



สคค.

ส่ง : กนธ. ๒๖๖๖

รับที่ : ๕5943/64

25 พ.ค. 2564 เวลา 13.13 น.



ที่ ยธ ๐๕๐๔/๕๒๕๔

กระทรวงยุติธรรม

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานผลการดำเนินการ กรณี การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๒. รายงานการประชุมพิจารณารายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ การกฎหมาย การยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา เรื่อง การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับ อนุญาตจากศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ จำนวน ๑๑ หน้า

ด้วยกระทรวงยุติธรรมขอเสนอ เรื่อง รายงานผลการดำเนินการ กรณี การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกามาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษา กรณี การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา ของคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา มาเพื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการ

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักรับรายงานพร้อมข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของรายงานพร้อมข้อเสนอแนะดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๓. สารสำคัญของเรื่อง

กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการตามข้อสั่งการ โดยจัดประชุมหารือร่วมกับสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อพิจารณารายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา แล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยสรุปสาระสำคัญที่ประชุมได้ ดังนี้

๑. ประเด็นข้อเสนอแนะของการมีระบบฎีกาแบบอนุญาติ โดยที่ประชุมมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าการมีระบบฎีกาแบบอนุญาติมีข้อดี กล่าวคือ

๑) ระบบฎีกาแบบอนุญาติในคดีแพ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมากเกินไป และเป็นหลักการที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับวินิจฉัยคดีที่ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นสาระสำคัญ โดยเป็นหลักการเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับปัจจุบัน ประกอบกับการขออนุญาตให้ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกา ในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้มีการยื่นคำร้องพร้อมกับคำฟ้องฎีกาไปสู่ศาลฎีกา ศาลฎีกาจึงจะทำการพิจารณาถึงประเด็นที่เห็นควรอนุญาตให้มีการฎีกาได้ โดยกระบวนการภายในของศาลฎีกา จะมีการจัดตั้งแผนกเพื่อพิจารณาคำร้องที่ขออนุญาตฎีกาซึ่งวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ดังนั้น คุณภาพในการพิจารณาคำร้องจะเป็นลักษณะเดียวกับการทำคำพิพากษา แต่กระบวนการจะมีความรวดเร็วมากกว่า

๒) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะพบว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่วินิจฉัยข้อกฎหมาย โดยมีเป้าหมายให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่วางหลักและบรรทัดฐานในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตฎีกา ในปัญหาข้อกฎหมายไว้ เช่น มาตรา ๒๔๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๓) ระบบฎีกาแบบอนุญาติยังสามารถใช้บังคับได้และไม่เป็นอุปสรรค แต่มีข้อสังเกตว่า หากเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาที่แตกต่างกัน และไม่ปรากฏว่าเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะรับรองหรือเข้าเงื่อนไขในการฎีกาได้ อาจมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการบัญญัติกฎหมายเพิ่มในกรณีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ฟังปัญหาข้อเท็จจริงแตกต่างกันให้มีการฎีกาได้ แต่กรณีนี้อาจกระทบต่อเป้าหมายหลักของกระบวนการยุติธรรมซึ่งต้องการให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น อาจใช้วิธีการอื่นได้ เช่น การทำให้การพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงของศาลอุทธรณ์มีความแม่นยำและถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น

๔) เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายตามหลักเกณฑ์มาตรา ๒๔๙ แล้วพบว่าข้อกฎหมายที่ฎีกามาเข้าหรือศาลฎีกาเคยตัดสินไว้แล้วตรงกับที่ศาลอุทธรณ์เคยตัดสิน ศาลฎีกาจะไม่อนุญาตให้ฎีกาในข้อกฎหมายนั้น (พิพากษายืน) ในส่วนของปัญหาข้อเท็จจริง หากศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์รับฟังข้อเท็จจริงแตกต่างกัน อาจใช้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๑๓ (๑) ได้ และจากสถิติการทำความเข้าใจของศาลส่วนใหญ่มักเป็นความเห็นแย้งในปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งกรณีนี้เป็นช่องทางที่สามารถขออนุญาตฎีกาได้ หากมีการทำความเข้าใจของศาลอุทธรณ์ขึ้นมา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในข้อ ๑๓ (๑) เป็นกลไกที่สามารถทำให้มีการฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าการมีระบบฎีกาแบบอนุญาติมีข้อเสีย กล่าวคือ

๑) ระบบฎีกาแบบสิทธิให้ความเป็นธรรมกับประชาชนและคำนึงถึงประชาชน เป็นสำคัญ จึงเห็นด้วยที่จะต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เข้ากับบริบทในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของการพิจารณาเพียงสองชั้นศาล ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่ความ

๒) ระบบ..

๒) ระบบฎีกาแบบสิทธิให้ความเป็นธรรมกับประชาชน แต่ระบบฎีกาแบบอนุญาตนั้นไม่เป็นธรรม หากต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เห็นควรใช้ทั้งระบบฎีกาแบบสิทธิและระบบฎีกาแบบอนุญาตทั้งสองระบบประกอบกัน จะเป็นผลดีมากกว่า รวมถึงการบัญญัติขอกฎหมายต่างๆ ไม่ควรนำไปกำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๖๔ แต่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายหลักคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิในการขออนุญาตฎีกาอย่างชัดเจน

๓) บทบัญญัติในมาตรา ๒๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แสดงให้เห็นว่าการฎีกาคำพิพากษาในระบบอนุญาตไม่ถูกจำกัดด้วยทุนทรัพย์ ทำให้คดีเล็กๆ น้อยๆ สามารถขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาได้หมดหากองค์คณะมีดุลพินิจอนุญาตให้ฎีกา ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ระบบฎีกาแบบสิทธิจำกัดเรื่องทุนทรัพย์ไว้ ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรมีการจำกัดเรื่องจำนวนทุนทรัพย์ไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน

๔) บทบัญญัติในมาตรา ๒๔๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้จะมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ฎีกา แต่ประชาชนยังเห็นว่าคำพิพากษาควรได้รับการพิพากษาให้ครบทั้งสามชั้นศาล และการพิพากษาสองชั้นศาลคือการไม่ได้รับความยุติธรรม ดังนั้น ในมาตรา ๒๔๙ ควรบัญญัติให้ชัดเจน เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ว่าจะแสดงผลอย่างไรให้ศาลอนุญาตให้ฎีกา และกรณีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดกัน ประชาชนจะเกิดความสงสัยว่าจะเชื่อศาลใดหากไม่ได้รับอนุญาตให้ฎีกา

๒. ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

๑) ควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

๒) การแก้ไขปรับปรุงระบบฎีกาแบบอนุญาตควรนำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ และประเด็นปัญหาเรื่องคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดกัน มากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยเฉพาะในประเด็นที่ศาลอุทธรณ์มีความเห็นแย้งในสาระสำคัญ

๓) มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในเรื่องระบบฎีกาแบบผสมโดยยังคงการกำหนดทุนทรัพย์ขั้นต่ำและขั้นสูงในการฎีกาประกอบกับการใช้ระบบฎีกาแบบอนุญาต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการฎีกาคำพิพากษาโดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างสิทธิของประชาชนกับการบรรลุวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณคดีอย่างเหมาะสม

๔. ข้อเสนอส่วนราชการ

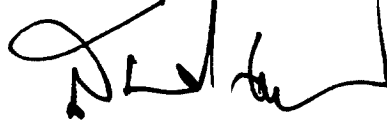
กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเปลี่ยนการฎีกาในคดีแพ่งจากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาต ซึ่งกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาอนุญาตฎีกา โดยผ่านการพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งและกำหนดลักษณะปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาจะพิจารณาอนุญาตให้ฎีกา ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นหลักการที่ช่วยกลั่นกรอง จำกัดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา โดยเมื่อพิจารณาสถิติคดีแพ่งที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีเสร็จไปของศาลฎีกา ของสำนักงานศาลยุติธรรมพบว่า ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการฎีกาใช้ระบบสิทธิ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีคดีแพ่งรับใหม่จำนวน ๘,๘๔๖ คดี คดีค้างมา ๑๗,๘๓๕ คดี ดำเนินคดีเสร็จไปทั้งสิ้น ๙,๘๐๙ คดี คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๗๖ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีคดีแพ่งรับใหม่จำนวน ๙,๐๗๙ คดี คดีค้างมา ๑๖,๘๗๑ คดี ดำเนินคดีเสร็จไปทั้งสิ้น ๑๐,๔๓๔ คดี คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๒๑ ซึ่งหลังจากเปลี่ยนมาใช้การฎีการะบบอนุญาต จากข้อมูลรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และการตำรวจ วุฒิสภา พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

มีการ...

มีการอนุญาตให้ฎีกาเพียงจำนวน ๙๐๗ คดี และข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรม ในปีดังกล่าวมีการดำเนินคดีเสร็จไป คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๙๕ ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการอนุญาตให้ฎีกาจำนวน ๑,๑๘๖ คดี และมีการดำเนินคดีเสร็จไป คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๕๕ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าปริมาณจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกามีจำนวนลดลง ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาคดีของศาลฎีกามีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากผู้พิพากษาศาลฎีกาได้มีเวลาทบทวนตรวจสอบคดีที่สำคัญอันควรได้รับการพิจารณาจากศาลฎีกาได้อย่างรอบคอบเต็มที่ และเมื่อพิจารณาหลักการของการฎีการะบบอนุญาต ก็ได้ได้เป็นการตัดสิทธิคู่ความในการ ที่จะยื่นฎีกาหากเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยคู่ความสามารถยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาต่อศาลได้ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด หรือเป็นคดีมีทุนทรัพย์หรือไม่ หรือเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ซึ่งศาลฎีกาจะอนุญาตให้ฎีกาได้ ต้องเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกา ควรวินิจฉัย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ กับทั้ง การฎีการะบบอนุญาต ยังมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักสากล โดยประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น จีน ต่างก็ใช้การฎีการะบบอนุญาต เพื่อกลั่นกรองจำนวนคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาให้ลดน้อยลง จึงเห็นว่าการฎีการะบบอนุญาต เป็นระบบที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงการฎีกาจากระบบสิทธิเป็นระบบอนุญาต สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้มีข้อคิดเห็นว่าการฎีการะบบสิทธิ ที่ใช้อยู่เดิม ให้ความสำคัญและคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ จึงควรต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เข้ากับบริบทในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของการพิจารณาเพียงสองชั้นศาล ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่ความได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมศักดิ์ เทพสุทิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๗๑๖ (วาทีณี)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ c_watinee@oja.go.th