

ศาลปกครอง - ศาลยุติธรรม “การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม” ที่ควรแยกกันเป็นอิสระ

(ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

(เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2556)

“ศาลปกครอง” เสาหลักกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย...ปัจจุบันกำลังย่างก้าวเข้าสู่ปีที่ 13 ของการมุ่งมั่นทำหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองอันมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน ซึ่งผมได้เคยประมวลเหตุผลและความจำเป็นหลัก 6 ประการสำคัญ ที่ประเทศไทยจำเป็นต้องจัดตั้งศาลปกครองที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่มีความพิเศษและมีลักษณะเฉพาะขึ้น โดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ความจำเป็นที่ต้องมีศาลปกครองในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่ในการ “ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร” ตามหลักนิติรัฐ นิติธรรมและหลักการแบ่งแยกอำนาจออบิไดเอย **ประการที่สอง** ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททางปกครอง ศาลปกครองจะยึดถือหลัก “รักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชน” **ประการที่สาม** ศาลปกครองใช้ “ระบบไต่สวน” ในการพิจารณาตัดสินคดีซึ่งเป็นระบบที่ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คู่กรณีไม่เท่าเทียมกัน **ประการที่สี่** ศาลปกครองพิจารณาคดีด้วย “ระบบตุลาการผู้เชี่ยวชาญ” อันสืบเนื่องจากการใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงจึงต้องใช้ตุลาการผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน **ประการที่ห้า** คำตัดสินของศาลปกครองเป็นการวางหลักและสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างสังคมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทย และ**ประการสุดท้าย** ประเทศไทยจำเป็นต้องมีศาลปกครองที่เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และศาลยุติธรรม ทั้งตัวองค์กรศาลและกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เพราะต้องให้ศาลปกครองทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและด้วยความเป็นกลาง

ในโอกาสนี้...ผมจะขอขยายความเฉพาะในส่วนของประเด็นสุดท้ายคือการทำหน้าที่อย่างอิสระ เนื่องจากที่ผ่านมาได้มีกระแสการยุบรวมศาลปกครองให้ไปอยู่กับศาลยุติธรรมเกิดขึ้น ซึ่งในทัศนะของผมเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากเราควรจะต้องตระหนักร่วมกันถึง “ประโยชน์หรือผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ” เป็นเหตุผลหลักในการพิจารณา แนวคิดการยุบรวมศาลจึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน รวมทั้งควรมีการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้สังคมได้เรียนรู้และเกิดความกระจ่าง แนวคิดที่ว่าการยุบรวมศาลจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมที่ต่ำกว่า สะดวกกว่า รวดเร็วกว่า ทัวถึงกว่าและเสมอภาคกว่า สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ? นี่คือน่าจะเป็นคำถามที่ผมอยากจะให้สังคมช่วยกันคิด

เพราะแท้จริงแล้ว “ศาล” มิใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นของประชาชนคนไทยทุกคน บุคลากรทุกคนของศาลต่างเข้ามาทำงานแล้วก็ต้องจากไปตามวาระที่ได้รับมอบหมาย แต่สิ่งที่ต้องคงอยู่คือองค์กรศาลและความยุติธรรมที่ประชาชนคนไทยทุกคนต้องช่วยกันรักษาไว้ เพราะทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็เกิดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่อำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง ซึ่งผมมั่นใจว่าทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็ทำงานหนัก เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการทำหน้าที่ของศาล และต่างก็ยึดมั่นในความถูกต้องและทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ด้วยความทุ่มเทและมุ่งมั่นเช่นเดียวกัน

จึงขอฝากข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นตามประเด็นต่างๆ ที่มีการกล่าวอ้างขึ้นเป็นข้อสนับสนุนแนวคิดให้มีการยุบรวมศาลปกครองไปอยู่กับศาลยุติธรรมในทัศนะหรือมุมมองของผม เพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมช่วยกันคิดและพิจารณาใน 5 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การยุบรวมศาลปกครองไปอยู่กับศาลยุติธรรมนั้นจะทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้นอย่างไร ? ได้เคยมีการทำตัวชี้วัดหรือไม่ ? เนื่องจากปัจจุบันศาลยุติธรรมเองก็มีคดีเข้าสู่การพิจารณาและมีคดีค้างจำนวนมากในทุกชั้นศาล การนำคดีปกครองที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบันเข้าไปอยู่ในความดูแลของศาลยุติธรรมจะทำให้การบริหารจัดการคดีทั้งหมดในภาพรวมรวดเร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามที่กล่าวกันหรือไม่ ? เป็นประเด็นสำคัญที่ควรมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน

ประเด็นที่สอง ด้วยระบบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน โดยศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน และศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา คุณสมบัติที่ใช้ในการสรรหาผู้พิพากษาหรือตุลาการและระบบการพัฒนาศาลากรจึงแตกต่างกัน หากศาลปกครองไปรวมอยู่กับศาลยุติธรรม จะมีคำถามว่าการสรรหา พัฒนา หรือหมุนเวียนบุคลากรของศาลจะต่างกันอย่างไร การดำรงตำแหน่งและเส้นทางความก้าวหน้าจะพิจารณากันอย่างไร หากยังคงต้องแยกระบบบริหารงานบุคคลระหว่างผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองออกเป็นสองระบบอย่างชัดเจน แล้วจะรวมศาลเพื่ออะไร เกิดประโยชน์จริงหรือไม่ ? รวมทั้งระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดดำเนินการ โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่างๆ เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทำให้โครงสร้างการตรวจสอบในส่วนของการกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกับการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปกครองมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันแล้ว การยุบรวมศาลปกครองจึงย่อมกระทบต่อการพัฒนาระบบดังกล่าวที่ได้วางรากฐานมาดีแล้ว

ประเด็นที่สาม ประเด็นที่กล่าวว่าศาลปกครองมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาจำนวนน้อย ตั้งศาลปกครองแล้วไม่คุ้มค่าเงินงบประมาณจริงหรือไม่ ? หากพิจารณาจากสถิติการฟ้องคดีนับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองในวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปี 2555 ได้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลทั้งหมดกว่า 81,904 คดี และเป็นคดีที่ศาลได้พิจารณาแล้วเสร็จกว่า 64,553 คดี และการฟ้องคดีปกครองมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากแสดงข้อเท็จจริงได้ว่ามีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้นมากและ

ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและได้ฟ้องคดีเพื่อรักษาสีสิทธิของตนเองมากขึ้น เช่นในปี 2553 มีคดีที่ฟ้องเข้ามาจำนวน 6,880 คดี ในปี 2554 จำนวน 8,267 คดี และในปี 2555 มีจำนวนถึง 11,635 คดี แสดงถึงความสำคัญและจำนวนคดีซึ่งศาลปกครองต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการคดีเพื่อแก้ไขปัญหาไม่ให้มีคดีค้างจำนวนมากโดยเมื่อปีที่ผ่านมาสามารถทำคดีแล้วเสร็จได้สูงสุดมากกว่าทุกปี และได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะเร่งจัดการคดีค้างก่อนปี 2553 ให้แล้วเสร็จภายในปี 2556 นี้ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ตรงข้ามกับเหตุผลข้อกล่าวอ้างดังกล่าว

ประเด็นที่สี่ ที่กล่าวว่าศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจได้โดยอิสระและไม่ถูกตรวจสอบ เป็นประเด็นที่ผมเห็นว่าความเข้าใจที่ค่อนข้างจะคลาดเคลื่อนอย่างมาก เพราะแม้ศาลปกครองจะมีอิสระตามหลักความเป็นอิสระของศาลและหลักแบ่งแยกอำนาจก็ตาม แต่ศาลปกครองก็ถูกออกแบบมาเพื่อให้เป็นองค์กรที่โปร่งใสและถูกตรวจสอบได้ เช่น มีระบบการพิจารณาคดี 2 ชั้น โดยตุลาการเป็นองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดี มีระบบศาล 2 ชั้นในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ในการเข้ารับตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อนได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง ตุลาการศาลปกครองต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ก็อาจถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งโดยมติของสภาได้ตลอดเวลา ฯลฯ มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ในการบริหารงานบุคคลและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติตนของตุลาการ เช่นเดียวกับ ก.ต. ของศาลยุติธรรม โดยมีผู้แทนจากรัฐสภาและผู้แทนจากรัฐบาลร่วมอยู่ด้วย ก่อนการดำเนินงานในขั้นตอนการของบประมาณต้องมีการชี้แจงแสดงเหตุผลต่อสภาเพื่อขอรับงบประมาณไปดำเนินงาน รวมทั้งเมื่อปฏิบัติงานไปแล้วยังต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐบาลและสภาเพื่อการตรวจสอบด้วย ระบบตรวจสอบการทำงานของศาลปกครองจึงมีความเข้มข้นไม่น้อยไปกว่าศาลยุติธรรมและยึดโยงการตรวจสอบโดยประชาชน

ประเด็นที่ห้า การมีระบบศาลคู่ส่งผลให้คดีล่าช้ากรณีมีความเห็นเรื่องเขตอำนาจศาลที่ขัดกันเพราะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณา ในการแก้ปัญหาประเด็นนี้นั้นผมขอหยิบยกกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีสถาบันตุลาการแยกเป็นอิสระต่อกันถึง ๕ ศาล โดยระบบกฎหมายเยอรมันได้วางหลักว่า หากศาลที่รับคำฟ้องพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจตน ก็ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้โดยทันที แต่หากเห็นว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าว ก็ให้ส่งคำฟ้องไปยังศาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งศาลที่สองที่รับคำฟ้องมานั้นไม่อาจปฏิเสธได้ว่าตนปราศจากอำนาจ เมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทย หากมีการแก้กฎหมายให้ประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นประธานศาลชำนาญการเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองเป็นผู้พิจารณาว่าคดีที่ฟ้องเข้ามาอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากคดีใดเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีนั้นก็จะเข้าไปอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยทันที ซึ่งผมเห็นว่าเป็นทางเลือกที่น่าสนใจในการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ที่ตรงประเด็นและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่า

ทั้ง ๕ ประเด็นดังกล่าว เป็นสิ่งที่ผมอยากฝากให้สังคมร่วมกันขบคิด เพราะศาลปกครองเกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนและอยู่ได้ด้วยดีด้วยความศรัทธาจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงจึงควรเกิดจากความเห็นพ้องของประชาชน ควรต้องฟังเสียงประชาชน

สำหรับก้าวต่อไปสู่ปีที่ 13 ของศาลปกครองนั้น เรายังคงทุ่มเทและต้องทำงานหนักมากขึ้นโดยรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการทำงาน ภายใต้แนวคิด “ศาลปกครองของประชาชน” เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความรวดเร็ว เป็นธรรม มีคุณภาพและมีมาตรฐาน รักษาความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อไป...
