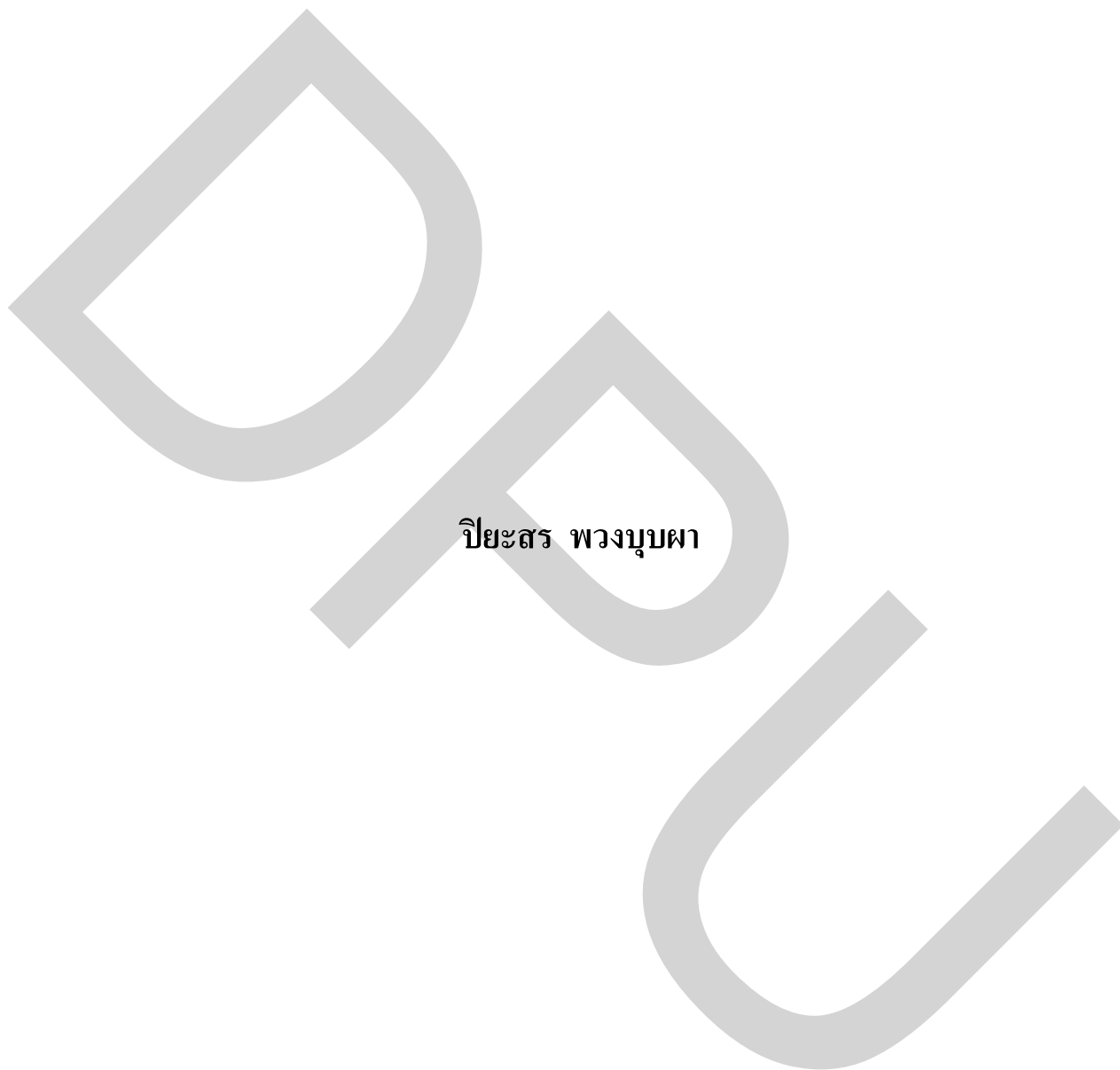


สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง



ปิยะสร พวงบุบผา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

**Rights of Third Party to Request the Execution of Court Decision
in the Administrative Cases**



PIYASORN POUNGBOOBPHA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2012

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องด้วยได้รับความเมตตาและความกรุณาจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื้อนวนวิ และอาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ที่ยอมสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และตรวจเนื้อหาสาระของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ตลอดจนให้คำชี้แนะและข้อคิดทางวิชาการต่างๆ จนผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ที่เมตตาผู้เขียนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการตรวจสอบเนื้อหาสาระ และให้ข้อคิดรวมถึงมุมมองทางวิชาการซึ่งเป็นประโยชน์และมีค่ายิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงและจะระลึกไว้เสมอถึงพระคุณอันมีค่านี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ และบัณฑิตวิทยาลัย รวมทั้งพี่ๆ เพื่อน ของสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะนายกมล แจ่มสุข ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้ให้กำเนิดและคอยอุปการะเลี้ยงดู ให้ความรู้ และกำลังใจตลอดมาจนผู้เขียนประสบความสำเร็จอีกก้าวหนึ่งของชีวิต ซึ่งผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรและผู้อ่าน หากเกิดความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ปิยะสร พวงบุบผา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการบังคับคดีปกครอง	7
2.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1.1 หลักความเสมอภาค.....	10
2.1.2 หลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหาย.....	11
2.1.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	12
2.1.4 หลักเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี	12
2.2 สิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในศาลยุติธรรม.....	13
2.2.1 ประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม	14
2.2.2 สิทธิของผู้เสียหาย	17
2.2.2.1 สิทธิของกลุ่มความ.....	18
2.2.2.2 สิทธิของบุคคลภายนอก	19
2.2.3 ผลทางกฎหมายของคำพิพากษา	24
2.2.3.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันกลุ่มความ	24
2.2.3.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก.....	24
2.2.4 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบังคับคดี.....	28
2.2.5 ระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	34

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 สิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในศาลปกครอง	35
2.3.1 ประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	35
2.3.2 สิทธิของผู้เสียหาย	36
2.3.2.1 สิทธิของคู่กรณี	37
2.3.2.2 สิทธิของบุคคลภายนอก	39
2.3.3 ผลทางกฎหมายของคำพิพากษา	42
2.3.3.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันคู่กรณี	43
2.3.3.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก	44
2.3.4 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบังคับคดี	46
2.3.5 ระยะเวลาในการบังคับคดี	53
3. การบังคับคดีปกครองในต่างประเทศ	54
3.1 ศาลปกครองฝรั่งเศส	54
3.1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำบังคับของศาลปกครอง	55
3.1.1.1 หลักเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น	55
3.1.1.2 หลักอำนาจบังคับของคำพิพากษา	56
3.1.2 สิทธิของคู่กรณีและบุคคลภายนอกเกี่ยวกับการบังคับคดี	56
3.1.2.1 คู่กรณีหลัก	57
3.1.2.2 คู่กรณีใหม่	58
3.1.2.3 ผู้เข้ามามีส่วนในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่กรณี	60
3.1.3 ผลของคำพิพากษา	62
3.1.3.1 ผลของคำพิพากษาตามหลัก “อำนาจบังคับของคำพิพากษา”	62
3.1.3.2 ผลตามเนื้อหาของคำพิพากษา	65
3.1.4 การโต้แย้งการบังคับคดี	66
3.1.4.1 การคัดค้านคำพิพากษา	66
3.1.4.2 การคัดค้านโดยบุคคลภายนอก	66
3.1.4.3 การร้องขอแก้ไขข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด	67
3.1.4.4 การขอให้พิจารณาใหม่	67

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.5 การบังคับคดี.....	68
3.1.5.1 การบังคับคดีต่อเอกชน.....	69
3.1.5.2 การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ.....	69
3.2 ศาลปกครองเยอรมัน.....	73
3.2.1 สิทธิของคู่กรณีและบุคคลภายนอกในคดีของศาลปกครอง.....	73
3.2.1.1 คู่กรณีหลัก.....	73
3.2.1.2 บุคคลภายนอก.....	76
3.2.2 ผลของคำพิพากษา.....	77
3.2.3 การโต้แย้งการบังคับคดี.....	77
3.2.3.1 การอุทธรณ์คำพิพากษา.....	77
3.2.3.2 การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่กรณีฝ่ายอื่น.....	77
3.2.3.3 การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	78
3.2.3.4 การขอแก้ไขฎีกาและการมีหมายเรียกบุคคลให้เข้ามาในคดี.....	79
3.2.4 การบังคับคดี.....	79
3.2.4.1 การบังคับคดีปกครองเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ.....	80
3.2.4.2 การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ.....	81
3.3 ศาลปกครองเบลเยียม.....	83
3.3.1 สิทธิของคู่กรณีและบุคคลภายนอกในคดีปกครอง.....	84
3.3.1.1 คู่กรณีหลัก.....	84
3.3.1.2 บุคคลภายนอก.....	85
3.3.2 ผลของคำพิพากษา.....	86
3.3.3 การโต้แย้งการบังคับคดี.....	88
3.3.3.1 การขอให้พิจารณาคดีใหม่.....	89
3.3.3.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก.....	89
3.3.3.3 การอุทธรณ์คดีต่อศาลฎีกา.....	90
3.3.4 การบังคับคดี.....	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง.....	91
4.1 ปัญหาความแตกต่างระหว่างสิทธิของผู้ไม่ใช่คู่กรณีในการบังคับคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง.....	92
4.1.1 ผลของคำพิพากษาและการบังคับคดี	92
4.1.1.1 คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนตัว	94
4.1.1.2 คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม	94
4.1.2 การร้องสอด.....	99
4.1.3 การสืบสิทธิของกลุ่มความมรณะ	101
4.1.4 การขอพิจารณาคดีใหม่.....	103
4.1.5 ระยะเวลาในการบังคับคดี	104
4.2 ปัญหาความแตกต่างระหว่างสิทธิของผู้ไม่ใช่คู่กรณีในการบังคับคดีของศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ	104
4.2.1 ผลของคำพิพากษาและการบังคับคดี	105
4.2.2 การใช้สิทธิโต้แย้งการบังคับคดี	110
4.2.3 การขอพิจารณาคดีใหม่	113
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	116
5.1 บทสรุป.....	116
5.2 ข้อเสนอแนะ	121
บรรณานุกรม.....	123
ประวัติผู้เขียน.....	128

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง
ชื่อผู้เขียน	ปิยะสร พวงบุบผา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

การบังคับคดีเป็นเครื่องมือของศาลในการทำให้คำพิพากษามีความศักดิ์สิทธิ์และสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และจากลักษณะคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น กรณีฝ่ายปกครองละเลยไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการโรงสีข้าวที่ไม่ควบคุมฝุ่นละอองที่ฟุ้งกระจายย่อมมิผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุแห่งคดีเดียวกันหลายราย โดยอาจมีผู้เสียหายบางรายมิได้เข้าเป็นคู่กรณีในคดี ซึ่งมีผลให้มิอาจขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาในลักษณะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองไว้ กรณีดังกล่าวผู้เสียหายจึงต้องนำเหตุแห่งการฟ้องคดีเดิมมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่ ทำให้เสียเวลา สิ้นเปลืองทรัพยากร เป็นการเพิ่มภาระอันเกินสมควรให้แก่ประชาชนและศาลโดยไม่จำเป็น และขัดต่อหลักธรรมมาภิบาล

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสารเป็นหลัก โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ เว็บไซต์ และตัวบทกฎหมายภายในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีในศาลปกครอง มาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย

ผลจากการศึกษาพบว่า ไม่มีประเทศใดบัญญัติกฎหมายให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่มีบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะใกล้เคียง เช่น ศาลปกครองเยอรมันมีกฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาที่มีผลต่อส่วนรวมโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลในการแจ้งการฟ้องคดีแก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดีดังกล่าวก่อนจะมีการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น แต่การขอให้ศาลออกคำบังคับเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งต่างจากศาลปกครองไทย ศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเบลเยียมที่ถือคำพิพากษา

เป็นคำบังคับ ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกอุทธรณ์คำพิพากษาได้ แต่จำกัดเฉพาะคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากลักษณะคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมจึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการประกาศให้บุคคลภายนอกได้ทราบถึงการฟ้องคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม และให้ศาลมีอำนาจเรียกผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเข้ามาในคดีก่อนมีการพิจารณาพิพากษาคดี และควรตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีปกครอง ให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้มีใช้คุณกรณีในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมได้ โดยศาลต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากเหตุเดียวกับข้อพิพาทในคดีที่ขอเข้ามาใช้สิทธิในการบังคับคดีจริง โดยบุคคลดังกล่าวมีสิทธิเท่าที่คำพิพากษาดังกล่าวกำหนดแต่หากผู้ไม่ใช้คุณกรณีดังกล่าวประสงค์ให้ศาลบังคับคดีเกินกว่าคำพิพากษาดังกล่าว ต้องนำคดียื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่ แต่ศาลอาจนำข้อเท็จจริงในคดีเดิมมาใช้ประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งจะทำให้ศาลไม่ต้องพิจารณาคดีซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น รวมทั้งผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

Thesis Title	Rights of Third Party to Request the Execution of Court Decision in the Administrative Cases
Author	Piyasorn Pongboobpha
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Kamolchai Rattanasakalwong
Department	Law
Academic Year	2011

ABSTRACT

‘Judicial Execution’ is a court’s device to make its verdict sacred and to remedy citizens damaged by the unlawful administrative action. Through its nature, the administrative case affects such public interests as in the case that the administrative agency neglects official duties required by law to sanction the entrepreneur of the rice mill who does not control the dispersion of dusts; consequently, many people are affected by the same cause. Due to the fact that some aggrieved people have not had become the court-case party, they cannot request the execution of court decision as the judgment creditor. There is no law providing them the legal right as the third party (the non-court case party) for the judicial execution from the court. As a result, these victims need to file their own lawsuits as the new court cases but actually with the same cause of action already reviewed by the court. These new litigations waste time and resources, and create an unreasonable excessive burden to people and the court, and also go against the principle of good governance.

The study of this thesis principally employed documentary research with different academic sources of the scholars and legal experts, e.g. theses, websites and both domestic and foreign legal provisions about proceedings of judicial execution in the administrative courts compared to the Thai administrative court cases’ execution.

The study found that no countries do have exactly the law yielding the legal right to persons who are not the administrative court-case party (the third party) to request the execution of court decision. Nevertheless, some countries have legal provisions applicable to the third party. For instance, German administrative courts protect the right of an interested person or a person injured in consequence of the court judgment impacting the public. Before delivering its final

judgment, the court has a duty required by law to inform the relevant agencies and people, including those who may be affected by its final judgment. However, the duty to request for the execution of court decision still belongs to the judgment creditor. The German practice is different from that of Thai, French and Belgium administrative courts in which the court decision itself is the execution order. The French administrative court, for instance, provide the legal right to the third party to appeal the court's verdict but limited to only the election case.

However, according to the nature of administrative cases involving the public interest, the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999) should add the provisions permitting the third party to be known about the litigation that has the collective impact to society and yielding the court *ex officio* power to summon all interested persons into the case before delivering its final judgment. Furthermore, the Act on Judicial Execution of Administrative Cases should be separately enacted, granting the third party the right to file a petition for a writ of execution to the administrative court of which the finished case has the collective impact to the public. Under the new Act on Judicial Execution of Administrative Cases, the court shall inquire the relevant truth to prove that the third parties are affected by or have the interest in the same cause of the finished case from which they request the judicial execution. Their rights for the judicial execution should not beyond what is said in the original judgment. If they call for the execution of court decision beyond the original judgment, they must file a new complaint to the court. However, the new litigation should not prohibit the court from taking facts found in the former case into account. This provides speedy and fair trial to the aggrieved since the court need not to repeat the same proceedings.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองนั้นอาจเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง หรือรับรองไว้โดยปริยาย โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่ในการใช้สิทธิทางศาล กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ผู้พิพากษา ประชาชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องจะถูกจำกัดสิทธิ เสรีภาพให้ต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาความของศาลนั้นๆ เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติโดยทั่วไป โดยการฟ้องคดีต่อศาลนั้นจำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ถูกต้องตามประเภทคดี เนื่องจากประเทศไทยมีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยมีกระบวนการดำเนินคดีและกฎหมายวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน การจะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลใดต้องพิจารณาตามเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดีของศาลนั้น โดยใน มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและตาม มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองว่าต้องเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งต่อไปนี้อธิบายว่าฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น การกิจหลักของศาลปกครอง คือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าการกระทำทางปกครอง (Administrative act) เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ โดยกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนั้น

จะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และดำเนินกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเหตุที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม เนื่องจากความแตกต่างทั้งในลักษณะมูลคดีที่เกิด ซึ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจเหนือกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และมักเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเพื่อใช้ในการต่อสู้คดี โดยคดีที่ศาลปกครองจะมีขอบอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ต้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้ผู้ที่จะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับได้ตาม มาตรา 72¹ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลเพิกถอนกฎ คำสั่งหรือสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ หรือห้ามกระทำการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงสั่งให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินได้ ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น ได้มีการบัญญัติให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา การละเมิดอำนาจศาล การร้องสอด วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการบังคับคดี ทั้งนี้ตามที่บัญญัติใน มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 77 และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อนึ่ง เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลและศาลได้ออกคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว โดยหลักตามบทบัญญัติ มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาล อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอาจมีผลต่อบุคคลภายนอกที่มีใช้คู่กรณีในคดีตาม มาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นระบุโดยชัดแจ้งว่าให้มีผลบังคับหรือมีผลถึงบุคคลภายนอก หรือเป็นกรณีที่ศาลมิได้ระบุโดยชัดแจ้งแต่หากเป็น

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116, ตอนที่ 94 ก. หน้า 1.

คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องด้วยฐานะของบุคคล หรือความสามารถของบุคคล หรือสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือเป็นคำสั่งเรื่องล้มละลาย หรือคำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สิน ให้คำพิพากษา มีผลผูกพันบุคคลภายนอกกระบวนพิจารณาด้วย ซึ่งใน มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้คำพิพากษาหรือ คำสั่งมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ 4 กรณี คือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้บุคคลออกจากสถานที่ โดยผลของคำพิพากษาดังกล่าวจะมีถึงบริวารของบุคคลนั้นด้วย กรณีการบังคับผู้ค้าประกัน ที่ยอมตนเข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง กรณีเป็น คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล และกรณี เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สิน ดังนั้น โดยหลักคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือ ศาลปกครองล้วนมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนพิจารณาของคดีนั้นๆ เท่านั้น แต่หาก พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่มีฐานะ ไม่เท่าเทียมกัน และข้อพิพาทต่างๆ มีทั้งเป็นการโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกับ ผู้ฟ้องคดีเองหรือเกี่ยวพันถึงการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ ศาลปกครองจึงสามารถเป็นได้ทั้งข้อพิพาทที่มีผลกระทบเฉพาะต่อตัวของคู่กรณี เช่น คดีพิพาท จากคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ไม่ออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารให้ผู้ฟ้องคดี ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำสั่งให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างแก่ผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่าคำพิพากษาและคำสั่งของศาล มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่ติดตามให้มีการบังคับคดี ก็ถือได้ว่าเป็นความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีเอง ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือประโยชน์ของ สาธารณะแต่อย่างใด แต่ในบางกรณีอาจเป็นคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ สาธารณะ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดจุดและก่อสร้างสะพานขวางทางเข้าและออก ซอยของชุมชน และมีผู้ได้รับความเดือดร้อนรายหนึ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้ศาลมีคำพิพากษาและ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรื้อถอนการก่อสร้างออกไป หรือกรณีฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ ไม่ปรับปรุงถนนในซอย อันเนื่องจากมีบ้านปลูกอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ กรณีการออกข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้เสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายจากการออกกฎ หรือกรณีฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับ ผู้ประกอบกิจการ โรงสีข้าวที่ไม่ควบคุมฝุ่นละอองทำให้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายมีผลกระทบต่อ สุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าข้อพิพาทดังกล่าว เมื่อศาลได้มี

คำพิพากษาหรือ มีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแล้ว แต่หากฝ่ายปกครองมิได้กระทำการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานในการบังคับตามคำพิพากษาโดยจัดตั้งสำนักบังคับคดี แต่อำนาจตามกฎหมายและหน้าที่หลักของสำนักดังกล่าวคือ การยึดอายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้แพ้คดี และการติดตาม ทวงถามผู้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาพร้อมรายงานผลต่อศาล อีกทั้งเมื่อมีจำนวนคดีที่ศาลออกคำสั่งเป็นจำนวนมากย่อมทำให้การติดตามของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่ทั่วถึง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเอง ไม่ดำเนินการขอให้มีการบังคับคดีต่อ อันอาจเนื่องมาจากถึงแก่ความตาย หรือย้ายออกนอกพื้นที่ จึงไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว หรือเกิดจากการเจรจาเพื่อไม่ให้มีการขอบังคับคดีของคู่กรณี แต่ไม่ว่าการไม่มีการขอให้บังคับคดีจะเกิดจากสาเหตุใด ความเสียหายหรือผลกระทบของการกระทำที่เป็นข้อพิพาทซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลกระทบต่อส่วนรวมเช่นเดิม เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้หมดสิ้นไป อีกทั้งกรณีดังกล่าวมิใช่กรณีเข้าข้อยกเว้นตาม มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งจึงต้องเป็นไปตามหลักใน มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันคู่กรณี ดังนั้น บุคคลภายนอกที่มีใช้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวแต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในเหตุเดียวกัน จะไม่มีสิทธิร้องขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวได้ แต่ต้องนำเหตุแห่งการฟ้องคดีเดิมมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีใหม่ขึ้นสู่ศาล หรือต้องยื่นคำขอเข้าไปในคดีที่ศาล มีคำพิพากษาแล้วเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตาม มาตรา 75 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ มูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายเป็นกรณีเดิมมีข้อเท็จจริงเดียวกันและต้องใช้กฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับที่ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยแล้ว อันเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ตั้งแต่ต้น โดยอาจต้องยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบการพิจารณาคดีที่ศาลได้เคยพิจารณาแล้ว ทั้งต้องรอการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามขั้นตอนของกฎหมาย อันเป็นขั้นตอนในการต่อสู้คดีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งกว่ากระบวนการในชั้นตอนดังกล่าวจะเสร็จสิ้นจนศาลออกคำพิพากษาได้ต้องใช้เวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าครึ่งปี ซึ่งผลของคำพิพากษานี้ก็จะเหมือนกับในคดีเดิม เพียงเปลี่ยนหรือเพิ่มคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีเท่านั้น อันเป็นการเสียเวลาโดยไม่เกิดประโยชน์ใดเพิ่มขึ้นแก่การอำนวยความสะดวกในคดีปกครองตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองทรัพยากร ทั้งในแง่ของเอกสารในคดีที่เป็นชุดเดียวกับเอกสารที่ศาลมีอยู่แล้วในสำนวน ทั้งการใช้งบประมาณแผ่นดินในการพิจารณาคดีที่ได้มาจากภาษีอากรของ

ประชาชน ทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระอันเกินสมควรให้แก่ประชาชนและศาล โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเดิม ประกอบกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ยังมิได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันสมควร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาคดี ดังสุภาวิตของนักกฎหมายบทหนึ่งที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความอยุติธรรม” และในอนาคตอันใกล้การพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาทเดิมแต่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยที่ผู้เสียหายทั้งหมดมิได้เข้ามาเป็นคู่กรณี นั้น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เช่น คดีเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน ดังกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (คดีหมายเลขดำที่ 908/2552) เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายให้คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทุกกรณีเช่นเดียวกับผลของคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่เหมาะสม โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมถึงข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามเจตจำนงของการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เมื่อศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย แต่กฎหมายไม่เปิดช่องให้ศาลสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่บรรดาคดีปกครองได้ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ในส่วนของสิทธิในการบังคับคดีของผู้เสียหายที่มีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสิทธิของคู่ความ หรือคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง
- 1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายปกครองและลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 1.2.3 เพื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของสาธารณะ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับคดี โดยเฉพาะกรณีสิทธิของผู้ที่มีใช้คู่กรณีหรือคู่กรณีในคดีแต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บุคคลผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้เข้ามาเป็นคู่ความหรือคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองก็ตาม บุคคลนั้นย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในผลของคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีปกครองใหม่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎี และหลักกฎหมาย รวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง และการบังคับคดีปกครอง โดยศึกษาเฉพาะกรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งมิใช่คู่กรณีหรือคู่กรณีในคดี แต่ได้รับความคุ้มครองในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาในเชิงวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายอันได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศเบลเยียม ตลอดจนหนังสือ บทความ เอกสาร และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทราบและเข้าใจถึงสิทธิของคู่ความ หรือคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง
- 1.6.2 ทราบถึงหลักกฎหมายปกครองและลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 1.6.3 ทราบถึงแนวคิดและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของสาธารณะ
- 1.6.4 ทราบแนวทางเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง โดยเฉพาะกรณีสิทธิของบุคคลที่มีใช่คู่ความหรือคู่กรณีในคดี แต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการบังคับคดีปกครอง

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น² ซึ่งประเทศในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันเป็นการแสดงว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐมีอาจเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ได้ แต่การรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวหากเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ องค์กรต่างๆ ของรัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำได้นั้น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ³ ดังนี้

1) สิทธิ คือ ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น คือประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ โดยถือว่าเป็นเรื่องของความถูกต้อง เช่น ถ้าเราเป็นเจ้าของรถยนต์ เราก็มีสิทธิที่จะใช้รถยนต์คันนั้น เรามีความชอบธรรมที่จะขับหรือใช้รถยนต์นั้นเป็นการถูกต้องที่เราจะใช้ แต่คนอื่นมาใช้โดยไม่ขออนุญาตเรา ถือว่าไม่มีความชอบธรรมที่จะใช้หรือเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง โดยมีกฎหมายทำหน้าที่ในการแบ่งขอบเขตหรือแบ่งส่วนว่า ส่วนใดกฎหมายแบ่งหรือกำหนดให้แก่ใคร คนนั้นก็มีความชอบธรรมที่จะใช้ หรือจะทำภายในขอบเขตที่เป็นส่วนของเขา อันเป็นความชอบธรรมที่ผู้นั้นจะใช้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ ด้วยเหตุนี้สิทธิจึงเป็นความชอบธรรม

สิทธิ ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Right” ภาษาเยอรมันเรียกว่า “Recht” และในภาษาลาตินเรียกว่า “Jus” ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบ หรือความถูกต้อง ถ้าคนอังกฤษบอกว่า It is right หมายความว่า เป็นความถูกต้องที่จะทำ คำว่าสิทธิของเขากับความถูกต้องเป็นคำเดียวกัน

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 14.

³ สมยศ เชื้อไทย. (2545). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป. หน้า 125.

สิทธิไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจ แต่จะต้องมีส่วนความถูกต้องในตัวเองด้วยจึงจะเรียกว่า สิทธิได้ แต่มีกรณีขเว้นที่สิทธิอาจไม่ใช่ความชอบธรรมแต่กฎหมายยอมรับ คือ (1) ในกรณี ขาดอายุความ ลูกหนี้อาจปฏิเสธไม่ยอมชำระหนี้ได้ ต่อมาภายหลังกลายเป็น “สิทธิปฏิเสธ” ไม่ยอมชำระหนี้เพราะขาดอายุความ การอ้างเหตุขาดอายุความจึงไม่ใช่ความชอบธรรม (2) กรณีการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งเป็นการได้กรรมสิทธิ์จากการแย่งการครอบครองจากบุคคลอื่น โดยมีเหตุผลทางนโยบายเพื่อไม่ให้มีการแย่งกรรมสิทธิ์กัน ไปมา เมื่ออีกฝ่ายครอบครองมานาน โดยเจ้าของเดิมปล่อยปละละเลย ก็ควรให้ฝ่ายที่ครอบครองทรัพย์สินนั้นไป แต่ในประเทศที่ใช้ ประมวลกฎหมายรวมถึงประเทศอังกฤษ ไม่ถือว่าการครอบครองปรปักษ์เป็นสิทธิ แต่เป็นเพียง สภาวะข้อเท็จจริงที่กฎหมายยอมรับเท่านั้น มีแต่ประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ที่เรียกการครอบครองว่าสิทธิครอบครอง

2) สิทธิต้องมีบุคคลเป็นผู้ถือสิทธิ หรือเรียกว่า “ผู้ทรงสิทธิ” ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้

3) สิทธิต้องเป็นสิ่งที่ยันกับบุคคลอื่นได้ เช่น สิทธิของเจ้าหนี้ คือ สิทธิเรียกร้อง ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ เจ้าหนี้คือผู้ถือสิทธิ ผู้ที่ถูกยันคือลูกหนี้ ในบางกรณีไม่ต้องใช้ยันกับบุคคลอื่น โดยตรง แต่มีสิทธิใช้ยันกับบุคคลอื่นทั่วโลกก็ได้ เป็นการใช้ยันโดยอ้อม เช่น สิทธิการเป็น เจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

4) สิทธิจะต้องมีเนื้อหา กล่าวคือ จะต้องมีความที่เป็นประโยชน์ที่จะยืนยัน คุ้มครอง รักษา โดยอาจเป็นผลประโยชน์ทางทรัพย์สินที่เป็นรูปร่าง หรือไม่มีรูปร่างก็ได้ เนื้อหาสิทธิ ของเจ้าหนี้ คือ เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ถ้าเป็นหนี้เงินก็ต้องชำระทั้งต้นเงิน และดอกเบี้ย ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ก็มีเนื้อหาว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถใช้สอย ควบคุมเพื่อหวังไม่ให้ คนอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ถ้ามีใครมาเอาทรัพย์สินไป เจ้าของก็มีสิทธิติดตามเอาคืน หากทรัพย์สินถูกทำลาย ก็สามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

ในอดีตยังไม่มีการแยกกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน แต่ใน ปัจจุบันเมื่อได้มีการแยกประเภทกฎหมายออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว จึงทำให้สามารถแยก พิจารณาเรื่องได้ตามสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนซึ่งโดยทั่วไปเป็นสิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิที่จะเสนอเรื่องราว ร้องทุกข์ สิทธิในการฟ้องร้องคดีอาญา หรือคดีแพ่ง ซึ่งเกิดจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาและวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน สิทธิฟ้องร้องก็ถือเป็นสิทธิมหาชน เช่นเดียวกัน

โดยแนวคิดที่ว่า สิทธิอาจเกิดจากกฎหมายมหาชนได้นั้น ก่อให้เกิดหลักการปกครอง ภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชน ประเทศในภาคพื้นยุโรปจึงมีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นเพื่อวินิจฉัยการกระทำของพนักงาน ในทางปกครอง ว่าได้กระทำไปเกินขอบเขตของกฎหมายหรือโดยใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือ ใช้ดุลพินิจผิดพลาดหรือไม่ โดยการยอมรับรองสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนย่อหมายถึงว่า รัฐธรรมนูญ กฎหมาย รวมถึงรัฐยอมผูกพันตนเองเพื่อประโยชน์เอกชน ดังนั้น สิทธิตามกฎหมาย มหาชนจึงเป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและหน่วยงานสาธารณะอื่นๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สิทธิดังกล่าวนี้ รัฐและผู้ทรงอำนาจสาธารณะต่างๆ ได้รับรองให้แก่ ราษฎร ซึ่งแยกได้ดังนี้

1) สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในทางปฏิเสธ (Negative) ได้แก่ สิทธิป้องกัน แคนสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ ราษฎรมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและเจ้าพนักงานของ รัฐละเว้นที่จะไม่ก่กรรมร้ายหรือล่วงล้ำสิทธินี้ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

2) สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในลักษณะกระทำการ (Active) เป็นสิทธิที่ราษฎร จะมีต่อรัฐ เช่น สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ให้ไว้แก่ราษฎรในการที่จะก่อตั้งชีวิตในทางการเมือง ของรัฐ

3) สิทธิเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการ (Positive) เช่นสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิ ของบุคคล สิทธิที่จะขอให้คุ้มครองตนจากการกระทำของรัฐต่างประเทศ สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐ ปฏิบัติการเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ เช่น สิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินเดือนหรือ จ่ายบำเหน็จบำนาญ

4) สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกัน เช่น รัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง

ในเรื่องสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนนั้น ต้องพิจารณาให้ดีว่า เป็นกรณีที่กฎหมายให้ สิทธิไว้หรือไม่ เพราะมีกรณีที่กฎหมายกำหนดแต่หน้าที่ให้แก่รัฐ โดยมิได้กำหนดเป็นสิทธิ แก่ราษฎร ซึ่งการนำข้อพิพาทหรือกรณีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิ แก่ประชาชนให้สามารถนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศ ไทยมีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีแบบระบบศาลคู่ คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยที่มี อำนาจพิจารณาคดีที่ต่างกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาขอบอำนาจและวิธีพิจารณาคดีของศาล ปกครองที่มีลักษณะ และระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ต่างจากศาลยุติธรรมซึ่งสิทธิใน การนำคดีขึ้นสู่ศาลได้รับการคุ้มครอง โดยจะเห็นได้จากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบศาลคู่ดังกล่าว ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดี

ที่แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไว้ใน มาตรา 218 และอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ใน มาตรา 223 ซึ่งก่อนที่ประเทศไทยจะได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นเป็นองค์กรนำร่องในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองจะได้รับการพิจารณาพิพากษา โดยศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

2.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องหลักเกณฑ์ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลนั้น ตามหลักสากลแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้ระบบนิติรัฐ (Legal State) และกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป คำพิพากษานั้นย่อมผูกพันเฉพาะคู่กรณีหรือคู่กรณีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีดังที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เข้ามาเป็นคู่ความหรือคู่กรณีของศาลก็จะมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในผลแห่งคำพิพากษานั้น โดยหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวได้แก่

2.1.1 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ เช่น มาตรา 5 “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” มาตรา 30 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อทุกคนเหมือนกัน แต่การกระทำที่อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนแต่ในการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในลักษณะที่แตกต่างกันอันจะถือว่าชอบด้วยหลักความเสมอภาคนั้น ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเป็นการแยกความแตกต่างของบุคคลโดยคำนึงถึงศาสนา นิกายทางศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือเป็นการแยกความแตกต่างของบุคคลโดยไม่มีเหตุผลที่ควรค่าแก่การรับฟัง เนื่องจากหลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่

มีสถานะเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์การของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องให้การเคารพต่อหลักการนี้⁴

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีแนวคิดที่มองว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน วัตถุประสงค์ของหลักความเสมอภาคมีขึ้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐปกครองประชาชนตามอำเภอใจ โดยมีแนวคิด คือ สิ่งที่เหมือนกัน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน สิ่งที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามสภาพ ที่ต่างนั้น และไม่มีเสมอภาคในสิ่งที่ผิดกฎหมาย อันสอดคล้องกับกรณีและผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีหรือผลแห่งการกระทำนั้นทุกกรณี ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรับรอง และภายใต้กฎหมายเดียวกัน

2.1.2 หลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหาย

การที่บุคคลจะสามารถนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น ต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีเสียก่อน เพื่อเป็นการคัดกรองสิทธิของผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีทางศาล ซึ่งมีหน้าที่ในการตัดสินคดีระหว่างคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาท และศาลมีหน้าที่ต้องออกคำพิพากษาตัดสินคดีเพื่อเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทซึ่งจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ชนะคดี และหน้าที่ให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติ อันเป็นการตัดสินวินิจัยเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาท โดยศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นอิสระ ดังนั้น ผู้ที่จะสามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ จึงต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือเป็นผู้เสียหายจากข้อพิพาทนั้น เพื่อมิให้มีการนำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลอย่างไม่จำกัดอันจะทำให้มีคดีรกรงศาล และทำให้การตัดสินคดีของศาลไม่อาจแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริงได้ โดยหลักในการเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองมีลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้เสียหายในศาลยุติธรรมและศาลปกครองต้องมีสถานะบุคคลหรือนิติบุคคลเสมอ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีที่มีกฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษให้บางตำแหน่งหน้าที่ของราชการมีอำนาจฟ้องหรือถูกฟ้องได้ แม้จะมีได้เป็นนิติบุคคล เช่น กรณีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เป็นต้น ในส่วนความมีส่วนได้เสียในศาลยุติธรรมต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแต่ในศาลปกครอง กำหนดรวมถึงผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ

⁴ บุนผา อัครพิมาน. (2549, 14 พฤษภาคม). หลักกฎหมายทั่วไป. สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2551,

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ตามนัย มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵

2.1.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายปกครองเรียกร้องให้การกระทำทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งปรากฏเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของรัฐไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการดังกล่าวย่อมเป็นหลักที่สำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏว่าการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ ไม่ปรากฏว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์ใดๆ คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษา หรือให้ทุนอุดหนุนเกษตรกร ย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่างๆ เงื่อนไขในการดำเนินการคือฝ่ายปกครองต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลตามสมควรว่าการกระทำของตนนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร⁶

2.1.4 หลักเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

แม้โดยธรรมชาติ สิทธิของประชาชนจะมีอยู่ตลอดเวลาและได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่เนื่องจากการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม แต่การที่จะให้สิทธิแก่บุคคลเพื่อให้สามารถฟ้องคดีกับคู่กรณีได้ตลอดไปย่อมขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาล กฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดให้บุคคลมีความสามารถในการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อันเป็นการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่จำเป็นต้องได้รับการวินิจฉัยจากศาล ซึ่งการจำกัดระยะเวลาการฟ้องคดีมีผล คือ เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้นำมาฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ข้อพิพาทดังกล่าว

⁵ สมชาย พฤษชัยกุล. (2548, พฤษภาคม – สิงหาคม). “ผู้เสียหายในคดีปกครอง.” *ดุลพินิจ*, 52, 2. หน้า 37-76.

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 42.

จะไม่สามารถนำมาใช้สิทธิทางศาลได้อีกต่อไป แต่สิทธิของผู้เสียหายต่อบุคคลที่ทำให้เกิดข้อพิพาทยังคงอยู่ เช่น การกู้ยืมเงิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในหลักของกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากอันเป็นกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีโดยกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวม อีกทั้งข้อพิพาทที่กระทบต่อส่วนรวมดังกล่าวแม้ระยะเวลาผ่านไป ผลกระทบดังกล่าวก็ยังคงอยู่ หากกำหนดให้ข้อพิพาทที่มีลักษณะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะสามารถฟ้องคดีได้เพียงในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น จะมีผลทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อแก้ข้อพิพาทก็ไม่อาจบรรลุผลได้ ดังนั้นในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะต้องไม่ถูกจำกัดการดำเนินคดีทางศาลโดยระยะเวลา อัน มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷ ของประเทศไทยก็ได้บัญญัติรับรองไว้

2.2 สิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในศาลยุติธรรม

โดยที่การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และศาลปกครองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรม เช่น คดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะ โดยคู่กรณีในคดีจะมีฐานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้นอำนาจในการออกคำสั่งบังคับต่อคู่ความในคดีของศาลยุติธรรมจึงแตกต่างจากอำนาจในการออกคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ข้อพิพาททุกประเภทจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม อันรวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองด้วย ดังนั้นจึงต้องศึกษาถึงประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และสิทธิของผู้เสียหายในการมีคำสั่งบังคับของศาลยุติธรรม ดังนี้

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 52 บัญญัติว่า

“ฟ้องคดีปกครองที่ขึ้นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ขึ้นนั้นจะเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะขึ้นฟ้องเมื่อใดก็ได้

การประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

2.2.1 ประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ในการพิจารณาเรื่องผู้เสียหาย มาตรา 28 วรรคสอง⁸ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้น ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือผู้เสียหายที่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ทั้งนี้ ศาลใดมีอำนาจพิจารณาคดีประเภทใดก็เป็นไปตามเขตอำนาจศาลตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้งศาลนั้นระบุไว้ โดยหลักก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎหรือคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย การทำละเมิดทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลแพ่งกำหนดให้ยื่นคำฟ้องที่ต้องแสดงสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับตาม มาตรา 172 วรรคสอง⁹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเรียกผู้ที่นำคดีมาฟ้องว่า “โจทก์” และผู้ถูกกล่าวหาว่า “จำเลย” และเรียกบุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลรวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความว่า “คู่ความ” ซึ่งผู้ที่จะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตาม มาตรา 55¹⁰ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันโดยมีหลักเกณฑ์¹¹ ดังนี้

1) คู่ความจะต้องเป็นบุคคล อันหมายถึงทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ถ้าไม่มีสภาพเป็นบุคคลก็เข้ามาเป็นคู่กรณีไม่ได้ ไม่ว่าในฐานะเป็น โจทก์ จำเลยหรือผู้ร้องสอดก็ตาม ส่วนความสามารถในการดำเนินคดีเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก เพราะการมีสิทธิต้องแยกออกจากเรื่องการใช้สิทธิหรือความสามารถ เพราะฉะนั้น เด็กที่เกิดวันเดียวสามารถฟ้องคดีหรือเป็นจำเลยหรือเป็นคู่ความในคดีได้ ส่วนนิติบุคคลนั้นแยกได้เป็น 2 ส่วน คือนิติบุคคลตามประมวลกฎหมาย

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้.”

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 172 วรรคสอง บัญญัติว่า

“คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น.”

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 55 บัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้.”

¹¹ อุดม เฟื่องฟูง. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1. หน้า 344.

แพ่งและพาณิชย์ ได้แก่สมาคม มูลนิธิที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด อีกประเภทหนึ่งคือนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ได้แก่ ส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐ พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 ในหน่วยงานของหน่วยราชการบางหน่วยมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพราะมีกฎหมายรองรับไว้ แต่บางหน่วยงานไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพราะไม่มีกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล เช่น ส่วนราชการที่เป็นกรม ที่มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติรองรับให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานบางแห่งเรียกเป็นกรมแต่สถานะตามกฎหมายไม่เป็นกรมตามความหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เช่น กรมต่างๆ ในทางทหาร เช่น กรมพระธรรมนูญ กรมการขนส่งทหารบกฯ หรือกรมสรรพาวุธทหารบก เหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่เป็นหน่วยงานที่สังกัดกองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ หรือกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยมีฐานะเป็นกรม กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี ศาลแพ่ง ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีได้ ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ต้องดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการศาลยุติธรรม โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลังแม้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายรับรองว่ามีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โรงงานยาสูบจึงเป็นเพียงหน่วยงานส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลังเท่านั้น ถ้าโรงงานยาสูบมีข้อโต้แย้งในทางแพ่ง โรงงานยาสูบจะเป็นโจทก์หรือจำเลยไม่ได้ ต้องฟ้องกระทรวงการคลังในฐานะเป็นเจ้าของหน่วยงานที่ดูแลโรงงานยาสูบเพราะกระทรวงการคลังมีสถานะเป็นนิติบุคคล

กรณีเป็นคณะบุคคลเช่น คณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้มีอำนาจไม่ว่าของเอกชนหรือของทางราชการ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคลดังกล่าวจึงไม่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีได้ ถ้าจะเป็นโจทก์ก็ต้องดำเนินการในนามของบุคคลหรือในฐานะของบุคคลที่เป็นกรรมการนั้น เช่น ก. ข. ค. และ ง. เป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากรไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ถ้าคณะกรรมการนี้กระทำการหรือมีมติอย่างหนึ่งอย่างใดในการที่เป็นการโต้แย้งสิทธิบุคคลอื่น บุคคลนั้นจะต้องฟ้อง ก. ข. ค. ง. ตัวบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ จะฟ้องคณะบุคคลไม่ได้เพราะไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย

2) ต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือต้องใช้สิทธิทางศาล เมื่อมีการกระทำหรือเว้นการกระทำใดๆ ที่บุคคลนั้นไม่สามารถขจัดปัดเป่าด้วยลำพังตนเองได้¹² ในกรณีของคดีปกครอง หากการกระทำของฝ่ายปกครองยังไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย หรือยังไม่กระทบกระเทือนถึงหน้าที่ตามกฎหมายที่ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว ย่อมไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ เช่น ค่าเดือนของพนักงานตรวจแรงงานที่เดือนให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ลูกจ้าง (คำพิพากษาฎีกาที่ 1444/2519 (ญ.) และคำพิพากษาฎีกาที่ 1649/2520) หรือการลงมติของคณะกรรมการซึ่งยังไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก จนกว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการจะสั่งออกมา (คำพิพากษาฎีกาที่ 1907/2519) และการที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด หมายความว่า คำวินิจฉัยจะเป็นที่สุดต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้มีอำนาจมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้มีความหมายว่า แม้คำสั่ง คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษาได้ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลย่อมไม่ริื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การฟังข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต ถือว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจารย์อุดม เพียงฟู มีข้อสังเกตว่า ฎีกานี้เป็นการวางหลัก ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คำสั่งในทางบริหารถึงที่สุดไม่ได้ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งนั้นที่จะนำคดีมาสู่ศาล และจะถือว่าคำสั่งนั้นถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นการชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการเท่านั้น ไม่ว่าจะในด้านรูปแบบหรือกระบวนการหรือการฟังข้อเท็จจริงซึ่งต้องมีเหตุผลที่กฎหมายกำหนด การฟ้องคดีโดยอาศัยการโต้แย้งสิทธิตามบทบัญญัติใน มาตรา 55 ต้องเป็นการกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากการกระทำนั้นทำให้บุคคลใดเสียหาย หรือเกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใด แต่หากเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายพิเศษ เช่น คดีตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่จะฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคชก. จังหวัดหรือคณะกรรมการเช่านาจังหวัด หรือตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีสามารถนำคดีมาสู่ศาลได้ การฟ้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้คำฟ้องจะไม่กล่าวอ้างถึงขนาดของการกระทำที่เป็นการผิดกฎหมาย เพียงกล่าวอ้างถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ถูกต้องก็สามารถฟ้องคดีได้ หลักการพิจารณาของศาลในกรณีการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิตาม มาตรา 55 เกี่ยวกับดุลพินิจของ

¹² แหล่งเดิม.

ฝ่ายบริหาร ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ผิดกฎหมายศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ ส่วนการฟ้องคดี ตามบทกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งกำหนดหลักการฟ้องคดีไว้เป็นพิเศษนั้นศาลจะ เข้าไปตรวจสอบทุกชั้นตอน

2.2.2 สิทธิของผู้เสียหาย

เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ โดยดูจากฐานะของกลุ่มความ หรือคู่กรณี หากคู่ความหรือคู่กรณีมีฐานะที่เท่าเทียมกัน เช่น การฟ้องคดีของนาย ก. เรียกให้นาย ข. ชำระหนี้เงินตามสัญญากู้ยืมเงิน แม้นาย ก. จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่านาย ข. แต่ในความสัมพันธ์ ของบุคคลทั้งสองเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจในการเข้าทำสัญญาตามกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ คู่สัญญาไม่มีสิทธิ์บอกเลิกสัญญาได้ทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน และการทำสัญญาดังกล่าว เป็นเรื่องประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีคือ ศาลแพ่งและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีประเภทนี้ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หากเป็นกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีฐานะมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำสัญญาก่อสร้างถนนพร้อมติดตั้งเสาไฟฟ้า หากต่อมา หน่วยงาน เห็นว่าควรเปลี่ยนเป็นระบบแก๊สโดยส่งผ่านท่อใต้ดิน หน่วยงานสามารถกำหนดแก้ไขสัญญาได้ ฝ่ายเดียวโดยมิต้องให้คู่สัญญายินยอม แต่คู่สัญญาไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนในส่วนของการ ทำงานที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นธรรม จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวมีฝ่ายปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มีอำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนและการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาเป็นอำนาจ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ คดีพิพาท ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ซึ่งการใช้กฎหมายมาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและใช้บังคับ จึงควรเป็นกฎหมายปกครอง แต่เนื่องจากประเทศไทยเริ่มจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 ดังนั้น คดีทุกประเภทที่เกิดขึ้นก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองจึงขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และจากพื้นฐาน ความแตกต่างของกลุ่มความและคู่กรณีซึ่งเป็นผู้เสียหายในศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีผลต่อการ บังคับคดีตามคำพิพากษา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงสิทธิของผู้เสียหายที่มีการดำเนิน กระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยในกรณีดังกล่าว สามารถแยกอธิบายได้ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เสียหายในคดีปกครองก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการจัดตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ. 2544 มีสิทธิที่จะฟ้องคดี พิพาทต่อศาลยุติธรรม ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้เสียหายที่ได้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจะมีฐานะ เป็นคู่ความในคดีที่มีสิทธิและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายดังกล่าวกำหนด ในขณะที่

กฎหมายก็เปิดช่องให้บุคคลภายนอกมีสิทธิในการเข้ามาในคดีได้ แม้มิใช่ผู้เริ่มนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลก็ตาม ดังจะได้ศึกษาต่อไป

2.2.2.1 สิทธิของคู่ความ

การฟ้องคดีเป็นกระบวนการที่จะทำให้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายได้รับการคุ้มครองและบังคับให้เกิดผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การฟ้องคดีจึงเป็นการบังคับตามสิทธิหรือขอให้คุ้มครองตามสิทธิที่มีอยู่แล้ว มิใช่การก่อตั้งสิทธิ สิทธิการฟ้องคดีของคู่กรณีต้องมีอยู่ก่อนการฟ้องคดี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คู่กรณีต้องทำเป็นคำฟ้อง กรณีที่เป็นคดีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือมีข้อพิพาท และหากเป็นกรณีที่เริ่มคดีอย่างไม่มีข้อพิพาทเพราะไม่มีการโต้แย้งสิทธิแต่มีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เช่น กรณีขอตั้งผู้จัดการมรดก กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นคำร้องขอศาลฎีกาได้เคยพิพากษาเกี่ยวกับการเสนอคดีต่อศาลว่ามี 2 วิธี คือ วิธีแรก หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดก็ตาม กฎหมายแฟ่งให้เสนอเป็นคดีมีข้อพิพาทโดยทำเป็นคำฟ้องยื่นต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55¹³ และมาตรา 172 วรรคสอง¹⁴ วิธีที่สอง หากบุคคลใดจะใช้สิทธิทางศาล ให้เสนอเป็นคดีไม่มีข้อพิพาทโดยทำเป็นคำร้องขอตาม มาตรา 55 และมาตรา 188 (1)¹⁵ ส่วนกรณีใดบ้างที่บุคคลจะต้องใช้สิทธิทางศาลก็ต้องพิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติและในการพิจารณาพิพากษาของศาลมีหลักที่ต้องพิพากษาไม่เกินคำขอ

อย่างไรก็ตาม นอกจากสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลในการเสนอคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว แม้คดีจะอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว คู่ความบางฝ่ายยังสามารถใช้สิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่ได้ซึ่งสิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่ในกระบวนการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมาย

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 55 บัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแฟ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแฟ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแฟ่งและประมวลกฎหมายนี้.”

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 172 บัญญัติว่า

“คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น.”

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 188 (1) บัญญัติว่า

“ในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้ข้อบังคับต่อไปนี้

(1) ให้เริ่มคดีโดยยื่นคำร้องขอต่อศาล

ฯลฯ.”

วิธีพิจารณาความแพ่ง มี 2 กรณี คือ กรณีจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การตาม มาตรา 199 ตรี¹⁶ และการพิจารณาคดีใหม่ในระหว่างพิจารณาคดีตาม มาตรา 206 วรรคสาม¹⁷

2.2.2.2 สิทธิของบุคคลภายนอก

ในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม บางกรณีผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีอาจมิได้เป็นผู้เริ่มฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลเอง แต่เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวมีคู่ความฟ้องเป็นคดีกันแล้วในศาล ผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลภายนอกอาจมีความประสงค์จะเข้ามาในคดีนั้นๆ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้ให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกดังกล่าวไว้สองประการ คือ สิทธิในการร้องสอดตาม มาตรา 57¹⁸ และมาตรา 58¹⁹ และกรณีอื่นๆ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 199 ตรี บัญญัติว่า

“จำเลยซึ่งศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดให้แพคดีโดยขาดนัดยื่นคำให้การ ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น จำเลยนั้นอาจมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ เว้นแต่

- (1) ศาลเคยมีคำสั่งให้พิจารณาคดีนั้นใหม่มาครั้งหนึ่งแล้ว
- (2) คำขอให้พิจารณาคดีใหม่นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย.”

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 206 วรรคสาม บัญญัติว่า

“ในระหว่างการพิจารณาคดีฝ่ายเดียว ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่ขาดนัดพิจารณามาศาลภายหลังที่เริ่มต้นสืบพยานไปบ้างแล้ว และแจ้งต่อศาลในโอกาสแรกว่าตนประสงค์จะดำเนินคดี เมื่อศาลเห็นว่าการขาดนัดพิจารณานั้นมิได้เป็นไปโดยจงใจหรือมีเหตุอันสมควรและศาลไม่เคยมีคำสั่งให้พิจารณาคดีใหม่ตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายนั้นมาก่อนตาม มาตรา 199 ตรี ซึ่งให้นำมาใช้บังคับกับการขาดนัดพิจารณาตาม มาตรา 207 ด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาคดีนั้นใหม่ ในกรณีเช่นนี้ หากคู่กรณีนั้นขาดนัดพิจารณาอีก จะขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรานี้ไม่ได้.”

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 57 บัญญัติว่า

“บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยกรรือสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่กรณีฝ่ายนั้น แต่พ่อแม่ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่กรณีฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันแล้ว

(3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่กรณีเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิโต้แย้ง หรือเพื่อใช้คำทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่กรณีเช่นว่านั้นแพคดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี

1) การร้องสอด

การร้องสอดเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี โดยเป็นการร้องสอดขอเข้ามาในคดีภายหลังจากมีคู่ความเดิมและมีการฟ้องร้องคดีกันอยู่แล้ว เพื่อให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีในคราวเดียวกัน โดยบุคคลภายนอกมีต้องนำคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ ฐานะของผู้ร้องสอดนั้นตาม มาตรา 1 (11)²⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ถือ

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาล แล้วแต่กรณีและคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหนี้ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.”

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 58 บัญญัติว่า

“ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่กรณีตามอนุมาตรา (1) และ (3) แห่งมาตราก่อนนี้ มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถ้ามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม

ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่กรณีตามอนุมาตรา (2) แห่งมาตราก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้องสอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอดเสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์ หรือจำเลยเดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่กรณีที่ตนเข้าแทน

เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อเกี่ยวข้องกับคดี เป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยในระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่กรณีฝ่ายที่ตนเข้ามาร่วม หรือที่ตนถูกหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่กรณีนั้น ทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ

(2) เมื่อคู่กรณีนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกขึ้นใช้ซึ่งข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น.”

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 1 (11) บัญญัติว่า

“ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

เป็นกรณีในคดีด้วยไม่ว่าการร้องสอดนั้นจะเป็นการเข้ามาโดยสมัครใจ หรือถูกเรียกเข้ามา ซึ่งการจะเข้าร่วมเป็นคู่ความในคดีเพื่อบังคับตามสิทธิของตนหรือไม่นั้น เป็นสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ บทบัญญัติ มาตรา 57 มิใช่บทบังคับให้ต้องเข้าร่วมเสมอไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 436/2491) แต่อย่างไรก็ตามการร้องสอดจะกระทำได้เฉพาะในศาลชั้นต้นเท่านั้น และการอนุญาตให้ร้องสอดหรือไม่เป็นดุลยพินิจของศาล ในการร้องสอดนั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ กรณีร้องสอดด้วยความสมัครใจ ซึ่งสามารถร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามเพื่อให้ได้รับการรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ หรือเข้ามาเป็นคู่กรณีร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และกรณีร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ไม่ว่าจะโดยศาลมีคำสั่งเรียกเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือคู่กรณีร้องให้มีหมายเรียกเข้ามาก็ตาม นอกจากการร้องสอดเข้าไปในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาแล้วใน มาตรา 57 (1)²¹ ยังบัญญัติการร้องสอดในชั้นบังคับคดีด้วย โดยเป็นกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การร้องสอดในชั้นบังคับคดีตามมาตรา 57 นี้ได้แก่ กรณีร้องขัดทรัพย์ตาม มาตรา 288 ขอเฉลี่ยทรัพย์ตาม มาตรา 290 และขอถอนส่วนตาม มาตรา 287 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การร้องขัดทรัพย์ขอเฉลี่ย และขอถอนส่วนมีบทบัญญัติกฎหมายเป็นพิเศษอยู่แล้วไม่ต้องเข้ามาโดยอาศัย มาตรา 57 (1) แต่อย่างใด ดังนั้น กรณีตาม มาตรา 57 (1) จึงน่าจะเป็นกรณีที่มีการร้องขัดทรัพย์แล้วร้องสอดเข้ามา เช่น จำเลยแพ้คดีโจทก์แล้วไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สิน

(11) “คู่กรณี” หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มิใช่สิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆ ตามกฎหมาย หรือในฐานะทนายความ ฯลฯ”

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 57 บัญญัติว่า

“บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่กรณีฝ่ายนั้น แต่ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่กรณีฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุ”

ของจำเลย ขาวบุคคลภายนอกยื่นคำร้องต่อศาลว่า ทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นของตน ขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึด ดังนี้ เรียกว่าขาร้องขัดทรัพย์ แม้ มาตรา 288 บัญญัติให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดาแต่เป็นเรื่องในชั้นบังคับคดีของคดีระหว่างโจทก์และจำเลย หากขาวเห็นว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตน ขาวอาจร้องสอดเข้ามาในคดีชั้นร้องขัดทรัพย์ได้ตาม มาตรา 57 (1) ตอนท้าย เพราะขาวเป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีมาแต่เริ่มแรกได้ร้องขอเข้ามาในภายหลังและเข้ามาในลักษณะเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตรงตามบทบัญญัติแห่ง มาตรา 57 (1) เช่น กรณีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้จำเลยและบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่พิพาทศาลอุทธรณ์ไม่อนุญาตให้จำเลยทุเลาการบังคับในระหว่างอุทธรณ์ ผู้ร้องเป็นเจ้าของบ้านและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียและถูกโต้แย้งสิทธิ ชอบที่จะร้องเข้ามาในชั้นบังคับคดีตามมาตรา 57 (1) โดยไม่ต้องรอให้มีการบังคับคดีเสียก่อน (คำพิพากษาฎีกาที่ 3776/2534 ประชุมใหญ่) การจะให้ผู้ร้องไปฟ้องเป็นคดีใหม่ ประเด็นข้อพิพาทก็จะมีเช่นเดียวกับการร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีว่าบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นของผู้ร้องสอดหรือไม่ กฎหมายจึงบัญญัติให้มีการร้องสอดเสียทีเดียวโดยไม่ต้องให้ไปฟ้องกันใหม่ ผู้ร้องจึงมีสิทธิร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีนี้²²

2) กรณีอื่นๆ

(1) กรณีคู่ความมรณะ

บุคคลภายนอกสามารถเข้าแทนที่คู่ความที่มรณะได้โดยทายาทอันถือเป็นการรับมรดก ซึ่งการรับมรดกความนั้นสามารถเข้ามาได้ใน 2 ช่วงเวลา คือ

ก. ในระหว่างการพิจารณาคดี กล่าวคือคู่ความในคดีมรณะก่อนศาลมีคำพิพากษา สิทธิของคู่ความย่อมตกไปแก่ทายาท โดยการรับมรดกตาม มาตรา 42²³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดว่ามรดกของบุคคลที่ตายจะตกทอดแก่ทายาท รวมถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบด้วย และจำกัดบุคคลที่มีสิทธิเข้าเป็นคู่ความแทนคู่ความมรณะไว้ 3 พวก คือ ทายาทของผู้มรณะ ผู้จัดการทรัพย์มรดกของผู้มรณะ และบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์มรดกไว้

²² พิพัฒน์ จักรางกูร ก (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1). หน้า 29.

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 42 บัญญัติว่า

“ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลได้มรณะเสียก่อนศาลพิพากษาคดี ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาไปจนกว่าทายาทของผู้มรณะหรือผู้จัดการทรัพย์มรดกของผู้มรณะ หรือบุคคลอื่นใดที่ปกครองทรัพย์มรดกไว้ จะได้เข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ผู้มรณะ โดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอฝ่ายเดียว คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่ความฝ่ายนั้นมรณะ

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวมาแล้ว หรือไม่มีคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเรื่องนั้นเสียจากสารบบความ.”

ซึ่งการจะเข้าเป็นคู่ความแทนผู้มรณะได้หรือไม่ต้องพิจารณาแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิเฉพาะตัวจะเข้าเป็นคู่ความแทนไม่ได้ เช่น คดีฟ้องหย่า กรณีที่สอง หากเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ทายาทสามารถเข้ามาเป็นคู่ความแทนได้

ข. กรณีคู่ความมรณะในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 1599²⁴ และ มาตรา 1600²⁵ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ที่สามารถเข้ามารับมรดกสิทธิหน้าที่ของคู่ความผู้มรณะได้ คือทายาทของคู่กรณีผู้มรณะ ผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ เช่น ศาลฎีกาพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี ต่อมา โจทก์ตาย แม้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของโจทก์ไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่โจทก์ ผู้ร้องย่อมมีสิทธิขอคำเนิการบังคับคดีต่อไปได้ เพราะกรณีไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 42 (คำพิพากษาฎีกาที่ 3034/2531) กรณีศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยรับเงินและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมด้วยตึกแถวให้แก่โจทก์ จำเลยถึงแก่ความตายในระหว่างการบังคับคดีหน้าที่และความรับผิดชอบย่อมตกทอดแก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 และมาตรา 1600 ดังนั้น ศาลชั้นต้นจึงอาจออกคำบังคับแก่ผู้จัดการมรดกของจำเลยได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียกหรือมีคำสั่งให้ผู้จัดการมรดกของจำเลยเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนจำเลยก่อน (คำพิพากษาฎีกาที่ 2532/2523)

สิทธิและหน้าที่ของผู้เข้าเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้มรณะเมื่อศาลสั่งอนุญาตแล้ว ผู้นั้นมีสิทธิและหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้มรณะต่อไป และมีสิทธิเท่าที่ผู้มรณะมีอยู่เท่านั้น คือหากคู่กรณีนั้นยังไม่มรณะมีสิทธิดำเนินคดีต่อไปในคดีอย่างไร ผู้เข้าเป็นคู่กรณีแทนที่ก็มีสิทธิดำเนินคดีต่อไปได้เพียงนั้น เช่น แม้ผู้ร้องจะเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนที่ผู้ร้องสอดผู้มรณะ แต่ผู้ร้องก็หา มีสิทธิอย่างอื่นนอกเหนือไปกว่าสิทธิของผู้ร้องสอดก่อนมรณะไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 4787/2528) นอกจากนั้น ผู้สืบสิทธิของคู่กรณีก็ถือว่าเป็นคู่กรณีเดียวกัน เช่น ผู้รับโอนทรัพย์สินที่พิพาท (คำพิพากษาฎีกาที่ 4416/2541)²⁶

²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1599 บัญญัติว่า

“เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของผู้นั้นตกทอดแก่ทายาท
ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น.”

²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1600 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้.”

²⁶ อุคม เฟื่องฟุ้ง. เล่มเดิม. หน้า 377.

2.2.3 ผลทางกฎหมายของคำพิพากษา

ผลทางกฎหมายของคำพิพากษาในศาลยุติธรรมเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะมีผลผูกพันบุคคลดังนี้

2.2.3.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันคู่ความ เพื่อให้มีหลักประกันในการเยียวยาความเสียหาย และสามารถบังคับคดีระหว่างคู่กรณีด้วยกันได้ การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงเป็นการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่คู่กรณีทั้งสอง ดังนั้นโดยทั่วไปคู่กรณีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลต้องผูกพันตามคำพิพากษา เนื่องจากข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมมักเป็นคดีเกี่ยวกับเรื่องของบุคคลเฉพาะราย สันนิษฐานได้ก่อนว่าคู่กรณีมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้นๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 145²⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ถือว่าผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง²⁸

2.2.3.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก แม้โดยหลักคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกแต่ก็มีข้อยกเว้นบัญญัติไว้ใน มาตรา 145 วรรคสอง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีผลผูกพันบุคคลภายนอกที่มีใช้คู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ใน 2 กรณี

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 145 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1) 245 และ 274 และในข้อต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(2) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า.”

²⁸ อโยธย งดงาม และฤทธิชัย งดงาม. (2546). *เปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่มสอง*. หน้า 85.

1) กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงบุคคลภายนอก กล่าวคือ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยระบุให้บังคับหรือมีผลถึงบุคคลภายนอกด้วย เช่น กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้แพ้คดีกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น คดีที่ฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ซึ่งศาลพิพากษาให้ขับไล่จำเลยและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์ตาม มาตรา 142 (1) ย่อมผูกพันบริวารที่เป็นบุคคลภายนอกด้วยหรือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องการชำระหนี้อื่นไม่อาจแบ่งแยกได้ และศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาพิพากษาให้มีผลระหว่างคู่ความทุกฝ่ายในศาลชั้นต้นที่ไม่ได้อุทธรณ์หรือฎีกาด้วยตาม มาตรา 245 (1) หรือคำพิพากษาที่บังคับแก่ผู้ค้าประกันในศาลตาม มาตรา 274 ย่อมมีผลผูกพันผู้ค้าประกันซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในส่วนที่บุคคลนั้นได้ค้ำประกัน (คำพิพากษาฎีกาที่ 145/2491) คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลทำให้บุคคลภายนอกตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะถูกบังคับคดีต่อไปได้

2) กรณีที่ศาลไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงบุคคลภายนอก เป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยระบุให้บังคับหรือมีผลถึงบุคคลภายนอก แต่สามารถบังคับหรือมีผลถึงบุคคลภายนอกได้ตาม มาตรา 145 (1) และ (2) ได้แก่

(1) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะของบุคคล เป็นกรณีที่เกี่ยวกับฐานะของบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 2 หมวด 1 ประกอบด้วยสภาพบุคคล ความสามารถ ภูมิลำเนา สาบสูญ รวมทั้งเรื่องสัญชาติ คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสามารถยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้ ซึ่งฐานะของบุคคลยังปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ลักษณะครอบครัว ที่มีฐานะเป็นคู่สมรสหรือเป็นบิดามารดากับบุตร คำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าโจทก์จำเลยยังไม่ได้หย่ากัน เพราะว่าหนังสือหย่าไม่สมบูรณ์เป็นคำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะใช้ยื่นกับบุคคลภายนอกได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 (1) (คำพิพากษาฎีกาที่ 997/2497 ประชุมใหญ่) แต่ทั้งนี้มิได้หมายความรวมถึงคำพิพากษาดังผู้จัดการมรดก ซึ่งผูกพันเฉพาะคู่ความ ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก (คำพิพากษาฎีกาที่ 80/2510)

(2) คำพิพากษาเกี่ยวกับความสามารถของบุคคล เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความสามารถของบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 2 หมวด 1 ส่วนที่ 2 เช่น การที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ย่อมยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้

(3) คำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล เป็นกรณีที่เลิกนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยนิติบุคคลอยู่ในบรรพ 1 หมวด 2 นิติบุคคลและบรรพ 3 ลักษณะ 22 ห้างหุ้นส่วนและบริษัท เช่น คดีฟ้องหรือร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกบริษัท คำพิพากษาที่สั่งให้เลิกนิติบุคคลดังกล่าวคู่กรณีย่อมยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้

(4) คำสั่งเรื่องล้มละลาย เป็นกรณีของคดีล้มละลายที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก้าวล่วงไปกล่าวถึงด้วย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่กระทบถึงฐานะหรือความสามารถของบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เช่น คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด คำพิพากษาให้ล้มละลาย คำสั่งยกเลิกการล้มละลาย คู่กรณีย่อมยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้

(5) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ว่าเป็นของโจทก์หรือจำเลย ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ คำพิพากษานั้นย่อมยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้ เช่น แม้จะเป็นอสังหาริมทรัพย์และยังไม่ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ก็ตาม ก็ใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้ว่ากรรมสิทธิ์เป็นของตนตามคำพิพากษาแล้ว (คำพิพากษาฎีกาที่ 352/2488) คำพิพากษาที่พิพากษาให้เพิกถอนการให้เพราะเหตุเนรคุณมีประเด็นข้อพิพาทว่าจะเพิกถอนการให้ได้หรือไม่ ไม่มีประเด็นข้อพิพาทว่า กรรมสิทธิ์เป็นของโจทก์หรือจำเลย จึงไม่ใช่คำพิพากษาถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ ที่จะใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1071/2513)

กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ใช้ยื่นบุคคลภายนอกได้ดังกล่าว ถ้ามีกรณีพิพาทกับบุคคลภายนอกเป็นอีกคดีหนึ่ง ย่อมผูกพันคดีนั้นด้วย โดยหลักต้องถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นของผู้ที่มีคำพิพากษาเป็นคุณ ดังนั้น แม้บุคคลภายนอกที่เป็นโจทก์ในคดีหลังจะมีได้เป็นคู่ความในคดีก่อนอันไม่อาจเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตาม มาตรา 144 หรือฟ้องซ้ำตาม มาตรา 148 ได้ก็ตาม ศาลก็ต้องยกฟ้องเพราะต้องฟังว่ากรรมสิทธิ์ไม่ใช่ของโจทก์ในคดีหลังตาม มาตรา 145 (2) แม้มาตรา 145 (2) จะใช้คำว่า คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่ก็มีได้หมายถึงเฉพาะคำพิพากษาในคดีมีข้อพิพาทที่มีคู่ความสองฝ่ายเท่านั้น ยังใช้บังคับกับคำสั่งของศาลชั้นต้น ในคดีไม่มีข้อพิพาทที่สั่งว่าผู้ร้องขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ด้วย เช่น กรณีที่ดินโฉนดพิพาทเดิมมีชื่อ พ. เป็นเจ้าของร่วมกับ พ. มารดาจำเลย พ. เป็นมารดาของ ท. บิดาโจทก์ พ. และ ท. ถึงแก่ความตาย แต่โฉนดพิพาทยังมีชื่อ พ. ถือกรรมสิทธิ์รวมอยู่ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งตั้ง โจทก์เป็นผู้จัดการมรดกของ พ. และ ท. เมื่อ พ. ถึงแก่ความตาย ป. บิดาจำเลยรับโอนมรดกที่ดินส่วนของ พ. แล้ว ป. ขายฝากที่ดินเฉพาะส่วนของตนจนหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส. ต่อมาจำเลยซื้อที่ดินเฉพาะส่วนดังกล่าวคืนจาก ส. แล้วโอนขายให้แก่ ส. หลังจากนั้นจำเลยได้ยื่นคำร้องขออ้างว่า พ. ยกที่ดินส่วนของ พ. ให้จำเลยและจำเลยได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยการครอบครองปรปักษ์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าที่ดินพิพาทตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ

จำเลยและคดีถึงที่สุดโดยที่ พ. ไม่ได้ยกที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนของตนให้แก่จำเลย ดังนี้ โจทก์ในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทคนหนึ่งของ พ. ซึ่งมีใช้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นที่มีคำสั่งแสดงกรรมสิทธิ์ของจำเลยในที่ดินพิพาทส่วนของ พ. โจทก์จึงเป็นบุคคลภายนอกซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 วรรคสอง (2) เมื่อ พ. ไม่ได้ยกที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนของตนให้แก่จำเลย ดังนั้น ที่ดินพิพาทจึงยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ คำสั่งของศาลชั้นต้นดังกล่าว จึงไม่ผูกพันโจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1036/2540)

คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกก็ต่อเมื่อบุคคลภายนอกพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า การพิสูจน์ดังกล่าวบางครั้งบุคคลภายนอกก็ใช้วิธียื่นคำร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 57 (1) โดยไม่ฟ้องเป็นคดีใหม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2591/2545) คำว่า “บุคคลภายนอก” หมายถึง บุคคลทั่วไปนอกคดี ไม่ได้หมายความเฉพาะเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมซึ่งมีชื่อในโฉนดเท่านั้นที่จะมีอำนาจพิสูจน์ว่าตนมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ครอบครอง (คำพิพากษาฎีกาที่ 2081/2550) ผลของคำพิพากษาต่อผู้ร้องสอด คำพิพากษาที่ชี้ขาดในคดีไม่มี “สภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย” ต่อผู้ร้องสอดในฐานะที่เป็นผู้ร้องสอด แต่คำพิพากษานั้นย่อมมีผลคล้ายคลึงกัน ผู้ร้องสอดจึงไม่อาจกล่าวอ้างต่อคู่กรณีหลักได้ว่าคำพิพากษานั้นไม่ถูกต้อง คำพิพากษาเกี่ยวกับผู้ร้องสอดมีผลกว้างไกล เพราะผลนั้นไม่เพียงแต่กระทบต่อคำพิพากษาเท่านั้น แต่เป็นการยืนยันผลทางกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องสอดเถียงไม่ได้²⁹

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจไม่ใช่โจทก์ก็ได้ อาจจะเป็นจำเลยหรือบุคคลภายนอกที่ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือถูกศาลสั่งเรียกเข้ามาในคดี และเป็นฝ่ายชนะคดี โจทก์หรือจำเลยในคดีเดิมก็อาจเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้³⁰ คำพิพากษาหรือคำสั่งตามข้อ (1) ถึงข้อ (4) มีผลให้บุคคลภายนอกยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้ ส่วนคำพิพากษตามข้อ (5) มีผลให้คู่กรณีใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ แต่บุคคลภายนอกยกขึ้นอ้างอิงไม่ได้ แต่การมีผลดังกล่าวไม่ถึงกับมีผลให้บุคคลภายนอกตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่จะถูกบังคับคดีได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 6850/2538) และคำพิพากษาดังกล่าวต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดตาม มาตรา 147 แล้ว (คำพิพากษาฎีกาที่ 2861/2530, 2719/2538)

²⁹ คณิต ฌ นคร. (2552). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี*. หน้า 142 และ หน้า 399.

³⁰ พิพัฒน์ จักรางกูร ข (2539). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษา*. หน้า 55-56.

2.2.4 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบังคับคดี

ถ้าคู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มาฟังคำพิพากษาในวันที่นัดฟังคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องลงนามรับทราบคำบังคับของศาล ซึ่งเป็นคำสั่งของศาลที่สั่งแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยกำหนดวิธีที่จะปฏิบัติไว้ รวมทั้งระบุระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่จำเป็น และกำหนดวิธีการบังคับไว้ในตอนท้ายว่าถ้าผู้ต้องคำบังคับไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์หรือถูกจับและจำขังดังที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 หมวด 3³¹ ศาลจะบันทึกคำบังคับไว้ที่หน้าปกสำนวน มีใจความว่าให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด มิฉะนั้นอาจถูกยึดทรัพย์หรือถูกจำขัง แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้มาฟังคำพิพากษา ศาลจะยังไม่ออกคำบังคับเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องยื่นคำแถลงต่อศาลขอให้ออกคำบังคับและส่งคำบังคับ ไปให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ เมื่อศาลออกคำบังคับแล้วคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาล ไปให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ ถ้าพ้นกำหนดเวลาที่ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำบังคับก็จะต้องดำเนินการบังคับต่อไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้มีอำนาจขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษา³² ในกรณีที่สภาพแห่งคดีเปิดช่องให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินได้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ขอศาลจะไม่ออกให้ กรณีต่างกับการออกคำบังคับซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องออกคำบังคับ เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อหน้าผู้แพ้คดีที่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 272 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำขอออกหมายบังคับคดีจะต้องมีข้อความระบุโดยชัดแจ้งถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะขอให้มีการบังคับคดี จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และวิธีการบังคับคดี³³ ในทางปฏิบัติจะมีการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีด้วย เพราะมีระเบียบภายในของศาลกำหนดว่าศาลจะต้องมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเมื่อมีการขอให้ออกหมายบังคับคดี³⁴ หลังจากที่ศาลออกหมายบังคับคดีแล้วจะต้องมีการส่งหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ

³¹ แหล่งเดิม.

³² แหล่งเดิม.

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 275.

³⁴ พิพัฒน์ จักรางกูร ข เล่มเดิม. หน้า 83.

1) กรณีที่ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน

กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงินจำนวนหนึ่งนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 282 กำหนดวิธีการบังคับคดีว่าให้ทำได้โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำออกขายทอดตลาด โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การยึดทรัพย์สิน

การยึดทรัพย์สิน คือ การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาไว้ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อดำเนินการตามกฎหมายให้บรรลุผลตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล³⁵ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการบังคับคดีที่ศาลพิพากษาให้ชำระเงิน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษว่ามีอยู่ที่ใด เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี และศาล ตลอดจนเจ้าพนักงานศาล ไม่มีหน้าที่สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่อย่างใด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์หรือทำใบมอบอำนาจให้ผู้อื่นนำยึดทรัพย์แทน โดยแสดงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ก่อนการนำยึดทรัพย์เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องวางเงินประกันการยึดทรัพย์ตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและนัดหมายวันเวลาที่จะนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการยึดทรัพย์ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินซึ่งได้รับอนุญาตจากศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าไปในบ้าน เคาสถาน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการยึด ตรวจสอบบัญชีใดๆ ของลูกหนี้ รวมทั้งเปิดตู้นิรภัยของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้³⁶ การจะยึดทรัพย์สินใดๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยึดทรัพย์แต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษา³⁷ เมื่อทำการยึดทรัพย์แล้วจะต้องทำรายงานการยึดทรัพย์ให้ศาลทราบ³⁸

(2) การอายัดทรัพย์สิน

การอายัดทรัพย์สิน คือ การส่งบุคคลภายนอกมิให้ทำการ โอนหรือชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี การอายัดทรัพย์สินเป็นวิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ชำระเงินอีกวิธีการหนึ่ง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ดำเนินการบังคับคดี

³⁵ แหล่งเดิม.

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 279.

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 284 วรรคหนึ่ง.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 298 วรรคท้าย.

โดยการขายทรัพย์สินและเงินที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 282 (2) และ (3) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สินและอายัดสิทธิต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. สั่งห้ามทรัพย์สินอันมีรูปร่างหรืออสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินซึ่งบุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบ หรือโอนมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง เมื่อบุคคลภายนอกส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินนั้นแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด

ข. เงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งอายัดมิให้บุคคลภายนอกชำระเงินนั้นให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ก็ให้บุคคลภายนอกชำระเงินนั้นแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี

(3) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องบางประเภทไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีซึ่งหมายความว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดทรัพย์สินนั้น หรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ไม่ได้ ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีดังนี้

ก. ทรัพย์สินตาม มาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ทรัพย์สินดังต่อไปนี้

— เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ในครัวเรือนโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าพันบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าพันบาท ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

— เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพ โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยืมหนึ่งและใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้อันจำเป็นเพื่อการดำเนินการเลี้ยงชีพ หรือการประกอบวิชาชีพอันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาต ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่ศาลเห็นสมควร

— วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

— ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมายหรือตามกฎหมายข้อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาตรา 1305 และมาตรา 1307³⁹

— ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล โดยเฉพาะ จดหมาย หรือสมุดบัญชีต่างๆ อย่างไรก็ตามเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีได้ถ้าจำเป็น แต่จะนำออกขายทอดตลาดไม่ได้

— ทรัพย์สินตามข้อ 1-5 มีความหมายรวมถึงทรัพย์สินอันเป็นของภริยาหรือของบุคคลผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งทรัพย์สินเช่นว่านี้ ตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้

ข. ทรัพย์สินตาม มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ ทรัพย์สินและสิทธิ ดังนี้

— เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

— เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัดของข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

³⁹ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน มีดังนี้
มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และ โรงทหาร สำนักงานราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่.

— เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดเชยเงินสงเคราะห์หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน ข้อ 2. ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้นหรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

— เงินฉาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฉาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร

2) กรณีที่ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการ หรือให้งดเว้นกระทำการ

กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับที่ให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำ เช่น ให้จำเลยขายที่ดินตามสัญญาซื้อขายให้แก่โจทก์เพื่อให้เปิดเป็นทางเดิน เป็นต้น กรณีเช่นนี้ไม่มีความจำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่จำเป็นต้องออกหมายบังคับคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 425/2491, 3275/2528)⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 วรรคสาม ได้กำหนดให้ศาลระบุเงื่อนไขแห่งการบังคับตาม มาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยทางศาลหรือโดยทางเจ้าพนักงานของศาล ในการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จึงอาจกระทำได้โดย

(1) ขอให้ศาลสั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการ โดยให้ลูกหนี้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 วรรคสาม ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคสอง ตอนต้นซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นการให้กระทำการอันหนึ่งอันใดเจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้น โดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ ...” ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้ทำสัญญาจะสร้างตึกให้เจ้าหนี้แต่ลูกหนี้ไม่สร้าง สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับกับตัวลูกหนี้ให้มาทำการก่อสร้างเองได้ เจ้าหนี้จะขอให้ศาลสั่งให้ตนจ้างช่างอื่นมาทำการก่อสร้างตึกนั้นแทนก็ได้ โดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่าย หรือลูกหนี้ปลูกสร้างโรงเรือนรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของเจ้าหนี้โดยไม่สุจริต ลูกหนี้น้อย่อมมีหน้าที่ต้องรื้อถอนไปตาม มาตรา 1311 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าบังคับตัวลูกหนี้ไม่ได้ก็ขอให้ศาลสั่งเพื่อให้คนอื่นมารื้อถอนไปแทนได้⁴¹

⁴⁰ พิพัฒน์ จักรางกูร ข เล่มเดิม. หน้า 199.

⁴¹ เสนีย์ ปราโมช. (2527). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 2. หน้า 630.

(2) ขอให้ศาลสั่งให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ กรณีที่ใช้วิธีการนี้เป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าศาลพิพากษาให้จำเลยไปทำนิติกรรมตามที่โจทก์ขอ แต่จำเลยไม่ได้ทำ ถ้าไม่มีวิธีการที่จะบังคับจำเลยได้แล้ว คำพิพากษาของศาลก็จะไม่บรรลุผล กฎหมายกำหนดวิธีการไว้โดยให้ศาลสั่งให้ถือเอาคำพิพากษานั้นแทนการแสดงเจตนา ดังที่ มาตรา 213 วรรคสองตอนท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “... ถ้าวัตถุแห่งหนึ่งเป็นการอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้” เช่น โจทก์ฟ้องจำเลยให้โอนที่ดินให้ตามสัญญาซื้อขาย ศาลพิพากษาให้จำเลยโอนที่ดินขายให้โจทก์ ถ้าไม่โอนภายในกำหนด ให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาโอนที่ดินของจำเลย ในกรณีที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โจทก์สามารถขอคัดสำเนาคำพิพากษาไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อโอนที่ดินของจำเลยเป็นของโจทก์ตามคำพิพากษาได้ กรณีเช่นนี้ โจทก์จะขอให้จับกุมและกักขังจำเลยไม่ได้ เพราะมีวิธีการบังคับอย่างอื่นคือ โจทก์สามารถขอให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยได้⁴² แต่ถ้าเป็นกรณีที่สภาพแห่งการบังคับคดีไม่เปิดช่องให้บังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และไม่มีวิธีการบังคับคดีโดยวิธีอื่น เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ทราบคำบังคับแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับจนพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับ แต่ลูกหนี้และบริวารไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอต่อศาลขอให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ในสองกรณี คือ กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ทราบคำบังคับของศาลโดยชอบแล้ว แต่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับจนพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีหมายจับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องแสดงเหตุผลในคำร้องว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 297 และมาตรา 298 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ศาลจะยังไม่ออกหมายจับตัวลูกหนี้ในทันที แต่จะออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาขัดขืนไม่มาศาล และมีได้แจ้งเหตุอันควรถึงข้อขัดข้องที่มาศาลไม่ได้ให้ศาลทราบ และศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหมายเรียกโดยชอบแล้ว ศาลจะออกหมายจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาทันที หรือตั้งแต่วันที่ศาลเห็นสมควร ถ้าลูกหนี้ได้รับหมายเรียกและได้มาศาลโดยแสดงเหตุผลถึงการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันควร ศาลจะไม่ออกหมายกักขังลูกหนี้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าลูกหนี้จงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลจะออกหมายกักขังลูกหนี้ อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่สภาพแห่งหนึ่งไม่เปิดช่องให้บังคับคดีอันเป็นเรื่องซึ่งวัตถุ

⁴² พืฒน์ จักรางกูร ข เล่มเดิม. หน้า 208.

แห่งนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น คดีฟ้องขับไล่ให้จำเลยและบริวารออกจากบ้านหรือที่ดิน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับจำเลยมาศาลเพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งกรณีไม่จำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีหรืออัยการทรัพย์สินของลูกหนี้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี⁴³ ตาม มาตรา 300 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกจับกุมโดยเหตุจงใจขัดขืนคำบังคับ จะต้องถูกกักขังไว้จนกว่าจะมีประกันและหรือหลักประกันตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยมีข้อสัญญาว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายินยอมที่จะปฏิบัติตามคำบังคับทุกประการ แต่ศาลจะกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ละครั้งเกินว่าหกเดือน นับแต่วันที่จับหรือกักขังแล้วแต่กรณีไม่ได้

2.2.5 ระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในคดีแพ่งถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องขอให้ศาลบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง⁴⁴ อันเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด⁴⁵ และการดำเนินการร้องขอให้บังคับคดีนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการทั้งสองประการต่อไปนี้ภายในระยะเวลาสิบปี กล่าวคือ ประการแรก เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและประการที่สอง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าได้ออกหมายบังคับคดีแล้วขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อดำเนินการถึงขั้นนี้แล้วจึงจะถือว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีแล้ว หลังจากนั้นจะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ โดยจะบังคับคดีเสร็จภายในสิบปีหรือไม่ก็ไม่ทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสิ้นสิทธิในการบังคับคดี⁴⁶ แต่ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเพียงแต่ขอให้ศาลออกคำบังคับหรือหมายบังคับ

⁴³ แหล่งเดิม.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 271 บัญญัติว่า “ถ้าคู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ภายในสิบปี นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น.”

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 4741/2539, 7190/2538, 800/2537.

⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2528, 5709/2537, 4079-4082/2541 (อนึ่ง คำว่า “สิ้นสิทธิในการบังคับคดี” แม้ว่าจะไม่ใช่อัยคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแต่เป็นอัยคำที่เกิดจากการที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการบังคับคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตาม มาตรา 271 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันในหมู่ผู้ปฏิบัติว่า หมายถึง การที่คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ไม่สามารถที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้อีกต่อไป).

คดีเพียงประการเดียวจนพ้นกำหนดสิบปี ถือว่าไม่ได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปี เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาย่อมสิ้นสิทธิในการบังคับคดี

2.3 สิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองในศาลปกครอง

2.3.1 ประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ประเภทคดีที่อยู่ในขอบอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นไปตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อพิพาทแบ่งเป็น 6 ประเภท คือ

1) การฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการฟ้องว่า “กฎ” “คำสั่งทางปกครอง” และ “การกระทำอื่น” ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอันเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง.”

3) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวสามารถแยกออกได้เป็น 4 กรณี คือ ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด อย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพื่อขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบ ทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามสัญญา

5) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องฟ้องคดีต่อ ศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งให้จับกุมและ กักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร ตามแนว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 284/2549 หรือคำสั่งให้บุคคลที่เป็นเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองรถถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เป็นต้น

6) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง⁴⁸

2.3.2 สิทธิของผู้เสียหาย

เมื่อข้อพิพาทมีลักษณะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีปกครองของ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจะพิจารณาการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมี ความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดีด้วย⁴⁹ ดังนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครอง หากได้นำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลก็จะมีสิทธิและหน้าที่ตามที่

⁴⁸ กฤตยชญ์ ศิริเขต. (2544). ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. หน้า 90.

⁴⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). บันทึกเรื่องการฟ้องคดีปกครอง. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2543). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 177.

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด แต่หากเป็นกรณีที่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หลายคน และมีบางคนมิได้รับทราบถึงการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดสิทธิของบุคคลภายนอกไว้ด้วย ดังจะได้กล่าวในสิทธิของคู่กรณีต่อไป

2.3.2.1 สิทธิของคู่กรณี

เนื่องจากตามกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้มีส่วนในคดีจะเรียกว่า “คู่กรณี” ซึ่งตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ว่าเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องขอ ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย ดังนั้น ผู้ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง จะเรียกว่าเป็นคู่กรณี โดยคู่กรณีมีสิทธิได้รับการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทที่นำมาฟ้องคดี ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นระบบไต่สวน โดยศาลปกครองจะเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหากเห็นว่าข้อเท็จจริงที่คู่กรณีส่งต่อศาลยังไม่เพียงพอ โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเน้นการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาโดยง่าย ประหยัดและรวดเร็ว ดังนั้น ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงสามารถเขียนคำฟ้องโดยบรรยายละเอียดตามที่ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ กล่าวคือ มีชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงแห่งการฟ้องคดี พร้อมข้อโต้แย้งและคำขอท้ายฟ้องซึ่งมีความสำคัญต่อการออกคำสั่งบังคับของศาลเป็นอย่างมาก ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลนอกจากจะนำมายื่นฟ้องด้วยตนเองต่อศาลแล้ว ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายยังสามารถส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้อีกทางหนึ่งด้วย เมื่อศาลได้ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว และเป็นคดีปกครองที่ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามเงื่อนไขในเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการนำคดีมาฟ้อง คำขอบังคับคดีที่ศาลสามารถออกคำสั่งให้ได้ และเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การตามขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ย่อมเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด โดยสามารถจำแนกสิทธิของคู่กรณีได้ดังนี้

1) สิทธิชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจง ศาลต้องเปิดโอกาสให้ คู่กรณีมีสิทธิที่จะชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปว่าสมควรกระทำมากน้อยเพียงใด

2) สิทธิตรวจดูพยานหลักฐานของอีกฝ่ายที่ยื่นไว้ในสำนวน ซึ่งต้องกระทำตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบของศาล แต่สิทธิดังกล่าวมิใช่สิทธิเด็ดขาด เพราะหากมีกฎหมายใด คຸ້ມກອງการเปิดเผย เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 ถึง มาตรา 15 ซึ่งกำหนดข้อมูลข่าวสารที่ไม่เปิดเผยไว้ หรือกรณีที่ศาลเห็นว่าหากเปิดเผยจะเกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ ซึ่งศาลจะไม่นำพยานหลักฐานนั้นมาใช้ในการตัดสินคดี และโดย ที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน พยานหลักฐาน ต่างๆ นอกจากจะมาจากคู่กรณีแล้ว ศาลยังสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองอีกทางหนึ่งด้วย

3) สิทธิทราบข้ออ้างหรือข้อแย้งของคู่กรณีตาม มาตรา 57 วรรคสอง⁵⁰ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้แต่ละฝ่ายแสวงหา พยานหลักฐานมายืนยันหรือหักล้างกันและกันได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งมีบัญญัติ หลักเกณฑ์ในการสั่ง แจ้ง หรือส่งเอกสารต่างๆ ในคดีให้คู่กรณีได้ทราบเพื่อโต้แย้งกันในคดีไว้ใน ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีหลักว่าการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาของ ศาลต้องทำได้โดยง่าย ประหยัดและรวดเร็ว ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คู่กรณีสามารถยื่น คำฟ้องได้เองทั้งด้วยตนเองและทางไปรษณีย์โดยมิต้องมีทนายความ แต่คำฟ้องต้องระบุข้อความตาม มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสิ่งที่ ขาดไม่ได้ประการหนึ่งคือ คำขอท้ายฟ้องซึ่งจะมีผลต่อการตั้งประเด็นวินิจฉัยของศาลและต้องเป็น คำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นเรื่อง เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งศาลจะต้องพิจารณาถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต่อไป

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 57 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในการให้โอกาสคู่กรณีตามวรรคสอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน ของฝ่ายตน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้ แสดงพยาน หลักฐานนั้น ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณี อีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม.”

2.3.2.2 สิทธิของบุคคลภายนอก

กรณีที่มีส่วนได้เสียจากข้อพิพาทที่ได้มีการนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลแล้วโดยผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวมิได้เป็นผู้ฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่เริ่มต้น กฎหมายก็ยังมีบทบัญญัติในการให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยวิธีการร้องสอด การขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่หรือกรณีอื่นๆ เช่น การรับมรดกความ การสืบสิทธิ เป็นต้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1) การร้องสอด

การร้องสอด หมายถึง การขอเข้ามาในคดีในฐานะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีลักษณะเดียวกับการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 ถึง มาตรา 58⁵¹

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 57 บัญญัติว่า

“บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่กรณีฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กัน ได้ก็ตาม คู่กรณีฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตน โดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามิได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่กรณีเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิโต้แย้ง หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่กรณีเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อน มีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาล แล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 58 มาตรา 57 บัญญัติว่า

“ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่กรณีตามอนุมาตรา (1) และ (3) แห่งมาตราก่อนนี้ มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถมค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าชดเชยธรรมเนียม

กล่าวคือ ผู้ร้องสอดต้องเป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณี และการร้องสอดเข้ามาอาจเกิดจากความสมัครใจหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ซึ่งจะมีผลต่อสิทธิหน้าที่ในทางคดีของผู้ร้องสอดด้วย โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

2) การขอให้พิจารณาคดีใหม่

หลักเกณฑ์เรื่องการขอให้พิจารณาคดีใหม่ของศาลปกครองนั้น ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 75⁵² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมี

ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่กรณีตามอนุมาตรา (2) แห่งมาตรา ก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้องสอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิ เช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอดเสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์ หรือจำเลยเดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมือนด้วยคู่กรณีที่ตนเข้าแทน

เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อเกี่ยวข้องกับคดี เป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยในระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่กรณีฝ่ายที่ตนเข้ามาร่วม หรือที่ตนถูกหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่กรณีนั้น ทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ

(2) เมื่อคู่กรณีนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกขึ้นใช้ซึ่งข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น”

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 75 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนี้ในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความคิดของผู้ยื่น

ลักษณะที่แตกต่างกับหลักเกณฑ์ของศาลยุติธรรมโดยจะขอกฎเฉพาะกรณีตาม มาตรา 75 วรรคหนึ่ง (2) อันเป็นสิทธิของบุคคลภายนอกเท่านั้น กล่าวคือ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว และคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นหรือเพียงแต่คาดว่าอาจถูกกระทบโดยไม่ได้เข้ามาในคดีเพราะไม่ทราบถึงการฟ้องคดีโดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอ และศาลปกครองมิได้เรียกเข้ามาในคดีหรือเข้ามาในคดีแล้วแต่ถูกตัดโอกาสในการดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม มีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามบทบัญญัติใน มาตรา 75 วรรคหนึ่ง (2) ได้ แต่การยื่นคำขอดังกล่าวตาม มาตรา 75 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ต้องยื่นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด⁵³ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่มีลักษณะเป็นคดีที่กระทบต่อชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะที่ต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันบ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งระยะเวลาของการใช้สิทธิตามบทบัญญัติข้างต้น ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากประเภทคดีดังกล่าวย่อมอาจไม่ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายได้

3) กรณีอื่นๆ

การสืบสิทธิ หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งตาย

ตาม มาตรา 53⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองจะมี

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด.”

⁵³ โภคิน พลกุล. (2547, พฤษภาคม – สิงหาคม). “การบังคับคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4, 2. หน้า 39 – 55.

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 53 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายก่อนศาลปกครองพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ คำขอเช่นว่านี้จะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้.”

คำพิพากษาคดี ศาลปกครองต้องรอการพิจารณาไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สิน มรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หรือผู้มีส่วน ได้เสียจะได้มีคำขอเข้ามาโดยมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา เนื่องจากคู่กรณี ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีคำขอ โดยจะต้องยื่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าว หรือไม่มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสียก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กรณีที่คู่กรณีถึงแก่ความตาย คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย หมายรวมถึง คู่กรณีที่เป็นตัวความที่เป็นเอกชนเท่านั้น ไม่น่าจะหมายความรวมถึงการถึงแก่ความตายของผู้มีอำนาจ ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน ซึ่งได้แก่ ทนายความ และบุคคลอื่นตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดไว้ และการถึงแก่ความตายของคู่กรณีนี้จะต้องถึงแก่ความตาย ก่อนศาลปกครองพิพากษาคดีคือก่อนวันที่ศาลปกครองอ่านผลแห่งคำพิพากษาโดยเปิดเผย อีกทั้ง หากคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงแก่ความตายนั้น เมื่อบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนยอมเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอเข้ามาในคดีแต่ประการใด

กรณีที่ผู้มีสิทธิขอเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน ผู้มีสิทธิขอเข้าดำเนิน กระบวนการพิจารณาแทนคู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ได้แก่ ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี แต่คดีที่บุคคลดังกล่าวจะเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนได้น่าจะเป็นคดี เกี่ยวด้วยสิทธิในทรัพย์สินเท่านั้น แต่คดีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัว แต่ถ้าคดีดังกล่าวมีผลกระทบต่อ ส่วนได้เสียของเอกชนผู้ใดแล้ว เอกชนผู้นั้นยอมขอเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนในฐานะเป็น ผู้มีส่วนได้เสียได้⁵⁵

2.3.3 ผลทางกฎหมายของคำพิพากษา

องค์กรศาลใช้อำนาจอธิปไตยในระบบตุลาการเพื่อตัดสินชี้ขาดคดีที่เป็นข้อพิพาท ในสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลอย่างถูกต้อง ครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้อง พิจารณามีคำวินิจฉัยตัดสินคดีอย่างเป็นกลาง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลในระบบ ศาลคู่ แบ่งประเภทคดีในการวินิจฉัย โดยมีศาลยุติธรรมพิจารณาคดีโดยใช้กฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง และศาลปกครองใช้กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่ ลักษณะข้อพิพาทของคดีที่อยู่ในศาลแตกต่างกันซึ่งข้อพิพาทของศาลยุติธรรมเป็นกรณีที่เอกชนและ เอกชนซึ่งมีฐานะเท่ากันฟ้องเพื่อขอให้ศาลตัดสินและมีคำสั่งเพื่อเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน

⁵⁵ อัมพณ เจริญชีวินทร์. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 227-229.

แต่ข้อพิพาทในศาลปกครอง คู่กรณีมักมีสถานะไม่เท่าเทียมกันและบ่อยครั้งข้อพิพาทจะเป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องกับประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งคำพิพากษาข่มมีผลกระทบต่อส่วนรวมได้ ดังนั้นผลของคำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีได้ 2 กรณี คือ

2.3.3.1 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันคู่กรณี

ตาม มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁶ กำหนดผลของคำพิพากษาคดีปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ออกการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้ออกการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งในคำพิพากษาของศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติและจะกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ซึ่งคู่กรณีต้องผูกพันและต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขกลับหรืองดเสีย ตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด และการขอให้พิจารณาใหม่ แต่ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายให้คู่กรณีออกการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ก่อน จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์คือรอให้คดีถึงที่สุดหรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลปกครองสูงสุด กฎหมายให้คู่กรณีออกการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด คือ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา โดยคำบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดในคำพิพากษามาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีดังนี้

1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยศาลปกครองจะกำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 70 บัญญัติว่า

“คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ออกการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้ออกการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด.”

2) สั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ความมีผลของคำพิพากษาในกรณีนี้มีลักษณะเดียวกับผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งผลของคดีจะมีผลเฉพาะต่อคู่กรณีในคดีนั้นๆ รวมถึงกรณีให้เพิกถอนกฎด้วย กล่าวคือหากยังไม่มีการนำคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎดังกล่าวก็ยังมีผลบังคับใช้กับกรณีบุคคลอื่น เนื่องจากกฎดังกล่าวยังไม่สิ้นผลไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.3.3.2 คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก

โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองจะไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก แต่จากลักษณะของคดีปกครอง บุคคลภายนอกแม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ใน 2 กรณี คือ

1) โดยผลของคำพิพากษา

คำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลผูกพันบุคคลทั่วไป โดยที่บทบัญญัติใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า กฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นข้อความที่กำหนดบังคับแก่บุคคลโดยทั่วไป ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนคำสั่งทางปกครอง เป็นการสั่งการที่มีผลบังคับเฉพาะกรณี โดยไม่มุ่งหมายให้มีผลเป็นการทั่วไปดังเช่นกฎ กล่าวคือ เป็นข้อความที่กำหนดบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำ

การอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีมีคำสั่งทางปกครองบางประเภทอาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ ซึ่งในทางตำราเรียกคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป⁵⁷ เช่น ป้ายสัญญาณจราจรกำหนดวิธีการเดินรถ เครื่องหมายจราจรบนพื้นทาง คำสั่งห้ามบุคคลเข้าใช้อาคารสถานที่ซึ่งมีสภาพไม่มั่นคงปลอดภัย เป็นต้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎและได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปแล้วผลของกฎอันมีต่อบุคคลทั่วไปและผลของคำสั่งทางปกครองทั่วไป อันมีต่อกลุ่มบุคคลย่อมสิ้นสุดลง คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลและผูกพันบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้

2) โดยผลของกฎหมาย

มาตรา 71⁵⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

⁵⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2544, มกราคม). การกระทำทางปกครอง (เอกสารประกอบการสัมมนาผู้ที่จัดทำหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น). หน้า 29.

⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 71 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยื่นกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า.”

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยื่นกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งการผูกพันโดยกฎหมายบัญญัตินี้เป็นการผูกพันเฉพาะบุคคลบางคนที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีซึ่งได้แก่กรณีตาม (1) หรือผูกพันบุคคลบางคนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับศาลซึ่งได้แก่กรณีตาม (2) หรือผูกพันบุคคลทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีหรือศาลซึ่งได้แก่กรณีตาม (3) และ (4) ซึ่งบุคคลภายนอกดังกล่าวล้วนเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นฝ่ายถูกบังคับตามคำพิพากษาทั้งสิ้น

2.3.4 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบังคับคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้” และ มาตรา 72 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งสำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง จึงมีสำนักบังคับคดีปกครองจากการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานศาลปกครอง ทำหน้าที่บังคับคดีตามคำวินิจฉัยที่ศาลกำหนด โดยการออกคำสั่งเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติ หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้บังคับคดีกับทรัพย์สินหรือบุคคล คู่กรณีฝ่ายชนะคดีสามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งพนักงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองจัดการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือทำการอื่นใดได้ แต่หากเป็นกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการ สำนักบังคับคดีปกครองสามารถดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ฝ่ายที่ชนะคดีร้องขอ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการบังคับคดีในศาลปกครองแยกได้เป็น 2 กรณี คือ การบังคับคดีตาม

คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ชำระเงิน และการบังคับคดีให้ต้องกระทำการหรือเว้นกระทำการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

การบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้แพ้คดีชำระเงินอาจแยกออกเป็นการบังคับคดีแก่เอกชนกับการบังคับคดีกับหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ

1) การบังคับคดีเอกชน

หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจะต้องบังคับคดีโดยวิธีการเช่นเดียวกับวิธีการบังคับคดีที่ศาลยุติธรรมใช้ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าเอกชนผู้แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษามาฟังคำพิพากษา ศาลจะออกคำบังคับคดีทันที แต่ถ้าไม่มาฟังคำพิพากษา ศาลจะยังไม่ออกคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำแถลงขอให้ศาลปกครองออกคำบังคับ เมื่อศาลออกคำบังคับแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาลไปให้ลูกหนี้ตาม คำพิพากษาทราบ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามคำบังคับแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ก็จะเริ่มกระบวนการในการบังคับคดี ดังนั้น หากในวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเอกชนซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้มาฟังคำพิพากษา และศาลยังไม่ออกคำบังคับ ฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีหน้าที่ในการยื่นคำแถลงขอให้ศาลออกคำบังคับ และมีหน้าที่ในการนำส่งคำบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานศาลในสังกัดของสำนักงานศาล

วิธีการบังคับคดีในกรณีที่ศาลสั่งให้เอกชนชำระเงินนั้นมีสองวิธีคือ การยึดทรัพย์สิน และการอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยฝ่ายปกครองผู้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่ามีอยู่ที่ใดบ้าง และต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2) การบังคับคดีกับหน่วยงานทางปกครอง

วิธีการยึดทรัพย์สินและการอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำออกขายทอดตลาด และนำเงินที่ได้มาชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจได้เลย เพราะทรัพย์สินของหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมกับการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ชำระเงินก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถนำวิธีการบังคับโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับหน่วยงานทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในช่วงที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมักจะไม่มีปัญหาว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ

ไม่ยอมชำระหนี้ แต่ปัญหาที่พบคือความล่าช้าในการชำระหนี้เงิน ศาลยุติธรรมก็ได้แก้ปัญหาโดยการพิพากษาให้คิดดอกเบี้ยจากยอดเงินที่ฝ่ายปกครองต้องชำระตามคำพิพากษาจนกว่าจะชำระเสร็จ การบังคับคดีตามคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

1) การบังคับคดีกับเอกชน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในกรณีที่ศาลสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้นมีสามประการ โดยเห็นว่าวิธีการบังคับคดีดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้บังคับกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เป็นเอกชนได้ทุกประการ กล่าวคือ การขอให้ศาลสั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการโดยให้ลูกหนี้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย การขอให้ศาลถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และการขอให้ศาลจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2) การบังคับคดีกับหน่วยงานทางปกครอง

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่ศาลสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น อาจนำมาใช้ได้เพียงวิธีเดียวคือวิธีการให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทนฝ่ายปกครอง โดยให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้เสียหายตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย วิธีการนี้จะใช้ในกรณีที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมกระทำหรือเพิกเฉย เจ้าหนี้ตามคำพิพากษสามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยลูกหนี้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย วิธีการบังคับคดีโดยวิธีนี้อาจนำมาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการที่โดยสภาพของการกระทำไม่ใช่การกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการทั่วไปทางปกครอง เช่น ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองรื้อถอนสะพานลอยที่ก่อสร้างปิดบังหน้าบ้านโจทก์ ถ้าฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษสามารถร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลภายนอกมาทำการรื้อถอนได้โดยให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย แต่ถ้าศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลจะสั่งให้บุคคลอื่นกระทำการแทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เช่น

ศาลสั่งนายทะเบียนพิจารณาปรับจดทะเบียนสมรสให้โจทก์ หรือสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดิน
ปรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่โจทก์ เป็นต้น

การบังคับคดีในศาลปกครองนอกจากจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว สำนักงาน
ศาลปกครองยังได้ออกระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม
คำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 (ร.บค.) เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการดำเนินการ
บังคับคดีไว้ โดยพนักงานคดีปกครองที่ได้รับการจ่ายสำนวนที่ศาลมีคำพิพากษาบังคับ
เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ พนักงานคดีปกครองนั้นต้องลงรายการรับสำนวนคดีในสมุดคุมสำนวน
การบังคับคดีของพนักงานคดีปกครอง และศึกษาทำความเข้าใจว่าคำบังคับของศาลเป็นคำบังคับ
กรณีใดตามนัย มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 และจัดทำรายงานสรุปคำพิพากษาว่าศาลมีคำบังคับกรณีใดอย่างไร ระบุระยะเวลาสิ้นสุด
การยื่นอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุด ระยะเวลาสิ้นสุดในการปฏิบัติตามคำบังคับและระยะเวลา
ครบกำหนดติดตามผลล่วงหน้าสำหรับกรณีคำบังคับที่มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติหรือ
ให้รายงานผลไว้ด้วย พร้อมทั้งจัดทำหนังสือขอทราบผล (แบบ บค.2) หนังสือผล (แบบ บค.3)
หนังสือรายงานศาลหรือหนังสืออื่นใดที่เกี่ยวข้องในคดี โดยวิธีปฏิบัติของพนักงานคดีจะมีขั้นตอน
การบังคับคดีที่แตกต่างกันตามกรณีต่างๆ กล่าวคือ

1) คำบังคับให้เพิกถอนกฎ

พนักงานคดีปกครองต้องสรุปคำพิพากษาว่าศาลมีคำบังคับให้เพิกถอนกฎใด
อย่างไร ระบุระยะเวลาสิ้นสุดการยื่นอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุด พร้อมเสนอความเห็นควรจัดทำ
ประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ (แบบ บค.4)
และหนังสือส่งประกาศดังกล่าว (แบบ บค.1) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อเลขาธิการ
สำนักงานศาลปกครองลงนาม สำนักงานศาลปกครองจะได้มีหนังสือจัดส่งคำพิพากษาที่มีคำบังคับ
ให้เพิกถอนกฎ (แบบ บค.4) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พนักงานคดีปกครองผู้รับผิดชอบ
ต้องติดตามและรายงานผลให้ศาลทราบต่อไป หากไม่ทราบผลการลงประกาศพนักงานคดีปกครอง
ต้องประสานเป็นการภายในหรืออาจมีหนังสือสอบถามผลการประกาศไปยังสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีจนทราบผลการประกาศ

2) คำบังคับกรณีอื่นๆ อันได้แก่

(1) คำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตาม
มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542

(2) คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) คำบังคับให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(5) คำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสะพานที่ก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำภายใน 15 วันตามที่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนออกไป (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1370/2546)

แนวปฏิบัติของพนักงานคดีปกครองผู้รับผิดชอบสำนวนคดีที่มีคำบังคับมีดังนี้

1) กรณีคำบังคับกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา และกำหนดระยะเวลาให้รายงานผลการปฏิบัติให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบ (ตาม ร.บค. ข้อ 10)

(1) กรณีที่ยังไม่ครบหรือครบกำหนดระยะเวลารายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้วและสำนักบังคับคดีปกครองได้รับแจ้งผลจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะรายงานว่าได้ปฏิบัติตามคำบังคับทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรือไม่ปฏิบัติตาม โดยมีเหตุผลหรือไม่มีเหตุผลที่จะอ้างก็ตาม พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่ บันทึกเสนอหนังสือแจ้งผลในหนังสือนั้นหรือในรายงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ บป.4/ส.บค. พร้อมความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง หากถูกหนีตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับของศาลครบถ้วนแล้ว ให้สรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นควรยุติการบังคับคดี รายงานศาลที่ออกคำบังคับและรายงานเลขธิการสำนักงานศาลปกครองทราบ แต่หากพบว่าไม่ปฏิบัติตามคำบังคับหรือปฏิบัติเพียงบางส่วนให้ดำเนินการจัดส่งและลงนัดติดตามคำสั่งศาลต่อไป

(2) กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลารายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแล้ว แต่สำนักบังคับคดีปกครองยังไม่ได้รับแจ้งผล (ตาม ร.บค. ข้อ 10 (2)) พนักงานคดีปกครองต้องบันทึกเสนอความเห็นควรตรวจสำนวนศาลเพื่อตรวจสอบว่ามีการรายงานผลการปฏิบัติต่อศาล

โดยตรงแล้วหรือไม่ ให้ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองสั่งการ เสนอความเห็นให้มีหนังสือเตือนไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อขอทราบผลการปฏิบัติตามแบบ บค.2 โดยกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการภายใน 7 วัน เมื่อครบกำหนด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งผลว่าปฏิบัติตามคำสั่งเพียงบางส่วนหรือไม่ปฏิบัติตาม โดยมีเหตุผลให้พนักงานคดีปกครองเสนอความเห็น ว่าควรประสานเป็นการภายในไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อขอทราบผล โดยกำหนดระยะเวลาอันสมควร เมื่อผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครองพิจารณาสั่งการแล้วให้ดำเนินการติดตามผลและจัดบันทึกผลการดำเนินการ แต่หากครบกำหนดเวลาแล้วแต่สำนักบังคับคดีปกครองไม่ได้รับแจ้งผล ให้สำนักบังคับคดีรายงานศาลทราบ หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ให้จัดเก็บสำนวนตามขั้นตอน แต่หากศาลมีคำสั่งอื่นใดให้พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลแล้วรายงานผลให้ศาลและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองทราบ

2) กรณีคำสั่งบังคับไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารายงานผลการปฏิบัติให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบ แต่มีกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติ (ตาม ร.บค. ข้อ 11)

(1) กรณีที่ยังไม่ครบหรือครบกำหนดเวลาให้ต้องปฏิบัติ แต่สำนักบังคับคดีปกครองได้รับแจ้งผลจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ให้รายงานศาลทราบโดยให้ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 1) (1)

(2) กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแล้ว แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติเพียงบางส่วนและศาลมีคำสั่งอย่างใด ให้ดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่ง กรณียังไม่มีการรายงานผลต่อศาลให้ดำเนินการ จัดทำรายงานเจ้าหน้าที่ (ตามแบบ บป.4/สปบ.1) เสนอความเห็นให้มีหนังสือสอบถามไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขอทราบผลการปฏิบัติ เมื่อครบกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่แจ้งผลว่าปฏิบัติตามคำสั่ง ให้พนักงานคดีปกครองประสานเป็นการภายในไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขอทราบผล โดยกำหนดให้รายงานผลภายในระยะเวลาอันสมควร เมื่อครบกำหนดเวลา และไม่ได้รับแจ้งผลให้รายงานศาลทราบและลงนัดติดตามคำสั่งศาล หากศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นให้จัดเก็บสำนวนตามขั้นตอนต่อไป แต่ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอื่นใดให้ดำเนินการตามคำสั่งศาลแล้วรายงานผลให้ศาลและเลขาธิการฯ ทราบ

3) กรณีคำบังคับไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานผลการปฏิบัติให้สำนักบังคับคดีปกครองทราบ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติ (ตาม ร.บค. ข้อ 12)

(1) กรณีที่ยังไม่ครบหรือครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่คำบังคับมีผลหากสำนักบังคับคดีปกครองได้รับแจ้งผลจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตาม ร.บค. ข้อ 12 ประกอบข้อ 10 (1)) ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 1) (1)

(2) กรณีที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่ในที่คำบังคับมีผล หากสำนักบังคับคดีปกครองยังไม่ได้รับแจ้งผล (ตาม ร.บค. ข้อ 12 ประกอบข้อ 10 (2)) และปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับหรือปฏิบัติเพียงบางส่วนและศาลมีคำสั่งอย่างไรให้ดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่ง กรณียังไม่มีการรายงานผลต่อศาลให้มีหนังสือสอบถามไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขอทราบผลการปฏิบัติ เมื่อครบกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่แจ้งผลการปฏิบัติตามคำบังคับ ให้พนักงานบังคับคดีปกครองประสานเป็นการภายในไปยังลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขอทราบผลโดยกำหนดเวลาให้ เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วได้รับแจ้งผลให้ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 1) (1) แต่หากไม่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการรายงานศาลทราบโดยกำหนดนัดติดตามคำสั่งศาลไว้ด้วย หลังจากครบนัดติดตามคำสั่งศาลและ ศาลมีได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นให้บันทึกเสนอความเห็นส่งสำนวนสนับสนุนงานบังคับคดีปกครองจัดเก็บสำนวนตามขั้นตอนต่อไป แต่ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอื่นใดให้พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลแล้วรายงานให้ศาลและเลขานุการสำนักงานศาลปกครองทราบ

จะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติการบังคับคดีโดยพนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักบังคับคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบังคับคดีไม่มีอำนาจใดๆ ในการบังคับกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากอำนาจในการบังคับคดีเป็นของศาลมิใช่อำนาจของสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยธุรการของศาลเท่านั้น ในการปฏิบัติงาน พนักงานคดีปกครองมีอำนาจเพียงเป็นผู้ติดตามการปฏิบัติตามคำพิพากษาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งหากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตาม พนักงานคดีก็ทำได้เพียงประสานสอบถามให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับและเสนอเรื่องรายงานต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น กลไกในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติโดยการบังคับคดีในศาลปกครองไทยจึงยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและยังไม่เปิดช่องให้บุคคลภายนอกที่มีคู่กรณีขอเข้ามาบังคับคดีได้

2.3.5 ระยะเวลาในการบังคับคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงระยะเวลาในการบังคับคดีไว้ การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับคดีมาอนุโลมใช้กับคดีปกครองอาจไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เพราะลักษณะของคดีแพ่งเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่ง หลักการบังคับคดีแพ่งนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชน การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดีภายในระยะเวลานานถึงสิบปี ก็เพราะต้องการให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีระยะเวลาเพียงพอในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่คดีปกครองนั้นเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะควบคุมฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การบังคับคดีปกครองจึงมีแนวคิดเบื้องหลังคือต้องการให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อแนวคิดพื้นฐานของการบังคับคดีในศาลยุติธรรมกับการบังคับคดีในศาลปกครองนั้นแตกต่างกันจึงไม่ควรนำกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการบังคับคดีปกครอง

บทที่ 3

การบังคับคดีปกครองในต่างประเทศ

โดยที่ประเทศไทยมีองค์กรตุลาการในระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยมีการแบ่งแยกอำนาจศาลตามประเภทและลักษณะข้อพิพาท ในการศึกษาเรื่องสิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้มีใช้คุณกรณีในคดีปกครอง จึงได้ศึกษาสิทธิดังกล่าวจากประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ คือ ศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน หรือประเทศที่มีองค์กรในการวินิจฉัยคดีปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลปกครองเบลเยียม โดยได้ศึกษาถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามผลของคำพิพากษา สิทธิในการโต้แย้งคำบังคับ โดยการโต้แย้งคำพิพากษา รวมถึงกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดำเนินคดีที่ได้ศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 ศาลปกครองฝรั่งเศส

โดยที่ศาลปกครองไทยได้นำแนวคิดและทฤษฎี ในการจัดตั้งศาลรวมถึงวิธีพิจารณาคดีจากศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเพื่อนำไปสู่การพิจารณาแนวคิดการให้สิทธิของผู้ไม่ใช้คุณกรณีในการบังคับคดีของศาลปกครอง โดยที่ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “Juger l’administration, c’est encore administrer” ดังนั้น ผู้จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงได้จึงต้องเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองและต้องเป็นผู้ที่มีวิญญูณของนักบริหารงานทางปกครองด้วย เพื่อจะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่ต้องบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์ซึ่งสภาแห่งรัฐได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่าสามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี

และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างเหมาะสม⁵⁹

โดยที่วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบไต่สวน (Procédure inquisitoriale) ผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยผู้พิพากษามีอำนาจกลับการพิสูจน์ได้ ถ้าเห็นว่าข้ออ้างของโจทก์มีมูล แม้โจทก์จะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่วิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะเป็นความลับ เฉพาะคู่กรณีเท่านั้นที่มีสิทธิรับทราบคำคู่กรณีและเอกสารหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับคดีของตน และคู่กรณีในคดีสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ โดยต้องมีทนายความ แต่มีข้อยกเว้นเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น ซึ่งในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองจนมีคำบังคับได้นั้นนอกจากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วยังมีหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ

3.1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำบังคับของศาลปกครอง

ในการบังคับคดีปกครองนั้น นอกจากศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีแล้วการมีคำวินิจฉัยโดยมีคำบังคับยังต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงคำขอของผู้ฟ้องคดีและลักษณะการบังคับคดีตามหลักกฎหมายดังต่อไปนี้ ได้แก่

3.1.1.1 หลักเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น (La liberté est la règle et la restriction d'exception)⁶⁰

การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มากนำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยในรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศของรัฐต่างๆ มักจะรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ของประชาชนไว้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป แต่ทั้งนี้ การใช้สิทธิเสรีภาพของตนจะต้องไม่ไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและไม่กระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลมิให้ปัจเจกชนแต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเกินขอบเขตจนไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ในการกระทำการ ซึ่งอำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเสมอ จึงเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า สิทธิเสรีภาพ

⁵⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2544). คำอธิบายกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 44.

⁶⁰ บุนผา อัครพิมาน. (2549, 14 พฤษภาคม). หลักกฎหมายทั่วไป. สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2551, จาก www.pub-law.net

เป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะทำได้ก็แค่เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

หลักดังกล่าวมีผลผูกพันทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองให้ต้องเคารพภายใต้หลักเสรีภาพของปัจเจกชนกับการใช้อำนาจหรือข้อจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น โดยฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจของตนอันเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่า การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจริงๆ เท่านั้น ในกรณีเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลต้องชั่งน้ำหนักว่ามาตรการที่ออกโดยฝ่ายปกครองได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดกับเอกชนหรือไม่ ในกรณีที่สงสัยต้องตีความให้เป็นประโยชน์กับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

3.1.1.2 หลักอำนาจบังคับของคำพิพากษา (autorité de la chose jugée)

ศาสตราจารย์ CHAPUS ได้อธิบายไว้ว่า หลักนี้ห้ามมิให้มีการฝ่าฝืนหรือโต้แย้งคำพิพากษา โดยคำพิพากษาจะต้องมีอำนาจบังคับ เพราะมีฉะนั้นแล้ว การพิพากษาคดีจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย โดยใช้บังคับเฉพาะกับคำพิพากษาที่เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาหรือคำฟ้องหลักของคดีเท่านั้น โดยจะไม่รวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว หรือคำสั่งระหว่างการพิจารณาทั้งหลาย ในส่วนขอบเขตของอำนาจบังคับของคำพิพากษานั้น อำนาจบังคับมิได้มีเฉพาะในส่วนของผลของคำพิพากษานั้น แต่รวมถึงเหตุผลสนับสนุนที่ก่อให้เกิดผลเช่นนั้นด้วย เช่น กรณีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นคำสั่งลงโทษที่มีได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้โต้แย้งหรือรับทราบข้อเท็จจริง นอกจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผลของคำพิพากษาแล้ว เหตุผลหรือข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งนั้นมีได้เปิดโอกาสให้โต้แย้ง หากศาลได้มีคำวินิจฉัยและมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใดแล้ว คู่กรณีจะโต้แย้งคำพิพากษาทั้งผลและเหตุดังกล่าวต่อไปมิได้

3.1.2 สิทธิของคู่กรณีและบุคคลภายนอกเกี่ยวกับการบังคับคดี

ตามที่ได้กล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองของฝรั่งเศสว่าต้องดำเนินคดีโดยคู่กรณีเข้าต่อสู้คดี หรือที่เรียกว่า “ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี” ในบางกรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาจมีผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีด้วยไม่ว่าในฐานะของคู่กรณีร่วม ผู้ร้องสอด หรือผู้เกี่ยวข้องที่ศาลเรียก นอกจากนี้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส บางกรณีคู่กรณีมีอำนาจดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง และยังสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินคดีได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยทนายความ ซึ่งคู่กรณีจะประกอบไปด้วยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งถือได้ว่าเป็น “คู่กรณีหลัก” แต่ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาจก่อให้เกิด “คู่กรณีใหม่” รวมทั้งอาจมีผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามามีส่วนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีได้ โดย

3.1.2.1 คู่กรณีหลัก

คู่กรณีหลักประกอบด้วย “ผู้ฟ้องคดี” และ “ผู้ถูกฟ้องคดี” โดย

1) ผู้ฟ้องคดี⁶¹ ได้แก่ ผู้ที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลโดยในคำฟ้องนั้นได้ระบุตนเองเป็นผู้ฟ้องคดีโดยอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่การที่บุคคลหลายคนจะร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ร่วมกันฟ้องคดีมีความสัมพันธ์กันอย่างเพียงพอ นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดียังต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และประสงค์จะให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรือขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดีอาจเป็นเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ส่วนฝ่ายปกครองที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณียกเว้นอันเนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษที่สามารถบังคับให้ไปไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งศาล แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองจะเป็นคู่กรณีได้คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เพราะฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้เอง และการฟ้องคดีโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล

2) ผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ นิติบุคคลมหาชน หรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีระบุไว้ในคำฟ้องหรือผู้ที่ศาลกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Recours pour excès de pouvoir) ในทางวิชาการและโดยเนื้อหาสาระในตัวเองถือว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งการกระทำ (Acte) ของฝ่ายปกครองมิใช่ต่อตัวบุคคล (Contentieux objectif) ประกอบกับการฟ้องคดีประเภทนี้จะเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม จึงมีข้อน่าสังเกตว่าในคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีเพียงระบุให้เป็นที่เข้าใจโดยปริยายโดยไม่จำเป็นต้องระบุผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน และให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจเต็ม (Plein jurisdiction หรือ Contentieux subjectif) หรือผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุหน่วยงานทางปกครองที่ตนประสงค์จะให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจนโดยศาลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหรือแก้ไขผู้ถูกฟ้องคดีเสียใหม่แทนผู้ฟ้องคดี

⁶¹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบเสนอสำนักงานศาลปกครอง (รายงานการวิจัย). หน้า 118.

3.1.2.2 คู่กรณีใหม่

คู่กรณีใหม่ คือ คู่กรณีที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีในภายหลัง โดยที่มีผู้ใช้ผู้ฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่เริ่มต้นการยื่นฟ้องคดี โดยอาจเข้ามาในคดีจากการร้องสอดเข้ามาเอง หรือโดยศาลมีคำสั่งเรียกเข้ามาในคดี ได้แก่ ผู้ร้องสอด ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ 1) ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีด้วยความสมัครใจ และ 2) ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกให้เข้ามาในคดี

1) ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีด้วยความสมัครใจอาจยื่นคำร้องขอต่อศาล เพื่อเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Plein contentieux) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Excès de pouvoir) หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในทางจิตใจก็ได้ โดยผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีจะต้องยื่นคำร้องขึ้นต่างหากจากคำฟ้อง หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง โดยจะยื่นเวลาใดๆ ก็ได้ แต่ต้องก่อนการปิดการพิจารณาคดี โดยรูปแบบของคำร้องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการทำคำฟ้อง หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง แล้วแต่กรณี เช่น ต้องระบุชื่อที่อยู่ผู้ยื่นและจัดทำเอกสารประกอบตามจำนวนที่กำหนดไว้ และในคดีที่ต้องดำเนินการโดยทนายความก็จะต้องยื่นโดยทนายความ และที่สำคัญจะต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจนของการยื่นคำร้อง

โดยหลักแล้วผู้ที่ยื่นคำร้องเข้ามาในคดีจะต้องเป็นคู่กรณีร่วมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และถือว่าคำร้องที่ยื่นเข้ามานั้นเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องเดิม ดังนั้น หากศาลไม่รับพิจารณาคำฟ้องหลักก็จะถือว่าไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ที่เข้ามาใหม่ด้วย ดังนั้นหากกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้องคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีก็ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีจะต้องถือตามคำขอของคู่กรณีเดิม และไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีใช้เหตุผลที่คู่กรณีเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ เว้นแต่จะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Moyens d'ordre public) อย่างไรก็ดี ผู้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของคู่กรณีเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องที่คู่กรณีเดิมได้ยกขึ้น ตามแนวคำพิพากษายอมรับให้ผู้ร้องสอดมีคำขอที่ต่างจากคู่กรณีเดิมได้เฉพาะกรณีที่คำขอนั้นอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาสั่งนอกเหนือจากคำขอของคู่กรณีเดิมในคดีได้เท่านั้น ซึ่งได้แก่ กรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพอันตราย ซึ่งหากศาลเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นยังไม่สมควรทำลายตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี ก็อาจสั่งให้ซ่อมแซมแทนได้

ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน ผู้เช่าอาจขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีโดยขอให้ศาลสั่งให้ซ่อมแซมได้ นอกจากนี้ ตามผลของ มาตรา R 632-1 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองที่กำหนดว่าการยื่นคำขอจะต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่ได้มีการสอบสวนแล้วนั้นต้องล่าช้าออกไป

2) ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกให้เข้ามาในคดีเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกถูกบังคับตามคำสั่งของศาลให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเนื่องจากคู่กรณีเดิมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นเข้ามาในคดีเพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบตามคำพิพากษาเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีเดิม เพราะเกรงว่าผู้ถูกฟ้องคดีเดิมอาจไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมาร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือรับผิดชอบแทนผู้ถูกฟ้องคดี โดยรูปแบบของคำร้องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับการทำคำฟ้อง หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้องแล้วแต่กรณี

(2) ผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาล ให้เข้ามาในคดีเพื่อรับผิดชอบหรือร่วมกับตน หรือเรียกว่า l' appel en garantie

(3) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่น ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของคู่กรณีในกรณีนี้ไว้ 2 ประการ คือ

ก. ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้ที่สิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อคู่กรณีในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองขึ้นได้ และ

ข. หากมีคำพิพากษาโดยมิได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถเข้ามาใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาในคดีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันตัวบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาด้วยโดยผู้ที่ถูกเรียกเข้ามานี้ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคัดค้านคำพิพากษาได้อีก แต่กรณีดังกล่าวมิได้เฉพาะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเท่านั้น ไม่อาจมีในคดีขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

เงื่อนไขและผลของการเรียกผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีทั้ง 3 กรณีอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การขอให้ศาลสั่งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีจะต้องกระทำโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยระบุในคำฟ้องหรือบันทึกโต้แย้งคำฟ้อง หรือคำร้องต่างหากก็ได้

ศาลจะสั่งให้บุคคลอื่นเข้ามาโดยที่ไม่มีคำขอของคู่กรณีไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีของคดีเกี่ยวกับการประกันสังคม (Sécurité sociale)

(2) การขอให้เรียกคู่กรณีเข้ามาใหม่ สามารถทำได้ตลอดเวลาที่ยังไม่มีการปิดการพิจารณาคดี แต่ต้องไม่เป็นการทำให้การมีคำพิพากษาล่าช้าออกไป และหากคำขอครบถ้วน สมบูรณ์และเป็นไปตามเงื่อนไขศาลต้องสั่งให้ตามคำขอ

(3) ในกรณีที่ต้องมีการให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองเสียก่อน (Une décision préalable) ผู้ที่มีคำขอต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ได้มีคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองที่ขอให้ศาลสั่งเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีแล้ว เว้นแต่หน่วยงานที่เข้ามาตามคำสั่งนั้นจะต่อสู้คดีโดยมิได้ยกเหตุดังกล่าวขึ้น

(4) การสอบสวนที่กระทำขึ้นก่อนที่จะเรียกคู่กรณีใหม่เข้ามาในคดี ไม่อาจใช้ยื่นแก่คู่กรณีนั้นได้ แต่ผู้ที่ศาลเรียกมาใหม่นี้ถือว่าเป็นคู่กรณีในคดี มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้

3.1.2.3 ผู้เข้ามามีส่วนในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่กรณี

บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง โดยที่มิได้มีฐานะเป็นคู่กรณีก็ได้ ทั้งนี้ ตามอำนาจทั่วไปในการไต่สวนคดีของศาล (l'appel en cause pour observations) อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในกรณีนี้ เพราะมิได้ถือว่าเป็นคู่กรณี ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาในคดีในกรณีนี้จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ในบางกรณีผู้ที่เข้ามามีส่วนในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่กรณีก็มีบทบาทในการดำเนินคดี กล่าวคือ เป็นบุคคลที่มีอำนาจดำเนินคดีแทนคู่กรณี ทั้งนี้ตาม มาตรา R 431-1 และ มาตรา R 431-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดให้ในการดำเนินคดีของศาลปกครอง จะต้องกระทำโดยทนายความ แต่หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้น โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา R 431-3 กำหนดให้คดีบางประเภทไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว คู่กรณีสามารถดำเนินคดีได้เอง หรือตั้งตัวแทนดำเนินการแทนได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การดำเนินคดีที่ต้องกระทำโดยทนายความ

การที่ มาตรา R 431-1 และ R431-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง กำหนดไว้ว่า การเสนอคำฟ้องและบันทึกโต้แย้งคำฟ้อง รวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่ขอให้ศาลพิพากษาให้มีการชดใช้เงิน หรือขอให้ยกเว้นหรือลดจำนวนเงินที่ต้องชดใช้แก่โจทก์ หรือข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญา ต้องกระทำโดยทนายความ หรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐและศาลฎีกา (Un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation) หรือโดยทนายประเภทที่เรียกว่า avoué ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเขตศาลปกครองนั้น (Un avoué en exercice dans le ressort du tribunal administratif intéressé) ในคดีดังกล่าว การดำเนินคดีในทุกชั้นตอน ตั้งแต่การยื่นคำฟ้องไปจนถึง

การบังคับตามคำพิพากษาของศาล จะต้องดำเนินการ โดยทนายความทั้งสามประเภทที่กล่าวข้างต้น เท่านั้น ในส่วนการฟ้องทนายความหรือความตายของทนายความไม่เป็นเหตุให้ถือว่าเป็นคดีที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้ทนายความจะขอถอนตัวโดยไม่ได้รับการยินยอมจากคู่กรณีของตนไม่ได้

ข้อยกเว้น

(1) คดีที่รัฐ⁶² เป็นคู่กรณีไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี รัฐสามารถมอบหมายให้ทนายความดำเนินคดีได้

(2) คดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Contentieux pour excès de pouvoir) ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 1964

(3) คดีตามที่ระบุไว้ใน มาตรา R 431-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการกระทำความผิดในทางสาธารณะ อันได้แก่ คดีเกี่ยวกับทางสาธารณะ (Travaux publics) เรื่องสัญญาที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการกระทำความผิดในทางสาธารณะ คดีเกี่ยวกับภาษีทางตรง ภาษีธุรกิจ และภาษีอื่นในลักษณะเดียวกัน คดีเกี่ยวกับคำสั่งเฉพาะรายที่เกี่ยวกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของราชการ คดีเกี่ยวกับบำนาญ และสวัสดิการที่อยู่อาศัย ค่าทดแทน รวมทั้งงานที่สงวนไว้สำหรับทหารผ่านศึก คดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนขององค์กรดังกล่าว คดีที่ขอให้บังคับตามคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว

คดีปกครองที่เข้าข้อยกเว้นข้างต้น คู่กรณีสามารถดำเนินคดีได้เอง โดยไม่ต้องมีทนายความ โดยคู่กรณีอาจมอบให้ผู้อื่นดำเนินคดีแทนได้ด้วย ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ทั้งในลักษณะการมอบอำนาจทั่วไปและการมอบอำนาจในกรณีพิเศษ และในบางกรณีคู่กรณีอาจหรือไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง เช่น นิติบุคคลต่างๆ หรือผู้เยาว์ รวมทั้งคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องมีบุคคลกระทำการแทน โดยการมอบอำนาจในคดีพิเศษโดยที่ 2⁰ ของ มาตรา 431-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง กำหนดให้สมาคมที่ได้รับการรับรองตาม มาตรา L 141-1 มาตรา L 611-1 มาตรา L 621-1 และ มาตรา L 631-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) ซึ่งได้แก่ สมาคมที่ได้รับการรับรองว่าเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองธรรมชาติ การปรับปรุงคุณภาพชีวิต คุ้มครองน้ำ อากาศ ดิน ทัศนียภาพ และการผังเมือง หรือมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านมลพิษและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

⁶² ในประเทศฝรั่งเศสถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล นอกจากรัฐแล้ว องค์กรมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน ส่วนกระทรวงกรมต่างๆ และราชการในส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล คำว่ารัฐในที่นี้จึงหมายถึงหน่วยงานทางปกครองต่างๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค.

ซึ่งดำเนินการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี สามารถฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้อื่นได้ ในกรณีที่บุคคลอื่นหลายคนซึ่งสามารถระบุตัวได้ ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเหตุเดียวกัน และโดยผู้กระทำการคนเดียวกัน โดยต้องได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายอย่างน้อยสองคน⁶³ และการมอบอำนาจต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจให้ชัดเจน⁶⁴

2) การดำเนินคดีโดยตัวแทนของนิติบุคคลหรือตัวแทนของบุคคลบางประเภท การดำเนินคดีโดยตัวแทนของนิติบุคคลได้ตามลักษณะของกฎหมายที่ก่อตั้งนิติบุคคลนั้นๆ กล่าวคือ ตามกฎหมายแพ่งได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือสมาคมต่างๆ และตามกฎหมายมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การอิสระ ส่วนตัวแทนของบุคคลบางประเภท ได้แก่บุคคลที่ไม่อาจกระทำการด้วยตนเองได้อันอาจเนื่องมาจากร่างกาย หรือพิการทางสมองจนเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเป็นบุคคลล้มละลาย

3.1.3 ผลของคำพิพากษา

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีประเภทอื่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นคำพิพากษาของศาลปกครองนอกจากจะมีผลบังคับตามสภาพตามหลักทั่วไปที่ว่าด้วยอำนาจเด็ดขาดของคำพิพากษาแล้ว ยังมีผลที่แตกต่างขึ้นอยู่กับเนื้อหาของคำพิพากษาดังนี้

3.1.3.1 ผลของคำพิพากษาตามหลัก “อำนาจบังคับของคำพิพากษา” (Autorité de la chose jugée)

ศาสตราจารย์ CHAPUS ได้อธิบายไว้ว่า หลักนี้ห้ามมิให้มีการฝ่าฝืนหรือโต้แย้งคำพิพากษา โดยคำพิพากษาจะต้องมีอำนาจบังคับ เพราะมีฉะนั้นแล้ว การพิพากษาคดีจะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาในเรื่องใดแล้วจะนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลอีกไม่ได้ แต่ทั้งนี้หลักอำนาจบังคับของคำพิพากษาจะใช้บังคับเฉพาะกับคำพิพากษาที่เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาหรือคำฟ้องหลักของคดีเท่านั้น โดยจะไม่รวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว หรือคำสั่งระหว่างพิจารณา ในส่วนขอบเขตของอำนาจบังคับของคำพิพากษานั้น อำนาจบังคับมิได้มีเฉพาะในส่วนของผลของคำพิพากษาเท่านั้น และยังรวมถึงเหตุผลสนับสนุนที่ก่อให้เกิดผลเช่นนั้นด้วย เช่น กรณีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นคำสั่งลงโทษที่มีได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้โต้แย้งหรือรับทราบข้อเท็จจริงนอกจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผลของคำพิพากษาแล้ว เหตุผลหรือข้อเท็จจริงที่ว่า

⁶³ ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม, มาตรา L 142-3 L 611-4 มาตรา L 621-4 และ มาตรา L 631-4.

⁶⁴ ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม, มาตรา R 252-22.

คำสั่งนั้นมิได้เปิดโอกาสให้โต้แย้ง หากศาลได้มีคำวินิจฉัยและมีคำพิพากษาถึงที่สุดเป็นประการใดแล้ว คู่กรณีจะได้แย้งคำพิพากษาทั้งผลและเหตุดังกล่าวต่อไปมิได้ ซึ่งอำนาจบังคับของคำพิพากษาจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน 2 ลักษณะ คือ อำนาจบังคับสัมพัทธ์ (Relative) และอำนาจบังคับเด็ดขาด (Absolue)

1) อำนาจบังคับสัมพัทธ์ ได้แก่กรณีที่คำพิพากษานั้นจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีที่จะโต้แย้งผลของคำพิพากษานั้น ไม่ได้ถือต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีบางคดีใหม่ได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาตาม มาตรา 1351 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งที่บัญญัติว่า “อำนาจบังคับตามคำพิพากษาจะเกิดขึ้นเฉพาะแต่ในส่วนของผู้ที่เป็นวัตถุ (l'objet) ของคำพิพากษา กล่าวคือ จะต้องเป็นคำขออย่างเดียวกัน และคำขอนั้นจะต้องอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน และจะต้องเป็นคำขอของคู่กรณีเดียวกันในฐานะเดียวกัน” กรณีที่ถือว่ามีคำขออย่างเดียวกัน รวมถึงกรณีที่คำขอแตกต่างกัน แต่ผลของคำขอเหมือนกันด้วย เช่น ในคดีแรกขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่บรรจุเข้ารับราชการ ส่วนในคดีหลังฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้บรรจุตนเข้ารับราชการถือเป็นคดีที่คำขอมีวัตถุเป็นอย่างเดียวกัน ในทางตรงกันข้ามบางกรณีแม้จะเป็นคำขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดียวกัน แต่ก็อาจถือว่ามีคำขอต่างกัน เช่น คดีแรกฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุว่าคำสั่งนั้นมีผลย้อนหลัง หากศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอาจนำคำสั่งทางปกครองนั้นมาฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเพราะเหตุทั่วไปมิใช่เพราะมีผลย้อนหลังได้อีกโดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่มีคำขอเหมือนกัน ในกรณีที่คำขอต่างกัน แม้ว่าจากคำขอดังกล่าวจะทำให้มีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐจะไม่ถือว่ามีคำขอเดียวกันเหมือนกัน เช่น ในคดีแรกที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดียังคงสามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หรือกรณีขอให้เพิกถอนกฎและศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว โดยอ้างว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ สำหรับกรณีที่ถือว่าการฟ้องคดีเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่นั้น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐยังมีหลายแนวแต่โดยหลักจะพิจารณาจากข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเหตุเดียวกันกับเหตุผลของคำพิพากษาหรือไม่ โดยใช้ “เหตุทางกฎหมาย” (Cause juridique) หรือเหตุแห่งการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งแบ่งได้เป็นความชอบด้วยกฎหมายภายใน (Légalité interne) เช่น การฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด การบิดเบือนอำนาจ และความชอบด้วยกฎหมายภายนอก (Légalité externe) เช่น การกระทำผิดขั้นตอน การกระทำโดยไม่มีอำนาจ โดยหากอ้างในการฟ้องคดีถึงความบกพร่องในการกระทำทางปกครองต่างกัน หากเป็นเหตุที่ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในกลุ่มเดียวกัน ก็ถือเป็นคำขอเดียวกันแต่ก็มีแนวคำพิพากษาบางเรื่องพิจารณาเหตุเดียวกันจากข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

โดยมีปรากฏตัวอย่างใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับคำสั่งที่ให้ตนต้องรับราชการทหารสองครั้ง โดยในครั้งแรกอ้างว่า เพื่อที่ตนจะได้สามารถศึกษาในระดับมัธยมศึกษาต่อไปได้ ในขณะที่ครั้งที่สองอ้างว่า เพื่อที่ตนจะได้เข้าเรียนในวิทยาลัยศิลปะ สถาบันแห่งรัฐไม่ถือว่าเป็นเหตุเดียวกัน และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ตนได้รับสถานะเป็นผู้อพยพศาลพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีใหม่ได้หากผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีคำพิพากษา หรืออ้างว่าตนทราบข้อเท็จจริงภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว

ในส่วนความหมายของคู่กรณีเดียวกันนั้น หมายความว่า คู่กรณีในคดีแรก และในคดีหลังเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในคดีเดิม แต่ไม่จำเป็นว่าคู่กรณีในคดีนั้นจะต้องอยู่ในสถานะคู่กรณีเดิม คดีแรกอาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในคดีหลังเป็นผู้ฟ้องคดีก็ได้ หากอีกฝ่ายหนึ่งเป็นคู่กรณีเดิม ก็ถือว่าเป็นคู่กรณีเดียวกัน สำหรับกรณีที่กฎหมายใช้คำว่า “สถานะ” เดียวกันนั้นมุ่งหมายใช้กับกรณีของการฟ้องคดีแทน เช่น คดีแรกฟ้องคดีในนามของผู้ปกครองแทนผู้เยาว์ แต่ในคดีหลังฟ้องในนามของตนเอง แม้จะเป็นคนเดียวกัน แต่ฟ้องคดีคนละสถานะก็ไม่ถือว่าเป็นคู่กรณีเดียวกัน

2) อำนาจบังคับเด็ดขาด ได้แก่การที่คำพิพากษามีผลผูกพันทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือศาลใดๆ ก็ไม่อาจตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงได้ และเอกชนทุกคนสามารถยกขึ้นใช้อ้างอิงได้เป็นการทั่วไป อันได้แก่ คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลจะถือว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่อาจตรวจสอบได้อีก และจะต้องนำความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นฐานในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายเพราะเหตุละเมิด หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอื่น เนื่องจากการที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลได้พิจารณาแล้วว่ากฎหรือคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำพิพากษาของศาลที่ยกฟ้องในคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีอำนาจบังคับเด็ดขาดเนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น แต่มิได้มีความหมายว่าศาลยืนยันว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหรือคำสั่งดังกล่าวอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ เพียงแต่เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นเป็นข้ออ้างศาลจึงไม่อาจเพิกถอนได้เพราะจะเป็นการพิพากษาเกินคำขอ อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับเด็ดขาดของคำพิพากษาถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น ศาลจึงสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอของคู่กรณี แต่อำนาจบังคับสัมพัทธ์ของคำพิพากษาไม่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ดังนั้น แม้ว่าคดีจะเข้าลักษณะเป็นเรื่องเดียวกัน คือมีคำขอเหตุ และคู่กรณีเดียวกัน หากคู่กรณีมิได้ยกขึ้นต่อสู้ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นใหม่ได้

3.1.3.2 ผลตามเนื้อหาของคำพิพากษา

เนื้อหาของคำพิพากษาของศาลปกครองมี 2 รูปแบบคือ การเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการสั่งให้คู่กรณีกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ในส่วนของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น มีหลักการตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐว่า คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ถูกเพิกถอน ถือว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เคยมีอยู่เลย เท่ากับว่าคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลย้อนหลัง แต่สภาแห่งรัฐไม่เคยกำหนดกรอบระยะเวลาของผลการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพราะไม่กระทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ อันขัดกับแนวทางของกฎหมายประชาคมยุโรปที่ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปสามารถกำหนดให้กฎหรือคำสั่งที่ถูกเพิกถอนยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการมีผลย้อนหลังของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐมีลักษณะที่แตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ 1) การแทนที่กฎหรือคำสั่งที่ถูกเพิกถอน ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่ซึ่งอาจมีเนื้อหาเหมือนกับกฎหรือคำสั่งเดิมที่ถูกเพิกถอนก็ได้โดยอาศัยฐานจากเหตุอื่นที่มีสาเหตุที่ทำให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้น ในบางกรณีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลเท่ากับมีการแทนที่กฎหรือคำสั่งที่ถูกเพิกถอนโดยอัตโนมัติ หากคำพิพากษามีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก หรือเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเดิม เช่น การเพิกถอนคำสั่งขับไล่คนต่างด้าวออกนอกประเทศมีผลทำให้การอนุญาตให้บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะหมดอายุ 2) การทำให้ทุกอย่างกลับคืนสู่สภาพเดิม จะเกิดขึ้นกับการยกเลิกกฎหรือคำสั่งที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการในทางปกครอง เช่น คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นข้าราชการมีผลให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการที่จะได้รับการเลื่อนชั้นใหม่ทั้งหมด และ 3) การส่งผลกระทบต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครองอื่น การมีผลย้อนหลังของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองอาจมีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับคำสั่งที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอน แต่หลักการมีผลย้อนหลังของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยคำพิพากษาของศาลมีข้อยกเว้น เช่น กรณีของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 ที่กำหนดว่า คำสั่งแก้ไขแนวเขตผังเมืองต้องกระทำก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 1983 และหน่วยงานได้มีการออกคำสั่งก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 1983 แต่ต่อมาคำสั่งดังกล่าวถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนหลังจากวันที่กำหนดข้างต้น หากถือว่าการเพิกถอนคำสั่งมีผลย้อนหลังเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และไม่อาจออกคำสั่งนั้นได้อีก จึงต้องถือว่า

คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นเพียงการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งเพื่อแก้ไขคำสั่งที่ถูกศาลยกเลิกได้ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด เป็นต้น

3.1.4 การโต้แย้งการบังคับคดี

คำบังคับของศาลจะปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาล ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว ในการอุทธรณ์และการฎีกา นอกจากนั้นประมวลกฎหมายศาลปกครองยังได้บัญญัติถึงวิธีการอื่นในการโต้แย้งคำพิพากษาไว้ในลักษณะ 3 ของบรรพ 8 ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 4 วิธีด้วยกันคือ

3.1.4.1 การคัดค้านคำพิพากษา (L'opposition)⁶⁵ จะใช้เฉพาะในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเท่านั้น โดยบุคคลที่ถูกศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเรียกเข้ามาในคดี และมีได้มีการต่อสู้คดีตามปกติ อาจคัดค้านคำพิพากษาที่เกิดจากการพิพากษาโดยขาดนัดได้ เว้นแต่จะเป็นคำพิพากษาที่ได้ทำขึ้นโดยมีการฟังความจากคู่กรณีที่มีประโยชน์ร่วมกันกับคู่กรณีที่ขาดนัดแล้ว⁶⁶ โดยปกติการคัดค้านคำพิพากษาจะเป็นกรณีที่ทำเลยมิได้ ทำคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษร การยื่นคำขอคัดค้านต้องดำเนินการภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาที่เกิดจากการพิจารณาโดยขาดนัด ซึ่งระยะเวลาสองเดือนอาจขยายออกไปได้ด้วยเหตุระยะทางตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 643 และ มาตรา 644 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใหม่ โดย มาตรา R 831-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องการยื่นอุทธรณ์หรือการยื่นฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 1 และลักษณะ 2 ของบรรพ 8 การพิจารณาตามบรรพ 6 และการพิพากษาตามบรรพ 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาว่าคำขอคัดค้านเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และ การรับคำขอคัดค้านคำพิพากษาไว้พิจารณามีผลทำให้คู่กรณีกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีคำพิพากษา

3.1.4.2 การคัดค้านโดยบุคคลภายนอก (le tierce opposition)⁶⁷

การคัดค้านโดยบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีหรือถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี แต่สิทธิถูกกระทบกระเทือนโดยคำพิพากษา⁶⁸ สามารถคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองทุกศาลและทุกระดับ การที่จะดูว่าเป็นบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาหรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีและคำพิพากษากระทบต่อสิทธิ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้แต่มีแนว

⁶⁵ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 267.

⁶⁶ แหล่งเดิม.

⁶⁷ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 268.

⁶⁸ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา R 832-1.

คำพิพากษา เช่น ในคดีที่มีรัฐมนตรีเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีแทนรัฐแล้ว รัฐมนตรีอื่นไม่อาจคัดค้านคำพิพากษาที่ตนมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ แม้ว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของตน ในทางปฏิบัติการคัดค้านโดยบุคคลภายนอกนี้มักจะใช้ในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ เมื่อตุลาการได้ทราบว่ามีกรคัดค้านโดยบุคคลภายนอกจะต้องพิจารณารับการคัดค้านก่อน หลังจากนั้นจึงพิจารณาว่าคำคัดค้านมีเหตุที่จะโต้แย้งคำพิพากษาหรือไม่ ถ้ามีเหตุผลเพียงพอ ก็จะเพิกถอนคำพิพากษา แต่ถ้าเหตุผลไม่เพียงพอก็จะยกคำคัดค้านโดยไม่กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาที่มีไปแล้ว บุคคลที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาในวิธีเดียวกันด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์หรือส่งโดยเจ้าพนักงานเดินหมายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สามารถที่จะทำคำคัดค้านโดยบุคคลภายนอกได้ภายในระยะเวลาสองหรือสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา ทั้งนี้ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นบางแห่งกำหนด⁶⁹ โดยหลักเกณฑ์การยื่นคัดค้านโดยบุคคลภายนอกนั้น มาตรา R 832-5 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในบรรพ 4 ว่าด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น การพิจารณาตามบรรพ 6 และการพิพากษตามบรรพ 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดเป็นอย่างอื่น

3.1.4.3 การร้องขอแก้ไขข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด (le recours en rectification d'erreur matérielle)⁷⁰ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ส่งผลต่อการมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดดังกล่าว โดยการยื่นคำร้องขอเช่นเดียวกับการยื่นคำฟ้อง ซึ่งการโต้แย้งต้องเป็นการโต้แย้งในข้อเท็จจริง และต้องมีสาเหตุจากความผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ร้องขอ

3.1.4.4 การขอให้พิจารณาใหม่ (le recours en révision)⁷¹

มาตรา R 834-1 ได้บัญญัติให้สามารถร้องขอให้พิจารณาคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐใหม่ได้ใน 3 กรณี ดังนี้

- 1) ถ้าคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยพิจารณาจากเอกสารอันเป็นเท็จ
- 2) ถ้าคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่อาจแสดงพยานหลักฐานที่สำคัญได้ เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- 3) ถ้าคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยองค์คณะพิพากษา การพิจารณา หรือรูปแบบการทำและการอ่านคำพิพากษา ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายนี้

⁶⁹ ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา R 832-2.

⁷⁰ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 269

⁷¹ แหล่งเดิม.

การขอให้พิจารณาใหม่นี้ สภาแห่งรัฐจะตีความหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัด เช่น เอกสารที่ไม่ถูกต้องอาจไม่เป็นเอกสารอันเป็นเท็จ หรือพยานหลักฐานที่ไม่อาจแสดงเพราะอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีความสำคัญอย่างมากในการขอให้พิจารณาใหม่ หรือการที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถค้นหาพยานหลักฐานได้ให้ถือว่าอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่นี้ต้องดำเนินการโดยทนายความประจำสภาแห่งรัฐ โดยต้องร้องขอให้พิจารณาใหม่ภายในระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์เดียวกับการคัดค้านคำพิพากษาที่พิจารณาโดยขาดนัด เว้นแต่การขอให้พิจารณาใหม่ตาม 1) และ 2) ระยะเวลาจะเริ่มนับตั้งแต่คู่กรณีได้รู้ถึงเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่⁷² และคำร้องขอให้พิจารณาใหม่กระทำได้เพียงครั้งเดียว

3.1.5 การบังคับคดี⁷³

เมื่อศาลได้วินิจฉัยจนมีคำพิพากษาแล้ว การทำให้คำพิพากษามีความศักดิ์สิทธิ์ได้ต้องทำให้คำพิพากษามีอำนาจบังคับและต้องมีการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยหลัก คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยไม่อาจยกข้ออ้างใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอุปสรรคของการปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติ หรือแม้แต่การมีข้อโต้แย้งต่างๆ ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แม้ศาลจะมีได้ออกคำสั่งบังคับ (Injunction) เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีต้องนำคำพิพากษานั้นไปยังฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองยอมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษา อันเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องสมัครใจและปฏิบัติตามคำพิพากษาเอง จะเห็นได้จากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่วางหลักไว้ว่า การแจ้งผลคำพิพากษาเป็นการเพียงพอที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาอันสมควร หากไม่มีการปฏิบัติตามภายในระยะเวลาดังกล่าวจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองขึ้นอีก โดยฝ่ายผู้ชนะคดีต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ โดยถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁴ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลก็ได้ หากมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับการกระทำทางปกครองที่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอน (La validation législative) อีกทั้ง การปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจยุติลงเป็นการชั่วคราว หรือเป็นการทุเลาการบังคับได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษามีผลเป็นการทุเลาการบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา และกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาและศาลมีคำสั่งตามคำขอของผู้อุทธรณ์ให้ทุเลา

⁷² ประมวลกฎหมายศาลปกครอง, มาตรา R 834-2.

⁷³ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 270.

⁷⁴ รพี แผงสภา. (2543). ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย. หน้า 17-23.

การบังคับคดีไว้ก่อน นอกจากนี้ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ย่อมต้องมีมาตรการเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติ โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ (1) การบังคับคดีต่อเอกชน และ (2) การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ

3.1.5.1 การบังคับคดีต่อเอกชน เช่น ศาลมีคำพิพากษาสั่งให้ผู้รับเหมาก่อสร้างงานโยธาสาธารณะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย หรือมีคำพิพากษาขับไล่ผู้ที่ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบ ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองมิได้กำหนดมาตรการบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำพิพากษาจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป โดยใช้การบังคับคดีตามกฎหมายแพ่ง และต้องบังคับคดีโดยผ่านศาล

3.1.5.2 การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ ประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดให้อำนาจศาลในการสั่งให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและกำหนดวิธีการบังคับไว้ ซึ่งจะแยกศึกษาเป็น 2 กรณี คือ 1) อำนาจศาลในการสั่งการ และ 2) วิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยที่

1) อำนาจศาลในการสั่งการตามประมวลกฎหมายศาลปกครองให้อำนาจศาลมีคำสั่ง (Injonction) ให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติ และมีคำบังคับได้ ดังนี้

(1) การมีคำสั่งให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตาม มาตรา L 911-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลจะมีผลให้นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอน หากมีคำขอให้สั่งการ ศาลมีอำนาจกำหนดในคำพิพากษาให้มีการดำเนินการดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลสั่งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยจะมีคำขอพร้อมกับคำฟ้องหลัก หรือยื่นคำขอต่างหากก็ได้ แต่ต้องก่อนวันสิ้นสุดการพิจารณา แต่ศาลจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการได้เฉพาะในกรณีที่ผลของคำพิพากษา หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นที่แน่นอนเท่านั้น เช่น การชดใช้ค่าเสียหายโดยการชำระเงินให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่แทนกฎหรือคำสั่งเดิมที่ถูกเพิกถอนโดยไม่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาเป็นอย่างอื่น เป็นต้น

(2) การมีคำสั่งให้พิจารณาเรื่องใหม่ ตาม มาตรา L 911-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองบัญญัติว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลจะมีผลทำให้นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะ ต้องออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่โดยดำเนินการพิจารณาทางปกครองใหม่ หากมีคำขอให้สั่งการ ศาลมีอำนาจกำหนดในคำพิพากษาให้การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่นั้นต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายใน

ระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้” อำนาจของศาลในกรณีนี้มีเงื่อนไข คือ จะต้องมีการขอของผู้ฟ้องคดี และ ผลของคำพิพากษาเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องออกกฎหรือคำสั่งใหม่ โดยมีการพิจารณาทางปกครองใหม่ อันเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งใหม่ แต่ก็มีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดเนื้อหาของคำสั่งตามผลของการพิจารณาทางปกครองได้ โดยศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาที่จะออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่ได้

(3) การกำหนดค่าปรับสำหรับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลตาม มาตรา L 911-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอ แต่ศาลมีดุลพินิจที่จะกำหนดให้หรือไม่ก็ได้

(4) การออกคำสั่งบังคับและกำหนดค่าปรับ ตาม มาตรา L 911-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองบัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำพิพากษาใด คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำพิพากษานั้น เพื่อมีคำสั่งให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ แต่ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวให้ยื่นคำขอต่อศาลชั้นอุทธรณ์ โดยศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการที่จะให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา รวมทั้งกำหนดระยะเวลาและกำหนดค่าปรับไว้ด้วย และศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจส่งคำขอดังกล่าว ไปให้สภาแห่งรัฐพิจารณาได้

2) วิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตาม มาตรา L 911-5 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง หากมิได้มีการกำหนดค่าปรับไว้แล้วตาม มาตรา L 911-3 และ มาตรา L 911-4 และมีใช้เป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐได้ใช้อำนาจตาม มาตรา L 911-1 และ มาตรา L 911-2 ไปแล้ว สภาแห่งรัฐมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดค่าปรับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้เอง โดยไม่ต้องมีคำขอและให้ประธานแผนกคดีปกครองใช้อำนาจนี้แทนสภาแห่งรัฐได้ด้วย ค่าปรับที่ศาลกำหนดขึ้นนี้เป็นเงินที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจเป็นค่าปรับชั่วคราว หรือค่าปรับเด็ดขาดก็ได้ ในกรณีที่ศาลมิได้มีคำพิพากษาระบุไว้ว่าเป็นค่าปรับประเภทใดให้ถือว่าเป็นค่าปรับชั่วคราว (มาตรา L 911-6) หากเป็นค่าปรับชั่วคราวศาลอาจสั่งลดหรือยกเลิกได้ แม้ว่าจะปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามคำพิพากษา (มาตรา L 911-7) นอกจากนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้จ่ายค่าปรับส่วนหนึ่งให้แก่รัฐแทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดก็ได้ (มาตรา L 911-8) โดยการมีคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับและกำหนดค่าปรับ แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การมีคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ตาม มาตรา R 921-1 ถึง มาตรา R 921-6 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ พร้อมทั้งค่าปรับ (ถ้ามี) จะกระทำได้ต่อเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปแล้วเกินกว่า 3 เดือน นับแต่วันแจ้งคำพิพากษา ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งปฏิเสธ

ที่แจ้งชัดที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือกรณีศาลกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการ จะมีคำขอได้ต่อเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนด มาตรการฉุกเฉินสามารถยื่นคำขอได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา และคำขอให้ศาลออกคำสั่งปฏิบัติตาม มาตรการนี้ จะมีผลเป็นการทำให้อายุความการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม คำพิพากษาสะดุดหยุดลงจนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งในคำขอ การยื่นคำขอดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำโดย หน่วยงาน เมื่อมีคำขอแล้วเป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์แล้วแต่กรณี หรือตุลาการเจ้าของสำนวนที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล และใน กรณีที่เห็นว่าตนได้ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้วหรือคำขอไม่มีเหตุผลสนับสนุน เพียงพอ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะสั่งยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ซึ่งการ ดำเนินการใดๆ ของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนี้มีลักษณะเป็นการประสานงาน มิใช่การใช้อำนาจ ศาลบังคับ ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์ เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องออก คำบังคับและกำหนดค่าปรับ เนื่องจากวิธีการใดๆ ที่ตนได้ดำเนินการไปไม่เป็นผล หรือผู้มีคำขอให้ บังคับคดียังคงยืนยันที่จะขอให้บังคับคดีโดยมีคำขอต่อศาลภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งยุติเรื่องและระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่าหกเดือนนับแต่วันที่คำขอให้บังคับคดี ให้อธิบดี มีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อบังคับคดี โดยแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำสั่งโดยเร่งด่วน แต่ต้องเคารพต่อหลักการฟังความสองฝ่าย โดยแจ้งให้ผู้ที่จะต้องถูกบังคับทราบ และเมื่อเห็นว่า คำร้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ให้สั่งให้มีการบังคับคดี โดยในการกำหนดค่าปรับจะต้องระบุวันเวลาที่ จะให้ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ คำสั่งให้มีการดำเนินกระบวนการนั้น ไม่อาจอุทธรณ์ได้

(2) การมีคำขอต่อสภาแห่งรัฐ ในกรณีที่คู่กรณีแจ้งต่อแผนกรายงานและ ศึกษา (La section du rapport et des études) ของสภาแห่งรัฐว่ามีอุปสรรคในการปฏิบัติตาม คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองพิเศษ และมีคำขอให้สภาแห่งรัฐช่วยให้มีการปฏิบัติ ตามคำพิพากษา ตาม มาตรา R 931-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ซึ่งการยื่นคำขอจะกระทำ ได้ต่อเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปแล้วเกินกว่า 3 เดือนนับแต่วันแจ้งคำพิพากษา เว้นแต่เป็นกรณีที่มี คำสั่งปฏิเสธว่าจะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างชัดเจนของหน่วยงานของรัฐหรือเป็นกรณีที่ศาลมี คำสั่งในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อระยะเวลาที่ศาลกำหนดในคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว คำขอที่ยื่นในกรณีนี้เป็นเพียงการขอความช่วยเหลือให้มีการบังคับ ตามคำพิพากษา (Demande d'aide à l'exécution) ซึ่งประมวลกฎหมายศาลปกครองกำหนดให้ เป็นหน้าที่ของแผนกรายงานและการศึกษาสภาแห่งรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง โดยให้ประธานแผนกแต่งตั้งเจ้าของสำนวนขึ้นคนหนึ่ง หากแผนกรายงานฯ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาจริง ประธานแผนกรายงานฯ มีอำนาจที่จะเสนอให้ประธานแผนก

คดีปกครองมีคำสั่งให้เปิดกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งกำหนดให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ต้องชำระค่าปรับได้โดยให้แจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ และให้มีการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงและมีคำสั่งโดยด่วนและกรณีการมีคำขอให้สภาแห่งรัฐออกคำสั่งกำหนดค่าปรับ ตาม มาตรา R 931-3 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้ยื่นคำขอให้สภาแห่งรัฐได้ต่อเมื่อระยะเวลาผ่านไป แล้วหกเดือนนับแต่วันแจ้งคำพิพากษา เว้นแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งปฏิเสธที่แจ้งชัดว่า จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในคำพิพากษา โดยการยื่นคำ ขอนี้ไม่ต้องกระทำโดยทนาย ในส่วนของการพิจารณาคำขออาจกระทำโดยประธานแผนก คดีปกครองหรือองค์คณะตามกระบวนการพิจารณาคดีปกติก็ได้ หากเป็นการพิจารณาโดยประธาน แผนกคดีปกครองตาม มาตรา R 931-4 ประธานฯ จะต้องพิจารณาและมีคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบ ในกรณีที่เป็นการพิจารณาโดยองค์คณะ ให้องค์คณะแจ้งให้แผนกรายงานและศึกษาของสภาแห่งรัฐ ทราบ และให้แผนกดังกล่าวทำหน้าที่ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎว่าด้วยการบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยแผนกรายงาน และศึกษาจะทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่องค์คณะจะมีการดำเนินการออกคำสั่งให้ กำหนดค่าปรับ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาในลักษณะเป็นการประสานงานทำนอง เดียวกับอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งหากแผนกรายงานฯ สามารถดำเนินการให้มีการ ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ สภาแห่งรัฐก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งกำหนดค่าปรับอีก แต่หากแผนก รายงานฯ ไม่สามารถดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ก็ต้องดำเนินการพิจารณาและ ออกคำสั่งโดยองค์คณะของแผนกคดีปกครองต่อไป และในระหว่างที่มีคำขอจนถึงวันที่มีคำสั่ง อายุความในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธอย่างชัดแจ้งของฝ่ายปกครองที่จะปฏิบัติตาม คำพิพากษาเป็นอันสะดุดหยุดลง

ในส่วนของกรณีเรียกให้ชำระค่าปรับ มาตรา L 911-7 แห่งประมวลกฎหมายศาล ปกครองบัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนหรือปฏิบัติล่าช้า ให้ศาลโดยองค์คณะมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานของรัฐชำระค่าปรับ โดยการกำหนดจำนวนเงิน ที่จะต้องชำระให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหากเป็นค่าปรับชั่วคราว ศาลอาจเรียกให้มีการชำระเงิน น้อยกว่าค่าปรับตามที่ศาลกำหนดไว้หรือยกเลิกไม่เรียกเก็บเลยก็ได้ และในกรณีที่ฝ่ายปกครอง แสดงให้เห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเกิดจากเหตุสุดวิสัย ศาลอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวน ค่าปรับที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยการพิจารณาว่า ค่าปรับใดมีลักษณะเป็นค่าปรับชั่วคราวหรือค่าปรับ ถาวรดูได้จากระยะเวลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาภายหลังวันที่ ศาลกำหนด แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าปรับ การเรียกให้ชำระค่าปรับในกรณีนี้จะเป็น ค่าปรับถาวร เพราะศาลทราบระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

เลย ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับชั่วคราวโดยกำหนดว่าการกำหนดให้ชำระค่าปรับยังมีผลต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเสร็จสิ้น การรายงานการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อแผนกรายงานและศึกษาตาม มาตรา R 921-8 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติว่าในแต่ละปีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละแห่งรายงานการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ประธานแผนกรายงานและศึกษาของสภาแห่งรัฐทราบด้วย ในกรณีที่เห็นสมควรแผนกรายงานและศึกษาอาจนำรายงานดังกล่าวเผยแพร่ในรายงานประจำปีของสภาแห่งรัฐก็ได้

3.2 ศาลปกครองเยอรมัน⁷⁵

ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเฉพาะให้คดีปกครองเป็นอำนาจของศาลอื่น ตัวอย่างคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเยอรมัน เช่น คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย คดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาว่าฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่ คดีที่ฟ้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็น โมฆะหรือไม่ คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือจากการออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณแก่โจทก์ คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่

3.2.1 สิทธิของคู่กรณีและบุคคลภายนอกในคดีของศาลปกครอง⁷⁶

3.2.1.1 คู่กรณีหลัก

บุคคลที่เข้าร่วมในคดีของศาลปกครองจะเรียกแตกต่างจากคู่กรณีในคดีของศาลแพ่ง โดยในศาลปกครองเยอรมันจะเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ว่าได้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี และยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชนด้วย

⁷⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2547). การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (รายงานการวิจัย). หน้า 131-170.

⁷⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. หน้า 55.

มาตรา 19 วรรคสี่ GG และ มาตรา 40 VwGO ได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาลอย่างกว้างไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่มีการกระทบสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย (Subjektive Rechtsverletzung) ภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 ความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยบุคคลที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ คือบุคคลที่ได้ดำเนินการเพื่อขอให้คุ้มครองประโยชน์ที่ควรได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมายโดยวิธีการฟ้องคดีเพื่อขอให้คุ้มครองสิทธิเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายได้โดยวิธีอื่น หรือเรียกว่าบุคคลนั้นมีสิทธิเรียกร้องที่จะให้ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวได้ในการดำเนินคดีใดที่ขาดผลประโยชน์หรือความจำเป็นที่ควรจะได้รับได้รับความคุ้มครองดังกล่าว กรณีนั้นจะได้รับการปฏิเสธการดำเนินคดีในชั้นศาล ใน มาตรา 42 วรรคสอง VwGO บัญญัติว่าผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นปัจเจกชนผู้ถูกระทบสิทธิเท่านั้น (Individuelle Verletzungsklage) ซึ่งหมายถึงผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างถึงเฉพาะเพียงสิทธิที่กฎหมายหรือตามสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองเท่านั้น เพราะตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรง และกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิในการฟ้องคดีมิใช่สิทธิของผู้อื่นหรือของกลุ่มนอกจากนั้น ใน มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าเมื่อสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจึงได้รับการคุ้มครองให้สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ด้วยเหตุที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงการฟ้องโดยบุคคลทั่วไป (Popularklage)⁷⁷ อย่างไรก็ตาม โดยที่มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายในกระบวนการพิจารณาคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม หรือคดีที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กฎหมายของประเทศเยอรมันจึงได้วางหลักเกณฑ์การแบ่งแยกสิทธิในการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน ระหว่างผู้ที่เป็นเพียงผู้สนใจในเชิงข้อเท็จจริงหรือผู้ที่ต้องรับภาระ และผู้ที่เป็นไปได้ว่าสิทธิตามกฎหมายถูกระทบกระเทือน อีกทั้งได้มีการยกเลิกหลักอำนาจฟ้องเฉพาะเรื่อง ทำให้การคุ้มครองสิทธิไม่ขึ้นอยู่กับเฉพาะแต่ในคำสั่งทางปกครอง และทำให้ผู้มีสิทธิฟ้องร้องขยายไปถึงผู้ถูกระทบกระเทือนในวงกว้าง ดังปรากฏใน มาตรา 61 ของ VwGO ที่บัญญัติให้บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลฟ้องคดีได้เท่าที่คณะบุคคลนั้นอาจมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ และหน่วยงานของรัฐ โดยคณะบุคคลที่อาจเข้าร่วมในคดีได้ คือ คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย มีเพียงหน้าที่ในทางกฎหมายหรืออาศัยสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญก็ได้⁷⁸ ความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ มีข้อแตกต่างกับเรื่องอำนาจฟ้องคดีคือ เรื่องอำนาจฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

⁷⁷ Popularklage เป็นการฟ้องโดยทุกคนหรือใครก็ได้มีอำนาจฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือน กฎหมายกำหนดไว้ในบางกรณีให้สามารถทำได้ เมื่อประโยชน์ของส่วนรวมถูกระทบถึง.

⁷⁸ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 446.

หรือเป็นเรื่องที่พิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนั้นๆ แต่กรณีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธินั้นจะตรวจสอบว่าในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในทางศาลหรือไม่

สิทธิที่กฎหมายคุ้มครอง ได้แก่ บรรดาสิทธิที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติรับรองไว้ และยังรวมถึงสิทธิตามกฎหมายที่ต้องคำนึงถึง สิทธิที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองโดยเฉพาะ สิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิตามกฎหมายจารีตประเพณีหรือที่มีฐานมาจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร สิทธิซึ่งมาจากแนวคำพิพากษารับรอง (Richterrecht) ตามความเห็นฝ่ายข้างมาก หากผู้ฟ้องคดีบรรยายให้เห็นถึงความเป็นไปได้ว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายถูกระทบกระเทือน ก็เพียงพอที่จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง (sog. Möglichkeitstheorie) นอกจากนี้บทบัญญัติ มาตรา 47 วรรคสอง VwGO ได้กำหนดให้ผู้ซึ่งสิทธิถูกระทบกระเทือนในอนาคตอันใกล้ เป็นผู้ที่มีอำนาจยื่นคำร้อง และอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายลำดับรองหรือการใช้กฎหมายของกฎหมายลำดับรองไปกระทบกระเทือนสิทธิ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจยื่นคำร้องได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้นำหลักผู้มีอำนาจฟ้องคดีหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบนี้มาใช้แก่กรณีคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ตัวเองมาใช้ด้วยโดยอนุโลม แต่แนวโน้มของคำพิพากษาศาลปกครองปรากฏว่า หลักผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบตาม มาตรา 42 วรรคแรก VwGO ได้ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น⁷⁹ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ เพื่อไม่ให้เกิดช่องโหว่และเพื่อเป็นการกันผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องออกไป ไม่ให้มีสิทธิเสนอคำฟ้องได้โดยการใช้ลักษณะสำคัญของคำฟ้อง Feststellungsklage ว่าจะต้องมีนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงๆ และโดยการพิสูจน์ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (Feststellungsinteresse) และใน มาตรา 40 VwGO ได้กำหนดรับรองหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้างแก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากบรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองไว้ โดย มาตรา 63 VwGO⁸⁰ ใช้คำว่า “ผู้มีส่วนร่วมในคดี” (Beteiligte) หรือ

⁷⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwGE NVwZ 1991,470 เปรียบเทียบคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (OVG Koblenz) NVwZ 1993, 303.

⁸⁰ มาตรา 63 ผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา ได้แก่

1. ผู้ฟ้องคดี
2. ผู้ถูกฟ้องคดี
3. ผู้ร้องสอด
4. อัยการสหพันธ์หรือตัวแทนประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิเข้าร่วมในคดี.

“ผู้เข้าร่วมในคดี” อันได้แก่ ผู้ฟ้องคดี (Kläger) ผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagter) ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี (Beigeladener) รวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน แทนคำว่า “คู่กรณี” (Partei) ซึ่งใช้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) เนื่องจากกฎหมายวิธีสบัญญัติทั้งสองมีหลักการที่สำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ใช้หลักการไกล่เกลี่ยหรือหลักกล่าวหา (Verhandlungsgrundsatz) ในขณะที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ใช้หลักการค้นหาข้อเท็จจริงโดยศาลหรือหลักไต่สวน (Untersuchungsgrundsatz) ซึ่งศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี (Kläger) และผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagte) จึงมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการพิสูจน์ความจริงและเรียกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีที่สำคัญ (Hauptbeteiligte) นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่ถูกเชิญเข้ามาในคดีซึ่งบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย อันอาจถูกกระทบกระเทือนโดยคำพิพากษามาตรา 65 VwGO เหตุผลที่ต้องเชิญบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สามเข้ามาในคดีคือ (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว (2) เพื่อความประหยัดในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากจะทำให้คดีพิพาทได้รับการชี้แจงอย่างรอบด้านและจะมีผลผูกพันต่อบุคคลที่สามอีกด้วย (Rechtskraft auf Dritte) ทั้งนี้ ตาม มาตรา 121 VwGO และ (3) เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแน่นอนของสิทธิ (Rechtssicherheit) เพราะการเชิญบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องเข้ามา จะทำให้ไม่เกิดกรณีโต้แย้งอันเป็นเรื่องเดียวกันกับคำพิพากษาในเรื่องนี้อีก

3.2.1.2 บุคคลภายนอก

บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ที่ถูกเชิญหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี (Beigelade) สามารถแยกประเภทได้ดังนี้

- 1) การเรียกเข้ามาในคดีประเภทธรรมดา (Einfache Beiladung) ซึ่งเป็นผู้ที่ประโยชน์ได้เสียจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษา
- 2) การจำเป็นต้องเรียกเข้ามาในคดี (Notwendige Beiladung) เป็นกรณี que เห็นว่าบุคคลภายนอกเป็นผู้มีส่วนร่วมในข้อพิพาทแห่งคดีด้วย เพราะคำพิพากษาที่จะออกมา สามารถส่งผลถึงด้วยในคราวเดียวกัน บุคคลภายนอกดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่มีความจำเป็นต้องถูกเชิญเข้ามาในคดี ในทางปฏิบัติจะเข้ากรณีนี้ ก็ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลไม่สามารถตัดสินและมีผลผูกพันได้เลย ถ้าหากในคดีนี้มีได้กล่าวถึง อธิบาย ยืนยัน หรือเปลี่ยนแปลงถึงสิทธิของบุคคลภายนอกในคราวเดียวกันซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องมิ เช่น การเชิญผู้ได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง หรือผู้รับใบอนุญาต กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยขอให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว การเชิญผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงในการฟ้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยการนำคดีขึ้นสู่ศาลมีหลักดังนี้

(1) กรณีที่ฟ้องต้องไม่ปรากฏว่าเคยมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการณ์เดียวกันมาแล้ว ทั้งนี้ ตาม มาตรา 121 ประกอบกับ มาตรา 173 VwGO

(2) กรณีที่ฟ้องต้องไม่เป็นเรื่องที่มีการยื่นฟ้องไว้แล้ว ทั้งนี้ตาม มาตรา 90 ประกอบกับ มาตรา 173 VwGO

3.2.2 ผลของคำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งประการใดแล้ว ผลของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีในคดีนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม หากคู่กรณีฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ยอมปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในคำพิพากษา คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายสามารถร้องขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับกับคู่กรณีฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ซึ่งการบังคับคดีปกครองจะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของศาลปกครอง คู่กรณีฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีปกครองด้วยตนเอง

3.2.3 การโต้แย้งการบังคับคดี

การฟ้องโต้แย้งการบังคับคดีสามารถจะฟ้องโต้แย้งได้เฉพาะคำพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองได้กำหนดให้มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้หลายกรณีดังนี้

3.2.3.1 การอุทธรณ์คำพิพากษา

การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในส่วนของผู้ที่จะได้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลได้ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น คือ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ตัวแทนผลประโยชน์มหาชน และผู้ร้องสอด บุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สามที่มีได้เข้ามาในคดีในศาลปกครองชั้นต้น แต่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดี จะไม่สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้ แต่หากเป็นกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลยังไม่สิ้นสุด บุคคลที่สามสามารถฟ้องโต้แย้งผลของคำวินิจฉัยของศาลนั้น โดยผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีสิทธิของตนมีอยู่ตามกฎหมายและถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น

3.2.3.2 การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่กรณีฝ่ายอื่น (Anschlußberufung) ตาม มาตรา 127 VwGO โดยหลักของความยุติธรรม คู่กรณีในคดีทุกฝ่ายย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลที่พิพากษาคดีได้ จึงอาจมีกรณีการยื่นอุทธรณ์หลายรายเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกันในการณ์เช่นนี้จะต้องพิจารณาและพิพากษาในคดีเดียวกัน การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่กรณีฝ่ายอื่นเป็นกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของตนเอง แต่ใช้วิธีเข้าไปเชื่อมต่อการอุทธรณ์ของผู้ที่อุทธรณ์ไว้แล้ว ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกัน

อันเป็นการแสดงถึงการใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาเป็นอย่างหนึ่ง โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์แบบนี้เป็นการยอมให้คู่กรณีฝ่ายอื่นๆ นอกเหนือจากผู้อุทธรณ์มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้อุทธรณ์ได้ด้วย และสามารถเรียกร้องให้มีการแก้ไขคำพิพากษาเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อตนยิ่งขึ้น ดังนั้น การขอร่วมอุทธรณ์ดังกล่าวโดยคู่กรณีฝ่ายอื่นๆ จึงทำให้ศาลไม่ต้องผูกพันเฉพาะกับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์เดิมเท่านั้น แต่สามารถขยายประเด็นไปยังเรื่องอื่นๆ ที่ผู้ขอร่วมอุทธรณ์ได้นำเสนอประเด็นด้วย หรืออาจมีกรณีฟ้องแย้งขึ้นก็ได้ การขอร่วมอุทธรณ์ด้วยจึงมีความมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งผู้อุทธรณ์นั่นเอง แต่คู่กรณีที่เป็นฝ่ายของผู้อุทธรณ์ หรือบุคคลที่ได้รับหมายเรียกให้เข้ามาในคดีเป็นฝ่ายเดียวกับผู้อุทธรณ์ไม่อาจใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ตามมาตรา⁸¹นี้ได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีความมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกัน

3.2.3.3 การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่ง (die Revision)

การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งตาม มาตรา 132 ถึง มาตรา 145 VwGO มีสาระสำคัญอันเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือเป็นการโต้แย้งคำสั่งของศาลตาม มาตรา 47 วรรคห้า⁸¹ VwGO ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เข้าร่วมในคดีย่อมมีสิทธิในการฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตหรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองสหพันธ์อนุญาตในกรณีที่มีการโต้แย้งการไม่อนุญาตให้ฎีกาโดยศาลอุทธรณ์ การฎีกาจะกระทำได้ หากคดีเป็นเรื่องหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลนั้น วินิจฉัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการฎีกานั้นเกี่ยวกับประเด็นที่แตกต่างดังกล่าว หรือกรณีมีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาและข้อบกพร่องดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยของศาล

⁸¹ มาตรา 47 (เขตอำนาจศาลในกระบวนการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง)

๑๗๑

(5) ให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยโดยมีคำพิพากษา หรือโดยการทำเป็นคำสั่งในกรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณา หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายใช้บังคับไม่ได้.

3.2.3.4 การขอแก้ไขฎีกาและการมีหมายเรียกบุคคลให้เข้ามาในคดี (Klageänderung und Beiladung)

การขอแก้ไขฎีกาได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 142⁸² VwGO เพื่อจำกัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเด็นข้อพิพาท เนื่องจากจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์มีความล่าช้าจากการแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ โดยปกติศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์จะตรวจสอบในข้อกฎหมายเท่านั้น และจะอนุญาตให้แก้ไขฟ้องได้เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาทางกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของประเด็นพิพาทที่ได้พิจารณากันมาแล้วในศาลล่าง

กรณีหมายเรียกบุคคลให้เข้ามาในคดีก็เพื่อให้การรับฟังข้อเท็จจริงของศาลเป็นไปอย่างครอบคลุม ครบทุกด้าน ซึ่งในการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีของศาลปกครองเยอรมันนั้น บุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากข้อพิพาทหรือจากคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีนั่นเอง

3.2.4 การบังคับคดี⁸³

การบังคับคดีปกครองตามกฎหมายมหาชนมี 2 ประเภท คือ การบังคับซึ่งมาจากคำบังคับตามคำพิพากษาของศาลตาม มาตรา 167 ถึง มาตรา 172 VwGO และการบังคับจากคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์และของมลรัฐ ซึ่งตามมาตรา 168 VwGO คำบังคับ (Vollstreckungstitel) ต้องเป็นคำบังคับที่สามารถบังคับได้ อันได้แก่ (1) คำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดและคำวินิจฉัยของศาลที่ยังไม่ถึงที่สุด หากสามารถบังคับให้ได้ เมื่อคำวินิจฉัยของศาลสามารถบังคับชั่วคราวได้ (2) คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตาม มาตรา 123 VwGO (3) การประนีประนอมโดยศาลตาม มาตรา 106 VwGO (4) คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดเรื่องค่าใช้จ่าย (5) การชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการ (Schiedssprüche) ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดตามกฎหมายมหาชน และยักรวมถึงกรณีสัญญาทางปกครองที่สามารถบังคับได้ทันที โดยให้นำ มาตรา 170 และ มาตรา 172 VwGO มาใช้บังคับ และ โดยที่การบังคับคดีจำเป็นต้องมีคำบังคับ

⁸² มาตรา 142 (การแก้ไขฟ้องและการเรียกให้เข้ามาในคดี)

(1) การแก้ไขฟ้องและเรียกให้เข้ามาในคดีนั้นชั้นฎีกาไม่อาจกระทำได้ แต่ทั้งนี้ไม่หมายรวมถึงกรณีการเรียกให้เข้ามาในคดีตามมาตรา 65 วรรคสอง

(2) บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีตามมาตรา 65 วรรคสอง สามารถที่จะโต้แย้งความบกพร่องของวิธีพิจารณาได้ภายในระยะเวลาสองเดือน หลังจากมีการส่งคำสั่งให้เข้ามาในคดี ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้ โดยการยื่นคำร้องก่อนที่ระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลงต่อผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ.

⁸³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

ข้อเรียกร้องอันเป็นเงื่อนไข (Klausel) และการแจ้งการบังคับตาม มาตรา 56 VwGO คำพิพากษาของศาลจะถูกส่งให้คู่กรณี แต่หากคู่กรณีในคดีต้องการให้มีการบังคับคดีก่อน การส่งคำพิพากษาสมบูรณ์ คู่กรณีอาจยื่นคำร้องต่อศาลให้ส่งสำเนาคำพิพากษาที่ไม่ต้องมีข้อเท็จจริงและเหตุผลของการวินิจฉัย ซึ่งเมื่อส่งให้แล้วก็สามารถบังคับคดีได้ โดยที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีปกครอง (Vollstreckung) ไว้ในหมวด 17 มาตรา 167 ถึง มาตรา 172 เพียงหกมาตราเท่านั้น ข้อกฎหมายจึงไม่ครอบคลุมครบถ้วน จึงมีการบัญญัติให้นำบรรพ 8 มาตรา 704 ถึง มาตรา 945 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) และกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (VwVG) อันเป็นของกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับด้วย โดยหลักแล้วผู้ที่ประสงค์จะให้บังคับคดีต้องยื่นเป็นคำร้องต่อศาล ในคดีปกครองนั้นคู่กรณีหรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น การบังคับคดีปกครองจึงเป็นการบังคับคดีเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ชนะคดีหรือเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ซึ่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 169 VwGO และการบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เมื่อหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แพ้คดีหรือเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ทั้งนี้ ตาม มาตรา 170 VwGO การบังคับคดีจะกระทำได้ต้องปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีคำบังคับ (Titel) การบังคับคดีมี 2 กรณี คือ การบังคับคดีปกครองเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ และการบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ

3.2.4.1 การบังคับคดีปกครองเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ

การบังคับคดีปกครองเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐเป็นการเรียกให้ชำระเงินระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐตามนัย มาตรา 169 และ มาตรา 170 VwGO ซึ่งกำหนดให้นำการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (VwVG) รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ และกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครอง (Vollstreckungsbehörde) ตามนัย มาตรา 3 วรรคสอง ของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (VwVG) กำหนดให้คำร้องขอให้กระทำการ (Leistungsbescheid) และกำหนดระยะเวลา (Fälligkeit) เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการ แต่ในกรณีที่เป็นการบังคับของศาลตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองขึ้นอยู่กับการมีอยู่ของคำบังคับ (Vollstreckungstitel) ตาม มาตรา 168 วรรคหนึ่ง VwGO และได้มีการส่งคำบังคับนั้นแล้ว ในกรณีของ มาตรา 169 VwGO ไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขข้อเรียกร้องในการบังคับ (Vollstreckungsklausel) สำหรับการบังคับตามคำพิพากษาของศาลตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (VwVG) ตาม มาตรา 168 วรรคหนึ่ง VwGO เป็นฐานในการบังคับที่ไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับการตาม มาตรา 3 วรรคสี่

VwVG เพิ่มเติม และ มาตรา 169 VwGO ได้กำหนดว่าในกรณีการบังคับคดีซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ได้รับประโยชน์ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีปกครองนั้น การบังคับคดีให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) มาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะทำการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าว ในที่นี้ก็คือตุลาการหัวหน้าคณะของศาลที่พิจารณาเป็นศาลชั้นต้น ในการดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว ตุลาการหัวหน้าคณะอาจให้เจ้าพนักงานบังคับคดีคนอื่นหรือผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลคนอื่นดำเนินการก็ได้ ในกรณีที่เป็นการบังคับให้กระทำการ งดเว้นการกระทำหรือละเว้นจะใช้วิธีในแนวทางให้มีผู้ช่วยดำเนินการ (Amtshilfe) ขององค์กรของมลรัฐ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายของมลรัฐ กล่าวได้ว่า มาตรา 169 VwGO มิได้บัญญัติหลักการบังคับคดีเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐไว้ หากแต่ได้อ้างให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์มาใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จัดวางไว้ในระบบที่กำหนดเรื่องที่จะบังคับไว้ในตัวเองและบังคับด้วยตนเองด้วย การโต้แย้งคำสั่งบังคับคดีของตุลาการหัวหน้าคณะศาลชั้นต้นมิใช่กระทำในรูปคำร้องเรียนที่เรียกว่า Beschwerde ตาม มาตรา 146 VwGO หากเป็นคำโต้แย้งคัดค้านที่เรียกว่า Erinnerung ทั้งนี้ตาม มาตรา 167 VwGO ประกอบกับ มาตรา 766 ZPO

3.2.4.2 การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ

ตาม มาตรา 170 VwGO มีขึ้นเพื่อคุ้มครองฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ (öffentlichen Hand) ในกรณีการบังคับคดี สำหรับสถาบันทางการเงินต่างๆ ตามกฎหมายมหาชนไม่ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสามมาใช้บังคับ

ถ้าบุคคลตามกฎหมายเอกชนประสงค์จะดำเนินการบังคับโดยเรียกให้ชำระเงินตามสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การยอมให้บังคับได้ทันที⁸⁴ ตาม มาตรา 61 วรรคสอง

⁸⁴ การตกลงยอมให้บังคับตามสัญญาทางปกครองได้โดยทันที ถ้าหากคู่สัญญาหนึ่งเสียไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาชำระหนี้ตามสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายจะต้องฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีการกระทำตามสัญญา แนวความเห็นที่ยอมรับอยู่ในขณะนี้เห็นว่า ตัวสัญญาทางปกครองเองมิใช่เป็นคำบังคับให้ปฏิบัติตาม (Vollstreckungstitel) หากแต่ว่าการบังคับการ โดยฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้วกระทำได้อีกเมื่อได้มีการฟ้องต่อศาลปกครองโดยขอให้กระทำการ แต่หลักนี้อาจเป็นอย่างอื่นได้ กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายพิเศษกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะหรือคู่สัญญายอมอยู่ภายใต้หลักการบังคับการโดยทันที การบังคับการ (Vollstreckung) โดยมีคำบังคับของศาลอาจใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายมาก ด้วยเหตุนี้ มาตรา 61 VwVfG ได้กำหนดการยอมให้มีการบังคับการได้ทันทีสำหรับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและฝ่ายปกครองให้กระทำได้ ก็แต่เฉพาะสำหรับสัญญาทางปกครองที่มีคู่สัญญามีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ถ้าหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้แสดงเจตนาว่าจะยอมให้บังคับการได้ทันทีไว้แล้ว การแสดงเจตนาจึงเป็นการกระทำทางปกครอง อันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่มีต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจึงจะทำให้สัญญากลายเป็นคำบังคับที่ให้บังคับการตามสัญญาได้เลย อาจขยายความหมายได้ว่าฝ่ายปกครองอาจดำเนินการให้

ประโยคที่สามแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น มาตรา 170 วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม ต้องนำมาใช้ด้วยเหตุว่า มาตรา 170 ไม่ได้กำหนดเรื่องการบังคับโดยเฉพาะไว้เอง แต่เพิ่มหลักเกณฑ์การบังคับหลายเรื่องไว้โดยเฉพาะ ส่วน มาตรา 167 และมาตราอื่นๆ กำหนดเรื่องการบังคับไว้แล้ว ดังนั้น จึงต้องมีความชัดเจนว่าเป็นเรื่องของหลักเกณฑ์พิเศษตาม มาตรา 170 หลักเกณฑ์ใด มาตรา 170 VwGO กำหนดเฉพาะกรณีพิเศษสำหรับการบังคับต่อหน่วยงานของรัฐด้วยเหตุเรียกให้ชำระเงินซึ่งอาจเป็นกรณีบุคคลธรรมดาตามกฎหมายเอกชนบังคับการต่อหน่วยงานของรัฐโดยเหตุเรียกให้ชำระเงิน และรวมถึงกรณีหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งเรียกให้หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งชำระเงินได้เช่นกัน การบังคับการตาม มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยหลักแล้ว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถเลือกมาตรการบังคับได้ด้วยตนเอง และองค์กรผู้ดำเนินการ ในกรณีนี้ มาตรา 170 VwGO กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายกย่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีในชั้นต้น และการกำหนดมาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล ในกรณีที่เป็นการบังคับการกันระหว่างหน่วยงานของรัฐมิใช่ตุลาการหัวหน้าคณะ หากแต่เป็นศาลชั้นต้นที่เป็นศาลบังคับคดี การบังคับคดีโดยทั่วไปแล้วจำเป็นต้องมีคำบังคับ ข้อเรียกร้องอันเป็นเงื่อนไข (Klausel) และการแจ้งการบังคับตาม มาตรา 56 VwGO คำพิพากษาของศาลจะถูกส่งให้คู่กรณี ถ้าคู่กรณีในคดีประสงค์จะให้มีการบังคับก่อนการส่งคำพิพากษาต้องเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีข้อเท็จจริงและเหตุผลของการวินิจฉัยซึ่งภายหลังจากที่ส่งไปแล้วสามารถบังคับคดีได้ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีเรียกให้ชดใช้เงินเป็นไปตาม มาตรา 170 VwGO ซึ่งกำหนดให้การสั่งต้องกระทำโดยองค์กรศาลชั้นต้น โดยทำเป็นมติหรือคำสั่ง มิใช่ตุลาการหัวหน้าคณะดังเช่น มาตรา 169 VwGO ก่อนการออกคำสั่งบังคับคดีต้องกรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Behörde) หรือผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ที่จะถูกบังคับคดีหรือฝ่ายปกครองกรณีนี้ต้องได้รับแจ้งถึงมาตรการบังคับคดีนั้นด้วยอย่างช้าที่สุดไม่เกินหนึ่งเดือนก่อนที่จะมีการบังคับคดี นอกจากนั้น คำสั่งให้บังคับคดีตาม มาตรา 170 VwGO ได้กำหนดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองที่ได้รับความคุ้มครองต่อการบังคับคดีนั้นซึ่งหมายถึงทั้งสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะ รวมถึงทรัพย์สินทั้งหมดที่จำเป็นต่อการป้องกันภัยอันตราย อาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศ เครื่องมือที่ใช้ในการจราจร อาคารสถานที่ของฝ่ายปกครอง และทรัพย์สินที่มองจากภายนอกแล้วอาจไม่มีความจำเป็น แต่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทรัพย์สินที่ใช้

เป็นไปตามข้อเรียกร้องในสัญญาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับการโดยคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง ในขณะที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ข้อเรียกร้องตามสัญญาของตนได้รับการปฏิบัติ. อ้างถึงใน Maurer, Allg. VerwR. (2002). München. § 14 Rn. 56.

ประโยชน์ร่วมกัน แต่หากเป็นทรัพย์สินทางการเงินที่ใช้ประโยชน์ทางอ้อมในฐานะเป็นทุน ใช้เป็นค่าใช้จ่ายแก่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถบังคับคดีแก่ทรัพย์สินดังกล่าวได้ โดยหลักแล้วก่อนเริ่มดำเนินการตามมาตรการที่ใช้บังคับคดีตาม มาตรา 170 วรรคสอง VwGO ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกบังคับคดีมีสิทธิได้รับแจ้งคำบังคับภายในระยะเวลาอันสมควรซึ่งระยะเวลานั้นขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ในแต่ละกรณี

ขั้นตอนของมาตรการบังคับตาม มาตรา 170 VwGO วิธีพิจารณาของศาลจะเริ่มเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเสนอคำร้องต่อศาล ซึ่งผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลนั้น มิใช่เพียงผู้ถูกระบุว่าเป็นผู้ชนะคดีตามคำพิพากษาของศาลเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้สืบสิทธิดังกล่าวด้วย สำหรับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutz) หรือการโต้แย้งการวินิจฉัยของศาลที่บังคับคดี ครอบคลุมทั้งมิใช่เป็นการดำเนินการของศาลปกครองระดับอุทธรณ์ (OVG) และศาลปกครองสูงสุด (BVerwG) ให้ยื่นเป็นคำร้องเรียนตาม มาตรา 146 VwGO โดยลูกหนี้ผู้ถูกบังคับอาจขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งบังคับคดีรวมถึงประกาศของการบังคับคดีที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องระยะเวลา หรือคำวินิจฉัยที่เป็นการบังคับต่อบุคคลอื่น นอกจากบุคคลที่คำบังคับนั้นเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา นอกจากนั้นการเยียวยาสิทธิต่อการบังคับคดี (Vollstreckungsrechtliche Rechtsbehelfe) มาตรา 167 VwGO ก็เปิดโอกาสให้มีการเยียวยาแก้ไขสิทธิที่จะโต้แย้งการบังคับคดี กล่าวคือ การโต้แย้งคัดค้านทำเป็นคำคัดค้านที่เรียกว่า Erinnerung ตาม มาตรา 766 ZPO ซึ่งเป็นการโต้แย้งประเภทและวิธีการบังคับคดี คำฟ้องคัดค้านโดยบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกตาม มาตรา 771 ZPO และกรณีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้เป็นเจ้าของที่มีสิทธิคิดว่า แต่มิได้เป็นผู้ครอบครอง หากได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิสามารถยื่นคำฟ้องได้

3.3 ศาลปกครองเบลเยียม

ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศเบลเยียมได้รับอิทธิพลอย่างมากจากศาลปกครองฝรั่งเศส แต่ยังคงระบบศาลเดี่ยวอันได้แก่ศาลยุติธรรมซึ่งมีกรอบอำนาจเหนือข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบ และคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย รวมถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน การกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย และการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่บ่อยครั้งที่ศาลยุติธรรมจำกัดอำนาจตนโดยพยายามไม่เข้าไปควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยจะไม่พิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งแต่จะวินิจฉัยมิให้นำกฎหรือคำสั่งนั้นมาใช้บังคับ และผลของคำพิพากษาเป็นที่สุดใช้ขึ้นได้ระหว่างคู่กรณีในคดี (Inter-pares) จึงเป็นเหตุให้เกิดการจำแนกประเภทคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และ

เกิดองค์รวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครองที่มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษทางปกครองเป็นจำนวนมาก มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองชั้นต้นตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งบางส่วนมีลักษณะเป็นศาล มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำ และคำพิพากษาดังกล่าวที่เป็นที่สุดใช้บังคับบุคคลทั่วไป (Erga omnes – interpartes) โดยคำวินิจฉัยขององค์เหล่านี้อาจอยู่ในกรอบอำนาจการทบทวนของศาลยุติธรรมหรืออยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมาย มีสถานะเป็นศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1993⁸⁵

3.3.1 สิทธิของกลุ่มและบุคคลภายนอกในคดีปกครอง

3.3.1.1 ผู้กรณีหลัก⁸⁶

การฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะคำฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครอง (Recours en annulation) มิได้เป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ทรงสิทธิ (Droits subjectifs) แต่เป็นข้อพิพาทที่ได้แย้งการกระทำของผู้ที่มีสิทธิเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งที่สามารถกระทำได้เพียงฝ่ายเดียว หรือที่เรียกว่าการกระทำทางปกครอง (Acte administratif) ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิ (Actes qui font griefs) ของประชาชน บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทุกคนมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อสภาแห่งรัฐแผนกคดีปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (Un acte réglementaire) เช่น ระเบียบที่วางกฎเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ หรือขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (Un acte individuel) เช่น ใบอนุญาตก่อสร้าง คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่ง มาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐ ค.ศ. 1973 กำหนดไว้ว่า ผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบ (La partie justifiant d'une lésion) หรือผู้มีส่วนได้เสีย (La partie justifiant d'un intérêt) รวมทั้งผู้ที่สามารถฟ้องให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคดีในชั้นที่สุด (Recours en cassation) บุคคลเหล่านี้สามารถฟ้องหรือร้องขอเป็นหนังสือ (Par écrit) ให้สภาแห่งรัฐเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขเรื่องแบบและระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นๆ การที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นชัดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีแทนส่วนรวม (Recours populaire) กล่าวคือ ประโยชน์ได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีอ้างนั้น

⁸⁵ Pierre Vermeylet. (2550). “สภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยียม”. วารสารกฎหมายปกครอง, 18, 3. หน้า 240-248.

⁸⁶ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 278-326.

จะต้องไม่ไกลกว่าเหตุ และมีใช้เรื่องที่มีผลต่อพลเมืองทั่วไปทุกๆ คน โดยสภาแห่งรัฐวางหลักในการพิจารณาความหมายและขอบเขตของความมีผลประโยชน์ได้เสียไว้ ดังนี้

1) ผลประโยชน์ได้เสียนั้นจะต้องเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเอง การเพิกถอนการกระทำทางปกครองหนึ่งๆ จะต้องมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิม

2) ผลประโยชน์นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่ชัดเจนแน่นอน สภาแห่งรัฐจะไม่รับคำฟ้องถ้าปรากฏว่าส่วนได้ส่วนเสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นเป็นผลโดยอ้อมหรือเป็นเพียงการคาดหมายเอาเองเท่านั้น

3) จะต้องเป็นผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

4) เป็นผลประโยชน์ที่ยังคงมีอยู่ ณ เวลาปัจจุบัน นับแต่วันที่ยื่นคำฟ้องไปจนถึงวันที่สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัย

ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสามารถตามกฎหมาย บุคคลธรรมดาในบางกรณีอาจไม่สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ดังนั้น กฎหมายจึงอนุญาตให้ฟ้องคดีได้โดยผ่านทางผู้แทนหรือผ่านทางทนายความ สำหรับนิติบุคคลก็ต้องกระทำผ่านทางองค์กรที่เป็นตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถแต่งตั้งทนายให้เป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนตนได้

3.3.1.2 บุคคลภายนอก

สำหรับบุคคลภายนอกที่อาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองที่มีการโต้แย้งกันอยู่นั้น ก็อาจเข้ามาในคดีได้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยทำเป็นคำร้องสอด (La requête en intervention) ยื่นเข้ามาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากฝ่ายตุลาการศาล ตาม มาตรา 21 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ โดยองค์คณะต้องพิจารณาว่าจะไม่เป็นการทำให้คดีต้องล่าช้าออกไปเกินสมควร องค์คณะที่พิจารณาคดีจะพิจารณาคำร้องสอดว่าเป็นคำร้องที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หากเป็นคำร้องที่รับไว้ได้ก็จะกำหนดวันให้ผู้ร้องสอดทำคำแถลงและยื่นเอกสารหลักฐานเข้ามาในคดี ในกรณีที่หน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นเอกสารหลักฐานภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ร้องสอดสามารถขอส่งเอกสารหลักฐานเข้ามาในคดีได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดยื่นเอกสารหลักฐานของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดี⁸⁷

⁸⁷ หน่วยงานที่ถูกสั่งให้ส่งเอกสารหลักฐานใดๆ หากมิได้จัดส่งให้ภายในกำหนด จะถูกปรับเป็นรายวัน (Une astreinte) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ.

3.3.2 ผลของคำพิพากษา

การมีคำวินิจฉัย (Les arrêts) คำวินิจฉัยจะต้องอ่าน โดยเปิดเผย และแจ้งแก่คู่กรณีทุกฝ่าย ในบางกรณีให้แจ้งแก่หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย คำวินิจฉัยมีผลบังคับโดยสมบูรณ์ในตัวของมันเอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 37 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 1948 แต่กระบวนวิธีการที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอาจอยู่ในรูปการจ่ายค่าปรับรายวัน (L'astreinte) ไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ฝ่ายปกครองอาจอุทกสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ถูกโต้แย้ง หรืออาจอุทกสั่งให้ใช้มาตรการชั่วคราวอื่นๆ โดยที่คำวินิจฉัยเพิกถอนหรือคำสั่งนั้น จะต้องประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่ในลักษณะเดียวกับกฎหมายหรือคำสั่งทั่วไป อันมีค่าเท่ากับกฎระเบียบตัวที่ถูกเพิกถอน แต่สภาแห่งรัฐเบลเยียมไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับผลและค่าบังคับของความเห็นของสภาแห่งรัฐบางประการ คือ

1) ความเห็นของสภาแห่งรัฐแผนกตรวจร่างกฎหมาย ไม่มีลักษณะบังคับ หน่วยงานเจ้าของเรื่องยังมีอิสระที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้

2) สภาแห่งรัฐจะต้องไม่ให้ความเห็นใดๆ ที่มีเนื้อหาไปเกี่ยวข้องกับงานทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการวินิจฉัยให้ความเห็นโดยอิสระและเหมาะสม

3) การให้ความเห็น จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเขียนหรือการร่างกฎหมาย ค่าบังคับและผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ กฎหมายหรือบทบัญญัติจะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติที่มีค่าบังคับสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญ สนธิสัญญา หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ นอกจากนี้จะต้องตรวจสอบไปถึงกรอบอำนาจของผู้ออกกฎหมาย การอ้างอิงฐานของกฎหมาย การมีผลบังคับได้ในทางปฏิบัติของบทบัญญัตินั้นๆ ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น การดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน พิธีการ และปฏิบัติถูกต้องตามแบบการร่างกฎหมาย (Les règles de la légistique) ลักษณะสำคัญของคำวินิจฉัย (Des arrêts) จะต้องเป็นการวินิจฉัยที่ประกอบไปด้วยการให้เหตุผลต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ และต้องลงนามโดยหัวหน้าองค์กรคณะ

หัวหน้าฝ่ายตุลาการศาลจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังคู่กรณีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยจะถูกเผยแพร่ในรูปแบบวิธีการเช่นเดียวกันกับนิติกรรมที่ถูกเพิกถอน หัวหน้าฝ่ายตุลาการศาลจะร้องขอต่อหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการเผยแพร่คำวินิจฉัยเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือ Le Moniteur Belge อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ดี หากเป็นคำวินิจฉัยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้องโดยเจตนาหรือถูกสันนิษฐานว่าทั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีไม่ยื่นคำคัดค้านคำให้การหรือไม่ยื่นสรุปคำฟ้องภายในกำหนดตาม มาตรา 21 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ การแจ้งคำวินิจฉัย

เหล่านี้ให้กระทำเพียงส่งสำเนาคำวินิจฉัยไปทางไปรษณีย์ธรรมดาให้กับคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 36 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐฯ

คำวินิจฉัยมีผลบังคับในทันที (Exécutoire) ซึ่งการบังคับตามคำวินิจฉัยจะเป็นกรณีที่รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องยึดถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัย กรณีเป็นคำวินิจฉัยเพิกถอนมติหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลจะส่งคำวินิจฉัยไปให้องค์กรผู้ออกมติหรือคำวินิจฉัยนั้น แต่หากเป็นคำวินิจฉัยเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทใดก็ให้พิมพ์เผยแพร่ด้วยรูปแบบพิธีการเช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐฯ ซึ่งสภาแห่งรัฐสามารถมีคำวินิจฉัยได้ ดังนี้

1) คำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้อง (Les arrêt de rejet)

คำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้อง โดยหลักแล้วไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย (L'ordonnancement juridique) สิทธิอันเป็นวัตถุประสงค์ให้การฟ้องคดีก็มีได้รับผลกระทบใดๆ ในกรณีเป็นคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องเนื่องจากเป็นคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี (L'irrecevabilité de la requête) บุคคลภายนอกก็ไม่อาจอ้างความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่ประกอบอยู่ในคำฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐได้พิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายเอาไว้ด้วย ต้องยึดถือผลของการวินิจฉัยในประเด็นที่พิจารณาไว้แล้วเป็นสำคัญ คำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องมิได้ทำให้การกระทำที่ถูกโต้แย้งมาในคำฟ้องกลายมาเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือไม่ได้ทำให้ไม่ถูกโต้แย้งในโอกาสต่อไปแต่อย่างใด การกระทำที่ปรากฏอยู่ในคำฟ้องที่สภาแห่งรัฐไม่รับนั้น ยังอาจจะถูกฟ้องเพิกถอนได้ในภายหลัง ด้วยวิธีการอื่นหรือด้วยประเด็นอื่นๆ ที่แต่เดิมอาจมิได้ปรากฏในคำฟ้องเดิม

กรณีเป็นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย ถือหลักว่าผู้ใดจะโต้แย้งนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายไม่ได้อีกต่อไป หากปรากฏว่านิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ เป็นที่สุดในการระบวนการก่อนออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองและหลังการออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ทั้งการโต้แย้งกฎหมายและการโต้แย้งการกระทำทางปกครองเฉพาะรายต่างก็มีผลคล้ายกัน คือ ผู้ใดจะยกข้อต่อสู้ประเด็นเดียวกัน โดยผู้ฟ้องคดีรายเดียวกัน ไปเป็นข้อต่อสู้ในภายหลังอีกต่อไปไม่ได้ หากได้มีคำวินิจฉัยในคดีเดิมไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่สำหรับคำวินิจฉัยไม่รับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายนี้ ต้องห้ามมิให้หยิบยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีอื่นอีก ไม่ว่าจะอ้างเหตุอื่นหรือประเด็นข้อกฎหมายอื่นที่แตกต่างออกไปก็ตาม

2) คำวินิจฉัยเพิกถอน (Les arrêts d'annulation)

คำวินิจฉัยเพิกถอนทำให้การกระทำนั้นๆ ไม่มีค่าบังคับอีกต่อไป และถือว่าการกระทำนั้นไม่เคยปรากฏอยู่เลย คำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด มีค่าบังคับได้ในทันทีและเป็นไปโดยตัวของมันเอง (L'autorité absolue de chose jugée) ในทางทฤษฎีการเพิกถอนมีผลไปลบล้างการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้น วัตถุประสงค์แห่งสิทธิจึงไม่ถูกกระทบอีกต่อไป และกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการบังคับคดีแต่อย่างใด แต่การกระทำที่ถูกเพิกถอนและมูลเหตุที่ทำให้การกระทำนั้นต้องถูกเพิกถอนอาจมีข้อผูกมัดบางประการที่เป็นผลมาจากการเพิกถอน โดยทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น เป็นการห้ามฝ่ายปกครองออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองเดิมโดยที่ยังมิได้แก้ไขปรับปรุงในส่วนของความบกพร่องเดิมให้สมบูรณ์เสียก่อน ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองหนึ่งๆ ฝ่ายปกครองจะตกอยู่ในสถานะเดิมที่จะมีการออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ในบางกรณี ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ แต่ในกรณีอื่นๆ กฎหมายอาจเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกที่จะเริ่มกระบวนการขึ้นใหม่อีกครั้งโดยหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องที่สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยเพิกถอนไว้ก็ได้ ซึ่งในบางกรณีคำวินิจฉัยอาจก่อให้เกิดข้อผูกมัดให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการ เช่น เมื่อมีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองอันใหม่ ฝ่ายปกครองอาจจะออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองแบบเดียวกันอีกหรือเลือกที่จะออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองอื่นที่มีผลเป็นอย่างเดียวกันและสามารถนำมาแทนกันได้ แต่หากความบกพร่องของนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองเดิมเกิดจากการละเมิดต่อกฎหมายอย่างแข็งข้อ หรือเกิดจากผู้ออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ ที่มีผลคล้ายกันอีก แต่หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามคำบังคับที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลสามารถบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องจ่ายค่าปรับรายวันได้

3.3.3 การโต้แย้งการบังคับคดี

การโต้แย้งการบังคับคดีโดยการโต้แย้งคำวินิจฉัยสามารถกระทำได้โดยคู่กรณี รวมถึงบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียโดยอาจทำเป็นคำร้องภายใน (Recours internes) เช่น การขอให้พิจารณาคดีใหม่ (l'oppositon) การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย (La tierce-opposition) และการขอให้พิจารณาคดีใหม่เนื่องจากพยานหลักฐานเดิมผิดพลาดคลาดเคลื่อน (Le recours en révision) หรือทำเป็นคำร้องภายนอก (Recours externe) ได้แก่ การอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา (Recours devant la Cour de cassation) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.3.1 การขอให้พิจารณาคดีใหม่ (l'opposition)

การขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ที่ได้วินิจฉัยคดีไปโดยที่ผู้กรณีบางฝ่ายไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากการขาดนัดขึ้นคำผู้กรณีในกรณีต่างๆ หรือการขาดนัดพิจารณา โดยที่มิได้เป็นความผิดของผู้กรณีฝ่ายนั้น หรือมีเหตุสุดวิสัยใดๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามคำสั่งขององค์คณะ จนเป็นเหตุให้ต้องเสียเปรียบหรือแพ้กคดีไป โดยระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ ได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ไว้ กล่าวคือ เป็นคดีที่ฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครอง อันเนื่องมาจากการกระทำผิดรูปแบบขั้นตอน การกระทำเกินอำนาจ การบิดเบือนอำนาจ คดีที่โต้แย้งคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น คดีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 14 และคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในกรอบอำนาจของสภาแห่งรัฐตาม มาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ โดยผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้แพ้กคดี ซึ่งต้องเป็นผู้กรณีในคดีเท่านั้น และต้องยื่นคำร้องขอที่ระบุเหตุที่ไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างสมบูรณ์ หรืออธิบายเหตุการณ์หรือสถานการณ์อันเป็นอุปสรรคขัดขวางภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันมีคำพิพากษา

การยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัย เว้นแต่สภาแห่งรัฐจะมีคำสั่งเป็นประการอื่น หรือมีข้อกำหนดเป็นพิเศษปรากฏอยู่ในตัวคำวินิจฉัยนั้นเอง กระบวนการพิจารณากรณีเช่นนี้จะไม่ยุ่งยากซับซ้อน เมื่อสภาแห่งรัฐได้รับคำร้องภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันมีคำพิพากษาแล้ว ฝ่ายตุลาการศาลจะส่งสำเนาคำร้องไปให้ผู้กรณีฝ่ายตรงข้าม ผู้กรณีฝ่ายดังกล่าวจะต้องทำคำให้การตอบกลับภายในเวลา 15 วัน จากนั้นจึงดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติ

3.3.3.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (la tierce-opposition)

บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคัดค้านคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้ หากผลของคำวินิจฉัยนั้นจะกระทบต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน บุคคลที่มีสิทธิคัดค้านจะต้องไม่ใช่ผู้กรณีหรือไม่อยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายเดียวกันกับผู้กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และต้องไม่ได้ทราบมาก่อนว่ามีการฟ้องร้องเป็นคดีกันอยู่ คดีที่เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 47 ถึง 50 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐฯ กล่าวคือ

1) จะต้องเป็นคดีที่ฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดรูปแบบขั้นตอน การกระทำเกินอำนาจ การบิดเบือนอำนาจ คดีที่ได้แย้งคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น คดีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตาม มาตรา 14 และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในกรอบอำนาจของสภาแห่งรัฐตาม มาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ

2) ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลแห่งคดีอย่างไร

3) บุคคลภายนอกจะต้องไม่อยู่ในสถานะเป็นคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และต้องไม่ปรากฏว่าได้ทราบว่ามีกรฟ้องคดีกันอยู่ก่อนแล้วโดยมิได้ร้องสอดเข้ามาในคดีเสียแต่แรก

4) คำคัดค้าน จะต้องยื่นภายในกำหนด 10 วัน นับแต่วันประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัย หรือนับแต่วันที่มีการบังคับตามคำวินิจฉัย (ข้อ 49)

การยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัย

3.3.3.3 การอุทธรณ์คดีต่อศาลฎีกา (Recours devant la Cour de cassation)

ในกรณีที่สภาแห่งรัฐแผนกคดีปกครองมีคำวินิจฉัยว่าคดีไม่อยู่ในกรอบอำนาจของสภาแห่งรัฐที่จะรับไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยเช่นนี้อาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา (La Cour de cassation) ได้ตาม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐฯ หรืออาจเป็นกรณีที่แผนกคดีปกครองและศาลยุติธรรมต่างฝ่ายต่างแถลงว่าคดีไม่อยู่ในกรอบอำนาจของตน (มาตรา 34) การขัดกันแห่งอำนาจศาลดังกล่าว ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อศาลฎีกาโดยทำเป็นคำร้อง ขอให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวได้

3.3.4 การบังคับคดี (l'exécution)

คำวินิจฉัยมีผลบังคับในทันที การบังคับตามคำวินิจฉัยเป็นการกระทำในนามของ กษัตริย์ ในการแจ้งคำวินิจฉัยนั้น ฝ่ายตุลาการศาลจะประทับข้อความต่อท้ายจากคำบังคับด้วยข้อความตามแบบที่กำหนดไว้อันมีใจความสรุปได้ว่า “รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องยึดถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนี้” ในกรณีเป็นคำวินิจฉัยเพิกถอนมติหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็จะต้องส่งคำวินิจฉัยไปให้องค์กรผู้ออกมติหรือคำวินิจฉัยนั้น ส่วนคำวินิจฉัยเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทใดก็ให้พิมพ์เผยแพร่ด้วยรูปแบบพิธีการเช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไป ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ 39 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐฯ ซึ่งกำหนดให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยทั้งฉบับหรือจัดทำเป็นเพียงย่อคำวินิจฉัยเท่านั้น

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง

เมื่อศาลได้พิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีและได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว บางกรณีศาลอาจออกคำสั่งบังคับให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ซึ่งโดยหลักทั่วไปทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น และเนื่องจากก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว ดังนั้นข้อพิพาททุกประเภทจะถูกวินิจฉัยในศาลยุติธรรม แม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ แต่ก็ยังมีการบัญญัติกฎหมายให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองโดยอนุโลมในเรื่อง การคัดค้านผู้พิพากษา การละเมิดอำนาจศาล การร้องสอด วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการบังคับคดี แต่เนื่องจากลักษณะข้อพิพาทของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองแตกต่างกัน ดังนั้น การอนุโลมให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนการบังคับคดีมาใช้ในคดีปกครอง โดยเฉพาะสิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณี จึงมีความแตกต่างกันและไม่สามารถนำมาใช้เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ตามความประสงค์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ อีกทั้งในปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงสิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองของต่างประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ หรือมีองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแยกศาลยุติธรรม อันได้แก่ศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองเยอรมัน และสภาแห่งรัฐเบลเยียม หรือศาลปกครองเบลเยียม ซึ่งมีการให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองแตกต่างจากศาลปกครองไทย ดังจะได้กล่าวต่อไป ดังนี้

4.1 ปัญหาความแตกต่างระหว่างสิทธิของผู้ไม่ใช่คู่กรณีในการบังคับคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางกรณีมาใช้โดยอนุโลม แต่โดยที่ลักษณะคดีและความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของศาลยุติธรรมมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน แตกต่างจากลักษณะคดีและความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของศาลปกครองซึ่งข้อพิพาทอาจมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะด้วย อีกทั้งสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมต้องมีการโต้แย้งสิทธิและต้องมีการกระทำที่กระทบกระเทือนถึงหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชนตาม มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีได้ต้องเป็นกรณีที่มีสิทธินั้นอยู่แล้วก่อนการฟ้องคดี ส่วนผู้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้นั้นต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีได้ แต่การให้สิทธิของบุคคลภายนอกที่จะสามารถเข้ามาขอบังคับคดีได้นั้นย่อมแตกต่างกันดังนี้

4.1.1 ผลของคำพิพากษาและการบังคับคดี ผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีหลักการที่เหมือนกันคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยรัฐธรรมนูญรับรองให้บุคคลดังกล่าวใช้สิทธิทางศาลได้ โดยบุคคลย่อมเลือกได้ว่าจะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ ในศาลยุติธรรม กฎหมายได้สันนิษฐานถึงฐานะของคู่ความว่ามีความเท่าเทียมกัน และคดีที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมมักเป็นคดีที่เกี่ยวกับบุคคลเฉพาะราย การบัญญัติกฎหมายให้คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่ความจึงมีความเหมาะสม โดยคำพิพากษาทำให้ผู้ชนะคดีเกิดสิทธิเรียกร้องหรือเรียกว่าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและก่อให้เกิดหน้าที่แก่ฝ่ายแพ้คดีหรือเรียกว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมสามารถบังคับต่อบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความในคดีได้ตาม มาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นการทำให้คำพิพากษายายผลบังคับออกไปยังบุคคลภายนอกคดีให้ต้องตกอยู่ภายใต้คำบังคับตามคำพิพากษาของศาลในลักษณะลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย โดยเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือเป็นกรณีที่วัตถุที่อยู่ในบังคับตามคำพิพากษาเป็นทรัพย์สินที่มีกรรมสิทธิ์รวมและมีอาจแบ่งแยก

เพื่อนำไปปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ อีกทั้ง ผลของคำพิพากษาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายนอกนั้นจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีคำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือเป็นการสั่งให้เลิกนิติบุคคล เรื่องล้มละลาย รวมถึงคำวินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินซึ่งสามารถนำคำพิพากษายันแก่บุคคลภายนอกได้ จะเห็นได้ว่าผลของคำพิพากษาผูกพันคู่ความนั้น เป็นเรื่องที่ว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิห้วงกันทรัพย์สินของตนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคู่ความหรือบุคคลภายนอก หรือเป็นกรณีที่สามารถใช้คำพิพากษายันต่อบุคคลภายนอกในเรื่องสถานะบุคคลหรือนิติบุคคล เช่น กรณีตาม มาตรา 142 (1) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ศาลสามารถออกคำสั่งได้จำเลยตลอดถึงวงศ์ญาติและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์ที่ศาลพิพากษาว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ในคดีฟ้องเรียกอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผลของคำพิพากษาที่ขยายถึงบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีผลทำให้บุคคลภายนอกเกิดหน้าที่เป็นผู้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยตกเป็นผู้อยู่ภายใต้คำสั่งบังคับของศาลในลักษณะลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ผลของคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ขยายสิทธิ และหน้าที่ถึงผู้ไม่ใช่คู่ความที่ถูกโต้แย้งสิทธิเช่นเดียวกับโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะเข้ามาขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาตามสิทธิของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากคดีพิพาททางแพ่งเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนตัวเท่านั้น อีกทั้งในการบังคับคดี หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้อยู่ในศาลขณะที่ศาลมีคำสั่ง บัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ทั้งนี้ตาม มาตรา 272 ประกอบ มาตรา 275 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกำหนดให้ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่ามี การออกหมายบังคับคดีแล้วภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการยึด อายัด ยึดถือ และนำทรัพย์สินที่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาขายทอดตลาดตาม มาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

ส่วนผลของคำพิพากษาในศาลปกครองนั้นตาม มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีจนกว่าคำพิพากษาจะถูกเปลี่ยนแปลง และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติใน มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันได้แก่กรณีที่คำพิพากษาให้บุคคลออกไปจากสถานที่จะมีผลถึงบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย และกรณีการยกคำพิพากษาเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคลรวมถึงที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินเพื่อใช้ยื่นอ้างอิงกับบุคคลภายนอก อันจะเห็นได้ว่าการให้สิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับผลของคำพิพากษาตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นการให้สิทธิ และคุ้มครองคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีที่จะใช้ยันกับบุคคลภายนอกและบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้มีใช้คู่ความหรือคู่กรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เช่นเดียวกับผลทางกฎหมายของคำพิพากษาในศาลยุติธรรม แต่หากวิเคราะห์ถึงความแตกต่างของลักษณะคดีและวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองของแต่ละศาล จะเห็นได้ว่าคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองมีอยู่สองลักษณะ คือ คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนตัวและคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

4.1.1.1 คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนตัว คือคดีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งในสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีในคดีเท่านั้น ผลของคดีจะไม่มีผลต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่นแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะคดีดังกล่าวมีปรากฏอยู่ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เช่น คดีพิพาทที่เรียกให้คู่กรณีชำระเงินตามสัญญากู้เงินในศาลแพ่ง หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ หรือการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น คดีประเภทนี้มีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนตามหลักการใช้สิทธิของประชาชน (Dispositionsmaxime) โดยประชาชนผู้นั้นต้องแสดงความประสงค์ที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีในการยื่นคำร้องขอให้ศาลดำเนินการบังคับคดี ซึ่งการใช้สิทธิของประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลย่อมเป็นการแสดงความประสงค์ว่าตนต้องการใช้สิทธิเพียงใด อันจะเห็นได้จากคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งศาลจะไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอของผู้ใช้สิทธิทางศาลได้ตามหลักที่ให้ศาลต้องพิจารณาตามคำขอ และโดยที่ลักษณะคดีในศาลยุติธรรมเป็นคดีระหว่างคู่กรณีที่มีฐานะเท่าเทียม เปรียบเทียบเอกชนกับเอกชน และศาลมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเป็นสำคัญ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมจึงเป็นคำพิพากษามีผลกระทบต่อสิทธิของคู่ความเป็นการส่วนตัว โดยสภาพ และแม้ลักษณะคดีปกครองจะมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายปกครอง) มีอำนาจเหนือกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายเอกชน) แต่คำพิพากษาของศาลปกครองก็อาจเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อเฉพาะคู่กรณีได้ เช่น กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งรื้อถอนอาคารที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือขอให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครองจ่ายค่าทดแทนที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น เป็นต้น

4.1.1.2 คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าลักษณะคดีของศาลยุติธรรม โดยเฉพาะศาลแพ่ง เป็นกรณีที่คู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกันและกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิของเอกชนอันเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อเฉพาะตัวบุคคล หรือต่อส่วนตัว ในขณะที่ลักษณะคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นคดีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองอยู่ 2 ลักษณะคือ คดีที่มีผลกระทบต่อเฉพาะตัว เช่น กรณีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร หรือ

กรณีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่่ออกจากราชการ และคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเกิดจากการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างทำให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองนั้นหลายคน โดยศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยถึงคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม อันสะท้อนให้เห็นว่าศาลปกครองยอมรับให้กรณีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองไทยวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น

1) กรณีเจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ในที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ห้ามออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนเกาะทั่วประเทศ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตาม มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นจำนวนมาก กรณีดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2546)

2) กรณีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับโรงสีข้าวที่ไม่ควบคุมฝุ่นละอองข้าวจากขี้กบกลับไม่ให้ฟุ้งกระจาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อน โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ถึงปัจจุบัน แต่ก็ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ศาลเห็นว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร และการไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2545)

3) กรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทใน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศ เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

4) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ต้องพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาในคดีนั้นเป็นสำคัญ การเปลี่ยนสภาพ ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินอันมีมูลค่าสูงของประเทศ และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ รวมถึงการ โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการมีอำนาจมหาชนของรัฐเหนือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การกระทำตามคำฟ้องจึงมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ ถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550)

5) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยออกหนังสืออนุญาตให้นาย ป. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งที่ดินบางส่วนได้ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรในตำบลได้ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320 /2546)

6) ข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐประกอบกิจการ โรงงานในตึกแถว ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมลภาวะทางเสียง อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ศาลเห็นว่าการไม่ปรับปรุงแก้ไข โรงงานอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก หากศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2545)

7) การฟ้องโต้แย้งประกาศของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551 เรื่อง การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง และจัดตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ไม่รับรองคุณวุฒิส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์บัณฑิต ส่งเสริมการป่าไม้ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีลักษณะเป็นกฎหมายนัย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลในวงกว้าง จึงเห็นว่าการฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2553)

8) คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานออกใบอนุญาตให้แก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องมีการกำหนดว่าโครงการหรือกิจกรรมใดเป็น โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ และไม่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งไม่มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนจากองค์การอิสระ ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและบริเวณใกล้เคียงเกิดมลพิษทางน้ำและน้ำใต้ดิน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง ป่าชายเลนถูกทำลาย ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะเสียหาย เป็นบริเวณกว้าง และทำลายห่วงโซ่อาหารในบริเวณดังกล่าว และก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยของชาวบ้านมาอย่างต่อเนื่องและเพิ่มมากขึ้น ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับมลพิษหลายรายต้องล้มป่วยและเสียชีวิตไปด้วยโรคอันเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ (คดีหมายเลขคำที่ 908/2552 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น มีทั้งกรณีที่มีผลกระทบต่อส่วนตัวผู้ฟ้องคดี และที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งปัจจุบันข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณขึ้นและเป็นคดีที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังเช่น คดีโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด คดีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน เป็นต้น ทั้งนี้ตามสภาพของสังคมที่ขยายตัว ซึ่งศาลปกครองเองก็เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยในปัจจุบันศาลปกครองได้มีการตั้งองค์คณะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดีแม้ศาลปกครองมีคำพิพากษาอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะดีเพียงใด แต่หากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่มีผู้ปฏิบัติตาม หรือคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีไม่ดำเนินการขอให้มีการบังคับคดีต่อ อันอาจเนื่องมาจากคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีถึงแก่ความตาย หรือย้ายออกนอกพื้นที่จึงไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว หรือเกิดจากการเจรจาเพื่อไม่ให้มีการขอบังคับคดีของคู่กรณี แต่ไม่ว่าการไม่มีการขอให้บังคับคดีจะเกิดจากสาเหตุใด ความเสียหายหรือผลกระทบของการกระทำที่เป็นข้อพิพาทซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลกระทบต่อส่วนรวมเช่นเดิม เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้หมดสิ้นไป อีกทั้งกรณีดังกล่าวมิใช่กรณีเข้าข้อยกเว้นตาม มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งจึงต้องเป็นไปตามหลักใน มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันคู่กรณี ดังนั้น บุคคลภายนอกที่ไม่มีคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว แม้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในเหตุเดียวกัน ก็จะไม่มีส่วนร้องขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าวได้ แต่ต้องนำเหตุแห่งการฟ้องคดีเดิมมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีใหม่ขึ้นสู่ศาล ทั้งที่มูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายเป็นกรณีเดิม มีข้อเท็จจริงเดียวกันและต้องใช้กฎหมายในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับที่ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยแล้ว อันเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ตั้งแต่ต้น โดยอาจต้องยื่นเอกสารหลักฐานต่างๆ ประกอบการพิจารณาคดีที่ศาลได้เคยพิจารณาแล้ว ทั้งต้องรอกำหนดดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามขั้นตอนของกฎหมาย อันเป็นขั้นตอนในการต่อสู้คดีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานกว่ากระบวนการในขั้นตอนดังกล่าวจะเสร็จสิ้นจนศาลออกคำพิพากษาได้ และผลของคำพิพากษานี้ก็จะเหมือนกับในคดีเดิม เพียงเปลี่ยนหรือเพิ่มคู่กรณีฝ่ายชนะคดีเท่านั้น อันเป็นการเสียเวลาโดยไม่เกิดประโยชน์ใดเพิ่มขึ้นแก่การอำนวยความสะดวกธรรมชาติปกครองตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองทรัพยากร ทั้งในแง่ของเอกสาร ในคดีที่เป็นชุดเดียวกับเอกสารที่ศาลมีอยู่แล้วในสำนวนทั้งงบประมาณแผ่นดินที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระอันเกินสมควรให้แก่ประชาชนและศาลโดยไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการในคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเดิม ประกอบกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยังมิได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันสมควร ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาคดี นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมใน มาตรา 271-323 ยกเว้น มาตรา 273 วรรคสอง มาตรา 292 (1) และ มาตรา 317 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีอำนาจเฉพาะการยึด อาศัย ยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และสามารถนำทรัพย์สินเช่นนั้นขายทอดตลาดได้ มาใช้โดยอนุโลมนั้น ไม่สอดคล้องกับลักษณะคดีและผลของคำพิพากษาของศาลปกครองที่สามารถมีคำสั่งบังคับสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือบุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ดังจะเห็นได้จากขั้นตอนในการบังคับคดีของสำนักบังคับคดีในสังกัดสำนักงานศาลปกครองที่มีอำนาจเพียงการยึด อาศัย ยึดถือทรัพย์สิน และนำออกขายทอดตลาดเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี แต่หากเป็นกรณีศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือบุคคลกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ พนักงานบังคับคดีของสำนักงานศาลปกครองจะมีเพียงหน้าที่ในการติดตาม ทวงถาม และรายงานผลให้ศาลทราบเท่านั้น ซึ่งจากสภาพดังกล่าวหากฝ่ายแพ้อคดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ย่อมไม่มีองค์

ในการบังคับคดีจากฝ่ายผู้แพ้คดีได้ อันจะทำให้คำพิพากษาไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ อีกทั้งการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ยังไม่มีบทลงโทษตามกฎหมาย อันจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่บรรลุผลและไม่สามารถใช้คำพิพากษาของศาลเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า ผลของคำพิพากษาผูกพันคู่ความนั้น มีความหมายว่า ฝ่ายที่ชนะคดีสามารถใช้คำพิพากษายันกับฝ่ายที่แพ้คดีและบุคคลภายนอกให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาในลักษณะเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของผลของคำพิพากษาในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แต่จากลักษณะข้อพิพาททางปกครองที่มักเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ผลของคำพิพากษามาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงควรบัญญัติให้ศาลระบุในชั้นตรวจคำฟ้องว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งหากเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ให้ศาลประกาศถึงการฟ้องคดีนั้นและเรียกผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายให้เข้ามาในคดีและบัญญัติให้ผู้ที่มีใช้คุณกรณีแต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ ตามคำพิพากษา มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะได้ และควรมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีปกครองขึ้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานบังคับคดีปกครองให้สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ตามคำบังคับของศาลปกครองตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.1.2 การร้องสอด ตาม มาตรา 57 และ มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้สิทธิบุคคลภายนอกหรือผู้ที่มีใช้คู่ความในคดีสามารถร้องสอดเข้ามาในคดีได้ทั้งก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาและในชั้นบังคับคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามาในคดีหลังมีการฟ้องร้องโดยคู่ความเดิมอยู่แล้ว โดยศาลจะได้พิจารณาคดีไปในคราวเดียวกัน ผู้มีส่วนได้เสียจะได้ไม่ต้องนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีใหม่ แต่การร้องสอดเป็นดุลพินิจของศาลว่าจะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้หรือไม่ หากศาลอนุญาตก็ให้ถือว่าผู้ร้องสอดเป็นคู่ความในคดีด้วย โดยที่การร้องสอดสามารถเข้ามาได้ทั้งในกรณีที่คดียังอยู่ในการพิจารณาของศาลซึ่งจะทำให้ผู้ร้องสอดที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เข้ามาในคดีมีสถานะเป็นคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ตนร้องขอเข้ามาและมีสิทธิ หน้าที่เท่ากับคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นทุกประการ และการร้องสอดที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีอันได้แก่ การร้องสอดที่ยื่นคำร้องเข้ามาในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นการร้องสอดในชั้นบังคับคดีโดยบุคคลภายนอกซึ่งถูกผลกระทบกระเทือนจากการบังคับคดีของศาล ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย

สามารถร้องสอดเข้ามาเพื่อรักษาสิทธิของตน เช่น กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าที่ดินเป็นของเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา และมีคำบังคับให้ฝ่ายแพ้คดี หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมบริวารต้องรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวและย้ายออกจากที่ดิน ดังนี้ บุคคลภายนอกที่มีใช้โฉนดแต่เป็นเจ้าของ บ้านที่จะถูกรื้อถอนสามารถร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีได้ เนื่องจากถูกโต้แย้งสิทธิ หรือ เป็นกรณีที่ลูกหนี้เงินกู้ไปสมคบกับบุคคลภายนอกให้มีการฟ้องคดีจนมีการบังคับคดีกับทรัพย์สิน ของลูกหนี้เพื่อที่เจ้าหนี้เงินกู้จะได้ไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ กรณีดังกล่าวศาลฎีกาเห็นว่าเจ้าหนี้ เงินกู้ถูกโต้แย้งสิทธิและสามารถร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีได้ จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งถูกระทบสิทธิในฐานะเป็นผู้ถูกบังคับตามคำพิพากษาหรือ เป็นเสมือนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำพิพากษา ซึ่งหากผู้ร้อง สอดสามารถพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้คำบังคับตามคำพิพากษาของศาลมิใช่ของลูกหนี้ หรือ ตนมิได้มีความสัมพันธ์เป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือตนมีสิทธิคิดว่าเจ้าหนี้ตาม คำพิพากษา คำบังคับของศาลในคดีนั้น ย่อมไม่อาจบังคับกับผู้ร้องสอดได้ ซึ่งสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของกฎหมายแพ่ง ซึ่งมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอันเป็น กรรมสิทธิ์ของแต่ละบุคคลที่ไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้ร้องสอด ขอเข้ามาในชั้นบังคับคดีในฐานะเป็นผู้รับโอนสิทธิของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งจะทำให้ผู้ร้อง สอดได้รับสิทธิเป็นดังเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีกับลูกหนี้ ตามคำพิพากษาได้ แต่กรณีดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดยอมตนเข้าเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจาก เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาโดยรับโอนสิทธิในการบังคับคดีโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และผู้ร้องสอด เช่นกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ซื้อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือหนี้เสียจาก ธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ศาลมีคำบังคับแล้วได้ แต่ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่อง สิทธิการขอบังคับคดีตามกรณีดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 6862/2553 ว่าบุคคลที่มีสิทธิบังคับ คดีตามคำพิพากษาจะต้องเป็นคู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 271 ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกที่อ้างว่าได้รับ โอนสิทธิและหน้าที่ในหนี้ตาม คำพิพากษาจากโจทก์ที่มีอยู่แก่จำเลย ไม่ใช่คู่กรณีหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีตามคำพิพากษา จึงไม่อาจร้องขอให้บังคับคดีได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่จะเข้าสวมสิทธิแทนคู่ความหรือบุคคลที่ เป็นฝ่ายชนะคดีโดยการร้องสอดในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิพิจารณาความแพ่งได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มิพบบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ผู้มิใช่คู่ความหรือ คู่กรณีในคดีเข้าสวมสิทธิแทนได้ เช่นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

พ.ศ. 2544 เป็นต้น เมื่อผู้ร้องมีใช้บุคคลที่บัพัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้สวมสิทธิแทนโจทก์ได้ ผู้ร้องจึงไม่อาจเข้าสวมสิทธิแทนโจทก์เพื่อดำเนินการบังคับคดีแก่จำเลยในคดีนี้ได้

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้สิทธิบุคคลภายนอก ดังกล่าวในการร้องสอดในชั้นบังคับคดี เป็นการให้สิทธิและความคุ้มครองบุคคลผู้ที่เป็นฝ่าย ต้องกระทำการตามคำบังคับของศาล ส่วนกรณีการเข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็น กรณีที่บุคคลภายนอกยอมตนเข้ามาเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิเพื่อรับช่วงการบังคับคดีแต่จะกระทำได ก็ต่อเมื่อมีบัพัญญัติของกฎหมายให้เข้าสวมสิทธิได้เท่านั้น ซึ่งหลักการในการร้องสอด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้นำมาใช้ในศาลปกครองโดยอนุโลม แต่จะเห็นได้ว่าไม่อาจ นำบัพัญญัติในเรื่องการร้องสอดในชั้นบังคับคดีมาใช้ได้กับกรณีศึกษาซึ่งเป็นกรณีที่ บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียตามคำพิพากษาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและมีข้อพิพาท เช่นเดียวกันกับฝ่ายที่ชนะคดีตั้งแต่ต้นและมีความประสงค์เพียงให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา ที่ศาลได้ตัดสินไปแล้ว ซึ่งข้อแตกต่างที่กรณีดังกล่าวไม่สามารถนำการร้องสอดในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้ก็เนื่องจากความเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายของผู้เสียหายในคดีปกครองนั้น ผู้เสียหายที่ขอเข้ามาในชั้นบังคับคดีเป็นหนึ่งในผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิที่รับโอนสิทธิโดยยอมตนเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิใน ภายหลัง ดังนั้น หลักในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงมีอาจนำมาใช้ เยียวความเดือดร้อนเสียหายที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือบุคคลภายนอกในคดีปกครองได้

4.1.3 การสืบสิทธิของกลุ่มความมรณะ เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกหรือผู้มีใช้กรณีในคดีสามารถ เข้าสวมสิทธิในฐานะของผู้มรณะได้เลย ซึ่งหากกลุ่มความหรือกลุ่มตายในขณะที่คดียังอยู่ระหว่าง พิจารณาของศาล จะเป็นกรณีการเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่ตาม มาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง และไม่ถือเป็นการรับมรดกความ แต่หากเป็นกรณีมาใช้สิทธิในการบังคับคดี โดยไม่ต้องมีการพิจารณาคดีใดๆ อีก ศาลฎีกาถือว่าเป็นการเข้ารับมรดกความตาม มาตรา 1599 และ มาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ทายาทจะสามารถเข้ารับ มรดกความของผู้มรณะได้แต่ก็มีสิทธิบางประการของผู้มรณะที่ทายาทไม่อาจเข้ารับมรดกความ หรือเข้าใช้สิทธิแทนที่ได้ โดยสิทธิของผู้มรณะแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) สิทธิเฉพาะตัว คือ สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งตามกฎหมายหรือโดยสภาพ เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ เช่น สิทธิอาศัย หรือสิทธิเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคล เช่น สิทธิในการขอคืนสัญชาติ สิทธิที่จะให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนสมรสให้ตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิที่จะได้รับใบอนุญาตขับจี้รถยนต์ส่วนบุคคลหากผ่านขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ไม่อาจตกทอดแก่ทายาทได้ และไม่สามารถให้ผู้ใดเข้าสวมสิทธิได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีผลเฉพาะตัวบุคคลผู้หนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการสืบสิทธิในคดีที่เป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ว่าจะใน ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ไม่อาจมีการเข้ามาเป็นคู่ความแทนที่หรือเข้ารับมรดกความในสิทธิดังกล่าวได้

2) สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งมีอยู่หรือเกิดขึ้นก่อนผู้มรณะถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถตกทอดเป็นมรดกได้ และไม่ต้องห้ามที่ทายาทตามกฎหมายจะเข้ามาสืบสิทธิห้วงกัน ในการฟ้องคดีหรือเข้ามาขอให้ศาลบังคับคดีให้ต่อจากคู่กรณีที่มีมรณะได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ไม่ใช่คู่ความหรือคู่กรณีสามารถเข้ามาสืบสิทธิต่อจากคู่กรณีที่มีมรณะได้ต้องไม่ใช่กรณีที่เป็นสิทธิส่วนตัวของผู้มรณะ โดยผู้ไม่ใช่คู่ความหรือคู่กรณีต้องมีการเกี่ยวข้องเป็นทายาทของผู้ตายอยู่แล้ว โดยการสืบสิทธิดังกล่าว บุคคลภายนอกที่เป็นญาติกับผู้มรณะ จะเข้าสวมสิทธิได้ทั้งกรณีที่เป็นฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย โดยในชั้นบังคับคดีตาม มาตรา 1599 และ มาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ทายาทของคู่กรณีมรณะและหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะเข้ามาเป็นผู้ใช้สิทธิแทนผู้มรณะได้เท่าที่สิทธิของผู้มรณะมีอยู่เท่านั้น และสิทธิดังกล่าวของทายาทหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้ตายจะเกิดขึ้น โดยทันที โดยที่ศาลไม่จำเป็นต้องมีหมายหรือคำสั่งเรียกให้เข้ามาเป็นคู่ความแทนผู้มรณะแต่อย่างใด อันแตกต่างจากกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายตาม มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณีที่มีมรณะเข้าแทนที่ผู้มรณะได้เฉพาะกรณีที่คู่กรณีตายระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งศาลจะรอการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าจะมีการขอเข้ามาแทนที่เองหรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอให้ศาลมีหมายเรียกให้ทายาทเข้ามาในคดี ซึ่งในการบังคับคดีของศาลปกครองไม่มีกฎหมายให้สิทธิแก่ทายาทหรือผู้จัดการทรัพย์สินของผู้มรณะที่จะเข้ามาสืบสิทธิของผู้มรณะในชั้นบังคับคดีได้

ผู้เขียนเห็นว่า การสืบสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ได้กล่าวมามีใช่กรณีเรื่องสิทธิในการขอบังคับคดีของผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครอง แต่การฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีมักเป็นเอกชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หากศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ชนะคดีมีสิทธิขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้ถูกต้องแก่ตน แม้การบังคับคดีจะเป็นประโยชน์เฉพาะส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี แต่หากไม่ใช่กรณีที่เป็นเรื่องสิทธิเฉพาะบุคคล เมื่อผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนมีการบังคับคดี ทายาทหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้มรณะ ก็ควรมีสิทธิขอเข้ามาดำเนินการบังคับคดีต่อได้ ตามหลักการเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ

มีสิทธิเท่าที่คู่กรณีได้ถึงแก่ความตายมีอยู่ แต่จากการศึกษาบทบัญญัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดให้มีการเข้าสืบสิทธิผู้มรณะในชั้นบังคับคดีได้ กฎหมายปกครองจึงยังมีความบกพร่องในกรณีไม่ให้สิทธิแก่ทายาทหรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกเข้าสืบสิทธิผู้มรณะ อันอาจเป็นเหตุให้ทายาทของผู้มรณะต้องนำข้อพิพาทเดิมดังกล่าวที่มีคำพิพากษาโดยพิจารณาข้อเท็จจริงเหมือนเดิมทุกอย่างขึ้นฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีใหม่อีก ทำให้การพิจารณารวมถึงการบังคับคดีไม่สามารถกระทำได้อันเป็นการไม่ยุติธรรมต่อฝ่ายที่ชนะคดีไปแล้ว

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการสืบสิทธิในการบังคับคดีของคู่กรณีมรณะ โดยหลักทั่วไปเป็นกรณีของการรับมรดกความ ซึ่งเป็นสิทธิของทายาทของผู้มรณะและเป็นคนละกรณีกับการขอให้ศาลบังคับคดีโดยบุคคลภายนอก เนื่องจากทายาทของผู้มรณะถือเป็นผู้รับมรดกจากผู้ตายซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีอยู่แล้ว และรับช่วงสิทธิที่มีอยู่แล้วต่อจากเจ้ามรดกเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นการเข้าสวมสิทธิแทนที่คู่กรณีที่มรณะไป ในขณะที่บุคคลภายนอกเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเช่นเดียวกับคู่กรณีที่ศาลมีคำบังคับแล้ว ไม่มีการสืบสิทธิมาจากคู่กรณีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้การสืบสิทธิโดยทายาทของผู้มรณะเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ และทายาทควรมีสิทธิขอให้ศาลมีคำบังคับให้ตามผลแห่งคดีที่ผู้มรณะชนะคดีได้ แต่ไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สิทธิแก่ทายาทของผู้มรณะสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับคดีแทนผู้มรณะได้

4.1.4 การขอพิจารณาคดีใหม่ จากการศึกษาพบว่า การขอพิจารณาคดีใหม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น เป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีในคดีในการร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่อันเนื่องมาจากการขาดนัดยื่นคำให้การ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกรณีตาม มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สิทธิบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาแต่ไม่ทราบถึงการฟ้องคดี หรือเข้ามาแต่ถูกตัดโอกาสในการดำเนินคดี สามารถขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีที่เสร็จเด็ดขาดแล้วใหม่ได้ แต่กรณีดังกล่าวเป็นสิทธิของบุคคลภายนอกที่ประสงค์ให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่เพื่อให้ตนมีสิทธิในการต่อสู้คดีในศาล แม้การขอพิจารณาคดีใหม่ดังกล่าวจะเป็นสิทธิของบุคคลภายนอก แต่สิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดกระบวนการในการพิจารณาคดีในศาลขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งเมื่อศาลได้มีการพิจารณาคดีใหม่ บุคคลภายนอกดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นคู่กรณีในคดีและมีสิทธิในการขอให้ศาลบังคับคดีได้เองหากเป็นฝ่ายเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

4.1.5 ระยะเวลาในการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่ามี การออกหมายบังคับคดีแล้ว ซึ่งต้องทำภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด แต่การบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีระยะเวลาการดำเนินการ กฎหมายเพียงกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาให้ต้องกระทำการดังกล่าวข้างต้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเท่านั้น

ในส่วนของระยะเวลาการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มิได้มีบทบัญญัติไว้ จึงมีการนำระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ ลักษณะคดี และวัตถุประสงค์ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองแตกต่างกัน โดยศาลแพ่งมุ่งคุ้มครองทรัพย์สินอันเกิดจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และการใช้เวลาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับและแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีสิบปีก็เพื่อให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีเวลาในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำมาใช้หนี้ ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีปกครองที่เน้นควบคุมการกระทำทางปกครองซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่ควรนำกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับคดีปกครอง โดยศาลปกครองควรกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีปกครองแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่คำพิพากษามีผลกระทบเฉพาะต่อส่วนตัว ควรมีการกำหนดเวลาของบังคับคดีไว้ให้น้อยกว่าระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของคดีที่คำพิพากษามีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามหลักในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมไม่ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการขอบังคับคดี ดังนั้น คำพิพากษาที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องสามารถใช้บังคับคดีได้โดยไม่มีกำหนด เว้นแต่กรณีมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำพิพากษาที่วินิจฉัยตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเปลี่ยนแปลง คำพิพากษาดังกล่าวก็อาจสิ้นผลได้

4.2 ปัญหาความแตกต่างระหว่างสิทธิของผู้ไม่ใช้คู่กรณีในการบังคับคดีของศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ สามารถวิเคราะห์ปัญหาความแตกต่างเกี่ยวกับสิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้มิใช่คู่กรณี โดยพบว่า กฎหมายของทุกประเทศ รวมถึงศาลปกครองไทย กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันคู่ความ หรือคู่กรณีทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นกรณีให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง

ซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่แม้มิได้เข้ามาในการฟ้องคดีและมีได้ร้องขอให้ศาลบังคับคดี ซึ่งจากลักษณะของคดีปกครองบางคดีซึ่งมิใช่กรณีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ กฎ และคำสั่ง แต่เป็นกรณีเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ บุคคลภายนอกคดี คำพิพากษาจะ ไม่มีผลผูกพันถึงบุคคลภายนอกสำนวน แม้บุคคลดังกล่าวจะได้รับ ความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้แพ้คดีตามคำพิพากษาเช่นกัน โดยในหลายประเทศ กำหนดให้บุคคลภายนอกสามารถแก้ไขกรณีดังกล่าวได้ และโดยที่ความแตกต่างทางวัฒนธรรม กฎหมายและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมีอิทธิพลมากต่อเนื้อหาของคำพิพากษา และการบังคับคดีแม้จะมีระบบศาลคู่เช่นกัน โดยความแตกต่างในกรณีการให้สิทธิในการขอบังคับคดี โดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีระหว่างศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ มีดังนี้

4.2.1 ผลของคำพิพากษาและการบังคับคดี

โดยอำนาจของศาลปกครองไทยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นการกำหนด ประเภทคดีและอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งมีผลในการจำกัดอำนาจของ ศาลในการบังคับคดีตามคำพิพากษาด้วย โดยในประเทศที่มีระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่าย ปกครองด้วยกันเอง จะให้อำนาจองค์กรควบคุมอย่างกว้างขวางและสามารถออกคำสั่งที่มีผลบังคับ ได้ ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาททางปกครองที่แตกต่างกันเป็นตัวกำหนดขอบอำนาจของศาลในการ บังคับคดีตามคำพิพากษาของตนเอง และเนื่องจากการจัดตั้งศาลปกครองไทยได้รับอิทธิพลทั้งด้าน รูปแบบและแนวคิดมาจากศาลปกครองฝรั่งเศส ดังนั้น ลักษณะและวิธีพิจารณาความในศาล ปกครองไทยและศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีความคล้ายคลึงกันมาก โดยศาลปกครองฝรั่งเศสมี แนวคิดที่ผลของคำพิพากษามีอำนาจบังคับทั้งในตัวเนื้อหาของคำพิพากษาและเหตุผล สนับสนุนที่ก่อให้เกิดผลนั้น โดยแบ่งอำนาจบังคับเป็น 2 ลักษณะคือ อำนาจบังคับสัมพัทธ์ซึ่งมีผล ผูกพันเฉพาะคู่กรณี และอำนาจบังคับเด็ดขาดซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กร เช่น คำสั่งเพิกถอนกฎหรือ คำสั่ง ซึ่งอำนาจบังคับเด็ดขาดของคำพิพากษาถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน ศาลสามารถยกขึ้นพิจารณาได้เอง ในขณะที่อำนาจบังคับสัมพัทธ์ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อย แม้คดีจะมีคำขอ มีเหตุและมีคู่กรณีเดียวกัน หากไม่มีการยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ และโดยหลักในการบังคับคดี แม้ศาลจะมีได้ออกคำบังคับ คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโดยไม่อาจยกข้ออ้างใดๆ ที่จะ ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ อันปรากฏตามแนวคำพิพากษาที่ว่า การแจ้งผลคำพิพากษาเป็นการ เพียงพอที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว เว้นแต่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา

ในส่วนของศาลปกครองเยอรมันนั้น จะเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีว่าผู้เข้าร่วมในคดี ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (VwGO) ซึ่งบัญญัติหลักเกี่ยวกับอำนาจฟ้องไว้ว่าผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิเรียกร้องทางมหาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรง และจากการศึกษาพบว่า หลักในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเยอรมันนั้น ต้องไม่เป็นกรณีเดียวกันกับกรณีที่ศาลได้มีการวินิจฉัยคดีจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้ว และต้องไม่เป็นเรื่องที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว อันเป็นเรื่องที่แม้มีผู้เสียหายรายอื่น ซึ่งสิทธิของตนถูกละเมิดจากข้อพิพาทเดียวกับข้อพิพาทที่มีผู้ฟ้องคดีจนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หรือแม้กระทั่งเป็นกรณีที่มีผู้อื่นนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องคดีสู่ศาลแล้ว ก็ไม่อาจนำข้อพิพาทเดียวกันฟ้องต่อศาลได้อีก แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมันนอกจากผู้มีส่วนร่วมในคดีตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นเข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีได้ โดยเป็นผู้ที่ถูกเชิญหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทธรรมดา อันได้แก่ผู้ที่ประโยชน์ได้เสียจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำพิพากษา และประเภทที่จำเป็นต้องเรียกเข้ามาเนื่องจากบุคคลภายนอกดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนร่วม ซึ่งคำพิพากษาของศาลจะมีผลถึงด้วยในคราวเดียวกัน และศาลจะไม่สามารถออกคำพิพากษาได้เลย หากไม่กล่าวถึง อธิบาย ยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว โดยกฎหมายปกครองเยอรมันได้บัญญัติให้มีการเชิญบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียที่อาจถูกกระทบกระเทือนโดยคำพิพากษาเข้ามาในคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามและเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงแห่งสิทธิที่จะทำให้ไม่เกิดกรณีโต้แย้งในเรื่องเดียวกันกับคำพิพากษาที่ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว อันเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยมีเจตนารมณ์ในการป้องกันการนำข้อพิพาทเดิมโดยบุคคลอื่นมาฟ้องเป็นคดีอีก และสอดคล้องกับผลของคำพิพากษาที่มีผูกพันคู่กรณี โดยผู้มีสิทธิขอให้ศาลออกคำบังคับ ได้แก่ เจ้าหนี้ ตามคำพิพากษาและทายาทผู้สืบสิทธิของผู้มรณะ ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องยื่นคำร้องพร้อมแสดงข้อเรียกร้องอันเป็นเงื่อนไขในการบังคับคดีต่อศาล และจะบังคับคดีได้ก็ต่อเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวมีคำบังคับ และได้มีการส่งคำบังคับให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้วเท่านั้น

ในส่วนการวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศเบลเยียมนั้น เนื่องจากระบบการวินิจฉัยคดีปกครองได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและวิธีพิจารณาจากประเทศฝรั่งเศสอย่างมาก โดยสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของบทบัญญัติกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยคดีต่างๆ แต่ประเทศเบลเยียมไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะ โดยในอดีตประเทศเบลเยียมมีเพียงศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่างๆ รวมถึงข้อพิพาท

ทางปกครองด้วย แต่ศาลยุติธรรมเบลเยียมมักจะจำกัดอำนาจของตนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยจะไม่มีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามใดๆ แต่จะพิพากษาสั่งไม่ให้นำกฎหรือคำสั่งที่ตัดสินว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายมาใช้ และคำพิพากษาจะมีผลเฉพาะกับคู่กรณีในคดีเท่านั้น ต่อมาจึงเกิดมืองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยองค์กรที่มีบทบาทและได้รับการยอมรับในการใช้อำนาจเป็นศาลปกครองคือ สภาแห่งรัฐเบลเยียมซึ่งคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวสามารถใช้บังคับบุคคลทั่วไปได้ ซึ่งผู้ที่ฟ้องคดีได้ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นๆ เพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องคดีแทนส่วนรวม ซึ่งสภาแห่งรัฐได้กำหนดความหมายและขอบเขตของความมีประโยชน์ได้เสียไว้ว่า ผลประโยชน์นั้นต้องเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเองการแก้ไขเยียวยาจะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิม โดยสามารถให้ตัวแทนนิติบุคคลหรือทนายความฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งในการดำเนินการพิจารณาคดี ศาลต้องแจ้งให้หน่วยงานและบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องทราบถึงการฟ้องดังกล่าว หากไม่มีการแจ้ง ศาลมีอำนาจพิจารณาให้มีการร้องสอดเข้ามาในคดีภายหลังได้ ในส่วนของการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาล ต้องมีการแจ้งคำวินิจฉัยไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคู่กรณี และคำวินิจฉัยมีผลบังคับในทันที และให้ถือว่าการบังคับตามคำวินิจฉัยเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ คำวินิจฉัยมีผลบังคับโดยสมบูรณ์ในตัวของมันเองทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการบังคับคดี โดยคำวินิจฉัยจะถูกเผยแพร่และจัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาของประเทศเบลเยียม แต่อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐเบลเยียมก็ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ดังนั้นหากสภาแห่งรัฐเบลเยียมมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งใดแล้วก็ต้องมีการนำคำวินิจฉัยดังกล่าวประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบเดียวกับการออกกฎหรือคำสั่งที่ถูกเพิกถอน แต่หากเป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ฝ่ายแพ้คดีต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ แต่มีการฝ่าฝืนคำวินิจฉัย สภาแห่งรัฐเบลเยียมจะใช้วิธีให้ฝ่ายแพ้คดีจ่ายค่าปรับรายวันให้แก่ฝ่ายชนะคดี

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองไทยและศาลปกครองของประเทศต่างๆ ที่ได้ศึกษานั้น ล้วนมีผลผูกพันคู่กรณี ซึ่งในศาลปกครองไทย ศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเบลเยียม คำพิพากษาอาจมีผลต่อบุคคลภายนอกได้หากกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษามีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วย อันได้แก่ กรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง แต่หากเป็นกรณีที่เอกชนนำข้อพิพาทที่หน่วยงานฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของเอกชน และศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดนั้น กรณีดังกล่าวย่อมมีผลให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่เฉพาะฝ่ายเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในคดี

และเกิดหน้าที่ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีต้องกระทำตาม ซึ่งจากอำนาจบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสที่มีอำนาจบังคับในสองลักษณะ คืออำนาจบังคับเด็ดขาดซึ่งใช้ในกรณีการเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง อันมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติและเป็นอำนาจเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองแม้ไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่กรณีตามตัวอย่างที่เป็นคำพิพากษาให้ฝ่ายแพ้งคดีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาเนื่องจากการกระทำละเมิดผู้ชนะคดี เป็นกรณีที่คำพิพากษามีอำนาจบังคับสัมพัทธ์ คือมีผลระหว่างคู่กรณีด้วยกันเท่านั้น และมีใช้อำนาจที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งหากมีผู้ฟ้องคดีอื่นนำข้อพิพาทอันเกิดจากเหตุเดียวกัน โดยเป็นการกระทำของบุคคลเดียวกันกับคดีที่ศาลมีคำพิพากษาไปแล้วมาฟ้องต่อศาลอีก ศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองเบลเยียมและศาลปกครองไทยก็ต้องรับคดีดังกล่าวมาพิจารณาพิพากษาอีก อันเป็นปัญหาให้ศาลต้องพิจารณาคดีซ้ำซ้อน โดยไม่จำเป็นและทำให้ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างล่าช้า แต่ในกรณีของศาลปกครองเยอรมัน มีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผลของคำพิพากษาผูกพันบุคคลภายนอกได้ อันเนื่องมาจาก ศาลปกครองเยอรมันมิได้แบ่งคู่กรณีเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแต่จะเรียกบุคคลในคดีว่าผู้มีส่วนร่วมในคดีเพื่อเป็นการรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนร่วมในคดีทั้งหมดประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ในชั้นพิจารณาคดี กฎหมายปกครองเยอรมันยังกำหนดให้ศาลต้องเชิญผู้ที่คาดว่าจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในกรณีเดียวกับข้อพิพาทที่ฟ้องเป็นคดีอยู่ เข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีด้วย อันเป็นข้อกำหนดที่ทำให้ศาลสามารถรับฟังข้อเท็จจริงได้อย่างรอบด้าน และไม่ทำให้มีการนำข้อพิพาทจากเหตุเดียวกันมาฟ้องเป็นคดีอีก สอดคล้องกับการที่กฎหมายของศาลปกครองเยอรมันไม่อนุญาตให้มีการนำข้อพิพาทในเหตุอย่างเดียวกันกับคดีที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด หรือมีผู้นำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลแล้ว มาขึ้นฟ้องคดีต่อศาลได้อีก

นอกจากนี้ ในศาลปกครองของแต่ละประเทศ มีเงื่อนไขในการบังคับคดีแตกต่างกัน โดยศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเบลเยียมคำพิพากษามีสถานะเป็นคำบังคับได้ทันที และเป็นหน้าที่ของฝ่ายแพ้งคดีที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลเมื่อได้รับการแจ้งคำพิพากษาที่มีคำบังคับแล้ว และไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่าหากฝ่ายแพ้งคดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ก็จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายชนะคดีที่ต้องนำการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของฝ่ายแพ้งคดีขึ้นฟ้องคดีเป็นคดีใหม่ต่อศาลอีกคดีหนึ่ง และศาลปกครองฝรั่งเศส สามารถกำหนดให้มีมาตรการเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติโดยแยกเป็น กรณีการบังคับคดีต่อเอกชนซึ่งการบังคับตามคำพิพากษาต้องเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป โดยบังคับคดีตามกฎหมายแพ่งผ่านจำศาลและกรณี

การบังคับคดีต่อหน่วยงานของรัฐ ศาลมีอำนาจสั่งและกำหนดวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม คำพิพากษาได้ตาม บรรพ 9 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง โดยศาลสามารถมีคำสั่งให้ หน่วยงานดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้หากคู่กรณีร้องขอ เช่น ให้ชดเชยค่าเสียหาย หรือ ให้ฝ่ายปกครองต้องออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่แทนของเดิมที่ถูกเพิกถอนโดยไม่มีดุลพินิจ ที่จะพิจารณาเป็นอย่างอื่น หรือการมีคำสั่งให้พิจารณาเรื่องใหม่หากผู้ฟ้องคดีร้องขอ เช่น กรณีคำพิพากษาบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งใหม่โดยมีอำนาจดุลพินิจกำหนดเนื้อหา ศาลมีอำนาจกำหนดระยะเวลาที่จะออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองใหม่ได้ และการกำหนดค่าปรับ ซึ่งกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หากเกิดกรณีที่ฝ่ายแพคดีตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา การดำเนินการต่างๆ ในการบังคับคดีก็คือศาลซึ่งเป็นการใช้อำนาจอันมีผลกระทบต่อสิทธิของ บุคคลตามกฎหมาย อีกทั้ง การมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องมีคำสั่งตามคำวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ ดุลพินิจหรือมีเพียงการกำหนดเนื้อหา การกระทำของศาลจะเป็นเรื่องการเข้าใช้อำนาจแทน ฝ่ายปกครองเสียเอง หากไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจให้ศาล ศาลก็จะไม่สามารถดำเนินการ ในขั้นตอนการบังคับคดีเองได้หากปราศจากข้อบัญญัติของกฎหมาย อันจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ คำพิพากษาของศาลที่มีคำบังคับมีผลบังคับในตัวเองได้ทันทีนั้นมีข้อดี คือ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่ต้องติดตามหรือมายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำบังคับคดีให้หลังจากที่ศาลมีพิพากษาไปแล้วอีก อันแสดงให้เห็นว่าคำพิพากษามีอำนาจบังคับโดยตัวเองและมีความศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้แพคดีจะต้องทำตาม แต่กรณีดังกล่าวมีข้อเสียคือ หากไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษากลับต้อง นำการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวขึ้นฟ้องคดีต่อศาลเป็นอีกคดีหนึ่ง อันเป็นการทำให้คดีที่ควรเสร็จไปจาก การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล กลับเข้ามาเป็นคดีอีกครั้ง ทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่ได้รับความยุติธรรมจากคำพิพากษาของศาล ในส่วนการบังคับคดีของศาลปกครองไทยได้รับ อิทธิพลจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองฝรั่งเศส กล่าวคือหากคู่กรณีมาฟ้องคำพิพากษาซึ่งศาลมี คำบังคับ คำพิพากษาก็จะมีผลเป็นคำบังคับทันทีโดยผู้ชนะคดีไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอให้ศาล ออกหมายบังคับคดีอีก แต่หากคู่กรณีที่ต้องกระทำการตามคำพิพากษาไม่มาฟังคำพิพากษา ก็เป็น หน้าที่ของฝ่ายผู้ชนะคดีที่ต้องมีคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับ และต้องมีการตั้งพนักงานบังคับ คดีปกครอง ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานบังคับคดีปกครองไทยนั้น มีอำนาจ เช่นเดียวกับพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี คือ มีอำนาจในการยึด อายัด ยึดถือและ ขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการกระทำ การแทนลูกหนี้ตามคำพิพากษา เช่น เข้ารื้อถอนอาคารหรือให้บุคคลอื่นรื้อถอนโดยเรียกค่าใช้จ่าย จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานบังคับ คดีปกครองสามารถกระทำการแทนลูกหนี้ตามคำพิพากษาเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณี

ที่เป็นคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม แม้ไม่มีกฎหมายเปิดช่องให้สิทธิในการขอบังคับคดีแก่ผู้ไม่ใช่คู่กรณี ปัญหาในการนำข้อพิพาทจากมูลเหตุเดียวกับที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วมาฟ้องเป็นคดีอีกครั้งจะหมดไป เนื่องจากพนักงานคดีปกครองสามารถปฏิบัติการบังคับคดีได้เองแม้ฝ่ายแพคดีจะไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา แต่อย่างไรก็ตาม หากการบังคับคดีเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายแพคดี พนักงานบังคับคดีปกครองย่อมไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการแทนได้ ดังนั้นในการบังคับคดีให้บรรลุผลย่อมเป็นอำนาจสั่งการของศาล โดยฝ่ายชนะคดีเป็นผู้ร้องขอ ซึ่งก็จะเป็นปัญหาว่า หากไม่มีการร้องขอ ผู้เสียหายรายอื่นที่มีใช้คู่กรณีก็ต้องนำเรื่องขึ้นฟ้องคดีต่อศาลโดยสภาพ ผู้เขียนจึงเห็นว่า นอกจากการตรากฎหมายให้อำนาจพนักงานบังคับคดีปกครองสามารถกระทำการแทนฝ่ายแพคดีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการแก้กฎหมายให้สิทธิในการขอบังคับคดีแก่ผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ไม่ใช่คู่กรณีดังกล่าวก็ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเช่นเดียวกับผู้ชนะคดี ดังนั้น ผู้ไม่ใช่คู่กรณีดังกล่าวจึงควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับผู้ชนะคดีตามหลักความเสมอภาคในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

4.2.2 การใช้สิทธิโต้แย้งการบังคับคดี

โดยปกติการที่ศาลจะมีการบังคับคดีได้ ศาลต้องมีคำพิพากษาให้ฝ่ายแพคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากฝ่ายแพคดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้ชนะคดีต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลออกคำบังคับให้ ซึ่งหากคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกต้องการโต้แย้งคำบังคับดังกล่าวก็ต้องโต้แย้งคำพิพากษาของศาลนั้น ในศาลปกครองฝรั่งเศสกฎหมายได้ให้สิทธิบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาหรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีสามารถคัดค้านคำพิพากษาได้ในกรณีที่บุคคลภายนอกดังกล่าวเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนโดยคำพิพากษา ซึ่งมักเป็นการคัดค้านกันในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นการเข้าโต้แย้งคำพิพากษาโดยขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในชั้นอุทธรณ์ อันเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากข้อพิพาทที่ฟ้องร้องกันตั้งแต่การฟ้องคดีในศาลชั้นต้น แต่กลายมาเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบจากคำพิพากษา โดยเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของศาลให้กระทำการดังกล่าวนี้ตามคำพิพากษา แต่เมื่อเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบจึงเข้าคัดค้านคำพิพากษา โดยการโต้แย้งคำพิพากษาดังกล่าวต้องมีการนำข้อเท็จจริงเข้าสู่ถึงสิทธิของบุคคลภายนอก เพื่อมิให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ตนมิได้เข้าเป็นคู่กรณีในคดีของศาล

ในศาลปกครองเยอรมันนั้น ในส่วนการโต้แย้งคำพิพากษาไม่ปรากฏว่าในศาลปกครองเยอรมันจะเปิดช่องให้บุคคลภายนอกคดีโต้แย้งคำพิพากษาได้ ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดว่าผู้ที่จะได้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลปกครองชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น บุคคลภายนอกไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาได้ เว้นแต่คำวินิจฉัยของศาลยังไม่สิ้นสุด และตาม มาตรา 127 VwGO กำหนดการอุทธรณ์โดยคู่กรณีฝ่ายอื่น เป็นกรณีที่คู่กรณี

อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของตนเอง แต่เป็นการยื่นอุทธรณ์หลายรายเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกัน อันเป็นการแสดงถึงการใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเยอรมันไม่มีการให้บุคคลภายนอกเข้าโต้แย้ง หรือเข้ามามีส่วนในคดีปกครองที่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วแต่อย่างใด เนื่องจากศาลจะพิจารณาเรียกผู้มีส่วนได้เสียจากข้อพิพาทเดียวกัน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีทุกฝ่ายที่สิทธิจะถูกกระทบจากคำพิพากษาเข้ามาในคดีตั้งแต่คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักการพิจารณาคดีในศาล และในการขอให้ศาลบังคับคดีนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในคดีต้องยื่นคำร้องต่อศาล และจะบังคับคดีได้ต้องปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีคำบังคับ (Titel) และศาลจะบังคับคดีได้ต้องเป็นกรณีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือเป็นคำวินิจฉัยที่ยังไม่ถึงที่สุดแต่เป็นกรณีที่ศาลมีคำบังคับชั่วคราว คำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวตาม มาตรา 123 VwGO การประนีประนอมโดยศาลตาม มาตรา 106 VwGO คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดเรื่องค่าใช้จ่าย การชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการ (Schiedssprüche) ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดตามกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ รวมถึงกรณีสัญญาทางปกครองที่สามารถบังคับได้ทันที โดยในการโต้แย้งการวินิจฉัยบังคับคดีของศาล ทำให้ได้โดยลูกหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องเรียนขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งบังคับคดีรวมถึงประกาศการบังคับคดีได้ หรือยื่นเป็นคำฟ้องคัดค้านโดยบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกได้ตาม มาตรา 771 ZPO อันเป็นกรณีการร้องโต้แย้งคำบังคับโดยลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ผู้วิจัยเห็นว่า การโต้แย้งการบังคับคดีโดยการคัดค้านคำพิพากษาในศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นกรณีการให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกที่ถูกผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลให้ต้องกระทำในลักษณะเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในขณะที่มีการฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้น สิทธิของบุคคลดังกล่าวมิได้ถูกกระทบแต่อย่างใด การโต้แย้งการบังคับคดีในกรณีนี้จึงมีลักษณะคล้ายการร้องสอดของศาลปกครองไทยแต่กระทำในศาลอุทธรณ์ แต่การร้องสอดของศาลปกครองไทยอาจร้องขอเข้ามาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นใดก็ได้ หรือร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีก็ได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงความแตกต่างในหัวข้อต่อไป ส่วนในศาลปกครองเยอรมันไม่มีกฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีสิทธิในคดีของผู้อื่นทุกกรณี ซึ่งน่าจะเกิดจากการที่ศาลปกครองเยอรมันเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยถึงผู้ที่สิทธิจะถูกกระทบและสามารถเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีได้ตลอดเวลา จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งจะทำการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างครอบคลุมทุกด้าน และเปิดโอกาสให้ผู้ที่สิทธิถูกกระทบได้มีโอกาสต่อสู้โต้แย้ง แสดงหลักฐานในศาลได้อย่างเต็มที่ แต่วิธีพิจารณาดังกล่าวไม่เปิดช่องให้บุคคลภายนอกซึ่งอาจจะได้รับความเดือดร้อนในมูลเหตุดังกล่าวภายหลังจากที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและได้เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีแล้ว

แต่ในขณะนั้นบุคคลดังกล่าวยังมิได้เป็นผู้อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลจะเรียกเข้ามาในคดี เนื่องจากสิทธิดังกล่าวมา ถูกกระทบภายหลังจากที่ศาลมีคำวินิจฉัยแล้ว เช่น กรณีของการฟ้องให้หน่วยงานทางปกครอง รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างขวางตึกแถว ซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนแต่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม ผู้ชนะคดีไม่ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับแต่ย้ายออกไปอยู่ที่อื่น โดยให้บุคคลภายนอกเช่า กรณีดังกล่าวบุคคลภายนอกจะรู้ถึงการฟ้องคดีต่อเมื่อเข้ามาติดต่อกับผู้ชนะคดีแล้วแต่การจะขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับนั้น ผู้เช่าไม่อาจกระทำได้อีกทั้งไม่สามารถนำคดีซึ่งเป็นกรณีเดียวกับที่ผู้ชนะคดีนำคดีมาฟ้องจนมีคำพิพากษาเป็นที่สุดแล้ว มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ปกครองเยอรมันได้อีก ดังนี้ผู้เช่าตึกแถวดังกล่าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากศาลปกครองเยอรมัน เว้นแต่เป็นกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลยังไม่สิ้นสุด

ในประเทศเบลเยียม มีการบัญญัติการคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกไว้ ซึ่งต้องกระทำได้โดยบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียซึ่งสิทธิจะถูกกระทบ โดยมีได้เป็นคู่กรณีหรืออยู่ในฐานะเป็นฝ่ายคู่กรณีและไม่ทราบว่ามี การฟ้องร้องเป็นคดีกันอยู่และต้องเป็นคดีที่ฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดรูปแบบขั้นตอน การกระทำเกินอำนาจ การบิดเบือนอำนาจ คดีที่ได้แย้งคำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น คดีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ตาม มาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายสภาแห่งรัฐเบลเยียม และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในกรอบอำนาจของสภาแห่งรัฐตาม มาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลแห่งคดีอย่างไรและคำคัดค้านต้องยื่นภายในกำหนด 10 วัน นับแต่วันประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัย หรือนับแต่วันที่มีการบังคับตามคำวินิจฉัย นอกจากนี้ บุคคลภายนอกยังสามารถอุทธรณ์คดีต่อศาลฎีกาได้ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

จากการศึกษาพบว่า สิทธิในการโต้แย้งคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอกนั้น ทั้งศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศกำหนดให้เป็นสิทธิในกรณีที่บุคคลภายนอกได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาล โดยสามารถเข้าไปต่อสู้ชี้แจงในชั้นการอุทธรณ์คดี แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีนั้นบุคคลภายนอกมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจเป็นคู่กรณีในคดีได้ ซึ่งการโต้แย้งคำพิพากษาศาล โดยบุคคลภายนอกนั้นเป็นการเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีโดยศาลในชั้นที่สูงขึ้นเนื่องจากได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาล แต่มิใช่กรณีที่บุคคลภายนอกเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากเหตุพิพาทและต้องการให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วแต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองเบลเยียมได้เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ไม่รู้ถึงการฟ้องคดีจนศาลมีคำพิพากษาแล้ว สามารถคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอกดังกล่าวเป็นการคัดค้านเพื่อให้ศาลมีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยที่

อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกนั้น อย่างไรก็ตามการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถคัดค้านคำพิพากษาที่ถึงที่สุดได้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการให้สิทธิแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลและมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี ซึ่งหลักในการคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวมีรูปแบบที่สามารถนำมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกครองไทยเพื่อให้สิทธิในการขอบังคับคดี โดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าว ควรนำมาเป็นเงื่อนไขในการได้สวนให้สิทธิบุคคลภายนอกในการขอบังคับคดีปกครอง อันได้แก่ บุคคลภายนอกสามารถยื่นคำร้องต่อศาล และต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีเดียวกัน และไม่ทราบถึงการฟ้องคดีดังกล่าวมาก่อน

4.2.3 การขอพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะกำหนดเงื่อนไขในการขอพิจารณาคดีใหม่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

ในประเทศไทยมีบทบัญญัติ มาตรา 75 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดี ขอให้ศาลวินิจฉัยคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้วใหม่ได้ ในเงื่อนไขว่าคู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือเข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยในวรรคสองกำหนดว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวจะใช้สิทธิตามมาตรานี้ได้ต้องเป็นกรณีที่ผู้ยื่นไม่ทราบถึงเหตุในการฟ้องคดีในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมาโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น และต้องร้องขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุนั้นแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด

ในส่วนการขอให้พิจารณาใหม่ในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่มีเงื่อนไขที่ให้บุคคลภายนอกคดีมีสิทธิในการร้องขอต่อศาลให้พิจารณาคดีใหม่แต่อย่างใด แต่มีการให้บุคคลภายนอกคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองได้ทุกชั้นศาล ซึ่งการคัดค้านดังกล่าวจะมีลักษณะเหมือนการขอพิจารณาคดีใหม่ของประเทศไทย โดยบุคคลภายนอกดังกล่าวต้องเป็นผู้ที่มีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี หรือถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่กรณี แต่สิทธิถูกระทบกระเทือน โดยคำพิพากษา เมื่อศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสทราบถึงการคัดค้านดังกล่าวต้องพิจารณารับคำคัดค้านก่อนแล้วจึงจะมาพิจารณาว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ โดยนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมาใช้โดยอนุโลม

ในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ของประเทศเบลเยียมเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่มีโอกาสต่อสู้อย่างเต็มที่จากการขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณาซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ขอพิจารณาใหม่ต้องเป็นคู่กรณีในคดีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสในการต่อสู้ในคดีอันเกิดจากการขาดนัด

ยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา จึงไม่มีกรณีที่บุคคลภายนอกจะขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ แต่อย่างไร

จะเห็นได้ว่าในสิทธิของบุคคลภายนอกในการขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่ทราบถึงการบังคับคดีมาก่อน หรือเข้ามาในคดีแล้วถูกตัดสิทธิการเป็นคู่กรณี มีแต่เฉพาะในศาลปกครองไทยเท่านั้น โดยในศาลปกครองฝรั่งเศสเรียกวิธีพิจารณาดังกล่าวว่าการให้บุคคลภายนอกคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียแต่ไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีมีสิทธิขอให้ศาลทบทวนการรับฟังข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบการพิจารณาทำคำพิพากษาใหม่ อันเป็นการนำคดีเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีของศาลใหม่ เพื่อให้ศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้น และให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียในการต่อสู้คดีอันเป็นกระบวนการสำคัญในการพิจารณาคดีของศาล แต่กรณีดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาคำพิพากษาที่ศาลได้มีคำพิพากษาในคดีที่ข้อพิพาทมีผลกระทบต่อส่วนรวมแต่ฝ่ายชนะคดีไม่มีคำร้องขอให้ศาลบังคับคดี ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นซึ่งไม่ทราบถึงการฟ้องคดีนั้นมาก่อน ก็ไม่สามารถขอให้ศาลบังคับคดีให้ จึงนำคดีมาฟ้องเป็นคดีใหม่อีก

ดังนั้นจากการที่ได้ศึกษาถึงวิธีพิจารณาและการให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองทั้งในส่วนของศาลไทยและศาลปกครองในประเทศต่างๆ แล้ว พบว่าไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลใดให้สิทธิแก่ผู้ไม่ใช่คู่กรณีในคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ที่จะสามารถใช้สิทธิขอให้ศาลบังคับคดีได้ในสถานะเดียวกับฝ่ายชนะคดี ทั้งที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำเดียวกัน อีกทั้ง การที่ศาลปกครองไทยนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า สามารถนำมาใช้ได้เฉพาะกับคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนตัวแต่ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับคดีที่ศาลมีคำบังคับให้ฝ่ายแพ้คดีต้องกระทำการในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมได้โดยสภาพ นอกจากนี้ แม้ผู้ไม่ใช่คู่กรณีจะสามารถขอร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีได้ตาม มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ผู้ร้องสอดดังกล่าวต้องอยู่ในลักษณะลูกหนี้ตามคำพิพากษา และร้องสอดเข้ามาเพื่อพิสูจน์ให้ตนไม่ต้องกระทำการตามคำพิพากษา หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องสอดใช้สิทธิเรียกร้อง โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในลักษณะเดียวกับฝ่ายชนะคดี แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อันจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวไม่อาจแก้ไขความเดือดร้อนในคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้แพ้คดีต้องกระทำการแต่ผู้แพ้คดีฝ่ายอื่น ไม่ดำเนินการตามที่ศาลมีคำพิพากษา และผู้ที่ชนะคดีก็ได้มีคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้ จะเห็นได้ว่ากรกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ยังมีอยู่

โดยตลอด เมื่อไม่มีการขอบังคับคดีโดยผู้ชนะคดี บุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุเดียวกันย่อมต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่ หรือใช้สิทธิขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการขอให้ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่โดยบุคคลภายนอกดังกล่าวมีสิทธิเข้ามาต่อสู้คดีตามกระบวนการพิจารณาของศาลอีกครั้ง ซึ่งไม่ต่างจากการยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ อันจะทำให้ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซ้ำซ้อน อีกทั้งยังเป็นการทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่ได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีการพิจารณาคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในศาลปกครอง โดยนำวิธีพิจารณาของศาลปกครองเยอรมันในเรื่องการให้ศาลมีหน้าที่ต้องเรียกหน่วยงาน ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาเข้ามาในคดีตั้งแต่ในชั้นพิจารณาคดี เพื่อให้โอกาสทุกฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อต่อสู้ อันเป็นประโยชน์ต่อศาลและผู้มีส่วนได้เสียโดยรวม และให้ศาลต้องประกาศการฟ้องคดีดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ควรมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีในศาลปกครองขึ้น เพื่อกำหนดอำนาจ หน้าที่ของพนักงานบังคับคดีปกครองให้สามารถกระทำการแทนฝ่ายแพคดีได้ เว้นแต่เป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจของฝ่ายแพคดีเป็นการเฉพาะ อีกทั้งควรมีการบัญญัติให้ผู้มีสิทธิในการขอบังคับคดีหมายความรวมถึงทายาทหรือผู้สืบสิทธิของผู้มรณะ และผู้ที่มิได้เข้าเป็นคู่กรณีแต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดียวกับผู้ฟ้องคดีในคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยนำหลักเกณฑ์การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกของศาลปกครองเบลเยียมมาใช้ประกอบการร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้ศาลต้องได้สวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีจริง และไม่ทราบถึงการฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาก่อน

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีปกครองในข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมและมีตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีในศาลปกครอง ซึ่งให้สิทธิในการขอบังคับคดีโดยผู้มีคู่กรณีในคดีปกครองดังกล่าวมาข้างต้น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาการนำข้อพิพาทที่ได้รับการวินิจฉัยจนมีคำบังคับแล้ว มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีก และจะเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่สังคมรวมทั้งสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองอีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ว่าจะเป็นคดีในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลอื่นใด หากศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายหนึ่งต้องกระทำการใด ถือได้ว่าฝ่ายนั้นเป็นผู้แพ้คดีตามคำพิพากษาและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลนั้น แต่หากผู้แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาคำสั่ง ฝ่ายผู้ชนะคดีต้องมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาเพื่อให้คำพิพากษาเกิดความศักดิ์สิทธิ์และมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เสียหายตามสมควรโดยใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการแก้ไขเยียวยา ให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งกรณีการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย หรือองค์กรศาลในส่วนของประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีปกครอง โดยเรียกคู่กรณีในคดีว่า ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในองค์กรวินิจฉัย และศาลปกครองของทุกประเทศที่ได้มีการศึกษาก็จะเรียกคู่กรณีในคดีว่าผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีเช่นเดียวกัน และในการมีคำพิพากษาของศาลนั้น ก็จะมีผลบังคับเฉพาะกับตัวคู่กรณีในคดีเท่านั้น ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองนั้นนอกจาก จะมีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายเริ่มนำคดีมาฟ้องต่อศาล และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งบุคคลทั้งสองฝ่ายเป็นคู่กรณีในคดีมาตั้งแต่เริ่มต้นคดีแล้วยังสามารถมีฝ่ายที่เป็นบุคคลที่สาม หรือบุคคลภายนอกซึ่งเข้ามาในคดีในภายหลังได้ด้วยวิธีการร้องสอด อันศาลเป็นผู้เรียกเข้ามา หรือผู้มีส่วนได้เสียขอเข้ามาในคดีในภายหลังก็ได้ กรณีดังกล่าวเมื่อศาลมีคำพิพากษาโดยมีคำสั่ง คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่กรณีทุกฝ่ายที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว

ในการบังคับคดี เป็นขั้นตอนดำรงความยุติธรรมขั้นตอนหนึ่งในระบบศาล ซึ่งการที่ศาลจะลงไปยังบังคับคดีได้ต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายกำหนด โดยที่ในแต่ละประเทศมีการใช้กฎหมายที่มีลักษณะเด่นแตกต่างกัน โดยประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านกฎหมายในระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส โดยยอมรับในความศักดิ์สิทธิ์ของคำตัดสินของศาล ซึ่งคำพิพากษาดังกล่าวก็จะมีผลใช้ยัน หรือผูกพันกับบุคคลทั่วไปได้ แต่ประเทศในภาคพื้นยุโรปมักวินิจฉัยคดีโดยยึดตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน จึงมีการจัดตั้งองค์กรในการวินิจฉัยคดีปกครองขึ้น

โดยเป็นการจัดตั้งศาลปกครองและมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกิดขึ้น แต่ในบางประเทศเช่นประเทศเบลเยียม แม้ได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศสแต่ก็ยังใช้รูปแบบการวินิจฉัยคดีในศาลเดียว โดยไม่มีการตั้งศาลปกครองขึ้น โดยเฉพาะ ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของการออกคำสั่งที่มีผลเฉพาะกับคู่กรณีในคดีเท่านั้น อีกทั้งศาลยุติธรรมยังถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติในการออกคำพิพากษา เช่น ไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทั้งที่ได้มีการวินิจฉัยแล้วว่าเป็นการกฎหมายหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะทำได้เพียงการสั่งไม่ให้หน่วยงานนำกฎหรือคำสั่งดังกล่าวมาใช้อีกเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะก็ได้มีการให้อำนาจองค์กรของรัฐในการมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองได้ ดังเช่นสภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยียม เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำพิพากษา ออกคำสั่งในส่วนของการสั่งเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้

จากการศึกษาพบว่า องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองยึดถือ “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำตัดสินของศาล” อันเป็นหลักการทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายทุกระบบ คำพิพากษาของศาลปกครองย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และไม่อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ในคดีที่มีคู่กรณีและมูลคดีเดียวกัน

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักอำนาจบังคับของคำพิพากษาซึ่งเป็นหลักการที่มีความจำเป็นในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาอย่างมาก และหลักดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ อำนาจบังคับสัมพัทธ์ซึ่งเป็นกรณีที่คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะกับคู่กรณีในคดีเท่านั้น ผู้ที่จะโต้แย้งคำพิพากษาได้ก็จะมีเฉพาะคู่กรณีในคดีดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งตามกฎหมายใน มาตรา 1351 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศส กำหนดว่าผู้ที่มีอำนาจโต้แย้งคำพิพากษาได้จะต้องมีคำขออย่างเดียวกัน มูลเหตุเดียวกัน และเป็นคู่กรณีเดียวกัน และในการพิจารณาว่าเป็นการฟ้องด้วยเหตุเดียวกันหรือไม่ แม้แนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วจะพิจารณาจากเหตุทางกฎหมาย กล่าวคือ การจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้อีกนั้น แม้เป็นการฟ้องคำสั่งทางปกครองเดียวกัน แต่เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการฟ้องคดีแรก ผู้ฟ้องอ้างเหตุความชอบด้วยกฎหมายภายใน และศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีสามารถนำข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเดิมมาฟ้องต่อศาลอีกได้หากโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก เป็นต้น หรืออาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี ส่วนการเป็นคู่กรณีเดียวกัน หมายถึง มีผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคนเดียวกันทั้งคดีแรกและคดีหลัง แต่ไม่จำเป็นที่คู่กรณีจะอยู่ในสถานะคู่กรณีเดิม กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีแรก อาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีหลังก็ได้ อีกลักษณะคือ อำนาจบังคับเด็ดขาด ซึ่งคำพิพากษาจะมีผลผูกพันทุกองค์กร โดยทุกคนสามารถยกขึ้นอ้างอิงได้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นกรณีของการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั่นเอง โดยอำนาจบังคับเด็ดขาดของ

คำพิพากษาถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แต่อำนาจบังคับสัมพันธของคำพิพากษาไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ในการบังคับคดีเป็นกรณีคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว และต้องมีการบังคับการตามคำพิพากษา กฎหมายของทุกประเทศกำหนดให้มีการโต้แย้งกรบังคับคดีดังกล่าวได้ แต่การโต้แย้งดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการไม่ได้เข้าสู่ในคดีอย่างเป็นธรรม หรือไม่ทราบถึงการนำคดีมาฟ้องต่อศาลมาก่อน เช่น กรณีขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนในการเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ แม้ข้อเท็จจริงบางประการจะรับฟังได้ แต่ขั้นตอนในส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้ ก็ทำให้คดีที่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วยังไม่สามารถบังคับคดีกันได้ โดยที่กฎหมายของประเทศเยอรมันได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลในการแจ้งการฟ้องคดีแก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องและผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดีดังกล่าวก่อนที่จะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี อันเป็นการบัญญัติเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการโต้แย้งคำพิพากษาในภายหลังซึ่งจะทำให้การดำเนินการทางคดีเป็นไปอย่างล่าช้า แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมถึงกรณีบุคคลภายนอกเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในภายหลังจากมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือคดีที่มีผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมากในพื้นที่แต่อย่างใด เช่น กรณีการอนุญาตให้มีการซื้อขายและก่อสร้างอาคารในที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรซึ่งได้ทำการจัดสรรก่อนที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจะมีผลใช้บังคับ เช่นสวนสาธารณะ ถนนทางเข้า-ออก หมู่บ้านทำให้คนในหมู่บ้านไม่สามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ เมื่อมีการฟ้องคดี และศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวแต่ผู้แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาฝ่าฝืน อีกทั้ง ไม่มีผู้ชนะคดีหรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับคดีแต่ขายบ้านให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ทราบถึงการฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อบุคคลดังกล่าวเข้าใช้สอยบ้านจึงมาทราบในภายหลัง ก็ต้องนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีใหม่ คำพิพากษาเดิมก็ไม่มีการบังคับเป็นต้น

จากลักษณะของคดีปกครองที่ศาลปกครองไทยมีอำนาจพิจารณาคำพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น หากแบ่งตามผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คำวินิจฉัยของศาลที่มีผลกระทบต่อส่วนตัว และคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกรณีที่คำวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมแต่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายบางส่วนมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลของคำพิพากษาดังกล่าวในทางกฎหมายจะผูกพันเฉพาะคู่กรณี

ในคดีเท่านั้น และการปฏิบัติการบังคับคดีโดยพนักงานคดีปกครอง สังกัดสำนักบังคับคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบังคับคดีไม่มีอำนาจใดๆ ในการบังคับกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากอำนาจในการบังคับคดีเป็นของศาลมิใช่อำนาจของสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครองทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยธุรการของศาลเท่านั้น โดยในการปฏิบัติงาน พนักงานคดีปกครองมีอำนาจเป็นเพียงผู้ติดตามการปฏิบัติตามคำพิพากษาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้วรายงานผลให้แก่ศาล เพื่อให้ศาลจะได้มีคำสั่งต่อไปเท่านั้น ซึ่งหากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตาม พนักงานคดีก็ทำได้เพียงประสานสอบถามให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับและเสนอเรื่องรายงานต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น กลไกในการอำนวยความสะดวกโดยการบังคับคดีในศาลปกครองไทยจึงยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและยังไม่เปิดช่องให้บุคคลภายนอกที่มีใช้คุณประโยชน์ขอเข้ามาบังคับคดีได้ ซึ่งหากคำวินิจฉัยดังกล่าวยังมิได้มีการปฏิบัติ และไม่มีการร้องขอให้บังคับคดี ซึ่งอาจเกิดจากคุณประโยชน์ของผู้เดือดร้อนเสียหายไม่ว่าจะเป็นโดยการย้ายออกจากสถานที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือเป็นกรณีที่มีการตกลงกันระหว่างผู้ชนะคดีกับผู้แพ้คดีเพื่อไม่ให้มีการบังคับคดี ความเสียหายที่มีผลต่อส่วนรวมก็จะไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อเหตุที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทยังไม่หมดไป การนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้มีการบังคับคดีย่อมเกิดขึ้นอีก แต่หากให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีใช้คุณประโยชน์สามารถเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีได้ ย่อมทำให้การแก้ไขความเดือดร้อนสะดวกและรวดเร็ว เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการยุติข้อพิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ศาลในการต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทเดิม และไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ ทั้งการตรวจคำฟ้อง ขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี อันจะเกิดประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้มีส่วนได้เสียทุกคน โดยไม่ต้องเสียเวลา เสียเงินทองในการนำคดีที่มีข้อพิพาทเดิม แต่มีผู้ฟ้องคดีใหม่มาฟ้องคดีต่อศาลอีก อีกทั้ง เมื่อมีบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนและมีสิทธิในการฟ้องคดีเนื่องจากสิทธิที่รัฐให้การรับรองตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข เป็นต้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ใช้สิทธิทางศาลทุกรายแต่ก็ต้องถือว่าเป็นผู้เสียหายตามหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหาย ที่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในทางศาลเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีพิพาทเดียวกันจึงต้องได้รับสิทธิในการเยียวยาความเสียหายอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน และโดยที่การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและเป็นภารกิจที่รัฐต้องจัดการดูแล การใช้สิทธิดังกล่าวจึงไม่ควรถูกจำกัดด้วยระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ถึง

สาเหตุที่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถขอให้ศาลบังคับคดีอย่างเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ มีดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มิได้มีการบัญญัติรับรองถึงวิธีพิจารณาคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมซึ่งมีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นจำนวนมาก อันเป็นสาเหตุใหญ่ในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กล่าวคือกรณีอาจมีการฟ้องคดีต่อศาลโดยผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายรายอื่นๆ ไม่ทราบถึงการนำคดีมาฟ้องนั้น จนกระทั่งศาลปกครองได้มีคำบังคับตามพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว อันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุเดียวกันไม่สามารถแสดงความจำนงเข้าร่วมต่อสู้คดีดังกล่าวได้ แม้ตามมาตรา 57 และ มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองโดยอนุโลม จะกำหนดให้บุคคลภายนอกจะสามารถร้องสอดเข้ามาในชั้นบังคับคดีได้ แต่กรณีดังกล่าวเป็นผู้ร้องสอดต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามคำพิพากษาในลักษณะเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากผู้ร้องสอดจะเข้ามาสวมสิทธิของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนด ซึ่งผู้ร้องสอดที่เข้ามาสวมสิทธิอาจมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเลยก็ได้ เช่น พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 และต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาด้วย ดังนั้นจึงยังมีปัญหาว่า หากยังมีผู้เสียหายรายอื่นที่ไม่ทราบถึงการฟ้องคดีนี้ อีกทั้งกรณีดังกล่าวไม่มีกฎหมายเฉพาะให้บุคคลภายนอกสามารถเข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ ผู้เสียหายดังกล่าวยังมีสิทธิโต้แย้งหรือขอเข้าร่วมในการขอให้ศาลมีคำบังคับในลักษณะเป็นฝ่ายชนะคดีได้หรือไม่

2) ใน มาตรา 75 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสามารถแก้ไขโดยผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีที่ศาลมีคำวินิจฉัยแล้วนั้น สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ แต่การร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ก็เป็นขั้นตอนที่ทำให้ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งคดีใหม่ทั้งหมด ซึ่งก็ไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น การที่กฎหมายมิได้เปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทที่ศาลอาจมีคำวินิจฉัยกระทบถึงเป็นจำนวนมากเป็นเหตุให้การแก้ไขเยียวยาความเสียหายของส่วนรวมไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังอาจมีการตกลงกันระหว่างคู่กรณีเพื่อไม่ให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาซึ่งเป็นการกระทำที่ง่ายกว่าการทำตามคำวินิจฉัยของศาล

3) ปัจจุบันไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลในการประกาศให้บุคคลภายนอกซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายเช่นเดียวกับกรณีที่มีผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลทราบถึงการนำคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะขึ้นสู่ศาล ทำให้เมื่อมีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ผู้เสียหายอื่น

ที่ทราบก็จะพยายามเข้ามาในคดีไม่ว่าจะด้วยวิธีร้องสอด หรือขอพิจารณาคดีใหม่ หรือกรณีผู้เสียหายมาทราบภายหลังก็ต้องนำคดีมาฟ้องขึ้นสู่ศาลเป็นคดีใหม่

4) แม้ในบางประเทศจะเปิดช่องให้บุคคลภายนอกมีสิทธิคัดค้านคำพิพากษา ซึ่งมีลักษณะเดียวกับการขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตาม มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การโต้แย้งดังกล่าวก็เป็นเพียงการให้สิทธิผู้มีใช้คุณกรณีในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยเมื่อมีการโต้แย้งหรือยื่นคำขอแล้วศาลก็ยังคงดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในเนื้อหาข้อพิพาทเดิมอีกครั้งโดยไม่จำเป็น

5) ในประเทศฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกอุทธรณ์คำพิพากษาได้ แต่จำกัดประเภทคดีเท่านั้น คือ คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่คดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ เช่น คดีด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายก็ยังไม่เปิดช่องให้มีบุคคลภายนอกอุทธรณ์คำพิพากษาได้แต่อย่างใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ในการบังคับคดีของศาลปกครอง แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ แต่เนื่องจากการบังคับคดีปกครองเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำพิพากษา จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจำกัดสิทธิของประชาชน ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองมีเพียงระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย การบังคับคดีเท่านั้น สำนักงานศาลปกครองจึงยังไม่มีอำนาจในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ดังนั้น การบังคับคดีของศาลปกครองจึงต้องบัญญัติเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเสียก่อน

5.2.2 การที่กฎหมายไทยไม่มีข้อกำหนดในการประกาศให้บุคคลภายนอกได้ทราบถึงการฟ้องคดีที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวนมากเป็นเหตุให้สิทธิผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุ และข้อเท็จจริงเดียวกันไม่ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง และยังเป็นภาระสร้างภาระให้แก่ศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทเดียวกันใหม่ และเป็นภาระกับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีใหม่ ดังนั้นจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติกฎหมายให้ศาลต้องประกาศการฟ้องคดีกรณีเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุและข้อเท็จจริงเดียวกันได้เข้าสู่คดีตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อลดขั้นตอนของศาลในการต้องพิจารณาในเนื้อหาเดิม ซ้ำหลายครั้ง และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนจากทุกฝ่ายในคราวเดียว

5.2.3 ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการบังคับคดีในศาลปกครอง ดังนี้

“ในการทำคำพิพากษา หากศาลเห็นว่าการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งจะมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ให้ศาลระบุว่า เป็นคดีที่มีผลต่อส่วนรวม ลงในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย”

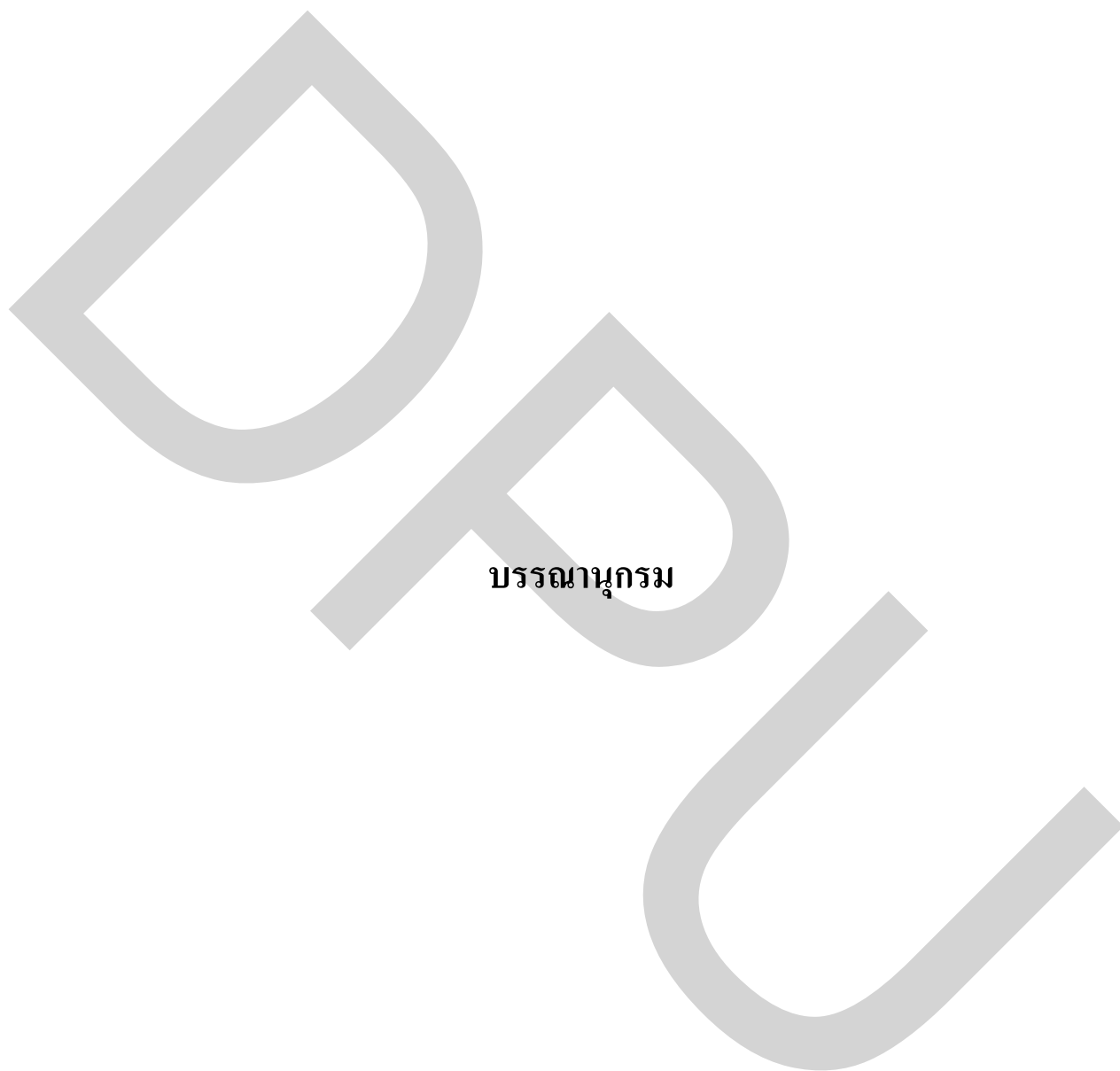
“ให้พนักงานคดีปกครองในสังกัดสำนักบังคับคดี สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจในการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีตามที่ศาลกำหนด”

“หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมแล้ว บุคคลภายนอกที่มีใช้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้

เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ศาลต้องทำการไต่สวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า บุคคลภายนอกที่ขอให้ศาลมีคำบังคับตามคำพิพากษาซึ่งตนมิได้เป็นคู่กรณี เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากเหตุเดียวกับข้อพิพาทในคดีที่ขอเข้ามาใช้สิทธิในการบังคับคดีจริงหรือไม่ หากศาลไต่สวนแล้วได้ความว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายในกรณีเดียวกัน ศาลสามารถออกหมายบังคับคดีได้ตามที่บุคคลภายนอกนั้นมีคำร้องขอ แต่สิทธิดังกล่าวต้องไม่เกินกว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีในคดีนั้นๆ โดยถือว่าบุคคลภายนอกยอมรับผลตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ที่ฟ้องคดีซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้น และการออกหมายบังคับคดีให้บุคคลดังกล่าว จะทำได้เท่าที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีมีและได้ขอไว้

แต่หากศาลไต่สวนแล้วพบว่า บุคคลดังกล่าวมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในข้อพิพาทเดียวกับที่ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ให้ศาลสั่งยกคำร้องและให้ถือเป็นที่สุด”

5.2.4 กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีคู่กรณีในคดีในเหตุเดียวกับข้อพิพาทที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว และประสงค์จะให้ศาลมีคำบังคับมากกว่าคำวินิจฉัยในคดีเดิม ต้องนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีใหม่ แต่ศาลสามารถให้นำสำนวนการวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะเดียวกันมาผูกรวมเพื่อใช้ออกสารและแนวคำวินิจฉัยร่วมกันได้ ทั้งนี้ โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2544). **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กฤตยชญ์ สิริเขต. (2544). **ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: จูน.

คณิต ฌ นคร. (2552). **กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 6)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2544). **คำอธิบายกฎหมายการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทศพร สิริสัมพันธ์. (2539). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

พิพัฒน์ จักรางกูร. (2539). **คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษา**. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

_____. (2543). **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1)**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

พรชัย สุนทรพันธุ์. (2546). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก**. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.

มานิตย์ จุมปา. (2551). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รพี แผงสภา. (2543). **ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ชนกร วรปรัชญากุล และ สิริพันธ์ พลรบ. (2549). หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เสนีย์ ปราโมช. (2527). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 2. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2545). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อโยชัย งดงาม และฤทธิชัย งดงาม. (2546). เปรียบเทียบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่มสอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดม เฟื่องฟูง. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 1. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บทความ

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2539, พฤศจิกายน). “การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง.” วารสารกฎหมาย, 16, 3. หน้า 7-15.
- _____. (2534, มีนาคม). “การยกเลิกและการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายของประเทศเยอรมัน.” บทบัญญัติ, 47, 1. หน้า 11-44.
- _____. (2536, พฤษภาคม-มิถุนายน). “ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง.” ดุลพาท, 40, 3. หน้า 129-147.
- ซอง-ปีแอร์ เตรง. (2549, มกราคม-เมษายน). “เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 6, 1. หน้า 72-79.

- โกคิน พลกุล. (2547, พฤษภาคม – สิงหาคม). “การบังคับคดีปกครอง.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4, 2.** หน้า 39 – 55.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2545, พฤษภาคม-สิงหาคม). “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2, 2.** หน้า 95-143.
- วุฒิชัย แสงสำราญ. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การบังคับคดีปกครองของประเทศไทย.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3, 2.** หน้า 172-205.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2540, สิงหาคม). “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง.” **รัฐสภาสาร, 45, 8.** หน้า 1-36.
- สมชาย พฤษชัยกุล. (2548, พฤษภาคม – สิงหาคม). “ผู้เสียหายในคดีปกครอง.” **ตุลพาห, 52, 2.** หน้า 37-76.

เอกสารอื่นๆ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2547). **การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2528, 5709/2537, 4079-4082/2541.
- คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 4741/2539, 7190/2538, 800/2537.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2544, มกราคม). **การกระทำทางปกครอง** (เอกสารประกอบการสัมมนา ผู้ที่จะทำหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น). กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). **แนวปฏิบัติการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). **วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบเสนอสำนักงานศาลปกครอง** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

บุบผา อัครพิमान. (2549, 14 พฤษภาคม). หลักกฎหมายทั่วไป. สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2551,

จาก www.pub-law.net

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวปิยะสร พวงบุบผา
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2545
ประวัติการทำงาน	ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งพนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครองกลาง