

ปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการศาลปกครอง ของไทย

PROBLEMS AND SOLUTIONS FOR ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF THAI ADMINISTRATIVE COURTS

สรธร ธนโชตโกคิน*

Sornrathorn Thanachotphokin*

* ปริญญาเอก และผู้อำนวยการศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

* Ph.D. and Director, Center of Legal Counseling, Pridi Banomyong Faculty of Law, DhurakijPundit University

* Email: sornrathorn.tha@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในปัจจุบัน (2) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขการบริหารจัดการศาลปกครองโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ คือการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มี 6 กลุ่ม ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พนักงานอัยการคดีปกครอง นักวิชาการ ทนายความ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง กลุ่มละ 5 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นคำถามปลายเปิด ข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาวิเคราะห์ในรูปแบบเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินงานของศาลปกครองมีปัญหาที่เกี่ยวกับระบบโครงสร้างศาลปกครอง ระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีความจำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ ปรับปรุงโครงสร้างศาลปกครองเป็น 3 ชั้นศาล ปรับปรุงองค์คณะการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองและปรับปรุงสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองปรับปรุงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

คำสำคัญ: แนวทางแก้ไข การบริหารจัดการ ศาลปกครอง

Abstract

This research aims (1) To study legal problems and administrative proceedings of the current Administrative Court. (2) To study the Expert opinion on the reformation guidelines of the administrative Court system. By using qualitative research, documentation and in-depth interviews. There were 6 groups in this research: the judge of the first class Administrative Court, judge of the Supreme Administrative Court, Public Prosecutor, academic, lawyer, and people involved in the ruling administrative case. Each group consists of 5 persons, total of 30 persons. The research instrument was a structured interview are open-ended quantitative questions. The data will be analyzed in descriptive form. Structured interviews

The results of the research showed that the administrative court had problems relating to the administrative structure of the Administrative Court, the judicial system of the Administrative Court, the right of the people to prosecute, and Judgment of the Administrative Court. There is a need to amend the Act Establishing the Administrative Courts and the Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). The restructuring of the Administrative Court is a 3-tier court: the Court revises the selection committee, appoints the Judge of the Administrative Court, improve the treatment of people 's rights in administrative case prosecutions, and improve the treatment of judgments procedure in administrative case.

Keywords: Solutions, Administrative Management, Administrative Court

บทนำ

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองโดยมีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาเป็นเวลานานซึ่งในประเทศต่างๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดถือ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่ารัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจหรือกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ (อักษราทร จุฬารัตน, 2549, น.8) การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นได้มีการพัฒนามาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งทำให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ (โกคิน พลกุล, 2544, น.1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทำให้ประเทศไทยมีศาลปกครองอยู่ด้วยกัน 2 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะซึ่งมีกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนและการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองคดีปกครองเป็นคดีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการ ซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกันโดยทางราชการอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน คดีปกครองส่วนใหญ่เอกชนเป็นฝ่ายฟ้องทางราชการซึ่งเอกชนมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยากเพราะเอกสารหลักฐานต่างๆ จะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558, น.98)

ปัจจุบันศาลปกครองมีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเป็นอย่างมากพิจารณาได้จากจำนวนคดีข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นต้นและจำนวนคดีที่มีการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดและคดีที่มีการอุทธรณ์ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมากมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง อีกทั้งบทบัญญัติบางประการยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของศาลปกครองพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาระบบโครงสร้างศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นสองชั้นศาลคือศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค)

หากคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้คดีปกครองส่วนใหญ่ไปค้างการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก อีกทั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนจำกัดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาระบบองค์คณะตุลาการศาลปกครอง เกี่ยวกับการคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มีใช้สาขานิติศาสตร์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีคุณภาพของคำพิพากษาของศาลปกครองได้ การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพิจารณาคดี

ปัจจุบันการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองมีระยะเวลาการคัดเลือกหลายขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน และต้องส่งรายชื่อไปให้วุฒิสภารับรอง ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกตุลาการเข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีหน่วยงานช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครอง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีปกครอง บางคนไม่มีเงินจ้างทนายความจึงไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องช่วยดำเนินคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาสู่ศาลปกครอง อีกทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานทางปกครองทำให้ประชาชนเสียเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำ

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองนั้นระยะเวลาสั้นเกินไปก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยไม่สามารถขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีเป็นอย่างมากและการที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาคดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควรจะเป็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน และมีปริมาณของการเกิดข้อพิพาททางปกครองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก แต่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันยังก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบความยุติธรรมอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความยุติธรรม

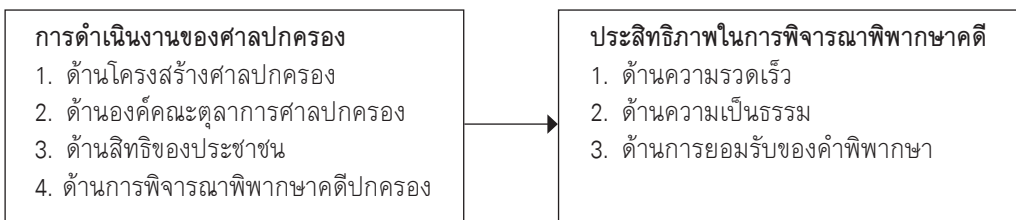
ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำการวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการปฏิรูประบบศาลปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของศาลปกครองที่มีแนวนโยบายเจตนารมณ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คือ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและก่อให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองในปัจจุบัน
- (2) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครอง

สมมติฐานของการวิจัย

การดำเนินงานของศาลปกครองมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดี



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้วิจัยถึงแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการซึ่งควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาคดีปกครองซึ่งปัจจุบันคดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีปริมาณเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทโดยศาลปกครองไม่เป็นไปตามนโยบายและเจตนารมณ์ ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีคดีปกครองอีกทั้งพบปัญหาตีบางประการยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

2. แนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองในต่างประเทศ

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองซึ่งครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม แต่ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง (Dadomo and Farran, 1996, p.46) เมื่อมีการปฏิวัติเพื่อล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ.1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้น ได้วิเคราะห์ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอ (Montesquieu) แล้ว เห็นว่า มงแต็สกีเยอเพียงแต่เสนอว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษา “การกระทำความผิด” (คดีอาญา) และ “ข้อพิพาทระหว่างปัจเจกชน” (คดีแพ่ง) เท่านั้น ที่ต้องแยกออกจากอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงไม่ขัดแย้งกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงแต็สกีเยอแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) และ “สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด (Conseil de préfecture) ขึ้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งผลจากแนวคิดที่ว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองต้องเป็นผู้ที่มี “วิญญูณของนักบริหารงานทางปกครอง” สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีโครงสร้างของศาลปกครอง 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด หรือสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้น (Brown and Bell, 1998, p.44)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอดีตประสบปัญหาอันเป็นปัญหาหลักพื้นฐานว่า การกระทำทางปกครองนั้นจริง ๆ แล้วต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลหรือไม่ และศาลใดควรเป็นศาลที่มีอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมทั่วไปหรือศาลพิเศษรูปแบบการกระทำของรัฐทุกรูปแบบหรือไม่ที่ควรตรวจสอบได้ อีกทั้งเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือเป็นเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในช่วงต้นแทบจะไม่มี การแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครอง และศาลการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน ต่อมาในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 การเรียกร้องให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยศาลที่มีความเป็นอิสระ รวมถึงการให้แบ่งแยกระหว่างศาลและฝ่ายปกครองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับที่เรียกว่า Paulskirchenverfassung ใน ปี ค.ศ. 1849 มาตรา 182 ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม กล่าวคือ การรักษากฎหมายหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองที่เรียกว่า “Verwaltungsrechtspflege” ให้ยกเลิก โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบรรดาการกระทำสิทธิทั้งหลาย แต่ถ้อยคำในประโยคดังกล่าวต้องไม่ตีความในฐานะเป็นการปฏิเสธว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลจริง ๆ แต่เป็นเพียงการปฏิเสธองค์กรที่เรียกว่า Administrativjustiz ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครองอันเป็นองค์กรที่เก่าแก่ ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิวัติ เป็นที่มาของศาลปกครองในระบบใหม่ แต่ทว่าการควบคุมโดยองค์กรศาลนั้น กล่าวคือ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม มีการเรียกร้องให้ศาลไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของฝ่ายปกครองอีกต่อไป ศาลยังเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปกครองแผ่นดิน ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่แทนซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในความหมายปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้นโดยควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบศาลและควรมีผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีโครงสร้างของศาลปกครองแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองแห่งสหพันธ์หรือศาลปกครองสูงสุด (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, 2549, น.353-354) ศาลปกครองในต่างประเทศมีการฟ้องคดีปกครองเพิ่มมากขึ้นจึงมีความจำเป็นที่ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต่างก็มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นเพื่อช่วยลดภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดทำให้การพิจารณาคดีปกครองเกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่าการมีเพียง 2 ชั้นศาลการมีศาล 3 ชั้นศาลทำให้ไม่เกิดปัญหาการกระจุกตัวของคดีมีการกระจายการพิจารณาคดีและทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่าการมีเพียง 2 ศาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ไขความไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีได้และเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น ศาลที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดและศาลอุทธรณ์จึงเป็นศาลที่ใช้อำนาจทบทวนแก้ไข (judicial review) ซึ่งการแก้ไขได้แก่ การแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา รวมถึงการแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอื่นที่ไม่ถูกต้องด้วยการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดี ย่อมกระทบกระเทือนถึงความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา แต่หากไม่ให้มีการแก้ไขความไม่ถูกต้องนี้เลยย่อมทำให้ความยุติธรรมไม่อาจดำเนินไปด้วยดี

3. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบศาลปกครอง

คดีปกครองเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือผลประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคดีที่เกิดขึ้นพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเพื่ออำนวยความสะดวก ทำให้คดีปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่ง โดยเฉพาะวิธีพิจารณาคดีแพ่งเป็นระบบกล่าวหาที่กำหนดให้คู่ความมีการพิสูจน์ความจริง ตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ต่างๆ เป็นของโจทก์ผู้นำเสนอคดีของตนสู่ศาลและจำเลยเป็นฝ่ายที่จะต้องหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ กระบวนการพิจารณาต่างๆ ศาลจะทำหน้าที่เป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ส่วนคดีปกครองเป็นระบบไต่สวนซึ่งประชาชนจะมีสถานะที่ต่อยกว่าหน่วยงานของรัฐโดยเปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้มากกว่าที่ปรากฏในสำนวน เพื่อให้คู่กรณียอมรับในกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษา รัฐจึงจัดตั้งศาลพิเศษที่มีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็นองค์กรแยกต่างหากออกจากศาลยุติธรรมจึงควรมีการดำเนินกระบวนการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และเป็นธรรม มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นที่พึ่งแห่งสุดท้ายของประชาชนในการแสวงหาความยุติธรรมและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเกิดปัญหาต่างๆหลายประการก่อให้เกิดข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน และมีปริมาณของการเกิดข้อพิพาททางปกครองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องคดีทางด้านปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมากและการพิจารณาพิพากษาคดีมีความล่าช้าใช้เวลาหลายปี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทยให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้มีความยุติธรรม โดยการแสวงหาแนวทางและรูปแบบในการปฏิรูประบบศาลปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของศาลปกครอง

4. แนวคิดหลักความยุติธรรม

หลักความยุติธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมโดยกระบวนการยุติธรรมหมายถึง กลไกและกระบวนการหรือขั้นตอนที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติและจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของคนในสังคมเพื่อสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และรวมถึงการให้ความคุ้มครองส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง (จรัล ดิษฐาอภิชัย, 2560) หลักความยุติธรรม (Rule of Natural Justice) ถือเป็นหลักขั้นพื้นฐานของความยุติธรรมในการทำคำตัดสินของบุคคลหรือ

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอรรถคดีตามกฎหมาย โดยหลักความยุติธรรมจะนำมาใช้ในการพิจารณาคดีตัดสินปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ซึ่งการตัดสินดังกล่าวนั้นจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการวิจัยเอกสารวิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ เป็นส่วนหลักสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ โดยดำเนินการค้นคว้าเอกสาร ตำราวิชาการต่างๆ คำพิพากษาของศาล เอกสารอื่นๆ ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาวิจัย ทั้งในส่วนของต่างประเทศและในประเทศไทย ระบบศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศกับประเทศไทย การวิเคราะห์ปัญหาศาลปกครองและการดำเนินคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ การสัมภาษณ์เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลผู้ที่มีประสบการณ์ต่อระบบศาลปกครอง ระดมความคิดเห็นและเสนอแนะความคิดเห็นในทุกแง่มุมของปัญหา ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศาลปกครองประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง 6 กลุ่ม ได้แก่ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พนักงานอัยการคดีปกครอง นักวิชาการ หนายความ ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง กลุ่มละ 5 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 30 คนจากการใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็นตามประเด็นความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านระบบโครงสร้างศาลปกครองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 2 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 2 ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 1 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 3 พนักงานอัยการคดีปกครองเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 4 นักวิชาการเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 5 หนายความเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 6 ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จำนวน 17 คนจาก 30 คน มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาโครงสร้างศาลปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของศาลปกครองซึ่งปัญหาาระบบโครงสร้างศาลปกครองที่มี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสมเพราะทำให้การพิจารณาคดีไม่รวดเร็วและไม่เป็นธรรมการแก้ไขสามารถทำได้โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิส่วนน้อยจำนวน 13 คนจาก 30 คนมีความเห็นว่า โครงสร้างศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลปกครองมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว

2. ด้านระบอบองค์คณะตุลาการศาลปกครองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มที่ 2 ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 2 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 3 พนักงานอัยการคดีปกครองเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 4 คน เห็นว่าเหมาะสม

แล้วจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 4 นักวิชาการเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 4 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 5 หน่วยงานเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 6 ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จำนวน 21 คนจาก 30 คน มีความเห็นตรงกันว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มีใช้สาขานิติศาสตร์การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นการเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามมาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสมการแก้ไขควรพัฒนาระบบการคัดเลือกตุลาการในเรื่องการกำหนดระบบการคัดเลือกตุลาการที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างรอบด้านและความจำเป็นต่อการร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญให้มากขึ้นอย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิส่วนน้อยจำนวน 9 คนจาก 30 คนมีความเห็นว่า ประสิทธิภาพการทำงานของตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองทั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขาอื่นที่มีใช้สาขานิติศาสตร์การคัดเลือกแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นการเลื่อนลำดับชั้นจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องเข้ารับการคัดเลือกใหม่การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามมาตรา 15 วรรค 1 และวรรค 2 ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว

3. ด้านระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มที่ 2 ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 4 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 3 พนักงานอัยการคดีปกครองเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 4 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 4 นักวิชาการเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 5 หน่วยงานเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 6 ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 4 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จำนวน 27 คน จาก 30 คน มีความเห็นตรงกันว่าปัญหาระบบสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญของศาลปกครองซึ่งปัญหาสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองการฟ้องคดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองไม่มีทนายความช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความเหมาะสม การแก้ไขต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการจัดให้มีการแต่งตั้งทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงเพื่อช่วยร่างฟ้องและช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีปกครองอย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิส่วนน้อยจำนวน 3 คนจาก 30 คนมีความเห็นว่า คดีปกครองไม่จำเป็นต้องมีทนายความประชาชนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลโดยการฟ้องคดีหรือแก้ข้อกล่าวหาได้เองมีความเหมาะสมแล้ว

4. ด้านระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 1 ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 2 ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 1 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 3 พนักงานอัยการคดีปกครองเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 4 นักวิชาการเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 5 หน่วยงานเห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 6 ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง เห็นด้วยว่าไม่เหมาะสมจำนวน 3 คน เห็นว่าเหมาะสมแล้วจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จำนวน 18 คนจาก 30 คน มีความเห็นตรงกันว่าปัญหากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งปัญหากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองปัจจุบัน

ยังไม่มีความสะดวกเหมาะสมการแก้ไขต้องพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการฟ้องคดี การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษา การที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับฟ้องก่อนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิส่วนน้อยจำนวน 12 คนจาก 30 คนมีความเห็นว่าระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่เป็นการตัดสิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีความเหมาะสมแล้ว

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

1. ปรับปรุงโครงสร้างศาลปกครองเป็น 3 ชั้นศาล ดังนี้
 - (1) ศาลปกครองชั้นต้น
 - (2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาค
 - (3) ศาลปกครองสูงสุด
2. ปรับปรุงองค์คณะตุลาการศาลปกครอง
 - (1) ควรจัดให้มีระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ให้แก่ศาลปกครองที่ตรงกับความรู้อและประสบการณ์ ในการบรรจุแต่งตั้งตุลาการควรมีการอบรมและผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชนหรือหลักสูตรกฎหมายปกครอง และมีการวัดผลความรู้ ให้บรรจุเข้าปฏิบัติงานในศาลปกครอง เพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญในศาลปกครองได้อย่างต่อเนื่อง
 - (2) ควรยกเลิกการให้วุฒิสภารับรองการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด ควรใช้ระบบการเลื่อนไหลในการดำรงตำแหน่งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไปศาลปกครองสูงสุดโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและอาวุโส ควรกำหนดให้ตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องในศาลปกครองโดยไม่กระทบต่อการพิจารณาตามระบบอาวุโสเพราะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รองรับและเลื่อนชั้นไปเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องคัดเลือกใหม่
 - (3) ควรสร้างระบบสนับสนุนการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองโดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของตุลาการประกอบระบบอาวุโสและคุณวุฒิในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น
 - (4) ควรแต่งตั้งตุลาการอาวุโส ที่มีความเชี่ยวชาญมีประสบการณ์และสั่งสมความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ให้ปฏิบัติงานในศาลปกครอง เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรศาลปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม
 - (5) ควรจัดให้มีการอบรมแก่ตุลาการศาลปกครองก่อนเข้ารับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ในศาลปกครอง เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างตุลาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจอันดีในบทบาทและหน้าที่ของตน
 - (6) ควรปรับปรุงการใช้เวลาในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองแก้ไขกฎหมายระเบียบเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติภายในที่มีความซ้ำซ้อนและปรับลดระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้กระชับขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วซึ่งจะทำให้กระบวนการคัดเลือกสามารถทำได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับวาระในการดำรงตำแหน่ง
 - (7) ควรกำหนดให้ตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานประเภทใดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่ตรงกับงานประเภทนั้น ทั้งนี้เพราะตุลาการที่มาจากสาขาที่เกี่ยวข้องกันจะช่วยทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นไปได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม
 - (8) ภายหลังได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองควรมีการจัดหลักสูตรอบรมให้ตุลาการของศาลปกครองโดยเป็นหลักสูตรที่กำหนดโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเพื่อ

ให้เป็นเอกภาพชัดเจนต่อเนื่อง และควรจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการอย่างเป็นระบบ สม่ำเสมอและต่อเนื่อง อาทิ เก็บสถิติเป็นรายเดือนหรือไตรมาส และประเมินผลการทำงานโดยอธิบดีศาลปกครองในศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดในศาลปกครองสูงสุด

(9) ควรกำหนดให้ตุลาการที่เป็นองค์คณะเขียนคำพิพากษารายบุคคลเป็นลายลักษณ์อักษรและควรกำหนดลำดับการออกเสียงของ ตุลาการที่เป็นองค์คณะ โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือผู้ที่เป็นประธานองค์คณะให้ความเห็นเป็นคนสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติและร่างคำพิพากษาตามความเห็นของตุลาการข้างมาก

3. ปรับปรุงสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง

ควรจัดให้มีนายความขอแรงหรือทนายความอาสาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีปกครองให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยเพื่อช่วยร่างฟ้องและดำเนินคดีปกครองโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

4. ปรับปรุงระบบการพิจารณาคดี

(1) ควรจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคโดยแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งจากการที่กำหนดให้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุดให้เป็นการยื่นอุทธรณ์ไปที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคตามหลักเกณฑ์และตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

(2) ควรกำหนดให้คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภาคได้

(3) ควรกำหนดให้คดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันเกินกว่า 200,000 บาทขึ้นไปให้คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุด

(4) องค์คณะตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน

(5) ควรพัฒนาระบบศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้เข้มแข็งได้รับการยอมรับโดยการสร้างให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีปกครองเกิดความเชื่อมั่นต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เช่นเดียวกับที่มีต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ยอมรับการสิ้นสุดคดีในชั้นอุทธรณ์ ลดการนำคดียื่นฎีกาในชั้นศาลปกครองสูงสุด ด้วยวิธีการเผยแพร่คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไปสู่สาธารณะให้มากขึ้นและจัดทำแนวคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นอุทธรณ์

(6) ควรขยายระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจากภายใน 90 วัน เป็นภายใน 1 ปี

(7) ควรขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ภายในระยะเวลา 60 วันหรือให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 23 มาใช้ในศาลปกครอง

(8) ควรรับฟ้องคดีปกครองมาพิจารณาก่อนที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง

(9) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะคดีใน 2 ลักษณะ ได้แก่

(9.1) คดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและ

(9.2) คดีที่มีกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาด แต่ทั้งสองกรณีจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดก่อนรับคดีเข้าพิจารณา เพื่อเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดให้น้อยลง

5. ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีปกครองของศาลปกครองให้มีคณะกรรมการร่างแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย โดยให้นำข้อสรุปในประเด็นต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างศาลปกครอง องค์คณะตุลาการศาลปกครอง สิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครอง และการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายโดยมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีการบัญญัติและมีผลบังคับใช้ต่อไป

บรรณานุกรม

- จรัล ดิษฐาอภิชัย. ปุจฉา-วิสัชนา เรื่องสิทธิมนุษยชน: สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรม (ตอนที่ 1). สถาบันนโยบายการศึกษา. ค้นเมื่อ 27 กันยายน จาก <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1147035015.news>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โมคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อักราท จูฬารัตน. (2549). *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- Dadomo, C. and Farran, S. (1996). *The French Legal System*. (Second Edition), London: Sweet & Maxwell.
- Brown, L. N. and Bell, J. S. (1998). *French Administrative Law: (Fifth Edition)*. New York: Oxford University Press.