

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบศาลสมัยใหม่ในประเทศไทย เริ่มต้นเมื่อในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สืบเนื่องจาก ในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ระบบศาลก็ยังคงรูปแบบคล้าย กรุงศรีอยุธยา จวบจนกระทั่ง สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ศาลในพระธรรมนูญ ทั้ง 14 ศาลที่มีอยู่นั้น ขึ้นอยู่กับกระทรวง กรมวังต่าง ๆ อำนาจศาลจึงไม่แน่นอน อำนาจฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการไม่ได้แยกออกจากกัน การพิจารณาคดีความจึงมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง อยู่เสมอ จึงเกิดวิกฤติศรัทธาต่อระบบศาลอย่างรุนแรง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2434 และรวบรวมศาลในพระธรรมนูญ ที่กระจัดกระจายในกรมวังต่าง ๆ ทั้ง 14 ศาล มาเป็นหนึ่งเดียวอยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม เป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริต ความล่าช้าในการชำระคดี และแยกฝ่ายตุลาการออกมาอย่างชัดเจน จากนั้นทรงปฏิรูประบบกฎหมายให้พัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ เพื่อต่อต้านการคุกคาม จากลัทธิจักรวรรดินิยมชาติตะวันตก โดยทรงดัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) มาเป็นหลักปฏิบัติกฎหมายไทย (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2543, น. 8)

ในอดีต คดีที่เกิดขึ้นมักเกิดขึ้นระหว่างชาวบ้านกับภาคเอกชน หรือ ชาวบ้านกับ ชาวบ้านด้วยกันเอง จะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้รับความเสียหาย ในส่วนนี้จะมีกฎหมายที่เข้ามา ควบคุม พิจารณาและตัดสินในกรณีพิพาท โดยการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมาย อาญา กระบวนการยุติธรรมที่ใช้ในการพิจารณาคดีความระหว่างคู่พิพาท ทั้งทางแพ่งและ อาญา คือศาลยุติธรรม แต่สังคมปัจจุบันมีคดีเกิดขึ้นในบริบทใหม่ ภาครัฐเป็นฝ่ายกระทำกับ ภาคประชาชน หรือภาคเอกชน ซึ่งอาจเกิดจากภาครัฐใช้อำนาจที่มีอยู่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การใช้อำนาจหน้าที่ในการเอาเปรียบ และอีกหลายสาเหตุแห่งความไม่ยุติธรรม ทำให้ต้องมีการตรวจสอบจากองค์กรที่มีอำนาจตุลาการ จึงมีการก่อตั้งศาลเฉพาะขึ้น เพื่อพิจารณาคดี ทางด้านปกครองโดยเฉพาะ นั่นก็คือ ศาลปกครอง

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย อยู่ในระบบนิติรัฐ (Legal State) เป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรภาครัฐ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2544, น. 5) หรือกล่าวได้ว่า นิติรัฐ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้อง

อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ จึงสะท้อนให้เห็นว่า การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการ เพื่อให้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแล มิให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางมิชอบกับประชาชน ซึ่งศาลปกครอง คือองค์กรตุลาการที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้โดยเฉพาะ (อักษราทร จุฬารัตน, 2552, น. 12)

ประเทศไทย เป็นกระบวนการยุติธรรม ในระบบศาลคู่ แยกเป็นอิสระออกจากกัน มีผู้พิพากษาหรือตุลาการของแต่ละศาลโดยเฉพาะ ไม่สามารถย้ายหรือสลับเปลี่ยนกันได้ โดยแบ่งระบบศาลออกเป็น 4 ระบบ อันได้แก่

1. ศาลยุติธรรม (Courts of Justice) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่งและอาญา ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา รวมถึง ศาลชั้นต้น ที่มีศาลชำนาญพิเศษ 5 แห่ง อันได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลภาษีอากร

2. ศาลปกครอง (Administrative Courts) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนหรือเอกชน หรือ หน่วยงานรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่รัฐด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบ ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด

3. ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4. ศาลทหาร (Military Courts) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น

ซึ่งศาลปกครอง อาจถือได้ว่าเป็น ศาลเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะคดีทางปกครองเท่านั้น และศาลปกครองไทย แยกออกจากศาลยุติธรรมจึงเรียกว่า ประเทศไทยเป็น ระบบศาลคู่ แต่บางประเทศ แม้จะมีศาลปกครองแต่ก็อยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม จึงเป็นระบบศาลเดี่ยวที่มีศาลปกครองด้วย ดังนั้น ศาลปกครองอาจมีโครงสร้างที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่มีอำนาจหน้าที่และจุดมุ่งหมายเดียวกัน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, น. 52)

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้น มีความพยายามจัดตั้งกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 หลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองนั้น แบ่งได้ออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงแรก พ.ศ. 2476–พ.ศ. 2516 เป็นช่วงหาข้อสรุปว่า ในประเทศไทยควรมีศาลปกครองหรือไม่ โดยหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในขณะนั้น ภายใต้การบริหารโดย นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี มีดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ในลักษณะเดียวกันกับสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และเมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2478 ได้มีข้อสรุปว่า ให้ออกการพิจารณาไว้ก่อน เนื่องจากเห็นว่า ยังไม่ถึงเวลาอันควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี มีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง แต่ก็ถูกยุติไปเนื่องด้วยเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และได้รื้อฟื้นแนวความคิดจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง และได้รับความเห็นชอบบัญญัติไว้ในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, น. 76)

ช่วงที่สอง พ.ศ. 2517–พ.ศ. 2538 เป็นช่วงแห่งการหาข้อสรุปว่า ศาลปกครองควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรม (ศาลเดี่ยว) หรือ แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม (ศาลคู่) ซึ่งแนวความคิดในระบบศาลเดี่ยวเห็นว่า ควรให้ศาลปกครองเป็นเพียงศาลชำนาญพิเศษในระดับศาลชั้นต้น ส่วนแนวความคิดในระบบศาลคู่เห็นว่า ควรแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม เพื่อมุ่งเน้นที่จะพัฒนานุเคราะห์ และกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ โดยรัฐบาลที่ผ่านมาทั้ง 2 รัฐบาล อันได้แก่ รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ นายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจเลือกแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ ศาลคู่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, น. 79)

ช่วงสุดท้าย พ.ศ. 2538 – ปัจจุบัน เป็นช่วงบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ ศาลคู่ โดยเริ่มในปี พ.ศ. 2538 ขณะที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา และมอบหมายให้นายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เกี่ยวกับศาลปกครองอย่างชัดเจนว่า จะเร่งจัดตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216-280 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกจากศาลอื่น ๆ ในลักษณะศาลคู่ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง และแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองรวมถึงคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจน หน่วยงานธุรการของตนเอง ที่เป็นอิสระ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติให้มีศาลปกครองต่อไป (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, น. 83)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ และเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ศาลปกครอง ได้เปิดทำการตามกฎหมายขึ้น ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ กับเอกชน รวมทั้งข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต หรือไม่ชอบด้วยเหตุผล หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง หรือกระทำละเมิดต่อประชาชน คดีเอกชนพิพาทกับรัฐ จึงเป็นการยากที่เอกชนจะหาเอกสารหลักฐานมายืนยันข้อกล่าวอ้างของตนเอง เพราะฝ่ายราชการจะเป็นผู้ครอบครองเอกสารไว้ทั้งหมด ดังนั้นศาลปกครองจึงมีหน้าที่ต้องใช้ระบบไต่สวนมิไต่สวนบ่งกล่าวหา เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงให้มากที่สุด ตุลาการศาลปกครองต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปกครองและกฎหมายปกครอง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา คดีปกครองโดยเฉพาะ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550, น. 89)

ศาลปกครอง มีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วย ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยมีตุลาการศาลปกครอง เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครองทั้ง 2 ชั้น และมีสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานธุรการ และข้าราชการศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน โดยศาลปกครองสูงสุด มีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ส่วนศาลปกครองชั้นต้น ปัจจุบันมี 10 แห่ง กระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ (อัคราทร จุฬารัตน, 2552, น. 166)

ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองภูมิภาค เปิดทำการแล้ว รวม 10 แห่งทั่วประเทศ ได้แก่ ศาลปกครองกลาง ตั้งอยู่กรุงเทพมหานคร มีเขตอำนาจตลอดทั้งที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล 19 จังหวัด และ ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจ 8 จังหวัด ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจ 7 จังหวัด ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจ 4 จังหวัด ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจ 4 จังหวัด ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจ 8 จังหวัด ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจ 7 จังหวัด ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจ 7 จังหวัด ศาลปกครองอุดรธานี มีเขตอำนาจ 6 จังหวัด และศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขต

อำนาจ 5 จังหวัด โดยมีอำนาจในการพิจารณาคดีการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป ผู้ที่จะฟ้องร้องสามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ตามภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิด โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล มีวิธีการยื่นคำร้อง 2 วิธี คือยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ณ ที่ทำการศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ หรือยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ซึ่งในส่วนของกรฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ รัฐบาลละเลยต่อหน้าที่ มีกำหนดยื่นฟ้องภายใน 90 วัน ในส่วนของกรฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด มีกำหนดยื่นฟ้องภายใน 1 ปี การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่มีกำหนดเวลา (สำนักประชาสัมพันธ์, 2556, น. 13)

ศาลปกครองสูงสุด มีเพียงแห่งเดียว ตั้งอยู่ที่ กรุงเทพมหานคร คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดจึงไม่มีข้อจำกัดเรื่องเขตอำนาจในด้านพื้นที่ ไม่ว่าคดีจะเกิดขึ้นที่ใด หรือ ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาใด ก็ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดที่กรุงเทพฯ โดยมีอำนาจในการพิจารณาคดี การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน (สำนักประชาสัมพันธ์, 2556, น. 49)

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการ โดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองมีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการใน 4 ด้าน คือ บทบาทในการทำให้ระบบราชการมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ บทบาทในการทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ บทบาทในการวางแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ และบทบาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (จินตนา เลิศอาภาณนท์, 2546, บทคัดย่อ)

เนื่องจากศาลปกครอง เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นมาได้ไม่นานนัก จึงยังไม่ใช่รู้จักอย่างแพร่หลายต่อสาธารณชน ทั้งด้านบทบาทหน้าที่ ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง ภาพลักษณ์ของศาลปกครอง รวมไปถึงการรับรู้ในสิทธิเสรีภาพในการที่จะไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง ตลอดระยะเวลากว่า 13 ปี ศาลปกครองพยายามสร้างภาพลักษณ์ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการรับรู้ของประชาชน ที่มีต่อภาพลักษณ์ของศาลปกครองทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ภาพลักษณ์ขององค์กร 2) ภาพลักษณ์ของบุคลากร 3) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการบริการ และ 4) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการสื่อสาร โดยมีนโยบายและแนวทางในการสร้างภาพลักษณ์ ในกระบวนการสื่อสารของศาลปกครอง ผ่านการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านสื่อที่หลากหลาย การเข้าพบประชาชน กลุ่มเป้าหมายโดยตรง การจัดกิจกรรม การแถลงข่าว การสื่อสารผ่านสื่อมวลชน โดยการนำคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง พบปะกับสื่อมวลชนเพื่อเสวนาเสริมสร้างความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง เพื่อให้สื่อมวลชนนำข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและสิทธิของประชาชน (สำนักงานศาลปกครอง, 2556, น. 1) รวมถึงการใช้เครื่องมือของศาลปกครองเองโดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ เช่น ฝ่ายโฆษกศาลปกครอง ฝ่ายสารสนเทศ ฝ่ายรับเรื่องร้องเรียน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เพื่อเร่งสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครองให้ประชาชนเกิดการรับรู้อย่างทั่วถึง รวมถึงนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อหาแนวทางการป้องกันและแก้ไขในด้านภาพลักษณ์ของศาลปกครอง อันจะส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างศาลปกครองกับประชาชน (วิรัช ลภิตินกุล, 2549, น. 6)

จากสถิติที่ผ่านมาพบว่า มีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณากว่า 80,000 คดี แม้คดีจะเสร็จสิ้นไปกว่า 60,000 คดี แต่แนวโน้มคดีไม่ลดลง มีแต่เพิ่มขึ้น (12 ปี กับประธานศาลปกครองสูงสุด, เดลินิวส์, 16 กุมภาพันธ์ 2556, น. 3) สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิของตนเอง รวมถึงหน้าที่ของศาลปกครองมากขึ้น และได้ใช้สิทธิของตนนั้นในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยมีองค์กรศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีตัดสิน แต่ในมุมมองเรื่องภาพลักษณ์ของศาลปกครองต่อการรับรู้ของประชาชน รวมถึงกระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง จะมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ยังมิอาจตอบได้

จากความสำคัญและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครองเป็นอย่างไร และภาพลักษณ์ของศาลปกครองในการรับรู้ของประชาชนเป็นอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ค้นพบให้ศาลปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาวางแผนกระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้สอดคล้องกับความเข้าใจและการรับรู้ของประชาชนต่อไป

คำถามการวิจัย

1. กระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง เป็นอย่างไร
2. ภาพลักษณ์ของศาลปกครองในการรับรู้ของประชาชน เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีต่อภาพลักษณ์ของศาลปกครอง

ขอบเขตของการวิจัย

ในงานวิจัยเรื่อง “กระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง : ศึกษาในห้วงเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2557” ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษากระบวนการสื่อสารของศาลปกครองและภาพลักษณ์ที่มีต่อการรับรู้ของประชาชน เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร เริ่มตั้งแต่ช่วงเปิดทำการศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน

1. ศึกษาถึง กระบวนการสื่อสารของศาลปกครองเพื่อสร้างภาพลักษณ์ไปสู่ประชาชน โดยศาลปกครอง ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งสาร ได้แก่ โฆษกศาลปกครอง รองโฆษกศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครอง ผ่านช่องทางการสื่อสารของศาลปกครอง และสื่อต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน
2. ศึกษาถึง ประชาชนผู้รับสาร ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร แบ่งตามลักษณะประชากรศาสตร์ ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ การศึกษา และอาชีพ ในด้านการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์ของศาลปกครองทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ภาพลักษณ์ขององค์กร คือ องค์กรศาลปกครอง 2) ภาพลักษณ์ของบุคลากร คือ ตุลาการผู้พิพากษาคดี 3) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการบริการ คือ การบริการประชาชนของศาลปกครอง และ 4) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการสื่อสาร คือ กระบวนการสื่อสารของศาลปกครอง

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการสื่อสาร หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ส่งและผู้รับ เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง กระบวนการสื่อสารจึงครอบคลุมตั้งแต่ การพูด การเขียน รวมไปถึงตัวบุคคล เช่น องค์กร ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ หมายถึง กระบวนการสื่อสารของศาลปกครอง ในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร การสร้างภาพลักษณ์ การประชาสัมพันธ์ และบทบาทหน้าที่ของศาลปกครอง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของศาลปกครอง ต่อการรับรู้ของประชาชน

ภาพลักษณ์ หมายถึง การรับรู้ของบุคคลเกี่ยวกับองค์กร หรือตัวบุคคลในภาพรวมทั้งหมด โดยแต่ละองค์กร หรือแต่ละบุคคลย่อมมีภาพลักษณ์ที่ต่างกัน และเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งในที่นี้ หมายถึง การรับรู้ของประชาชนที่มีต่อศาลปกครอง ในด้านภาพลักษณ์ ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ภาพลักษณ์ขององค์กร 2) ภาพลักษณ์ของบุคลากร 3) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการบริการ และ 4) ภาพลักษณ์เกี่ยวกับการสื่อสาร

ศาลปกครอง หมายถึง องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

1. ศาลปกครองสูงสุด
2. ศาลปกครองชั้นต้น

ตุลาการ หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ไต่สวน พิจารณาคดี หรือเรียกว่าผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งในที่นี้ หมายถึง ตุลาการศาลปกครอง คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ไต่สวน พิจารณาคดี และพิพากษาในคดีปกครอง

องค์กรตุลาการ หมายถึง หน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 10 ว่าด้วยเรื่อง ศาล แบ่งออกเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งองค์กรตุลาการ อาจเรียกได้ว่า องค์กรศาล

อำนาจตุลาการ หมายถึง อำนาจของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามแห่งอำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ ซึ่ง อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติ หรือมีการละเมิดกฎหมายเหล่านี้หรือไม่

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ได้ทราบถึงกระบวนการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของศาลปกครอง
2. ได้ทราบถึงการรับรู้ภาพลักษณ์ของศาลปกครอง ของประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร
3. ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ ในเรื่องกระบวนการสื่อสาร เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของ

องค์กร ตุลาการ