

ระบบการอุทธรณ์คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อ  
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท : ศึกษากรณีระบบสิทธิและระบบอนุญาต

สุธี ศรีกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**APPEAL SYSTEM FOR REVOCATION OF THE APPEAL ORDER  
DISPUTE JUDICIARY COMMITTEE: A STUDY OF THE RIGHTS  
SYSTEM AND THE DISCRETIONARY APPEAL**

**SUTEE SRIKUL**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ระบบการอุทธรณ์คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย

ข้อพิพาท: ศึกษากรณีระบบสิทธิและระบบอนุญาต

เสนอโดย นายสุธี ศรีกุล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วีรวุฒิ เทพทอง)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.มานิช นามเดช)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

|                   |   |
|-------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | ระบบการอุทธรณ์คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อ<br>คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท : ศักยภาพระบบสิทธิ<br>และระบบอนุญาต |
| ชื่อผู้เขียน      | สุธิ ศรีกุล   |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล  |
| สาขาวิชา          | นิติศาสตร์  |
| ปีการศึกษา        | 2563  |

### บทคัดย่อ

การที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา ตามหลักการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 พบว่า หลักการดังกล่าวทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่สนองต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือคู่กรณีในอุทธรณ์ที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ต้องสะดวก รวดเร็วและยุติธรรม อีกทั้งระบบสิทธิเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้คู่ความสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมายังศาลปกครองสูงสุดได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อเป็นการประวิงคดีให้ช้าออกไปโดยมิได้หวังผลแพ้ชนะของคดีอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เมื่อศาลปกครองของไทยยังคงใช้ระบบสิทธิอยู่ก็ย่อมมีผลทำให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากรวมทั้งคดีที่ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า อีกทั้งระบบสิทธิยังมีข้อเสียอยู่หลายประการ

นอกจากนี้ ตามกฎหมายเฉพาะภายในฝ่ายปกครองบางฉบับที่กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พบว่า คณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เปรียบเสมือนองค์กรตุลาการ เมื่อนำคดีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น หากจะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นควรที่จะขออนุญาตต่อศาลปกครองสูงสุดเสียก่อน เพื่อเป็นการคัดกรองคดีที่มีความสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองสูงสุดอันจะทำให้การพิจารณาคดีมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ส่วนในต่างประเทศมีความแตกต่างจากประเทศไทย โดยในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ใช้ระบบอนุญาตในการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษา ซึ่งการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจเลือกรับคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดได้ คู่กรณีจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น จากการศึกษาหลักการทั่วไปในกระบวนการ ขั้นตอน ของระบบอนุญาตเปรียบเทียบกับระบบสิทธิพบว่า กระบวนการการพิจารณาคดีในระบบอนุญาตมีขั้นตอนที่รวดเร็ว โดยคดีจะได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองสูงสุดเร็วกว่าระบบสิทธิ ซึ่งจะมีผลต่อการบริหารจัดการคดีในกรณีที่มีปริมาณคดีเป็นจำนวนมากได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงระบบสิทธิและระบบอนุญาตในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้เขียนเห็นว่า ระบบสิทธิไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นสำหรับคดีบางประเภทในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเสนอระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาที่เหมาะสม คือ ระบบอนุญาต โดยนำมาใช้กับคดีบางประเภทเท่านั้น นั่นคือ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งในกฎหมายเฉพาะจะกำหนดให้คดีถึงที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น คู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถคัดกรองคดีที่มีความสำคัญหรือมีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาตให้คดีเข้าสู่การพิจารณาได้ อันจะส่งผลการพิจารณาคดีมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ปริมาณคดีในศาลปกครองสูงสุดก็จะลดน้อยลงไปด้วย โดยในการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองควรใช้ระบบอุทธรณ์แบบผสม กล่าวคือ ใช้ทั้งระบบสิทธิและระบบอนุญาต โดยนำระบบอนุญาตมาใช้กับคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น ส่วนคดีประเภทอื่นยังคงใช้ระบบสิทธิตามเดิม

|                |   |
|----------------|---|
| Thesis Title   | Appeal System for Revocation of the Appeal Order Dispute Judiciary Committee: A Study of the Rights System and the Discretionary Appeal |
| Author         | Sutee Srikul  |
| Thesis Advisor | Professor Dr. Phaisith Phipatanakul   |
| Department     | Law   |
| Academic Year  | 2020  |

### ABSTRACT

Thailand's continued use of the right to appeal against judgments According to the principles under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Trial Procedures B.E. 2 5 4 2 and the Rules of the General Judicial Meeting of the Supreme Administrative Court B.E. Rights and liberties of the people or the parties to the appeal that must be protected in the administrative justice fast and fair In addition, the system of rights is a system that allows parties to exercise the right to appeal the judgment of the Administrative Court of First Instance to the Supreme Administrative Court widely. causing problems in the exercise of rights in bad faith in order to delay the case without real hope of losing or winning the case In particular, the right to appeal both in fact and legal issues. When the Administrative Courts of Thailand still use the system of rights, there will be a large number of appeals against the Supreme Administrative Court's judgments, including cases brought directly to the Supreme Administrative Court. which caused the delay in the consideration In addition, the rights system has many disadvantages.

In addition, according to the specific laws within some administrative departments that require appeals of administrative orders to the committee with the authority to consider the appeal, it was found that such committees are considered as a panel for adjudicating disputes like a judicial body. When bringing the case with an appeal against the order to the Dispute Administrative Committee to file a lawsuit with the Administrative Court of First Instance If an appeal against the judgment of the Administrative Court of First Instance should seek permission from the Supreme Administrative Court first. In order to screen important cases that should be considered by the Supreme Administrative Court to make the trial faster.

In foreign countries it is different from Thailand. In foreign countries such as the Federal Republic of Germany that uses the permission system to appeal the Supreme Court judgment which the appeal or petition that judgment The Supreme Administrative Court can, at its discretion, choose to accept cases that will be brought to trial by the Supreme Administrative Court. The parties may bring the case for consideration of the Supreme Administrative Court only with the permission of the Supreme Administrative Court. From the study of general principles in the process and procedures of the license system compared with the authorization system, it was found that The judicial process in the permitting system is fast. The cases will be considered by the Supreme Administrative Court faster than the rights system. This will affect the management of cases in the case of a large number of cases as well.

From studying and analyzing the system of rights and permission system for appealing judgments of the Administrative Court of First Instance the author sees The right system is not suitable to be used for appeals. Judgment of the Administrative Court of First Instance for certain types of cases at present The author therefore proposes an appropriate system for appealing judgments, which is the permission system, which applies only to certain types of cases, i.e., cases requesting the revocation of an appeal order to the Dispute Tribunal. which in the specific law will determine the case to the final in the Administrative Court of First Instance The parties may appeal the judgment to the Supreme Administrative Court only when the appeal is granted by the Supreme Administrative Court. This will enable the Supreme Administrative Court to screen cases that are important or have reasonable grounds to allow cases to go to trial. This will result in a faster trial. The number of cases in the Supreme Administrative Court will also decrease. By appealing the judgment the author sees Administrative courts should use a mixed appellate system, that is, use both a licensing and a licensing system. By using the permission system only for cases filed for revocation of an order that is appealed to the Dispute Tribunal. Other types of cases still use the same rights system.

### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดีด้วยความเมตตากรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยก่อนอื่นผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งรับเป็นประธานกรรมการสอบเปิดเล่มวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ วราวุฒิเทพทอง ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบปิดเล่มวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. จิรวุฒิ ธิพิพันธ์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และให้คำแนะนำปรึกษาและข้อชี้แนะในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และอาจารย์ ดร. มาโนช นามเดช ที่ได้ให้เกียรติและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำและข้อสังเกตต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่าน ดร. เข็ม อรุณทนต์วิวัฒน์ ที่ได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะ และการค้นคว้าหาข้อมูลซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดร. รัตนา เทียนเมืองปัก และ คุณเริงชัย นาคแก้ว ที่ได้ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูล และให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาตลอด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าทางวิชาการและเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษา ผู้เขียนขอมอบความดีนี้ให้แก่บิดา และมารดา ที่เป็นผู้สนับสนุน ให้โอกาสในการศึกษาและได้อุปการะเลี้ยงดูรวมทั้งน้อง ๆ ที่ให้กำลังใจเสมอมาและเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์สำเร็จ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย



## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....  | ๗    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....   | ๖    |
| กิตติกรรมประกาศ.....  | ๗    |
| สารบัญตาราง.....  | ๘    |
| <b>บทที่</b>  |      |
| 1. บทนำ.....  | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....   | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....  | 3    |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....  | 3    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....  | 4    |
| 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....  | 4    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....  | 4    |
| 2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองและการตรวจสอบ<br>คำพิพากษา.....         | 6    |
| 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....  | 6    |
| 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น.....                                    | 14   |
| 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบคำพิพากษา.....   | 22   |
| 3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ศาลการอุทธรณ์คำพิพากษาในระบบสิทธิและ<br>ระบบอนุญาตของต่างประเทศ..... | 25   |
| 3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....  | 25   |
| 3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....  | 32   |
| 4. วิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง.....   | 41   |
| 4.1 วิเคราะห์ปัญหาในระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา.....   | 41   |
| 4.2 การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....  | 45   |
| 4.3 วิเคราะห์ความเหมาะสมในการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์<br>คำพิพากษา.....                    | 53   |

สารบัญ(ต่อ)

| บทที่                       | หน้า |
|-----------------------------|------|
| 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 60   |
| 5.1 บทสรุป.....             | 60   |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ.....         | 62   |
| บรรณานุกรม.....             | 65   |
| ประวัติผู้เขียน.....        | 68   |



สารบัญตาราง

| ตารางที่   | หน้า |
|--|------|
| 4.1 ตารางสถิติของศาลปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2560..... | 44   |
| 4.2 เปรียบเทียบขั้นตอนการอุทธรณ์ในระบบสิทธิกับระบบอนุญาต.....      | 54   |



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่การดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายปกครองที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินกิจการต่าง ๆ อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ อันถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยการควบคุมตรวจสอบนี้สามารถแบ่งออกได้สองลักษณะคือ การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครอง

สำหรับการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองนั้น โดยการกระทำของฝ่ายปกครองอาจมีหลายลักษณะซึ่งหนึ่งในการกระทำนั้นคือการกระทำในรูปของคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองบางกรณีอาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ บุคคลผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นได้ อันถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการใช้มาตรการเบื้องต้นในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ก่อนมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรต่าง ๆ รวมถึงองค์กรตุลาการหรือศาลเมื่อมีการนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาล

จากกรณีการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ถือเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่แตกต่างไปจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระ เพียงแต่หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นมิได้มีหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนองค์กรศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่เคร่งครัดและการดำเนินงานรวมทั้งสภาพขององค์กรแล้วย่อมมีสถานะเทียบเท่ากับองค์กรตุลาการหรือศาล และเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นและในปัจจุบันการนำคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นนับวันแต่เพิ่มปริมาณมากขึ้น ซึ่งคดีโดยส่วนมากเมื่อศาลปกครองชั้นต้นตัดสินแล้วมักจะมีการอุทธรณ์ขึ้นมายังศาลปกครองสูงสุดโดยการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายของไทยปัจจุบันเป็นระบบสิทธิ ซึ่งเปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง จึงเกิดปัญหาาคคีค้างพิจารณาในศาลปกครองสูงสุด ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุดเกิดความล่าช้า

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197 กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งเป็นสองชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นระบบการพิจารณาคดีแบบ 2 ชั้นศาล ทำให้ปัจจุบันมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากเกิดปัญหาาคคีค้างพิจารณา การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้าและตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลในเรื่องใด หากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนในเรื่องนั้นไว้ โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ มิฉะนั้น ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องอันเป็นการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ อันเป็น “ระบบอุทธรณ์บังคับ” อย่างไรก็ตาม บางกรณีก็อาจไม่ต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาและวิเคราะห์ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทย และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งวิเคราะห์ถึง

ความเหมาะสมในการพิจารณาคดีที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วว่ามีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบสิทธิและเพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทั้งของต่างประเทศและไทย
2. เพื่อศึกษาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและระบบอุทธรณ์คำพิพากษาของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างและเพื่อค้นหากระบวนการอุทธรณ์ที่มีความเหมาะสมต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อทราบกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวอันมีผลต่อการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
4. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดและเสนอการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดของไทย

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำโดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาของไทยโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแนวคิดทฤษฎีของนักกฎหมายในต่างประเทศ วิเคราะห์กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาในระบบสิทธิและระบบอนุญาตอันเป็นควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง รวมทั้งวิเคราะห์ความเหมาะสมในการพิจารณาคดีที่ผ่านการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด รวมถึงความเหมาะสม

ในการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดของไทย

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิด ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและระบบอุทธรณ์คำพิพากษาทั้งของต่างประเทศและของไทย โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเห็นว่า องค์การคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติจัดตั้งไว้ มีกระบวนการพิจารณาที่คล้ายกับองค์กรศาลเป็นอย่างมาก เมื่อศาลปกครองชั้นต้นตัดสินคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าว ย่อมถือว่าคุณค่าความได้รับการพิจารณาสองชั้นศาลแล้ว และในปัจจุบันการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นระบบสิทธิซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดให้เป็นระบบอนุญาตโดยการกำหนดให้คู่กรณีสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้ต่อเมื่อมีคำร้องขอและได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นเพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด

#### 1.5 วิธีการดำเนินการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการค้นคว้าข้อมูลวิจัยเชิงเอกสาร โดยค้นคว้าจากโครงการวิจัยบทความกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งศึกษาจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด วารสารและบทความทางวิชาการของประเทศไทยและของต่างประเทศ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะ รูปแบบ หลักเกณฑ์ แนวความคิดของการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยองค์กรศาล

2. ทำให้ทราบถึงระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยองค์กรศาลเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งข้อดี ข้อเสีย ของระบบสิทธิและระบบอนุญาตในการอุทธรณ์คำพิพากษา

3. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาสู่ศาลปกครอง

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกระบวนการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา รวมทั้งเสนอการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด





## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง

การปกครองประเทศในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องอยู่ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” กล่าวคือ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้ “อำนาจรัฐ” ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์บรรลุวัตถุประสงค์ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ซึ่งในบางครั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำการบางอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่ระมัดระวัง หรือมีอคติ หรือไม่สุจริต หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม ที่ก่อให้เกิดผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมือง จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อตรวจสอบการ “กระทำทางปกครอง” ของฝ่ายปกครองว่ากระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จึงมีความสำคัญอันจะทำให้ทราบว่าการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยการอุทธรณ์คำพิพากษาและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีแนวคิดอย่างไร เพื่อให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้นและเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไป

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

##### 2.1.1 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

นับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณมีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมาย โดยมีแนวคิดอยากให้ผู้ปกครองรัฐนั้นเป็นกษัตริย์เป็นนักปรัชญาเพราะเป็นผู้มีความรู้ แต่กษัตริย์นักปรัชญานั้นหาใช่ว่าจะเป็นคนดีเสมอไปจึงเสนอให้กฎหมายเป็นสิ่งที่สูงสุดส่วนเรื่องการปกครอง

นั้นจะต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายและต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาว่าการปกครองโดยมนุษย์<sup>1</sup>

ในยุคกลาง ผู้ปกครองรัฐจะเป็นผู้กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้และมักจะถือกันว่ากษัตริย์เป็นที่มาของกฎหมาย กษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีอำนาจออกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ โดยถือว่าผู้ปกครองหรือกษัตริย์หรือองค์อธิปัตย์เป็นบุคคลที่อยู่นอกสังคม แต่ต่อมาได้มีการพัฒนามาเป็นระบบประชาธิปไตยโดยอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองได้กลายมาเป็นของประชาชน<sup>2</sup>

ต่อมาเมื่อแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ว่า รัฐมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการกิจต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้นนอกเหนือจากหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการกิจการในการดูแลความมั่นคงของประเทศแล้วรัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมดูแลในด้านการบริการสาธารณะอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รัฐจำเป็นต้องให้อำนาจมหาชนแก่ฝ่ายปกครองในการเข้าไปดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กล่าวคือ เป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองเหนือเอกชน ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวก็อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยรัฐสมัยใหม่ได้ให้การยอมรับ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) ว่าเป็นพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง<sup>3</sup>

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง มาจากแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ถือว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยแต่รัฐต้องเคารพกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย<sup>4</sup> หมายความว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐนี้มีแนวความคิดว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็จะต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมด้วย รัฐสามารถบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างได้โดยองค์กร

<sup>1</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), น. 11-12.

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>3</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561), น. 17-18.

<sup>4</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 28 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562), น. 58.

ของรัฐสามารถล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งและต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป<sup>5</sup> ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักการที่ถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนี้ประกอบด้วยหลักการสำคัญดังนี้<sup>6</sup>

#### 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยอำนาจ 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยหลักต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ ยับยั้งซึ่งกันและกันได้ หากแต่ต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หมายความว่า ภารกิจของรัฐนั้นจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออีกอำนาจในสามอำนาจนี้หรือในการรับภาระหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่มีองค์กรใดรับภาระหน้าที่เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเพียงองค์กรเดียว ดังนั้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ภารกิจของรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงอาจแบ่งออกเป็นสองประการ คือ เป็น “การแบ่งแยกตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจตัวบุคคล” โดยการกระทำเช่นนี้จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อีกอำนาจหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตามหลักนิติรัฐ ในส่วนเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะองค์กรของฝ่ายปกครองอาจกล่าวได้ว่าย่อมถูกตรวจสอบจากองค์กรทั้ง 3 ฝ่าย แต่องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบองค์กรอื่นได้ เนื่องจากว่าองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายและนโยบายของฝ่ายบริหารย่อมอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองจึงต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เชื่อมโยงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

(1.1) การถูกตรวจสอบโดยทางการเมือง โดยที่องค์กรฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองจึงต้องถูกตรวจสอบได้โดยทางการเมือง

(1.2) การถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล เนื่องจากประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล

(1.3) การถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอิสระมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, น. 18-22.

## 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ นั้นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองจะต้องมีศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น หากองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ การกระทำเช่นนั้นมิใช่ “การกระทำทางปกครอง” เมื่อองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในทางปกครองไปแล้วก็อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพื้นฐานของหลักนิติรัฐสนับสนุนให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้เพราะมีความเป็นกลางและอย่างน้อยที่สุดสามารถชี้ขาดได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 3) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้จึงได้มีการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นหลักประกันได้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองนั้นจะไม่เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐมีความมุ่งหมายโดยตรงที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือปัจเจกบุคคล หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐที่รัฐจะต้องให้ความเคารพแด่แห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาให้อำนาจรัฐกระทำการนั้นได้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจากการที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการใดที่กระทบต่อประชาชน หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นเหตุผลสำคัญให้สามารถมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วยเหตุปัจจัยของหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนี้อาจแบ่งออกเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเองและการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง โดยหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นก็คือการให้สิทธิประชาชนผู้ที่ถูกระทบสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของฝ่ายปกครองนำคดีไปสู่ศาลหรือองค์กรตุลาการเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายองค์กรตุลาการหรือศาลถือว่าเป็นองค์กรที่มี

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น. 272-273.

ความเป็นกลางที่จะให้หลักประกันในการทำให้หลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบว่าการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจเหนือปัจเจกบุคคลไปนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อันจะเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

#### 4) หลักความรับผิดชอบของรัฐ

หลักความรับผิดชอบของรัฐมีความมุ่งหมายถึงความรับผิดชอบทั้งปวงอันเกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐไม่ว่าความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำในส่วนของฝ่ายปกครอง ความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่เดิมระบบกฎหมายต่าง ๆ ถือหลักคล้ายคลึงว่า ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) อันส่งผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกดำเนินคดีแม้ข้าราชการในหน่วยงานของตนเองจะได้ปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน<sup>8</sup>

ในรัฐสมัยใหม่มีการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การดำเนินกิจการของรัฐย่อมมีมากขึ้นและอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน การเกิดขึ้นของหลักนิติรัฐจึงมีผลทำให้รัฐต้องตระหนักว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อในการกระทำทั้งหลายของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิด “หลักความรับผิดชอบของรัฐ” จากหลักนี้จึงทำให้เกิดหลักความรับผิดชอบในหลายลักษณะด้วยกันในเวลาต่อมาเช่น หลักความรับผิดชอบอันเกิดจากการละเมิด หลักความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในคดีอาญา เป็นต้น

#### 2.1.2 วัตถุประสงค์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนจากการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก เพื่อเป็นการคุ้มครองหรือการประกันสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชน (Die Rechtsschutzfunktion)

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเองพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmäßigkeit) ของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ออกไปแล้วนั้น และพิจารณา

<sup>8</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป.(กรุงเทพฯ:นิติราษฎร์). น. 335.

ทบทวนถึงความเหมาะสมจากการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการออกคำสั่งทางปกครอง (bei Ermessensentscheidungen) ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะได้พิจารณาทบทวนถึงความชอบด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย (Zweckmäßigkeit) ของคำสั่งทางปกครองนั้นอีกครั้งหนึ่งด้วย

ประการที่สอง เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเอง (Selbstkontrolle der Verwaltung)

การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเองนี้ หมายความว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น (Ausgangsbehörde) และเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (Widerspruchsbehörde) นั้น ได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนตรวจสอบเหตุผลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วนั้นมีข้อผิดพลาด เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าวก็สามารถแก้ไขด้วยตนเองได้

ประการที่สาม เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครอง (Entlastungsfunktion)

กรณีที่คู่กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ (Widerspruchsbehörde) ได้พิจารณามีคำสั่งยกคำอุทธรณ์ และในคำสั่งยกอุทธรณ์ (Widerspruchshescheid) นั้น เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องให้เหตุผลไว้ด้วย เหตุผลที่ว่านี้จะต้องเป็นเหตุผลที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองว่า สมควรที่จะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น ไปสู่การพิจารณาคดีของศาลหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการกลั่นกรองคำร้องของประชาชนก่อนที่ประชาชนจะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาคดีและเป็นการลดจำนวนปริมาณคดีในศาลอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งที่อาจเกิดข้อผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนได้ ซึ่งเป็นมาตรการในการตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 2.1.3 ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

โดยปกติทั่วไป การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ<sup>9</sup>

<sup>9</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), น. 94.



1) ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก (recours administrative facultatif)

ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ หมายถึง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้อง แต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิเลือกที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลหรือจํานำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้อง

2) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ (recours administrative obligatoire)

ระบบอุทธรณ์บังคับ หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมายกลางหรือกฎหมายต่าง ๆ ก็ได้ หากคู่กรณีหรือผู้เสียหายไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ก็จะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้ ดังนั้น การอุทธรณ์ในระบบบังคับนี้จึงเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาพิพากษาของศาลหรือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล โดยเป็นไปตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล (Exhaustion of administrative remedies) หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ในปัจจุบัน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะภายในฝ่ายปกครองที่ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งเมื่อแยกประเภทของคณะกรรมการตามกฎหมายภายในฝ่ายปกครองแล้วสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>10</sup>

1) คณะกรรมการข้าราชการ

ระบบข้าราชการต่าง ๆ จะมีการจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นในองค์กรนั้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการ” ซึ่งมีความชำนาญในการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการด้านการบริหารงานบุคคล ทำให้สามารถควบคุมดูแลข้าราชการภายในองค์กรนั้น ๆ ให้อยู่ในระเบียบวินัยได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวหา รวมทั้งวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งในส่วนเกี่ยวกับเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการและยังมีหน้าที่ในด้านอื่น ๆ หลายประการด้วยกัน

<sup>10</sup> ชนาวรรณ โชคดีมีบุญ, “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 24-29.

## 2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ

รัฐได้จัดให้มีองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพหรือองค์กรสภาวิชาชีพเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางวินัยสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ โดยใช้มาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ มาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น กำหนดข้อบังคับทางวิชาชีพ และมาตรการที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ และยังมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำความผิดจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือคำสั่งที่เพิกถอนใบอนุญาต

การใช้อำนาจดังกล่าวข้างต้นจะพบในกฎหมายการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรทุกฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

## 3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้กำหนดจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดเอาไว้ ซึ่งคณะกรรมการบางคณะก็มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้น เช่น คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค บางคณะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายเฉพาะยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประการอื่น ๆ อีกหลายประการด้วยกัน

## 4) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องรื้อถอนทุกซ์ตามกฎหมายเฉพาะ

ปัจจุบันองค์กรของรัฐได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย รวมถึงพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการรื้อถอนทุกซ์ขึ้นมาอีกคณะหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ทัน่วงที



## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

### 2.2.1 แนวคิดพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษา

ในอดีตอำนาจการปกครองและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ เป็นของผู้ปกครอง ต่อมาอำนาจเป็นของกษัตริย์ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์มีเพิ่มมากขึ้น พระมหากษัตริย์จึงทรงมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีบางประเภทให้แก่ขุนนาง แต่ยังคงทรงสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีความสำคัญไว้ เช่น คดีที่มีโทษประหาร ถ้าราษฎรเห็นว่าคำวินิจฉัยของขุนนางไม่ถูกต้องหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินต่อพระมหากษัตริย์ได้ การอุทธรณ์จึงมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางเป็นสำคัญ เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นแนวคิดในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) จุดประสงค์ที่แท้จริงของการอุทธรณ์จึงมิได้เป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>11</sup>

ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปในปลายศตวรรษที่ 18 ถึง ศตวรรษที่ 19 เกิดแนวความคิดเรื่องเสรีนิยม เชื่อในเรื่องความเท่าเทียมและความมีศักดิ์ศรีของคน ยกย่องคุณวุฒิและการทำมาหากินของคน รังเกียจและชิงชังระบบอภิสิทธิ์ (Privilege) ที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รังเกียจการยกย่องคนเพราะชาติวุฒิหรือสถานะโดยกำเนิดของบุคคล ยกย่องการใช้เหตุผล ไน้มน้ำจูงใจ รังเกียจการใช้อำนาจข่มขู่หรือการบังคับ สนับสนุนเสรีภาพส่วนบุคคลในเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและเสรีภาพของเอกชนในทางศาสนาและความเชื่อ โดยถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัว<sup>12</sup> มีการสร้างเงื่อนไขทางการเมืองและโครงสร้างของรัฐว่ารัฐมีอำนาจจำกัดซึ่งแสดงออกในรูปของหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ให้ใช้ดังกล่าวแยกเป็นเอกเทศจากกันโดยมุ่งต่อการถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ให้มีองค์กรใดใช้อำนาจโดยเด็ดขาดหรือสามารถใช้อำนาจล่วงละเมิดสิทธิของราษฎร การปกครองและการบริหารบ้านเมืองต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีองค์หรือสถาบันผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าสิ่งใดชอบกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นอิสระเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือที่เรียกว่า หลักนิติธรรม (the Rule of Law) ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ จึงรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เห็นได้ชัดจากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 อันส่งผลให้มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์

<sup>11</sup> ปวีณา มาสมุทรทิก, “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 54.

<sup>12</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2548), น. 176.

ดังเห็นได้จากปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 8 ความว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาลที่อำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การอุทธรณ์คำพิพากษาจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีได้ และเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลหรือผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีไปเป็นเพียงปฎุชนคนหนึ่งเท่านั้นย่อมเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้นได้เมื่อผลคดีเกิดจากการตัดสินที่ผิดพลาด หากปล่อยให้เช่นนั้นอาจทำให้คู่ความฝ่ายที่เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิโต้แย้งคำพิพากษาของศาลล่างได้<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม การแก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดีย่อมกระทบกระเทือนถึงความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษา แต่หากไม่ให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องย่อมไม่สามารถดำเนินคดีได้อย่างยุติธรรม แต่ถ้าให้มีการแก้ไขตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขตจำกัดย่อมกระทบกระเทือนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลและเสียหายแก่คู่ความในคดีได้<sup>14</sup> ดังนั้นสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาของคู่ความในบางอย่างต้องถูกจำกัดเอาไว้ด้วย

ในประเทศฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีโดยทั่วไป ถือว่าการควบคุมคำพิพากษาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีเพียง 2 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น และศาลชั้นอุทธรณ์ ส่วนสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลฎีกา มีอำนาจเพียงรักษาเอกภาพของความชอบด้วยกฎหมายให้เป็นหนึ่งเดียว โดยมีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ใช่ศาลอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) จึงอาจอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลอุทธรณ์ได้เสมอหากได้ทำภายในเวลาสองเดือนนับแต่ทราบคำพิพากษา ในกรณีการอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีหลักสำคัญประการแรก คือ การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา เว้นแต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน ประการที่สอง คู่ความจะสละสิทธิอุทธรณ์ล่วงหน้าไม่ได้เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประการที่สาม สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลอุทธรณ์มีอำนาจไม่มากกว่าศาลชั้นต้นทั้งในการฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ถ้าคู่ความไม่ได้ตั้งประเด็นกันมาตั้งแต่ศาลชั้นต้นแล้ว จะมายกประเด็นขึ้นใหม่ในชั้นศาลอุทธรณ์ไม่ได้ ข้อยกเว้นเรื่องนี้มีกรณีเดียวคือ หากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้ตัดสินในประเด็นแห่งคดี (statuer au fond) แต่พิพากษาประเด็นอื่น เช่น ยกฟ้องเพราะศาลไม่มีเขต

<sup>13</sup> นฤมล เทียนนาม, การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลสูงของไทย, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2549), น. 14.

<sup>14</sup> ชินานนท์ วงศ์วีระชัย, การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2527), น. 59.

อำนาจหรือคำพิพากษาศาลล่างผิดรูปแบบ ในกรณีนี้ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจตัดสินกลับคำพิพากษาที่ว่า ศาลไม่มีเขตอำนาจพร้อมกับทำคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดี (ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้อธิบาย) ได้หากผู้อุทธรณ์ยินยอมและศาลล่างได้พิจารณาคดีมาพอสมควรแก่การตัดสินได้ ที่ว่าเรื่องนี้เป็นข้อยกเว้นเพราะ ในกรณีนี้เท่ากับศาลสูงที่ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ก้าวล่วงไปใช้อำนาจตัดสินคดีในกรณีที่ศาลล่างยังไม่ได้ตัดสิน (pouvoir d'évacuation) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณามากขึ้น คิดว่าย้อนสำนวนไปให้ศาลล่างตัดสินใหม่<sup>15</sup>

### 2.2.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษา

**หลัก Final Judgment Rule** ในหลายประเทศไม่ว่าจะเป็น ฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ไทย ได้ให้การยอมรับให้มีการอุทธรณ์ในคำพิพากษาต่อไปได้โดยถือว่าเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อประกันความยุติธรรมอันเนื่องมาจากการตัดสินคดีของผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักใดที่บังคับว่า การรับรองสิทธิอุทธรณ์นั้นต้องมีสองชั้น ดังนั้นในหลายประเทศจึงให้สิทธิประชาชนในการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เพียงหนึ่งครั้ง ส่วนการอุทธรณ์ในชั้นที่สอง หรือที่เรียกว่าการฎีกานั้น กฎหมายให้เป็นดุลยพินิจของศาลสูงว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่<sup>16</sup>

**หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (Res Judicata)** ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความ กล่าวคือ เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีเป็นอันยุติแล้ว คู่ความหรือประชาชนจะต้องยอมรับและเคารพในเหตุผลและคำตัดสิน และคำตัดสินนั้นควรได้รับความเลื่อมใสศรัทธาจากผู้ใช้กฎหมายและประชาชน โดยหลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า คำพิพากษาของพระมหากษัตริย์ (King's Court) มีความศักดิ์สิทธิ์และต้องยอมรับเป็นที่ยุติ จึงไม่สามารถที่จะพิสูจน์ให้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งทุกคนต้องผูกพันให้ปฏิบัติตามและปฏิเสธไม่ได้ จากเหตุผลของหลักดังกล่าวนี้ ที่ถือว่าคำพิพากษาน่าจะเป็นคำตัดสินข้อโต้แย้งที่ดีที่สุดและเป็นข้อยุติได้ ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาอย่างไรแล้วก็ควรยุติได้ ไม่ควรจะให้มีการอุทธรณ์ฎีกากันต่อไป เว้นแต่เฉพาะกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดขึ้นจริง ๆ เท่านั้น เพื่อจะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกและเคารพต่อคำพิพากษาที่ศาลได้ตัดสินไม่อุทธรณ์ฎีกาอย่างไรเหตุผลหรืออาศัยการอุทธรณ์ฎีกาเป็นการประวิงคดีเพื่อหวังเหนี่ยวการบังคับคดีให้ล่าช้าลง แต่คำพิพากษาของศาลชั้นต้นอาจมีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องได้ ควรที่จะมี

<sup>15</sup> มาเรียม วิมลธร, “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษารณียข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 23-24.

<sup>16</sup> ปิ่นทิศา ศิลปะ โอสถ, “การจำกัดคดีในชั้นฎีกา: ข้อพิจารณากระบวนอุทธรณ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557), น. 18-19.

การตรวจตรวจสอบโดยศาลก่อนจึงจะเป็นที่สุด หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษานี้ในปัจจุบันจึงใช้ในลักษณะที่เกี่ยวกับการห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำหรือห้ามฟ้องซ้ำในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว<sup>17</sup>

**หลักทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษา (The theory of finally-binding Effect)** หลักการนี้เป็นการพิจารณาจากตัวคำพิพากษาว่ามีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมายหรือไม่ คำพิพากษาตามทฤษฎีนี้จึงต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือเสร็จเด็ดขาด โดยคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแบ่งเป็นสองประเภทคือ คำพิพากษาที่ถึงที่สุดตามเนื้อหา ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ได้รับการวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย โดยเป็นการวินิจฉัยลงไปในเรื่องแห่งคดี และคำพิพากษาที่ถึงที่สุดตามแบบพิธี ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลสิ้นสุดลง เช่นการพิจารณาพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเหตุคดีขาดอายุความหรือพ้นระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา หรือเกิดจากการสละสิทธิที่จะอุทธรณ์ฎีกาของจำเลย จากเหตุผลของทฤษฎีนี้ ถือว่าคำพิพากษาของศาลนั้นมีความแน่นอนและเด็ดขาดในตัวสามารถใช้ยันกับทุกคน ไม่ใช่เฉพาะคู่กรณีเท่านั้น และความแน่นอนเด็ดขาดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อเท็จจริงที่ตัดสินไปตามนั้นถือว่าถูกต้องกับความเป็นจริงมากที่สุดเป็นผลให้คำพิพากษาไม่สามารถโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ ตามทฤษฎีนี้คำพิพากษาทุกประเภทในทางทฤษฎีจึงไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ กล่าวคือ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาคดีในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้วย่อมมีผลผูกพันคู่ความ และศาลสามารถบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าวได้ทันทีตามทฤษฎีผลผูกพันตามคำพิพากษาและตามวิธีพิจารณาความที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Stability) นั้น หากยอมให้มีการอุทธรณ์ฎีกาย่อมกระทบกระเทือนต่อความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษา ผลกระทบอีกประการคือ การอุทธรณ์ฎีกาเป็นให้การพิจารณาต้องยืดเยื้อออกไป (Prolong) เป็นเวลานานกว่าที่ควร แต่ตามหลักทฤษฎีผลผูกพันของคำพิพากษานั้น การที่คดีจะสิ้นสุดและเด็ดขาดได้เพียงศาลเดียวโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขทบทวนต้องมีข้อแม้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีทั้งหมดต้องสมบูรณ์แบบและทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมได้ทำหน้าที่ค้นหาความจริงอย่างสมบูรณ์ที่สุดแล้วเมื่อความจริงที่ได้จากกระบวนการพิจารณาที่มีความสมบูรณ์แบบมากเท่าใด โอกาสที่จะเกิดข้อโต้แย้งหรือข้อผิดพลาดย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือเกิดขึ้นได้น้อย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาความที่ต้องการให้ได้

<sup>17</sup> ชาญณรงค์ ปรานิจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2545), น. 10-11.

ความยุติธรรมที่ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้<sup>18</sup> หลักการดังกล่าวมีลักษณะสอดคล้องกับหลักคำพิพากษา  
ย่อมมีผลผูกพันคู่ความ<sup>19</sup>

### 2.2.3 วัตถุประสงค์การอุทธรณ์คำพิพากษา

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูงนั้นสืบเนื่องมาจาก การที่คู่กรณีที่มีข้อ  
พิพาทไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลชั้นต้นจึงใช้สิทธิในการอุทธรณ์ สิทธิในการอุทธรณ์  
นี้เมื่อพิจารณาจากระบบของการอุทธรณ์มีอยู่ 2 กรณี คือ กรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยกฎหมาย  
กำหนดให้เป็นสิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อ  
กฎหมาย และกรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งอาจถือเป็นกรณียกเว้น  
ของกรณีแรก เนื่องจากกฎหมายต้องการให้เป็นอำนาจหรือดุลพินิจโดยเฉพาะแก่ตุลาการหรือศาล  
เพื่อมิให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงมากเกินไป<sup>20</sup>

การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลักๆอยู่ 2 ประการ คือ<sup>21</sup>

1) เพื่อแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษารวมทั้งการแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาด  
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอื่นๆ ที่ไม่ถูกต้อง (Correcting Trial Mistake)

2) เพื่อหวังรั้งไม่ให้ศาลล่างทำผิด (Institutional Review)

สำหรับวัตถุประสงค์ประการแรก การฟ้องคดีจะสิ้นสุดลงโดยการวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็น  
ที่สุด เรียกว่า คำพิพากษา ซึ่งคำพิพากษานี้มีความมุ่งหมายที่การกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นยุติกับการ  
นำบทบัญญัติกฎหมายไปปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่ยุตินั้น แต่คำพิพากษานั้นก็อาจมีเนื้อหาที่ไม่  
ถูกต้องเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความจริงที่ถ่อง  
แท้<sup>22</sup> การแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษานั้นได้แก่ การแก้ไขในเรื่องการฟังข้อเท็จจริง  
ซึ่งเป็นความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษากับความ  
ต้องการความยุติธรรม กับการแก้ไขความไม่ถูกต้องในการใช้กฎหมาย ซึ่งต้องแก้ไขในส่วนที่เป็น  
เนื้อหาของคำพิพากษาและคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา<sup>23</sup>

<sup>18</sup> เกียรติศักดิ์ พุฒพันธ์, การแก้ไขบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมือง, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2546), น. 27-28.

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง, น. 19.

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 26.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, น. 21.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง, น. 61.

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 17.

วัตถุประสงค์ประการที่สอง เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาด เมื่อศาลชั้นต้นรู้ว่าตนผิดหรืออาจตัดสินผิดก็จะต้องถูกศาลสูงตรวจสอบ แก้ไขข้อผิดพลาดนั้นและจะระมัดระวังไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดนั้นอีกเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความรอบคอบในการตัดสินคดี ดังนั้น การอุทธรณ์จึงมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน (Being Preventive) ไม่ให้ศาลล่างกระทำผิด<sup>24</sup>

#### 2.2.4 ระบบการอุทธรณ์คำพิพากษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษานั้น ผู้เขียนจำต้องกล่าวถึงระบบการอุทธรณ์ฎีกาที่นิยมใช้กันในปัจจุบันนี้ด้วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบสิทธิ (Appeal by Righth) และระบบอนุญาต (Leave to Appeal หรือ Discretionary Appeal)<sup>25</sup>

##### 1) ระบบสิทธิ (Appeal by Righth)

ระบบสิทธิ คือ ระบบการอุทธรณ์ฎีกาที่เปิดโอกาสให้คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสามารถอุทธรณ์ฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางโดยถือว่าการอุทธรณ์ฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความ การห้ามอุทธรณ์ฎีกาเป็นข้อยกเว้น ซึ่งเป็นรูปแบบการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา โดยประเทศไทยใช้ระบบสิทธิเป็นหลักสำหรับในต่างประเทศนิยมใช้ในประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำหลักเรื่องระบบสิทธิมาใช้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ไว้เช่นกัน ในมาตรา 73 โดยบุคคลที่มีสิทธิในการอุทธรณ์นี้ มาตรา 73 ไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างที่มีสิทธิอุทธรณ์ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 แม้มิได้บัญญัติว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็เป็นไปตามหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาความคดีคือ ผู้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองจะต้องเป็นคู่กรณีมาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้น บุคคลภายนอกแม้จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ กล่าวคือ ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มี

<sup>24</sup> เพิ่งอ้าง, น. 65-67.

<sup>25</sup> จรัญ ภักดีธนากุล, สรุปคำบรรยายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยอุทธรณ์-ฎีกา, (กรุงเทพมหานคร: หจก. จีรัชการพิมพ์, 2551), น. 2-3.



คำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด” และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 100 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มีได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด” และวรรคสองบัญญัติว่า “คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล” และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามคำว่า “คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย” แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 100 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ที่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้เป็นที่สุด แต่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ต้องเป็นคู่กรณีในคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นสำคัญ บุคคลภายนอกจะมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว คงมีแต่เฉพาะข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง ข้อ 73 วรรคหนึ่ง และข้อ 76 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เท่านั้น ที่กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นบางคำสั่ง ดังนั้น เมื่อบุคคลภายนอกจะยื่นอุทธรณ์โดยที่มิใช่คู่กรณีในคดีของศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือ มิได้เป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี หรือผู้ร้องสอดซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจหรือโดยถูกคำสั่งของศาลเรียกเข้ามาในคดีดังกล่าว ในระหว่างที่ศาลปกครองชั้นต้นกำลังพิจารณาคดี หรือก่อนเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาคดีดังกล่าวแต่อย่างใด บุคคลภายนอกจึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

ดังนั้น จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในคดีปกครองผู้ที่จะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องเป็นคู่กรณีในคดีเท่านั้น

อันได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ร้องสอด ส่วนบุคคลภายนอกคดีไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ สำหรับผู้มีส่วนได้เสียจะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งในบางคำสั่งตามที่ ข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง ข้อ 73 วรรคหนึ่ง และข้อ 76 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 กำหนดไว้เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี แม้มาตรา 73 จะกำหนดให้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็มีบทจำกัดตัดสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ไว้เช่นเดียวกัน โดยมาตรา 73 วรรคท้าย กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะตั้งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

## 2) ระบบการอนุญาต (Discretionary Appeal)

ระบบการอนุญาต หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ฎีกาที่ถือว่าการอุทธรณ์ฎีกาเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม คู่ความสามารถที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ให้มีสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาได้บางกรณี หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักคือ ห้ามอุทธรณ์ฎีกา ข้อยกเว้นคืออุทธรณ์ฎีกาได้ โดยทั่วไปแล้วประเทศใดจะใช้ระบบอนุญาตเป็นหลักในการอุทธรณ์ฎีกาก็ตาม การอุทธรณ์ครั้งแรกมักจะบัญญัติกฎหมายให้เป็นที่สามารถกระทำได้เสมอทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเพราะการใช้สิทธิอุทธรณ์โดยทั่วไปในนานาประเทศถือเป็นสิทธิของพลเมืองของตนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ชั้นแรกได้เสมอกันแต่การอุทธรณ์ครั้งที่สองหรือการฎีกาเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม หรืออนุญาตให้กระทำได้บางกรณีเท่านั้น เช่นการอนุญาตให้อุทธรณ์ขึ้นไปศาลสูงสุดได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งประเทศในระบบคอมมอนลอว์นิยมใช้ระบบอนุญาตเป็นหลัก ส่งผลให้จำนวนคดีในศาลสูงมีไม่มากนัก เพราะคดีที่จะได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาได้นั้นมีจำนวนน้อยทำให้จำนวนผู้พิพากษาในศาลสูงน้อยตามไปด้วย

ในระบบการอนุญาตนี้มีทั้งการขออนุญาตจากศาลล่างผู้ตัดสินคดี โดยให้มีการรับรองหรืออนุญาตและการอุทธรณ์ฎีกาโดยขออนุญาตจากศาลสูง เมื่อพิจารณาหลักการในการอุทธรณ์ฎีกาแล้ว เห็นว่า การอุทธรณ์ฎีกาที่ต้องขออนุญาตจากศาลสูงย่อมดีกว่าการอุทธรณ์ฎีกาโดยให้ศาลล่างเป็นผู้รับรอง เพราะเมื่อศาลล่างเป็นผู้ตัดสินแล้วก็ไม่ควรมายุ่งเกี่ยวกับคดีนั้นอีก ควรจะเป็นดุลยพินิจของศาลสูงที่จะพิจารณาเองว่าศาลล่างทำถูกต้องหรือไม่ ถ้าศาลสูงตรวจสอบแล้วเห็นว่าศาลล่างตัดสินคดีถูกต้องหรือมีความบกพร่องอยู่บ้างแต่ก็เป็นเพียงข้อผิดพลาดเล็กน้อย ศาลสูงก็จะตั้งไม่อนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกาส่วนการอุทธรณ์ฎีกาโดยศาลล่างเป็นผู้รับรองหรืออนุญาต เห็นว่าเป็นวิธีที่ขัดต่อเหตุผล เพราะการที่ให้ศาลล่างเป็นผู้รับรองหรืออนุญาตนั้น เห็นว่าเป็นวิธีที่ขัดต่อเหตุผล เพราะเป็นการฝืนใจผู้ตัดสินคดีที่จะรับรองหรืออนุญาตเพื่อกลับคำวินิจฉัยของตน อีกทั้ง



การรับรองหรืออนุญาตให้อุทธรณ์หรือฎีกานั้น กฎหมายบางประเทศให้เป็นดุลยพินิจของผู้รับรองหรืออนุญาต ซึ่งการรับรองหรือการอนุญาตโดยให้เป็นดุลยพินิจของผู้พิพากษาในคดีนั้น ย่อมไม่อาจเป็นหลักประกันเพียงพอแก่คู่ความ หากศาลล่างให้การรับรองหรืออนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา ตามกฎหมายศาลสูงจะต้องรับอุทธรณ์หรือฎีกาไว้พิจารณา ซึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาสำคัญอันเป็นการเพิ่มภาระแก่ศาลสูง

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบคำพิพากษา

การศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่จะใช้เป็นฐานในการศึกษาในบทวิเคราะห์ต่อไป มีดังนี้

#### 1) แนวความคิดทฤษฎีการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

แนวความคิดทฤษฎีการพิจารณาคดีสองชั้นศาลหรือหลัก Double Degree of Jurisdiction หมายความว่า คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หนึ่งครั้ง โดยถือว่าเป็นสิทธิที่คดีจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยมีศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรก ส่วนศาลอุทธรณ์เป็นศาลลำดับที่สอง เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่คู่ความ เพราะผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนในปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลชั้นต้นพิจารณาสืบพยานอีกครั้ง โดยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ที่มีความอาวุโสและมีประสบการณ์สูงกว่า เพื่อให้มีการพิจารณาพิพากษาและการทบทวนตรวจสอบจากศาลถึงสองชั้นศาลที่แตกต่างกันตามหลักเหตุผลพื้นฐานที่ว่า โดยปกติแล้วศาลสองศาลที่แตกต่างกันย่อมไม่น่าที่จะกระทำสิ่งที่ผิดพลาดร่วมกัน ส่วนศาลฎีกาไม่ใช่ศาลพิจารณาในลำดับขั้นที่สาม เนื่องจากศาลฎีกาจะไม่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง แต่เป็นศาลทบทวนมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลล่างและในการอุทธรณ์คู่ความสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย รวมถึงอุทธรณ์ว่าศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดด้วย<sup>26</sup>

นอกจากนี้ หลัก Double Degree of Jurisdiction ย่อมอยู่ภายใต้หลักการและเหตุผลที่ว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยใด ๆ ของศาลย่อมสามารถกระทำได้หนึ่งครั้ง เนื่องจากถือว่าเป็นสิทธิของคู่ความที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาพิพากษาเป็นครั้งที่สอง เพื่อให้มีการ

<sup>26</sup> พรชัย คำอำอ่อน, ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล:สำนักงานศาลปกครอง, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2561), น. 12-13.

ตรวจสอบทบทวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจากศาลที่สองที่มีลำดับชั้นศาลที่ต่างกัน ในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ในเบื้องต้นศาลชั้นต้นจะทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาลำดับแรก และมีศาลอุทธรณ์เป็นศาลกลั่นกรองชั้นที่สอง ทำหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นการประกันสิทธิในการดำเนินคดีของกลุ่มคน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยมีการตรวจสอบถึงสองชั้นศาลด้วยเหตุผลพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ย่อมทำผิดพลาดได้ ผู้พิพากษาหรือตุลาการก็เป็นเพียงบุคคลธรรมดาจึงอาจพิจารณาพิพากษาคดีผิดพลาดได้เช่นกัน จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลชั้นต้นโดยศาลที่มีลำดับชั้นศาลที่สูงกว่า ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญกว่าในการพิจารณาคดีอีกครั้ง เช่นนี้จึงเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นผิดพลาดหรือบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>27</sup>

## 2) แนวความคิดอำนาจหน้าที่ศาลแต่ละลำดับชั้น

โดยทั่วไป แนวความคิดระบบชั้นศาลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมี 2 ระบบ คือ<sup>28</sup>ระบบศาล 2 ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้นและศาลสูงสุด กับระบบศาล 3 ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ซึ่งศาลในแต่ละชั้นศาลย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยศาลล่างจะทำหน้าที่ในการพิจารณาคัดสินคดีในครั้งแรก ส่วนศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาจะทำหน้าที่ในการทบทวนตรวจสอบ คำพิพากษาของศาลล่าง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของศาลแต่ละชั้นจึงมีความแตกต่างกันและสามารถออกได้เป็น คือ ศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี (Trial Court) กับศาลที่ทำหน้าที่ทบทวน (Review Court)<sup>29</sup>

ศาลพิจารณาคดี หมายถึง ศาลที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริง โดยพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ในส่วนการพิจารณาข้อเท็จจริงนั้นศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติโดยใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานที่รับฟังได้ โดยชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานซึ่งต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาซึ่งมีหน้าที่ค้นหาความจริงเพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้น

ส่วนศาลทบทวน (Review Court) หมายถึง ศาลที่ทำหน้าที่ทบทวนวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นศาลที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องในการ

<sup>27</sup> นัคดีชา พิววินิจ, “แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 60-61.

<sup>28</sup> เพิ่งอ้าง, น. 28.

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง, น. 13-14.

ปรับใช้บทกฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลล่างหรือตรวจสอบว่าศาลล่างได้ปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่เท่านั้น จะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยชี้ขาดน้ำหนักพยานหลักฐาน อันเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลล่างวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่ยุติมาแล้วอีก โดยปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลทบทวนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลล่างวินิจฉัยหรือรับฟังมาจนเป็นที่ยุติจากพยานหลักฐานในสำนวนคดีเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำชี้ขาดตัดสินคดีของศาลล่าง รวมถึงการวางหลักกฎหมายที่สำคัญเพื่อเป็นแนวทางการปรับบทกฎหมายให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปในแนวทางเดียวกัน



## บทที่ 3

# โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ศาล การอุทธรณ์คำพิพากษาในระบบสิทธิและระบบอนุญาตของต่างประเทศ

ในบทที่ผ่านมาได้ทำการศึกษาถึง แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษา แนวคิดพื้นฐาน หลักการสำคัญ วัตถุประสงค์และระบบอุทธรณ์คำพิพากษา รวมทั้งแนวคิดการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครอง ในบทนี้ผู้เขียนจะขอทำการศึกษาถึงระบบสิทธิและระบบอนุญาตในการอุทธรณ์คำพิพากษาของต่างประเทศ

### 3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาล

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลำดับชั้นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นสูงสุด<sup>41</sup> : ซึ่งเป็นศาลปกครองในรูปแบบปกติไม่ใช่ศาลปกครองรูปแบบพิเศษ<sup>42</sup>

##### 1) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 34 ศาล และศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านสามารถอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นสูงสุดได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ และสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละศาลจะประกอบไปด้วย อธิบดีหัวหน้าคณะ ตุลาการ ซึ่งแต่ละศาลมีจำนวนตุลาการไม่เท่ากันโดยศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส มีจำนวนตุลาการทั้งหมด 68 คน

<sup>41</sup> เพิ่งอ้าง, น. 241.

<sup>42</sup> Philippe Georges, and Guy Siat, (Droit publicParis: Sirey, 2002), p. 209-235.

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านและมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่ฟ้องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือสัญญาขององค์กรเจ้าหน้าที่ใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ ศาลแห่งเขตที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลนั้นมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวหรือออกคำสั่งใหม่<sup>43</sup> เป็นต้น มีอำนาจหรือลงนามในสัญญาที่ถูกลำมาฟ้องคดีมีที่ทำการตั้งอยู่ในเขตศาลนั้น นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นต้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ

## 2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีจำนวนทั้งสิ้น 7 ศาล ประกอบด้วย ประธาน ตุลาการหัวหน้าคณะจำนวน 2-3 คน และตุลาการอีกจำนวน 3-4 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 7 คนและมีข้าราชการตุลาการในสำนักงานจำศาลอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนจำนวนตุลาการในองค์กรคณะนั้นกฎหมายกำหนดให้ องค์กรที่ทำการพิจารณาพิพากษาคดีต้องมีตุลาการจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ตุลาการหัวหน้าคณะจำนวน 1 คน และตุลาการอีกจำนวน 4 คน ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งอาจมีจำนวน องค์กรไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในแต่ละแห่ง โดยหลักแต่ละศาลจะประกอบไปด้วยองค์กรจำนวน 2-4 องค์กร ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละศาลมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นประมาณ 5-7 ศาล<sup>44</sup>

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือออกนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย

## 3) ศาลปกครองชั้นสูงสุด

ศาลปกครองชั้นสูงสุดได้แก่ สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธาน มีรองประธานและสมาชิก รวมจำนวนทั้งสิ้น 301 คน

<sup>43</sup> J.M. Auby, and R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, (Paris: L.G.D.J., 1975), p. 79-81.

<sup>44</sup> เพิ่งอ้าง, น. 56.

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสแบ่งงานภายในออกเป็น 6 แผนก (Sections) ซึ่งจัดแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม<sup>45</sup> ดังนี้

- ก. กลุ่มแผนกที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล
- ข. กลุ่มแผนกที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
- ค. กลุ่มแผนกที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี จัดทำรายงานประจำปีและดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย

นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังมีหน่วยงานธุรการของสภาแห่งรัฐ (Services du Conseil d'Etat) ประกอบด้วย ข้าราชการจำนวน 350 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นศาล งานเลขานุการ และงานทางธุรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่<sup>46</sup> ที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

- (1) ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการแก่รัฐบาล
- (2) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล
- (3) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนากฎหมาย
- (4) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นศาลปกครอง
- (5) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นนั้น สภาแห่งรัฐปฏิบัติหน้าที่ใน 4 สถานะ คือ

- (1) ในฐานะเป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายในคดีปกครองที่มีลักษณะความสำคัญเป็นพิเศษที่จะต้องยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง อันได้แก่คดีดังต่อไปนี้
  - (ก) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฤษฎีกาและรัฐกำหนด
  - (ข) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นสูง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี
  - (ค) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลหนึ่งศาลใดเพียงศาลเดียว
  - (ง) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีประเภทที่ออกโดยได้ปรึกษาสภาแห่งรัฐ (ในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล) แล้ว

<sup>45</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น. 43.

<sup>46</sup> เพ็งอึ้ง, น. 43-45.

- (จ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น
- (ฉ) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ
- (ช) คดีที่ขอให้ศาลตีความข้อกฎหมายหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมนั้นอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ
- (ซ) คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป เป็นต้น
- (2) ฐานะเป็นศาลอุทธรณ์ที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของฝ่ายปกครอง
- (3) ฐานะเป็นศาลฎีกาที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น
- (4) ฐานะเป็นศาลฎีกาที่พิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Jurisdictions administrative spécialisées) ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

### 3.2.2 ระบบอุทธรณ์ฎีกา

#### 1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Appeal)

ระบบการอุทธรณ์ของศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการอุทธรณ์ในระบบสิทธิ กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีใดแล้ว ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์อย่างทั่วไป การอุทธรณ์ในศาลปกครองฝรั่งเศสจึงไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลก่อน

การอุทธรณ์ในศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เพื่อให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและทบทวนความถูกต้องในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

#### (1) หลักเกณฑ์การอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นคู่ความสามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณี ซึ่งคำพิพากษาที่สามารถอุทธรณ์ได้นี้มีลักษณะแยกเป็นสองประเภท คือ คำพิพากษาที่มีข้อพิพาทจากการโต้แย้งระหว่างคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น (jugement contradictoire) กับคำพิพากษาที่ไม่มีข้อพิพาทในศาลปกครองชั้นต้น คือ ไม่มีการโต้แย้งกันระหว่างคู่กรณี (jugement par défaut) ซึ่งการอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีข้อพิพาทอันเกิดจากการยกข้อต่อสู้ ข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่าย อาจจะเป็นการแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อเท็จจริงของอีกฝ่าย โดยมีกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงตามวิธีปกติหรือวิธีการไต่สวนกรณีฉุกเฉินซึ่งคำพิพากษาที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ สำหรับคำพิพากษาที่ไม่มีข้อพิพาท กล่าวคือ



คำพิพากษานั้นมีผลกระทบต่อคู่กรณีที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ใช่เข้ามาในฐานะผู้ร้องสอด แต่ผู้ถูกฟ้องที่ศาลเรียกเข้ามาไม่ได้ใช้สิทธิยกข้อต่อสู้คำฟ้องของอีกฝ่าย เช่นนี้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แม้ว่าคู่กรณีอีกฝ่ายไม่ได้ยกข้อต่อสู้โต้แย้งในศาลชั้นต้นมาก่อน

ส่วนคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่เกี่ยวกับขั้นตอนการรับคำฟ้อง เช่นคำสั่งเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงชั้นตรวจคำฟ้อง คำสั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้อง คำขอต่างๆ ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้

## (2) ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์

ผู้ที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้นั้นต้องเป็นผู้ที่เคยยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมาก่อนและต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี บุคคลโดยทั่วไปจึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีหมายถึง ผู้ที่ประโยชน์ของตนถูกระทบหรือถูกโต้แย้งสิทธิจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น ประสงค์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นผู้ที่เป็นคู่กรณีมาแต่ต้นในศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่เข้ามาในคดีภายหลัง ก็สามารถอุทธรณ์ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ต้องมีเงื่อนไขสองประการ คือ คุณสมบัติของคู่กรณี และผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินคดี มีคำพิพากษาบางประเภทสามารถอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องพิจารณาคุณสมบัติของคู่กรณีซึ่งมี 2 ลักษณะดังนี้<sup>47</sup>

ก. อุทธรณ์คำพิพากษาคดี Recours de plein contentieux

ข. อุทธรณ์คดีที่ฟ้องฝ่ายปกครองว่ากระทำความเกินอำนาจ (Recours pour excès de pouvoir) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อุทธรณ์ ผู้นั้นต้องได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองในศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือประโยชน์ของผู้ร้องสอดต้องเกี่ยวเนื่องเป็นอันเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี

2. ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้อุทธรณ์ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติที่จะเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องร่วมในคดีตั้งแต่ในศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือข้อต่อสู้ของผู้ร้องสอดต้องเป็นอันเดียวกันกับสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>47</sup> Recours de plein contentieux หมายถึงการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ผู้ฟ้องคดี เช่น การฟ้องคดีที่เสียหายจากการละเมิด หรือฟ้องให้รับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาที่ทำกับฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาโดยมิชอบ เป็นต้น และ Recours pour excès de pouvoir หมายถึงการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาที่เกี่ยวกับคดีในความหมายแรกมีผลเฉพาะบุคคล ส่วนคำพิพากษาที่เกี่ยวกับคดีในความหมายที่สองมีผลเป็นการทั่วไป ผู้อุทธรณ์ไม่ต้องเป็นคู่กรณี



### (3) ระยะเวลาการอุทธรณ์

ระยะเวลาการอุทธรณ์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งทั่วไป

โดยปกติทั่วไปการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมีกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนการนับระยะเวลาให้นับวันถัดจากวันได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นวันแรกของระยะเวลายื่นอุทธรณ์ ระยะเวลาการอุทธรณ์ทั่วไปนี้อาจขยายออกไปอีกได้โดยขึ้นอยู่กับระยะเวลาทางไกลตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 643 และมาตรา 644

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเรื่องระยะเวลาไว้โดยกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์น้อยกว่าระยะเวลาอุทธรณ์ทั่วไป เช่น การอุทธรณ์คดีเลือกตั้งระดับตำบลและเทศบาล ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน หรือการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาต้องอุทธรณ์ภายในสิบสี่วัน และยังมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเรื่องระยะเวลาอุทธรณ์ไว้มากกว่าระยะเวลาอุทธรณ์ทั่วไป เช่น คดีภาษีอากรต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสี่เดือน

#### 2. การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา

คำสั่งระหว่างพิจารณา หมายถึง คำสั่งใด ๆ ของศาลซึ่งวินิจฉัยก่อนการพิพากษาให้คดีเสร็จเด็ดขาดและอย่างน้อยหนึ่งในประเด็นที่วินิจฉัยนั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดี ในกรณีคำสั่งระหว่างพิจารณาจึงอาจเป็นคำวินิจฉัยทั้งในประเด็นปัญหาหลักและที่มีใช้ประเด็นปัญหาหลัก

สำหรับระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณามีกำหนดระยะเวลาสองเดือน โดยใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งใด ๆ ก่อนการพิพากษาคดี กรณีที่ระยะเวลาการดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้เวลาเกินกว่าสองเดือน ผู้อุทธรณ์อาจถือเอาประโยชน์จากรยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาเกินกว่าสองเดือนดังกล่าวได้ โดยขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ก่อนมีคำพิพากษาออกไปถึงสิ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาสุดท้ายอันเป็นประเด็นแห่งคดี

### (4) รูปแบบคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้สำหรับคำฟ้อง ซึ่งต้องมีสาระสำคัญดังนี้

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี
2. ข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องคดี
3. เหตุผลที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นสนับสนุนคำฟ้องของตน
4. คำขอท้ายฟ้อง

5. สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดีหรือพยานหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ของโจทก์โดยปริยาย

## (5) การอุทธรณ์โดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1953 ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีแบบ 2 ชั้นศาล แต่การพิจารณาคดีมีความล่าช้าไม่สมกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการพิจารณาคดีของศาลจึงมีการแบ่งชั้นศาลใหม่โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นและในเวลาเดียวกันก็ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ โดยกำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบข้ามชั้นศาลหรือการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดด สภาแห่งรัฐจึงมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลสูงสุดในการพิจารณาคดีที่อุทธรณ์ นับแต่กฎหมายฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ใช้นับ<sup>48</sup>

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น ได้แก่

## (ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับสภาจังหวัด

คดีฟ้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นระดับเทศบาล ระดับสภาจังหวัด ซึ่งได้วินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สภาแห่งรัฐจึงทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เนื่องจากการพิจารณาคดีเหล่านั้นต้องพิจารณาด้วยความรวดเร็วและเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของการบังคับตามคำพิพากษาที่ถือว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุแห่งการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา

## (ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎ

คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ ไม่ว่าจะกฎนั้นจะเป็นการตราขึ้นโดยหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นส่วนอยู่นอกเหนืออำนาจศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎประเภท พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐจึงทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด สำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นมีสภาพเป็นกฎซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้โดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ

<sup>48</sup> รายงานการวิจัย, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), น. 189.

## 2) การฎีกาคำพิพากษาและการจำกัดคดีในชั้นฎีกา

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียกว่า การขอเพิกถอนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ หรือ การฎีกาต่อสภาแห่งรัฐซึ่งเป็น ศาลปกครองสูงสุด เป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งแบ่ง ออกเป็น 2 กรณีได้แก่

### 1. ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีทั่วไป

2. ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีพิเศษ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้ สภาแห่งรัฐเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอกและเงื่อนไขภายใน โดยมีการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงแห่งคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐจะไม่พิจารณาทบทวนซ้ำอีก<sup>49</sup>

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐนี้ไม่เป็นเหตุ ให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยผู้มีสิทธิฎีกาต้องยื่น คำร้องขอต่อศาลเพื่อให้รื้อการบังคับตามคำพิพากษาไว้เป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและการ ฟ้องร้องต่อสภาแห่งรัฐจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรับฎีกา

## 3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 3.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาล<sup>50</sup>

ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ชั้น<sup>51</sup>คือ ศาลปกครอง ชั้นต้น (Verwaltungsgericht) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) ศาลปกครอง สหพันธ์ (Bunderverwaltungsgericht) หรือ ศาลปกครองสูงสุด โดยหลักศาลปกครองชั้นต้นและ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลตรวจสอบข้อเท็จจริงในลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สอง (Tatsacheninstanz) และศาลสหพันธ์เป็นศาลสูงสุด (Revisionsinstanz) ซึ่งในแต่ละมลรัฐอย่างน้อย จะต้องมีศาลปกครองชั้นต้น 1 ศาล ขณะเดียวกันกฎหมายก็อนุญาตให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ 1 ศาล แต่อย่างไรก็ตาม ในมลรัฐหนึ่งสามารถให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ร่วมกับมลรัฐอื่นได้

<sup>49</sup> J. Riveroet J. Waline, Droitadministratif, 17e edition (Dalloz: Paris, 1998), pp. 224-226.

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง, น. 64-67.

<sup>51</sup> เพิ่งอ้าง, น. 246.

### 1) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีทั้งหมด 52 แห่ง เป็นศาลที่ตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง และอาจวินิจฉัยโดยผู้พิพากษานายเดี่ยวหรือโดยองค์คณะ โดยคดีที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ (Professional Judges) จำนวน 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (Lay Judges) จำนวน 2 คน ส่วนคดีที่ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ยุ่งยาก ผู้พิพากษาเพียงคนเดียวจะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี หากแพ่งคดีในศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อไปได้

### 2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีทั้งหมด จำนวน 16 แห่ง เป็นศาลที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนโต้แย้งคำพิพากษาหรือมติต่าง ๆ ของศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ บางกรณีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยังทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นอีกด้วย ซึ่งกรณีเฉพาะดังกล่าวนี้ โดยส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่มีวิธีพิจารณาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อน เช่น คำฟ้องโต้แย้ง โครงการใหญ่ ๆ ของการจัดให้มีพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ หรือการกำจัดขยะ หรือการจราจร หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองของมลรัฐ (landesrechtliches Nomenkontrollverfahren) เป็นต้น ศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์จะวินิจฉัยหรือพิพากษาโดยองค์คณะ ซึ่งองค์ประกอบขององค์คณะนั้น มลรัฐต่าง ๆ กำหนดไว้ค่อนข้างจะแตกต่างกัน แต่ส่วนมากมักกำหนดไว้เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น คือ ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ จำนวน 3 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ จำนวน 2 นาย หรือบางมลรัฐอาจกำหนดให้มีผู้พิพากษาอาชีพ จำนวน 5 นาย และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ จำนวน 2 นาย

### 3) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ซึ่งมีเพียงแห่งเดียว โดยหลักแล้วศาลแห่งสหพันธ์จะมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เกี่ยวกับการใช้กฎหมายของสหพันธ์ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จึงเป็นศาลระดับที่วินิจฉัยข้อกฎหมายล้วน ๆ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์นี้ไม่อาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายของมลรัฐได้ กล่าวคือ เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองระดับมลรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นสุดท้าย นอกจากนี้ ศาลปกครองแห่งมลรัฐอาจเป็นศาลวินิจฉัยในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งในชั้นต้นและชั้นสุดท้ายได้ เช่น ข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ และระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง เป็นต้น

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ดำเนินงานในลักษณะองค์คณะ ที่เรียกว่า "องค์คณะพิจารณาพิพากษา" (Senates) ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดจำนวนขององค์คณะพิจารณาพิพากษาไว้ตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับปริมาณงานของศาล ปัจจุบัน ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองทั่วไปจำนวน 10 องค์คณะ องค์คณะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางวินัยของหน่วยงานของรัฐ จำนวน 1 องค์คณะ และองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับราชการทหาร จำนวน 2 องค์คณะ โดยองค์คณะในการพิจารณาคดีประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ จำนวน 5 คน อันได้แก่ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ จำนวน 1 คน และผู้พิพากษาอีก จำนวน 4 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ในขณะที่ศาลชั้นต้น องค์คณะหนึ่งจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ จำนวน 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (lay judges) อีก จำนวน 2 คน อย่างไรก็ตาม คดีที่ไม่ต้องมีการรับฟังพยานบุคคลอาจจะถูกวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้พิพากษาเพียง จำนวน 3 คน เท่านั้น ส่วนองค์คณะพิจารณาพิพากษาทางวินัยประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพ จำนวน 3 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ ซึ่งเป็นข้าราชการหรือทหารอีก จำนวน 2 คน หากองค์คณะทั้งสองประเภท มีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นเรื่องเฉพาะ องค์คณะผู้พิพากษาชุดใหญ่ (Great Senate) จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว

ส่วนฝ่ายธุรการนั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีการปฏิบัติงานในส่วนของสำนักงานซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและฝ่ายบริหาร ปัจจุบันมีหน่วยปฏิบัติการทั้งสิ้น 6 หน่วย แต่ละหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์คณะ 2-3 องค์คณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการศาลซึ่งมีพื้นฐานการศึกษาเฉพาะทาง (special education) ยังปฏิบัติงานศาล ซึ่งเป็นงานที่ไม่ได้มอบหมายให้ผู้พิพากษา นอกจากนี้ แต่ละองค์คณะจะมีผู้ช่วยวิจัย จำนวน 1 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาอาชีพของศาลชั้นต้น ที่จะดำเนินการค้นคว้าวิจัยทางด้านกฎหมาย ในคดีที่มีรายละเอียดมากหรือคดีที่มีความซับซ้อน

นอกจากนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ยังมีการปฏิบัติงานในส่วนของห้องสมุด สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานเผยแพร่ข่าวสารประชาสัมพันธ์และหน่วยงานทางเทคนิคด้านการจัดการสารสนเทศ ซึ่งเป็นงานด้านหนึ่งที่ศาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย

### 3.2.2 ระบบการอุทธรณ์ฎีกา

#### 1) การอุทธรณ์คำพิพากษา (Appeal)

การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น คู่ความสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรืออาจฎีกาได้แย้ง

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์โดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ก่อนภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็ได้

การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 46 Nr. 1 VwGO ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีคำพิพากษาหรือศาลที่คำวินิจฉัยนั้นถูกโต้แย้ง การอุทธรณ์ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดบันทึกคำอุทธรณ์ก็ได้ ในการยื่นอุทธรณ์ที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น บุคคลผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องลงลายมือชื่อของบุคคลนั้น ถ้าคำอุทธรณ์มีข้อบกพร่องในรูปแบบก็อาจทำการแก้ไขในภายหลังและภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่หากสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ต้องให้ผู้พิพากษาหัวหน้าองค์คณะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขภายในระยะเวลาที่ศาลนั้นกำหนด ตามมาตรา 125 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 82 และคำอุทธรณ์ต้องระบุให้ชัดเจนว่าโต้แย้งคำพิพากษาใด และต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่ส่งคำวินิจฉัยของศาลฉบับสมบูรณ์ให้แก่คู่กรณีแล้ว หรือนับจากวันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษา ตามมาตรา 116 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มต้นต่อเมื่อคำพิพากษาได้อธิบายถึงสิทธิในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 117 วรรคสอง ข้อ 6 ประกอบมาตรา 58 วรรคสอง แต่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำได้ การอุทธรณ์มิให้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีหลังจากได้ส่งคำพิพากษาให้คู่กรณีนั้นแล้ว แม้ว่าในคำพิพากษาดังกล่าวจะมีได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์หรือให้ไว้แต่ไม่ถูกต้อง ตามมาตรา 58 วรรคสอง

โดยหลักทั่วไปการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาที่มีผลทำให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไปทั้งเรื่องในศาลปกครองชั้นต้นนั้น กรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจยื่นอุทธรณ์ได้ทันกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็อาจขอใช้สิทธิตามมาตรา 60<sup>52</sup> ได้ กรณี

<sup>52</sup> มาตรา 60 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) ค.ศ. 1960 บัญญัติว่า

(1) บุคคลใดโดยปราศจากความผิดถูกขัดขวางมิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อบุคคลนั้นมีคำร้องขอจะต้องยอมให้ผู้ยื่นกลับสู่สถานะเดิม

(2) คำร้องจะต้องยื่นภายในสองสัปดาห์หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป ในการยื่นคำร้องหรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการมีคำร้องจะต้องเป็นที่เชื่อถือได้ การกระทำที่มีผลทางกฎหมายใด ๆ ที่ได้ละเลยไปจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาตามคำร้อง เมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ

(3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่ถูกละเลย เว้นเสียแต่ว่า คำร้องขอเป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายในระยะเวลาหนึ่งปีเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย

(4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(5) คำสั่งให้กลับคืนสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้



เป็นการพิพากษาคดีเพียงบางส่วน คำพิพากษาเพียงบางส่วนมีผลให้คดีเสร็จสิ้นลงในส่วนพิพากษานั้น โดยส่วนที่พิพากษาไปนั้นแยกเป็นอิสระจากส่วนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่กรณีที่ศาลตีความคำฟ้องไม่ถูกต้องและศาลวินิจฉัยตามที่ตีความไม่ถือเป็นการพิพากษาบางส่วน<sup>53</sup> หรือกรณีที่ศาลเข้าใจผิดวินิจฉัยคดีเพียงบางส่วนก็ไม่ถือเป็นการพิพากษาบางส่วนเช่นกัน<sup>54</sup> คำพิพากษาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิ ศาลอาจวินิจฉัยออกมาในรูปคำสั่งศาลได้ แต่กรณีเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 80 มาตรา 80a และมาตรา 123 ไม่อาจทำเป็นคำสั่งได้<sup>55</sup>

## 2) การฎีกาคำพิพากษา (Revision) หรือการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์

การฎีกาโดยหลักแล้วคู่ความสามารถฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการฎีกาคดีเกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญ ฎีกาคำพิพากษาที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และฎีกาเกี่ยวกับประเด็นที่แตกต่างนั้นด้วย ฎีกาข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาซึ่งมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล การฎีกาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อศาลที่ได้แย้งคำพิพากษากายในหนึ่งเดือนหลังจากส่งคำพิพากษาลับสมบูรณไปถึงหรือหลังจากส่งคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาไปถึง และผู้ฎีกาต้องแสดงเหตุผลภายในสองเดือนหลังจากส่งคำพิพากษาลับสมบูรณไปถึงหรือหลังจากส่งคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาไปถึง การฎีกานี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

### (2.1) ลักษณะการฎีกา

(1) การฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ คู่ความสามารถฎีกาได้โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้ฎีกาหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์อนุญาตให้ฎีกากรณีที่เป็นการโต้แย้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกา โดยศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องถูกผูกพันให้อนุญาตฎีกาถ้าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญ ฎีกาคำพิพากษาที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และฎีกาเกี่ยวกับประเด็นที่แตกต่างนั้นด้วย ฎีกาข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาซึ่งมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

(2) การฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น คู่ความสามารถฎีกาได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ก่อนโดยมีเงื่อนไขว่า

<sup>53</sup> BVerwGE 95. 269.

<sup>54</sup> BVerwGE NVwZ, 1116: BVerwGE 95. 269, 1994.

<sup>55</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2544), น. 60-75.

1. เรื่องที่ฎีกาต้องเป็นเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีความแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ทั้งนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องถูกผูกพันให้อนุญาตให้ฎีกา

2. ศาลปกครองชั้นต้นได้อนุญาตให้ฎีกาไว้ในคำพิพากษาและคู่ความได้ทำความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะโต้แย้งคำพิพากษานี้ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์

3. กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้อนุญาตให้ฎีกาไว้ในคำพิพากษา เมื่อคู่ความในคดียื่นคำร้องขออนุญาตให้ฎีกาเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากการส่งคำพิพากษาฉบับสมบูรณ์ไปถึง ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา ระยะเวลาฎีกาให้เริ่มนับเมื่อมีการส่งคำวินิจฉัยอนุญาตให้ฎีกาดังกล่าวไปถึง ทั้งนี้ ต้องแนบความยินยอมของผู้เข้าร่วมในคดีไปพร้อมกับฎีกาคำด้วย

ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกาตามคำร้อง ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ฎีกาให้เริ่มนับเมื่อมีการส่งคำสั่งไม่รับฎีกาไปถึง ทั้งนี้ คำร้องขออนุญาตให้ฎีกาจะต้องยื่นเข้ามาในระยะเวลาและตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และต้องแนบความยินยอมของคู่ความในคดีมาด้วย

4. การฎีกาเรื่องข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาไม่อาจจะทำได้

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ฎีกา การยื่นฎีกาและการให้ความยินยอมของผู้เข้าร่วมในคดีถือเป็นการสละสิทธิในการอุทธรณ์

(2.2) การฎีกาแสดงผลในการฎีกา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การฎีกาคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งเกี่ยวข้องกับการละเมิดต่อกฎหมายของสหพันธ์ ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

ก. ศาลที่วินิจฉัยมิได้นั่งพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ข. ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดถูกจำกัดมิให้ดำรงตำแหน่งโดยผลของกฎหมายหรือถูกคัดค้านความเป็นกลางการวินิจฉัยคดี

ค. การพิจารณาคดีมีการปฏิเสธสิทธิการรับฟังผู้เข้าร่วมในคดี

ง. ผู้เข้าร่วมในคดีมิได้เป็นตัวแทนตามบทบัญญัติของกฎหมาย เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบ โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้ดำเนินคดีนั้น

จ. มีการละเมิดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิพากษาโดยเปิดเผยต่อสาธารณะในการนั่งพิจารณาคดี

ฉ. การวินิจฉัยคดีไม่มีการให้เหตุผล



(2) คำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของมลรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์

การฎีกาลักษณะนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องผูกพันต่อการรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้ง เว้นแต่การรับฟังข้อเท็จจริงนั้นเป็นประเด็นที่ถูกโต้แย้งที่มีเหตุผลในการฎีกาและศาลปกครองแห่งสหพันธ์อนุญาตให้ฎีกา

ถ้าการฎีกาอ้างเงื่อนไขเนื่องจากข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา โดยไม่มีเงื่อนไขตามข้อ (1) และ ข้อ (2) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะวินิจฉัยเฉพาะข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น การอ้างเหตุผลอื่นในการฎีกาไม่ผูกพันศาลปกครองแห่งสหพันธ์ที่จะอนุญาตให้ฎีกา การให้เหตุผลในการฎีกาสามารถขยายระยะเวลาการให้เหตุผลได้โดยยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาหัวหน้าคณะก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการให้เหตุผลแต่ละกรณี อีกทั้งต้องแสดงเหตุผลรวมทั้งกล่าวอ้างบทบัญญัติกฎหมายที่ถูกละเมิดและข้อเท็จจริงที่มีผลทำให้กระบวนการพิจารณากพร่องอันเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งนั้นด้วย ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องตรวจสอบว่า เป็นฎีกาที่ศาลอนุญาตได้หรือไม่ และได้ยื่นตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ มีเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนหรือไม่หากฎีกาขาดส่วนสาระสำคัญข้อใดแล้ว ศาลอาจไม่อนุญาตให้ฎีกา

กรณีไม่อนุญาตให้ฎีกา ผู้ยื่นฎีกาอาจโต้แย้งโดยการร้องทุกข์ยื่นต่อศาลที่ถูกฎีกาคำพิพากษาภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ส่งคำพิพากษาฉบับสมบูรณ์ไปถึง โดยการร้องทุกข์ต้องอ้างคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งและต้องให้เหตุผลภายในสองเดือนนับจากวันที่ส่งคำพิพากษาฉบับสมบูรณ์ไปถึงโดยยื่นต่อศาลที่มีคำพิพากษา การให้เหตุผลในฎีกาต้องแสดงเหตุผลอย่างหนึ่ง อย่างใด ดังนี้

- (1) เหตุผลสำคัญในปัญหาข้อกฎหมาย
- (2) ความแตกต่างของคำวินิจฉัยที่ศาลได้วินิจฉัยหรือคำพิพากษาแตกต่างไปจากเดิม
- (3) ข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา

การยื่นคำร้องทุกข์มีผลเป็นการชะลอผลบังคับตามคำพิพากษา ถ้าไม่มีการเยียวยาเมื่อได้ยื่นคำร้องทุกข์แล้ว ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องวินิจฉัยทำเป็นคำสั่ง โดยจะให้เหตุผลหรือไม่ให้เหตุผลถ้าเห็นว่ากรณีไม่เป็นการเหมาะสมที่จะอธิบายเงื่อนไขที่จะรับฎีกาก็ได้ แต่ถ้าศาลปกครองแห่งสหพันธ์ปฏิเสธคำร้องทุกข์ย่อมมีผลให้คำพิพากษามีผลบังคับต่อไป ถ้าการร้องทุกข์เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา ศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจมีคำสั่งให้ยกคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งได้ และส่งข้อพิพาททางกฎหมายดังกล่าวนี้คืนให้ศาลที่มีคำพิพากษาเพื่อให้มีการพิจารณาใหม่

กรณีกฎหมายสหพันธ์กำหนดข้อจำกัดมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คู่ความในคดีจะฎีกาต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ได้ต่อเมื่อศาลปกครองชั้นต้นอนุญาต หรือกรณีไม่อนุญาตและผู้เข้าร่วมในคดีได้ร้องทุกข์โต้แย้งการไม่อนุญาตต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์อนุญาตให้ฎีกาได้

การร้องทุกข์ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่ถูกฎีกาคำพิพากษาหรือได้รับอนุญาตจากศาลปกครองแห่งสหพันธ์และถือว่ากระบวนการร้องทุกข์เป็นกระบวนการในการฎีกา โดยผู้ร้องทุกข์ไม่ต้องยื่นฎีกา กรณีร้องทุกข์การไม่อนุญาตให้ฎีกาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา ต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองแห่งสหพันธ์มิได้ยกคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้งและต้องกล่าวอ้างถึงกระบวนการฎีกาในคำสั่งศาลและผู้ฎีกาต้องให้เหตุผลภายในหนึ่งเดือนหลังจากส่งคำสั่งศาลที่อนุญาตให้ฎีกาต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์

การให้เหตุผลในการฎีกาสามารถขยายระยะเวลาการให้เหตุผลได้โดยยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาหัวหน้าคณะก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการให้เหตุผลแต่ละกรณี อีกทั้งต้องแสดงผลรวมทั้งกล่าวอ้างบทบัญญัติกฎหมายที่ถูกละเมิดและข้อเท็จจริงที่มีผลทำให้กระบวนการพิจารณาคงพร้อมอันเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งนั้นด้วย

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องตรวจสอบว่า เป็นฎีกาที่ศาลอนุญาตได้หรือไม่ และได้ยื่นตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ มีเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุนหรือไม่หากฎีกาขาดส่วนสาระสำคัญข้อใดแล้ว ศาลอาจไม่อนุญาตให้ฎีกา

### (2.3) เงื่อนไขที่ศาลแห่งสหพันธ์จะรับฎีกา

โดยศาลแห่งสหพันธ์จะตรวจฎีกาว่าจะรับฎีกาได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. เป็นฎีกาที่อาจอนุญาตให้ฎีกาได้หรือไม่
2. เป็นฎีกาที่ได้ยื่นตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
3. มีเหตุผลในทางกฎหมายสนับสนุนฎีกาหรือไม่

ซึ่งหากขาดเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้วศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจไม่อนุญาตให้ฎีกาก็ได้

โดยสรุปแล้ว การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เสียก่อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายหรืออาจอุทธรณ์ไปยังศาลแห่งสหพันธ์โดยตรงภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็ได้โดยหากมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องถือว่าคู่ความสละสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนการยื่นฎีกาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจมีคำสั่ง

อนุญาตให้ฎีกาเองก็ได้ โดยศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงจะถือตามการพิจารณาของศาลล่าง (ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะสามารถพิพากษากลับคำวินิจฉัยของศาลล่างหรือพิพากษาคดีเองได้ต่อเมื่อคดีมีข้อเท็จจริงที่เพียงพอเท่านั้น หากไม่เพียงพอก็จะส่งกลับคืนให้ศาลล่างเพื่อพิจารณาใหม่ (remand the case)



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาพบว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาในระบบสิทธิและระบบอนุญาตของต่างประเทศถูกนำมาใช้ทั้งสองระบบในศาลปกครองของแต่ละประเทศ โดยศาลปกครองของประเทศเยอรมนีนำระบบอนุญาตมาใช้ทั้งในการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนระบบสิทธิถูกนำมาใช้ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งสองระบบสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้แตกต่างกันตามสภาพพื้นฐานและโครงสร้างของระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อพิจารณาถึงวิธีการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของศาลปกครองของประเทศไทยจากกรณีการพิจารณาคดีที่ล่าช้า ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นการสร้างความยุติธรรมที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้นเพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าอาจไม่มีความยุติธรรมอยู่ก็ได้ โดยในบทนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา

จากการศึกษาระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาพบว่า ระบบสิทธิในปัจจุบันก่อให้เกิดผลทั้งในด้านดีและด้านเสีย ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ผลในด้านดีและด้านเสียของการใช้ระบบสิทธิในศาลปกครองของไทย ดังนี้

##### 1. ข้อดีของการอุทธรณ์แบบสิทธิ

1) ระบบสิทธิเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายด้วยความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง การอุทธรณ์จึงเป็นการรับรองสิทธิของคู่ความที่สามารถจะอุทธรณ์ได้ในทุกคดีถึงแม้จะมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไว้แต่ก็มีเพียงส่วนน้อย เช่น การห้ามอุทธรณ์คำสั่งในระหว่างพิจารณาหรือบทบัญญัติจำกัดสิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่เป็นสาระอันควร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ

สร้างความเชื่อมั่นและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนหรือคู่กรณีในอุทธรณ์ ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระว่า หากคดีของตนได้รับการตรวจสอบทบทวนจากตุลาการศาลสูงสุดที่มีความชำนาญเชี่ยวชาญและมีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์มากกว่าศาลชั้นต้นแล้วย่อมจะได้รับความเป็นธรรมอย่างแน่นอน

2) เป็นไปตามหลักการพื้นฐานสากล ตามทฤษฎีการได้รับพิจารณาคดีสองชั้นศาล หรือหลัก Double Degree of Jurisdiction ที่มีหลักการว่า คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้หนึ่งครั้ง โดยถือว่าเป็นสิทธิที่คดีจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสองศาลที่ต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยมีศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรก ส่วนศาลอุทธรณ์เป็นศาลลำดับที่สอง ดังนั้น คู่ความจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้สิทธิของตนอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดที่ถือว่าเป็นศาลลำดับที่สองที่สูงกว่าได้พิจารณาทบทวนตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นอีกหนึ่งชั้นศาล

3) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกรณีการจำกัดสิทธิพบว่า หลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิมีความชัดเจน การเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์มีน้อย ซึ่งจะมีผลให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาอุทธรณ์เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความ

## 2. ข้อเสียของการอุทธรณ์แบบสิทธิ

1) การเปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิในการอุทธรณ์มากจนเกินไปประกอบที่ศาลปกครองของไทยมีเพียง 2 ชั้นศาล ทำให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายในทุกคดี ทำให้การพิจารณาคดีมีจำนวนที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี แม้อาจจะมองว่ากฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีเพียง 2 ชั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วก็ตาม แต่การใช้สิทธิอุทธรณ์ที่เพิ่มมากขึ้น การพิจารณาคดีจึงเกิดความล่าช้า และแม้จะมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิก็เป็นเพียงส่วนน้อย อีกทั้งจากการศึกษาพบว่า จำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณคดีที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ไม่อาจพิจารณาคดีให้เสร็จได้ภายในระยะเวลาที่ควรจะเป็น เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครอง ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

2) การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความล่าช้าส่งผลให้คำพิพากษาขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีถึงที่สุด คำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความทุกฝ่ายรวมทั้งหน่วยงานทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตาม ผลแห่งคำพิพากษามีผลกระทบต่อ การบริหารราชการแผ่นดิน คือ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินล่าช้าไปด้วย เช่น กรณีฝ่ายปกครองต้อง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชน ซึ่งเป็นการนำเงินภาษีประชาชนส่วนรวมไปจ่ายให้เอกชน แต่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นในบางครั้งก็ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาได้แล้ว แต่หากฝ่ายปกครองปฏิบัติตามแนวทางที่ไม่ถูกต้อง ก็จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้เช่นกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของคำพิพากษาที่ไม่สามารถบังคับปฏิบัติได้ภายในเวลาที่เหมาะสม ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องรอด้วยความคาดหวังว่าจะได้รับการแก้ไขเยียวยาได้ทันที่หรือไม่ อาจรู้ได้ว่าต้องใช้เวลานานเท่าไรกว่าศาลจะตัดสินคดีหรือบางคดีก็ถูกรื้อคดีได้ถึงแก่ความตายไปแล้ว แม้จะมีการแก้ไขเยียวยาแต่ก็เป็นกรณีแก้ไขเยียวยาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความโดยตรง

3) ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับและยึดคิดในสิทธิอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้มีการอุทธรณ์แทบทุกคดี

4) ทำให้ตุลาการต้องเสียเวลาในการพิจารณาคดีที่ไม่เป็นสาระแทนที่จะใช้เวลาไปพิจารณาคดีที่เป็นสาระมากกว่าหรือคดีที่มีข้อยุ่งยากมากกว่า รวมถึงเจ้าหน้าที่ศาลที่ต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นด้วย

5) ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการพิจารณาคดีโดยล่าช้าส่งผลกระทบต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยองค์กรศาลที่ว่า ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมด้วยความสะดวก รวดเร็ว

จากการศึกษาการใช้ระบบสิทธิทั้งในด้านดีและด้านเสียพบว่า ปัจจุบันศาลปกครองของไทยใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดให้คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์นั้น ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเป็นหลักประกันว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจากศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลสูงสุดในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าตนได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างถึงที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบสิทธินี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้า การได้รับการแก้ไขเยียวยาไม่ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชแผ่นดินทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเท่าที่ควรจะเป็น ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรศาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังพบว่า การใช้ระบบสิทธิทำให้มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้าประกอบกับมีนโยบายในการจัดตั้ง

ศาลปกครองในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นในอนาคด้วย จึงเห็นได้ชัดว่าย่อมมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากอย่างแน่นอน

ตารางที่ 4.1 ตารางสถิติคดีของศาลปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2560

| ปี   | คดีรับเข้ามา | คดีแล้วเสร็จ | คดีค้าง | คดีเสร็จร้อยละ | คดีค้างร้อยละ |
|------|--------------|--------------|---------|----------------|---------------|
| 2544 | 5,695        | 5,695        | -       | 100            | -             |
| 2545 | 5,219        | 5,219        | -       | 100            | -             |
| 2546 | 5,511        | 5,511        | -       | 100            | -             |
| 2547 | 5,054        | 5,054        | -       | 100            | -             |
| 2548 | 6,158        | 6,158        | -       | 100            | -             |
| 2549 | 7,069        | 7,069        | -       | 100            | -             |
| 2550 | 6,888        | 6,882        | 6       | 99.91          | 0.09          |
| 2551 | 6,252        | 6,246        | 6       | 99.90          | 0.10          |
| 2552 | 7,277        | 7,246        | 23      | 99.68          | 0.32          |
| 2553 | 6,880        | 6,790        | 90      | 98.69          | 1.31          |
| 2554 | 8,267        | 8,023        | 244     | 97.05          | 2.95          |
| 2555 | 11,632       | 10,960       | 672     | 94.22          | 5.78          |
| 2556 | 13,016       | 11,776       | 1,240   | 90.47          | 9.53          |
| 2557 | 8,949        | 7,300        | 1,649   | 81.57          | 18.43         |
| 2558 | 11,151       | 7,492        | 3,659   | 21.54          | 78.46         |
| 2559 | 10,742       | 5,410        | 5,332   | 50.36          | 49.64         |
| 2560 | 12,018       | 2,735        | 9,283   | 21.54          | 78.46         |

ที่มา: สถิติคดีปกครองปี พ.ศ. 2560 สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง

จากการศึกษาสถิติจำนวนคดีของศาลปกครอง ตั้งแต่เปิดทำการ (ปี พ.ศ. 2544) จนถึงปี พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นปีที่ศาลปกครองเปิดทำการ มีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจำนวนไม่มากนักทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีคดีค้างพิจารณาแต่อย่างใด จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2549 คดีพิจารณาเสร็จสิ้น ไปคิดเป็นร้อยละ 100 แต่เมื่อพิจารณา



จำนวนคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จนถึงปี พ.ศ. 2560 จะพบว่ามีปริมาณคดีเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยหากพิจารณาจำนวนคดีในปี พ.ศ. 2550 แล้วจะเห็นว่าปริมาณคดีที่พิจารณาเสร็จไปเป็นจำนวนมากถึงอัตราร้อยละ 99.91 หรือมีคดีที่ค้างพิจารณาเหลือเพียง 6 คดีเท่านั้น แต่พอถึงปี 2560 ปริมาณคดีเพิ่มมากขึ้นถึง 12,000 คดี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ถึง 2 เท่า โดยมีปริมาณคดีที่พิจารณาแล้วเสร็จเพียงอัตราร้อยละ 21.54 เท่านั้นและมีปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาจำนวนมากถึงอัตราร้อยละ 78.46 หรือมีคดีที่ค้างพิจารณามากถึง 9,000 คดี และคาดว่าในอนาคตข้างหน้าจะมีปริมาณคดีเพิ่มมากขึ้นต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งก็จะส่งผลให้มีปริมาณคดีค้างพิจารณาเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี และส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้ หากประเทศไทยยังคงใช้การอุทธรณ์แบบระบบสิทธิที่ยึดหลักการให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดได้อย่างกว้างขวางอยู่เช่นเดิมย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ อีกทั้งอาจจะทำให้ปัญหาดังกล่าวเพิ่มทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แต่ถ้ามีการปรับเปลี่ยนหลักการเป็นแบบใหม่หรือระบบผสม คือยังคงใช้ระบบสิทธิอยู่เช่นเดิม แต่ให้มีการขออนุญาตให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีบางประเภท อันได้แก่ ประเภทคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไปก็จะเป็นการบรรเทาปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้อีกทางหนึ่งด้วย

#### 4.2 การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองนั้น พบว่า การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งหากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก็จะไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นกฎหมายเฉพาะภายในฝ่ายปกครองในแต่ละฉบับจะกำหนดวิธีการอุทธรณ์เอาไว้โดยเฉพาะ

กรณีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถแยกประเภทของคณะกรรมการดังกล่าวออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>92</sup>

<sup>92</sup> เพิ่งอ้าง, น. 67-75.

## 1) คณะกรรมการข้าราชการ ได้แก่

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

- คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

- คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2535

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

- คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการข้าราชการทหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

- คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ ได้แก่

- คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี

- คณะกรรมการคุรุสภา

- คณะกรรมการสภาวิศวกร

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

- คณะกรรมการสถาปนิก

## 3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ได้แก่

- คณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดินและการเกษตรกรรม
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการขนส่ง
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการเงินและการคลัง พาณิชย ์ อุตสาหกรรม การค้าระหว่าง

#### ประเทศ

- คณะกรรมการเกี่ยวกับการสาธารณสุข
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการกีฬาและการท่องเที่ยว
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชน

#### 4) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องราวร้องทุกข์ตามกฎหมายเฉพาะได้แก่

- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร)

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหากคู่ความไม่พอใจในผลของคำพิพากษาที่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหลักในการพิจารณาว่า คณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>93</sup>

##### 1. ลักษณะของคณะกรรมการ

เมื่อพิจารณาลักษณะประการสำคัญของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องดังกล่าวจะเห็นว่า มีลักษณะประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ รูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ ถือว่าเป็นคณะบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร การจัดตั้งองค์กรจึงต้องพิจารณาด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ การกระทำของคณะบุคคล มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ

##### 1) การกระทำของคณะบุคคล

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น จะต้องพิจารณาถึงการกระทำในการใช้อำนาจมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย กล่าวคือ หากเป็นการกระทำในการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของบุคคลเพียงคนเดียวย่อมถือว่าเป็นการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว มิใช่เป็นการกระทำในการวินิจฉัยในรูปของคณะกรรมการ เช่น การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดให้ผู้นิไม่พอใจเงินค่าทดแทนสามารถอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดให้ต่อรัฐมนตรี

<sup>93</sup> เฝิงอ๋าง, น. 64-66.

ได้ ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว คือ รัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียว คณะกรรมการจึงเป็นเพียง “คณะกรรมการในทางปกครอง” (Administrative Commissions)

## 2) การจัดตั้งตามกฎหมาย

กฎหมายที่จะจัดตั้งคณะกรรมการนั้นต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะการมอบอำนาจให้คณะกรรมการที่มีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน กฎหมายที่จัดตั้งจึงต้องมาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ยาก หากใช้กฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารแล้วอาจจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิกและแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาใหม่ได้โดยง่าย ทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระไม่มีความเป็นกลาง ในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้

## 3) ตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ

การพิจารณาตัวบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการนั้น เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ผู้ที่เป็นกรรมการนอกจากจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางด้วย ดังนั้น คณะกรรมการอาจเป็นบุคคลที่มาจากภาครัฐที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนเอกชนในกรณีที่กำลังวินิจฉัยนั้นกระทบต่อเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่กรรมการโดยตำแหน่งจะมาจากผู้แทนภาครัฐ โดยมาจากการตั้งตัวแทนของหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วินิจฉัย

ดังนั้น ลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะนำมาพิจารณาว่าคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย

## 2. อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางประเภท

ตามกฎหมายของไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยไม่เพียงแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไว้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในประการอื่นรวมอยู่ด้วย ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ฐานะที่เป็นคณะกรรมการในทางปกครอง กับอำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

อำนาจหน้าที่ฐานะที่เป็นคณะกรรมการในทางปกครอง เช่น อำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการใช้อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรนั้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลักษณะการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ” (actejurisdictionnel) ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายยังได้กำหนดมอบอำนาจให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำหน้าที่ในประการอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาฐานะของคณะกรรมการต่าง ๆ ว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องนำหลักการทำหน้าที่ที่ประการดังกล่าวนี้มาพิจารณาประกอบด้วย

นอกจากนี้ ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ต้องมีผลบังคับได้เองตามกฎหมาย กล่าวคือ ลักษณะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ จะต้องมีผลบังคับในทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องเสนอให้องค์อื่นวินิจฉัยอีก มิฉะนั้น คำวินิจฉัยนั้นก็จะมีฐานะเป็นเพียงความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ไม่อาจถือว่าเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้

ส่วน วิธีพิจารณาของคณะกรรมการนั้น เนื่องจากกฎหมายของไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการมีวิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่แตกต่างกันและยังไม่มีกำหนดให้มีวิธีพิจารณาที่เป็นมาตรฐานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าคณะกรรมการบางประเภทแม้จะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเหมือนกัน แต่หากนำหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการวิธีพิจารณามาเป็นข้อพิจารณาว่าคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้องเสียทีเดียว การนำมาใช้พิจารณาจึงควรปรับใช้อย่างยืดหยุ่น ไม่ควรเคร่งครัดมากนัก เพราะหากนำหลักการในเรื่องวิธีพิจารณามาใช้อย่างเคร่งครัดแล้ว อาจเกิดปัญหาว่า คณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ทั้งที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลอันเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองซึ่งถือเสมือนเป็นองค์กรหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง

เมื่อได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นพบว่า คณะกรรมการที่ถือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมี 4 ประเภท ดังนี้<sup>94</sup>

- 1) คณะกรรมการข้าราชการ มีทั้งหมด 9 คณะ ได้แก่
  - (1) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - (2) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

<sup>94</sup> เพิ่งอ้าง, น. 173.

- (3) คณะกรรมการอัยการ
- (4) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
- (5) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
- (6) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา
- (7) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (8) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (9) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- 2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพได้แก่
  - (1) คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี
  - (2) คณะกรรมการคຸຣຸສກາ
  - (3) คณะกรรมการสภาวิศวกร
  - (4) คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ
  - (5) คณะกรรมการสถาปนิก

3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดินและการเกษตรกรรม คณะกรรมการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง คณะกรรมการเกี่ยวกับการขนส่ง คณะกรรมการเกี่ยวกับการเงินและการคลัง พาณิชย์ อุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ คณะกรรมการเกี่ยวกับการสาธารณสุข คณะกรรมการเกี่ยวกับการกีฬาและการท่องเที่ยว คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชน รวม 8 ประเภทด้วยกัน

4) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องราวร้องทุกข์ตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

นอกจากนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการใดควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ได้บ้าง ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการ ดังนี้<sup>95</sup>

1. ตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการบุคคลที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นผู้บริหารในระดับสูงของฝ่ายบริหารเนื่องจากบุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นผู้บริหารหรือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารทั้งสิ้น เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรอง

<sup>95</sup> เฝิงอ๋าง, น. 175-177.

นายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายดั่งนั้น การดำเนินการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองนั้นเองถือเป็นการพิจารณาที่ผ่านการดำเนินตามขั้นตอน โดยผู้มีอำนาจสูงสุด องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ คณะกรรมการดังกล่าวจึงควรเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

2. ความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยโดยลักษณะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้องเป็นนิติกรรมทางตุลาการแล้ว จะต้องมีผลเป็นการยุติข้อพิพาทและผูกพันคู่กรณีที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับคำพิพากษาของศาล

### 3. คำวินิจฉัยต้องมีรูปแบบ

รูปแบบของคำวินิจฉัยถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เป็นการเฉพาะด้าน ที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเปรียบได้กับการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น จึงต้องมีรูปแบบของคำวินิจฉัย ซึ่งในคำวินิจฉัยนั้นต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริง เหตุผล และลายมือชื่อของคณะกรรมการทุกคนที่เป็นผู้วินิจฉัย อันเป็นแสดงความรับผิดชอบในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เพื่อการใช้สิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยของคู่กรณี

### 4. ผลของคำวินิจฉัย

หลักการสำคัญของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการวางบรรทัดฐานสำหรับการปฏิบัติราชการ เช่นเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลปกครองที่เป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาว่าคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายเฉพาะมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ โดยหลักจะต้องพิจารณาการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนดให้ปฏิบัติ กล่าวคือ คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชนหรือไม่ และหากมีหน้าที่หลายประการ คณะกรรมการนั้นจะมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชน

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการที่ควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดควรประกาศกำหนดให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้แก่<sup>96</sup>

<sup>96</sup> เห่งอ้าง, น. 178.



- 1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- 3) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ส่วนคณะกรรมการอื่นนอกเหนือจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่มีลักษณะที่สมควรกำหนดไว้ในประกาศให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง แต่คงสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งหากจะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นควรได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุดเสียก่อน

ในต่างประเทศพบว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสการจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทที่เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีฐานะเสมือนศาลปกครองพิเศษและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง กฎหมายฝรั่งเศสถือว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรทางตุลาการซึ่งเป็นศาลปกครองพิเศษ จึงเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส และจะอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ส่วนในประเทศไทยได้นำหลักการแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบ โดยถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ประกอบด้วย ผู้มีความรู้เชี่ยวชาญมีความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน จึงมีฐานะเป็นศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเสมือนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองและมีลักษณะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองทั่วไป เนื่องจากไม่ใช่เป็นการสั่งการทั่วไปของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองโดยโครงสร้างของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงถือว่าเป็นคณะกรรมการภายในฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีจึงต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น โดยลักษณะและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่อุทธรณ์ต่อคนทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคำสั่งตามกระบวนการ ขั้นตอน ในฝ่ายปกครองมาชั้นหนึ่งแล้ว ซึ่งเปรียบเสมือนการพิจารณาขององค์กรตุลา

การดังนั้น สำหรับประเภทคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายภายในกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น หากจะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุดเสียก่อนจึงจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า

#### 4.3 วิเคราะห์ความเหมาะสมในการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษา

การใช้ระบบอุทธรณ์คำพิพากษาไม่ว่าของประเทศไทยหรือในต่างประเทศและไม่ว่าจะเป็นระบบสิทธิหรือระบบอนุญาตย่อมมีข้อดีที่แตกต่างกัน เพราะทั้งสองระบบต่างก็มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้านกระบวนการยุติธรรมโดยการคุ้มครองสิทธิในชั้นการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสาม ให้การรับรองไว้ โดยบุคคลย่อมมีสิทธิให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ โดยความล่าช้ามีผลเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในระดับสากล ซึ่งหนึ่งในระบบการอุทธรณ์ที่นิยมใช้กันมากก็คือ ระบบอนุญาต โดยเฉพาะศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้นผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ข้อดี ข้อด้อย ในการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาสำหรับประเภทคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเปรียบเทียบกับระบบสิทธิในแง่ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากการศึกษาระบบอนุญาตฎีกาของต่างประเทศพบว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้การฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องอนุญาตฎีกาโดยศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ในกรณีที่ฎีกาโต้แย้งเกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญ ฎีกาคำพิพากษาที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และฎีกาเกี่ยวกับประเด็นที่แตกต่างนั้นด้วย ฎีกาข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาซึ่งมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล ส่วนการฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยตรงต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาโดยศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือศาลปกครองชั้นต้นได้อนุญาตให้ฎีกาไว้ในคำพิพากษาแล้วแต่กรณี โดยศาลปกครองของเยอรมนีถือเป็นแบบอย่างของการใช้ระบบอนุญาตในการอุทธรณ์ฎีกาในระบบศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงกระบวนการ ขั้นตอน ของระบบสิทธิและระบบอนุญาตก็จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในกฎหมายเยอรมนีมิได้กำหนดขั้นตอนของระบบอนุญาตไว้ ผู้เขียนจึงขอยกหลักการทั่วไปของระบบอนุญาตมาเปรียบเทียบ

เพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ในบทนี้ ซึ่งมีข้อที่ต้องพิจารณากระบวนการในระบบสิทธิ และระบบอนุญาตตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบขั้นตอนการอุทธรณ์ในระบบสิทธิกับระบบอนุญาต

| ระบบสิทธิ  | ระบบอนุญาต   |
|--|--|
| <p><b>หลักการทั่วไป</b></p> <p>1. การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 30 วัน</li> </ul>   | <p><b>หลักการทั่วไป</b></p> <p>1. การยื่นคำร้องขออนุญาตอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยยื่นคำร้องพร้อมกับคำอุทธรณ์ภายใน 30 วัน</li> </ul>   |
| <p>2. การตรวจคำอุทธรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าหน้าที่ศาลตรวจแล้วเสนอคำอุทธรณ์ต่ออธิบดีศาลชั้นต้นแล้วส่งให้องค์คณะ</li> <li>- หัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน</li> <li>- ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นตรวจอุทธรณ์</li> </ul> <p>3. การตั้งคำอุทธรณ์</p> <p>องค์คณะศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาลัง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คำสั่งรับอุทธรณ์ให้เสนออธิบดีส่งคำอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดพิจารณาอุทธรณ์</li> <li>- คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คู่ความอุทธรณ์คำสั่งได้</li> </ul> | <p>2. การตรวจและส่งคำร้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ศาลชั้นต้นตรวจคำร้องแล้วรีบส่งคำร้องและคำอุทธรณ์พร้อมสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาลัง</li> </ul> <p>3. การพิจารณาคำร้องและคำอุทธรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์คณะตุลาการศาลสูงสุดพิจารณามีคำสั่งให้เสร็จภายใน 1 เดือนนับแต่วันรับสำนวน</li> <li>- คำสั่งอนุญาตให้อุทธรณ์และรับอุทธรณ์ต้องเป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยเท่านั้น</li> <li>- คำสั่งไม่อนุญาตมีผลให้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด</li> </ul> |

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการในระบบสิทธิของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองของไทยยึดต้นแบบมาจากศาลปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งในระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และในการฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้อย่างกว้าง กล่าวคือ สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ทุกกรณี และเมื่อพิจารณากระบวนการของทั้งสองระบบแล้วจะเห็นว่า ในระบบสิทธิ เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน กล่าวคือ คำอุทธรณ์ต้องเขียนด้วยถ้อยคำสุภาพและประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1) ชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์และชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์

2) ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยจะต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นและต้องเขียนให้ศาลพอเข้าใจได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อเท็จจริงใดหรือตามข้อกฎหมายใด พร้อมทั้งแสดงเหตุผลที่คัดค้านหรือโต้แย้งเหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยตามสมควร

3) คำขอของผู้อุทธรณ์

4) ลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ทำคำอุทธรณ์

โดยสาระสำคัญทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นจะขาดข้อใดข้อหนึ่งมิได้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เมื่อเป็นคำอุทธรณ์ที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วส่งคำอุทธรณ์ไปให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา คำอุทธรณ์ต่อไป แต่หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน กล่าวคือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดทั้ง 4 ประการ ไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คำอุทธรณ์ที่ไม่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนที่อาจแก้ไขได้ กับคำอุทธรณ์ที่ไม่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนที่ไม่อาจแก้ไขได้

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนที่อาจแก้ไขได้ เช่น ผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลก็จะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้อุทธรณ์ดำเนินการให้ถูกต้องก็จะถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นก็จะส่งคำอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นเสีย หรือกรณีคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ศาลปกครองชั้นต้นก็จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เช่นกัน ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ให้ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ส่วนกรณีระบบอนุญาตของศาลปกครองเยอรมนี การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เสียก่อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายหรืออาจอุทธรณ์ไปยังศาลแห่งสหพันธ์โดยตรงภายใต้เงื่อนไขที่

กฎหมายกำหนดก็ได้โดยหากมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องถือว่าคู่ความสละสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนการยื่นฎีกาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น จะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาเองก็ได้โดยศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยการยื่นคำร้องขออนุญาตนั้น ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กำหนดให้ยื่นตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดและมีเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุน โดยมีได้กำหนดขั้นตอนไว้ด้วย ผู้เขียนจึงขอแนะนำหลักการทั่วไป (ตามตารางช่องขวา) ในการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่งของไทยมากล่าวเทียบเคียงเพื่อให้เห็นภาพกระบวนการขั้นตอนของระบบอนุญาต กล่าวคือ การยื่นคำร้องขออนุญาตต้องยื่นพร้อมคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจะรีบส่งคำร้องขออนุญาตพร้อมกับคำอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง โดยผู้พิพากษาศาลสูงสุดต้องพิจารณาสั่งคำร้องขออนุญาตให้เสร็จภายใน 30 วัน

จะเห็นว่า โดยหลักการของระบบอนุญาต ศาลจะพิจารณาคำร้องขออนุญาตเสียก่อน โดยไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาในเนื้อหาของคำอุทธรณ์ ศาลจะพิจารณาในเนื้อหาคำอุทธรณ์ต่อเมื่อศาลอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาเท่านั้นและต้องพิจารณาคำร้องขออนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย หากศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตคดีก็ซึ่งทำให้คดีได้รับการพิจารณาจากศาลสูงสุดโดยเร็ว และสิ้นสุดโดยเร็ว อีกทั้งยังเป็นการถ่วงการคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดเนื่องจากคดีที่จะได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาต้องเป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น แตกต่างจากระบบสิทธิที่ศาลจะต้องเสียเวลาพิจารณาในเนื้อหาของอุทธรณ์ฎีกา ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่าที่ศาลจะมีคำสั่ง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีโครงสร้างศาลเป็นแบบ 3 ชั้น แบ่งออกเป็น ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นศาลพิจารณา กล่าวคือ จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาทั้งในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกพยานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานที่เป็นบุคคลภายนอก และพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งศาลสามารถยอมรับพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมาก่อนได้ ส่วนศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะเป็นศาลทบทวน กล่าวคือ จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะประเด็นในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงจะถือตามการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และหากศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะพิจารณาพิพากษาคดีเองต้องเป็น

ข้อเท็จจริงที่เพียงพอเท่านั้น<sup>97</sup> และยังพบว่า ระบบอนุญาตถูกนำมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือการฎีกาต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์

เมื่อพิจารณาจาก โครงสร้างศาลจะพบว่า ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีโครงสร้างศาลเป็นแบบ 3 ชั้น แต่มีการนำระบบอนุญาตมาใช้ทั้งในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลชั้นสูงสุดต่างกับศาลปกครองของไทยที่มีโครงสร้างศาลแบบ 2 ชั้น ดังนั้น การนำระบบอนุญาตมาใช้กับศาลปกครองของไทยจึงต้องนำมาใช้ในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้น และมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีระบบศาลแบบ 2 ชั้น โดยแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองแบบ 2 ชั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งมีการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองอยู่แล้วและเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงมากกว่าศาลย่อมรู้ข้อเท็จจริงได้ดีกว่า จึงถือว่าข้อพิพาทได้ผ่านกระบวนการพิจารณาขั้นหนึ่งแล้วและเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเพื่อมุ่งให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อีกทั้งแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองของไทยมีต้นแบบมาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบสิทธิ การที่ประเทศไทยในปัจจุบันใช้ระบบสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาย่อมเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิที่ได้รับการพิจารณาคดีสองชั้นศาล (Double Degree of Jurisdiction) และหากจะนำระบบอนุญาตของประเทศเยอรมนีซึ่งมีระบบศาลแบบ 3 ชั้น มาใช้ในประเทศไทยก็อาจจะใช้สำหรับคดีบางประเภทเท่านั้น

#### 1. ข้อดีของการอุทธรณ์แบบขออนุญาต

1) ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีบทบาทสำคัญเนื่องจากมีสถานะเทียบเท่าองค์กรตุลาการทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองชั้นต้น ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อตนมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น เพราะมีฐานะเป็นศาลพิจารณาในลำดับแรก ส่วนศาลปกครองชั้นต้น

เป็นศาลพิจารณาในลำดับที่สอง ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบคำพิพากษาหรือหลัก Double Degree of Jurisdiction หมายความว่า คู่ความในคดีมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับ

<sup>97</sup> รวบรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2, กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป), น. 91.



การพิจารณาพิพากษาจากศาลที่สองที่มีลำดับชั้นศาลที่ต่างกันอันเป็นการทบทวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

2) ทำให้การพิจารณาคดีมีคุณภาพเพราะตุลาการศาลปกครองสูงสุดทบทวนตรวจสอบคดีที่มีปัญหาสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างเต็มที่

3) สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษายังมีอยู่เช่นเดิมประชาชนยังได้รับการคุ้มครองเสรีภาพและไม่เป็นการตัดสิทธิในการอุทธรณ์ คู่ความยังสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

4) ทำให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถทุ่มเทให้กับคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและวางแนวบรรทัดฐานที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนาระบบกฎหมายโดยภาพรวม

5) เป็นระบบที่เอื้ออำนวยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนจะได้รับความยุติธรรมที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เนื่องจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะได้รับคำร้องพร้อมคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลารวดเร็วและพิจารณาคำร้องและคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

## 2. ข้อเสียของการอุทธรณ์แบบขออนุญาต

1) สร้างภาระงานหนักขึ้นแก่ตุลาการ ซึ่งอาจไม่แก้ปัญหาคำพิพากษาคดีที่ล่าช้าได้อย่างแท้จริง เพราะโดยหลักการของระบบขออนุญาตนี้ ตุลาการต้องพิจารณาคดีเดียวกันถึง 2 ครั้ง กล่าว คือ การพิจารณาคดีครั้งแรกเป็นการพิจารณาคำร้องและการพิจารณาคดีครั้งที่สองเป็นการพิจารณาเนื้อหาของอุทธรณ์

2) อาจเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เพราะตุลาการที่พิจารณาคำร้องขออนุญาตจะอนุญาตได้เฉพาะคดีที่เป็นปัญหาสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยเท่านั้น จึงเป็นการเปิดช่องให้ตุลาการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้อุทธรณ์ มากกว่าระบบสิทธิ แต่ในปัจจุบันระบบสิทธิกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติข้อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์แต่อย่างใด คงมีเพียงบัญญัติไม่ให้รับคดีที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยเท่านั้น อย่างไรก็ตามที่สุดแล้วก็ต้องใช้ดุลพินิจในการชี้ขาดโดยไม่มีหลักเกณฑ์มากำกับการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้อุทธรณ์ไว้ชัดเจน ซึ่งการใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องเฉพาะตัวโดยแท้ของตุลาการ ตุลาการคนอื่นหรือในศาลที่ลำดับสูงกว่าจะก้าวล่วงมิได้ เมื่อไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ จึงอาจเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจมิชอบในการตีความถ้อยคำในคำร้องได้ง่าย

เมื่อศึกษาข้อดีและข้อเสียของระบบขออนุญาตดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า แม้ศาลปกครองของไทยในปัจจุบันจะใช้ระบบสิทธิสำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง



ชั้นต้น หากจะการนำระบบอนุญาตมาใช้เฉพาะในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมจะเป็นประโยชน์ ต่อสาธารณะและหน่วยงานของรัฐในแง่ที่ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเทียบเท่า องค์การตุลาการหรือเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของ คณะกรรมการย่อมจะต้องมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น และศาลปกครองชั้นต้นจะมีสถานะเป็น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาชั้นที่สอง (second trial court) ซึ่งเป็นการ สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลหรือหลัก Double Degree of Jurisdiction ส่วนศาล ปกครองสูงสุดก็จะทำหน้าที่เป็นศาลทบทวนเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ศาล ปกครองสูงสุดสามารถถ่วงดุลคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย และจะทำให้การ พิจารณาคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากระบบอนุญาตต่างก็มีข้อดีและข้อเสียเช่นเดียวกับระบบสิทธิแต่หากพิจารณา ถึงข้อดีแล้ว ระบบอนุญาตมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีที่ฟ้อง เพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีความเหมาะสมมากกว่าการใช้ ระบบสิทธิในปัจจุบัน เนื่องจากระบบสิทธิก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ ในหัวข้อ 4.1 ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมที่ สะดวก รวดเร็ว มากยิ่งขึ้น

กรณีการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามบทบัญญัติมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันการฟ้องคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาล ปกครองชั้นต้นทั้งหมดและไม่สามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เนื่องจากปัจจุบัน ยังไม่มีการประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด หากมี การประกาศกำหนดก็อาจเป็นเพียงบางคณะเท่านั้น ดังนั้น เมื่อยังไม่มีการประกาศกำหนดให้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อมีการฟ้องคดี ประเภทนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา หากมีการอุทธรณ์คำ พิพากษาจะต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์โดยศาลปกครองสูงสุดจึงจะเป็นการเหมาะสม

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 เกี่ยวกับสภาพปัญหาของศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างล่าช้าอันเนื่องมาจากมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากทำให้ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีได้ทันทั่วถึง รวมถึงศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาในระบบสิทธิและระบบอนุญาตทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ได้พิจารณาและวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาปัจจุบันของศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนจึงได้บทสรุปจากการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองของไทย พบว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 จนกระทั่งปัจจุบัน คดีปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้มีจำนวนปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนมากตามไปด้วย ทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้าซึ่งกระบวนการที่คิดจะขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดได้นั้น ได้แก่ การอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ใช้ทั่วไปมี 2 ระบบ คือ ระบบสิทธิและระบบอนุญาต และมูลเหตุประการสำคัญที่ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากนั้นอันเนื่องมาจากประเทศไทยใช้ระบบสิทธิ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ในระบบใดต่างก็มีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งสองระบบ ซึ่งแล้วแต่แต่ละประเทศจะเลือกใช้ระบบใดอันมีโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาข้อดีของระบบสิทธิ พบว่า เป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการได้รับพิจารณาคดีสอง

ชั้นศาล หรือ หลัก Double Degree of Jurisdiction อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือคู่กรณีในอุทธรณ์ ส่วนข้อเสนอนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิในการอุทธรณ์มากจนเกินไปประกอบที่ศาลปกครองของไทยมีเพียง 2 ชั้นศาล ทำให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายในทุกคดี ทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า แม้อาจจะมองว่ากฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีเพียง 2 ชั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วก็ตาม แต่การใช้สิทธิอุทธรณ์เพิ่มมากขึ้น การพิจารณาคดีจึงเกิดความล่าช้าไปด้วย

สำหรับข้อดีของระบบอนุญาต โดยหลักประชาชนหรือคู่กรณีจะได้รับการพิจารณาคดีจากศาลปกครองสูงสุดด้วยความรวดเร็ว และหากนำมาใช้ในคดีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อันเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนข้อเสนอนั้น อาจไม่แก้ปัญหาคดีที่ล่าช้าได้อย่างแท้จริง เพราะ ตุลาการต้องพิจารณาคดีเดียวกันถึง 2 ครั้ง และอาจเกิดปัญหาตุลาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการเปิดช่องให้ตุลาการใช้ดุลพินิจ มากกว่าระบบสิทธิ

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตอุทธรณ์ฎีกาไว้ว่า การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เสียก่อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายหรืออาจอุทธรณ์ไปยังศาลแห่งสหพันธ์โดยตรงภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็ได้โดยการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์ต้องถือว่าคู่ความสละสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนการยื่นฎีกาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น จะต้องได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกาเองก็ได้

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดควรเป็นศาลทบทวนในปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากมีเพียงศาลเดียวและประกอบด้วยตุลาการที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับ ศาลปกครองสูงสุดจึงควรทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความในปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลล่างวินิจฉัยมาหรือมิได้วินิจฉัยมาแต่ปัญหานั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยกเว้นแต่คดีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเท่านั้นซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีเสียเอง

ในต่างประเทศ ไม่ว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการอุทธรณ์คำพิพากษาถือเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาในปัญหาข้อเท็จจริงที่สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียว การอุทธรณ์ครั้งต่อไปกำหนดให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นและเป็นการ

อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การทำหน้าที่ของศาลสูงสุดของนานาประเทศจึงเป็นการทำหน้าที่ในฐานะศาลทบทวนมิใช่ศาลพิจารณาคดี

กรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายเฉพาะภายในฝ่ายปกครองกำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการต่าง ๆ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น คณะกรรมการดังกล่าวตามกฎหมายบางฉบับมีสถานะเสมือนศาลหรือองค์กรตุลาการ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการนั้น ๆ จึงถือเป็นการกระทำทางตุลาการ เปรียบเสมือนว่าอุทธรณ์นั้นได้ผ่านกระบวนการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพมาขั้นหนึ่งแล้ว ดังนั้น การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงควรได้รับอนุญาตโดยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหลักการขออนุญาตดังกล่าวนี้ก็เป็น การสอดคล้องกับแนวคิดการพิจารณาคดีสองชั้นศาล อันจะเป็นการถ่วงดุลการขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้อีกทางหนึ่งไม่มากนัก

จากการศึกษาอาจสรุปได้ว่า ระบบอนุญาตให้มีการนำมาใช้ในต่างประเทศและเป็นที่ยอมรับเป็นอย่างมากในระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาและเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิที่เหมาะสมเป็นการลดปัญหากรณีหรือ ผู้มีส่วนได้เสียในคดีใช้สิทธิตามกฎหมายอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้าแทนที่จะใช้สิทธิเพื่อความสุจริต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเพราะการอุทธรณ์ฎีกาไม่ถือเป็นสิทธิของกลุ่มความเหมือนในระบบสิทธิ และโดยหลักการของระบบอนุญาตทำให้การพิจารณาคดีมีความรวดเร็วและเป็นระบบที่สามารถถ่วงดุลการคดีที่จะขึ้นสู่ศาลสูงสุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากจะนำมาใช้ในประเทศไทยก็อาจจะใช้ในคดีบางประเภทเท่านั้น ได้แก่ คดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น และกรณีที่ยังไม่มีการประกาศกำหนดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่ามีคณะใดบ้างของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงระบบสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและระบบอนุญาตของต่างประเทศ ระบบสิทธิไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในประเภทคดีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของไทยในปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้เสนอแนะวิธีการและระบบอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เหมาะสมในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองของไทย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการนำระบบอนุญาตมาใช้สำหรับ

ประเภทคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้เขียนได้เสนอระบบอนุญาตให้นำมาใช้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนี้

- 1) คณะกรรมการข้าราชการ ได้แก่
  - (1) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - (2) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
  - (3) คณะกรรมการอัยการ
  - (4) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
  - (5) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
  - (6) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา
  - (7) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
  - (8) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (9) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- 2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ ได้แก่
  - (1) คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี
  - (2) คณะกรรมการคุรุสภา
  - (3) คณะกรรมการสภาวิศวกร
  - (4) คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลป์
  - (5) คณะกรรมการสถาปนิก
- 3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ได้แก่
  - (1) คณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดินและการเกษตรกรรม
  - (2) คณะกรรมการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง
  - (3) คณะกรรมการเกี่ยวกับการขนส่ง
  - (4) คณะกรรมการเกี่ยวกับการเงินและการคลัง พาณิชย์ อุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ
  - (5) คณะกรรมการเกี่ยวกับการสาธารณสุข
  - (6) คณะกรรมการเกี่ยวกับการกีฬาและการท่องเที่ยว
  - (7) คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
  - (8) คณะกรรมการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชน

4) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องราวร้องทุกข์ตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร)

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะและวิธีพิจารณาวินิจฉัย ถัดกันกรองคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมาชั้นหนึ่งแล้วจึงต้องนำระบบอนุญาตมาใช้โดยไม่ ต้องใช้ระบบสิทธิแบบเดิมอีกต่อไป

สำหรับระบบอนุญาตนี้ก็ปรากฏในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งระบบ อนุญาตมีลักษณะทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ในส่วนของศาลปกครอง ปรากฏอยู่ในการอุทธรณ์ ฎีกาคำพิพากษาในศาลปกครองของประเทศเยอรมนี แต่ในระบบศาลปกครองของไทยซึ่งมีต้นแบบ มาจากประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ ซึ่งข้อแตกต่างนี้เอง คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง สูงสุดจึงสามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณีหากกรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนมาก อีกทั้งระบบศาลปกครองของไทยมีเพียง 2 ชั้น ศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองภูมิภาค กับศาลปกครอง สูงสุด แต่ศาลปกครองของประเทศเยอรมนีมี 3 ชั้น ดังนั้น หากจะนำระบบอนุญาตมาใช้ในศาล ปกครองของไทยอาจนำมาใช้เฉพาะสำหรับคดีบางประเภทเท่านั้น โดยศาลปกครองของไทยอาจใช้ ระบบอุทธรณ์แบบผสม กล่าวคือ ใช้ระบบสิทธิเป็นหลักและใช้ระบบอนุญาตในคดีบางประเภท ดังที่กล่าวมาข้างต้น และก็อาจนำระบบอนุญาตมาใช้ในอนาคตกรณีที่มีปัญหาปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เป็นจำนวนมากได้



**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- เกียรติศักดิ์ พุฒพันธ์. การแก้ไขทบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2546.
- จรัญ ภัคดีชนากุล. สรุปคำบรรยายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยอุทธรณ์-ฎีกา.  
กรุงเทพมหานคร: หจก. จีรัชการพิมพ์, 2551.
- ชินานนท์ วงศ์วีระชัย. การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์  
และซีวิลลอว์. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2527.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2562.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.  
พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2563.
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ และคณะ. การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และ ศาลฎีกา.  
ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป
- ชนาวรรณ โชคดีมีบุญ. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- นฤมล เทียนนาม. การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลสูงของไทย. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2549.
- นัศรียา พิรวินิจ. “แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- บรรเจิด ลิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร:  
วิทยุชน, 2561.
- บรรเจิด ลิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร:  
วิทยุชน, 2554.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2548.
- ปวีณา มาสมุททิก. “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง.” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.

ปัทมา ศิลปโอสถ. “การจำกัดคดีในชั้นฎีกา: ข้อพิจารณาระบบอนุญาต.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*, 2557.

พรชัย คำอ้ายอ่อน. ปัญหาการไม่จำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล: สำนักงานศาลปกครอง, 2561.

มาเรียม วิมลธร. “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์: ศึกษากรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2551.

รายงานการวิจัย. “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง, (2544).

รายงานการวิจัย. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554.

สำนักงานศาลปกครอง. “รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ.” (ม.ป.ป).

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. “คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.” รายงานการวิจัย เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป.

## ภาษาต่างประเทศ

Philippe Georges. and Guy Siat. *Droit public* Paris: Sirey, 2002.

J. Riveroet J. Waline. *Droit administratif*. 17e edition. Dalloz: Paris, 1998.

J.M. Auby, and R. Drago. *Traité de contentieux administratif*. Paris: L.G.D.J., 1975.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายสุธี ศรีกุล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองปฏิบัติการ

สำนักงานศาลปกครอง

