

**แนวทางการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**
**Solution for injured person in filing cases under the Act on Establishment of
Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999)**

สุนทร บัวจันทร์¹ และเปมิกา สนิทพจน์²

^{1, 2}หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Sunthorn Buachan¹ and Pemica Sanitphot²

^{1, 2}Master of Arts Program in Administrative Law and Public Administration,

School of Law and Politics, Suan Dusit University

sboonchan@yahoo.com

รับบทความ : 18 มกราคม 2567 แก้ไขบทความ : 20 มีนาคม 2567 ตอบรับบทความ : 30 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการใช้สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจำนวน และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครอง ได้แก่ นิติกรของหน่วยงานรัฐและทนายความ รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้นจำนวน 12 คน ผลวิจัย พบว่า ปัญหาการฟ้องคดีของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาจากข้อกฎหมายและบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ปัญหาข้อกฎหมาย ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของคำนิยาม บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา 42 ระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่ล่าช้า ระยะเวลาในการอุทธรณ์คดีปกครอง ส่วนปัญหาค้นเกิดจากบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบกฎหมายปกครองและแนวทางปฏิบัติในการฟ้องคดีปกครอง ปัจจัยทั้งสองที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพประกอบด้วย การแก้ไขข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 ให้ชัดเจนมากขึ้น การขยายระยะเวลาในการคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นได้ถึง 60 วัน

¹ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

² อาจารย์ที่ปรึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต



พร้อมทั้งการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแก่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองและการให้ความรู้ความเข้าใจ
คดีปกครองของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

คำสำคัญ : คดีปกครอง, การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง, ระบบศาลปกครอง, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

Abstract

This independent research aims to study and analyze the problems of the rights of the injured person under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) as well as studying the solution to the exercise of the rights of the injured person under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). This research was a qualitative study that in-depth interviews were conducted with two sample groups. The key informants comprise of injured person who experience with filing a case with the Administrative Courts and groups involved in administrative proceedings such lawyers in public sectors and private sectors. The total number of sample groups was 12 key informants. It noted that the problems of the rights of the injured person under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) were caused by legal provision and injured person. The ambiguity of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) included unclear definition of injured person under Section 42 and the period of administrative procedure in the Administrative Court as well as the appeal period of the Administrative Court. As for the problem arising from the injured person, it found that the injured persons were lack of knowledge and uncomprehend toward the administrative law, procedure and system of the Administrative Courts. The two aforesaid factors impact on the rights of injured persons who litigate a case to the Administrative Courts. For the effective resolution, the law on the definition of injured persons according to Section 42 must amend clearly and specifying the period for consideration of complaints within 30 days and extending the period for appeal judgment or order of the Administrative Court up to 60 days. Moreover, an assistant center must be established to help people and injured people such as providing knowledge and understanding of administrative law, consultation of administrative cases.

Keywords: administrative cases, filing a case with Administrative Courts, the system Administrative Courts, the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), injured person



บทนำ

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ (โกคิน พลกุล, 2541) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองในประเทศไทยมี 2 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาระบบได้สวนและการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการ ซึ่งทางราชการอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน ส่งผลให้คู่กรณีอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกัน คดีปกครองส่วนใหญ่เอกชนมักจะเป็นฝ่ายฟ้องทางราชการ ซึ่งเอกชนมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยากเพราะเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

การใช้สิทธิทางศาลปกครองของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ในเรื่องเงื่อนไขการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำในทางปกครองนั้น ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดรวมถึงการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นอกจากนี้ คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย โดยต้องเป็นคำขอที่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานทนายความคดีปกครอง พลฤกษ์ แอนด์ พาร์ทเนอร์, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดค่านายมของผู้เสียหายเอาไว้ และศาลปกครองได้เปิดทำการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 แต่กลับพบว่า การดำเนินศาลปกครองมีปัญหาหลายประการ อาทิเช่น การตีความหมายและขอบเขตของผู้เสียหาย ระยะเวลาพิจารณาคดีที่ยาวนาน (องอาจ เจ๊ะยะห์ลี และ กฤตพร สีนชัย, 2563) ข้อกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น ส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง (สรธร ธนโชติโกคิน, 2560) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการใช้สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้การใช้สิทธิทางศาลปกครองของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีประสิทธิภาพมากขึ้นและนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการใช้สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในการใช้สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์หลักการว่า ปัจเจกชนทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพ สิทธิเป็นการก่อกำเนิดให้เกิดแก่บุคคลอื่นในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิ เมื่อกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้บุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคลนั้น และเมื่อฝ่ายปกครองละเมิดหรือใช้สิทธิอำนาจบีบบังคับประชาชนโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนย่อมมีสิทธิในเรียกร้องความยุติธรรมโดยการฟ้องคดีในกรณีที่ต้องคดีของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครอง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจประชาธิปไตย

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายที่สุดเป็นของมงเตสกีเยอ ซึ่งได้อธิบายไว้ในหนังสือ “จิตวิญญาณของกฎหมาย” ว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548)

อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับเวลาหนึ่งและอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรืออำนาจนิติบัญญัติ

อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือการทำสงคราม ส่งทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศ หรือยอมรับทูตจากต่างประเทศ รักษาความมั่นคงภายในและป้องกันการรุกรานจากภายนอกหรืออำนาจบริหารของรัฐ

อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษาคดีข้อพิพาทของเอกชนหรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

มงเตสกีเยอยังเห็นว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียวหรือองค์กรเดียว อิสรภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะอาจเกรงได้ว่าผู้ปกครองคนเดียวหรือสภาเดียวกันั้นอาจออกกฎหมายพระราชย์ออกมาเพื่อบังคับใช้อย่างพระราชย์ได้และทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 อย่าง ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จะต้องจัดให้มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้เกิดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้องค์กรสถาบันการเมืองรัฐสภา รัฐบาล



ฝ่ายปกครองหรือศาลมีอำนาจบีบบังคับประชาชนโดยพลการจึงต้องจัดให้มีการระบบการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

2. หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Legal State) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน ซึ่งสามารถสรุปความได้ว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใดหรือดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายรองรับจะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครองก็ไม่แน่ว่ากฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่ากรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกันถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองยิ่งจะกระทำอย่างไรก็ได้” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแทบจะทำได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่างดุลพินิจกับอำเภอใจบางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระงับหรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่มีใช้อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่างไรก็ดี “อำนาจนิยาม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก (สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล, 2553)

สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้เอกชนจะกระทำอย่างไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงอยู่ในลักษณะสมดุลและเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์ เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถแยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้” ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจฉัยหรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิเช่น ศาลปกครองหรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสารหรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้น แต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน” เป็นต้น (บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ, 2560)



3. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) จะให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคนที่มีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของมนุษย์แต่ละคน การมีอยู่ซึ่งรัฐก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนเท่านั้น รัฐต้องไม่กระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถ้ารัฐต้องกระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน จะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจริง จึงต้องมีหลักการที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายไม่ใช่เรื่องของมนุษยธรรมแต่เป็นเรื่องของสิทธิอันชอบธรรม ในฐานะสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 8 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาลแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจเนื่องจากการกระทำใด ๆ อันละเมิดต่อสิทธิขั้นมูลฐานซึ่งตนได้รับจากรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาได้ริเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา (ภัทรวรรณ ทองใหญ่ และธีรนิติ เทพสุเมธานนท์, 2565) ซึ่งมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อหรือผู้เสียหายมีสาระสำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ กล่าวคือ 1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม 2) การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ และ 3) การให้บริการความช่วยเหลือผู้เสียหาย (ภัทรวรรณ ทองใหญ่ และธีรนิติ เทพสุเมธานนท์, 2565)

4. สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครอง

แนวความคิดเรื่องสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองมีพื้นฐานในการสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้สิทธิมาจกแนวความคิดเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” ที่สืบเนื่องมาจาก “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) ในสมัยกรีก อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวความคิดนี้พัฒนาจากตะวันตกเป็นสำคัญอันเป็นผลมาจากพัฒนาการของกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และได้พัฒนาแนวความคิดดังกล่าวจากเดิมที่เป็นเพียงการกล่าวอ้างในบริบททางกฎหมายมาเป็นแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ อีสรภาพและความเสมอภาค โดยแนวความคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างเด่นชัดในงานเขียนของจอห์น ลอค (John Locke) ที่ได้กลายเป็นต้นแบบของแนวความคิดเรื่องสิทธิในปัจจุบัน ต่อมาแนวคิดเรื่องสิทธิทางธรรมชาติได้มีการขยายความจนกลายเป็นแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐและผู้กระทำการหรือใช้อำนาจแทนรัฐ เช่น สิทธิในการป้องกันตน สิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวិชาการครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บข้อมูลรายละเอียดปลีกย่อยให้ได้ครอบคลุมในเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาในการฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้วิจัยจึงได้ดำเนินวิธีการวิจัยที่สำคัญดังนี้ 1) รูปแบบการวิจัย 2) กลุ่มเป้าหมาย 3) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบการวิจัย การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยจะดำเนินการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษา ซึ่งเอกสารเหล่านี้ ได้แก่ เอกสาร



เกี่ยวกับคำอธิบายกฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 คำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หรือกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และทำการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (field research) ผู้ศึกษาจะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยมุ่งไปยังบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

2) กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้เดือดร้อน หรือผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จำนวน 6 คน และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองอันได้แก่นิติกรของหน่วยงานรัฐและทนายความ จำนวน 6 รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น จำนวน 12 คน

3) การวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยได้ทำการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์โดยใช้เทคนิควิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อกำหนดหัวข้อ/กลุ่มหัวข้อแนวคิดสำคัญ (Topic/category) และแบบแผนแนวคิดสำคัญอันเป็นแก่นสารของการวิจัย

ผลการวิจัย

1. การศึกษาพบว่า ความหมายของ “ผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหาย” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงอาจส่งผลกระทบต่อ การแปลความหมายหรือตีความในความหมายของผู้เสียหายตามมาตรา 42 เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดว่า “ผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหาย” จะมีความหมายเพียงใดและหมายถึงใครบ้าง และขอบเขตแห่งการเป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง จะนำเอาหลักเกณฑ์ใดมาเป็นมาตรวัดหรือมาตรฐานของการจะเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่ศาลสามารถให้การคุ้มครองสิทธิได้อย่างเสมอภาคกันได้ ในเมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดและให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน

2. การศึกษาพบว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง เนื่องจากเวลาน้อยและไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินการจัดหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างแท้จริง

3. การฟ้องคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น คดีที่ฟ้องมายังศาลปกครองเป็นจำนวนมากประกอบกับในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลมีบทกฎหมายในหลายมาตรา จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครองมีความล่าช้า และคดีที่ค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกว่าจะพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งแล้วเสร็จต้องใช้ระยะเวลานาน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี เพราะไม่อาจเยียวยาแก้ไขปัญหาในประเด็นพิพาทได้อย่างทันที่

4. การศึกษาพบว่า ผู้เสียหายหรือผู้เสียหายยังขาดความรู้ความเข้าใจระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งทำให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นไปตามเงื่อนไข อีกทั้ง ยังนำคดีไม่ได้ยื่นในอำนาจของศาลปกครองมาฟ้องในศาลปกครอง

5. แนวทางแก้ไขปัญหในการฟ้องคดีของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศาลปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ความหมายของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 ควรนิยามทั้งความหมายแบบกว้างและแบบแคบ อีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละประเภทให้ชัดเจนโดยอาจนำเอาความหมายหรือคำนิยาม



ของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศมาตัวอย่างหรือต้นแบบ นอกจากนี้ ควรแก้ไขกฎหมายอนุญาตให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปอีก 30 - 45 วัน แต่ไม่ควรเกิน 90 วัน

6. แนวทางแก้ไขปัญหาระบวนการพิจารณาตีปกครองเกิดความล่าช้า โดยเห็นควรเสนอการแก้ไขกฎหมายให้มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาตีปกครองในแต่ละขั้นตอนให้แน่ชัด และบางขั้นตอนในการพิจารณาตีมีกฎหมายห้ามขยายระยะเวลาอย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดได้รวดเร็ว

7. แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจคดีปกครองของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย คือ การจัดทำคู่มือการฟ้องคดีปกครองและเอกสารเกี่ยวกับวิธีการยื่นฟ้องคดีให้แก่ประชาชนได้รับทราบ อีกทั้งต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อประเภทโทรทัศน์เพราะจะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุดและใช้ช่วงเวลาที่ผู้รับชมมาก เนื่องจากสื่อประเภทนี้มีทั้งภาพและเสียงให้ผู้ชมสามารถจดจำได้ดีกว่าสื่อประเภทอื่น ๆ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่จะประชาสัมพันธ์จะต้องสั้น กระชับ มีสิ่งกระตุ้นความสนใจแต่ต้องเน้นความเข้าใจและจดจำได้

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่สำคัญและได้นำมาอภิปรายดังนี้

1. ผลการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาตีปกครองได้กำหนดผู้เสียหายไว้อย่างกว้าง มีทั้งปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายมิได้บัญญัติหลักความเป็นผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน และปัญหาที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกันของศาลปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งการตีความผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหายในแต่ละคดีแตกต่างกันขึ้นอยู่กับอรรถวิสัยของผู้วินิจฉัยและองค์คณะในคดีนั้น ๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาการแปลความของศาลเกี่ยวกับผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี อีกทั้งพบว่า การไม่ระบุให้ชัดเจนและคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกันของศาลปกครองก็อาจก่อปัญหาในทางปฏิบัติได้ (พิพากษ์ เกียรติกมลศ, 2561; วรวิธ มิจิตต์, 2557; วสุ สิงห์รัฐดี, 2550; บรรเจิด สิงคะเนติ, 2534)

นอกจากนี้ ข้อกฎหมายที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจนทำให้ประชาชนไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ส่งผลให้ขัดต่อหลักแนวคิดเรื่องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ระบุว่า การมีอยู่ซึ่งรัฐก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและพหุภาพของประชาชน รัฐต้องไม่กระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อพิจารณาต่อไปถึงบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นเปรียบเสมือน “ผู้พิทักษ์” ประชาชน หากการกระทำใด ๆ ของรัฐตามบทบัญญัติไปกระทบสิทธิของประชาชนซึ่งแน่นอนว่าย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน ในกรณีดังกล่าว ข้อกฎหมายที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจนอาจทำให้ประชาชนเสียเปรียบ เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระทำหรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิอีกต่อไป ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามแนวคิดของรัฐธรรมนุญนิยม (Constitutionalism) ที่ให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของของปัจเจกชนแต่ละคน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนไม่ได้รับการพิทักษ์จากรัฐนั่นเอง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนจะทำให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนมากขึ้น (Mannheimer, 2019; Marmor, 2014; Decker, 2002)

2. ผลการศึกษาพบว่า การจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครองที่กำหนดให้คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาโดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลสามารถให้ดุลพินิจยื่นหรือขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ ซึ่งทำให้คู่ความขาดโอกาสใช้สิทธิในการอุทธรณ์เนื่องมาจากการไม่สามารถ



หาพยานหลักฐานได้ทันเวลาที่กำหนด เพราะคดีปกครองเป็นคดีที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงอาจทำให้คู่กรณีฝ่ายที่เป็นราษฎรค้นหาพยานหลักฐานได้ยากกว่าในคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งในขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศเยอรมนีได้กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แก่คู่ความได้ และถึงแม้ว่าระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 6 นั้น ได้กำหนดให้ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนดเมื่อศาลเห็นสมควรหรือ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเอาไว้ก็ตาม แต่ระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษานั้นเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่อาจนำข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าวมาปรับใช้ได้ จึงเห็นได้ว่าการจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง เป็นระยะเวลาที่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (สรธร ธนะโชติโกสิน, 2560; พรรณสุภา บุรณวรศิลป์, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้ การจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครองยังขัดต่อหลักความยุติธรรมที่กำหนดให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to Justice and Fair Treatment) เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเรียกร้องผ่านกระบวนการยุติธรรมและองค์กรศาลเพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาผ่านวิธีพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม ประหยัดและเข้ากระบวนการนั้นได้ง่าย รวมทั้งให้คำแนะนำและแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงกระบวนการพิจารณาตั้งแต่บทบาทหน้าที่ ขอบเขต ระยะเวลา ความคืบหน้าของคดี จัดให้ผู้เสียหายได้แสดงความคิดเห็นและความรู้สึก และให้ข้อเท็จจริง โดยมีกระบวนการรับฟังผู้เสียหายเกี่ยวกับความเสียหายที่ได้รับภายใต้ระบบกระบวนการยุติธรรมตลอดจนจัดให้ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือ (Assistance) อย่างเหมาะสมตามสมควร ตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนสิ้นสุดกระบวนการทางกฎหมาย (ภัทรวรรณ ทองใหญ่ และธีรนิติ เทพสุเมธานนท์, 2565)

3. งานวิจัยพบว่า การฟ้องคดีปกครองเพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครองมีความล่าช้าและคดีที่ค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกว่าจะพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งแล้วเสร็จต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี เพราะไม่อาจเยียวยาแก้ไขปัญหาในประเด็นพิพาทได้อย่างทันทั่วถึง ข้อค้นพบข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยของเชมจิรา รัตนะรังสี (2561) ที่ระบุว่าจากสถิติพบว่า มีคดีปกครองในศาลปกครองไทยจำนวนไม่น้อยที่มีระยะเวลาการพิจารณานานเกินกว่า 5 ปี ทำให้ศาลปกครองโดนร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวจากคู่กรณีอยู่บ่อยครั้ง และเมื่อพิจารณาการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองของฝรั่งเศสหรือศาลปกครองของเยอรมนี ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย พบว่า ศาลปกครองของประเทศของฝรั่งเศสหรือศาลปกครองของเยอรมนีมีการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2560 ศาลปกครองฝรั่งเศสมีระยะเวลาเฉลี่ยในการพิจารณาพิพากษาคดีตั้งแต่ 7 เดือน ไปจนถึง 2 ปีครึ่งเท่านั้น

ความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย อาจเกิดจากไม่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่จะนำมาใช้ในการดำเนินคดีปกครอง มีบทบัญญัติทางกฎหมายในหลายมาตราทั้งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ปัญหาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง ปัญหาในชั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมถึงปัญหาในชั้นการจัดทำคำพิพากษา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปในทิศทางล่าช้า อาทิเช่น ข้อ 6 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543 ระเบียบดังกล่าวที่ให้อำนาจคู่กรณีขยายระยะเวลาในการส่งคำคู่ความได้อย่างไม่จำกัด ทำให้การดำเนินคดีต้องล่าช้าออกไป หรือการให้อำนาจศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามมาตรา 55 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยไม่กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ทำให้ศาลใช้ระยะเวลายาวนานในการแสวงหาข้อเท็จจริง (เชมจิรา รัตน์รังสี, 2561) ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความล่าช้าดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย และกว่าที่ศาลจะดำเนินการและพิพากษาคดีจนเสร็จสิ้น คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจไม่เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ผู้เสียหายแล้ว

4. การขาดความรู้ความเข้าใจคดีปกครองของบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับความไม่เป็นธรรม วิธีที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมคือการให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลและความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (International Criminal Court, n.d.; Law Council of Australia, n.d.) โดยการจัดตั้งศูนย์ความช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถช่วยบุคคลได้รับการคุ้มครองและได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในทางกฎหมาย รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายผ่านทางศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น มักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการดำเนินคดีความเพื่อลดปัญหาที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ (Marchiano and Nellson, 2015)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1. รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการอบรมและศึกษาเห็นความสำคัญและประโยชน์ของระบบกฎหมายปกครอง เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้สิทธิและเข้าใจเงื่อนไขกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง
2. เนื่องจากองค์กรของรัฐประกอบด้วยหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานควรจัดประชุมหรือ อบรมและศึกษาให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน ให้เข้าใจถึงกฎหมายและระเบียบทางปกครองอย่างละเอียด เพื่อลดการกระทำหรือออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการที่อาจผิดพลาด หรือการกระทำโดยประมาทที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน
3. ควรจัดให้มีทนายความขอแรงหรือทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
4. ระบบศาลปกครองไม่จำกัดประเภทคดี ทุนทรัพยากรและปัญหาข้อกฎหมายในการอุทธรณ์ อาทิเช่น การไม่กำหนดทุนทรัพย์ในการอุทธรณ์ จึงทำให้จำนวนอุทธรณ์คดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก ส่งสงให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ระบบศาลปกครองควรจำกัดประเภทคดีและทุนทรัพย์ในการอุทธรณ์เพื่อช่วยพิจารณาคดีได้รวดเร็วขึ้นและเป็นการลดภาระด้านคดีของศาลปกครองสูงสุด
5. ควรมีหน่วยงานที่คอยตรวจสอบข้อกฎหมายและกระบวนการพิจารณาภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อรายงานปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีปกครอง และนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย อาทิเช่น โครงสร้างศาลปกครอง องค์คณะตุลาการศาลปกครอง สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง และการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เป็นต้น



เอกสารอ้างอิง

- เชมจิรา รัตนะรังสี. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 9).
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ. (2560). ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ,
19(55), 103–115.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
_____ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งที่
ที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พิพากษ์ เกียรติมงคล. (2561). ปัญหาอำนาจฟ้องและเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง.
วารสารมหาจุฬานาครทรรพ์, 5(3), 568-592
- สำนักงานทนายความคดีปกครอง พลฤกษ์ แอนด์ พาร์ทเนอร์. (ม.ป.ป.). เงื่อนไขการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือ
อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครอง. บทความคดีปกครอง.
- พรรณสุภา บุรณวรศิลป์. (ม.ป.ป.). ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีปกครอง. เข้าถึงเมื่อ 30 มกราคม 2566
จาก [http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6124011825/16130328167215d2c212077
eff223b8c14c7209169_abstract.pdf](http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6124011825/16130328167215d2c212077eff223b8c14c7209169_abstract.pdf)
- ภัทรวรรณ ทองใหญ่ และธีรนิติ เทพสุเมธานนท์. (2565). มาตรการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย: การจัดทำคำแถลงเกี่ยวกับผลกระทบของอาชญากรรม.
วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 40(1), 1-25
- โกคิน พลกุล. (2541). กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม
วสุ สิงห์ขจิต. (2550). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรวิฑูรย์ มีจิตต์. (2557). การฟ้องคดีของศาลปกครอง ตอน 1. กรุงเทพฯ: กรมสอบสวนคดีพิเศษ.
- สรธร ธนะโชติโกคิน. (2560). แนวทางปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล. (2553). นิติรัฐ VS นิติธรรม. เข้าถึงเมื่อ 21 ธันวาคม 2565 จาก [http://www.public-
law.net/publaw/view.aspx?id=1442](http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1442)
- องอาจ เจ๊ะยะห์ลี และ กฤตพร สีนชัย. (2563). สิทธิของผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้
ที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม,
10(3), 67-75.



Decker, J.F. (2002). Addressing vagueness, ambiguity, and other uncertainty in American Criminal Laws. **Denver University Law Review**, 80(2), 242-343.

International Criminal Court. (n.d.). **Promoting access to justice**. Retrieved from <https://www.icc-cpi.int/get-involved/access-to-justice>.

Law Council of Australia. (n.d.). **Access to justice**. Retrieved from <https://www.lawcouncil.asn.au/justice-project/access-to-justice>

Mannheimer, M. (2019). Vagueness as impossibility. **Texas Law Review**, 98, 1049-1114.

Marchiano, K. and Nellson, K. (2015). **Legal aid in Europe: minimum requirements under international law**. Open Society Justice Initiative.

Marmor, A. (2014). **Varieties of vagueness in the law, the language of law**. Oxford: online edn, Oxford Academic.

