำหน้าที่ในฐานะเป็นศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วยในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้กลับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดอาจวินิจฉัยกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยให้เหตุผลแห่งการวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น หรือให้เหตุผลอย่างเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น และกรณีที่คดีบางประเภทมีกฎหมายกำหนดให้คู่กรณีอาจโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

(2) เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดจะเปลี่ยนแปลงไป โดยจะมีเขตอำนาจครอบคลุมเหนือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทุกศาลด้วย นอกเหนือจากศาลปกครองชั้นต้น ส่วนเขตอำนาจทางคดี ในคดีบางประเภทถูกจำกัดสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือมีกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นที่สุด ส่วนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจเปลี่ยนแปลงไปในส่วนของการ

งดเว้นกระบวนการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริง สำหรับคดีบางประเภทอาจกำหนดให้มีการอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย

### 5.3 ผลกระทบต่อที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นประโยชน์ที่จะได้รับประการหนึ่งคือการสร้างความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้แก่ตุลาการศาลปกครอง โดยเฉพาะตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งได้รับการพัฒนาและสะสมประสบการณ์ในด้านคดีปกครองมาเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงมีความเชี่ยวชาญและความสามารถพร้อมที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ด้วยเหตุนี้เอง การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดส่วนหนึ่งจึงควรพิจารณาคัดเลือกมาจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่คัดเลือกมาจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อาจมีคุณสมบัติแตกต่างไป คือ ควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี และดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ รองอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

### 5.4 ผลกระทบต่อคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 279 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 226 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน และโดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง ต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นผลให้มีตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ การกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองให้เป็นคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงต้องกำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองด้วย ส่วนการกำหนดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองแต่ละชั้นศาลนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 221 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คน และศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลและได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของตุลาการศาลปกครองแต่ละชั้นศาลของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงอาจกำหนดในทำนองเดียวกับการกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กล่าวคือ เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวนสี่คนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสองคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น นอกจากการเปลี่ยนแปลงในด้านสัดส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้ว การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองที่เพิ่มขึ้นมาอีกกรณีหนึ่งด้วย

#### ข้อเสนอแนะบางประการ

จากเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยสามารถพัฒนาได้เท่าเทียมกับประเทศที่มีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยการศึกษา รูปแบบในด้านต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสม ซึ่งการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นจะเป็นหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเวลาที่รวดเร็ว แต่เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ศึกษาเพื่อพิจารณากำหนดเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ว่า โดยภาพรวมเมื่อพิจารณาทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับปริมาณคดี การคมนาคม และสภาพภูมิประเทศแล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นแต่ละศาลควรมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นในพื้นที่ใดบ้าง รวมทั้งสถานที่ตั้งที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สอดคล้องกับปริมาณคดี การคมนาคม และสภาพภูมิประเทศ อย่างแท้จริง

2. ศึกษาเพื่อพิจารณากำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในคดีประเภทใดที่สามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในคดีประเภทใดที่สามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง รวมทั้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในคดีประเภทใดให้ถือเป็นที่สุดในการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ และลดภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

3. ศึกษาระบบการประเมินเพื่อคัดเลือกตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่มีความเหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งระบบการประเมินดังกล่าวต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคัดเลือก ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันว่าตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับการคัดเลือกจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในระดับที่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครองชั้นต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรมเกิดผลดีแก่คู่กรณี รวมทั้งเพื่อให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านความรู้และการสะสมประสบการณ์ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นให้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีปกครองยิ่งขึ้น

4. การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อได้ดำเนินการตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ให้มีคณะกรรมการยกเว้นแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย โดยให้นำข้อสรุปในประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องของโครงสร้างอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายเพื่อให้มีการบัญญัติและมีผลบังคับใช้ต่อไป

สำหรับการศึกษาในเรื่องดังกล่าว อาจดำเนินการศึกษาโดยการรับฟังความคิดเห็นของนักวิชาการด้านกฎหมายอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การศึกษาครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ในทุก ๆ ด้าน