

การใช้วิธีพิจารณาคดีตามความเหมาะสมในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทย
The Utilization of Appropriate Procedure in the Administrative Court of
First Instance of Thailand.

พีรธรรม มั่งพล

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Perathum Mongphol

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

E-mail: boyangry46@gmail.com

Received: March 28, 2024; Revised: May 12, 2024; Accepted: May 17, 2024

บทคัดย่อ

องค์ประกอบหนึ่งของหลักนิติรัฐคือการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและรวดเร็ว จากสถิติการรับคดีของศาลปกครองชั้นต้นพบว่านับแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2567 มี 149,706 คดี และมีคดีที่แล้วเสร็จ 133,052 คดี ปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นมีคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณา 16,654 คดี ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาคดีจะขึ้นอยู่กับปริมาณคดีที่อยู่ในความครอบครองของตุลาการ เช่น ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคดีอยู่ในความครอบครองไม่เกิน 48 คดี ศาลจะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 2 ปี 6 เดือน หากมีคดีอยู่ในความครอบครองเกินกว่า 49-72 คดี ศาลจะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 3 ปี 1 เดือน 15 วัน และสามารถเพิ่มระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนออกไปอีก 0.25 เท่า ทุกจำนวน 24 คดี ทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาคดีที่ยุ้งยากไม่ได้รับการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่รวดเร็วตามสัดส่วนของความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้น ปัจจุบันแม้มีการพิจารณาโดยเร่งด่วนเพื่อลดปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น แต่การใช้กระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนจะกระทำได้นานเมื่อศาลเห็นว่าขั้นตอนการพิจารณาตามปกติอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาคดีที่ยุ้งยากที่อยู่นอกเหนือเงื่อนไขดังกล่าวไม่อาจใช้การพิจารณาโดยเร่งด่วนได้

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปิ่นก็เงยบลง?

และหากปล่อยให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาคดีที่ยุ่งยากดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับการเยียวยาได้อย่างทัน่วงที่

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาคดีตามความเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าอันเกิดจากการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นนี้ จำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับระบบบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง มาตรการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมถึงการถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรตุลาการของศาลปกครองชั้นต้น โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศว่ามีการจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างไร เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนที่มีคดีความเล็กน้อยใช้สิทธิทางศาลเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศมีการแบ่งกระบวนการพิจารณาระหว่างคดีปกครองทั่วไปออกจากคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากเพื่อให้คดีเหล่านั้นได้รับการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับสัดส่วนของคามยุติธรรมที่ประชาชนจะพึงได้รับ ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้มีการปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นเสียใหม่โดยการแบ่งกระบวนการพิจารณาคดีระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากออกจากกันและจัดรูปแบบการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีหรือความยุ่งยากในการพิจารณาคดีนั้น

คำสำคัญ: ความยุติธรรมที่ล่าช้า, วิธีพิจารณาคดีปกครอง, วิธีพิจารณาคดีตามความเหมาะสม, หลักนิติรัฐ, ศาลปกครองชั้นต้น

Abstract

One component of the rule of law is the effective, fair, and prompt administration of justice. According to statistics on case filings in the lower courts of Thailand, from their inception until March 31, 2567, B.E. (2024), there were 149,706 cases filed, out of which 133,052 cases were concluded, leaving 16,654 cases pending. The duration of case adjudication depends on the workload of the presiding judges. For instance, if a judge has no more than 48 cases, it would take approximately 2 years and 6 months to adjudicate a case. If the caseload ranges from 49 to 72 cases,

the adjudication time extends to about 3 years, 1 month, and 15 days, with an additional 0.25 times added to each stage for every 24 cases. Consequently, cases with minor claims or straightforward circumstances often fail to receive prompt adjudication proportional to the justice deserved. While expedited proceedings are employed to alleviate delays, they are only applicable when the court deems standard proceedings could cause severe and irreparable harm to the claimant or impede state administration or public services. Therefore, cases with minor claims or straightforward circumstances outside these conditions cannot undergo expedited proceedings. Allowing such cases to proceed through standard procedures may result in claimants not receiving timely redress.

The analysis of the problem concerning the utilization of appropriate trial methods to address delays resulting from case adjudication in this lower court necessitates an examination of the administrative system within the judicial process of the lower court, measures to regulate trial proceedings, and the balance of power within the administrative organization of the lower court. This comparison should be made against the procedural laws governing trial methods in foreign jurisdictions' lower courts or courts vested with authority over cases of similar nature, to understand how they have organized their judicial processes to expedite case adjudication. Additionally, it aims to encourage individuals with minor cases to utilize their rights in court more effectively.

The research revealed that foreign administrative courts or courts vested with jurisdiction over administrative cases typically bifurcate the trial proceedings into categories: regular administrative cases and cases involving minor claims with straightforward circumstances. This bifurcation aims to ensure that such cases are adjudicated in a manner commensurate with the level of justice warranted. Consequently, the author advocates for a reform of the administrative trial process within the Administrative Court of First Instance, entailing a similar division between regular administrative cases and those involving minor claims with uncomplicated

circumstances. Moreover, it is suggested that the trial format be customized to align with the nature of the claimant's petition or the complexity of the case.

Keywords: Justice delayed, Procedure of administrative cases, Procedure appropriate, Rule of law, Administrative Court of First Instance.

1. บทนำ

การแสดงออกถึงการรับรองทางสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่มีข้อเรียกร้องให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายได้รับการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม¹ การรับรองสิทธิดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในประเทศภาคีสมาชิกสหภาพยุโรป เพราะประเทศเหล่านั้นถูกผูกพันตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ค.ศ. 1970 มาตรา 6§1 ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการพิจารณาสีทธิและภาระหน้าที่ทางแพ่งหรือข้อกล่าวหาทางอาญาใดๆ ทุกคนมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรม เปิดเผย และต้องกระทำภายในเวลาที่เหมาะสม² แม้อนุสัญญาดังกล่าวจะมีได้ระบุถึงการพิจารณาคดีปกครองด้วยก็ตาม แต่คำว่า “คดีแพ่ง” ตามอนุสัญญาดังกล่าวได้มีการตีความขยายออกไปให้หมายรวมคดีปกครองด้วย เนื่องจากมีความเห็นว่าเดิมนั้นองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองไม่ได้เป็นที่ประจักษ์ คำว่า “คดีแพ่ง” จึงหมายรวมคดีพิพาทอันเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิต่างๆ อันจะพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น แม้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน การขออนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงสัญญาการเลิกจ้าง การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น³ ดังนั้นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาที่เหมาะสมจึงรวมถึงคดีพิพาททางปกครองด้วย

แนวความคิดที่ให้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตีความขยายออกไปถึงคดีปกครองด้วยถูกรับรองโดยคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนในคดีของนาง Kress ซึ่งยื่นฟ้องคดีต่อ

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, “การรับรองสิทธิมนุษยชนที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม” (หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559), 9.

² European Convention on Human Rights, Article 6§1.

³ Frederic Edel, *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights* (France: Council of Europe Publishing, 2007), 8–10.

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปอ้างว่า รัฐฝรั่งเศสละเมิดสิทธิมนุษยชนของตนเนื่องจากศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของตนทั้งสิ้นประมาณ 11 ปี ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีคำพิพากษาพอสรุปสาระสำคัญได้ว่า การที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสใช้เวลาพิจารณาคดีนานถึง 10 ปี 1 เดือน กับ 8 วัน เป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร ทั้งที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่มีความยุ่งยาก กรณีจึงถือว่าศาลปกครองฝรั่งเศสไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ค.ศ. 1970 มาตรา 6§1 ที่รับรองสิทธิว่าต้องได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม พิพากษาให้รัฐฝรั่งเศสชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี⁴ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยคดีของนาย Magiera ไปในทำนองเดียวกันว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ค.ศ. 1970 มาตรา 6§1 รับรองสิทธิของบุคคลว่าต้องได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม การที่คดีเดิมของนาย Magiera ศาลปกครองใช้เวลานานถึง 8 ปี 3 เดือน ถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ถูกล่วงละเมิด⁵

การรับรองเรื่องการพิจารณาคดีตามความเหมาะสมอันเชื่อว่ามีผลทำให้เกิดการแยกวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปกับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีไม่มีข้อพิพาทที่ยุ้งยากนั้นมาจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในประเด็นการบริหารจัดการงานคดีของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2013 (BVerwG 5C 23.12 D) พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า โดยทั่วไปแม้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่ความเหมาะสมของระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาของแต่ละคดีอาจแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อเท็จจริง ประเด็นพิพาทของคดี พฤติกรรมของคู่กรณี เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลโดยใช้ข้อมูลในทางสถิติเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถกระทำได้ ศาลต้องพิจารณาตามลักษณะเฉพาะและความซับซ้อนของคดีที่พิพาทประกอบเข้าด้วยกันเป็นรายคดีไป⁶

⁴ ขาญชัย แสงวงศ์ดี, “การรับรองสิทธิมนุษยชนที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”, 10.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 11.

⁶ BVerwG 5C 23.12 D, สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2567, https://lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/anwalt24premium.cgi?t=171038611741466269&sessionID=790965598400447149&templateID=document&source=htlist&chosenIndex=UAN_nv_1057&id=5823732&highlighting=on&hlt=#hlt_ank.

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปิ่นก็เงยบลง?

จากคำพิพากษานี้จะเห็นว่า การกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีแต่ละชั้นตอน ทุกคดีอาจส่งผลร้ายต่อระยะเวลาในการพิจารณาคดีกล่าวคือ ศาลอาจรอการดำเนินการในชั้นตอนต่างๆ ไว้จนกว่าจะใกล้ครบระยะเวลาที่กำหนดแล้วทำการเริ่มดำเนินการโดยเร็วที่สุดเพื่อให้ทันกรอบระยะเวลาที่กำหนดขึ้น ซึ่งทำให้คดีสำคัญอันจำต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีถูกจำกัดด้วยกรอบระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาดังกล่าวจึงไม่อาจแสดงออกถึงการรับรองสิทธิมนุษยชนที่สมควรได้รับการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม⁷ ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองของประเทศไทยมีประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีตุลาการมีคดีอยู่ในความครอบครองไม่เกิน 48 คดี ศาลปกครองจะใช้เวลาในการพิจารณาคดีประมาณ 2 ปี 6 เดือน หากมีคดีอยู่ในความครอบครองเกินกว่า 48 คดี ให้เพิ่มระยะเวลาในแต่ละชั้นตอนออกไปอีก 0.25 เท่า ทุกจำนวน 24 คดี⁸

ตารางที่ 1 กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครองชั้นต้น

ลำดับที่	ชั้นตอน	กำหนดเวลา (1-48 คดี)	กำหนดเวลา (49-72 คดี)	กำหนดเวลา (73-96 คดี)
1	การตรวจคำฟ้อง การตรวจคำอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง	20 เดือน	25 เดือน	30 เดือน
2	การทำคำแถลงการณ์	6 เดือน	7 เดือน 15 วัน	9 เดือน
3	การนั่งพิจารณาและการจัดทำคำพิพากษา	4 เดือน	5 เดือน	6 เดือน
4	รวมระยะเวลาโดยประมาณ	2 ปี 6 เดือน	3 ปี 1 เดือน 15 วัน	3 ปี 9 เดือน

⁷ นฤมล ชนธรัตน์, “ระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง: ข้อเสนอแนะบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ.” วารสารวิชาการศาลปกครอง 22, ฉ. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2565): 90.

⁸ สำนักงานศาลปกครอง, “สถิติคดีปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2566, <https://www.admncourt.go.th/admncourt/site/03casedata.html>.

จากประกาศดังกล่าวจะเห็นว่าระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนับแต่รับคำฟ้องจนถึงวันทำคำพิพากษาเมื่อเทียบกับศาลประชาชนแผนกคดีปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวอันมีการกำหนดกรอบเวลาในการตัดสินคดีศาลปกครองของประเทศไทยจะเห็นว่าคดีปกครองทั่วไปมีการกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำฟ้อง⁹ ส่วนคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ้งยากให้พิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับคำฟ้อง¹⁰ ดังนั้นการที่ศาลปกครองของประเทศไทยประมาณระยะเวลาในการพิจารณาทุกคดีตั้งแต่ 2 ปี 6 เดือนขึ้นไปจึงเป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากสถิติการรับคดีของศาลปกครองชั้นต้นนับแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 30 เมษายน 2567 พบว่าศาลปกครองชั้นต้นรับคดีเข้า 150,334 คดี และมีคดีที่แล้วเสร็จจากศาลแล้ว 133,546 คดี¹¹ ทำให้ปัจจุบันคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาของศาลชั้นต้นจึงมีจำนวน 16,788 คดี ซึ่งในจำนวนคดีดังกล่าวมีทั้งคดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ้งยากและคดีปกครองที่มีความซับซ้อนรวมอยู่ด้วยกันซึ่งการใช้วิธีแบ่งวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยใช้กระบวนกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับคดีแต่ละประเภทย่อมเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยให้คดีบางประเภทที่มีวิธีพิจารณาคดีแบบพิเศษสามารถเสร็จไปจากศาลได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร¹² ดังนั้นการที่ศาลประมาณระยะเวลาในการพิจารณาทุกคดีตั้งแต่ 2 ปี 6 เดือนขึ้นไปและไม่มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาตามความเหมาะสมกับคดีแต่ละประเภท จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำให้คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเกิดความล่าช้า

⁹ The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China 1989, Article 81.

¹⁰ The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China 1989, Article 83.

¹¹ สำนักงานศาลปกครอง, “สถิติคดีปกครอง”.

¹² ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2553), 1.

2. การกำหนดกระบวนการพิจารณาตามความเหมาะสมกับคดี

นัยสำคัญประการหนึ่งของการกำหนดกระบวนการพิจารณาให้เหมาะสมกับคดีคือ การแยกประเภทออกเป็นกลุ่มและใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม โดยเฉพาะคดีเล็กน้อย อันมีทุนทรัพย์พิพาทเป็นจำนวนไม่มากและคดีที่ไม่มีข้อพิพาทคดีที่ยุ้งยากให้ได้รับการพิจารณาที่แล้วเสร็จไปจากศาลภายในระยะเวลาอันรวดเร็วซึ่งหากคดีเหล่านี้มีการใช้กระบวนการพิจารณาคดีตามปกติย่อมก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าที่จะใช้เวลาเพื่อพิจารณาคดีเมื่อเทียบกับทุนทรัพย์ที่พิพาทหรือเมื่อเทียบกับคุณค่าของประเด็นปัญหาที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาคดีของศาล¹³ อีกทั้งการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเหล่านี้นานเกินไปย่อมเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้กับศาลที่ต้องจัดสรรเวลาในวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวแทนการพิจารณาคดีที่มีความสำคัญและยังทำให้ประชาชนที่มีข้อพิพาทเล็กน้อยไม่ประสงค์นำคดีมาสู่ศาลเนื่องจากอาจเปื้อนหายในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น แต่ด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นที่ใช้ในปัจจุบันมีขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาอยู่หลายขั้นตอนจึงทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ้งยากได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาอันสมควร

การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นในปัจจุบันประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ โดยสังเขปดังนี้

2.1 เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนให้กับองค์คณะ¹⁴ อันประกอบไปด้วยตุลาการอย่างน้อย 3 คน¹⁵ และเมื่อองค์คณะได้รับสำนวนแล้วให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง¹⁶

¹³ เรื่องเดียวกัน, 2.

¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 56.

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 54.

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 56 วรรคสอง.

2.2 การรวบรวมข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้ส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ทำคำให้การ¹⁷ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาล กำหนด¹⁸ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้วให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อม ทั้งสำเนา พยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูก ฟ้องคดียื่นต่อศาล ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด แต่ถ้าผู้ฟ้อง คดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ให้ผู้ฟ้อง คดีแจ้งเป็นหนังสือให้ศาลทราบ¹⁹ และภายหลังมีการยื่นคำคัดค้านต่อศาลแล้ว ให้ศาลส่งสำเนา คำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ สำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติม แล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมแก่ผู้ฟ้องคดี²⁰ อย่างไรก็ตามกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้อง คำให้การ โดยไม่ต้องดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริงอีก ศาลไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้ครบทุกขั้นตอน²¹

2.3 เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษา ได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกเสนอองค์คณะพร้อมบันทึกเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป²² และเมื่อองค์ คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหา ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และแจ้ง ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน²³

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42.

¹⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 43.

¹⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 47.

²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49.

²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 61.

²² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60.

²³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62.

2.4 เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เสร็จแล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก²⁴ ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน²⁵ เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในวันที่มีการนั่งพิจารณาคดี ให้หัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น²⁶

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากขั้นตอนที่กล่าวมาโดยสังเขปประกอบกับการประมาณระยะเวลาในการพิจารณาคดีตามประกาศของศาลปกครองจะเห็นว่า ศาลใช้เวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของศาลเอง การทำคำแถลงการณ์ ตลอดจนมีการจัดทำคำพิพากษาที่นานเกินสมควรในขณะที่โดยธรรมชาติของคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากเป็นคดีที่ศาลสามารถตัดสินให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากคดีเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคดีไม่ได้มีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีเป็นจำนวนมาก หรือประเด็นแห่งคดีไม่มีความซับซ้อนทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อีกทั้งพยานหลักฐานที่ปรากฏจากคำฟ้องค่อนข้างชัดเจนและไม่เป็นการยากในการที่ศาลจะสืบพยานหรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม²⁷ การกำหนดกระบวนการพิจารณาตามความเหมาะสมกับคดีโดยการจัดกลุ่มคดีเหล่านี้และใช้กระบวนการพิจารณาคดีที่พิเศษรวบรัดเพื่อให้คดีแล้วเสร็จไปจากศาลจึงน่าจะมีส่วนช่วยให้ศาลไม่มีคดีที่อยู่ในความครอบครองของศาลมากเกินไปและสามารถทำให้ศาลมีเวลาในการตัดสินหรือพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่สำคัญ

²⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63.

²⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 83.

²⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89.

²⁷ ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น, 113-

3. เกณฑ์การจัดการความเหมาะสมในการพิจารณาคดี

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าการจัดการความเหมาะสมในการพิจารณาคดีสามารถกระทำได้โดยการแบ่งกลุ่มของประเภทคดีที่สมควรจะใช้กระบวนการพิจารณาคดีเดียวกันไว้ด้วยกัน ซึ่งการกำหนดว่าคดีใดเป็นคดีปกครองทั่วไปหรือเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หรือเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ้งยากจากการศึกษาในส่วนของคดีปกครองไม่พบว่ามีกำหนดนิยามของคดีแต่ละแบบไว้ เนื่องจากการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ้งยากย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายภายใน สภาพสังคม นโยบายของรัฐในแต่ละประเทศเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้นการศึกษาคดีใดเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ้งยากจำเป็นต้องอาศัยตัวอย่างคดีในต่างประเทศดังต่อไปนี้เพื่อนำมาปรับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทย

3.1) สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่และมีอิทธิพลต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยอย่างมาก สำหรับองค์คณะในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นจะมีการแบ่งจำนวนองค์คณะตามลักษณะประเภทของคดีซึ่งโดยทั่วไปจะต้องกระทำโดยองค์คณะตุลาการ 3 คน อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินกระบวนการของศาลปกครองชั้นต้นสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จไปด้วยความรวดเร็ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองจึงมีการกำหนดสาระสำคัญว่า ให้คดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อนเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของตุลาการคนเดียวที่จะพิจารณาพิพากษา²⁸

คดีที่ง่ายและไม่มีความซับซ้อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองประกอบไปด้วย คดีพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ ค่าเบี้ยเลี้ยง หรือสิทธิที่จัดสรร เพื่อช่วยเหลือหรือดำเนินการทางสังคม ที่อยู่อาศัย หรือสำหรับคนงานที่ถูกกีดกันจากการจ้างงาน คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การประเมินวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการลงโทษทางวินัยจากภายในองค์กร คดีพิพาทเกี่ยวกับเงินบำนาญเกษียณอายุของข้าราชการ คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอรับบริการตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ คดีเกี่ยวกับการขอคัดลอกเอกสารมหาชน คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีธุรกิจเฉพาะ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิเสธในการ

²⁸ เชมจิรา รัตนะรังษี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 21.

ดำเนินการตามคำตัดสินของศาล คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งการประเมินภาษี คดีพิพาทที่เป็นการโต้แย้งคำสั่งให้หรือถอนอาคารที่ไม่มั่นคง หรือคดีเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายจราจร²⁹ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าทดแทนที่มีจำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร ให้ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะสามารถพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้³⁰

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสคือ การกำหนดให้มีตุลาการซึ่งไม่ได้อยู่ในองค์คณะเป็นตุลาการผู้แถลงคดีคอยทำหน้าที่การนำข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเสนอความเห็นของตนเองในทางชี้ขาดคดีว่า หากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีในเรื่องนี้ตนจะพิพากษาคดีอย่างไรเพื่อให้องค์คณะเกิดความรอบครอบมากขึ้นในการพิจารณาคดี แต่ด้วยเหตุที่ศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามลดขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาลงตามซับซ้อนและความคุ้มค่าของขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องใช้พิจารณาในแต่ละคดี³¹ จึงมีการกำหนดให้คดีเกี่ยวกับใบอนุญาตขับขี่ คดีเกี่ยวกับการละเว้นบังคับตามคำพิพากษาของศาล คดีเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติ คดีเกี่ยวกับการเข้าเมือง และการย้ายออกของชาวต่างชาติ ยกเว้นการเนรเทศ คดีเกี่ยวกับภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน และภาษีสิ่งปลูกสร้างบางประเภท ผลประโยชน์เบี่ยงเลียง หรือสิทธิที่ได้รับสำหรับความช่วยเหลือทางสังคมหรือการดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยหรือช่วยเหลือผู้ว่างงาน³² หรือคดีอื่นใดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีนั้นได้ ไม่จำเป็นต้องมีตุลาการผู้แถลงคดี³³

3.2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองที่ก้าวหน้าและใช้ระบบศาลคู่เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญไว้มาร์กำหนดให้มลรัฐต่างๆ มีหน้าที่จัดตั้งศาลปกครองจึงได้มีการออกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเพื่อบังคับใช้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ และในแต่ละมลรัฐจะออกกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองสำหรับมลรัฐซึ่งจะมีข้อแตกต่างกันเฉพาะรายละเอียดเท่านั้น ศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีคณะหนึ่งจะประกอบไปด้วยตุลาการที่ได้รับแต่งตั้ง

²⁹ Code de justice administrative, Article R 222-13.

³⁰ Code de justice administrative, Article R 222-14.

³¹ นามพร อัสสุบริชา, “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2560), 46.

³² Code de justice Administrative Article R.732-1-1.

³³ นามพร อัสสุบริชา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31, น.25.

โดยกระทรวงยุติธรรมหรือที่เรียกว่าตุลาการอาชีพ 3 คน และบุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อำนาจศาลปกครองซึ่งได้รับคณะกรรมการข้าราชการของศาลล่างให้เป็นตุลาการสมทบ 2 คน³⁴ และเพื่อให้การพิจารณคดีปกครองแล้วเสร็จไปจากศาลด้วยความรวดเร็ว ศาลปกครองชั้นต้นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้องค์คณะพิจารณาทำหน้าที่ประเมินเนื้อหาของคำฟ้อง หากเห็นว่าคดีไม่ได้มีความซับซ้อนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายและเนื้อหาของคดีไม่ได้มีความสำคัญ องค์กรคณะจะมอบหมายให้ตุลาการอาชีพคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็ได้³⁵

3.3) ราชาอาณาจักรสวีเดนเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่และมีวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบกึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกล่าวคือ ศาลปกครองมีต้นกำเนิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐฝรั่งเศสและมีพัฒนาคล้ายกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁶ โดยทั่วไปศาลปกครองชั้นต้นของราชอาณาจักรสวีเดนมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น คดีเกี่ยวกับภาษีอากร ในส่วนของการอุทธรณ์คำตัดสินจากหน่วยงานภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้หรือภาษีทรัพย์สินและภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) คดีเกี่ยวกับประกันสังคม กรณีที่มีข้อพิพาทกับสำนักงานประกันสังคมของราชอาณาจักรสวีเดนในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าชดเชยคนงาน เงินช่วยเหลือผู้ปกครอง และเงินช่วยเหลือผู้พิการ คดีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อสินค้าและบริการที่ทำภายในภาครัฐ (เรียกว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ) หรือกรณีอื่นๆ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสังคมกำหนดไว้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงินหรือสวัสดิการสังคม หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่ทำโดยคณะกรรมการสวัสดิการสังคมของเทศบาลอันได้แก่ คดีตามพระราชบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการดูแลเยาวชน (LVU) คดีตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลผู้ติดสารเสพติดบางกรณี (LVM) คดีเกี่ยวข้องกับการดูแลทางจิตเวชภาคบังคับหรือที่เรียกว่าการดูแลทางจิตเวช การดูแลทางจิตเวชเป็นการดูแลที่บุคคลอาจต้องโทษในคดีอาญา การดูแลทางจิตเวชในกรณีอื่นๆ ซึ่งการดูแลภาคบังคับที่ศาลสามารถตัดสินได้ ในกรณีที่บุคคลมีอาการป่วยทางจิตอย่างรุนแรงและไม่ได้ได้รับการดูแลที่จำเป็นด้วยความสมัครใจ (LPT) คดี

³⁴ เขมจิรา รัตนรังษี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง”, 28.

³⁵ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 5.

³⁶ ปิยนุตร แสงนกกุลกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 2.

เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองอันได้แก่ การตัดสินใจของเทศบาลหรือภูมิภาค การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติเทศบาล คดีที่ตัดสินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจราจรประเภทต่างๆ หรือเป็นกรณีการตัดสินใจภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ พระราชบัญญัติการประมง หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนด้านการเกษตร³⁷ สำหรับองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นนั้นโดยปกติจะประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครอง 1 คน และลูกขุนอีก 3 คน แต่หากคณะลูกขุนคนใดคนหนึ่ง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตุลาการศาลปกครอง 1 คน และลูกขุนอีก 2 คน จะเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตามหากได้ความว่าคดีใดเป็นคดีที่มีระดับความยุ่งยากซับซ้อนทางปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้เพิ่มจำนวนตุลาการเป็น 2 คน พร้อมด้วยคณะลูกขุนอีก 3 คน³⁸

3.4) สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีและไม่เห็นด้วยในการจัดให้มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้นระบบศาลของสหราชอาณาจักรจึงใช้ระบบศาลเดียวในการพิจารณาราคคดีที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร แต่ด้วยเหตุที่คดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ประชาชนนั้นตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองและเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนจำนวนมาก³⁹ สหราชอาณาจักรจึงมีการกำหนดให้ศาลแพ่งชั้นอุทธรณ์แผนกคดีปกครองเป็นศาลเริ่มต้นในการพิจารณาคดีปกครองและให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกรณีที่มีการโต้แย้งความถูกต้องตามกฎหมาย อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน ซึ่งคดีเหล่านี้จะกำหนดให้ตุลาการเพียงคนเดียวประเมินความซับซ้อนหรือความยุ่งยากของคดี หากคดีใดที่มีความยุ่งยากซับซ้อนให้คดีนั้นได้รับการพิจารณาคดีโดยตุลาการที่มีอาวุโสอย่างน้อย 2 คน⁴⁰ และเพื่อให้การพิจารณาคดีแล้วเสร็จไปจากศาลโดยรวดเร็ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ศาลสามารถประเมินเนื้อหาแห่งคดีว่าคดีที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลนั้นควรจัดสรรอยู่ในกลุ่มคดีเล็กน้อยหรือไม่ ซึ่งการประเมินของศาลนี้อาจพิจารณาจากลักษณะ

³⁷ Act on general administrative courts (1971), § 18 (4).

³⁸ Act on general administrative courts (1971), § 17.

³⁹ A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 14th ed. (London: Agency Ltd., 2007), 657.

⁴⁰ *The Administrative Court Judicial Review Guide 2023*, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566,

<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/high-court/administrative-court/administrative-court-judicial-review-guide-2022/>.

ของการเยียวยาที่ร้องขอ ความซับซ้อนข้อเท็จจริง กฎหมาย หรือหลักฐาน จำนวนคู่กรณี จำนวนหลักฐานของคดีแต่ละคดี⁴¹ ซึ่งคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยดังกล่าวได้แก่ คดีการเรียกร้องความเสียหายสำหรับการบาดเจ็บส่วนบุคคลที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 10,000 ปอนด์สเตลิงก์ คดีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับการบาดเจ็บของบุคคลที่เกิดจากอุบัติเหตุจราจรทางถนนที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 5,000 ปอนด์สเตลิงก์ เว้นแต่ถ้าผู้เรียกร้องเป็นเด็ก ผู้ใช้รถจักรยานยนต์ ผู้โดยสารซ้อนท้ายบนหรือผู้โดยสารในรถแท็กซี่จักรยานยนต์ ผู้ใช้เก้าอี้รถเข็นวีลแชร์ขับเคลื่อนหรือสกู๊ตเตอร์เคลื่อนที่ หรือเป็นผู้ใช้จักรยานหรือจักรยานถีบแบบอื่นๆ ผู้ขี่ม้าหรือคนเดินเท้าซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,000 ปอนด์สเตลิงก์ ส่วนค่าเสียหายอื่นใดทุนทรัพย์ต้องไม่เกิน 1,500 ปอนด์สเตลิงก์⁴²

3.5) สาธารณรัฐประชาชนจีนถือว่าเป็นประเทศอีกหนึ่งที่ใช้ระบบศาลเดียวแต่ใช้ระบบกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีการแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนคล้ายคลึงกับประเทศไทย สำหรับการพิจารณาคดีปกครองคณะกรรมาธิการประจำของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติมีการลงมติให้จัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลประชาชนทุกแห่งภายในประเทศ⁴³ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง เช่น กักขัง ปรับ เพิกถอนใบอนุญาต หรือใบอนุญาต สั่งระงับการผลิตหรือประกอบกิจการ หรือริบทรัพย์สินซึ่งผู้นั้นไม่ยอมรับ คดีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การจำกัดเสรีภาพของบุคคล หรือการปิดล้อม การยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งบุคคลปฏิเสธที่จะยอมรับ คดีเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจการตัดสินใจในการบริหารให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีถูกระงับโดยหน่วยงานทางปกครอง คดีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธที่จะออกใบอนุญาต หรือองค์การทางปกครองไม่ตอบสนองต่อคำขอ คดีที่องค์กรทางปกครองปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและทรัพย์สินตามที่ไต่ยื่นขอหรือองค์กรไม่ตอบสนองต่อคำขอนั้น คดีที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถออกเงินบำเหน็จบำนาญได้ตามกฎหมาย คดีที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คดีที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครองละเมิดสิทธิอื่นๆ ของบุคคล และทรัพย์สิน คดีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁴ สำหรับองค์คณะ

⁴¹ The Civil Procedure Code, Matters relevant to allocation to a track 26.8.

⁴² The Civil Procedure Code, Scope of each track 26.6 (1).

⁴³ หลี่ ชุน, “แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 129.

⁴⁴ Administrative Procedure Law of the People's Republic of China Article 11.

ในการพิจารณาคดีโดยทั่วไปจะกำหนดให้มีตุลาการวิชาชีพ 1 คนและตุลาการสมทบ 2 คน⁴⁵ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีให้ตุลาการคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ และต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่ได้รับคำฟ้อง⁴⁶ โดยใช้วิธีการที่รวบรัดสำหรับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากซึ่งคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยนอกจากคดีที่ศาลเห็นว่าคู่กรณีมีข้อพิพาทเพียงเล็กน้อยแล้วยังให้หมายความรวมถึง คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน คดีพิพาทที่มีทุนทรัพย์ต่ำกว่า 2,000 หยวน คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ⁴⁷ ส่วนคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากศาลประชาชนสูงสุดเคยมีมติว่าด้วยเรื่องการแยกกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ยุ่งยากออกจากกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไป ค.ศ. 2021 โดยให้แยกกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ไม่มียุ่งยากออกจากคดีปกครองทั่วไป ซึ่งลักษณะของคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากได้แก่ คดีที่ไม่ร้ายแรง เช่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและมีการเรียกค่าชดเชยเป็นทุนทรัพย์น้อยกว่า 2,000 หยวน คดีเกี่ยวกับการขอคัดสำเนาเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่เป็นไปตามข้อกำหนดทางกฎหมาย คดีอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่รับอุทธรณ์ คดีที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า คดีที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะชัดเจนและมีข้อพิพาทเพียงเล็กน้อยอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร⁴⁸

จากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วในช่วงต้นพอสรุปได้ว่าเกณฑ์การจัดการความเหมาะสมในการพิจารณาคดีจะกระทำโดยการแบ่งวิธีพิจารณาคดีออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การพิจารณาคดีปกครองทั่วไปกับการพิจารณาคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก และจากตัวอย่างดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า “คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย” หมายถึงคดีที่มีทุนทรัพย์พิพาทเป็นจำนวนที่เล็กน้อยส่วนจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในตามนโยบายของรัฐนั้นๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงคดีที่โดยสภาพไม่ใช่เรื่องร้ายแรงหรือเป็นเรื่องที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁵ The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China 1989, Article 68 .

⁴⁶ The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China 1989, Article 83.

⁴⁷ The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China 1989, Article 82.

⁴⁸ Opinions on Promoting the Reform of Separating Complicated Administrative Proceedings from Simple Ones (2021), Article 2..

สามารถกระทำการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยง่าย เช่น คดีละเลยล่าช้า ส่วนคำว่า “คดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก” หมายถึงคดีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายปรากฏโดยชัดแจ้ง เช่น คดีเกี่ยวกับการขอคัดสำเนาเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย คดีอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่รับอุทธรณ์ คดีที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามกฎหมาย

4. การนำเกณฑ์ความเหมาะสมในการพิจารณาปรับใช้ในศาลปกครองของประเทศไทย

การใช้วิธีพิจารณาคดีตามความเหมาะสมโดยแบ่งวิธีพิจารณาคดีออกเป็น 2 กลุ่มตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นว่าวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวคล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีมโนสำเร่และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากที่บัญญัติไว้ในประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเดิมที่ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมทำให้คดีปกครองที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือเป็นคดีฟ้องขับไล่บุคคลใดๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์อันมีค่าเช่าหรืออาจให้เช่าได้ในขณะยื่นคำฟ้องไม่เกินเดือนละสี่พันบาท ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบคดีมโนสำเร่⁴⁹ แต่หากได้ความว่าคดีใดผู้ฟ้องคดีฟ้องเพียงขอให้ชำระเงินจำนวนแน่นอนตามตัวเงินซึ่งการรับรองหรือการชำระเงินตามตัวเงินนั้นได้ถูกปฏิเสธ หรือตามสัญญาเป็นหนังสือซึ่งปรากฏในเบื้องต้นว่าเป็นสัญญาอันแท้จริงมีความสมบูรณ์และบังคับได้ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องพร้อมทั้งคำฟ้องขอให้ศาลพิจารณาคดีนั้นโดยรวบรัดก็ได้ หรือหากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นคดีไม่มีข้อยุ่งยากให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีมโนสำเร่⁵⁰ ต่อมาภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้

⁴⁹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 มาตรา 10.

⁵⁰ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2534 มาตรา 12.

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปิ่นก็เจียบลง?

การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีตามความเหมาะสมมาใช้ ทำให้ปัจจุบันคดีที่อยู่ในเขตศาลปกครองชั้นต้นอันประกอบไปด้วย⁵¹ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ต้องใช้กระบวนการพิจารณาคดีในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิพาทคดีที่ยุ่งยากแล้วเสร็จไปจากศาลภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว

อย่างไรก็ดีปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นได้มีการนำการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนมาใช้เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีหรือเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่น คดีเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ และการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งหากให้คดีปกครองประเภทดังกล่าวดำเนินการตามขั้นตอนและมีผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป อาจเป็นผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนมีความล่าช้า แต่ด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวมีการกำหนดเงื่อนไขว่า คดีที่จะใช้กระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนต้องเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็น เพราะมีกฎหมายกำหนดเวลาในการพิจารณาพิพากษาไว้เป็นการเฉพาะหรือเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งหากจะดำเนินการ

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

บวนพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงการสรุปสำนวน และการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดีตามขั้นตอนปกติอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ⁵² ซึ่งหากคดีใดศาลเห็นว่าไม่มีความจำเป็นกีด หรือเป็นเรื่องที่อาจเกิดความเสียหายแต่ไม่ถึงขนาดที่จะเป็นเรื่องอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ใช่เรื่องที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ถึงขนาดที่อาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ย่อมไม่สามารถใช้กระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนนี้ได้ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีมีเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ได้แก่ การรักษาความสะอาด การขอให้เก็บขยะ การเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากที่สาธารณะ การขอให้ซ่อมแซมหรือบำรุงทางสาธารณะ การขอให้ปิดฝาท่อหรือบ่อบัก การขอให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินเดือนให้ตรงตามเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ดังนั้นการนำเกณฑ์ความเหมาะสมในการพิจารณามาใช้เพื่อคัดกรองคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยก็ดีหรือไม่มีข้อยุ่งยากในการพิจารณาคดี และใช้วิธีพิจารณาคดีให้มีความรวดเร็วเหมาะสมกับความยากง่ายของแต่ละคดี ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีการพิจารณาคดีที่รวดเร็วขึ้นได้ พร้อมทั้งเป็นการลดปริมาณคดีและภาระของตุลาการแต่ละคนลงได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การแสดงออกถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนที่อยู่ในประเทศประการหนึ่งคือ การทำให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อรับรอง คุ้มครอง ปกป้องสิทธิของตนเองได้ไม่ว่าความเดือดร้อนเสียหายจะเป็นเรื่องเล็กน้อยเพียงใด ดังนั้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมจึงถือว่าเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนผู้ถูกปกครองมีสิทธิโต้แย้งการ

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/2.

กระทำของรัฐต่อศาลได้มากขึ้นแต่ด้วยเหตุที่การพิจารณาตีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นยังคงมีความล่าช้าอยู่ ผู้เขียนจึงขอสรุปและเสนอแนะเป็นข้อๆ ดังนี้

5.1 ในการแก้ไขปัญหาล่าช้าที่เกิดขึ้นปัจจุบันมีประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 ให้มีลักษณะแปรผันตามจำนวนปริมาณคดีที่อยู่ในความครอบครองตุลาการทำให้ประกาศดังกล่าวไม่สามารถเร่งรัดระยะเวลาในการพิจารณาคดีให้รวดเร็วขึ้นได้ นอกจากนี้การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีการนำหลักเรื่องการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนมาใช้ แต่ด้วยเหตุที่เงื่อนไขของการพิจารณาคดีดังกล่าวมุ่งประสงค์ไปคดีที่มีความสำคัญและอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินหากใช้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาตีปกครองตามปกติ ทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาตีที่ยุ่งยากที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่อาจใช้วิธีพิจารณาตีโดยเร่งด่วนได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาล่าช้าอันเนื่องมาจากการพิจารณาตีปกครองในศาลชั้นต้นของประเทศไทยยังแตกต่างจากศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาตีปกครองของต่างประเทศ ผู้เขียนขอเสนอให้ศาลปกครองนำเรื่องหลักการพิจารณาตีตามความเหมาะสมมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้นโดยแยกกระบวนการพิจารณาตีระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาตีที่ยุ่งยากและกำหนดให้มีกระบวนการวิธีพิจารณาตีปกครองที่รวดเร็วขึ้นกว่าการพิจารณาตีปกครองตามปกติ

5.2 ประเด็นต่อมาเกี่ยวกับการนำหลักการเรื่องการพิจารณาตีตามความเหมาะสมมาใช้สืบเนื่องจากการที่ปัจจุบันการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทยยังไม่ได้มีการแยกคดีปกครองทั่วไปออกจากคดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาตีที่ยุ่งยากเหมือนอย่างในต่างประเทศ ทำให้การแยกกระบวนการพิจารณาตีเหล่านี้อาจอาศัยแบบอย่างจากประเทศต่างๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่านิยามของคดีเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น มีการกำหนดให้รัฐบัญญัติ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายต่างๆ เป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาตีที่ยุ่งยาก แต่โดยทั่วไปจะมีการนำทุนทรัพย์ค่าขอของผู้ฟ้องคดี ความซับซ้อนของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายของแต่ละคดี เช่น ความยากง่าย แสวงหาข้อเท็จจริงมาเป็นตัวกำหนด ดังนั้นเมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศจะพบว่าหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีตามความเหมาะสมนี้คล้ายคลึงกับการพิจารณาตีในศาลเร่และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอให้มีการกำหนดนิยามของคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดี

ที่ไม่มีข้อพิจารณาคดีที่ยุ่งยากทางปกครองขึ้นเสียใหม่ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาคดีระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากดังนี้

“คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หมายรวมถึง พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 (2) หรือคดีที่มีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งคืนทรัพย์สินซึ่งมีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกินสามแสนบาทตามมาตรา 9 (3), (4) หรือกรณีอื่นใดที่ศาลเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้โดยง่าย หากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี”

“คดีที่มีข้อพิจารณาที่ไม่ยุ่งยาก หมายความว่า คดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายโดยชัดแจ้ง และศาลไม่มีเหตุจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำฟ้องหรือคำให้การของคู่กรณี”

5.3 ประเด็นเกี่ยวกับองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นส่วนใหญ่โดยทั่วไปจะมีตุลาการหลายคนเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทยมีการกำหนดให้องค์คณะต้องประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครองตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป เพื่อองค์คณะอันประกอบไปด้วยตุลาการหลายคนมีการถกเถียงในประเด็นของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนจนเป็นที่ยุติ แต่ด้วยเหตุที่คดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก โดยปกติเป็นคดีที่ไม่มี ความซับซ้อนถึงขนาดต้องมีการถกเถียงกันในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพื่อหาข้อยุติ การกำหนดให้มีองค์คณะหลายคนจึงเป็นการฟุ่มเฟือยจนเกินไป ซึ่งในต่างประเทศได้มีการกำหนดให้คดีเหล่านี้อยู่ในเขตอำนาจของตุลาการคนเดียวที่จะพิจารณาพิพากษาได้ อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการพิจารณาคดีในของศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทย ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจให้ตุลาการคนเดียวสามารถพิจารณาพิพากษาคดีเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากได้ อีกทั้งยังมีการกำหนดว่าให้คดีปกครองทุกประเภทต้องมีองค์คณะอันประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครองตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปทำให้ปัจจุบันตุลาการศาลปกครองคนเดียวไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้

เมื่อกฎหมายดังขึ้น เสียงปิ่นก็เงียบลง?

ดังนั้นผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54 วรรคสอง และ มาตรา 61 วรรคแรก ตามลำดับดังนี้

“มาตรา 54 วรรคสอง ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่เป็นคดีตุลาการหัวหน้าคณะเห็นว่า คดีที่ตนได้รับมอบหมายมานั้นเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดคนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้”

“มาตรา 61 วรรคแรก 6) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ในกรณี ที่ตุลาการหัวหน้าคณะเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หรือไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก”

5.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะอันประกอบไปด้วย ตุลาการคนเดียว โดยทั่วไปลักษณะเด่นเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสจะกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะด้วยการแสดงความเห็น และข้อเสนอแนะในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ด้วยเหตุที่ปัจจุบันมีความต้องการให้การพิจารณาคดีในศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเพิ่มขึ้นจึงมีการกำหนดให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากเป็นคดีที่ไม่จำเป็นต้องเสนอให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้ามาร่วมทำการวินิจฉัย และเสนอความเห็นต่อองค์คณะ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าหากศาลปกครองชั้นต้นนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง การพิจารณาคดีตามความเหมาะสมมาใช้ สำหรับคดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มี ข้อยุ่งยากควรมีการยกเว้นให้คดีเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเสนอสำนวนไปยังตุลาการผู้แถลงคดี เช่นเดียวกับศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา R.732-1-1 ของประมวล วิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่า “คดีอื่นใดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดย ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับคดีนั้นได้ ไม่จำเป็นต้องมีตุลาการผู้แถลงคดี” อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อเถียงเรื่องการลดบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีลงว่าอาจเป็นการกระทบสิทธิของ คู่กรณีก็ตาม แต่เมื่อผู้เขียนได้เทียบระหว่างผลกระทบสิทธิของคู่กรณีกับประโยชน์ที่ประชาชนจะพึง ได้รับแล้วผู้เขียนเห็นว่าการกระทบสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่พึงจะยอมรับได้ อีกทั้งคู่กรณีหรือผู้มีส่วน ได้เสียยังสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลสูงเพื่อให้ทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีได้อีกชั้นหนึ่ง

5.5 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองส่วนใหญ่พยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดเวลาให้ตุลาการต้องตัดสินคดีภายในเวลาที่กำหนดยกเว้นสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีการกำหนดให้ตุลาการต้องตัดสินคดีให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันฟ้อง ทั้งนี้เนื่องมาจากการกำหนดเวลาให้ศาลต้องตัดสินใจภายในเวลาที่กำหนดโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นการกระทบต่ออิสระของตุลาการโดยอ้อม ซึ่งอาจทำให้การตัดสินใจประเด็นปัญหาต่างๆ ขาดความละเอียดถี่ถ้วน ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่เห็นพ้องกับประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 การเร่งรัดกระบวนการพิจารณาคดี ผู้เขียนเห็นว่าควรมีเร่งรัดและเคร่งครัดเรื่องระยะเวลาในขั้นตอนการเสนอคำให้การ พยานหลักฐาน ของคู่กรณี และการกำหนดระยะเวลาในสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่บัญญัติไว้ในระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ด้วย เหตุที่ข้อ 6 ตามระเบียบดังกล่าวที่กำหนดสาระสำคัญว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตาม ความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มีลักษณะเป็นการให้ดุลพินิจศาลที่กว้างจนเกินไปและ อาจทำให้เกิดการประวิงคดีขึ้นได้ การขอขยายระยะเวลาดังกล่าวควรแสดงพยานหลักฐานให้เป็นที่ พอใจแก่ศาลถึงเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจดำเนินการต่างๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

References

- A. W. Bradley. *Constitutional and Administrative Law*. Fourteenth edition. London: Agency Ltd., 2007.
- Act on General Administrative Courts of Kingdom of Sweden*. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2566. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1971289-om-allmanna-forvaltningsdomstolar_sfs-1971-289/.
- Administrative Procedure Law of the People's Republic of China*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2567. <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=1204&CGid=>.
- BVerwG 5C 23.12 D. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2567. https://lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/anwalt24premium.cgi?t=171038611741466269&sessionID=790965598400447149&templateID=document&source=htlist&chosenIndex=UAN_nv_1057&xid=5823732&highlighting=on&hlt=#hlt_ank.
- Code de justice Administrative*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/.
- Ernest J. Weinrib. "Corrective Justice in a Nutshell." *University of Toronto Law Journal* 52, no. 4 (2002).
- European Convention on Human Rights*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_FNG.
- Frederic Edel. *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights*. France: Council of Europe Publishing, 2007.
- M. Philippe Martin. "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส." รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, 2544.
- Opinions on Promoting the Reform of Separating Complicated Administrative Proceedings from Simple Ones*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2567. <https://www.chinajusticeobserver.com/a/opinions-on-promoting-the-reform-of-separating-complicated-administrative-proceedings-from-simple-ones>.

The Administrative Court Judicial Review Guide 2023. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2567.

<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/high-court/administrative-court/administrative-court-judicial-review-guide-2022/>.

The Civil Procedure Code. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566.

<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/3132/part/26/made>.

Verwaltungsgerichtsordnung. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566 และ 3 มีนาคม 2567.

<https://www.gesetze-im-internet>.

เจมจิรา รัตนรังษี. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง.” *วิทยานพนธ์ มหบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2561.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. *การรับรองสิทธิมนุษยชนที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*, 2559.

นฤมล ขนะรัตน์. “ระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง: ข้อสังเกตบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ...” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 22, ฉ. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2565): 90.

นามพร อัสสุศรีชา. “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย.” *วิทยานพนธ์มหบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2560.

ประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง. 2566. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2566.

https://www.admincourt.go.th/admincourtsite/08news/_detail.php?ids=23836.

ปิยนุตร แสงนกกุล. *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 12). 2534. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 149 ฉ. หน้า 11 (27 สิงหาคม 2534).

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก หน้า 1 (10 ตุลาคม 2542).

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช 2477. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 ตอนที่ - หน้า 723 (20 มิถุนายน 2478).

เมื่อกฎหมายดั่งขึ้น เสียงปืนก็เงียบลง?

ไพโรจน์ วายุภาพ. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาล
ชั้นต้น. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2553.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ราช
กิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก หน้า 30 (17 พฤศจิกายน 2543).

สำนักงานศาลปกครอง. สถิติคดีปกครอง. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567.

<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03casedata.html>.

หลี่ ชุน. “แนวทางการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศจีน.” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมาย
มหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.