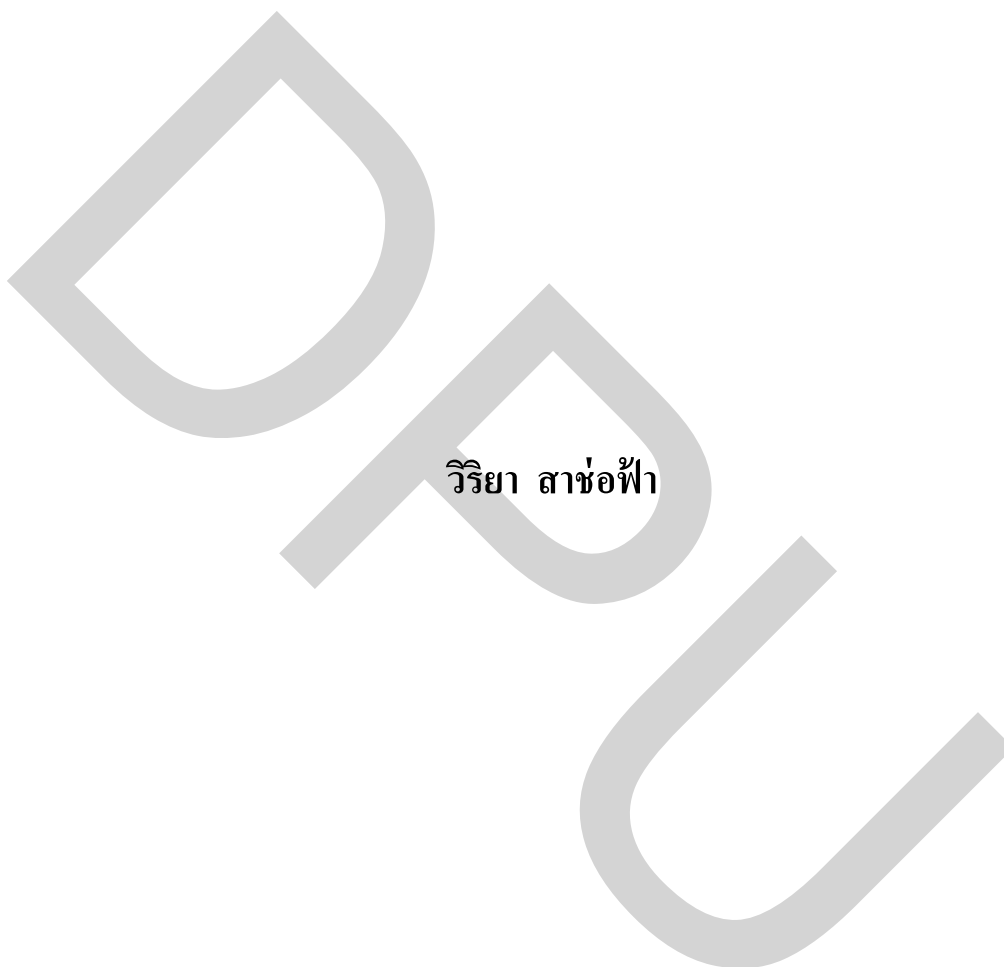


ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
มาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2559

**Legal Problems on the Application of Interpleading in Civil Procedure Code
to be Applied Mutatis Mutandis in the Administrative Court Procedure**

Wiriya Sachorfa

**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

2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ชื่อผู้เขียน	วิริยา สาซ่อฟ้า
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายศึกษาถึงปัญหาในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย โดยศึกษาจากแนวคิดเกี่ยวกับระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาคดี แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี รวมถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตลอดจนการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การที่คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป ทำให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะแตกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาแต่ก็มีหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่สามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาล จึงยังพบว่ามีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบางเรื่องที่น่าหลักการในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองของไทย ข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิตามกฎหมายแพ่ง แต่โดยที่ลักษณะข้อพิพาทในทางปกครองเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับด้วยข้อจำกัดของอำนาจศาลปกครองในการกำหนดคำสั่งบังคับได้เฉพาะตาม

มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้ การนำหลักการร้องสอดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางเรื่องมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงยังไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทในทางปกครองและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องสอดและการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีปกครองแต่ละประเภท รวมทั้งยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการร้องสอดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภทคดี โดยในคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากบุคคลภายนอกประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดี จะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ส่วนในกรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง บุคคลภายนอกซึ่งจะเข้ามาในคดี ต้องแสดงให้เห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองว่าศาลควรพิจารณาว่ามีบุคคลใดได้รับผลกระทบจากคดีปกครองบ้าง เพื่อให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จสิ้นไปในคราวเดียว และเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

Thesis Title	Legal Problems on the Application of Interpleading in Civil Procedure Code to be Applied Mutatis Mutandis in the Administrative Court Procedure.
Author	Wiriya Sachorfa
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2015

ABSTRACT

This thesis has an objective to study legal problems on the application of interpleading in civil procedure in order to be applied mutatis mutandis in Thai Administrative Court Procedure. The research study consists of the study of concept about court structure and court procedure system; concepts and legal evolution in civil procedure and administrative court procedure; the principle of interpleading; the application of civil procedure in administrative court procedure; the interpleading principle in French and German legal system; and the application of interpleading principle in civil procedure to be applied in administrative court procedure in Thai legal system.

According to the research study, even though administrative case has different legal characteristics from those of civil case as seen from separated administrative court procedure, both civil procedure and administrative court procedure have general principle of laws to be commonly used such as audi alteram partem principle, impartiality principle, and conflict of interest principle. In addition, some legal principles in civil procedure are found in administrative law procedure, in both Thai and foreign administrative court procedure. Specifically, the interpleading principle is found in Clause 78 of Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court, B.E. 2543 (2000), which prescribes that Sections 57 and 58 of Civil Procedure Code shall be applied mutatis mutandis, and such legal provisions allow any third person, who is not party to the case, may become a party by way of interpleading for the acknowledgment, protection, or enforcement of a civil right enjoyed by him or her. However, the administrative dispute is the legal dispute in which a State agency or State official exercises

power, under the law, affecting people on the basis of inequality relationship. Moreover, according to Section 72 of Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), there is restriction on Court decree which does not provide rights for the third person to interplead into the administrative case. The interpleading principle in civil procedure then is not consistent with every kind of administrative disputes and administrative court procedure, and there are legal problems about the exercise of discretion by the Administrative Court in considering an interpleading request and in summoning third person into each kind of administrative case, including vague court case proceeding about interpleading.

This thesis recommends that there should be regulations and conditions for the interpleading in administrative court procedure, depending on different characteristics of administrative disputes. In the administrative dispute concerning the unlawful act of State agency or State official, or the omission of official duties as prescribed by law, if the third person makes a request to be the Plaintiff, he or she should present to the Court on how he or she gets involved in the case sufficient to revoke the act which is the cause of case filing; on the other hand, if the third person wants to be the Defendant, he or she should present that he or she has involved interest in order to maintain the enforcement of such claimed act. In the administrative dispute concerning the wrongful act or other liabilities of the State agency or State official, or in the administrative contract, the third person should present to the Court that his or her rights might be affected from the Court judgment. This thesis also recommends solution in the administrative court procedure for the Court to consider which person can be affected from the administrative case in order to conduct court case proceeding altogether in one time, regarding the *audi alteram partem* principle, for the administration of justice to all parties entirely.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำทางวิชาการ ตลอดจนแนวทางในการเขียน และตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ ผู้วิจัยขอน้อมรำลึกไว้ด้วยความเคารพ และขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. สรรธ รัตนโชติโกสิน และอาจารย์ ดร. มาโนช นามเดช ซึ่งได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการ และข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านซึ่งต่างก็ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัยตั้งแต่เด็กจนโต รวมทั้งบุคคลทุกท่านที่ผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยถือว่าทุกท่านเป็นเสมือนครูของผู้วิจัยด้วยเช่นกัน

ขอขอบคุณสำนักงานศาลปกครองและมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ได้มอบทุนการศึกษาแก่ผู้วิจัยในการศึกษาระดับปริญญาโทตลอดหลักสูตรการศึกษา

ในการนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณครอบครัวซึ่งเป็นผู้วางรากฐานและให้การสนับสนุนด้านการศึกษา ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณคุณสมภพ ศรีเพ็ญ และคุณวรุฒิ บริพันธ์ ที่คอยกระตุ้นให้ผู้วิจัยมีความพยายามและมุ่งมั่นจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ นักศึกษาปริญญาโท กฎหมายมหาชน และผู้ร่วมงานในสำนักงานศาลปกครองทุกท่านซึ่งมอบกำลังใจและความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยในทุกๆ ด้านมาโดยตลอด สุดท้ายผู้วิจัยต้องขอขอบคุณสำหรับทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยไม่อาจกล่าวไว้ในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าทางการศึกษาหรือประโยชน์ใดๆ ต่อการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัยขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้วิจัย แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดี ปกครองและคดีปกครองและหลักการร้องสอด.....	8
2.1 ระบบศาล.....	8
2.2 ระบบวิธีพิจารณาคดี.....	16
2.3 ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาคดี เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมี กฎหมายวิธีพิจารณาคดี.....	18
2.4 แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	19
2.5 แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	41
2.6 แนวคิดและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย.....	55
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณา คดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและ ประเทศไทย.....	60
3.1 การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองและ หลักการร้องสอดในคดีปกครองของต่างประเทศ.....	60
3.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย และหลักการร้องสอดในคดีปกครองของประเทศไทย.....	84

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	107
4.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	108
4.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องสอด จำแนกตาม ลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครอง.....	127
4.3 ปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดใน คดีปกครองไทย.....	145
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	153
5.1 บทสรุป.....	153
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	160
บรรณานุกรม.....	163
ประวัติผู้เขียน.....	170

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

โดยที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป กล่าวคือ คดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้วิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปทางระบบกล่าวหาที่คู่ความต่างฝ่ายต่างมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์ของตน โดยศาลเป็นเพียงคนกลางที่คอยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี ในขณะที่คดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่ความในคดีปกครองอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ศาลจึงต้องอยู่ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปทางระบบไต่สวน โดยที่ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทาง การแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันนั่นเอง

การที่คดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถตัดสินคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดรายละเอียดในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มี

ความชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนและได้ยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่ปรากฏในข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ระบบวิธีพิจารณาความ ต่างก็กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งมีหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความบางหลักที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่ไม่ว่าวิธีพิจารณาคดีประเภทใดก็จะใช้หลักเช่นว่านี้ร่วมกัน เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นกลางและความไม่มีส่วนได้เสียของศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางเรื่องมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่มีขึ้นเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้รับการพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี และบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นอีกคดีต่างหากในภายหลัง ทั้งยังเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดี อาจร้องสอดเข้ามาได้ และบุคคลที่ควรจะเข้ามาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามา อาจถูกเรียกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดได้ หลักการร้องสอดในคดีปกครอง ได้บัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 ที่กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้มีการร้องสอดได้ใน 2 กรณี คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ และการร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป แต่ข้อที่ควรพิจารณาในเบื้องต้น คือ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ แม้จะเป็นไปเพื่อความสะดวกเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการร้องสอดไว้โดยละเอียดแล้ว และเพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่นำมาใช้ร่วมกันได้ก็ตาม แต่

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองมาได้ระยะหนึ่ง กลับพบว่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการร้อง สอดคล้องเข้ามาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง พบว่า กรณีที่ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอด เข้ามาเองด้วยความสมัครใจ เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกอาจขอเข้ามาเป็นคู่กรณีเพราะเห็นว่าเป็นการ จำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ซึ่งสิทธิในที่นี้ย่อม หมายถึงสิทธิตามกฎหมายแพ่ง ในขณะที่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม กัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ไม่อาจออกคำสั่งบังคับกับบุคคลภายนอกได้ การนำเงื่อนไขตาม บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับ กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัด อำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจาก คดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้ พิจารณาได้ จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามา ในคดีปกครองได้ ส่วนการร้องสอดโดยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อ บทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิ บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยัง ไม่ได้เข้ามาในคดีนั้นได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือ เนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ถูกต้องเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เนื่องจากศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การ ร้องสอดโดยเห็นว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิด ตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ แต่ในคดีปกครอง ซึ่งมีวิธี พิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณา คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ

รัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ได้เพราะจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับข้อพิพาทในทางปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องสอดและการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด เนื่องจากข้อพิพาทในทางปกครองที่แตกต่างจากคดีแพ่ง การพิจารณาเรื่องสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภท จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีปัญหาว่า หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เข้ามาในคดีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลของคำพิพากษาอาจกระทบต่อบุคคลภายนอก แต่ก็มีอาจเรียกให้เข้ามาในคดีได้ ส่วนคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมูลเหตุที่พิพาทเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก หากผู้นั้นไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนหรือเพื่อเสนอข้อเท็จจริงว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว เมื่อเกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว กรณีก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกได้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการเฉพาะตัว การเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจไม่เป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและหลักการ ไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่หากคู่กรณีที่อยู่ในคดีอยู่แล้วประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมรับผิดชอบ กรณีเช่นนี้ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวที่ถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยนั้น หากบุคคลภายนอกนั้นไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบคดี ศาลจะมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้นั้นซึ่งถือได้ว่าได้เข้ามาในคดีแล้วได้หรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลของการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57(1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่ง โดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอดได้ ในขณะที่ผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57(2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกัน แต่โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของกลุ่มคดี ซึ่งในที่นี้รวมถึงนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้ร้องสอดด้วย การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกันเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบไต่สวน

(3) ปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ตั้งแต่การยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีหรือคำร้องขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาในคดี การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องสอด รวมถึงการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของผู้ร้องสอดย่อมต้องเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย โดยจะต้องให้โอกาสผู้ร้องสอดและคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีโดยรอบด้าน

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีข้อที่ควรศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการและเงื่อนไขในการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง หรือควรที่จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดี จึงควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักทั่วไปของการร้องสอด โดยศึกษาพื้นฐานแนวคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักการร้องสอดในคดีปกครอง ขอบเขตและข้อจำกัดของการนำหลักการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในโดยอนุโลมวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยมีขอบเขตการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องสอด

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำหลักการร้องสอดตามมาตรา 57 และ 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แม้จะเป็นไปเพื่อความสะดวกเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการร้องสอดไว้โดยละเอียดแล้ว และเพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่นำมาใช้ร่วมกันได้ก็ตาม แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองมาได้ระยะหนึ่ง กลับพบว่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการร้องสอดดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองที่แตกต่างจากคดีแพ่งนั่นเอง นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอดซึ่งสมควรที่จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการร้องสอดในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดี

1.5 วิธีการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งหนังสือ บทความ เอกสาร และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในโดยอนุโลมวิธีพิจารณาคดีปกครอง

บทที่ 2

แนวคิด และวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอด

การศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาคดีในแต่ละระบบกฎหมายซึ่งมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน อันเป็นที่มาของการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินชี้ขาดคดี โดยกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นลักษณะเฉพาะ ในบทนี้ จึงได้นำเสนอข้อความคิดเกี่ยวกับระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาคดี ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาคดี แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดในคดี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ระบบศาล

ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักแบ่งแยกอำนาจในรัฐเสรีนิยม องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายตุลาการ ได้แก่ องค์กรศาล แต่การจัดระบบศาลจะเป็นระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ นั้น จะขึ้นอยู่กับตามทัศนคติและแนวความคิดของนักกฎหมายในระบบกฎหมายแต่ละประเภท คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) หรือ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อีกทั้งยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของแต่ละประเทศอีกทางหนึ่งด้วย ในประเทศที่นักกฎหมายเห็นว่าการดำเนินการทางศาลควรจะเป็นระบบศาลเดี่ยว ก็จะกำหนดให้มีศาลประเภทเดียว คือ ศาลยุติธรรม เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศที่นักกฎหมายเห็นว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและแบ่งแยกหน้าที่ (function) เป็น 3 ฝ่ายตามหลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อันเป็นแนวความคิดของ บารอง เดอ มงเตสกีเยอ (Montesquieu : นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส) ก็จะเป็นระบบศาลคู่ที่มีศาลหลายประเภทตามลักษณะแห่งข้อพิพาท เช่น ระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงอาจกระทำโดยองค์กรศาลที่แยกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว ได้แก่ ศาลยุติธรรม และ ระบบศาลคู่ ซึ่งได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ

2.1.1 ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยว¹ เป็นระบบศาลในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งนักกฎหมายในระบบกฎหมายนี้มีแนวความคิดตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) จึงมีทัศนะไปในแนวทางที่ว่า บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวกัน และควรจะขึ้นศาลเดียวกัน ในระบบกฎหมาย Common Law จึงไม่เน้นความแตกต่างระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเดียวกัน เมื่อมีกรณีพิพาทจึงต้องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรศาลหลัก เพียงศาลเดียวจนถึงชั้นศาลอุทธรณ์ และชั้นศาลฎีกา และองค์กรศาลอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรมการพิจารณาข้อพิพาทในคดีปกครอง คดีภาษีอากร คดีแรงงาน มิได้แยกออกไปพิจารณาโดยองค์กรศาลที่เป็นเอกเทศต่างหาก แต่คดีทั้งหมดทุกประเภทล้วนพิจารณาวินิจฉัยและพิพากษาโดยศาลยุติธรรมทั้งสิ้น เพียงแต่แบ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมเท่านั้น ในระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง คดีแรงงาน และคดีประเภทอื่น ทั้งนี้ศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาของศาลยุติธรรมเป็นเพียงศาลเดียวที่นอกจากจะคอยควบคุมตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างแล้วยังเป็นองค์กรกลางที่ประสานคำพิพากษาทั้งหลายของศาลดังกล่าวที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอาศัยกฎหมายธรรมดา (Ordinary Law) เป็นหลัก ผู้พิพากษาคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยวจึงมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป (generalist) ส่วนความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยหลักทั่วไปก็จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายเอกชน

ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบเดียวกับอังกฤษ² เหตุผลของระบบศาลเดี่ยวอยู่ที่ว่า³ บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวกันและขึ้นศาลเดียวกัน ระบบนี้จึงไม่มีความแตกต่างระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกัน จึงต้องถูกพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบหลักเพียงระบบเดียวที่มีถึงชั้น

¹ สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, “การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.1-2.

² โกลิน พลกุล, ก. (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544)

³ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542), น.103-180.

ศาลฎีกาและอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ศาลปกครองจึงมิได้แยกออกเป็นเอกเทศ แต่ส่วนอยู่ในระบบศาลยุติธรรม โดยเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ผู้พิพากษาในคดีปกครองในระบบศาลเดียวกันจึงมีคุณสมบัติและความรู้ในทางกฎหมายเป็นการทั่วไป

ตามระบบศาลนี้ถือว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลชั้นต้นอื่น แต่มีศาลยุติธรรมสูงสุดหรือศาลฎีกาทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลล่างทุกศาล ตามระบบศาลเดียวกัน คู่ความฝ่ายใดที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงเหมือนกับคู่ความในคดีอื่นๆ

2.1.2 ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ที่เป็นไปในรูปแบบของการปกครองแบบพหุชนหลายปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกับประชาชน ซึ่งนักกฎหมายในประเทศนั้นๆ ไม่วางใจว่าศาลยุติธรรมจะมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยกรณีข้อพิพาททางปกครองได้อย่างถูกต้อง ระบบนี้จึงตรงกันข้ามกับระบบศาลเดี่ยว⁴ กล่าวคือ นอกจากมีศาลยุติธรรม (Ordinary Court) ถึงระดับศาลฎีกาเป็นแกนสำคัญซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในระบบกฎหมายเอกชนซึ่งได้แก่คดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว ในระบบศาลคู่ยังมีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม มิใช่เป็นแผนกหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม และมีศาลปกครองสูงสุดของตนเอง

ในระบบศาลคู่ ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สวีเดน และฟินแลนด์ ประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

⁴ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, *เพ็ญอ้อวง*, น.2.

⁵ *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, *เพ็ญอ้อวง*, น.5.

(1) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศออสเตรีย

(2) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า “สภาแห่งรัฐ” หรือ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d'état) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 2 อย่าง คือเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศลักเซมเบิร์ก ประเทศอิตาลี ประเทศกรีซ ประเทศอียิปต์ ฯลฯ

(3) ประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ 3 อย่าง คือให้คำปรึกษารัฐบาลเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย ได้แก่ ประเทศสวีเดน และฟินแลนด์ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของระบบศาลคู่ คือ ศาลทั้งหลายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรม และศาลพิเศษ มีศาลสูงสุด 2 ศาล ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของศาลล่าง การดำเนินการของศาลทั้ง 2 ระบบ อยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน ส่วนศาลปกครองอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลพิเศษ อาจแตกต่างกันในสาระสำคัญ และผู้พิพากษาในศาลพิเศษจะต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่องเป็นพิเศษ นอกเหนือจากความรู้กฎหมายทั่วไปสำหรับผู้พิพากษา

2.1.3 วิวัฒนาการของการเลือกระบบศาลในประเทศไทย

แต่เดิมนั้น ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว มีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ รวมทั้งคดีปกครอง ภายหลังเมื่อประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่น ทั้งนี้ ได้มีความพยายามที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองมาก่อนหน้านี้แล้ว โดยมีวิวัฒนาการของการเลือกระบบศาลในประเทศไทย สรุปได้ดังนี้⁶

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2523 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยกำหนดให้เป็นระบบศาลเดี่ยว 2 ชั้นศาล คือ ศาล

⁶ โภคิน พลกุล.ข., “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 1,ปีที่ 1, น.63, 136(2544).

ปกครองชั้นต้นและศาลฎีกา (แผนกคดีปกครอง) แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป เนื่องจากมีการยุบสภา ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ตามระบบศาลเดี่ยวต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง (ในระบบศาลยุติธรรม) แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การดำเนินการดังกล่าวจึงได้ระงับไป

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า “รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาบุคลากร และกระบวนการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี” และได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน” (ค.ร.พ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธาน ซึ่งได้แต่งตั้งอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง นโยบาย และมาตรการในการพัฒนาบุคลากรรัฐ และการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในระบบ “ศาลคู่” เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม และมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ..) พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้น การจัดองค์กรตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นความพยายามในการผสมผสานกันระหว่างระบบศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และมีส่วนคล้ายคลึงกับการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของประเทศอียิปต์ ที่ให้ศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ แต่ก่อนที่ ค.ร.พ. จะนำร่างกฎหมายมาตรการและแผนงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ได้มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538

ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครอง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย โดยในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้พิจารณาและมีความเห็นดังนี้

(1) เห็นควรให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองให้เป็น “ระบบศาลคู่” แยกออกจากศาลยุติธรรมโดยมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการของศาลปกครองควรจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนศาลปกครองนั้นควรจะพัฒนาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) เห็นควรยืนยันให้เรียกชื่อองค์กรชี้ขาดคดีปกครองว่า “ศาลปกครอง”

(3) การแต่งตั้งประธานตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน

แต่เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดและชัดเจนแล้ว จึงเห็นว่าไม่ควรบัญญัติประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองคือร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมากกว่า

รัฐบาลต่อมาซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า “รัฐบาลจะปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว เป็นระบบ และทั่วถึง รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัยเป็นระบบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน....” และ “...รัฐบาลจะปรับระบบการอนุมัติการอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ ระยะเวลาในการดำเนินการและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) จึงได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลคู่และให้แยกศาลปกครองจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองซึ่งนายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) เห็นชอบให้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป แต่คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เห็นว่า สำหรับหน่วยงานธุรการของศาลปกครองนั้น อาจมีทางเลือกได้หลายหน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของศาลปกครองโดยเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ...) พ.ศ. ที่เสนอไว้ในรัฐบาลที่แล้ว ให้เป็นไปตาม

ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในส่วนของหน่วยงานธุรการศาลปกครอง แต่มีการยุบสภาเสียก่อน การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีจึงได้ระงับไป

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองอย่างชัดเจนว่าจะ “เร่งรัดผลักดันให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่เคยนำเสนอให้รัฐบาลที่แล้วต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเช่นกัน โดยร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอนี้ เป็นการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลเดี่ยว” ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และนโยบายของรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ทั้งสองฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมเสนอ แล้วมีมติมอบให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอไปพิจารณา ร่วมกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอโดยให้พิจารณาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญและนโยบายรัฐบาล แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำบันทึกผลการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลปกครอง โดยมีข้อสรุปรวม 5 ประการ คือ

- (1) ควรมีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็ว เรียกชื่อว่า “ศาลปกครอง”
- (2) ควรมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับขั้นตอน
- (3) ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ควรแยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรม โดยจัดเป็นระบบคู่ขนานไปกับศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่แล้ว

(4) ศาลปกครองต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ควบคุมการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน การจัดการใกมิให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง การจัดระบบงบประมาณของตนเอง การให้หลักประกันเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ตุลาการจะไม่ต้องหวั่นไหวกับภาวะการณ์ครองชีพมากนัก ตลอดจนการมีหน่วยงานธุรการของตนเองไม่ใช่ให้ศาลปกครองไปสังกัดองค์กรอื่นใดทั้งสิ้น

(5) ศาลปกครองจำเป็นต้องมีหน่วยงานทางธุรการของตนเอง และเพื่อความเป็นอิสระและขจัดข้อรังเกียจหรือข้อวิตกกังวลใด ๆ ที่มีอยู่ ศาลปกครองควรมีหน่วยงานทางธุรการที่เป็นอิสระไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรม สำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นควรให้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมาย และพัฒนากฎหมายต่อไปเท่านั้น โดยสมควรจัดตั้งหน่วยงานทางธุรการเป็นเอกเทศของตนเองเพื่อรองรับศาลปกครองโดยเฉพาะในทำนองเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2541 ได้พิจารณาการจัดตั้งศาลปกครองตามเรื่องเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2539 แล้วมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ที่ยึดหลักการให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นหน่วยงานอิสระและมีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการใด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการยืนยันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลคู่” อีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลอื่นๆ ในระบบ “ศาลคู่” ในมาตรา 276-280 โดยให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง ให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง ให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น โดยเฉพาะอันนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่บัญญัติไว้เช่นนี้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลคู่” แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองเป็นครั้งแรก มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นระบบ “ศาลคู่” หรือ “ศาลเดี่ยว”

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 2 กรกฎาคม 2542 ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรและในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ได้ประชุมในวันพุธที่ 14 กรกฎาคม 2542 เห็นชอบด้วยกับความเห็นของวุฒิสภา จึงถือว่าร่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 และทำให้ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่

จากการที่ในแต่ละประเทศมีระบบศาลที่แตกต่างกัน นั้น ทำให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ระบบ คือ “วิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) และ “วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) โดยวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจะเป็นระบบกล่าวหา ส่วนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองและศาลพิเศษในระบบกฎหมายมหาชนจะเป็นระบบไต่สวน ซึ่งสาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีทั้งสองระบบนี้จะมีรูปแบบวิธีการ และขอบเขตอำนาจของตุลาการที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2 ระบบวิธีพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดี⁷ หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี

ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคือ เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการหลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลายหลักการ แต่หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานซึ่งสมควรพิจารณาเป็นพิเศษ คือ⁸

(1) หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี ในการพิจารณาคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาหรือมีคำสั่งใดๆ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัยคดี ซึ่งการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) หลักการฟังความทุกฝ่าย มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงมากที่สุดก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำ

⁷ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, เติ้งอ่าง, น. 26.

⁸ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,”

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.23 - 24.

วินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆจากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินคดีได้อย่างถูกต้อง

(3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ โดยผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในคดีนั้นชอบที่จะได้อยู่ร่วมในการพิจารณาได้เช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยประชาชนทั่วไป แต่อาจมีข้อจำกัดในกรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

(4) หลักการพิจารณาคดีโดยเร็ว กระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินจะต้องให้คู่ความได้รับความยุติธรรมด้วยความรวดเร็วตามสมควรด้วย ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม”

ถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาความของคดีต่างๆ จะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความต้องมี คือหลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว หลักการต่างๆที่กล่าวนี้ เป็นหลักการที่แม้ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ควรถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

ในแง่ทฤษฎีของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความ เราสามารถแบ่งกลุ่มหรือประเภทโดยพิจารณาจากอำนาจและหน้าที่ของคู่ความและศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ วิธีพิจารณาระบบกล่าวหาและวิธีพิจารณาระบบไต่สวน

2.2.1 ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหาหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยคู่ความ⁹ หมายถึงกระบวนการพิจารณาที่ศาลเป็นเพียงผู้ควบคุมและกำกับดูแลกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น ศาลไม่อาจริเริ่มด้วยตนเองในการพิสูจน์พยานหลักฐานใดหากคู่ความมิได้กล่าวอ้างขึ้น คู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐาน โดยเป็นผู้กำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริงและกฎหมายในการดำเนินคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้กฎหมายลักษณะพยานที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” คำวินิจฉัยของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยไม่นำพยานหลักฐานที่คู่ความมิได้เสนอมาประกอบในการพิจารณาพิพากษาคดี กระบวนการพิจารณาในระบบนี้จะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา

2.2.2 ระบบไต่สวน

ตามระบบไต่สวน¹⁰ ศาลมีอำนาจที่จะเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆได้ด้วย

⁹ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, *เพิ่งอ้าง*, น.28.

¹⁰ การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, *เพิ่งอ้าง*, น.29.

ตนเองโดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาลไม่จำกัดเฉพาะแต่ข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้นแต่ศาลมีอำนาจในการค้นหาความจริงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีด้วย คู่ความในคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น โดยไม่มีภาระหน้าที่ในการกล่าวอ้างและไม่มีภาระในการพิสูจน์ กระบวนการพิจารณาในระบบนี้มักจะเป็นการพิจารณาโดยเอกสารหรือเป็นลายลักษณ์อักษร มากกว่าการต่อสู้คดีกันโดยวาจาระหว่างคู่ความ ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ

โดยหลักหากคดีประเภทใดกฎหมายประสงค์ที่จะช่วยเหลือคู่กรณีในการดำเนินคดีเนื่องจากอีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่า กฎหมายก็มีแนวโน้มที่จะให้อำนาจศาลในการแสวงหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งให้อำนาจศาลเป็นอย่างมากในการแสวงหาความจริงและควบคุมกระบวนการพิจารณา

2.3 ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาคดี เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดี

จากที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ในศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี อันจะทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาคดีที่มาสู่ศาลได้¹¹ กฎหมายวิธีพิจารณาความจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางศาล เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาล เป็นการกำหนดว่าในระหว่างดำเนินคดี คู่ความหรือคู่กรณีจะอ้างพยานหรือเบิกความได้อย่างไร จะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ในกำหนดเวลาเท่าใด โดยเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความตั้งแต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล การแสวงหาข้อเท็จจริง ไปจนถึงสิ้นสุดที่การตัดสินชี้ขาดคดีนั่นเอง นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความยังเป็นกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเพื่อเป็นหลักประกันที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในแต่ละคดีมีความยุติธรรมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความจึงเป็นหลักกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวางแผนการและควบคุมกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย

¹¹ วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และ สิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเล่ม 1, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 61.

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี มี 5 ประการใหญ่ ดังนี้¹²

ประการที่ 1 กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความ กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือ คดีอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความของแต่ละศาลจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ และ ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของคู่ความและศาลไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันทำให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาแต่ละคดีมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประการที่ 2 กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่คอยควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ใช้อำนาจตุลาการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือบิดเบือน

ประการที่ 3 กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองไม่ให้แต่ละฝ่าย ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต คือ เมื่อคู่ความจะดำเนินกระบวนการพิจารณา โจทก์และจำเลย ต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปราศจากการหลอกลวง การทำให้หลงผิดหรือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ถ้าฝ่าฝืนย่อมถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดโทษไว้

ประการที่ 4 กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นหลักกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการวางระบบ ระเบียบแบบแผน และควบคุมกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่คนในสังคม

ประการที่ 5 กฎหมายวิธีพิจารณาความมิได้เป็นเพียงเรื่องทางเทคนิคที่ถือเป็นหลักเกณฑ์ควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น แต่ยังเป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐโดยผ่านองค์กรศาลในการระงับข้อพิพาท ตลอดจนสร้างหลักเกณฑ์และนโยบายทางสารบัญญัติขึ้นใหม่ และเป็นการนำนโยบายของรัฐมาสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

2.4 แนวคิด และวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นในอดีต มักจะเป็นในรูปแบบเดียว คือ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งมีลักษณะไม่ซับซ้อน แต่ต่อมาเมื่อมีคดีเกิดขึ้นมากมาย โดยที่เนื้อหา และลักษณะของข้อพิพาทแต่ละคดีแตกต่างกัน จึงได้มีการแบ่งแยกวิธีพิจารณาความออกไปตามแต่ละประเภทคืออย่างชัดเจน เพื่อให้การบังคับการตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละประเภทคดีมี

¹² ปาน แดงอ่อน, “ปัญหาความไม่สอดคล้องในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), น.12-13.

ความเหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด โดยในกฎหมายแพ่ง ถือว่าคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ส่วนกฎหมายปกครองเป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจปกครองอยู่นี้องค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง และเป็นการใช้อำนาจเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ โดยเป้าหมายในทางปกครอง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ โดยต้องมีการเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบนั้นเสีย กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับความเสียหายของเอกชนซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองดังกล่าว จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั่นเอง ดังนั้น จึงควรศึกษาต่อไปว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีแพ่งและคดีปกครองนั้น มีแนวคิดและหลักการหรือทฤษฎีสำคัญๆ อะไรบ้างที่มีผลต่อการบัญญัติตัวบทกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการนั้น โดยจะได้ศึกษาถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงความหมาย วิวัฒนาการ และหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งความเป็นมาและแนวคิดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดหลักการที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2.4.1 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง บทบัญญัติทั้งหลายที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่ง¹³ ตั้งแต่การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการองค์กรที่ราษฎรสามารถขอให้มีการบังคับตามสิทธิของตน โดยการกำหนดให้มีศาลต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ทนายความ หัวหน้าสำนักงานประจำศาลยุติธรรมชั้นต้น เป็นต้น การกำหนดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพิจารณาที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปได้ด้วยดี โดยการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของศาลและคู่ความที่จะต้องร่วมมือ

¹³ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2548), น.31.

กันเพื่อให้บรรลุซึ่งการมีคำพิพากษาของศาลอันมีผลบังคับเด็ดขาด ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในการบังคับตามสิทธิของปัจเจกชนในกฎหมายแพ่ง¹⁴

2.4.2 วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹⁵

วิธีพิจารณาความแพ่งของต่างประเทศและประเทศไทยต่างได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายที่สำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ซึ่งแต่ละระบบจะมีทัศนคติ แนวความคิด และวิธีการทางกฎหมาย หรือนิติวิธี (Juristic Method) ที่แตกต่างกันตามประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการ เป็นความแตกต่างกันทั้งในเรื่ององค์กรหรือกลไกในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา รูปแบบกระบวนการ รวมทั้งหลักทั่วไปในการพิจารณา และการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาล การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงอาจแยกได้เป็นสองกลุ่ม คือ 1) กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีมีประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย อินเดีย และประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากการปกครองของประเทศอังกฤษ และ 2) กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประเทศภาคพื้นยุโรป ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม อิตาลี สเปน กับประเทศอื่นๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา เอเชีย แอฟริกา ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมันเดิม

2.4.2.1 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ตั้งแต่สมัยที่ถูกรวม Normans เข้ายึดครอง และหลังจากนั้นก็ได้รับอิทธิพลเข้าไปในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาประจำชาติ หรือในประเทศที่เคยอยู่ในความปกครองของอังกฤษมาก่อน คำว่า Common Law มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า Common Ley ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ใช้เป็นหลักสัมฤทธิ์ร่วมกันทั่วพระราชอาณาจักร (Law Common to All England) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางกฎหมาย โดยยกเลิกระบบการตัดสินตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งแต่เดิมศาลอังกฤษต้องพิพากษาให้ไปตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นโดยที่แต่ละ

¹⁴ ปรีดดา สดสง่า, “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.10.

¹⁵ วรณชัย บุญบำรุง ชนกร วรปรัชญกุล และ สิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2548), น.23-55.

ท้องถิ่นจะมีจารีตประเพณีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการใช้และตีความกฎหมายของคำพิพากษาบรรทัดฐาน¹⁶

ในการทำคำพิพากษา ศาลในระบบ Common Law จะค้นหาคำพิพากษาที่คล้ายคลึงกันก่อนหน้านั้นและใช้เป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัย หากมีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรชัดเจน ศาลก็จะตัดสินไปตามบทบัญญัตินั้น แต่ถ้ายังมีข้อสงสัยหรือบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ศาลก็ไม่ผูกพันกับกฎหมายเช่นนั้น แต่จะพิเคราะห์โดยใช้คำพิพากษาที่คล้ายคลึงกันก่อนหน้าเป็นหลัก และการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีของระบบ Common Law จะใช้ระบบลูกขุน

ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของศาลและคู่ความนั้น กลุ่มประเทศ Common Law มักจะมีกระบวนการพิจารณาที่ค่อนข้างไปในทางแบบกล่าวหา ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาในสมัยดั้งเดิมที่มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม โดยคู่ความจะมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนศาลจะพยายามวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากแนวความคิดของนักกฎหมายอังกฤษที่เห็นว่า การพิจารณาคดีเปรียบเสมือนการต่อสู้ระหว่างคู่ความอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการแข่งขันกีฬา ผู้พิพากษาจึงควรวางตัวเป็นกลางเช่นเดียวกับกรรมการในการแข่งขันกีฬา นอกจากนี้ นักกฎหมายในกลุ่มนี้ยังเห็นว่า คดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ และกระบวนการพิจารณาเป็นเพียงมาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่ความ จึงเป็นธรรมดาที่คู่ความควรจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

รูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยานในระบบกฎหมาย Common Law มีลักษณะเด่นในการใช้วิธีพิจารณาคดีด้วยวาจา (oral procedure) ในศาลโดยเปิดเผย ทั้งนี้ เนื่องมาจากความต้องการที่จะปฏิรูปการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบดั้งเดิมของศาล equity ที่มีลักษณะเต็มไปด้วยรูปแบบขั้นตอนและให้ความสำคัญกับพยานเอกสารโดยไม่รับฟังพยานด้วยวาจาซึ่งทำให้ขาดลักษณะการพิจารณาโดยตรงต่อหน้าศาลและมีลักษณะเป็นความลับ การดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงใช้ระยะเวลาอันยาวนานและเสียค่าใช้จ่ายมาก โดยพัฒนาให้มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบวิธีพิจารณาที่ให้มีการซักถามพยานด้วยวาจาโดยวิธีการที่เรียกว่า การซักถาม การถามค้าน และการถามติง โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบ Common Law ในศาลนั้นจะใช้ระบบคณะลูกขุน โดยในระยะแรกนั้น คณะลูกขุนยังรับฟังพยานหลักฐานโดยใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ทราบมาจากภายนอกของการดำเนินกระบวนการพิจารณาใช้ในการตัดสินคดีโดยปราศจากการควบคุม ต่อมาจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัดเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่างๆ

¹⁶ อุกฤษ มงคลนาวิน, ประวัติศาสตร์กฎหมายสากล, กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), น.52. สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, อ้างไว้ “การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.19.

ที่ไม่สามารถรับฟังในการพิจารณาได้ เนื่องจากกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะบังคับคณะลูกขุนให้พิจารณาพยานหลักฐานตามที่กำหนดเอาไว้ แต่ก็ยอมรับไม่ได้ที่จะให้คณะลูกขุนสามารถใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ได้รับมาโดยปราศจากการควบคุม คณะลูกขุนจึงเปลี่ยนสถานะจากที่เป็นองค์กรที่ได้รับการคัดเลือกโดยศาลให้เป็นผู้ตัดสินว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรตามความเชื่อส่วนตัวหรือตามข้อเท็จจริงที่ตนได้รู้มาโดยปราศจากการควบคุมโดยคู่ความ มาสู่องค์กรที่จะต้องนำเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏในศาลมาตัดสินคดี และจากระบบดังกล่าวนี้เอง ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไม่รับฟังพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้โดยปริยายโดยกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อมาจึงเท่ากับเป็นการควบคุมการสืบพยานของคณะลูกขุน และมีการปรับปรุงหลักการดังกล่าวก่อให้เกิดผลต่อการให้ความสำคัญหรือคุณค่ากับพยานเอกสาร โดยศาลมีอิสระเต็มที่ในการพิจารณารับฟังพยานเอกสาร เนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้ในกรณีที่เป็นข้อมูลที่สำคัญหรือไม่สามารถทดแทนได้ในกรณีที่จะทำให้ทราบหรือเพื่อให้เกิดความมั่นใจในข้อเท็จจริงของคดี และการที่จะไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวโดยสิ้นเชิงอาจนำไปสู่การที่ทำให้ศาลขาดข้อมูลที่เป็นความจริงของคดีและนำไปสู่การตัดสินคดีที่ไม่เป็นธรรม

ลักษณะพื้นฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law นั้น สรุปได้ว่า จะมีการแบ่งแยกโดยชัดเจนระหว่างกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี (Pretrial Proceedings) และการพิจารณาคดีจริง (Actual Trial Proceedings) โดยในกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี ปกติมักจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสาร ส่วนในขั้นตอนการพิจารณาคดีจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาอย่างเต็มรูปแบบ¹⁷

ในประเทศอังกฤษ กระบวนการก่อนการพิจารณาคดีจะมุ่งเน้นไปที่ขั้นตอนในการฟ้องคดี การส่งเอกสาร และการยื่นคำให้การของคู่ความ กระบวนการดังกล่าวโดยทั่วไปจะควบคุมดูแลโดยผู้พิพากษา Master ซึ่งไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ส่วนในสหรัฐอเมริกามีการใช้กระบวนการที่เรียกว่า Discovery ซึ่งคู่ความและทนายความมีอำนาจอย่างมากในการค้นหาข้อเท็จจริงในคดี โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการนอกศาล ปกติจะใช้สำนักงานของทนายความ อำนาจในการควบคุมดูแลของศาลก็มีอยู่อย่างจำกัด บ่อยครั้งที่รูปแบบของการดำเนินการจะเป็นการซักถามพยานและตัวความด้วยวาจา แต่ไม่ใช่การถามในลักษณะแบบทันทีทันใด (Immediacy) ดังเช่นขั้นตอนการพิจารณาคดีและไม่ใช้กระบวนการที่ต้องกระทำอย่างเข้มข้นต่อเนื่อง (Concentration) เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วกระบวนการ Discovery จะดำเนินการเป็นช่วงๆ ไป

¹⁷ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 39-40.

ส่วนในขั้นตอนการพิจารณาคดี ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จะมีการพิจารณาด้วยวาจาเป็นหลัก เช่น การสืบพยานจะมีการซักถามและการถามค้านพยานของทนายความ และแม้จะเป็นพยานเอกสารก็จะต้องเปลี่ยนรูปแบบเป็นการเสนอด้วยวาจา เอกสารที่ไม่ใช่เอกสารมหาชนหรือเอกสารของศาล โดยปกติจะต้องเสนอโดยพยานบุคคลซึ่งสามารถรับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารนั้นและถูกถามค้านได้ ประเด็นข้อพิพาทก็มีการเสนอด้วยวาจาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษ นอกจากนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาจะมีลักษณะเป็นแบบทันทีทันใดระหว่างคู่ความทนายความ พยาน และผู้พิพากษาหรือลูกขุน และการสืบพยานโดยทั่วไปจะกระทำอย่างเข้มข้นต่อเนื่องภายในนัดเดียวหรือหลายนัดในช่วงเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาอย่างต่อเนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญในช่วงศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน แต่หลักกฎหมายและแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาในคดีก่อนๆ ก็ไม่เหมาะสมกับแนวคิดเรื่องความยุติธรรมในสังคม หรือแนวคิดแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ระบบ Common Law จึงได้รับเอาแบบอย่างกฎเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายจากระบบ Civil Law มากยิ่งขึ้น รวมทั้งความจำเป็นทางการค้าระหว่างประเทศ และความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศในยุโรปซึ่งเน้นคุณค่าทางวัฒนธรรมตะวันตกร่วมกัน และการที่อังกฤษได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1972 ก็นับเป็นแรงกระตุ้นหรือความพยายามที่จะทำให้ระบบ Common Law และระบบ Civil Law มีแนวโน้มเอียงและประสานใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

2.4.2.2 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ระบบ Civil Law เป็นระบบกฎหมายที่รวบรวมเนื้อหาส่วนใหญ่จากกฎหมายของพระเจ้าจักรพรรดิจัสติเนียน (The Justinian Code) ที่เรียกว่าประมวลกฎหมายจัสติเนียน (Corpus Juris Civilis)¹⁸ ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เรียกว่า Codex คือประมวลกฎหมายโรมัน ส่วนที่ 2 เรียกว่า Digest คือหลักกฎหมายที่แก้ไขยากและเป็นส่วนสำคัญที่สุดของประมวลกฎหมายนี้ ส่วนที่ 3 เรียกว่า Novel เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขส่วนที่เรียกว่า Codex ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และส่วนที่ 4 เรียกว่า Institute ซึ่งเป็นตำราที่วางพื้นฐานในการศึกษากฎหมาย แบ่งเป็น 3 ภาค คือ ส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในฐานะต่างๆ (Persona) ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Rus) และส่วนที่ว่าด้วยวิธีพิจารณา (Actio) โดยถือว่าเป็นประมวลกฎหมายที่ทันสมัยและมีการนำไปใช้เป็นแม่แบบอย่างกว้างขวาง เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายเอกชนเป็นอย่างมาก มีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือในลักษณะประมวลกฎหมาย และได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาศึกษาใหม่

¹⁸ ทศพร มุสรัตน์, “ระบบกฎหมายของโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559,

ในประเทศอิตาลีและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลังจากกรุงโรมล่มสลายและกฎหมายโรมันเสื่อมความนิยมลง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในสมัยโรมัน เมื่อประมาณ 450 ปี ก่อนคริสต์ศักราช โดยได้นำกฎหมายจารีตประเพณีของโรมันมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย 12 โต๊ะ ทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเริ่มมีคุณค่าเหนือกว่ากฎหมายจารีตประเพณี และเป็นการจัดทำกฎหมายที่มีลักษณะแน่นอนและมีหลักฐาน เพื่อสามารถเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับรู้และปฏิบัติตาม โดยโต๊ะที่ 1 ว่าด้วยวิธีการก่อนพิจารณาคดี โต๊ะที่ 2 ว่าด้วยการพิจารณาคดี และโต๊ะที่ 3 ว่าด้วยการบังคับคดี โดยในส่วนของวิธีพิจารณา บัญญัติไว้ดังนี้¹⁹ (1) ในคดีซึ่งมีทุนทรัพย์ที่พิพาทตั้งแต่ 1,000 แอสเสสขึ้นไป คู่ความจะต้องวางเงินต่อศาลคนละ 500 แอสเสส ถ้าทุนทรัพย์ต่ำกว่า 1,000 หรือฟ้องร้องเกี่ยวกับอสรภาพของบุคคลให้วางเงินต่อศาลฝ่ายละ 50 แอสเสส เป็นประกัน (2) ถ้าคู่ความเจ็บป่วยหนัก ให้เลื่อนการพิจารณาคดีไปนัดอื่น (3) ถ้าคู่ความฝ่ายใดหาพยานไม่ได้ ก็ให้ไปร้องตะโกนคังๆ ที่ประตูบ้านของตนเพื่อแสวงหาพยานต่อไป (4) คดีลักทรัพย์ก็อาจยอมความกันได้

พัฒนาการของวิธีพิจารณาคดีความแพ่งในสมัยโรมันอาจสรุปได้ ดังนี้²⁰

(1) Legis Actio เป็นวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดโดยกฎหมาย และเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวาจา ซึ่งใช้ในช่วงที่จัดทำกฎหมาย 12 โต๊ะ และเลิกใช้ไปเป็นส่วนใหญ่เมื่อประมาณ 200 ปี ก่อนคริสต์ศักราช

(2) Ordo iudiciorum หรือ Formulary Procedure เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีต้นกำเนิดมาจากบทบาทของ Praetors ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ศาลและศิษย์ของพระและนักบวชในช่วง 242 ปี ก่อนคริสต์ศักราช โดย Praetors เป็นผู้จัดทำแบบคำฟ้องขึ้นใช้เอง และให้คำแนะนำคดี ต่อมาได้เข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาและออกกฎข้อบังคับในการดำเนินคดี วิธีพิจารณาคดีแบบนี้จะกระทำด้วยลายลักษณ์อักษรโดยเป็นข้อความสั้นๆ บรรยายปัญหาที่จะต้องทำการพิจารณาคดี แต่การกระทำด้วยวาจายังคงใช้อยู่ในการเสนอข้อเท็จจริงและการทำข้อตกลงต่างๆ วิธีพิจารณาคดีแบบนี้มีการใช้น้อยลงเมื่อ 27 ปี ก่อนคริสต์ศักราช

(3) Cognition คือ วิธีพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาในฐานะเจ้าหน้าที่ทางการซึ่งจะทำการไต่สวนและพิจารณาคดีตามกฎหมายอันมีที่มาจากหลักการใช้อำนาจของพระจักรพรรดิซึ่งแตกต่างกัน

¹⁹ สุทธิวาทนฤพุดิ, หลวง “ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท,” หนังสือเนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงสุทธิวาทนฤพุดิ. 30 มกราคม 2529. 2529, น.30-31. อ้างไว้ใน การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, เฟิงฮ้าง, น.13.

²⁰ วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,”วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 30, ปีที่ 1, น. 105, 106(2543).

จากวิธีพิจารณาแบบเดิมที่ผู้พิพากษาจะถูกเลือกโดยคู่ความ วิธีพิจารณาคดีแบบนี้กลายเป็นรูปแบบกระบวนการพิจารณาที่ใช้กันโดยทั่วไปในช่วง 27 ปี ก่อนคริสต์ศักราชจนถึงกลางศตวรรษที่ 5

หลังจากอาณาจักร โรมัน ได้ล่มสลายในปลายศตวรรษที่ 5 ด้วยการรุกรานของอนารยชน (Barbarians) เผ่าต่างๆ โดยเฉพาะเผ่าเยอรมนิก (Germanic Tribes) จนถึงศตวรรษที่ 11 ยุโรปก็เข้าสู่ยุคแห่งปัญหาและความเสื่อมทราม กฎหมายโรมัน ได้ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายของศาสนจักรและกฎหมายจารีตประเพณีของชนเผ่า ในช่วงนี้ได้ใช้กระบวนการพิจารณาแบบดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมนิกส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาโดยเปิดเผยและด้วยวาจาในลักษณะการมาชุมนุมร่วมกัน การสืบพยานจะใช้วิธีการต่อสู้กันตัวต่อตัว และวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับคำพิพากษาของพระผู้เป็นเจ้าบนแนวคิดที่ว่าพระผู้เป็นเจ้าจะคุ้มครองผู้สุจริต หรือการพิจารณาโดยใช้วิธีทรมาน เช่น การพิสูจน์ด้วยเหล็กเผาไฟ น้ำเดือด และไฟ เป็นต้น

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 12 – 13 ได้เริ่มมีการศึกษาฟื้นฟูกฎหมายโรมันขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง เพราะสังคมได้ฟื้นตัวขึ้นจากการล่มสลายของอาณาจักรโรมัน การค้าพาณิชย์และการศึกษาก็ขยายตัวมากขึ้นประกอบกับความขัดแย้งระหว่างอาณาจักรและศาสนจักรได้เป็นปัจจัยให้เกิดความพยายามในการศึกษาค้นคว้ากฎหมายโรมันเป็นการใหญ่ของชนชั้นกลางและนักวิชาการในมหาวิทยาลัยด้วยความเชื่อว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกก้าวหน้า รักษาความมั่นคง จัดระเบียบแบบแผนของสังคม และเป็นบันไดก้าวไปสู่ความยิ่งใหญ่ได้ดังเช่นสมัยโรมัน การศึกษากฎหมายโรมันในมหาวิทยาลัยนั้นเป็นการศึกษาระบบกฎหมายดั้งเดิมซึ่งมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียนและมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับระบบกฎหมายศาสนจักรซึ่งทำการศึกษากันอย่างกว้างขวางทั่วไปในยุโรป กฎหมายนี้เรียกว่า “Jus Commune หรือกฎหมายร่วมกันของภาคพื้นยุโรป”²¹

หลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ได้เริ่มมีการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาความรูปแบบเก่า แม้จะไม่ประสบความสำเร็จมากนักแต่ก็มีความเปลี่ยนแปลงหลายเรื่อง เช่น ในฝรั่งเศสหลังปี ค.ศ. 1789 มีกฎหมายห้ามขายหรือสืบทอดตำแหน่งผู้พิพากษาทางมรดก ปี ค.ศ. 1790 มีกฎหมายยกเลิกศาลที่มีเขตอำนาจพิเศษ และกำหนดให้ผู้พิพากษาได้รับค่าตอบแทนจากรัฐแทนที่จะจ่ายโดยคู่ความ ปี ค.ศ. 1795 มีกฎหมายยกเลิกการสืบพยานโดยลับ และกำหนดให้การสืบพยานต้องกระทำโดยศาลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะและมีคู่ความร่วมอยู่ด้วย และในที่สุดได้มีการยกเลิก

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของสกุลกฎหมายโรมาน-เยอรมนิก, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 3, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2544), น.62. อ้างไว้ ในการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, เฟิงอ้าง, น.16.

การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด ตามแนวคิดแบบใหม่จะให้ศาลเป็นผู้ชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน ความเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ปี ค.ศ. 1806 หรือประมวลกฎหมายนโปเลียน แต่มีข้อสังเกตว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ขาดหลักปฏิบัติและเป็นเพียงการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นระบบเท่านั้น

กระแสการปฏิรูปดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดแบบเสรีนิยม สังคมของชนชั้นกลาง ความรู้ และโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใหม่ที่ก่อตัวในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 ตลอดทั่วภาคพื้นยุโรป เป็นกระแสความเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับวิธีพิจารณาด้วยวาจาเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับวิธีพิจารณาพื้นฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และลักษณะทั้งหมดของ Jus Commune ด้วย นอกจากกระแสการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาความที่มีฝรั่งเศสเป็นผู้นำแล้วการปฏิรูปที่สำคัญก็เกิดขึ้นในเยอรมนี โดยการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ปี 1877 และในออสเตรีย โดยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งปี ค.ศ. 1895 หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายจำนวนมากทั่วยุโรป โดยใช้กฎหมายของเยอรมนีหรือออสเตรียเป็นแบบอย่าง เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของนอร์เวย์ ปี ค.ศ. 1915 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเดนมาร์ก ปี ค.ศ. 1916 และปี ค.ศ. 1979 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสวีเดน ปี ค.ศ. 1942 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของสวิสเซอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1947 เหตุที่ใช้กฎหมายของเยอรมนีหรือออสเตรียเป็นต้นแบบในการปฏิรูป เนื่องจากกฎหมายเยอรมนีและออสเตรียนั้นถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดโดยใช้แนวคิดใหม่ในการเพิ่มบทบาทของศาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในคดีได้มากยิ่งขึ้น โดยศาลสามารถเร่งรัดการพิจารณาคดี พิจารณาคดีได้อย่างละเอียดรอบคอบ และส่งเสริมความเท่าเทียมกันของกลุ่มความตามเป้าหมายของสังคมได้ เช่น ศาลสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่คุณความดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องได้ ประกอบกับมีอำนาจเรียกคู่ความ และพยานหลักฐานได้เอง รวมทั้ง ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีมโนสาเร่ (Small Claims)²²

วิธีพิจารณาความแพ่งของระบบ Civil Law ในยุคใหม่ มีลักษณะพื้นฐานที่เด่นชัดดังต่อไปนี้²³

(1) ไม่มีกระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อหน้าศาล (Absence of Trial) ในลักษณะของการดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานที่เกี่ยวข้องทุกอย่างต่อหน้าศาลโดยต่อเนื่องกันไปให้เสร็จสิ้นภายในคราวเดียว (A Day in Court) เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาของฝรั่งเศส แม้จะทำ

²² หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พึ่งอึ้ง, น. 33.

²³ Mauro Cappelletti and Bryant G. Garth, *supra* note 21, p.8. อึ้งไว้ใน การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล, พึ่งอึ้ง, น.18-19.

ต่อหน้าศาล แต่จะไม่รวมถึงการสืบพยานต่อหน้าศาล ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ซึ่งใช้ระบบ Civil Law เช่น ออสเตรีย สวีเดน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา จะรวมถึงการสืบพยานต่อหน้าศาลด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศดังกล่าวไม่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในลักษณะเป็นกระบวนการเดียว แต่จะแยกการประชุมวางแผนก่อนการพิจารณาคดีหรือการนัดพร้อม (Pretrial Conferences) ออกมาเป็นอิสระต่างหาก

(2) มีแนวโน้มในการให้ความสำคัญกับพยานเอกสาร (Documentary Evidence) มากกว่าพยานหลักฐานประเภทอื่น

(3) การรวบรวมพยานหลักฐานของคู่ความและทนายความถูกจำกัดมาก เช่น สเปน อิตาลีและประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบ Civil Law ซึ่งรวมถึง ออสเตรีย สวีเดน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต่างมีแนวโน้มที่จะให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางในการรวบรวมพยานหลักฐานแทนที่จะเป็นเรื่องของคู่ความ

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ซึ่งไม่ได้อยู่ในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศแถบลาตินอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น จะมีรายละเอียดของวิธีพิจารณาความแพ่งที่แตกต่างกันออกไป

ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของศาลและคู่ความนั้น แม้ว่ากลุ่มประเทศ Civil Law จะมีกระบวนการพิจารณาที่ค่อนข้างไปในทางกล่าวหาเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศ Common Law ก็ตาม แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทให้กับศาลมากขึ้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (ซึ่งก็คือกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน) เนื่องจากนักกฎหมายในระบบ Civil Law เริ่มเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจศาลในการควบคุมดูแลกระบวนการพิจารณา ประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการหรือการบริการสาธารณะ ในศตวรรษที่ 20 ซึ่งยังเป็นตัวแทนของรัฐจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวก โดยการมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ใช่ปล่อยให้คู่ความจนมากเกินไป ดังนั้น ศาลจึงต้องริเริ่มใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในการซักถาม การสนับสนุน หรือนำคู่ความ ทนายความและพยาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ และไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้าง และศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณาแบบนี้ จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญ และเป็นกระบวนการที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก²⁴

²⁴ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.23-24.

สำหรับของรูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยานนั้น กลุ่มประเทศ Civil Law ได้ใช้กระบวนการพิจารณาแบบ โรมัน โน- แคน โนนิก (Romano-Canonique) และกระบวนการพิจารณาแบบ Jus Commune ซึ่งเข้ามาแทนที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบดั้งเดิมที่มีการพิจารณาโดยเปิดเผยและด้วยวาจา โดยการสืบพยานจะใช้วิธีการต่อสู้กันตัวต่อตัว และใช้วิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องคำพิพากษาของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าด้วยความศรัทธาที่เชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าจะคุ้มครองผู้ที่สุจริต หรือการพิจารณาโดยใช้วิธีการทรมาน เช่น การพิสูจน์โดยเหล็กเผาไฟ โดยน้ำเดือด โดยไฟ เป็นต้น ส่วนการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบ โรมัน โน- แคน โนนิก และกระบวนการพิจารณาแบบ Jus Commune นั้น ได้นำหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งสอดคล้องกับอารยธรรมและจารีตประเพณีสมัยใหม่มาใช้แทนที่ โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้²⁵

(1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ถือเอกสารเป็นสำคัญ หลักนี้ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ซึ่งไม่มีผลมาจากการบันทึกการพิจารณาของศาล จะไม่มีผลทางกฎหมายและส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้นำการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยลายลักษณ์อักษรดังกล่าวมาเป็นเหตุผลต้องตกเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน โดยหลักการนี้จะช่วยให้สามารถควบคุมความแน่ชัดและเหตุผลของคำพิพากษาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้

(2) การแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างศาลและคู่ความ และระหว่างศาลและบุคคลหรือสิ่งของที่เป็นพยาน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นกลางของศาล โดยการสืบพยานในกระบวนการพิจารณาแบบ โรมัน-แคน โนนิกนั้น จะดำเนินการโดยบุคคลที่สามซึ่งจะเป็นผู้สืบพยานโดยการพิจารณาลับและข้อเท็จจริงที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ศาลจะต้องพิจารณาคดีจากข้อเท็จจริงที่เสนอมาเป็นเอกสารเท่านั้น และไม่สามารถตัดสินใจตามความรู้สึกความเข้าใจส่วนตัวได้

(3) การสืบพยานโดยลับ เพื่อไม่ให้พยานได้รับอิทธิพลหรือมีความหวาดกลัว

(4) มีขั้นตอนการพิจารณามาก และกำหนดระยะเวลาการพิจารณาในกระบวนการต่างๆ จำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คู่ความใช้เทคนิคในการประวิงคดีหรือมีการเลื่อนคดีอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาล่าช้าออกไป

(5) คู่ความมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา การที่ศาลไม่ได้เข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการพิจารณาโดยตรง คู่ความจึงกลายมาเป็นกรรมการที่จะพิจารณาคัดสินใจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ การใช้สิทธิทางกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริตจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย

²⁵ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย), เพิ่งอ้าง, น.13-15.

(6) ระบบพยานโดยการรับรองของกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือโดยผลการของศาล ระบบนี้ให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นพิธีการหรือตามกฎหมายนั้นได้ กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขบังคับต่างๆ มากมายในการพิจารณารับฟังพยาน โดยพยานบุคคลจะถูกซักถามเป็นการลับโดยโนตารี หรือเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งจะจดบันทึกไว้ในรายงานที่จะเสนอต่อศาล พยานจึงไม่ได้ให้การโดยตรงต่อศาล แต่เป็นการให้การผ่านตัวอักษรถ้วน นอกจากนั้น การชั่งน้ำหนักพยานจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือปัจจัยทางการเมืองและสังคมของพยาน เช่น ศาลจะเชื่อถือพยานที่เป็นขุนนางมากกว่าพยานที่ไม่ได้เป็นขุนนาง พยานนักบวชมีน้ำหนักมากกว่าคนสามัญธรรมดา พยานที่เป็นผู้ชายดีกว่าพยานผู้หญิง เป็นต้น ดังนั้น การรับฟังพยานจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับศาล แต่ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้โดยปริยาย ศาลจึงเป็นเพียงผู้รวบรวมพยานหลักฐานมากกว่าจะเป็นผู้ชั่งน้ำหนักพยาน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในระยะหลังกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของทั้งสองกลุ่มประเทศก็ได้มีวิวัฒนาการปรับตัวเข้าหากัน โดยต่างฝ่ายต่างก็รับเอาลักษณะสำคัญของอีกฝ่ายหนึ่งมาปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาของตนมากขึ้น กล่าวคือ ระบบ Common Law ที่ให้ความสำคัญกับพยานปากเปล่าก็ได้ผ่อนคลายนลง ในขณะที่ระบบ Civil Law ที่ไม่มีกระบวนการเกี่ยวกับการซักค้านพยานในศาลโดยเปิดเผย รวมทั้งการมีขั้นตอนการพิจารณาสืบพยานที่เข้มข้น และมีจารีตที่ให้ความสำคัญกับพยานเอกสาร แต่ในระยะหลังการให้ความสำคัญกับพยานเอกสารก็ได้คลายลง โดยใช้หลักวิธีพิจารณาด้วยวาจาเข้ามาแทนที่ หรือการคลายความเคร่งครัดของหลักการที่ไม่รับฟังพยานบุคคลในบางกรณีลง เป็นต้น

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยนั้น แม้ว่าจะระบบกฎหมายไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Civil Law และมีกฎหมายในรูปประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ในส่วนของหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนั้น กลับได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอังกฤษตั้งแต่ในชั้นการร่างกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศในกลุ่ม Common Law²⁶

2.4.3 หลักทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลักการหรือทฤษฎีที่สำคัญของระบบวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมมีอิทธิพลต่อบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นผลให้มีการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว การศึกษาหลักการหรือทฤษฎีต่างๆ นอกจากจะช่วยให้เข้าใจกฎหมายวิธีพิจารณา

²⁶ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพิ่งอ้าง, น.15.

ความแพ่งแล้วในทางปฏิบัติยังเป็นหลักประกันที่ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในแต่ละคดีมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้โดยไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลเท่านั้น อันเป็นลักษณะบังคับพื้นฐานอย่างหนึ่งของการเป็นนิติรัฐ

หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะประกอบไปด้วยหลักการหรือทฤษฎีที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้²⁷

2.4.3.1 หลักความประสงค์ของคู่ความ

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแต่ละประเทศสามารถแบ่งกลุ่มหรือประเภทโดยพิจารณาจากอำนาจและหน้าที่ของคู่ความและศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตกมีระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคืออำนาจของศาลจะถูกจำกัดโดยสิทธิต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความ หรือที่เรียกว่า “หลักความประสงค์ของคู่ความ” (Le Principe Dispositif/The Dispositive System) อันเป็นหลักดั้งเดิมที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ตามหลักนี้ คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ (nemo iudex sine actore; ne eat iudex ultra petita et allegata a partibus) คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป²⁸ ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดและไม่มียุทธศาสตร์ในเชิงกระบวนการพิจารณา หลักนี้จึงส่งผลโดยปริยายให้กระบวนการพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา หลักที่ตรงกันข้ามกับหลักความประสงค์ของคู่ความคือ หลักการไต่สวนโดยศาล (Principle of officiality) ซึ่งเป็นหลักตัดอำนาจของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยหน้าที่ซึ่งเป็นทางการของศาลไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมายแต่ยังรวมถึงการกำหนดขอบเขตสาระสำคัญอันเป็นมูลแห่งคดีด้วย ในเยอรมนีได้มีการนำหลักนี้มาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเดียวกับที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น คดีเกี่ยวกับการสมรส การเป็นผู้ปกครองหรือผู้อนุบาล และการรับรองบุตร เป็นต้น

หลักความประสงค์ของคู่ความได้ใช้มาตั้งแต่สมัยโรมันเรื่อยมาจนเริ่มลดบทบาทลงตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1700 และกลับมามีบทบาทขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยอิทธิพลของแนวความคิดแบบเสรีนิยม แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน กฎหมายของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปที่

²⁷ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 71-77.

²⁸ มาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ใช้ระบบ Civil Law ได้เริ่มใช้หลักการไต่สวนโดยศาลมากขึ้น เนื่องจากหลักความประสงค์ของคู่ความเป็นการสนับสนุนให้คู่ความใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและยังมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาล่าช้า อย่างไรก็ตาม หลักความประสงค์ของคู่ความซึ่งคู่ความเป็นผู้เสนอคดียังคงเป็นหลักสำคัญในระบบวิธีพิจารณาความแพ่งในยุคปัจจุบัน สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จะยึดหลักการเสนอคดีโดยคู่ความมาแต่เดิมจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยมีการนำมาใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดในกฎหมายลักษณะพยาน ซึ่งหน้าที่ทั้งหมดในการเสนอพยานหลักฐานในคดีจะตกอยู่กับคู่ความ ไม่ใช่หน้าที่ของศาล แต่ไม่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้โดยสมบูรณ์จึงปรากฏหลักการไต่สวนโดยศาลอยู่ด้วยในระดับหนึ่ง เช่น ศาลอาจเรียกพยานซึ่งคู่ความไม่ได้อ้างมาสืบได้ และมีแนวโน้มที่จะมีการนำหลักการไต่สวนโดยศาลมาใช้มากขึ้น โดยนำมาผสมผสานกับการเสนอคดีของคู่ความเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่โดยหลักใหญ่แล้วก็ยังถือหลักการเสนอคดีของคู่ความอยู่

ด้วยเหตุที่ลักษณะของคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน คู่ความแต่ละฝ่ายจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนไว้ให้ได้มากที่สุด และกระบวนการพิจารณาเป็นเพียงมาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่ความ ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาที่คู่ความควรจะต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับหลักความประสงค์ของคู่ความ นั่นเอง²⁹

หลักความประสงค์ของคู่ความ มีองค์ประกอบย่อยๆ หลายประการ³⁰ ได้แก่

(1) หลักคู่ความเป็นผู้ร้องขอ

กระบวนการวิธีพิจารณาความไม่อาจมีขึ้นได้โดยปราศจากการริเริ่มของคู่ความ หลักการนี้ได้ใช้ทั้งในระบบ Civil Law และระบบ Common Law อันแสดงถึงความเป็นทางประวัติศาสตร์ มีทิศทางเดียวกันของระบบกฎหมายของประเทศในยุโรปตะวันตก อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศในยุโรปตะวันออกที่ใช้อำนาจอัยการฟ้องคดีแพ่งได้อย่างกว้างขวาง

(2) หลักการฟ้องแย้งและต่อสู้คดีของเอกชน

การฟ้องแย้งมีที่มาจากประวัติศาสตร์ในเชิงที่ไม่เพียงประสงค์ให้คู่ความนำมาเป็นวิธีในการต่อสู้คดีโดยในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law และระบบ Common Law แต่เดิมการฟ้องแย้งต้อง

²⁹ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หม่อมหม่อมทิศ), *เพิ่งอ้าง*, น.16.

³⁰ วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์*, เล่ม 30, ปีที่ 1, น. 170-177

เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งสืบเนื่องจากคดีเดิม อย่างไรก็ตาม ในระบบ Common Law เมื่อไม่นานมานี้มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตสิทธิของคู่ความในการฟ้องแย้งมากยิ่งขึ้น แต่ประเทศในยุโรปตะวันออกซึ่งใช้ระบบกฎหมายสังคมนิยม ศาลและอัยการมีอำนาจพิจารณาว่ามีประเด็นที่คู่ความอาจฟ้องแย้งได้หรือไม่

(3) หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ

ศาลในประเทศภาคพื้นยุโรปยึดถือหลักการว่าจะไม่พิพากษาเกินกว่าที่คู่ความร้องขอ ตามหลักกฎหมายเก่าแก่ที่ว่า “ne eat iudex ultra vel extra petita partium” โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law จะยึดถือหลักการนี้อย่างเคร่งครัดในการพิจารณาคดีแพ่ง แต่ในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law และประเทศที่ใช้ระบบสังคมนิยม ศาลอาจยกเว้นหลักการนี้ได้ โดยในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาถือแนวปฏิบัติอันมีที่มาจากศาล Chancery ซึ่งเป็นศาล Equity ว่าในบางกรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมระหว่างคู่ความ ศาลอาจให้การเยียวยาแก่คู่ความได้ หรือเรียกว่าหลัก Equity ซึ่งแตกต่างจากหลักของศาล Common Law แม้เมื่อได้รวมศาล Equity และศาล Common Law เข้าด้วยกันในช่วงศตวรรษที่ 19 หลักการนี้ก็ยังคงได้รับการถือปฏิบัติอยู่ ส่วนประเทศในกลุ่มสังคมนิยมก็ยึดถือหลักการว่าในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของรัฐที่กฎหมายคุ้มครอง ศาลอาจพิพากษานอกเหนือจากที่โจทก์ร้องขอได้

นอกจากนั้น ยังมีหลักการที่ว่า ศาลย่อมเป็นผู้รู้กฎหมาย (Jura Novit Curia) ศาลเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาประเด็นข้อกฎหมาย ซึ่งจะไม่ถูกจำกัดโดยคำขอหรือความยินยอมของคู่ความ ศาลมีอำนาจอย่างเต็มที่เกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย เช่น การวินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ของศาลรัฐธรรมนูญในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศออสเตรเลีย ตามหลักการว่าศาลย่อมเป็นผู้รู้กฎหมายศาลจึงอาจพิพากษาเกินคำขอของคู่ความได้ แต่หลักการนี้ใช้ไม่ได้ในอังกฤษ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลอังกฤษถือเป็นหน้าที่ของคู่ความต้องกล่าวอ้างข้อกฎหมายขึ้นมาเป็นประเด็นและปล่อยให้คู่ความเป็นฝ่ายนำสืบเพื่อชี้ข้อกฎหมายแก่ศาล

(4) สิทธิเด็ดขาดในการโต้แย้งคำพิพากษา

ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law และระบบ Common Law เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว เฉพาะคู่ความหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ศาลที่พิจารณาอุทธรณ์ก็มีข้อจำกัดในการต้องพิจารณาว่าข้อต่อสู้นั้นคู่ความไม่ว่ากล่าวมาในศาลล่างหรือไม่ แต่เมื่อไม่นานมานี้สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาหลักการสำคัญในเรื่องนี้ โดยมีการขยายอำนาจศาลที่พิจารณาอุทธรณ์ให้สามารถพิจารณาข้อโต้แย้งที่คู่ความไม่ได้ยกขึ้นในศาลล่างได้ การพัฒนาหลักการนี้มีที่มาจากกรณีที่ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกาต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในการวางหลักคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในบางกรณี ซึ่งจะต้องพิจารณาไปถึงประเด็นที่จะ

เกิดขึ้นในอนาคตด้วย ไม่เฉพาะที่อยู่ในขอบเขตของคดีที่พิจารณาอยู่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ยังคงต้องเป็นคู่ความเท่านั้น สำหรับประเทศสังคมนิยมในยุโรปจะถือหลักว่าศาลอุทธรณ์จะไม่ถูกจำกัดอยู่กับข้อโต้แย้งที่คู่ความยกขึ้น และการอุทธรณ์สามารถกระทำได้ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน เนื่องจากถือหลักว่าศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี โดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจอุทธรณ์ได้ เช่น อัยการ และหน่วยงานของรัฐ หลักการนี้ใช้ในประเศยุโรปตะวันตกบางประเทศในบางกรณีด้วย เช่น อิตาลีในคดีเกี่ยวกับการสมรส³¹

(5) สิทธิเด็ดขาดในการประนีประนอมยอมความ

เป็นหลักที่สะท้อนถึงหลักการริเริ่มคดีโดยฝ่ายเอกชนในประเทศยุโรปตะวันตก กล่าวคือ คู่ความสามารถยุติคดีได้ไม่ว่าในขั้นตอนใดของกระบวนการพิจารณาโดยการตกลงประนีประนอมยอมความกัน ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ถือเป็นกรณีปกติที่คู่ความมักจะทำข้อตกลงร่วมกันในท้ายสุดเมื่อได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกันมาอย่างยาวนานแม้ในขณะที่ลูกขุนกำลังทำคำวินิจฉัยก็ตาม แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนประเทศในยุโรปที่ใช้ระบบกฎหมายสังคมนิยม ศาลจะไม่อนุญาตให้โจทก์ถอนฟ้องหรือไม่อนุญาตให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันหากเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือฝ่าฝืนต่อสิทธิหรือประโยชน์ที่กฎหมายให้การคุ้มครอง แนวคิดของหลักการนี้เน้นให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม และหน้าที่ของศาลที่จะต้องตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าความประสงค์ของคู่ความในคดี

หลักความประสงค์ของคู่ความถือเป็นหลักหนึ่งที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ตามหลักนี้คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธินั้น ตลอดจนขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ คู่ความจะมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานเพื่อนำมาหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยคู่ความจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี และเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา เป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคำฟ้องออกไป ส่วนศาลต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เป็นเพียงผู้กำกับดูแลกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้น โดยไม่มีบทบาทเชิงรุกในกระบวนการพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยเหตุว่าหากศาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของเอกชนแล้ว อาจทำให้ภาพพจน์ของศาลในการรักษาความเป็นกลางเสียไป อีกทั้งการเข้าไปยุ่งเกี่ยวของศาลอาจเป็นการ

³¹ วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” 2543, *วารสารนิติศาสตร์*, เล่มที่ 30, ปีที่ 1, น. 177(2543).

บิดเบือนเจตนาธรรมณ์ของกลุ่มความได้ หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลโดยปริยายทำให้กระบวนการพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา³²

2.4.3.2 หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา

จากที่กล่าวมาแล้วว่า หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหานั้น เป็นผลโดยตรงมาจากหลักความประสงค์ของกลุ่มความ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา ใกล้เคียงหรือสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของกลุ่มความ³³ ดังนั้น ที่มาของหลักนี้จึงเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน โดยมีแนวคิดที่คดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มความ การดำเนินคดีแพ่งทั้งหมดจึงตกเป็นภาระหน้าที่ของกลุ่มความในคดี ส่วนศาลก็จะพยายามวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด

กระบวนการพิจารณาลักษณะนี้ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของกลุ่มความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยกลุ่มความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาซึ่งรวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของกลุ่มความฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายลักษณะพยานที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โดยหากโจทก์นำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ โจทก์ย่อมตกเป็นฝ่ายแพ้คดี ดังนั้น กระบวนการพิจารณาต่างๆ ที่สำคัญจึงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การนำเสนอพยานหลักฐาน ตลอดจนภาระหน้าที่นำสืบการรับฟังพยานหลักฐาน การถามค้าน และความน่าเชื่อถือของพยานทั้งสิ้น ซึ่งอาจพิจารณาองค์ประกอบของระบบกล่าวหาได้สี่ประการ³⁴ คือ

- (1) คดีที่ใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบนี้จะประกอบด้วยกลุ่มความสองฝ่ายมีความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกันเอง
- (2) ในการพิจารณาคดี กลุ่มความมีความจำเป็นต้องปรากฏตัวในศาลเพื่อจะแสดงข้ออ้างข้อเถียง และกล่าวแก้ข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่ายด้วยวาจา
- (3) ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินการตามที่กลุ่มความกำหนด และทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายเสนอ

³² วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์*, เล่มที่ 30, ปีที่ 1, น. 86(2543)

³³ *เพ็งอ้าง*, น.87.

³⁴ Holten, N. Gray., Lawson L. Lamar, “The criminal courts: structures, personnel, and processes. (New York: McGraw-Hill,1991),” p.24. *อ้างไว้* ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), *เพ็งอ้าง*, น.18.

(4) คำวินิจฉัยของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยจะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือมาพิจารณา

สำหรับประเทศไทย หลักดังกล่าวถือเป็นหลักที่สำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยสะท้อนให้เห็นจากมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

2.4.3.3 หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธี³⁵

หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง เพราะเมื่อคู่ความเป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดี รวมทั้งมีหน้าที่อย่างมากในการนำเสนอแสดงพยานหลักฐาน กฎหมายจึงต้องกำหนดรูปแบบขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อเป็นกรอบควบคุมไม่ให้คู่ความเอาเปรียบกัน และยังช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วถูกต้องอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีพิจารณาความแพ่งที่คืบคลาน ต้องมีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนตามสมควรด้วย แม้จะมีผู้กล่าวว่ากระบวนการพิจารณาที่เต็มไปด้วยรูปแบบขั้นตอนนั้นเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากได้มีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมพอดีแล้ว ก็จะช่วยเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นกลางและเท่าเทียมกัน และเป็นเครื่องป้องกันสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของศาลหรือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่ความด้วยกันเอง

บทบัญญัติที่มีความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบของกระบวนการพิจารณาทั้งหลาย ทั้งที่เป็นกระบวนการพิจารณาของศาลและที่เป็นกระบวนการพิจารณาของคู่ความ เช่น ตามปกติคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ³⁶ ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา³⁷ อุทธรณ์หรือฎีกาต้องทำเป็นหนังสือ³⁸ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในอุทธรณ์หรือฎีกา และต้องเป็นข้อที่ไต่ยกขึ้นว่ากัน

³⁵ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หมอบัณฑิต), *เพิ่งอ้าง*, น. 21-22.

³⁶ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³⁷ มาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³⁸ มาตรา 229 และมาตรา 274 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาแล้วโดยชอบในศาลล่าง ทั้งจะต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย³⁹ หลักเกณฑ์การยื่น บัญชีระบุงพยาน⁴⁰ การรับฟังต้นฉบับเอกสาร⁴¹ การขาดนัดยื่นคำให้การ⁴² หลักเกณฑ์การถามค้าน⁴³ โดยหลักคำพิพากษาต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย⁴⁴ ทั้งยังต้องตัดสินตาม ข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ⁴⁵ ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าว การที่คู่ความไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีอาจส่งผลให้ คู่ความแพ้ชนะกันโดยไม่ใช่ว่าด้วยเนื้อหาแห่งคดี แต่เป็นเพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ ถูกต้องก็เป็นได้

2.4.3.4 หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี

เหตุผลของหลักการโต้แย้งหรือคัดค้านต่อสู้คดีนี้ เนื่องจากคำพิพากษาในคดีที่พิพาท นั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้ากันของคู่ความในคดีโดยวิธีการนำข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ มาแสดงต่อหน้าศาลโดยอิสระ กรณีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คู่ความ ทุกฝ่ายจะต้องมีโอกาสได้ทราบข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ของคู่ความอีกฝ่าย หนึ่ง และมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณากัน ซึ่งสิทธิต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจ เรียกได้ว่า “หลักการต่อสู้คดีโดยอิสระ” (Le principe de la liberté de la defense)⁴⁶

หลักดังกล่าวนี้เป็นหลักวิธีพิจารณาความที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งในหลักความยุติธรรม ตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดที่เห็นว่า คำพิพากษาของศาลที่ดีและมี ประสิทธิภาพนั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้ากันของคู่ความในคดีโดยวิธีการนำข้ออ้างหรือ ข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ มาแสดงต่อหน้าศาลโดยอิสระและเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมด ซึ่งจะทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถทราบข้อกล่าวอ้างข้อต่อสู้ของคู่ความฝ่ายตรงข้าม รวมทั้ง พยานหลักฐานต่างๆ ก็ได้มีการเสนอต่อศาล รวมทั้งยังช่วยให้ศาลซึ่งมีข้อจำกัดในการรับรู้ ข้อเท็จจริงสามารถเข้าใจรูปเรื่องของคดีได้อย่างชัดเจนและนำข้อเท็จจริงทุกอย่างมาประกอบการ วินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างถูกต้องเหมาะสมอีกด้วย และในกรณีที่คำพิพากษาจะไปเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับ

³⁹ มาตรา 225 วรรคหนึ่ง และมาตรา 249 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁰ มาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴¹ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴² มาตรา 197 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴³ มาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁴ มาตรา 141 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁵ มาตรา 142 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁶ วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,”

บุคคลที่สาม ศาลต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามโต้แย้งคัดค้านได้ด้วย นอกจากนี้ ศาลยังมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมให้คู่ความใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว

นอกจากแนวความคิดดังกล่าวแล้ว ยังอาจให้เหตุผลทางกฎหมายได้ว่า เนื่องจากสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวจึงเป็นผลจากการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยถือว่าประชาชนไม่ได้เป็นวัตถุอย่างหนึ่งของคำพิพากษาของศาล แต่ยังมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิหนึ่งของกระบวนการพิจารณาที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น คู่ความจึงควรมีโอกาสที่จะดำเนินการต่างๆ และร่วมมือกับศาลในการค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรม ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะเผด็จการโดยคู่ความไม่มีโอกาสที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองและต้องรอคำตัดสินของศาลแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นในอดีตนั้น ไม่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวความคิดในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์⁴⁷

นอกจากนี้ ความหมายของหลักการดังกล่าวยังมีหลายแง่มุม เช่น สิทธิของคู่ความในการได้รับการแจ้งว่ามีการฟ้องคดีต่อตนและได้รับการแจ้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาสิทธิของคู่ความในการเสนอหรือโต้แย้งพยานหลักฐาน สิทธิที่จะต้องมีคู่ความอยู่ด้วยในขณะนำสืบพยานข้อเท็จจริง และสิทธิที่จะไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาที่ตนมิได้เข้าไปเป็นคู่ความในคดี และยังมีหลักเกณฑ์อื่นที่แตกออกเป็นหลักย่อยๆ สืบเนื่องจากสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี ได้แก่ การที่คู่ความจะต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหา และมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหาอันนั้นได้ภายในระยะเวลาอันสมควร การห้ามศาลใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ตนรู้มาเอง เช่น ข้อเท็จจริงที่ได้มานอกศาล หรือที่คู่ความไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมรู้เห็น หรือที่ได้มาโดยไม่มีหลักประกันในการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน

โดยสรุป หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีนี้เป็นหลักที่สำคัญในวิธีพิจารณาความของคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ซึ่งจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นหลักประกันให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายนั่นเอง

2.4.3.5 หลักการพิจารณาด้วยวาจา⁴⁸

โดยที่กระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาถือเป็นกระบวนการพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม จึงมีลักษณะการดำเนินกระบวนการพิจารณาส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาด้วย

⁴⁷ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 208.

⁴⁸ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย, เพิ่งอ้าง, น. 25-27.

วาทะและโดยเปิดเผย ซึ่งมีสาเหตุมาจากที่ในสมัยนั้นไม่ค่อยมีคนรู้หนังสือมากนัก วิธีการสื่อสารจึงเป็นไปในลักษณะการโต้เถียงกันตัวต่อตัว นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลมาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของประเทศในกลุ่ม Common Law ที่ใช้ระบบคณะลูกขุนที่ไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้นเรื่องเอกสาร จึงส่งผลให้การพิจารณาแบบกล่าวหาของประเทศในกลุ่ม Common Law เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาในศาลอย่างเปิดเผยนั่นเอง

หลักการพิจารณาด้วยวาจาเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดี กล่าวคือ การพิจารณาด้วยวาจาเป็นการแสดงให้เห็นศาลและคู่ความฝ่ายตรงข้ามทราบจะทำให้หากมีการคัดค้านก็สามารถกระทำได้ในทันที จึงเป็นหลักการที่สามารถจัดข้อขัดแย้งและความไม่ชัดเจนต่างๆ ออกไปได้โดยไม่เสียเวลา ทั้งศาลยังสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอแนะต่างๆ ได้ในทันที และยังทำให้ศาลสัมผัสกับคู่ความโดยตรง ทำให้มีโอกาสทราบรายละเอียดของคดีได้โดยตรงจากคู่ความซึ่งจะส่งผลให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายของประเทศต่างๆ ได้พยายามที่จะผสมผสานรูปแบบกระบวนการพิจารณาทั้งระบบ Common Law และระบบ Civil Law เข้าด้วยกัน โดยประเทศในกลุ่ม Common Law ได้ยอมรับว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในบางขั้นตอนนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสารจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งการโต้เถียงกันของคู่ความนั้น โดยหลักจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาเสมอ แต่สำหรับขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่สำคัญนั้นจะต้องกระทำด้วยเอกสารเสนอต่อศาล เช่น คำฟ้องและคำคู่ความต่างๆ เป็นต้น

2.4.3.6 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหลักการหนึ่งของลักษณะของกระบวนการพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพอันเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปตามคำปณิธานของสภาทนายความของสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียมกัน อย่างเปิดเผย และภายในระยะเวลาอันสมควร” และจากที่กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาเป็นการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความ และมักจะมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผยด้วยวาจา ดังนั้น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับหลักการพิจารณาด้วยวาจาไปโดยปริยาย หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเสรีนิยมในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจของรัฐ โดยยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นอำนาจที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐที่ประชาชนควรมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กระบวนการยุติธรรมจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้ว่าศาลปฏิบัติต่อคู่ความและพยานดีหรือไม่ อย่างไร และศาลได้ควบคุมการดำเนินคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่นั่นเอง หลักนี้จึงมุ่งที่จะคุ้มครองคู่ความจากการพิจารณาที่เป็นการลับและตามอำเภอใจด้วยการพิจารณาที่โปร่งใส และประชาชนสามารถควบคุมได้ นอกจากนี้ยังเป็นหลักประกันที่จำเป็นในการให้ประชาชนทุกคนสามารถรับรู้การดำเนินกระบวนการพิจารณาได้โดยเข้าร่วมฟังการพิจารณา⁴⁹ โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่มักจะห้ามบันทึกภาพและเสียง รวมทั้งการถ่ายทอดภาพและเสียงของการพิจารณาสู่สาธารณชนในฝรั่งเศสได้มีการขยายขอบเขตใช้บังคับกับการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ เช่น ทนายความ แพทย์ ผู้สอบบัญชี และผู้สื่อข่าว รวมทั้งผู้พิพากษาในอิตาลี ส่วนในเนเธอร์แลนด์หากมีการฝ่าฝืนหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจะมีผลทำให้การพิจารณาเป็นโมฆะ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นหลักการที่สำคัญและได้รับการยอมรับกัน โดยทั่วไป แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของประเทศ ความลับทางการค้า และในเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับศีลธรรม หรือเยาวชนหรือครอบครัว สำหรับประเทศไทยนั้น ได้กำหนดหลักการเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผยและข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา 36⁵⁰ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁹ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, เฟิงอ้วง, น. 98-99.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 36 การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำในศาลต่อหน้าคู่ความที่มาศาลและโดยเปิดเผย เว้นแต่

(1) ในคดีเรื่องใดที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยในศาล เมื่อศาลได้จับไล่คู่ความฝ่ายใดออกไปเสียจากบริเวณศาลโดยที่ประพฤติไม่สมควร ศาลจะดำเนินการนั่งพิจารณาคดีต่อไปลับหลังคู่ความฝ่ายนั้นก็ได้

(2) ในคดีเรื่องใด เพื่อความเหมาะสม หรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ถ้าศาลเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนแห่งคดีซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงการณ์ของคู่ความหรือจากคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้วศาลจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(ก) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

2.4.3.7 หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี⁵¹

ในทางทฤษฎี หลักการนี้หมายความว่า เมื่อคดีได้มาสู่ศาลแล้วไม่ควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือขอบเขตของคดี เช่น การที่บุคคลอื่นจะเข้าแทนที่คู่ความในคดีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์แห่งคดี หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น หลักการดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในกฎหมายโรมันสมัยเก่าโดยมีผลมาจากการที่คู่ความได้มีความผูกพันกันในทางคดีที่พิพาทกันอยู่ (litis contestation) และค่อนข้างจะสอดคล้องและมีผลมาจากหลักความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ แม้ว่าคู่ความจะมีอิสระในการกำหนดลักษณะและขอบเขตของคดีก็ตาม แต่เมื่อได้มีการกำหนดอย่างไรแล้วก็ควรที่จะคงไว้จนคดีเสร็จสิ้น แต่ทางความเป็นจริงแล้ว การปรับใช้หลักการดังกล่าวกับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในปัจจุบันนั้นไม่ควรเคร่งครัดเท่าใดนัก เนื่องจากคู่ความยังสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมคำคู่ความได้โดยมีเงื่อนไขว่า การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องเกี่ยวข้องกับคำคู่ความเดิมพอสมควร (un lien suffisant หรือ un lien étroit de connexité) และในกรณีร้องสอดก็มีเงื่อนไขเช่นเดียวกัน

หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดีนั้น มีผลบังคับกับศาลด้วย เช่น ศาลไม่สามารถวินิจฉัยไม่ครบหรือเกินไปกว่าประเด็นแห่งคดีได้ และไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผู้ที่จะเป็นคู่ความหรือคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวหรือคำขอตามคำฟ้อง เป็นต้น

2.5 แนวคิด และวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ กฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ใช้บังคับกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง ด้วยความจำเป็นในการวางกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับตุลาการในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และสำหรับคู่กรณีในการต่อสู้คดีในศาล เกิดจากความประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตุลาการ และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีนั้นเป็นที่ยอมรับมาตั้งแต่ในกฎหมายโรมัน ฉะนั้น ศาลแต่ละประเภทจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่า

(ข) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ในบรรดาคดีทั้งปวงที่ฟ้องขอหย่าหรือฟ้องชายชู้หรือฟ้องให้รับรองบุตร ให้ศาลห้ามมิให้มีการเปิดเผยซึ่งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใด ๆ ที่ศาลเห็นเป็นการไม่สมควร หรือพอจะเห็นได้ว่าจะทำให้เกิดการเสียหายอันไม่เป็นธรรมแก่คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ไม่ว่าศาลจะได้มีคำสั่งตามอนุมาตรา (2) นี้หรือไม่ คำสั่งหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีของศาลนั้น ต้องอ่านในศาลโดยเปิดเผย และมีให้ถือว่ากรอออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นหรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องนั้น เป็นผิดกฎหมาย

⁵¹ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 101.

ด้วยวิธีพิจารณาคดีของตน การเคารพต่อกฎหมายดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ทั้งในการที่จะทำให้ศาลมีแนวทางการทำงานชัดเจนและเป็นหลักประกันแก่สิทธิประโยชน์ของกลุ่มและเมื่อเรากล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง จะพบว่า กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า กลุ่มในคดีปกครองนั้นไม่ได้อยู่ในสถานภาพเดียวกัน ในคดีเกือบทั้งหมด กลุ่มฝ่ายหนึ่งได้แก่ฝ่ายปกครอง และกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่งมักจะได้แก่เอกชน วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างดังกล่าวไว้เสมอ เพื่อให้กลุ่มนั้นมีฐานะและสถานภาพใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็จะต้องไม่ละเลยถึงประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเช่นเดียวกัน⁵²

ในการศึกษาถึงแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จะได้พิจารณาถึงความหมาย บ่อเกิดหรือที่มาสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ความเป็นเอกเทศ หลักกฎหมายทั่วไป และลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีแนวคิดหรือมีหลักการที่มีลักษณะเป็นพิเศษอย่างไร จึงก่อให้เกิดการแบ่งแยกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2.5.1 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายถึง กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ของศาลปกครอง ซึ่งเป็นการกำหนดไว้โดยเฉพาะในคดีปกครอง⁵³ ซึ่งคดีปกครองโดยทั่วไปแล้วผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีปกครองฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางมหาชน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็คือเอกชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่ง เพราะข้อพิพาทในทางคดีแพ่งจะเกี่ยวกับเรื่องการเมืองของสิทธิเรียกร้องหรือการเมืองของนิติสัมพันธ์ของเอกชน ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีแนวคิดที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่งบางประการ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ยังคงเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ในการดำเนินคดีเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการในการฟ้อง การพิจารณาของศาล และผลของคำวินิจฉัยของศาล โดยประกอบไปด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับคู่ความในคดีและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองในเรื่องโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

⁵² ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2, ปีที่ 2, น. 97, 98(2545).

⁵³ “ปัญหาความไม่สอดคล้องในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพ็ญอังก, น. 12.

2.5.2 บ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองมา ยาวนาน โดยศาลปกครองของฝรั่งเศสมีหลายศาล และมีความแตกต่างกันไป เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค รวมทั้งศาลว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ คณะกรรมการว่าด้วยการอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติ หรือคณะกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ศาลปกครองประเภทต่างๆ เหล่านี้ปกติจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายอย่างสมบูรณ์และชัดเจน และกฎหมายที่มีความสำคัญและพัฒนาไปมากที่สุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) (C.T.A.C.A.A) ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative) แทนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001⁵⁴ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่ถือว่าเป็นศาลปกครองอีกเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่กฎหมายหรือแนวคำพิพากษายอมรับนับถือว่ามีฐานะเป็นศาลปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ โดยมีกระบวนการของการฎีกาไปยังสภาแห่งรัฐโดยตรง แต่ศาลเหล่านี้ ก็ไม่มีกฎเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณาที่ชัดเจน ซึ่งในกรณีที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับศาลปกครอง อาจทำได้โดยประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมา คล้ายกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดแนวทางดำเนินคดีต่างๆ ในศาลปกครองทุกศาล และโดยเฉพาะในศาลปกครองพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์โดยเฉพาะกำหนดไว้แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นงานที่ยาก ด้วยเหตุที่ว่าศาลปกครองแต่ละศาลมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างกันมาก ในปัจจุบันจึงมีแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป

นอกจากวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสจะมีที่มาจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายของฝ่ายบริหาร และแนวคำพิพากษาของศาลแล้วยังพบว่ามาจากกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศด้วย เช่น สนธิสัญญากรุงโรม ซึ่งได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการส่งประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นให้ศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปวินิจฉัยก่อน เป็นต้น

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสต่างกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตรงที่ไม่ได้กำหนดเขตอำนาจของศาล

⁵⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เผ่าสุทธาวาร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2, ปีที่ 2, น.97, 98(2545).

ปกครองในอันที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในลักษณะทั่วไปเอาไว้ การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นไปในลักษณะของการเสนอข้อพิพาทตามประเภทของคำฟ้อง ซึ่งแยกออกได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ คำฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรการทางปกครอง (Contentieux de l'annulation) คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือคำฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine jurisdiction) คำฟ้องเกี่ยวกับการตีความหรือยืนยันนิติสัมพันธ์ (Contentieux de l'interprétation) และคำฟ้องเกี่ยวกับโทษทางวินัยหรือโทษเนื่องจากการทำให้สิ่งสาธารณะเสียหาย (Contentieux de la repression)⁵⁵

โดยสรุป วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองมีลักษณะที่เป็นเอกเทศเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม และลักษณะที่เป็นกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้วิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษ แม้จะไม่ใช่วิธีพิจารณาที่มีเนื้อหาตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาความแพ่งแต่ก็เป็นวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน

2.5.3 ลักษณะสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ย่อมอยู่บนพื้นฐานของตรรกะที่แตกต่างกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชน ซึ่งจะต้องรักษาสិทธิประโยชน์ของตนเป็นส่วนตัว ย่อมจะใช้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชนไม่ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งหลักกฎหมายที่ว่านั้นมีชื่อเรียกว่า หลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน

โดยที่คดีปกครองจะมีลักษณะเป็นเอกเทศของตนเอง สถานะของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ารัฐจะมีอำนาจกระทำการใดๆ โดยไม่มีขอบเขต โดยใช้ข้ออ้างว่ากระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เสมอไป แต่การกระทำของรัฐนั้น

⁵⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์*, เล่ม 40, ปีที่ 2, น.266(2554).

จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจเสมอเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญากฎหมายมหาชนที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ จะทำไม่ได้” หากเปรียบเทียบลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนดังกล่าวกับกฎหมายเอกชนแล้ว จะเห็นได้ว่าปรัชญาของกฎหมายเอกชนต่างโดยสิ้นเชิงจากกฎหมายมหาชน เพราะปรัชญากฎหมายเอกชนอยู่ที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้” ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏในกฎหมายแพ่งทั่วโลก ถ้าการกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵⁶ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้กฎหมายปกครองจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายปกครองก็ต้องมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน

เมื่อคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งแล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองจึงต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษ มีหลักกฎหมายพิเศษ แยกเป็นเอกเทศต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองอันจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำทางปกครองโดยการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งตามข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว⁵⁷ ได้แสดงปรัชญาของวิธีพิจารณาคดีปกครองว่ามีสถานะแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยแสดงให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.5.3.1 หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์

⁵⁶ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หม่าบัณฑิต), *เพ็งอึ้ง*, น.31.

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

อักษรของวิธีพิจารณาคติปกครองขึ้น มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องประชาชนจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองและได้นำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาคติ ซึ่งใช้ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคติปกครอง คือ 1) หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และ 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย⁵⁸

(1) หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

หลักการประกันความคงอยู่ และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แยกพิจารณาได้เป็นสองประการ คือ สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิดังกล่าวนี้เป็นของบุคคลที่มีส่วนได้เสียที่จะโต้แย้งนิติกรรมที่มีลักษณะของคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครอง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรับคดีไว้พิจารณาตามที่ศาลกำหนดไว้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ และสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลที่สูงกว่า ในประเทศฝรั่งเศส สิทธิจะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของสิทธิในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และหลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครอง แม้ว่า จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีได้ก็ตาม และแม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะสูงสุดหรือเด็ดขาดหรือไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้

(2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้บังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม จนกระทั่งได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้นิยามไว้โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากบทบัญญัติที่ทราบโดยทั่วไปในหลายๆ แห่ง และเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาโดยถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง

หลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย ได้แก่ หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่คู่กรณีถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคติที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการแจ้งนี้จะทำให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง และหลักที่ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่างๆ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องใช้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควร

⁵⁸ ประสาท พงษ์สุวรรณ และ สุรีย์ เสาสุขถาวร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคติปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2, ปีที่ 2, น.120,121(2545).

ที่จะดำเนินการ ระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนแต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้

การบังคับใช้ตามหลักที่ว่าแสวงหาข้อเท็จจริงต้องมีลักษณะโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการพิจารณาทำให้ศาลต้องมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกเหนือไปจากการดำเนินกระบวนการใหม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในเอกสาร ซึ่งตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองของฝรั่งเศส กำหนดให้เป็นดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองที่จะใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนเอกสารของคู่กรณี มาตรการที่ศาลใช้บ่อย คือ การมีหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคู่กรณีหรือบุคคลอื่น เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายตามที่ศาลต้องการจะทราบเพิ่มเติมจากสิ่งที่ยังบกพร่องอยู่ในสำนวนคดี เมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็ต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจคัดค้านเอกสารดังกล่าวนั้นตามหลักการให้ทุกฝ่ายมีสิทธิในการต่อสู้หรือโต้แย้งได้ (Contradiction)⁵⁹

2.5.3.2 ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากแนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เพราะเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมักจะเป็นผู้เสียเปรียบทั้งในแง่ของความเข้าใจกฎหมายหรือการเข้าถึงข้อมูลเอกสาร จึงทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ดังนี้⁶⁰

(1) เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาที่ได้มีการยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับ

⁵⁹ M.phillippe MARTIN, หัวหน้าคณะพิจารณาคดีคณะที่ 9 ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ประเทศฝรั่งเศส, ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่มาจากถอดเทปและเรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษ เรื่อง กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2543 แปล ประสาท พงษ์สุรธรรม และบุญอนันต์ วรรณพณิชย์.

⁶⁰ “การนำวิธีพิจารณาคดีแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย, เพิ่งอ้าง, น.37.

โดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายเอกชน เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนั้น เอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีมักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหาในวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาพยานหลักฐานออกหากล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้ว เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวก็คือ วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนนั่นเอง

ระบบไต่สวนมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ในระบบไต่สวน ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีเสียเอง ศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น โดยจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น แต่ศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเริ่มตั้งแต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้อง และคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐาน และออกคำสั่งให้มีการส่งเอกสารใดๆ ที่พิจารณาแล้วว่า จะเป็นประโยชน์ต่อคดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งงดสืบพยาน และในบางกรณี ศาลก็จะต้องออกไปเดินเผชิญสืบด้วยตนเองเพื่อที่จะตรวจเอกสารหรือตรวจสถานที่ และหากศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาคดีได้แล้วศาลสามารถยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยการออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อน ซึ่งผลของวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็คือ คู่กรณีไม่สามารถที่จะส่งเอกสารใดๆ ต่อศาล ตรงนี้เองที่ทำให้การดำเนินคดีปกครองแตกต่างจากคดีแพ่ง⁶¹

⁶¹ อนุชา วงษ์บัณฑิตย์, “ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น.11.

นอกจากระบบไต่สวนจะมีสาระสำคัญอยู่ที่ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความแล้ว ระบบไต่สวนยังเป็นระบบที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาในคดีแพ่ง โดยศาลจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาลทั้งสิ้น โดยคู่ความไม่มีสิทธิดังกล่าว หรือแม้แต่การร่างคำพิพากษาของศาลก็แสดงให้เห็นถึงอำนาจของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ศาลสามารถตรวจสอบว่าเหตุผลที่จะใช้อ้างในการพิพากษาคดีทุก ๆ เหตุ แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยกขึ้นอ้างหากว่าเหตุผลที่ใช้อ้างในการพิพากษาคดีนั้นเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ระบบไต่สวนซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการพิจารณาของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นวิธีพิจารณาที่ศาลหรือตุลาการมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 55⁶² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 5⁶³ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(2) กระบวนวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร

โดยส่วนใหญ่กระบวนพิจารณาดีปกครองจะกระทำในรูปของลายลักษณ์อักษร เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นเรื่องที่ได้แย้งกันที่เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะถือเป็นวิธีการตามปกติของฝ่ายปกครองในการแสดงเจตนาต่างๆ⁶⁴ ตลอดจนสาเหตุของการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการซักถามและซักค้านของคู่กรณีโดยทนายความต่อหน้าศาลดังเช่นวิธีพิจารณาในทางแพ่งอาจมีปัญหาดังนั้น ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ให้โอกาสคู่กรณีจัดทำ ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม นอกจากนี้ ศาลยังสามารถค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่พยานหรือหน่วยงานส่งมา ตลอดจนรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญอีกด้วยหากมี โดยปกติวิธีพิจารณาดีปกครองจะไม่มี การสืบพยานบุคคลหรือดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีด้วยวาจาระหว่างคู่กรณี แต่ก็ไม่ได้ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

สำหรับการนั่งพิจารณาคดีของศาล ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีมีสิทธิเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้ แต่คู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาโดยไม่มีคำคู่ความที่เป็นเอกสารมาก่อนไม่ได้ และต้องเป็นการแถลงถึงข้อสรุปหรือข้อเรียกร้องและเหตุผลที่ระบุไว้แล้วในเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะต้องไม่เป็นการเสนอคำขอใหม่ หรือเสนอข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างใหม่นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้วในสำนวนคดี

การที่ศาลปกครองใช้กระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ ทำให้ในบางคดี คู่กรณีไม่มีความจำเป็นต้องมาศาลเลยแม้ในวันนั่งพิจารณาคดีหรือในวันอ่านคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการแลกเปลี่ยนเอกสารเป็นหลักนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเกิดปัญหาได้ เช่น บางกรณี คู่กรณีอาจตั้งใจที่จะไม่กล่าวถึงข้อความหรือประเด็นที่จะเป็นผลเสียแก่ตนเอง โดยจะกล่าวถึงแต่ประเด็นที่เป็นผลดีแก่ตนเองเท่านั้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวศาลมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างละเอียดรอบคอบ หรือหากมีความจำเป็นก็มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาลได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบาทของศาลในวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนนั่นเอง

ข้อ 5 วรรคหนึ่ง วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

⁶⁴ หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 178.

(3) เป็นวิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

การให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีทุกประเภท โดยมีความหมายว่า คู่ความในคดีย่อมมีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในบางครั้งศาลอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอย่างไม่สมบูรณ์หรืออาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากศาลได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นก็อาจทำให้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่จะวินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่ทุกคนย่อมมีเหตุผลของตนเอง ศาลจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงแสดงความเห็นของตน และแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนเพื่อข้อโต้แย้งข้ออ้างที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ ตลอดจนมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนคดี

(4) เป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว

การดำเนินคดีปกครอง คู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้ เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การนำระบบการไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ ดังนั้น การดำเนินการทางคดีปกครองส่วนใหญ่จึงกำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญ ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนการพิจารณาในคดีปกครอง คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือดำเนินคดีดังเช่นในคดีแพ่งหรือคดีอาญา นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น การไม่กำหนดแบบของคำฟ้อง เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการก็จะแนะนำหรือส่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องได้ เป็นต้น

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะยึดหลักประหยัด กล่าวคือ โดยหลักแล้วการฟ้องคดีจะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้อีกด้วย

(5) เป็นวิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งศาลปกครองมิได้วินิจฉัยคดีเพื่อให้มีผลเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อให้มีผลต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐอาจถูกศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และคำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา และให้คำพิพากษามีคุณภาพอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของรัฐได้ในเวลาเดียวกัน วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม และอียิปต์ และแม้แต่ศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปจึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวน การสรุปสำนวน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้เสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้เกิดการวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว⁶⁵

สำหรับประเทศไทยนั้น ก็ได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยด้วยเช่นกัน โดยเป็นระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายในกระบวนการพิจารณา ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นให้ทั้งต่อตุลาการท่านอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะของตน และต่อตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะ ได้พิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการตัดสินคดีขององค์คณะ ก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะด้วย ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลง

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “120 ปี เคาจน์ชิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537,” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 13, น. 32(2537).

คดีต่อองค์คณะเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ

(6) เป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ

ในระบบไต่สวนนั้น ถือว่าศาลมีหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ จากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีในระบบนี้จึงอาจทำกลับหลังคู่กรณีได้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่เป็นความลับนี้จะมิใช่เฉพาะในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยลักษณะที่เป็นความลับนี้ใช้เฉพาะกับบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวกับคดี บุคคลภายนอกหรือสาธารณชนไม่สามารถที่จะเข้ามารับรู้สิ่งที่อยู่ในสำนวนคดี และไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบสำนวนคดีหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาในสำนวนคดี แต่สำหรับคู่กรณีแล้วย่อมเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดีได้เสมอ เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น อยู่ภายใต้หลักการฟังความทุกฝ่ายหรือหลักการเคารพการต่อสู้คดีของทุกฝ่าย คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารหลักฐานทั้งหลายที่เสนอต่อศาล

สำหรับขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดีนั้น จะต้องกระทำโดยเปิดเผยเป็นหลัก ยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า สมควรห้ามเปิดเผยเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องเสื่อมเสียไป ซึ่งศาลปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมให้มีความสมดุลกันมากที่สุด

(7) การฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ยึดถือในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสได้ยึดหลักที่ว่า ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายเสมอ ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีผลทำให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งนั้นต้องระงับไป ซึ่งประเทศไทยก็ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสเช่นกัน ทั้งนี้ ตามข้อ 69 วรรคหนึ่ง⁶⁶ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งศาลปกครองก็มีข้อยกเว้นเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนจากความเสียหายจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และเป็นการป้องกันความเสียหายที่คู่กรณีอาจได้รับมากจนเกินเยียวยา จึงได้มีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งได้ตามที่เห็นสมควร ถือเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาล

(8) ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง

โดยที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ศาลก็จะต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำนั้นหรือเข้าไปมีคำสั่งที่เป็นการสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับศาลได้ก้าวออกจากอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการไปสู่หน้าที่ในทางบริหารซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในการทำคำพิพากษาของศาล ศาลปกครองจะต้องยึดหลักการดังกล่าวด้วย เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจริงตามฟ้อง ศาลก็จะพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจไปพิจารณาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร แต่ศาลจะไม่มีคำพิพากษาบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการออกคำสั่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วจึงใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งหรือไม่ก็ได้ ซึ่งศาลจะไม่ก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจนั้น

(9) เป็นวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว ดังนั้นเมื่อเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองขึ้น ซึ่งโดยสภาพของคดีปกครองนั้น นอกจากจะมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย จึงไม่อาจนำหลักความเสมอภาคเท่า

ข้อ 69 วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนมาใช้บังคับได้ โดยนอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง เช่น การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ หรือกรณีผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดได้ หากศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเห็นว่ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่น เป็นต้น

2.6 แนวคิด และหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร้องสอด

การร้องสอดเกิดจากหลักการหรือแนวความคิดเช่นเดียวกับเรื่องของการรวมคดี การฟ้องแย้ง และคู่ความร่วมในคดี กล่าวคือ เมื่อมีคดีความอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีนั้นยังไม่ได้เข้ามาในคดี กฎหมายก็ให้สิทธิเข้ามาในคดีได้ โดยหลักการหรือปรัชญาของกฎหมายในเรื่องร้องสอดมีขึ้นเพื่อต้องการให้เรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกัน ได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกัน เพราะว่าเรื่องทั้งหลายที่เหมือนกันและได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกันแล้วจะไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี โดยให้สิทธิทั้งคู่ความเดิมและให้สิทธิทั้งคู่ความภายนอก ถ้าคู่ความเดิมเห็นว่า มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีนี้อยู่ อาจจะขอเรียกเข้ามา หรือบุคคลภายนอกรู้ว่าคดีที่พิพาทกันนั้นมีข้อพิพาทในคดีนั้นเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่หรือไปกระทบกระเทือนสิทธิหน้าที่ของตน ก็สามารถที่จะเข้าไปได้⁶⁷

2.6.2 ความหมายของการร้องสอด

อาจารย์อุดม เฟื่องฟุ้ง อธิบายว่า หลักการหรือปรัชญาของกฎหมายในเรื่องการร้องสอดคือ ต้องการให้เรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกันนั้นได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกัน เพราะว่าเรื่องทั้งหลายที่เหมือนกันและได้รับการพิจารณาในคราวเดียวกันแล้วจะไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี อันมีหลักการอย่างเดียวกับการรวมคดีหรือการฟ้องแย้ง⁶⁸

⁶⁷ Webmaster, การร้องสอด, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2556,

จาก <http://www.tui-na100.com/webboard/Question.asp?ID=A2942>

⁶⁸ อุดม เฟื่องฟุ้ง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548), น.76.

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายว่า การร้องสอดเป็นการกระทำที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี กล่าวคือ บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ หรือบุคคลที่ควรจะมาแต่ไม่ยอมเข้ามาที่อาจต้องถูกเรียกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด และการร้องสอดเป็นประโยชน์แก่คู่ความเดิมอย่างมาก เพราะทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันท่วงที กล่าวคือ กระทำได้โดยรวดเร็วกว่าการที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ผู้ใดมีสิทธิจะร้องสอดได้ศาลจึงไม่ควรบังคับให้ผู้ยื่นไปฟ้องเป็นคดีใหม่⁶⁹

อาจารย์พิพัฒน์ จักรางกูร อธิบายว่า ผู้ร้องสอด คือ บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นคู่ความมาแต่เริ่มแรก หากได้เข้ามาเป็นคู่ความในภายหลังเมื่อมีคดีกันแล้ว โดยในคดีนั้นมีโจทก์จำเลยเป็นคู่ความกันก่อนแล้ว การร้องสอดเป็นการแก้ไขข้อขัดข้อง กล่าวคือ บุคคลซึ่งควรจะมาในคดีแต่ไม่มีโอกาสเข้ามาในคดี อาจจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 ร้องสอดเข้ามาในคดี หรือบุคคลซึ่งควรจะมาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามาในคดี คู่ความในคดีนั้นก็จะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57⁷⁰ เรียกเข้ามาในคดีได้ การร้องสอดเข้ามาในคดีกระทำได้โดยรวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า⁷¹

⁶⁹ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 138.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่แม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำเป็นต้องผูกพันตน โดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเสีย

(3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษา โดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้น ไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้ดำเนินเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดความถกเถียงในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีอีกต่างหากในภายหลัง ทำให้ผู้ร้องสอดได้มีโอกาสป้องกันสิทธิของตนได้ทันที่ และ การร้องสอดยังเป็นการกระทำที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดีอาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้ และการพิจารณาคดีอาจกระทำได้โดยรวดเร็วกว่าฟ้องเป็นคดีใหม่ และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

บทบาทการร้องสอดในคดีปกครอง⁷² การร้องสอดเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในวิธีพิจารณาคดี ซึ่งการร้องสอดในคดีปกครองนั้น บทบาทที่สำคัญ คือ

(1) ศาลอาจใช้หลักกฎหมายดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเรียกค่าเวนคืนที่ดินโดยฟ้องกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีโดยไม่ได้ฟ้องกรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเวนคืนที่ดินนั้น ศาลอาจมีคำสั่งเรียกกรมทางหลวงเข้ามาในคดี เพื่อให้พิจารณาและพิพากษาคดีไปในคราวเดียวโดยไม่ต้องให้มีการฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่อีก

(2) การขอให้พิจารณาคดีใหม่ คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว กฎหมายให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นที่จะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ เช่น มีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม รวมตลอดถึงกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการคดีด้วย ดังนั้น หากศาลเห็นว่าการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอาจมีผลกระทบ

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาล แล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีตั้งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷¹ พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2543), น. 19.

⁷² สำนักงานศาลปกครอง, หนังสือร่างคู่มือปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2545), น. 82.

โดยตรงต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้อำนาจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณี โดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จไปในคราวเดียว

2.6.3 หลักทั่วไปของการร้องสอด⁷³

(1) คดีต้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรืออยู่ในชั้นบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหลักทั่วไปของการร้องสอดนั้น การร้องสอดต้องมีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาล โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาก่อนหรือหลังมีคำพิพากษาแล้ว มีการพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใด ถือว่ามีคดีค้างพิจารณาอยู่ หากไม่ได้มีคดีพิจารณาอยู่ในศาล การร้องสอดก็เกิดขึ้นไม่ได้ ความหมายของคำว่า ค้างพิจารณาหรือระหว่างพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 นี้ จะต้องแปลความอย่างกว้าง โดยคดีที่ต้องมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลก็ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า ค้างพิจารณาหรือระหว่างพิจารณา หรือยังมีคดีที่จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ก็ถือว่าค้างพิจารณาหรืออยู่ระหว่างพิจารณาเหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมีการร้องสอดระหว่างพิจารณาแล้วถึงแม้คู่ความเดิมจะถอนฟ้อง กระบวนการในการพิจารณาของผู้ร้องสอดก็ยังดำเนินต่อไป

(2) ต้องเป็นเรื่องของบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี

ผู้ที่จะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดไม่ว่าจะในกรณีที่ขอเข้ามาเอง หรือคู่ความในคดีเดิมขอให้เข้ามาหรือศาลเรียกเข้ามาก็ตาม ผู้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้เข้าเป็นคู่ความในคดีขณะที่ขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอด หากยังเป็นคู่ความในคดีอยู่จะเรียกหรือร้องเข้ามาในฐานะเป็นผู้ร้องสอดไม่ได้ เพราะเป็นคู่ความในคดีอยู่แล้ว บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประสงค์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้เข้ามาในคดีเรื่องนั้น ได้เข้ามาในคดีเพื่อให้เรื่องราวทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกันพิจารณาไปเสียทีเดียว

(3) การร้องสอดเข้ามาในคดีต้องทำเป็นคำร้อง

ในกรณีที่ศาลไม่ได้มีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความโดยการร้องสอดเพราะศาลเห็นเอง กระบวนพิจารณาคดีเกี่ยวกับการร้องสอดจะเริ่มขึ้นจากการมีคำร้องขอซึ่งหากพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ยื่นคำร้องแล้ว อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ บุคคลภายนอกเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ และคู่ความในคดีเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

ในคำร้องของบุคคลภายนอกที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคำร้องของคู่ความที่ขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด แล้วแต่กรณี ผู้ร้องจะต้องแสดงเหตุผลที่จะขอเข้ามาในคดีในคำร้องว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร และเข้ามาโดยอาศัยสิทธิตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 57 ในส่วนใด

⁷³ คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), เติ้งอ๋าง, น. 518-522.

(4) คำร้องสอดต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดี

ในกรณีที่บุคคลภายนอกร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือเพื่อเป็นโจทก์ร่วม คำร้องสอดถือเป็นคำฟ้อง ดังนั้น จึงต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดี เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาชี้หรือฟ้องชี้หรือฟ้องช้อน และจะต้องเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ คือ ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ หรือเหตุผลที่อ้างเข้ามาในฐานะที่ร้องเข้ามานั้นเอง

(5) การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาล การร้องสอดเข้ามาในคดี ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจให้เข้ามาหรือไม่ก็ได้ เช่น⁷⁴ กรณีร้องสอดเข้ามาเมื่อคดีจะเสร็จการพิจารณาอยู่แล้ว หรือการร้องขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาโดยไม่มีความจำเป็น หรือมีเหตุที่สมควรจะไม่อนุญาต ดังนี้ ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจในทางที่จะไม่อนุญาตก็ได้

⁷⁴ สุพิศ ปราณีตพลกรัง, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยฟ้องแย้ง ร้องสอด, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2544), น.69.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธี พิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องขอในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของต่างประเทศ และประเทศไทย

โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษาคดีแม้จะมีได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม โดยจะมีบทกฎหมายเฉพาะต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีหลักพิเศษของวิธีพิจารณาความในหลายๆ เรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระและ ความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า มีหลายเรื่องหลายกรณีในบทบัญญัติของกฎหมายวิธี พิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งในที่นี้จะได้ศึกษา ถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศกับประเทศไทย และหลักการร้องขอในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ ซึ่งจะมุ่งศึกษาในสองประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศดังกล่าวจัดอยู่ในระบบ กฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิด ทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากประเทศดังกล่าวด้วยนั่นเอง

3.1 การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องขอในคดี ปกครองของต่างประเทศ

3.1.1 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีระบบศาล ปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม ซึ่งกว่าที่ระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเป็นอย่างเช่นปัจจุบันนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ซึ่ง วิวัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดย เริ่มตั้งแต่ในระบบดั้งเดิมก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสได้เข้ามา

แทรกแซงการกระทำของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก หลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ คณะปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ

ผลของหลักการดังกล่าวทำให้ช่วงนั้นคดีต่างๆ ของฝ่ายปกครองจึงขึ้นสู่การพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองโดยตรง โดยการวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ตได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1799 เรียกองค์กรนี้ว่า “สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)” ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและกฎต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ยุ้งยากที่เกิดขึ้นในทางปกครอง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐนั้นมีสองประการคือ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยสภาแห่งรัฐไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะคำวินิจฉัยหรือความเห็นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ และในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสก็มักจะถือตามความเห็นของสภาแห่งรัฐเสมอ

ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคมว่าสามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 จึงบัญญัติให้สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงกลายเป็น “ศาลปกครอง” นับแต่นั้นมา และให้สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองมีสถานะเป็น “ศาลปกครองสูงสุด”¹

ปัจจุบันระบบศาลปกครองฝรั่งเศสถือได้ว่ามีลักษณะเด่นสามประการ คือ

- (1) เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง
- (2) เป็นระบบสภาแห่งรัฐ คือ ระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าว ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย
- (3) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก การแต่งตั้งและสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐได้เฉพาะในปัญหา

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น. 51-52.

ข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ และสภาวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

สำหรับการศึกษาดังกล่าววิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สามารถศึกษาได้จากการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าความเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครองได้รับการยืนยันโดยวิธีพิจารณาความ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยสารบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง โดยในปัจจุบันพบว่าแม้เพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น ในเรื่องของระยะทาง² การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นนี้ เนื่องจากความเป็นเอกเทศของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีลักษณะที่ตรงข้ามกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอไป เพราะในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีมาก่อนนั้น ย่อมมีอิทธิพลเหนือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบ้างไม่มากก็น้อย เนื่องจากเดิมนักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีสถานะเสมือนกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยในบางครั้งผู้ร่างกฎหมายนำวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับเก่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย³ โดยปรากฏว่ามีหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจำนวนมากที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือคู่ขนานกับ

² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากระยะทาง เป็นไปตามมาตรา 643 และมาตรา 644 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ (Nouveau Code Procédure Civile) (NCPC) ซึ่งนำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล โดยเพิ่มระยะเวลาการฟ้องคดีให้อีกหนึ่งเดือน และเพิ่มให้อีกสองเดือนสำหรับชาวฝรั่งเศสอาศัยอยู่ในต่างประเทศ (อ้างไว้ในรายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), น.114.

³ วรรณชัย บุญบำรุง “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 30, ปีที่ 1, น.82(2543).

หลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแนวโน้มนโยบายที่มีลักษณะที่จะปรับตัวเข้าหากันในหลายๆ เรื่อง ทั้งนี้ การยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็มีได้กระทบต่อลักษณะที่เป็นเอกเทศของระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปรับใช้วิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาความแพ่งสองส่วน คือ ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งทางปกครอง และตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001

3.1.1.1 การปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴

หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ หลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นเพียงกฎที่เป็นบทสำรองของหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้บังคับในทุกศาล ซึ่งหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีค่าเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่มีผลใช้บังคับหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ปรากฏเพียงหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและหลักการฟังความทุกฝ่ายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเกิดความจำเป็นที่ศาลจะต้องหาหลักกฎหมายมาใช้ในกรณีที่บทบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนั้นไว้ ศาลจึงต้องสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นนั่นเอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ศาลจะสร้างขึ้นจากคำพิพากษาตามสภาพการณ์และความจำเป็นในการพิจารณาคดีนั้น จนในที่สุดก็ได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลปกครอง ซึ่งส่วนสำคัญก็ได้แนวความคิดมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้⁵

(1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้ ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดถึงความจำเป็นในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลซึ่งสร้างขึ้นจากคำพิพากษาและใช้บังคับกับสภาแห่งรัฐในคดีทุกประเภท

⁴ ปรีดา สดสง่า, “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาความแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.67-70.

⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เฝ้าสุขดาวาร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2, ปีที่ 2, น. 132, 143(2545).

หลักเกณฑ์สำคัญอีกหลักเกณฑ์หนึ่งในส่วนของการฟ้องคดี คือ หลักที่ว่าคู่กรณีมีอิสระที่จะเข้าร่วมในคดี กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิที่จะมาศาลด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนตน โดยอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้แทนโดยถูกต้อง นอกจากนี้แล้ว คำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น โดยไม่ถือหลักที่ว่าประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ และโดยหลักแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของคดี

(2) องค์ประกอบของศาลปกครอง

โดยปกติศาลปกครองจะประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกที่เป็นเลขคู่ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำหนดเป็นเสียงข้างมากในกรณีที่ต้องมีการลงมติเพื่อหาทางออกในเรื่องนั้นๆ และคำพิพากษาของศาลจะเคร่งครัดในเรื่องลักษณะพิเศษของการเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในศาลของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของศาลดังกล่าว โดยศาลได้วางหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดซึ่งใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรม กล่าวคือ ตุลาการมีหน้าที่ที่จะต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีถ้าตุลาการเห็นว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด ซึ่งผู้เสียหายก็อาจดำเนินการคัดค้านตุลาการได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และศาลจะพิจารณาว่าเหตุผลที่ผู้เสียหายอ้างขึ้นเพื่อคัดค้านตุลาการนั้น มีเหตุผลสมควรหรือไม่ ซึ่งกระบวนการคัดค้านตุลาการนี้ ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับศาลปกครองทุกศาล และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(3) การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองอยู่ภายใต้ลักษณะเฉพาะของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นวิธีพิจารณาที่ตุลาการเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริง และเป็นวิธีพิจารณาที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบและโต้แย้งพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายได้เต็มที่ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงจะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเกี่ยวกับคำฟ้องและการแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง การกล่าวหาผู้เกี่ยวข้อง การส่งเอกสารให้คู่กรณี วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่กำหนดโดยตุลาการ หรือเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีที่ทำให้ศาลต้องมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี การถอนฟ้อง การนัดวันนั่งพิจารณา การปิดการสอบสวน

(4) คำพิพากษา

หลักเกณฑ์ที่บังคับเกี่ยวกับคำพิพากษา คือ ตุลาการจะต้องพิจารณาคดีทุกคดีที่มีการฟ้องต่อศาล เมื่อมีการลงบันทึกคดีในสารบบ ศาลจะเปิดสำนวนคดีโดยมีการกำหนดเลขคดีและสำนวนคดีดังกล่าวจะปิดลงโดยคำสั่งของศาล ซึ่งอาจเป็นคำสั่งยกเนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือคำสั่ง

ไม่รับ คำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลอื่น หรือมีข้อสังเกตว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง หรือมีความผิดพลาดในการลงสารบบคดี แต่จะมีเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นที่อาจกำหนดให้ศาลที่พิจารณาคดีประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะต้องพิพากษาคดีโดยเร็ว ซึ่งการพิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดี ย่อมขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี สภาพของผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

(5) การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา

การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองจะคล้ายคลึงกับกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ฟ้องโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยกระบวนการวิธีพิจารณาบางอย่างใช้ได้ศาลอุทธรณ์ แต่กระบวนการวิธีพิจารณาดังกล่าวอาจไม่นำมาใช้ในสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลสูงสุด คือ การอุทธรณ์และฎีกา นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างอื่นซึ่งบางครั้งเรียกว่าการอุทธรณ์ต่อศาลนั้นเพื่อแก้ไขเสียเอง ซึ่งจะต้องยื่นต่อศาลที่ออกคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้ง เช่น การคัดค้านคำสั่งการคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก และการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น

3.1.1.2 การปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))⁶

ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลายศาลและมีความแตกต่างกันไป ศาลปกครองบางศาลมีการจัดตั้งมั่นคงและมีการจัดโครงสร้างอย่างดี เช่น สภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค รวมทั้งศาลว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ คณะกรรมการว่าด้วยการอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติ หรือคณะกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ศาลปกครองประเภทต่างๆ เหล่านี้ ปกติจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายอย่างสมบูรณ์และชัดเจน และกฎหมายที่มีความสำคัญและพัฒนาไปมากที่สุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แทนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 สำหรับการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองเท่าที่ปรากฏตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 อธิบายได้ ดังนี้⁷

⁶ การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์หม่าบัณฑิต), *เพ็งฮ้าง*, น.70.

⁷ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หม่าบัณฑิต), *เพ็งฮ้าง*, น.71-84.

(1) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป ดังนี้

1) การที่จะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่เรื่องนโยบายสาธารณะ ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น” จากบทบัญญัตินี้จึงเป็นการวางหลักว่า การนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองนั้นต้องมีนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยฝ่ายปกครองก่อนเสมอ

ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลต่อการดำเนินคดีปกครองสามประการ คือ ประการแรก ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ขอ ข้อโต้แย้งนั้นจะเป็นอันยุติ ประการที่สอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธอย่างชัดเจนยอมเป็นหน้าที่ของผู้ขอที่จะต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีโดยทันทีหรือไม่ โดยต้องพิจารณาก่อนว่า ในกรณีนั้นต้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ ประการที่สาม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบคำร้อง การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลามากกว่าสองเดือนนับแต่วันที่รับคำขอ ถือเป็นคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยาย ซึ่งผู้ยื่นคำขอมีสิทธินำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีได้

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองและมีโอกาสในการพิจารณาทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว

3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักในเรื่อง “สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป” ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้นก่อน จึงจะถือว่ามี “สิทธิฟ้องคดี”

4) ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุที่อายุความฟ้องคดีปกครองสั้นเช่นนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดคำสั่งทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป

แต่ก็มีกรณีการเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากกระษะทาง ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งนำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครองในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล⁸

(2) กระบวนการพิจารณาคดี

ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพิจารณา เริ่มต้นจากการส่งคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับบันทึกคำให้การแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งบันทึกคำให้การนี้ไปยังผู้ฟ้องคดี เพื่อจัดทำบันทึกโต้แย้งคำให้การ โดยศาลมีหน้าที่ต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะกรณีที่บันทึกดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้ออ้างใหม่เท่านั้น ในการที่คู่ความแต่ละฝ่ายจะเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น ศาลอาจใช้มาตรการในการเตือนเพื่อให้การเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นไปด้วยความราบรื่นและไม่เสียเวลาในกระบวนการพิจารณา เช่น การที่ศาลกำหนดว่า ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ถูกศาลเรียกให้จัดทำบันทึกส่งต่อศาลไม่ดำเนินการจัดทำบันทึกส่งต่อศาลภายในระยะเวลาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ในกรณีของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าทิ้งฟ้อง ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิศาลที่จะตรวจสอบและไต่สวนความถูกต้องของข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความยังไม่เพียงพอหรือไม่แน่ใจว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องสามารถใช้อำนาจของตนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาที่สมบูรณ์ครบถ้วนที่สุดโดยใช้วิธีการเรียกให้คู่ความอธิบายหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม การตรวจสอบสถานที่ การไต่สวน การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ และการส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองอื่นสืบ

หลังจากที่ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งโดยการโต้ตอบบันทึกระหว่างคู่ความและการใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ซึ่งผลของการกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา คือ ศาลจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงใดๆ จากคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก บันทึกโต้ตอบที่คู่ความเสนอต่อศาลภายหลังจากวันดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาโดยศาลไม่จำเป็นต้องส่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), น.114.

(3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิจารณา

ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ได้วางหลักการในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลว่า เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว และมีใช้ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อาจแบ่งแยกได้เป็นสี่กรณี ดังนี้ คือ

การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน ได้แก่ การทุเลาการบังคับ การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และมาตรการฉุกเฉินอื่นๆ หรือมาตรการป้องกันความเสียหาย การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งออกเป็น การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน และการสืบข้อเท็จจริงโดยผู้เชี่ยวชาญ การกำหนดให้มีมาตรการให้วางเงินเป็นหลักประกันก่อนการพิพากษา รวมทั้งกรณีพิเศษอื่นๆ เช่น มาตรการก่อนการพิพากษาในทางภาษี หรือ มาตรการก่อนการพิพากษาในกระบวนการทำสัญญา

(4) การทำคำพิพากษา

หลังจากที่ครบกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาข้อมติได้แล้วคดีนั้นพร้อมที่จะตัดสินแล้ว อย่างไรก็ตาม ก่อนจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะต้องกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสดำเนินการคัดค้านด้วยวาจา พร้อมทั้งรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเสียก่อน หลังจากนั้นแล้วในส่วนของการทำคำพิพากษา คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์จะต้องกระทำโดยองค์คณะที่มีจำนวนเลขคี่ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนสามคน และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนห้าคน ตลอดจนสามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยประธานของทุกองค์คณะ

รูปแบบของคำพิพากษาที่ออกมานั้นจะประกอบไปด้วยข้อความสามส่วน คือ ส่วนที่กล่าวถึงเอกสารของคู่ความที่ส่งมายังศาล การให้เหตุผลของศาลและคำวินิจฉัย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีหลักกฎหมายที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง คือ หลักความเป็นกลางหรือหลักปราศจากอคติของศาล ซึ่งเป็นหลักที่ใช้บังคับกับศาลปกครองทุกประเภท โดยหลักนี้ตุลาการที่พิพากษาคดีจะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้เคยตัดสินหรือให้ความเห็นในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีนั้นมาก่อน ซึ่งโดยหลักแล้วตุลาการจะเป็นผู้พิจารณาตนเองว่าในเรื่องนั้นตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาหรือไม่ หากว่ามีก็จะถอนตัวออกไป นอกจากนั้น กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอคัดค้านตุลาการได้ หากมีเหตุผลที่หนักแน่นว่ามีความน่าสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางของตุลาการนั้น

เมื่อตุลาการผู้ถูกคัดค้านได้รับแจ้งการคัดค้านแล้ว ตุลาการผู้นั้นจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิจารณาคำคัดค้านเสร็จสิ้น และหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ให้มีการแต่งตั้งตุลาการอื่นในศาลนั้นปฏิบัติหน้าที่แทนได้เท่าที่จำเป็น

3.1.1.3 หลักการร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁹

เนื่องด้วยคดีทุกคดีไม่สามารถเกิดขึ้นเองได้ หากจะต้องมีการฟ้องคดีโดยบุคคลฝ่ายหนึ่ง และมีบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเข้าต่อสู้คดี ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี จึงควรจะต้องทำความเข้าใจถึงผู้ที่ก่อให้เกิด “คดี” ขึ้น ซึ่งได้แก่ “คู่ความ”

คดีปกครองก็เหมือนกับคดีอื่นๆ โดยทั่วไป (คดีแพ่ง/คดีอาญา) ที่จะต้องมี “คู่ความ” ซึ่งคู่ความหลักได้แก่ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี และในบางกรณีอาจมีผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีด้วยไม่ว่าในฐานะของคู่ความร่วม ผู้ร้องสอด หรือผู้เกี่ยวข้องที่ศาลเรียกให้มาให้ข้อเท็จจริง นอกจากนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น บางเรื่องคู่ความมีอำนาจดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้คู่ความยังสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินคดีได้ด้วย แต่ในบางเรื่องกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องดำเนินการโดยทนายความเท่านั้น ในคดีปกครองโดยทั่วไปแล้ว คู่ความจะประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น “คู่ความหลัก” แต่ในบางกรณีการดำเนินการวิธีพิจารณาคดีอาจก่อให้เกิด “คู่ความใหม่” เพิ่มเติมจากคู่ความหลัก รวมทั้งอาจมีผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามามีส่วนในกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ที่ยื่นคำฟ้องต่อศาล โดยในคำฟ้องนั้นได้ระบุตนเองเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยทั่วไปผู้ฟ้องคดีได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และประสงค์จะให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าว หรือขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหาย โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีได้แก่ เอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ สำหรับฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้นั้นต้องเป็นกรณียกเว้น¹⁰ ซึ่งตามแนวคำพิพากษากรณีฝ่ายปกครองจะสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นมีด้วยกัน 2 กรณี คือ

1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (เพราะฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้เอง)

⁹ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น.118-123.

¹⁰ ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษที่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งศาลอีก, อ้างไว้ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 119.

2) การฟ้องคดีโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลก็ได้

อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่การที่บุคคลหลายคนจะร่วมกันเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ร่วมกันฟ้องคดีมีความสัมพันธ์กันอย่างเพียงพอ

(2) ผู้ถูกฟ้องคดี

โดยหลักแล้วได้แก่ นิติบุคคลมหาชน (หน่วยงานทางปกครอง) ที่ผู้ฟ้องคดีระบุไว้ในคำฟ้องหรือผู้ที่ศาลกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en excès de pouvoir) นั้น แม้ว่าในทางวิชาการและโดยสาระของตัวมันเองแล้วจะถือว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งการกระทำ (acte) ของฝ่ายปกครอง มิใช่ต่อตัวบุคคล¹¹ ประกอบกับการฟ้องคดีประเภทนี้จะเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ในคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องระบุผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน หากแต่ระบุให้เป็นที่เข้าใจโดยปริยายก็ได้ และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวที่แท้จริงเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในทางตรงกันข้าม หากเป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein jurisdiction)¹² ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุหน่วยงานทางปกครองที่ตนประสงค์จะให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจน และศาลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหรือแก้ไขผู้ถูกฟ้องคดีเสียใหม่แทนผู้ฟ้องคดี

(3) ผู้ร้องสอด

ผู้ร้องสอดในคดีปกครองฝรั่งเศส ได้แก่ บุคคลอื่นซึ่งเข้ามามีฐานะเป็นคู่ความในภายหลัง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยความสมัครใจ และผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกให้เข้ามาในคดี

1) ผู้ร้องสอดที่เข้ามาในคดีโดยความสมัครใจ

บุคคลอื่นที่มีใจผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี (ไม่ว่าจะเป็นเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐ) อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

¹¹ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Contentieux objectif

¹² เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Contentieux subjectif

ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล¹³ ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในทางจิตใจก็ได้¹⁴

ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความจะต้องยื่นคำร้องขึ้นต่างหากจากคำฟ้อง¹⁵ (หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง) โดยจะยื่นในเวลาใดๆ ก็ได้ แต่ต้องก่อนการปิดการพิจารณาคดี โดยรูปแบบของคำร้องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการทำคำฟ้อง¹⁶ หรือบันทึกชี้แจงคำฟ้อง แล้วแต่กรณี (เช่น ต้องระบุชื่อที่อยู่ผู้ยื่นและจัดทำเอกสารประกอบตามจำนวนที่กำหนดไว้ และในคดีที่ต้องดำเนินการโดยทนายความก็ต้องยื่นโดยทนายความ) และที่สำคัญจะต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจนของการยื่นคำร้อง¹⁷

โดยหลักแล้วผู้ที่ยื่นคำร้องเข้าในคดีจะต้องเป็นคู่ความร่วมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและถือว่าคำร้องที่ยื่นเข้ามานั้นเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องเดิม ดังนั้น หากศาลไม่รับพิจารณาคำฟ้องหลักก็จะถือว่าไม่รับพิจารณาคำร้องของผู้ที่เข้ามาใหม่ด้วย¹⁸ หรือหากผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้อง คำร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความก็ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณา (sans objet)¹⁹ ต่อไป นอกจากนี้ ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีจะต้องถือตามคำขอของกลุ่มความเดิม และไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีใช้เหตุผลที่คู่ความเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ (เว้นแต่จะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (moyens d'ordre public) ใดๆก็ดี ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของกลุ่มความเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องของกลุ่มความเดิมได้ยกขึ้น²⁰

¹³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Société des Ateliers de France ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 1923 และในคดี Ville de Royan ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1957

¹⁴ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ligne anti-alcoolique ลงวันที่ 27 เมษายน 1934

¹⁵ ตามมาตรา R632-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศส

¹⁶ ตามมาตรา R631-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองฝรั่งเศส

¹⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Grimbichler ลงวันที่ 12 มิถุนายน 1981

¹⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี SE à la présidence du conseil ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1950

¹⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Belin ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1973

²⁰ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Montaner ลงวันที่ 14 มีนาคม 2003

อนึ่ง ตามแนวคำพิพากษายอมรับให้ผู้ร้องสอดคดีคำขอที่แตกต่างจากคู่ความเดิมได้ เฉพาะกรณี คำขอนั้นอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาสั่งนอกเหนือจากคำขอของคู่ความเดิมในคดีได้ เท่านั้น ซึ่งได้แก่ กรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพอันตราย (edifice en ruine) ซึ่งหากศาลเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นยังไม่สมควรทำลาย (ตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี) ก็อาจสั่งให้ซ่อมแซมแทนได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน ผู้เช่าอาจขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีโดยขอให้ศาลสั่งให้ซ่อมแซมได้²¹

เงื่อนไขประการสุดท้ายเป็นผลของมาตรา R 632-1 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง ที่กำหนดว่าการยื่นคำขอจะต้องไม่ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้น (ที่ได้มีการสอบสวนแล้ว) ต้องล่าช้าออกไป

2) ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกเข้ามาในคดี

ผู้ร้องสอดที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นกรณีบุคคลภายนอกถูกบังคับตามคำสั่งของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีเนื่องจากคู่ความเดิมฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นเข้ามาในคดี เพื่อที่ให้เป็นผู้ที่รับผิดชอบ คำพิพากษาเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีเดิม เพราะเกรงว่าผู้ถูกฟ้องคดีเดิมอาจไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมาร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือรับผิดชอบแทนผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีศัพท์เทคนิคเรียกการขอให้เข้ามาในกรณีนี้ว่า “la mise en cause หรือ l’ appel en cause”²²

ลักษณะที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในเหตุที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล ให้เข้ามาในคดีเพื่อรับผิดชอบหรือร่วมกับตน โดยมีศัพท์เรียกการให้เข้ามาในกรณีนี้ว่า “l’ appel en garantie”²³

ลักษณะที่ 3 ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลเรียกบุคคลอื่น ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของคู่ความในกรณีนี้ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อคู่ความในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองขึ้นได้ และ (2) หากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันตัวบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาดังกล่าวด้วย โดยผู้ที่ถูกเรียกเข้ามานี้ไม่สามารถฟ้องใช้สิทธิคัดค้านคำพิพากษาได้อีก ซึ่งมี

²¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Mlle Villatte ลงวันที่ 8 มีนาคม 1961

²² รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เห่งอ้าง, น. 121.

²³ เห่งอ้าง.

ศัพท์เฉพาะเรียกการเข้ามาเป็นคู่ความในกรณีนี้ว่า “l’ appel en déclaration de jugement commun”²⁴ หนึ่ง กรณีนี้มีได้แต่เฉพาะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเท่านั้น ไม่อาจมีในคดีขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵ และในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง²⁶

การเรียกผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีทั้ง 3 กรณีข้างต้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) การขอให้ศาลสั่งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่ความในคดีจะต้องกระทำโดยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยระบุในคำฟ้องหรือบันทึกโต้แย้งคำฟ้อง หรือคำร้องต่างหากก็ได้ ศาลจะสั่งให้บุคคลอื่นเข้ามาโดยที่ไม่มีคำขอของคู่ความไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีของคดีเกี่ยวกับการประกันสังคม (sécurité sociale)²⁷

2) การขอให้เรียกคู่ความที่เข้ามาใหม่สามารถกระทำได้ตลอดเวลาที่ยังไม่มีการปิดการพิจารณา แต่ต้องไม่เป็นการทำให้การมีคำพิพากษาล่าช้าออกไป²⁸ และหากคำขอครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นไปตามเงื่อนไขศาลต้องสั่งให้ตามคำขอ²⁹

3) ในกรณีที่ต้องมีการให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองเสียก่อน (une décision préalable) ผู้ซึ่งมีคำขอต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ได้มีคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองที่ขอให้ศาลสั่งเข้ามาเป็นคู่ความในคดีแล้ว³⁰ เว้นเสียแต่ว่าหน่วยงานที่เข้ามาตามคำสั่งนั้นจะต่อสู้คดีโดยที่มีได้ยกเหตุดังกล่าวขึ้น³¹

4) การสอบสวนที่กระทำขึ้นก่อนที่จะเรียกคู่ความใหม่เข้ามาในคดี ไม่อาจใช้ยื่นแก่คู่ความนั้นได้³² แต่ผู้ซึ่งศาลเรียกมาใหม่นี้ถือว่าเป็นคู่ความในคดี³³ ดังนั้น จึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้

²⁴ จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (น.122). เล่มเดิม.

²⁵ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Société de construction La Favière ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 1970

²⁶ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Audinet ลงวันที่ 16 มีนาคม 1988

²⁷ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Tours ลงวันที่ 18 มีนาคม 1960

²⁸ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Soc. Dec eaux de Marseille ลงวันที่ 9 มิถุนายน 1967

²⁹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Havre ลงวันที่ 4 ธันวาคม 1930

³⁰ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Daimant ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 1924

³¹ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ville de Roubaix ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 1959

³² คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Ministre des Travaux public c. Devaux ลงวันที่ 24 มีนาคม 1944

³³ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Conseil départementale des sages-femmes de le Gironde ลงวันที่

(4) ผู้ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่ความ

ในคดีปกครองฝรั่งเศส บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียกเข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยที่มิได้มีฐานะเป็นคู่ความก็ได้³⁴ ทั้งนี้ ตามอำนาจทั่วไปในการไต่สวนคดีของศาล (โดยมีศัพท์เฉพาะของการเข้ามาในคดีในลักษณะนี้ว่า “l’appel en cause observations” อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในกรณีนี้ (เพราะมิได้ถือเป็นคู่ความ) ดังนั้น ผู้ซึ่งเข้ามาในคดีในกรณีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา

3.1.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁵

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง ศาลปกครองนี้มีสถานะเท่าเทียมกับศาลแพ่งและศาลอาญา ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ 15 ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งกษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด ดังนั้น คดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นกษัตริย์จะเป็นผู้วินิจฉัยแทบทั้งสิ้น ต่อมาบรรดาขุนนางมีความพยายามที่จะดึงอำนาจให้ออกจากกษัตริย์จึงจัดตั้งศาลที่เรียกว่า ศาลอาณาจักร จนในปี ค.ศ. 1693 ศาลดังกล่าวจึงเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์อีกต่อไป โดยมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งหมดไม่เว้นแม้คดีพิพาทระหว่างขุนนางกับประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้ได้เกิดแนวความคิดที่ว่าเอกชนสามารถฟ้องรัฐหรือฟ้องผู้ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าหรือผู้ซึ่งมีอำนาจปกครองได้

ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองที่เรียกว่า “Kammerjustiz” เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของศาลปกครองเยอรมันในปัจจุบัน³⁶

ต่อมาในกลางศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเยอรมันที่เป็นอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด มีผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เป็นผู้พิพากษาที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง

ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบศาลถึงหกระบบศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม ศาลภาษี และศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละระบบศาลจะมีศาลชั้นต้น

³⁴ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Feurcaud ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 1961

³⁵ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพ็งอ้วง, น. 86.

³⁶ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,”

และศาลสูงสุดของตนเอง ซึ่งในส่วนของระบบศาลปกครองนั้นแบ่งเป็นสามชั้นศาล ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีฐานะเป็นศาลมลรัฐ สำหรับในระดับสหพันธ์ให้มีศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นศาลสูงสุดมีฐานะเป็นศาลของสหพันธ์³⁷

ความแตกต่างระหว่างคดีปกครองกับคดีแพ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือคู่ความในคดีปกครองมักจะมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายเดียวของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจศาลแต่อย่างใด แต่ในขณะที่คู่ความในคดีปกครอง คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ ซึ่งคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง³⁸

ในการฟ้องคดีปกครองในหลายกรณีเป็นการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งต่อการใช้อำนาจของรัฐ หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกระทบสิทธิจากการกระทำของรัฐ ในกรณีเช่นนี้การพิจารณาคดีย่อมมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล การฟ้องคดีในกรณีเหล่านี้ย่อมมีผลทำให้ชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ก็คือ คำฟ้องให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ก็คือ คำฟ้องให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) ก็คือ และการฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คดีต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกับคดีแพ่ง กล่าวคือมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีปกครองโดยทั่วไปแล้วยังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ โดยบางฝ่ายเห็นว่าการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในคดีปกครองมีขึ้นก็เพื่อความมุ่งหมายของผลประโยชน์ส่วนรวม ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) ดังนั้น ประชาชนผู้ฟ้องคดีปกครองจึงเป็นผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าความเห็นดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น มิได้ถูกตรวจสอบจากศาลเท่านั้น หากแต่ยังมีกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วย หากพิจารณาจากระบบการตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งหมด การพิจารณาของศาลปกครองถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาโดยแท้ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่มุ่งจะคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ควรจะเข้าใจผิดว่า คดีปกครองหรือการควบคุมโดยศาลเท่านั้นที่เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การที่เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเห็นว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้การ

³⁷ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 4, ปีที่ 2, น. 191(2547).

³⁸ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 327-449.

ควบคุมตรวจสอบของศาล กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความระมัดระวังในการกระทำของตนมากกว่าในสภาพการณ์ที่เห็นว่าการกระทำของตนมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล แต่ผลดังกล่าวเป็นเพียงผลข้างเคียงจากคดีปกครองมิใช่วัตถุประสงค์อันแท้จริงของคดีปกครอง³⁹

หากกล่าวโดยสรุปวัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาของศาลโดยหลักพื้นฐานแล้วมีความมุ่งหมายเพื่อทำให้บรรลุป่าหมายของกฎหมายสารบัญญัติเท่าที่กฎหมายสารบัญญัตินั้นได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ปัจเจกบุคคล (subjektive Rechte) ในกรณีเช่นนี้วิธีพิจารณาย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อทำให้บรรลุป่าหมายของกฎหมายสารบัญญัติและเพื่อความมุ่งหมายของสิทธิของปัจเจกบุคคลด้วย วัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาคดีจึงเป็นกฎหมายที่ทำให้เกิดความมั่นคงต่อวิถีทางแก้ปัญหา โดยสันติบนพื้นฐานของกฎหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมเป็นวัตถุประสงค์ของคดีทุกประเภท มิใช่เฉพาะในคดีแพ่งหรือคดีปกครองเท่านั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องยอมรับคือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีมิใช่กฎหมายที่มีความเป็นอิสระจากกฎหมายอื่นๆ แต่โดยแท้จริงแล้วความสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณานั้นมีพื้นฐานมาจากกฎหมายสารบัญญัติ

ในการศึกษาหลักพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกหัวข้อในการศึกษา ตามหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsmaxime) และหลักการที่กำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐ (Offzialmexime)⁴⁰ การพิจารณาว่าคดีจะได้รับการพิจารณาจากศาลหรือไม่ และคดีที่จะได้รับการพิจารณานั้นเกี่ยวกับเรื่องอะไร ในประเด็นเหล่านี้องค์กรนิติบัญญัติหรือกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติอาจปล่อยให้เป็นเรื่องของคู่ความในคดีหรือเป็นภาระหน้าที่ของศาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นกรณีว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีหรือไม่ หรือหากฟ้องจะฟ้องเกี่ยวกับเรื่องใดเป็นอำนาจของคู่ความในคดี ในกรณีนี้เป็นการใช้หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) แต่หากอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของศาลหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอำนาจในการกำหนดประเด็นแห่งคดีเป็นอำนาจของรัฐซึ่งเป็นอิสระจากคู่ความในกระบวนการพิจารณา ในกรณีเช่นนี้ถือหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐ (Offzialmexime)

หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความเป็นหลักที่ใช้สำหรับการพิจารณาคดีเกือบทุกประเภท กล่าวคือ วิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) วิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงาน (ArbGG)

³⁹ Wolfgang Grunsky, Grundlagen des Verfahrensrechts, Bielefeld 1974, S.7 อ้างไว้รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพ็งอ้าง, น. 328.

⁴⁰ เพ็งอ้าง.

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง (VwGO) วิธีพิจารณาคดีของศาลภาษี (FGO) และวิธีพิจารณาคดีของศาลสังคม (SGG)⁴¹

สำหรับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยรัฐนั้นเป็นหลักวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Stratprozessordnung-SPO) การพิจารณาคดีของศาลจะเริ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเริ่มฟ้องคดีจากอัยการก่อน (มาตรา 151 stop) ส่วนการกำหนดประเด็นแห่งข้อพิพาทนั้นเป็นไปตามมาตรา 155 มาตรา 152 วรรคหนึ่ง และมาตรา 264 StPO ซึ่งเป็นการกำหนดประเด็นข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) ที่นำมาใช้ในคดีปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาออกเป็น 3 กรณีคือ การริเริ่มคดีปกครอง การกำหนดประเด็นแห่งคดี และการยุติคดี โดยในส่วนของ การริเริ่มคดีปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองต่อศาลย่อมเป็นเรื่องของคู่ความที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม กล่าวคือ การริเริ่มคดีจะต้องริเริ่มมาจากผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุนี้เองกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) จึงได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี (Kläger) ไว้ เช่น เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี เป็นต้น เงื่อนไขเหล่านี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ฟ้องคดีว่า เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งจะมีผลทำให้คดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้หรือไม่ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปการริเริ่มคดีปกครองจึงเป็นเรื่องของคู่ความในคดี⁴²

สำหรับการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น สามารถพิจารณาได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ดังนี้

3.1.2.1 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960⁴³

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 มีลักษณะเฉพาะหรือเด่นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมันมีความยาวรวม 2,000 มาตรา ในขณะที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 มีความยาวประมาณ 195 มาตรา โดยจะบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เด่นและแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่าในกรณีที่กฎเกณฑ์วิธีพิจารณาใน

⁴¹ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เฟิ่งอ้าง, น. 329.

⁴² เฟิ่งอ้าง.

⁴³ “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์หมอบันฉิต), เฟิ่งอ้าง, น. 87-99.

ชั้นศาลปกครองไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ากรณียอมไม่สามารถมาใช้บังคับได้หากโดยหลักพื้นฐานของทั้งกฎหมายพระธรรมนูญศาลและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น แตกต่างจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำหรับการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครอง

รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครองของเยอรมันอาจแยกได้เป็นห้าประเภท คือ คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง รูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวนี้ แท้จริงแล้วเป็นการนำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้⁴⁴ ได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ แล้วจึงได้นำมาแตกแขนงเป็นคำฟ้องย่อยอื่นๆ เพิ่มเติมอีกตามประเภทของเรื่องที่พิพาท

(2) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ก่อนที่ศาลจะมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีนั้นๆ ศาลจะต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องคำนึงถึงหรือเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องตรวจสอบเสียก่อนว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้สมบูรณ์หรือไม่ โดยอาจแบ่งการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่างๆ ได้ดังนี้

1) เขตอำนาจของศาลปกครอง การใช้สิทธิฟ้องคดีทางปกครองต่อศาลปกครองนั้นอาจกระทำได้ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีใช้ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดี⁴⁵ ในคดีปกครองของเยอรมันได้เรียกผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมในคดี และอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชนว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่งที่ใช้คำว่า “คู่ความ” โดยผู้เข้าร่วมในคดีดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าร่วมในคดีด้วย ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะ

⁴⁴ เพ็ญศรี วงศ์เสรี “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 4, ปีที่ 2, น.187(2545).

⁴⁵ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพ็ญอึ้ง, น. 445-449.

บุคคลเท่านั้น กฎหมายยอมรับสิทธิและคณะบุคคลนั้นๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐได้กำหนด

เงื่อนไขของบุคคลที่อาจเข้าร่วมในคดี (Beteiligtenfähigkeit) เป็นไปตามมาตรา 61 (VwGO)⁴⁶ ในคดีปกครองนั้นใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากคดีแพ่ง ในขณะที่คดีแพ่งใช้คำว่า “คู่ความ” (Parteien) แต่ในคดีปกครองของเยอรมันใช้คำว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” (Beteiligten) ผู้เข้าร่วมในคดีปกครองนั้นคือบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63⁴⁷ VwGO อันได้แก่ ผู้ฟ้องคดี (Kläger) ผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagter) ผู้ได้รับหมายให้เข้าร่วมในคดี (Beigeladener) นอกจากนี้ ยังรวมถึงอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน

ปัญหาว่า ในคดีใดคดีหนึ่งใครบ้างที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีได้นั้น จะต้องแยกจากปัญหาว่าผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในคดีนั้นเป็นผู้มีความสามารถหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้อง แต่ผู้ฟ้องอาจจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการฟ้องคดี ในทางกลับกันให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาใช้พิจารณาในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

ตามมาตรา 61 ของ VwGO ได้บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจเข้าร่วมในคดีได้ กล่าวคือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นอาจมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และหน่วยงานของรัฐ คณะบุคคลที่อาจเข้ามีส่วนร่วมในคดีได้นั้นหมายความรวมถึงคณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย กรณียอมเป็นการเพียงพอหากมีการกำหนดให้คณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนี้สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในคดีปกครองของคณะบุคคลอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวมาจากสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrecht) ตามรัฐธรรมนูญได้

เงื่อนไขเรื่องอำนาจในการดำเนินคดี (Prozessführungsbefugnis) เป็นไปตามมาตรา 78 VwGO⁴⁸ ในคดีทุกประเภทถือว่า อำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการที่ศาล

⁴⁶ มาตรา 61 บุคคลที่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาได้ ได้แก่

1. บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
2. คณะบุคคลเท่าที่กฎหมายยอมรับสิทธิของคณะบุคคลนั้นๆ
3. เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐได้กำหนด

⁴⁷ มาตรา 63 ผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา ได้แก่

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

⁴⁸ มาตรา 78 (ผู้ถูกฟ้องคดี)

- (1) คำฟ้องต้องมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งต่อ

จะเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของข้อพิพาท อำนาจในการดำเนินคดี (Prozessfuehrungs-befugnis) หมายถึง อำนาจในการดำเนินการในชั้นศาลตามสิทธิที่กล่าวอ้างในนามของตนเอง เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีนั้นเป็นการตอบคำถามว่า บุคคลที่เข้ามาในคดีนั้นถือว่าเป็นคู่ความที่ถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น เรื่องอำนาจในการดำเนินคดีจึงมีความแตกต่างระหว่างอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำ (die active Prozessfuehrungs-befugnis) ซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินคดีตามสิทธิที่กล่าวอ้างในนามของตนเอง หรือบุคคลที่เป็นผู้ฟ้องคดีนั่นเอง ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระกระทำ (die passive Prozessfuehrungs-befugnis) ซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินคดีของบุคคลในนามของตนเองอันเป็นบุคคลที่มีความผูกพันตามกับผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือบุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีนั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่เรื่องอำนาจฟ้องคดี (Klagebefugnis) เป็นเรื่องที่กำหนดไว้จะต้องนำมาพิจารณาอยู่แล้วในมาตรา 42 วรรคสอง VwGO ซึ่งในเรื่องอำนาจฟ้องคดีนั้น มีกฎหมายเรื่องอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำการอยู่แล้ว ดังนั้น หลักการทั่วไปของอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายกระทำ (die active Prozessfuehrungs-befugnis) จึงไม่นำมาพิจารณาในเงื่อนไขนี้ ด้วยเหตุนี้ในที่นี้จึงพิจารณาเฉพาะกรณีอำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระกระทำ (passive Prozes-sfuehrungs-befugnis หรือ (Passiviegitimation) โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้⁴⁹

กฎหมายตามมาตรา 78 วรรคหนึ่ง VwGO

อำนาจในการดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นฝ่ายถูกระกระทำนั้น มาตรา 78 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่า การฟ้องที่มุ่งหมายที่จะฟ้องต่อนิติบุคคลมหาชนองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือที่ได้ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมตกเป็นผู้ที่ถูกฟ้องคดีในคดีดังกล่าว ในกรณีนี้หากได้มีการกล่าวอ้างถึงเจ้าหน้าที่ที่ถือเป็นการเพียงพอสำหรับการฟ้องคดี โดยทั่วไปแล้วหลักดังกล่าวย่อมนำมาใช้ แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นที่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจแยกออกได้เป็นอิสระจากคำสั่งทางปกครองเดิม

1. สหพันธ์ มลรัฐ นิติบุคคลมหาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ในสังกัดขององค์กรดังกล่าวได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง หรือละเว้นการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ถูกร้องขอ การระบุผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีรายละเอียดเพียงพอเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่

2. หากกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ฟ้องคดีค้านต่อเจ้าหน้าที่โดยตรงที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือละเว้นออกคำสั่งทางปกครองตามคำร้องขอ

(2) เมื่อได้ออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีเนื้อหาก่อให้เกิดที่เดือดร้อนขึ้นเป็นครั้งแรก เจ้าหน้าที่ตามนัยวรรคหนึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

⁴⁹ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 447.

กฎเกณฑ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง และมาตรา 79 วรรคสอง VwGO

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สามหรือผลกระทบเกิดขึ้นครั้งแรกจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีนี้ต้องถือว่าเจ้าหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 78 วรรคสอง VwGO นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในความหมายของมาตรา 78 วรรคหนึ่ง VwGO เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ผู้ยื่นคำขอ และต่อมาเพื่อนบ้านของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างนั้นได้โต้แย้งใบอนุญาตให้ก่อสร้างดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (เจ้าหน้าที่ของมลรัฐ) พิจารณาแล้ววินิจฉัยให้ยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้หากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างจะฟ้องจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ มิใช่ฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะมลรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่ก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

สำหรับเงื่อนไขเรื่องความเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดี (Prozessfaehigkeit) ปรากฏตามมาตรา 62 VwGO เงื่อนไขในเรื่องความเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดีนั้นเป็นเรื่องที่พิจารณาว่าบุคคลนั้นสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้หรือไม่ หรือจะต้องมีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินคดีแทนตน ผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดีทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดีได้ทุกคน ถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะดำเนินคดีโดยลำพังตนได้ ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องมีความเห็นของบุคคลนั้นเข้ามาดำเนินคดีแทนบุคคลดังกล่าว ซึ่งผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดีคือ บุคคลที่มีความสามารถกระทำการได้ตามกฎหมาย⁵⁰ และบุคคลที่ถูกจำกัดความสามารถบางประการในการกระทำการต่างๆ ตามกฎหมายแห่งที่บทบัญญัติของกฎหมายแห่งหรือกฎหมายมหาชนยอมรับให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดีได้

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองบางประเภท กล่าวคือ ในคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนยื่นฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำ หากกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์หรือเจ้าหน้าที่มลรัฐระดับสูงสุด

⁵⁰ ตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 104 ว่า บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้ความสามารถ และมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดให้บุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 18 ปี บริบูรณ์ อังวไล วิทยานการศึกษาวิชัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, เพิ่งอ้าง, น. 449.

ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ได้แย้ง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงขึ้นไปเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง อาจจัดภาระที่ตกแก่ผู้ได้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง เป็นการลดหรือแบ่งเบาภาระแก่ศาลปกครอง สาระสำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำโต้แย้งในการอุทธรณ์ภายใน เท่ากับเป็นการยืนยันเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเหตุผลของการปฏิเสธ พร้อมทั้งสามารถโต้แย้งได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งเป็นการสะดวกต่อศาลในการตรวจสอบเหตุผลดังกล่าว

4) ระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เฉพาะคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กรณีเหล่านี้โดยหลักพื้นฐานแล้วไม่มีกำหนดระยะเวลา

(3) กระบวนการพิจารณาคดี

การฟ้องคดีต่อศาลกระทำได้โดยการยื่นคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกไว้ โดยจะต้องมีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่คำฟ้องมีความบกพร่องในทางเนื้อหาให้หัวหน้าองค์กรคณะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีปกครองจะไม่มีพิจารณาฝ่ายเดียวแม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้ามาในคดีศาลก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาฝ่ายเดียวเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาตามกำหนดในการพิจารณาคดีด้วยวาจา ศาลสามารถพิจารณาและวินิจฉัยโดยปราศจากผู้ถูกฟ้องคดีได้

สาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอีกประการคือ การออกนั่งพิจารณา ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นการพิจารณาคดีด้วยวาจา โดยเริ่มต้นด้วยการประกาศให้ทราบถึงคดีที่มีการฟ้องร้อง แล้วให้หัวหน้าองค์กรคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนอ่านเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของเอกสารให้ฟัง เพื่อให้ผู้พิพากษาอื่นๆ ได้ทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและทราบเกี่ยวกับประเด็นในคดี คู่ความในคดีจึงมีสิทธิแถลงต่อศาลได้ โดยปกติแล้วการพิจารณาคดีด้วยวาจานั้นจะต้องมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 159 ถึงมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵¹

⁵¹ มาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

ส่วนการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 กำหนดกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและวิธีการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเชื่อมโยงกับลักษณะของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครองจึงมีลักษณะเดียวกับในคดีแพ่ง คือการพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัย การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อ และการพิสูจน์อิสระ ในส่วนของวัตถุพยาน ในคดีปกครองอาศัยวัตถุพยาน เช่นเดียวกับคดีแพ่ง สำหรับการสืบพยานและวัตถุพยานนั้น กฎหมายบัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในมาตรา 358 ถึงมาตรา 370 มาตรา 371 ถึงมาตรา 440 และมาตรา 450 ถึงมาตรา 484 มาใช้บังคับ⁵²

(4) การออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติเรื่องการขอลงการบังคับและการขอคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานปกครอง หรือได้มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง กฎหมายถือว่ามิใช่เป็นการขอลงการบังคับโดยทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอให้ขอลงการบังคับแต่อย่างใด ส่วนการขอคุ้มครองชั่วคราวเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในกรณีที่ใช้กับการฟ้องคดีทุกประเภทที่ไม่ใช่การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยสามารถยื่นคำร้องหลังจากที่มีการยื่นฟ้องแล้วก็ได้ หรือศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอคำฟ้องต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีก็ได้ มาตรการชั่วคราวนี้เป็นการกำหนดโดยศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการขอลงการบังคับ ที่อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือโดยศาลแล้วแต่กรณี

(5) การคัดค้านตุลาการ

หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาลถือเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการและยังให้นำเรื่องการคัดค้านและการปฏิเสธเจ้าหน้าที่ศาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย⁵³

(6) การบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติหลักการบังคับคดีปกครอง ไว้ในมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 เพียงหกมาตราเท่านั้น โดยได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณี

⁵² มาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

⁵³ มาตรา 54 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

ดังกล่าว⁵⁴ นอกจากนี้ ก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง อันเป็นของกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับด้วย โดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งวิธีการบังคับคดี การฟ้องเพื่อป้องกันการบังคับคดี รวมทั้งการร้องขอให้หยุดการบังคับคดีชั่วคราว⁵⁵

จากการศึกษา การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศเหล่านี้จะมีแนวความคิดในการแบ่งแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมและมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในบางกรณีก็ยังคงนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้บังคับดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะของบทอนุโลมให้นำมาใช้ในเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งต่อไปจะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย

3.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดในคดีปกครองของประเทศไทย

แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะถือเป็นพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความ และได้มีการนำเอาหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่การนำมาใช้บังคับนั้นมิได้หมายความว่าสามารถนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้ทั้งหมด โดยจะต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายนั้นมีความเหมาะสมในการนำมาใช้บังคับหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้เป็นสองประการ คือ (1) หลักดังกล่าวจะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป และ (2) หลักดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อระบบพิจารณาคดีปกครอง

3.2.1 เงื่อนไขในการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁶

3.2.1.1 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่างๆ ต่างก็มีจุดเริ่มต้นมาจากหลัก

⁵⁴ มาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

⁵⁵ ในบรรพ 8 (มาตรา 704-945) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO))

⁵⁶ “สรุปจาก การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพ็งอ้าง, น. 100-106.

พื้นฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ที่ไม่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใด หรือของระบบกฎหมายใดก็จะต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักดังกล่าวนี้เสมอ ดังนั้น หากจะนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักกฎหมายที่ใช้จะต้องเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป ได้แก่

(1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่มีผลบังคับใช้ในลักษณะทั่วไป และถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเห็นว่ากฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายธรรมชาติจะเป็นโมฆะ ซึ่งคำพิพากษาของศาลสูงได้ก่อให้เกิดหลักวิธีพิจารณาในชั้นศาลจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติขึ้น หลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาตินี้จึงถูกเรียกว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยหลักสองประการ ดังนี้ คือ หลักความเป็นกลาง และหลักการฟังความทุกฝ่าย

สาเหตุที่มีการยอมรับให้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินการใช้เป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล ก็เนื่องมาจากการถือว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินการตามความคิดที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควรและอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ แนวความคิดหลักกฎหมายธรรมชาติ ยังเห็นว่า ในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกและผิดเป็นภาวะวิสัย ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่ ซึ่งมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกผิดนั้นได้ด้วยเหตุผลที่ได้จากการฟังความสองฝายนั่นเอง จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลจะต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้ศาลมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทได้

(2) หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน

หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐานที่มีความยุติธรรมเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้คู่ความสามารถต่อสู้คดีของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ หลักวิธีพิจารณาความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยหลักวิธีพิจารณาความพื้นฐาน อันได้แก่ ความเป็นอิสระ การปราศจากความลำเอียง ความเปิดเผย และความเป็นธรรม ซึ่งนอกจากหลักการสำคัญประการดังกล่าวแล้ว หลักวิธีพิจารณาความพื้นฐานยังจะต้องยึดหลักการประหยัด สะดวก และรวดเร็วอีกด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาความที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการประกันสิทธิของคู่ความ และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

3.2.1.2 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นต้องไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำหลักกฎหมายในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะนำมาใช้บังคับดังกล่าวต้องมี

ลักษณะเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปแล้ว ยังต้องพิจารณาว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้นต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยไม่ขัดต่อระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย ซึ่งลักษณะของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ได้แก่

(1) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

กฎหมายมหาชนมีหลักการเฉพาะของตนเองที่แตกต่างจากกฎหมายแพ่ง โดยหลักการเฉพาะดังกล่าวได้สร้างขึ้นจากการต้องการให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านหนึ่งกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของปัจเจกชนอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมหาชนยอมรับหลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนเสมอ โดยประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมถือเป็นหัวใจของการดำเนินกิจการของรัฐที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากปราศจากประโยชน์สาธารณะแล้ว การดำเนินการนั้นก็จะเป็นอันใช้ไม่ได้ด้วยเหตุนี้จึงจะเห็นได้ต่อไปว่ากฎหมายมหาชนทั้งหมดล้วนแล้วแต่สร้างหลักกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนี้เอง

ครั้นต่อมาจึงเกิดหลักที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องกระทำกรเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากเอกชนที่กระทำกรเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มตัวเอง กฎหมายมหาชนจึงต้องมีหลักยืนอยู่บนความไม่เสมอภาค ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือเอกชน โดยเรียกสภาพทางกฎหมายที่รัฐอยู่เหนือเอกชนนี้ว่า “เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง”

โดยในการดำเนินกิจการของรัฐ ฝ่ายปกครองอาจใช้เอกสิทธิ์ของตนที่มีอยู่เหนือเอกชนนี้ไปมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ดังนั้น นอกเหนือจากการยอมรับหลักประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนแล้ว กฎหมายมหาชนยังต้องยึดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็คือ การมีหลักวิธีพิจารณาความที่เป็นพิเศษ ศาลปกครองในฐานะศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนจึงจำเป็นต้องสร้างระบบวิธีพิจารณาความที่จะทำให้คู่กรณีนั้นมีฐานะและสถานภาพใกล้เคียงกันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนและในขณะเดียวกันก็จะต้องไม่ทำให้หลักการยอมรับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะต้องสูญเสียไปด้วย ซึ่งจากลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกิดขึ้น

ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นหลักวิธีพิจารณาในระบบไตสวน หลักวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและประหยัด ต่างก็เป็นหลักที่สะท้อนมาจากการต้องการให้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลทั้งสิ้น

(2) ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐไปให้แก่เอกชนและในด้านที่กระทบกระเทือนต่อระบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ รวมทั้งศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปก็ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี “เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ”⁵⁷ ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยการตรวจสอบ ทั้งการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นโดยอิสระก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษา ทำการวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียวตามที่ตนเองอาจมีแนวโน้มเช่นนั้น

3.2.2 ลักษณะของการนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁸

3.2.2.1 การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง

การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น คือ การนำถ้อยคำจากที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยอาจมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงใจความของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็จะพบได้ว่ามีเนื้อความเช่นเดียวกัน ซึ่งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติกฎหมายไว้โดยตรงเช่นนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะใช้กับบทบัญญัติที่มีลักษณะสำคัญซึ่งแสดงถึงขั้นตอนหรือหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตลอดจนเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาที่ถือเป็นหลักกฎหมายวิธี

⁵⁷ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายถึง ตุลาการผู้แถลงคดี

⁵⁸ “รายละเอียดโปรดดู การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), เพิ่งอ้าง, น.111-154.

พิจารณาความทั่วไป การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรงในประเทศไทย ได้ปรากฏให้เห็นทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้⁵⁹

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีอยู่หลายมาตรา ซึ่งในที่นี้จะแสดงให้เห็นถึงหลักการของบทบัญญัติแห่งมาตราต่างๆ ดังกล่าว ได้แก่

- 1) การเข้าแทนที่คู่กรณีซึ่งถึงแก่ความตาย (มาตรา 53)⁶⁰
- 2) โจทก์ที่ฟ้อง (มาตรา 62 วรรคหนึ่ง)⁶¹
- 3) การทำคำพิพากษาโดยตุลาการหลายคน (มาตรา 67)⁶²
- 4) การวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ (มาตรา 68)⁶³
- 5) การลงลายมือชื่อของตุลาการในคำพิพากษา (มาตรา 69 วรรคสอง)⁶⁴
- 6) การอ่านผลแห่งคำพิพากษา (มาตรา 69 วรรคสามและวรรคสี่)⁶⁵
- 7) คำพิพากษาที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก (มาตรา 71)⁶⁶
- 8) การขัดหรือแย้งกันของคำพิพากษา (มาตรา 74)⁶⁷

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักสำคัญที่ต้องมีการ

⁵⁹ บันทึกข้อความเสนอต่อเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง เสนอร่างระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ลงวันที่ 12 มกราคม 2543 ประกอบกับตารางอ้างอิงแหล่งที่มาของระเบียบฯ ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2543, อัดสำเนา

⁶⁰ มาตรา 42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶¹ มาตรา 174 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶² มาตรา 140 วรรคหนึ่งของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶³ มาตรา 140 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶⁴ มาตรา 141 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶⁵ มาตรา 140 วรรคสอง และวรรคสามของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶⁶ มาตรา 142 (1) มาตรา 274 และมาตรา 145 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶⁷ มาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม ทั้งกระบวนการในการดำเนินคดีปกครอง และการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของคดีปกครอง และเป็นหลักการโดยทั่วไป ที่ไม่ว่าวิธีพิจารณาความของคดีประเภทใดก็จะต้องมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหลักการในเรื่องนี้ทั้งสิ้น และหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากแสดงถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณา และในเมื่อเป็นเรื่องเดียวกันเช่นนี้ การบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการนำบทบัญญัติมาบัญญัติไว้โดยตรงจึงเป็นแนวทางหนึ่งของการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

(2) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ปรากฏให้เห็นในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น มีอยู่หลายข้อ ซึ่งในที่นี้จะแสดงให้เห็นถึงหลักการของข้อกำหนดต่างๆ ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- 1) การยื่นหรือขยายระยะเวลา (ข้อ 6)⁶⁸
- 2) การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ข้อ 7)⁶⁹
- 3) การออกข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล (ข้อ 8)⁷⁰
- 4) การใช้ภาษาไทยในกระบวนการพิจารณา ตลอดจนการพิพากษาหรือการมีคำสั่งในคดี (ข้อ 9)⁷¹
- 5) การทำคำขอหรือคำร้องเป็นหนังสือ (ข้อ 10)⁷²
- 6) การกำหนดให้ศาลจดรายงานกระบวนการพิจารณาทุกครั้ง (ข้อ 11)⁷³
- 7) การลงลายมือชื่อของกลุ่มหรือพยาน (ข้อ 12)⁷⁴
- 8) การส่งเอกสารแก่คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่คู่กรณีได้รับเอกสารจากศาล (ข้อ 14 วรรคหนึ่ง)⁷⁵

⁶⁸ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁶⁹ มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁰ มาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷¹ มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷² มาตรา 21(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷³ มาตรา 48 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁴ มาตรา 50 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁵ มาตรา 79 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 9) การส่งเอกสาร โดยวิธีให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือบุคคลอื่นนำไปส่ง (ข้อ 16 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม)⁷⁶
- 10) กรณีที่พยานหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอเพื่อตรวจเอกสาร หรือขอคัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง (ข้อ 18)⁷⁷
- 11) เกณฑ์ในการตรวจดูหรือการคัดสำเนาเอกสารในสำนวนคดี (ข้อ 20 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)⁷⁸
- 12) กรณีเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือยุบสลาย (ข้อ 21)⁷⁹
- 13) การเสนอคำฟ้องของบุคคลผู้ไร้ความสามารถ (ข้อ 26)⁸⁰
- 14) กรณีคำฟ้องซึ่งอาจยื่นต่อศาลได้สองศาลหรือหลายศาล (ข้อ 29 วรรคสอง)⁸¹
- 15) การฟ้องคดีที่มูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร (ข้อ 29 วรรคสาม)⁸²
- 16) การคำนวณทุนทรัพย์ที่ไม่ถึงหนึ่งร้อยบาท (ข้อ 34 วรรคสาม)⁸³
- 17) กรณีทุนทรัพย์เพิ่มขึ้นหลังจากชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว (ข้อ 34 วรรคสี่)⁸⁴
- 18) ผลการที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณา (ข้อ 36)⁸⁵
- 19) กรณีที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี (ข้อ 38)⁸⁶
- 20) การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (ข้อ 41/1 ถึงข้อ 41/6)⁸⁷
- 21) ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น (ข้อ 43)⁸⁸

⁷⁶ มาตรา 74 มาตรา 76 มาตรา 78 และมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁷ มาตรา 54(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁸ มาตรา 54 วรรคสอง และวรรคสาม ของ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁷⁹ มาตรา 53 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸⁰ มาตรา 56 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸¹ มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸² มาตรา 4 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸³ ปรากฏใน (1) (ค) วรรคสองของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

⁸⁴ มาตรา 150 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸⁵ มาตรา 173 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸⁶ มาตรา 151 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸⁷ มาตรา 155 ถึงมาตรา 159 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸⁸ มาตรา 177 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 22) การฟ้องแย้ง (ข้อ 44)⁸⁹
- 23) โจทก์ทิ้งฟ้อง (ข้อ 47)⁹⁰
- 24) การให้ถ้อยคำต่อศาล (ข้อ 53 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม)⁹¹
- 25) การสืบพยานล่วงหน้า (ข้อ 57)⁹²
- 26) การแต่งตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง (ข้อ 58)⁹³
- 27) คู่กรณีมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานที่ตนกล่าวอ้าง (ข้อ 64)⁹⁴
- 28) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างพิจารณา (ข้อ 74)⁹⁵
- 29) การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี (ข้อ 75)⁹⁶
- 30) การรวมคดี (ข้อ 79)⁹⁷
- 31) การแยกคดี (ข้อ 80 วรรคหนึ่ง)⁹⁸
- 32) การโอนคดี (ข้อ 81)⁹⁹
- 33) การถอนคำฟ้อง (ข้อ 82)¹⁰⁰
- 34) กรณีคู่กรณีฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลในการนั่งพิจารณา (ข้อ 87)¹⁰¹
- 35) ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย (ข้อ 92)¹⁰²

⁸⁹ มาตรา 177 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁰ มาตรา 174 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹¹ มาตรา 112 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง และมาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹² มาตรา 101 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹³ มาตรา 16 และมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁴ มาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550

⁹⁵ มาตรา 260 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁶ มาตรา 254 และมาตรา 264 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁷ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁸ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁹⁹ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁰ มาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰¹ มาตรา 30(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

- 36) การพิจารณาคดีร่วมกัน (ข้อ 93)¹⁰³
- 37) การแก้ไขคำพิพากษา (ข้อ 95)¹⁰⁴
- 38) ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (ข้อ 96)¹⁰⁵
- 39) คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน (ข้อ 97)¹⁰⁶
- 40) การยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์ (ข้อ 101 วรรคสอง)¹⁰⁷
- 41) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์ (ข้อ 105)¹⁰⁸
- 42) ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งดังต่อไปนี้ (ข้อ 111)¹⁰⁹
- 43) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง (ข้อ 112)¹¹⁰
- 44) ถ้าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 112 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกเว้นมิให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ 113)¹¹¹
- 45) การอ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (ข้อ 114)¹¹²
- จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะของการนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยบัญญัติไว้โดยตรง ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุม

¹⁰² มาตรา 142(5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰³ มาตรา 159 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁴ มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁵ มาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁶ มาตรา 148 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁷ มาตรา 225 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁸ มาตรา 236 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰⁹ มาตรา 242 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹¹⁰ มาตรา 243 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹¹¹ มาตรา 151 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551

¹¹² มาตรา 244 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น ปรากฏให้เห็นในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีในศาลปกครอง ซึ่งแม้จะเป็นการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติใช้บังคับแต่ก็เป็นการบัญญัติถ้อยคำอย่างชัดเจนโดยไม่ปล่อยให้ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความเนื้อหาในกฎหมาย

3.2.2.2 การนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม

บทอนุโลมเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้นำกฎหมายในเรื่องหนึ่งไปใช้กับข้อเท็จจริงอีกเรื่องหนึ่งเพราะมีลักษณะอย่างเดียวกัน โดยอนุโลมหมายความว่า นำไปปรับใช้เท่าที่จะทำได้ คือต้องพิจารณาด้วยว่าข้อเท็จจริงตรงกันในสาระสำคัญหรือไม่ บทกฎหมายประเภทนี้จึงไม่มีหลักเกณฑ์ของตัวเอง แต่ต้องอ้างอิงถึงบทบัญญัติในเรื่องอื่นเพื่อนำมาบังคับใช้โดยอนุโลม

การบัญญัติให้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยในวิธีพิจารณาความของคดีประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความอาญา¹¹³ วิธีพิจารณาความของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ รวมทั้งในกฎหมายอื่นๆ ต่างก็ปรากฏให้เห็นว่ามีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมหรือเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นกฎหมายหลักในวิธีพิจารณาความนั่นเอง ไม่เว้นแม้กระทั่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้มีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมเช่นเดียวกัน

อนึ่ง การบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลมเช่นนี้ แม้จะมีเป้าหมายเดียวกับกรณีการบัญญัติด้วยบทกฎหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไว้โดยตรงในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยมีการปรับปรุงถ้อยคำเพียงเล็กน้อย คือต้องการนำบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่ก็เป็นกรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ด้วยเหตุที่หลักการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ต้องการนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมดังกล่าวอาจประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับที่ต้องการบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหากนำเนื้อหาทั้งหมดมาบัญญัติไว้โดยตรงเลยก็อาจต้องใช้ถ้อยคำที่ยืดยาว เกิดความไม่สะดวก เนื่องจากในบางเรื่องมีรายละเอียดมากและไม่สามารถบัญญัติได้ครบถ้วนในหนึ่งมาตรา ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวซ้ำอีก จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม คือให้นำมาปรับใช้เท่าที่พอจะทำได้ โดยสามารถแยกพิจารณาถึงการนำ

¹¹³ ประทุมพร กลัดอำ, “รายละเอียดโปรดดูจาก การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 65.

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ได้เป็นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

(1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามที่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีอยู่สี่มาตรา คือ ค่าธรรมเนียมศาล ตามมาตรา 45 วรรคสี่¹¹⁴ การคัดค้านตุลาการตามมาตรา 63¹¹⁵ การละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64¹¹⁶ และการบังคับคดีปกครองตามมาตรา 75/1¹¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

¹¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 63 ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

¹¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 64 นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้...

¹¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559

มาตรา 75/1 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยระบุให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่ปรากฏให้เห็นในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น มีอยู่สองข้อ คือ

1) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดย ข้อ 77 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2) การร้องสอด โดยข้อ 78 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะบทอนุโลมเช่นนี้ ด้วยเหตุที่ผู้บัญญัติกฎหมายเข้าใจว่า บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบเช่นเดียวกัน จึงมีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้เท่าที่จะทำได้ โดยมีได้บัญญัติถึงขั้นตอนและรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนดังเช่นการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การวิเคราะห์สภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจหลักการทั่วไปของการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าการนำบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้มาใช้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่ ในส่วนต่อไปจึงจะได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแม้จะเป็นหลักการร้องสอดในคดีแพ่ง แต่ก็มีหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.2.3 การร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

โดยที่ข้อ 78 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วย

การร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การทำความเข้าใจหลักการร้องสอดในคดีปกครอง จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียว โดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้นแต่ถ้าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นนั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบี่ยงหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นนั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอ หรือคำสั่งของศาลแล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหนี้ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“มาตรา 58 ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามอนุมาตรา (1) และ (3) แห่งมาตราก่อนนี้มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้วและคัดค้าน

พยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าชดเชยธรรมเนียม

ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่ความตามอนุมาตรา (2) แห่งมาตราก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่ความฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้อง สอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอด เสียค่าชดเชยธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์หรือจำเลย เดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่ความที่ตนเข้าแทน

เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ถ้ามีข้อเกี่ยวข้องกับคดี เป็นปัญหาจะต้องวินิจฉัยใน ระหว่างผู้ร้องสอดกับคู่ความฝ่ายที่ตนเข้ามาร่วม หรือที่ตนถูกหมายเรียกให้เข้ามาร่วมผู้ร้องสอด ย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(1) เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความนั้น ทำให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความใน คดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ หรือ

(2) เมื่อคู่ความนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกขึ้นใช้ซึ่งข้อเถียงใน ปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอดมิได้รู้ว่ามีอยู่เช่นนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอด รวมทั้งผลในทางกฎหมายของการร้องสอดเข้ามาในคดี ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของการร้องสอด ได้เป็น 2 ประเภท คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ กับการร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามา ในคดี ซึ่งทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป

3.2.3.1 ประเภทของการร้องสอด¹¹⁸

(1) กรณีร้องสอดด้วยความสมัครใจ

การร้องสอดประเภทนี้อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่ สาม และกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่าย หนึ่ง

1) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยความสมัคร ใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตน ที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา หรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเนื่อง

¹¹⁸ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. อดสำเนา, สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัย เกี่ยวกับการร้องสอด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554), น.1 – 84.

ด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น” การร้องสอดตามกรณีนี้ เป็นการยื่นคำร้องขอโดยตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ ไม่ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมกับคู่ความเดิม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิม สามารถร้องสอดเข้ามาได้ 2 ระยะ คือ¹¹⁹

ระยะที่ 1 ร้องสอดในระหว่างการพิจารณาคดี ถ้าผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณานั้นมีเหตุที่จะต้องขอรับรองหรือคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่โดยเอกเทศมิได้อาศัยสิทธิของคู่ความในคดีเดิมที่มีอยู่ ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาโดยสิทธิของตนเองได้ ซึ่งอาจเป็นการโต้แย้งสิทธิกับคู่ความเดิมทุกฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคู่ความเดิม การร้องสอดเข้ามาตามมาตรา 57(1) เป็นสิทธิเอกเทศของผู้ร้องสอดที่เข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ไม่เกี่ยวข้องกับคู่ความเดิม ส่วนการเข้ามาจะเกิดผลในทางคดีอย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง อาจไม่สมประโยชน์กับคู่ความเดิมหรือสมประโยชน์กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ไม่ผูกพันกับคู่ความเดิม หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ข้อพิพาทของคู่ความเดิมนั้น ไปโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลภายนอก ผู้นั้นก็ร้องสอดเข้ามาตามข้อนี้ได้

คำร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามถือว่าเป็นคำฟ้อง เมื่อเป็นคำฟ้องจึงต้องความเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีทุนทรัพย์ ถ้าเป็นคำฟ้องที่มีทุนทรัพย์ ผู้ร้องสอดก็ต้องเสียค่าขึ้นศาลเหมือนกับคำฟ้อง ดังนั้น ต้องดูค่าของของผู้ร้องสอดเป็นสำคัญ

ระยะที่ 2 ร้องสอดในชั้นมีการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีที่มิมีคำสั่งของศาลที่จะต้องมีการดำเนินการบังคับไม่ว่าจะเป็นการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในชั้นใดไม่ว่าศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา หากการบังคับนั้นมีผลกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกสามารถร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ ซึ่งการร้องสอดระหว่างการบังคับนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติตอนท้ายมาตรา 57 (1) และในบางกรณีหากการขอคุ้มครองชั่วคราว คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกก็อาจร้องสอดเข้ามาได้ด้วย

2) การร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

¹¹⁹ อุดม เพ็องฟุ้ง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547.2548., (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548), น.523 – 530.

เสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของกลุ่มความฝายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม กลุ่มความฝายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการ เสมือนหนึ่งว่ามีได้มีการเข้าแทนที่กันแล้ว”

การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมฝายนั้นหรือเข้าแทนที่คู่ความฝายนั้นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายที่จะเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่นั้น¹²⁰

คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้นโดยตรง ต่างกับผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) ผลแห่งคดีอาจกระทบกระเทือน แต่ผลแห่งคำพิพากษาแม้กระทบกระเทือนก็ไม่ทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ส่วนผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) นั้น ผลแห่งคำพิพากษากระทบกระเทือนถึงผู้นั้นทำให้เสียสิทธิ เช่น ก. ให้ ข. เข้าบ้าน ค. ฟ้องจับไล่ ข. อ้างว่าเป็นบ้านของเขา ก. จึงร้องสอดเข้ามาได้ เพราะการที่ ข. ถูกฟ้องจับไล่ย่อมเสียหายแก่ ก. ทำให้สัญญาเช่าของ ก. ไม่ได้ผล และ ก. อาจถูก ข. ฟ้อง กรณีที่ให้ ข. เช่าแล้วอยู่ไม่ได้ ก. จึงมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หากคำพิพากษาไม่มีผลบังคับก็จะร้องสอดเข้ามาไม่ได้ เพราะถ้าเพียงแต่จะได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากคำพิพากษา โดยคำพิพากษานั้นไม่มีผลบังคับแก่ตน ก็จะร้องสอดไม่ได้ เช่น ก. ฟ้อง ข. เรียกทรัพย์มรดก ปราบกฏว่าทรัพย์มรดกนั้น ข. ทำสัญญาจะขายให้ ค. ดังนี้ ค. จะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมกับ ข. หรือแทนที่ ข. ไม่ได้

สำหรับ “ส่วนได้เสีย” นั้น ต้องเป็นส่วนได้เสียตามกฎหมาย ไม่ใช่ทางอื่น เช่น บิดาฟ้องเรียกหนี้สินจากบุคคลภายนอก บุตรจะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับบิดา อ้างว่า ถ้าบิดาได้เงินมา ก็จะยกให้ตนเช่นนี้ไม่ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สามไม่ได้ ร้องขอเข้าเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย แต่ได้ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ส่วนร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วม หรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมนั้น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของโจทก์หรือจำเลยเดิม ไม่ได้ตั้งตนเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม แต่ขอเข้ามาในคดีเดิมตามข้อพิพาทเดิม ไม่ใช่ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ฉะนั้น ต้องดูว่าข้อพิพาทในคดีนั้นมีอย่างไรและร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือแทนที่คู่ความเดิมหรือไม่ เช่น แดงฟ้องเรียกนาฬิกาจากคำซึ่งแดงฝากคำไว้ แต่นาฬิกาเรือนนี้เป็นของขาว แดงไปหลอกหลวงมา เมื่อขาวยื่นคำร้องสอดก็เป็นการร้องสอดตาม

¹²⁰ พิศมัย จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2543), น. 31 – 33.

มาตรา 57 (1) เพราะชาวตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ว่านาฟิกันนั้นเป็นของตน ซึ่งต่างกับข้อพิพาทเดิมที่ว่านาฟิกันนั้นเป็นของแดง ชาวไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของดำหรือแดง แแดงและดำจะได้นาฟิกันหรือไม่ ไม่เกี่ยวกับชาว

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่ความร่วมมือ คู่ความร่วมมือตามมาตรา 59¹²¹ ต้องเป็น “ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี” แต่ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ต้องมี “ส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” คือ เฟงถึงถึงผลแห่งคดีเป็นหลัก ไม่ใช่มูลความแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประการมีความหมายเหมือนกันเป็นส่วนมาก แต่จะไม่เหมือนกันทีเดียว ตามปกติผู้ที่เป็นคู่ความร่วมมือตั้งแต่แรกได้อยู่แล้ว หากไม่ได้เป็นคู่ความร่วมมือร้องสอดเข้ามาในภายหลังได้ แต่บางกรณีก็ใช้สิทธิร้องสอดไม่ได้ เช่น ชาวให้ดำกับแดงกู้เงินไปในคราวเดียวกัน โดยทำสัญญาฉบับเดียวกัน แต่แยกกู้คนละ 1,000 บาท ดำกับแดงผิดสัญญา ชาวฟ้องดำกับแดงเป็นจำเลยร่วมกันได้ เพราะทำสัญญาฉบับเดียวกัน คือ มีประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี แต่ถ้าชาวฟ้องดำเพียงคนเดียว แแดงจะร้องสอดเข้ามาเป็นจำเลยร่วมไม่ได้ เพราะแดงไม่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นแต่อย่างใด

คู่ความร่วมมือ เป็นเรื่องของ โจทก์ผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาว่าใครเป็นโจทก์ร่วมกับตนได้ และจะเรียกใครเป็นจำเลยได้บ้าง โดยจะเรียกคนเดียวหรือหลายคนเป็นจำเลยร่วมซึ่งต้องพิเคราะห์ถึงมูลความแห่งคดีว่าผู้ใดมีประโยชน์ร่วมด้วยบ้าง ส่วนผู้ร้องสอด เป็นเรื่องบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคนนอกคดีที่จะพิเคราะห์ จึงต้องดูในแง่ผลแห่งคดีว่าตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายอยู่ด้วยหรือไม่

การเข้าแทนที่คู่ความเดิม การร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่จำกัดแต่เฉพาะเข้าเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น แม้จะเข้าแทนที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ แต่ต้องให้คู่ความฝ่ายนั้นยินยอม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่เป็นคู่ความอยู่แล้วจะได้มีโอกาสระมัดระวังผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ ถ้าไม่ยินยอมผู้ร้องสอดก็เข้าแทนที่ไม่ได้ จะเข้าได้แต่เพียงเป็นคู่ความร่วมมือเท่านั้น ในกรณีเข้าแทนที่หากคู่ความเดิมยินยอม ศาลไม่อนุญาติก็ได้ แม้ศาลอนุญาติ คู่ความเดิมยังต้องรับผิดชอบในคดี คือ จะต้องถูกผูกพันโดยคำพิพากษาทุกประการเสมือนหนึ่งมิได้มีการเข้าแทนที่กันเลย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้

¹²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 59 บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป อาจเป็นคู่ความในคดีเดียวกันได้ โดยเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม ถ้าหากปรากฏว่าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีแต่ห้ามมิให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกัน เว้นแต่มูลแห่งความคดีเป็นการชำระหนี้ซึ่งแบ่งแยกจากกันมิได้ หรือได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้โดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นแทนซึ่งกันและกันเพียงเท่าที่จะกล่าวต่อไป

(1) บรรดากระบวนการพิจารณาซึ่งได้ทำโดย หรือทำต่อคู่ความคนหนึ่งนั้น ให้ถือว่าได้ทำโดย หรือทำต่อ คู่ความร่วมคนอื่น ๆ ด้วย เว้นแต่กระบวนการพิจารณาที่คู่ความร่วมคนหนึ่งกระทำไปเป็นที่เสื่อมเสียแก่คู่ความร่วมคนอื่น ๆ

(2) การเลื่อนคดีหรือการงดพิจารณาคดีซึ่งเกี่ยวกับคู่ความร่วมคนหนึ่งนั้น ให้ใช้ถึงคู่ความร่วมคนอื่น ๆ ด้วย

คู่ความเดิมกับผู้ร้องสอดตกลงกันให้เป็นการเสื่อมเสียแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น จำเลยมีทรัพย์สินมาก อาจตกลงกับบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีทรัพย์สินเข้าเป็นจำเลยแทน ถ้าจำเลยไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษา โจทก์ก็ไม่มีทางบังคับคดีเมื่อชนะคดี เพราะผู้ร้องสอดไม่มีทรัพย์สินอะไร อีกประการหนึ่ง โจทก์ผู้เป็นเจ้าหนี้ต้องการฟ้องลูกหนี้คนหนึ่งคนใดเป็นจำเลยโดยเฉพาะมิได้ประสงค์จะฟ้องผู้ร้องสอด จึงไม่ควรให้ผู้ร้องสอดพ้นความรับผิดชอบ เพราะเป็นผู้ที่เจ้าหนี้จงใจบังคับ ส่วนผู้ร้องสอดสมัครใจเข้ามาเอง จึงควรรับผิดชอบด้วย

หลักสำคัญของการร้องสอดตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹²² ผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีที่คู่ความเดิมพิพาทกันและต้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา เมื่อเข้าหลักเกณฑ์แล้วจะต้องยื่นคำร้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา และถึงแม้คำร้องเข้าหลักเกณฑ์และยื่นก่อนศาลมีคำพิพากษาก็ตาม ศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจจะให้เข้ามาหรือไม่ให้เข้ามาก็ได้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาว่าการให้เข้ามานั้นเกิดประโยชน์แก่คดีหรือไม่ อย่างไร หรือทำให้คดีนั้นเกิดความล่าช้าโดยใช้เหตุจากผลของการที่มีผู้ร้องสอดเข้ามาหรือไม่ ส่วนสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ไม่มีสิทธิใดๆ ตีกว่าคู่ความเดิม และจะใช้สิทธิในทางที่เป็นการขัดแย้งกับสิทธิของคู่ความเดิมไม่ได้ เมื่อตนเข้าร่วมกับฝ่ายใดหรือเข้ามาแทนที่ฝ่ายใด สิทธิในการดำเนินคดีมีอยู่เท่าที่คู่ความฝ่ายที่ตนขอเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่เท่านั้น

(2) กรณีร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี¹²³

ตามมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การ หรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษา โดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้”

การร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) ศาลเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามาตามมาตรา 57 (3) (ก) และ กรณีกฎหมายบังคับ

¹²² รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เฝิงอ้วง, น. 535-538.

¹²³ เฝิงอ้วง, น. 540-541.

ให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) (ข) กับ 2 ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเป็นคู่ความเองเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเรียกเข้ามาเองเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 57 (3) (ข) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีที่ 1 คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลเรียกเข้ามา

คำร้องขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีจะต้องอ้างเหตุให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 (3) คือ ต้องอ้างเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ก. แสดงให้เห็นในคำร้องว่า ถ้าตนแพ้คดีแล้วอาจฟ้องผู้ที่ถูกเรียก หรือผู้ที่ถูกเรียกอาจฟ้องตนได้เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียด หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน เช่น กรณีที่ผู้ซื้อถูกรอนสิทธิในการซื้อ ผู้ซื้ออาจขอให้ศาลเรียกผู้ขายเข้ามาเป็น โจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมได้

ข. ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ซึ่งต้องดูกฎหมายสารบัญญัติที่บทบัญญัติไว้เป็นกรณีใดบ้างที่จะให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีหรือถูกบังคับตามกฎหมายสารบัญญัติให้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ซึ่งความจริงบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องกฎหมายให้คู่ความเดิมขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ไม่ใช่บังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี¹²⁴ ดังตัวอย่างของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อไปนี้

มาตรา 234 บัญญัติว่า เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้จะต้องขอหมายเรียกลูกหนี้นั้นมาในคดีนั้นด้วย

มาตรา 887 บัญญัติว่า อันว่าประกันภัยค่าจุนั้น คือ สัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ บุคคลผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่ตนควร จะได้นั้นจากผู้รับประกันภัยโดยตรง แต่ค่าสินไหมทดแทนเช่นว่านี้ หากจะคิดเกินไปกว่าจำนวนอันผู้รับประกันภัยจะพึงต้องใช้ตามสัญญานั้นได้หรือไม่ในคดีระหว่างบุคคลผู้ต้องเสียหายกับผู้รับประกันภัย นั้น ท่านให้ผู้ต้องเสียหายเรียกตัวผู้เอาประกันภัยเข้ามาในคดีด้วย อนึ่ง ผู้รับประกันภัยนั้นแม้จะได้ส่งค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ก็ยังหาหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ต้องเสียหายนั้นไม่ เว้นแต่ตนจะพิสูจน์ได้ว่าสินไหมทดแทนนั้นผู้เอาประกันภัยได้ใช้ให้แก่ผู้ต้องเสียหายแล้ว

มาตรา 1737 บัญญัติว่า เจ้าหนี้กองมรดกจะบังคับสิทธิเรียกร้องต่อทายาทคนใดก็ได้ แต่ถ้ามีผู้จัดการมรดก ให้เจ้าหนี้เรียกเข้ามาในคดีด้วย

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอด อีกประการหนึ่ง คือ การร้องสอดเข้ามาในคดี ไม่ใช่มีแต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น อาจมี

¹²⁴ ถ้าอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), เพิ่งอ้าง, น. 37.

บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้¹²⁵ การพิจารณาสิทธิเรื่องการร้องสอด หากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการร้องสอดเป็นการเฉพาะจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัตินั้นๆ ด้วยว่าเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษนั้นหรือไม่ อย่างไร ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ร้องสอดเป็นพิเศษ เช่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง การร้องสอดขอรับส่วนแบ่งมรดกตามมาตรา 1749 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีคดีฟ้องเรียกทรัพย์มรดก ผู้ซึ่งอ้างว่าตนเป็นทายาทมีสิทธิในทรัพย์มรดกนั้นจะร้องสอดเข้ามาในคดีก็ได้ แต่ศาลจะเรียกทายาทอื่น นอกจากคู่ความ หรือผู้ร้องสอดให้เข้ามารับส่วนแบ่ง หรือกันส่วนแห่งทรัพย์มรดกไว้เพื่อทายาทอื่นนั้นไม่ได้” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าเป็นการร้องสอดเหมือนกัน แต่ไม่ใช่การร้องสอดตามมาตรา 57 และต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษนั้น หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” เป็นต้น

ระยะเวลาในการยื่นคำร้อง การยื่นคำร้องของคู่ความที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำให้การหรือในเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษาก็ได้ ถ้ายื่นมาพร้อมกับคำฟ้องคำให้การก็ไม่ต้องอ้างเหตุผลพิเศษ แต่ถ้ายื่นภายหลังจากที่ยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำให้การแล้วในคำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาต้องอ้างเหตุให้ศาลเห็นว่า ที่ไม่ยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การนั้นเป็นเพราะเหตุใด

การยื่นคำร้องขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในคำร้องนอกจากแสดงเหตุผลให้ศาลเห็นว่า มีความจำเป็นต้องเรียกบุคคลภายนอกคดีเข้ามาแล้วก็ต้องมีสำเนาคำฟ้องแนบมากับคำร้องเพื่อจะส่งให้แก่บุคคลภายนอกนั้นด้วยและเมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำขอในกรณีที่คู่ความร้องขอและสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วย

สำหรับกรณีที่เข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) การที่จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้นต้องดูว่ายื่นคำร้องขอเรียกเข้ามาเมื่อใด ต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี เพราะมีกรณีไปเกี่ยวข้องกับอายุความในกรณีที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้า

¹²⁵ สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องสอด, เพิ่งอ้าง, น.8.

มาในฐานะเป็นจำเลย เช่น โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยวันที่ 1 มกราคม 2540 ต่อมา โจทก์ยื่นคำร้องขอเรียก ก. เข้ามาเป็นจำเลยร่วมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2540 ต้องถือว่า ก. ถูกฟ้องตามคำร้องขอเรียกเข้ามาเป็นจำเลยของโจทก์ในวันที่ 1 พฤษภาคม เหมือนกับถูกฟ้องในวันที่ 1 พฤษภาคม ไม่ใช่ถูกฟ้องวันที่ 1 มกราคม¹²⁶

คำร้องที่ขอให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57(3) ไม่ถือเป็นคำคู่ความ เมื่อศาลสั่งคำร้องอย่างไรแล้วถือว่าเป็นการสั่งคำร้องธรรมดาทั่วไป ในระหว่างดำเนินคดี ถือว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา

กรณีที่ 2 ศาลหมายเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง

กรณีที่ศาลจะเรียกบุคคลภายนอกมาเป็นคู่ความเองนั้น อาจจะมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดี โดยศาลเห็นเอง หรืออาจมาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องของคู่ความก็ได้ ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี คือ ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเนื่องจากมีกฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังที่ได้กล่าวแล้ว หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาตามรูปเรื่องของแต่ละคดีไป

เมื่อศาลมีคำสั่งให้หมายเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีตามมาตรา 57 (3) แล้ว ในชั้นส่งหมายเรียกนั้นจะต้องมีสำเนาคำสั่งศาลในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเรียกเข้ามาเอง และสำเนาคำฟ้องตั้งต้นคดีให้บุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาด้วย

สำหรับระยะเวลาที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีนั้น กรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่าจำเป็น ให้เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอยู่ในดุลพินิจของศาลตามมาตรา 57 (ข) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้เรียกเหมือนกรณีที่คู่ความขอให้ศาลเรียก¹²⁷ โดยวันที่ถือว่าบุคคลภายนอกถูกหมายเรียกเข้ามาในคดีในฐานะจำเลยตามมาตรา 57 (3) จะถือว่าผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดีเมื่อใดนั้น มีผู้ให้คำอธิบายว่า ต้องดูว่าศาลมีคำสั่งเรียกเองเมื่อใด โดยต้องถือวันนั้นเป็นวันที่ผู้ร้องสอดถูกเรียกเข้ามาในคดี¹²⁸

¹²⁶ รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เพิ่งอ้าง, น.541.

¹²⁷ สมชัย ฑีฆาอุตมากร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : พลสขาม พรินติ้ง (ประเทศไทย), 2551), น.375.

¹²⁸ รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 .2548., เพิ่งอ้าง, น.541.

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาสำหรับการร้องสอดนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า¹²⁹ การร้องสอดจะต้องอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ศาลปกครองเห็นจำเป็นที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีเอง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมนั้น ศาลชอบที่จะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกดังกล่าวเข้ามาในคดีได้ตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังวันยื่นฟ้องคดี ก็ถือว่าศาลมีคำสั่งเรียกในวันยื่นฟ้องคดีนั้น

3.2.3.2 ผลของการร้องสอด¹³⁰

ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57 (1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี

ส่วนมาตรา 58 วรรคสอง มีผลทำให้ผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57 (2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น จะไปขอดำเนินการย้อนต้นใหม่เหมือนดังกรณีผู้ร้องสอดตามมาตรา 57 (1) และ (3) ไม่ได้ เช่น จะไปขอเพิ่มเติมฟ้องหรือเพิ่มเติมคำให้การเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมจะทำได้แล้วไม่ได้ ทั้งยังอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่าที่เกิดจากการร้องสอดด้วย คือ ผู้ร้องสอดต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ที่ผู้ร้องสอด

¹²⁹ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 4/2548 วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2548.

¹³⁰ รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547 2548, *เพิ่งอ้าง*, น.553 – 561.

เรียกร้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 5345/2540) และสำหรับกรณีศาลอนุญาตให้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิม หรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิม ผู้ร้องสอคนนั้นก็จะมีฐานะเสมอด้วยหรือเท่ากับคู่ความที่ตนเข้าแทนที่นั้น

นอกจากนี้ โดยผลของมาตรา 58 วรรคสาม ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ผู้ร้องสอได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้น เช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบทรัพย์สิน หากมีผู้ร้องสอขอเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือศาลเรียกผู้ร้องสอเข้าไปเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม และปรากฏว่าทรัพย์สินที่โจทก์ฟ้องขอให้ส่งมอบนั้นอยู่ที่ผู้ร้องสอ ผู้ร้องสอก็ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษาที่จะส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้ผู้ฟ้องคดี และถ้าผู้ร้องสอไม่ส่งมอบ ก็อาจถูกศาลบังคับให้ส่งมอบได้

อย่างไรก็ดี ถ้าเป็นปัญหาระหว่างคู่ความเดิมกับผู้ร้องสอ ผู้ร้องสออาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษาในคดีนั้น หากปรากฏว่าเนื่องจากความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิมที่ผู้ร้องสอเข้ามาร่วม ทำให้ผู้ร้องสอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีช้าเกินสมควรที่จะแสดงข้อเถียงอันเป็นสาระสำคัญได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องสอมีข้อโต้แย้งอันสำคัญที่อาจจะทำให้ชนะคดีได้ แต่ได้เข้ามาในคดีช้าไปเพราะความประมาทเลินเล่อของคู่ความเดิม เช่น ไม่แจ้งให้ทราบเรื่องโดยเร็ว เป็นต้น ทำให้ผู้ร้องสอขอกข้อโต้เถียงนั้นขึ้นมาไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ร้องสอก็อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องถูกผูกพันตามคำพิพากษา หรือเมื่อปรากฏว่าคู่ความเดิมจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมิได้ยกข้อเถียงในปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ร้องสอไม่ได้ทราบว่ามีข้อเถียงเช่นนั้นอยู่ และเป็นเหตุให้ศาลพิพากษาให้แพ้คดี

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ ทำให้ทราบถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งหลักการร้องสอในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของประเทศไทย ในบทต่อไปจึงจะได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไปว่า สมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักเกณฑ์บางประการที่มีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มีวิวัฒนาการมาช้านาน จึงมีการยอมรับให้นำหลักเกณฑ์ทั่วไปในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย มีหลายกรณีที่ผู้บัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้าใจว่าเรื่องที่ต้องการนำบทบัญญัติในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับนั้นสามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่แสดงถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ควรต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ดังนั้น จึงได้มีการนำแนวความคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง จากการศึกษาลักษณะของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ามีทั้งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง และการนำมาใช้ในลักษณะบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม สำหรับการร้องสอดเข้ามาในคดี ตามข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมีได้มีบทบัญญัติในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ซึ่งก็ย่อมหมายความว่าเอามาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วิธีพิจารณาคดีปกครองยังคงมีลักษณะเป็นการเฉพาะแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป แต่โดยที่หลักเกณฑ์และองค์ประกอบในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งซึ่งข้อพิพาทเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน และเป็นการใช้สิทธิของคู่กรณีตามกฎหมายโดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ตามกฎหมายย่อมได้แก่บุคคลที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง

คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี ในขณะที่คดีปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิหรือการจำกัดสิทธิซึ่งต้องพิจารณาประสานคุณภาพระหว่างส่วนได้เสียของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ และยังคงคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อบุคคลภายนอก การกำหนดตัวผู้มีสิทธิร้องสอดในคดีปกครองจึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง หากให้มีการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม อาจไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ในบทนี้ จึงจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำหลักการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกากับศาลปกครองสูงสุด ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาร้องสอดหรือการเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอดในคดีปกครอง รวมทั้งปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง เพื่อนำไปสู่การศึกษาหลักการเฉพาะของการร้องสอดในคดีปกครองของไทย

4.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการร้องสอดเข้ามาในคดีได้นั้น ถือว่าการร้องสอดมีบทบาทสำคัญนอกจากจะใช้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีและบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี เพื่อให้การพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกันแล้ว หลักการร้องสอดยังมีบทบาทสำคัญในคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นที่จะมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ เช่น มีข้อบกพร่องที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงกรณีที่บุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น อาจขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ แต่การให้สิทธิในการขอพิจารณาคดีใหม่นี้ ก็อาจทำให้การระงับข้อพิพาททางปกครองต้องล่าช้าออกไป ดังนั้น เพื่อไม่ให้มีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ หากศาลเห็นว่าการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การ

พิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จไปในคราวเดียว จึงมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องพิจารณาลักษณะการร้องสอดในคดีปกครองซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง เพื่อให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การศึกษานี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ผลในทางกฎหมายของการร้องสอดในคดีแพ่งกับคดีปกครอง โดยการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเปรียบเทียบกับศาลปกครอง จำแนกตามลักษณะของการเข้ามาในคดีได้ดังนี้

4.1.1 กรณีการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจ

4.1.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

ลักษณะของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดมีทั้งกรณี que se เข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม (ผู้ฟ้องคดีร่วม) หรือจำเลยร่วม (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 57(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้บุคคลภายนอกร้องขอเข้ามาในคดี “ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” ดังนั้น การร้องสอดตามมาตรา 57(2) จึงต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกันกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ก็ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายนั้นหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายนั้นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความฝ่ายที่จะเข้าร่วมหรือเข้าแทนที่นั้น ทั้งนี้ “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ถูกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้นโดยตรง ซึ่งต่างกับผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(1) ที่ผลแห่งคดีอาจกระทบกระเทือน แต่ผลแห่งคำพิพากษา แม้กระทบกระเทือนก็ไม่ทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิ¹ และเมื่อเปรียบเทียบกับร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่สามไม่ได้ร้องขอเข้าเป็นคู่ความร่วมกับฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย แต่ได้ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ส่วนร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วม หรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความเดิมนั้น มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของโจทก์หรือจำเลยเดิม ไม่ได้ตั้งตนเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม แต่ขอเข้ามาในคดีเดิมตามข้อพิพาทเดิม ไม่ใช่ตั้งข้อพิพาทขึ้นใหม่ ดังนั้น ใน การพิจารณาคำร้องขอเข้ามาในคดี ต้องพิจารณาว่าข้อพิพาทในคดีนั้นมีอย่างไรและร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือแทนที่คู่ความเดิมหรือไม่

หลักสำคัญของการร้องสอดตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น ผู้ร้องสอดต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีที่คู่ความเดิมพิพาทกันและ

¹ พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1), (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2543), น. 31-33.

ต้องเข้ามาก่อนศาลมีคำพิพากษา แต่โดยที่คำร้องสอดเป็นคำฟ้องหรือคำร้องขอที่เสนอภายหลังจาก ได้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องขออันเป็นการเริ่มต้นคดี จึงต้องอาศัยคำฟ้องเดิมอันเป็นการเริ่มคดีหรือคำ ฟ้องแรกเป็นหลักในการที่จะพิจารณาคำร้องสอด ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการตั้งคำ ร้องสอดซึ่งถือเป็นคำฟ้องนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับคำฟ้อง อันเป็นการเริ่มคดีทุกประการ และจำต้องพิจารณาร่วมกันกับคำฟ้องอันเป็นการเริ่มคดีด้วยเสมอ² ทั้งนี้ มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองวางหลักไว้ว่าบุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ คำร้อง สอดนั้นต้องเกี่ยวข้องกับคำฟ้องหลัก ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2555 วินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการ ฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรประจำปี พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 เนื่องจากมีความผิดพลาดเกี่ยวกับคำถามและคำตอบของข้อสอบ แต่ผู้ร้องสอดอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ภายหลังจากกองบัญชาการศึกษาได้ดำเนินการเพิ่มคะแนนให้กับ ผู้สอบทุกรายแล้ว ปรากฏว่าตนเองไม่มีรายชื่อในประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเพิ่มเติม ลง วันที่ 31 สิงหาคม 2553 กรณีจึงเห็นได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ร้องสอดนั้นเกี่ยวเนื่องโดยตรง จากการใช้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพิ่มคะแนนให้กับผู้ร้องสอดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้กับกรณีที่ผู้ร้องสอดได้ร้องสอดเข้ามานั้นจึงแตกต่าง กัน นอกจากนั้น การฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบฯ ลงวันที่ 19 มกราคม 2551 เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลไปถึงผู้ร้องสอดในฐานะที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูก บังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้มีส่วนได้เสียตาม กฎหมายในผลแห่งคดีนี้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้อง ด้วย

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า ในการเริ่มต้นการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็น ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ย่อมเป็นเรื่องของกลุ่มความที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยศาลจะพิจารณาคดีได้ ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับผู้ ฟ้องคดีไว้ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องคดี หรือเงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี นอกจากต้องพิจารณาถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ยังต้องพิจารณาสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในคดี

² สมสกุล ณ บางช้าง, “อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), น.12 – 13.

ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในคดีปกครอง โดยร้องสอดเข้ามาในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคุณสมบัติหรือสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีเช่นเดียวกับการพิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีด้วย

เมื่อพิจารณาคำขอเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอกในคดีปกครอง ส่วนใหญ่มักจะเป็นคำขอที่มีลักษณะเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ การวิเคราะห์สภาพปัญหาในเรื่องนี้ จึงจะได้เน้นไปที่คำร้องสอดที่มีลักษณะเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่ เพราะผลในทางกฎหมายของคำร้องสอดดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็คือ คำฟ้องตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่ ดังนั้น การยื่นคำร้องสอดในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทขึ้นมาใหม่จึงต้องเข้าองค์ประกอบของคำฟ้องตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย กล่าวคือ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมี (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี และ (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย ซึ่งหากผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดโดยไม่ได้กล่าวอ้างว่าตนมีข้อพิพาทกับคู่กรณีในคดีอย่างไร กรณีก็อาจไม่เข้าองค์ประกอบของคำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวางแนววินิจฉัยว่า คำร้องสอดที่เป็นคำฟ้องต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติเรื่องการฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ร้องสอดเข้ามาโดยมีคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ร้องสอดก็ไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2550 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2540 การที่ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดีโดยมีคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ร้องสอดเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เช่าช่วงและอาคารเช่าที่พิพาท จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำบังคับได้ ศาลชอบที่จะไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา ซึ่งจากคำวินิจฉัยนี้ มีข้อพิจารณาว่า โดยที่ลักษณะข้อพิพาทในทางปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องด้วยศาลปกครองมีอำนาจเพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการมีคำสั่งหรือกระทำการใดที่กระทบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นเอกชนได้ ทำให้ลักษณะข้อพิพาททางปกครองจำกัดอยู่เพียงคดีปกครองไม่กี่ประเภทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดโดยมีคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ แม้จะเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้การร้องสอดเข้ามาเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึงสิทธิตามกฎหมายแพ่ง กรณีเช่นนี้ ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองไปโดยปริยาย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง ก็คือ โดยผลของการร้องสอดตามมาตรา 57(1) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ ผู้ร้องสอดมีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ดังนั้น การพิจารณาสีทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครองจึงต้องพิจารณาว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองด้วย โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ใช้หลักผู้เสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่แรก ย่อมมีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ในขณะที่คดีแพ่ง บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีได้นั้น ต้องมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น และต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครอง⁴ ดังมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าผู้ร้องสอดไม่อาจร้องสอดเข้ามาในคดีได้⁵ เช่น

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8294/2540 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยโอนที่พิพาทตามสัญญาจะซื้อจะขาย การที่ผู้ร้องสอดที่ 3 เป็นผู้เช่าที่ดินพิพาท อ้างอาศัยสิทธิตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลที่ยังไม่ถึงที่สุด มาฟ้องขอให้บังคับให้จำเลยโอนขายที่พิพาทให้ ถือเป็นกรฟ้องโดยที่ยังไม่มีอำนาจตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2391 – 2392/2519 วินิจฉัยว่า โจทก์ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินฟ้องบอกเลิกสัญญาจ้างปักเสาเดินสายไฟฟ้าและเรียกค่าเสียหายกับจำเลยผู้รับจ้าง ผู้ร้องสอดซึ่งทำสัญญาจะซื้อที่ดินกับโจทก์ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีโดยตรงระหว่างโจทก์กับจำเลยที่จะเรียกค่าเสียหายเพราะไม่ได้ใช้ไฟฟ้าหากโจทก์ชนะคดีได้

(3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3995/2541 วินิจฉัยว่า โจทก์ยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินของจำเลยเป็นทางภาระจำยอม ผู้ร้องสอดทำสัญญาจะซื้อที่ดินจากโจทก์ โดยมีเงื่อนไขว่าโจทก์ต้องชนะคดี ผู้ร้องจึงมิได้ถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีนี้แต่อย่างใด จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีตามมาตรา 57 (2) ผู้ร้องไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม

(4) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4477/2529 วินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดี

คดีนี้ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยนำเจ้าพนักงานไปรังวัดที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์ และในการทำแผนที่พิพาท โจทก์ได้นำชี้ที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทว่าเป็นของโจทก์ด้วย ถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินที่พิพาทกันระหว่าง

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด จะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้อยกมาเป็นตัวอย่าง โดยส่วนใหญ่ จะเน้นไปที่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในขณะนั้น ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

โจทก์กับจำเลย เจ้าของที่ดินแปลงอื่นนอกเขตที่พิพาทนั้นจึงไม่มีสิทธิที่จะร้องสอดเข้ามาในคดี ไม้ว่าในฐานะเป็นจำเลยร่วมหรือคู่ความฝ่ายที่สาม

ส่วนในคดีปกครอง มีทั้งกรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่าบุคคลภายนอกมีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม และที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามได้ ได้แก่

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 134/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคลองจรเข้บัวเชื่อมต่อกถนนของหมู่บ้าน เพื่อเป็นสะพานสาธารณะใช้เป็นทางลัดระหว่างถนนวัชรพลและถนนคูบอน อันอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขและความเป็นส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อมาผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอดขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม เนื่องจากเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เพื่อให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดที่มีอยู่ตามใบอนุญาตก่อสร้างสะพานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ผู้ร้องสอดด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสอดเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. และผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวไปแล้วบางส่วน หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ย่อมกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดที่ไม่สามารถก่อสร้างสะพานดังกล่าว ผู้ร้องสอดจึงเป็นผู้มีสิทธิร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามข้อ 78 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเพื่อให้ได้รับความรับรอง คู่ครองหรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ กล่าวคือ ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองต่อไปให้แล้วเสร็จ

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 840/2547 กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (วัดอุทัย) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดที่ดินฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้กันเนื้อที่ดินส่วนหนึ่งออกจากโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าออกโดยคลาดเคลื่อนทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปรากฏว่าในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนาง ว. กับพวกรวม 230 คน ยื่นคำร้องขอร้องสอดเข้ามาโดยอ้างสิทธิตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยให้เหตุผลและมีคำขอว่าผู้ร้องสอดได้ยึดถือและครอบครองโดยสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2503 โดยทางราชการจัดสรรมอบให้ หากศาลพิพากษาว่าคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทของผู้ร้องสอด การร้องสอดของผู้ร้องจึงเป็นการเข้าไป

หรือปกป้องรักษาสิทธิตามกฎหมาย ขอให้ศาลอนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอด และขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าที่พิพาทเป็นที่ธรณีสงฆ์ บุคคลใดย่อมไม่อาจได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองและไม่อาจโอนให้แก่กันได้เว้นแต่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ และหากปรากฏว่าที่ดิน ส่วนที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้กันออกเป็นที่ชายดลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดิน ดังกล่าวย่อมไม่อาจถูกบุคคลใดครอบครองหรือออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งย่อมไม่ตกเป็นที่ธรณีสงฆ์ ด้วย ดังนั้น ไม่ว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ชายดลิ่ง กรณีก็เป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับเอกชน คำพิพากษาของศาลปกครองจึงไม่มีผลกระทบโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีนี้

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 905/2551 บริษัท ทีไอที จำกัด (มหาชน) ฟ้องว่า ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ทำให้บริษัทที่ได้รับสัมปทานปฏิเสศการจ่ายค่าเชื่อมโยงโครงข่ายทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียรายได้ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอเพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอ้างว่ามีความจำเป็นที่จะต้องร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว เพื่อให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดีตามกฎหมาย เนื่องจากหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศฉบับพิพาท จะมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องที่ได้รับจากประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องต้องชำระค่าเชื่อมต่อโครงข่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทาน และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมิได้ขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเป็นการร้องสอดขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการที่ศาลจะอนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามด้วยการร้องสอดนั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาว่าคดีมีเหตุผลสมควร และมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) ออกประกาศฉบับพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลจะต้องพิจารณาว่าประกาศที่พิพาทขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ เมื่อผู้ร้องมิได้เป็นผู้ออกประกาศหรือมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่าผู้ร้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแห่งคดีที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คดีจึงไม่มีเหตุอันควรและไม่มีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีได้

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2550 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ 1 นายอำเภอคำม่วง ที่ 2 เลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ 3 และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ 4) โดยมีคำขอหลายประเด็น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็นพนักงานส่วนตำบลไว้ ต่อมา ผู้ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วม โดยขอให้ศาลรับรองว่าคำสั่งบรรจุผู้ร้องสอดขององค์การบริหารส่วนตำบลชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บุคคลภายนอกจะขอร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบกับมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น ผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี หมายความว่า ผลของคดีตามกฎหมายเป็นผลไปถึงผู้ร้องสอด โดยเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจะต้องพิจารณาหนังสือดังกล่าวและดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลตามหนังสือขอความเห็นชอบดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีนี้โดยตรง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีร่วม

(5) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 546/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีสองครั้ง ละ 1 ขั้น ตามคำสั่งเทศบาลตำบลห้วยซันสิทธิ์ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลห้วยซันสิทธิ์) เปลี่ยนแปลงการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่เป็นให้เลื่อนได้เพียงครั้งขึ้นทั้งสองครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเปลี่ยนแปลงการเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งเดิมต่อไป ผู้ร้องสอดเป็นปลัดเทศบาลตำบลอ้างว่าตนเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีเพราะเป็นผู้ต้องเสียหายหรือส่งใช้เงินคืนเทศบาล จึงยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม

คำพิพากษา ส่วนผู้ร้องสอดเป็นเพียงผู้ลงนามรับรองแบบเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อาจฟังได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งและดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ผู้ร้องสอดจึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (2) ที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา

(6) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 309/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมงกุฎเอเชีย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ต่อมา ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอร้องสอดเข้าเป็นคู่กรณีร่วมกับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นผู้ลงทุนและดำเนินกิจการ โรงเรียนมงกุฎเอเชียร่วมกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตและได้ทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสถานที่ตั้ง โรงเรียนมงกุฎเอเชียเพื่อประกอบกิจการ โรงเรียนมงกุฎเอเชีย อีกทั้ง ยังเป็นเจ้าของผู้จดทะเบียนเครื่องหมายบริการของโรงเรียนมงกุฎเอเชีย การเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมงกุฎเอเชียดังกล่าวมีผลให้ผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีไม่สามารถร่วมดำเนินกิจการ โรงเรียนต่อไปได้ ทำให้ผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนเสียหายและมีความจำเป็นที่จะได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดที่มีอยู่ตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิดำเนินกิจการ โรงเรียนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของ ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง โรงเรียนเท่านั้น เมื่อผู้ร้องสอดอาศัยสิทธิตามใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีเข้าลงทุนและดำเนินกิจการ โรงเรียนโดยผู้ร้องมีได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจการ โรงเรียนมงกุฎเอเชีย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ประกอบกับผู้ร้องสอดไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้ ผู้ร้องสอดจึงไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีตามกฎหมายที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณี ในคดีนี้ ศาลไม่รับคำร้องขอเข้าเป็นผู้ร้องสอดไว้พิจารณา

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะเป็นการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม หรือขอเข้าเป็นคู่ความร่วมมือ (ในคดีปกครองใช้คำว่า คู่กรณี) ในลักษณะที่เป็นการตั้งประเด็นพิพาทขึ้นมาใหม่ การยื่นคำร้องสอดในคดีแพ่ง ต้องแสดงให้เห็นแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ หรือเหตุผลที่อ้างเข้ามาในฐานะที่ร้องเข้ามาแน่นอนด้วย หากเป็นการร้องสอดในคดีปกครอง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คำร้องสอดดังกล่าวก็ถือเป็นคำฟ้องที่ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีด้วยเช่นกัน

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การพิจารณาคำร้องสอดในฐานะเป็นคู่ความร่วมมือตาม มาตรา 57(1) แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ต้องเป็นไปตามหลัก “ผู้มีส่วนได้เสียในคดี” และบุคคลภายนอกที่ขอเข้ามาในคดีนั้นมีเหตุที่จะต้องขอรับรองหรือคุ้มครองหรือบังคับตาม

สิทธิที่ตนมีอยู่ ซึ่งอาจเป็นการโต้แย้งสิทธิกับคู่ความเดิมทุกฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ได้ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคู่ความเดิม ส่วนการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมหรือเข้ามาแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 57(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะต้องพิจารณาผลของคดีที่คู่ความในคดีเดิมพิพาทกันเป็นหลัก ถ้าบุคคลใดมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีร่วมกับคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยหลัก “ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี” นั้น ย่อมหมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษานั้น โดยตรง และเป็นส่วนได้เสียตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลปกครองยังคงวินิจฉัยคดีสิทธิในการเข้ามาในคดีของผู้ร้องสอดเช่นเดียวกับศาลฎีกา กล่าวคือ ศาลปกครองยังคงพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี โดยวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง แต่โดยที่คดีแพ่งความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิตามกฎหมายของเอกชนไว้หลายประการ หากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยขอให้ศาลรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวินิจฉัยว่า ใครมีสิทธิดีกว่ากัน ในขณะที่คดีปกครอง เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การนำเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัดอำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจากคดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา เช่นนี้ การนำเงื่อนไขในการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขึ้นอยู่กับ

ประเภทคดี โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux)⁶ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระงับหรือเสียหายจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir)⁷ หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งกรณีจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครอง โดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง จึงน่าจะนำมาปรับใช้กับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของไทย ซึ่งจะทำให้ลักษณะการร้องสอดเข้ามาในคดีสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองมากกว่าการนำเงื่อนไขในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

4.1.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) ผู้ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในทางจิตใจก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสมีขอบเขตการพิจารณาส่วนได้เสียในผลแห่งคดีของบุคคลภายนอกกว้างขวาง ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

⁶ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล (Droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในการที่จะได้รับค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญามีสิทธิได้รับการชดเชย เป็นต้น

⁷ คดีฟ้องเพิกถอนการกระทำของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแต่การวินิจฉัยเพิกถอน หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกโต้แย้งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับ ตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้ แนวทางในการพิจารณา เงื่อนไขของบุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีของศาลปกครองไทย ศาลจึงควรที่จะผ่อน คลายหลักเกณฑ์การร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่ง โดยพิจารณาถึงส่วนได้เสียในคดีในลักษณะเดียวกับสิทธิในการฟ้องคดีกล่าวคือ เพียงแต่ บุคคลภายนอกนั้นอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำที่เป็นเหตุพิพาทในคดี ให้ สามารถร้องสอดเข้ามาในคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาของศาลปกครองเป็นไปตามหลักการให้ โอกาสในการต่อสู้คดีและหลักการฟังความทุกฝ่ายอันถือเป็นหลักทั่วไปในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ด้วย

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า หากการร้องสอดเข้ามานั้น ไม่ใช่กรณีที่เป็น การเสนอข้อหาต่อศาล แต่เป็นเพียงการขอเข้ามาในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม ต้องพิจารณาเรื่อง เงื่อนไขในการร้องสอดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ กรณีนี้ เห็นว่า การขอเข้ามาในคดี ของบุคคลภายนอกก็เนื่องจากตนเห็นว่าจะได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา อันมีลักษณะเป็นการ ปกป้องสิทธิ ซึ่งหากไม่ใช่เป็นการเสนอข้อหาใหม่ต่อศาล บุคคลภายนอกดังกล่าวย่อมสามารถขอ เข้ามาในคดีได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน และ เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเมื่อบุคคลภายนอกดังกล่าวได้เข้ามาในคดีด้วยแล้ว คำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันบุคคลดังกล่าวด้วย ทำให้ข้อพิพาทในเรื่องนั้นๆ ยุติไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับให้ศาล มีอำนาจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยมิได้มีฐานะเป็นคู่ความ บุคคลภายนอกอาจถูกศาลเรียก เข้ามาในคดีได้ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยที่มิได้มีฐานะเป็นคู่ความก็ได้ ทั้งนี้ ตามอำนาจทั่วไปใน การไต่สวนคดีของศาล อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ของบุคคลที่เรียกเข้ามาในกรณีนี้ (เพราะมิได้ถือเป็นคู่ความ) ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาในคดีในกรณีนี้จึงไม่ มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ซึ่งหลักการดังกล่าวจะนำมาปรับใช้ในคดีปกครองของไทยได้

4.1.2 กรณีร้องสอดโดยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

4.1.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

การร้องสอดในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่บุคคลภายนอกไม่ได้ขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง แต่ เป็นกรณีที่คู่ความเดิมมีคำขอหรือศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะเป็นผู้ร้องสอด โดยถูกบังคับ ซึ่งมีได้ ทั้งในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้ศาลเรียกเข้ามาในคดี หรือโดยศาลเรียกเข้ามาเอง แต่ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม ผู้ที่จะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีจะต้องเป็นบุคคลภายนอก โดยในส่วน

ที่ศาลเห็นสมควรหรือเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม นั้น ศาลปกครองมักจะใช้ดุลพินิจในทางที่จะเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย ในกรณี que เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่ม แม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่าทดแทนแล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าคดีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ทำให้กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นสมควรให้เรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม⁸ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อ 78 แห่งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด ฯลฯ (3) ด้วยถูกหมายเรียกเข้ามาในคดี ฯลฯ (ข) โดยคำสั่งของศาล เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอให้กรณีที่ถูกหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเรียก

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 879/2547

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้
 ฯลฯ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้อง หรือคำให้การหรือในเวลาใดๆ ต่อมา ก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อเป็นที่พอใจ ว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณี เข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเห็นจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความ ยุติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้แล้ว คำฟ้องใน ข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่ จะเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เมื่อมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นสมควรให้เรียกมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นหน่วยงานของ รัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเรียก ค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศาลได้เรียกให้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด โดยให้เหตุผลประการอื่นอีก จำนวนหนึ่ง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2546 และที่ 153/2547 ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 286 – 287/2547 ให้เหตุผลว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อ ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดเข้ามาเป็นคู่กรณี คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2552 ให้เหตุผลว่า ศาล ย่อมที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ จึงกำหนดหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี¹¹

อย่างไรก็ดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดเข้ามาในคดี หรือฟ้องผิดตัวนี้ มีบาง คดีที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ได้เรียกหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเข้ามาในคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 589/2554 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์) ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่า นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.172/2548 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2547

มาตรา 266 (2) มาตรา 268 ประกอบกับมาตรา 284 ใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกเทศมนตรีเข้าไป ก้าวถอยหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น ในเรื่องการขอให้โอนย้าย ปลัดเทศบาลตำบลหนองสอ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)¹² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีได้ กำหนดให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการพนักงานเทศบาลแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจตกเป็นคู่กรณีของผู้ฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อกล่าวหาในคำฟ้องนี้ได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ถ้าศาลเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องครบถ้วน ศาลก็สามารถเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจึงไม่มีอำนาจเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลจะเรียกผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่มีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า¹³ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยขอให้ศาลหมายเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อคดีนี้ศาลได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้เฉพาะในส่วนคำขอที่ขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่ศาลจะต้องเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมในส่วนที่ขอให้ศาลหมายเรียก อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรมเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไว้พิจารณา

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๓๓

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2555

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีประเด็นพิจารณาว่า เมื่อบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยังไม่ได้เข้ามาในคดีนั้นได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือเนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานในคดีแพ่งซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การร้องสอด โดยเห็นว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิดตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะอ้างว่าผู้ที่ถูกฟ้องไปเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกในทางหนึ่งทางใดไม่ได้ เพราะไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างข้อกล่าวอ้างตามคำฟ้องของคุณความเดิมกับข้อกล่าวอ้างที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ในคดีแพ่ง ศาลยุติธรรมก็จะมีคำพิพากษายกฟ้อง ให้โจทก์ไปฟ้องจำเลยให้ถูกต้องต่อไป แต่มีบางกรณีที่โจทก์ฟ้องผิดตัวเพียงบางกรณีได้ผิดตัวทั้งหมด ถ้าหากคนที่ถูกฟ้องเดิมมีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกแล้ว คุณความเดิมสามารถที่จะเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอดได้¹⁴ ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ ดังนั้น หลักในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งจึงต้องปรากฏว่าในคดีดังกล่าวมีตัวผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน ศาลจึงจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณีได้

เมื่อพิจารณาหลักความประสงค์ของคู่ความ (Le Principe Dispositif/The Dispositive System) ซึ่งเป็นหลักดั้งเดิมที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ตามหลักนี้ คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิเลือกโดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ คู่ความเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป ส่วนศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดและไม่มี

¹⁴ อุดม เฟื่องฟูง, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57 ปีการศึกษา 2547, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2548), น.545 - 546.

บทบาทในเชิงกระบวนการพิจารณา หลักนี้จึงส่งผลโดยปริยายให้กระบวนการพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา

แม้หลักความประสงค์ของคู่ความยังคงเป็นหลักสำคัญในระบบวิธีพิจารณาความแพ่งในยุคปัจจุบัน สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law จะยึดหลักการเสนอคดีโดยคู่ความมาแต่เดิมจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยมีการนำมาใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดในกฎหมายลักษณะพยาน ซึ่งหน้าที่ทั้งหมดในการเสนอพยานหลักฐานในคดีจะตกอยู่กับคู่ความ ไม่ใช่หน้าที่ของศาล แต่ไม่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้โดยสมบูรณ์จึงปรากฏหลักการไต่สวนโดยศาลอยู่ด้วยในระดับหนึ่ง เช่น ศาลอาจเรียกพยานซึ่งคู่ความไม่ได้อ้างมาสืบได้ และมีแนวโน้มที่จะมีการนำหลักการไต่สวนโดยศาลมาใช้มากขึ้น สำหรับคดีปกครอง ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยมีแนวทางพิจารณากำหนดจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏชื่อในคำฟ้องทำคำชี้แจงก่อนส่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกับเหตุพิพาทอีก ศาลน่าจะเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในคดีโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่า การใช้อำนาจของศาลในกรณีนี้จะเป็นการละเลยต่อหลักความประสงค์ของคู่ความ แต่เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่า การฟ้องคดีปกครองใช้หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีอันเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายเนกเช่นผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย การดำเนินคดีโดยผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวย่อมมีโอกาที่ขาดตกบกพร่องไปบ้าง การที่ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการกำหนดประเด็นที่พิพาทให้ตรงตามความประสงค์ของคู่กรณี ย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ในคดีปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ถือเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกสบายหรือของประชาชน การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ครบถ้วนถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

ก่อนการฟ้องคดี และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่ไม่ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องเข้ามา หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เพราะหากจะให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ก็อาจจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุพิพาทนั้น เป็นการกระทำตามกฎหมายในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ก็โดยการยกเลิกหรือเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นแต่จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอน คือ ตัวคำสั่ง ไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็นเพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลเท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องนั้น จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีเดิมแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตัวผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งหรือเป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ในกรณีนี้ศาลต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง เช่น มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ แต่ในบางกรณีก็กำหนดให้หน่วยงานเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทางปกครองเช่นนี้ มีเป็นจำนวนมากตามแต่ลักษณะการดำเนินกิจการของรัฐ กรณีจะยิ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และอาจทำให้มีข้อบกพร่องในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้องได้ หากศาลปกครองเคร่งครัดกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเช่นนี้ กรณีก็จะไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีปกครองที่เป็นไปโดยเรียบง่าย

4.1.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

โดยที่การฟ้องคดีปกครองใช้หลักความเรียบง่ายในการดำเนินคดีอันเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการอำนวยความยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นประชาชน

ทั่วไปซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย การดำเนินคดีโดยผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวย่อมมีโอกาสที่ขาดตกบกพร่องไปบ้าง การที่ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการกำหนดประเด็นที่พิพาทให้ตรงตามความประสงค์ของคู่กรณี ย่อมเป็นสิ่งที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ได้ดียิ่งขึ้นในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง หากเป็นคดีที่ศาลสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างหรือบรรยายฟ้องถึงการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุพิพาท เพียงพอที่ศาลจะพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใด ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้อง โดยการมีหมายเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้

4.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาร้องสอด และการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด

การที่บุคคลภายนอกจะขอเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดได้หรือไม่นั้น เป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาว่ามีเหตุผลสมควรและมีความจำเป็นที่จะอนุญาตให้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีมิได้หมายความว่าศาลจะต้องอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ทุกกรณีไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 687/2553 ว่า ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ไร่ส้ม จำกัด) ซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมดำเนินรายการโทรทัศน์กับผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)) ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าโฆษณาส่วนเกินจากผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้ส่วนลดทางการค้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติผิดสัญญา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาเช่นกัน การที่ผู้ร้องสอดกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีในรายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี จึงร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาร่วมดำเนินการรายการโทรทัศน์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี โดยโต้แย้งว่าสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาทางปกครอง จึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาและชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากใช่เป็นการร้องสอดเพราะเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่สมัคร หรือบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามมาตรา

57 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคหนึ่ง (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีหรือไม่ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาาร่วมดำเนินการรายการ โทรษที่สนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องแย้งขอให้คู่สัญญาชดใช้เงินตามสัญญา ผลแห่งคำพิพากษาข่อมผูกพันเฉพาะคู่สัญญา ผู้ร้องสอดซึ่งมิใช่เป็นคู่สัญญาแต่ได้ยื่นคำร้องสอดขอเข้ามาในคดีโดยอ้างว่าตนเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการประกอบกิจการ รายได้ และผลกำไรในรูปของเงินปันผลตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ข้ออ้างของผู้ร้องสอดดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าได้รับผลกระทบโดยตรงตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ อีกทั้งผลแห่งคำพิพากษาก็ไม่ผูกพันผู้ร้องสอด กรณีจึงไม่มีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะอนุญาตให้ผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้

โดยที่ข้อพิพาทในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แบ่งได้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำสองฝ่ายซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคล การพิจารณาเรื่องสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภท ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาในส่วนนี้จึงจำแนกตามลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้ จะได้พิจารณาเฉพาะคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น

4.2.1 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบคดีปกครองประเภทนี้อาจแยกพิจารณาเป็น “การกระทำทางกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครอง” และ “การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็น

การใช้อำนาจที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมเสียก่อน อันเป็น “เอกสิทธิ์ทางปกครอง” ของฝ่ายปกครอง¹⁵ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการออก “กฎ” ที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไป เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ หรือจะเป็นการออก “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลบังคับเฉพาะราย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือการเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติการทางปกครอง” ของเจ้าหน้าที่เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะ หรือท่อระบายน้ำสาธารณะหรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

จากลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ หากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว นำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ 1 และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 2) ได้ออกคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 40/2549 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดอัตรากำลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ 1 – 9) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 โดยย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นักบริหาร 9) ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 ระดับ 9 ในสายงานนักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 9 ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะและสิทธิอื่นที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับโดยชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนลักษณะงานบริหารเป็นวิชาการ และยังมีผลกระทบต่อเงินประจำตำแหน่งที่ลดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 40/2549 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดอัตรากำลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ 1 – 9) ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 โดยให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายดังเดิม¹⁶ ผลของคำพิพากษาอาจกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองรายอื่นได้ ซึ่งในคดีนี้ ย่อมได้แก่ บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดคนลงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ซึ่งหากบุคคล

¹⁵ อังกูร วัฒนรุ่ง, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องลักษณะคดีปกครอง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ถอดความจากคำบรรยายของ รศ.ดร. โภคิน พลกุล, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559, จาก [www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve/อบรม%2023%20มี.ค.55/เหตุ%20ไม่%20ชอบ%20ด้วย%20กฎหมาย%20และ%20ลักษณะ%20คดี%20ปกครอง%20\(๑๕๕๓๕๔\).doc](http://www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve/อบรม%2023%20มี.ค.55/เหตุ%20ไม่%20ชอบ%20ด้วย%20กฎหมาย%20และ%20ลักษณะ%20คดี%20ปกครอง%20(๑๕๕๓๕๔).doc)

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1229/2558

ดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในคดีด้วยแล้ว กรณีอาจมีปัญหาในการบังคับตามคำพิพากษาและการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย แม้อคดีนี้ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด และศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 40/2549 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2549 ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 2 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ โดยไม่ได้ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายก็ตาม แต่ศาลก็ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณามีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็ต้องพิจารณาคณะสมบัติของผู้ร้องสอดด้วยนั่นเอง สำหรับคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง เนื่องจากมติของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตาม โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในที่เห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) คงมีลักษณะเป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำเท่านั้น หาได้มีผลทางกฎหมายผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ต้องแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร) 9 แต่อย่างใดไม่ แต่ก็ยังมีบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดคนลงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ความเห็นชอบไว้อยู่อีก และการแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยิ่งกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) ได้ โดยไม่อาจถือได้เลยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจเช่นนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง อันเข้าข่ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นเหตุให้การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดต่างก็มีคุณสมบัติเฉพาะที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) และมีความรู้ความสามารถทางกฎหมาย ตลอดจนมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเช่นนี้ การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอดให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย (นิตกร 9) จึงล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายทั้งตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.85/2555 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาง ว. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งครรภ์บุตรและได้ฝากครรภ์ไว้กับผู้ร้องสอด แต่หลังจากผ่าตัดทำคลอดทารกได้เสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า สาเหตุการเสียชีวิตของทารกเกิดจากผู้ร้องสอดและเจ้าหน้าที่แผนกห้องคลอดปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเกินเลย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (แพทยสภา) แต่คณะกรรมการแพทยสภาเห็นว่า ผู้ร้องสอดได้ให้การดูแลรักษาผู้ป่วยอย่างถูกต้อง ตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ยังไม่ถึงเป็นความผิดของผู้ร้องสอด จึงมีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแพทยสภา ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ให้ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว เป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว ซึ่งคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย และต่อมาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแพทยสภาดังกล่าว แต่ผู้ร้องสอดไม่เห็นฟ้องด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องสอดทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานอาหารกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานถึง 1 ชั่วโมง 12 นาที อันเป็นสาเหตุให้ผู้ร้องสอดตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดล่าช้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วยตามหมวด 3 ข้อ 1 และข้อ 6 ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติว่า การออกคำสั่งทางปกครองต้องมีเหตุผลและเหตุผลอย่างน้อยต้องมีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจด้วย ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด โดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งแพทยสภาลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ที่ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง นอกจากนี้แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยมีข้อสังเกตว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครอง

จากตัวอย่างคดีข้างต้นเป็นกรณีที่บุคคลภายนอกได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น ผลของการเข้ามาในคดี ทำให้ผู้ร้องสอดถูกผูกพันตามคำพิพากษาของศาลด้วย แต่หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เข้ามาในคดีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลของคำ

พิพากษาอาชญากรรมต่อบุคคลภายนอก แต่ก็อาจเรียกให้เข้ามาในคดีได้ เพราะเงื่อนไขในการร้องสอดเข้ามาในคดี คือ คดีต้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น¹⁷ ดังนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่าบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีนี้จะผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ประการใด เพราะการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น ที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นด้วยได้ เช่นในคดีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 โรงพยาบาลนาดี ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียง ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี) ได้มีคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 1859/2545 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2545 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลบ้านสร้าง ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชุมชนขนาด 30 เตียง และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สช 0201.032/ว 188 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548 เรื่อง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง แจ้งว่า ก.พ. มีมติอนุมัติในหลักการให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ในโรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียงขึ้นไป และให้จังหวัดดำเนินการคัดเลือกและแจ้งผลการคัดเลือกโดยให้จัดเรียงลำดับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 โรงพยาบาลชุมชนขนาด 60 เตียงขึ้นไปที่เหมาะสมได้รับการกำหนดตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบุคคลที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนในลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติตั้งแต่ต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขดังกล่าว นอกจากนี้ หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สช 0201.032/ว 219 ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 สั่งการให้จังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการตามแนวทางหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สช 0201.3.11/ว 5 ลงวันที่ 15 มกราคม 2546 แต่จังหวัดปราจีนบุรีกลับอ้างว่าสามารถดำเนินการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมขึ้นมาดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยใช้ดุลพินิจได้ และดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคนละกรณีกัน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ 1. เพิกถอนคำสั่งที่ 908/2549 ลง

¹⁷ มีตัวอย่างคดีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องสอดเข้ามาในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในชั้นอุทธรณ์ได้ เช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขคำที่ อ.1534/2556

วันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ย้ายข้าราชการ และคำสั่งที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง เลื่อนข้าราชการ 2. สั่งยกเลิกหนังสือจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ปจ 0016.3/13173 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2549 เรื่อง ขอความเป็นธรรมกรณีเลื่อนข้าราชการ 3. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคัดเลือกใหม่ให้ถูกต้องและเป็นธรรมโดยให้เลื่อนหรือแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน 2548 เป็นต้นไป หากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งได้แก่ นาย ก. นาย บ. และนาย ป. ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและมีสิทธิสมัครเข้าคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และได้ผ่านกระบวนการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วโดยสุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 และออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 แล้วนั้น โดยสภาพย่อมอาจเกิดปัญหาความเป็นธรรมในการพิจารณาความเหมาะสมของข้าราชการจำนวน 5 รายที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ใหม่ได้ เนื่องจากการพิจารณาประเมินความเหมาะสมของบุคคลย้อนหลังไปในขณะที่มีการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2549 ซึ่งคดีนี้ ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติและมีสิทธิสมัครเข้าคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ได้เข้ามาในคดีด้วย ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรมกับบุคคลดังกล่าว หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ แม้คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะมีทางออกให้กับปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุพิพาทมีผลไปในอนาคต¹⁸ โดยมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 909/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง เลื่อนข้าราชการและผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือจังหวัดปราจีนบุรีที่ ปจ 0016.3/13173 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2549 ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนคำสั่งและผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวมีผลเมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษานี้ และพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้องกรณีคำสั่งจังหวัดปราจีนบุรี ที่ 908/2549 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ย้ายข้าราชการ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดำเนินมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

¹⁸ โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.252/2556

ปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการจากผู้สมัครเดิม จำนวน 5 ราย ที่สมัครคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามเอกสารแนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ในการพิจารณาความเหมาะสม ให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. จังหวัดปราจีนบุรี นำข้อมูลผลการพิจารณาความเหมาะสมของคณะกรรมการกั้นกรองพิจารณาความเหมาะสมข้าราชการเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 ตามคำสั่งที่ 134/2548 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2548 มาประกอบการพิจารณา และคัดเลือกข้าราชการผู้มีความเหมาะสมจัดเรียงลำดับตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้ง โดยให้คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งฉบับเดิมมีผล คือตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2549 เป็นต้นไป ก็ตาม แต่ก็มีผลเฉพาะคดีนี้ ซึ่งก็ปรากฏว่ามีคดีพิพาทลักษณะเดียวกันนี้หลายคดีที่บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งแต่งตั้งไม่ได้เข้ามาในคดี ซึ่งกรณีก็จะทำให้เกิดปัญหาในชั้นบังคับคดีปกครอง เพราะหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งที่เป็นผู้สุจริต อาจเป็นเหตุให้มีการขอให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้

4.2.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงเป็นลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง ซึ่งการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีย่อมต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะคำบังคับของศาลปกครองในคดีประเภทนี้ก็โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองจึงได้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่เป็นเหตุพิพาท ซึ่งมีได้เพียง 2 กรณี คือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเห็นว่า คำสั่งนั้นควรที่จะถูกเพิกถอน กับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นซึ่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวควรที่จะมีอยู่ต่อไป ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับฟ้องขอให้อัยการฟ้องคดีเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป การนำเงื่อนไขตามหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวจึงสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเพื่อให้บุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี หรือคู่กรณีที่จะขอให้ศาลเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีได้รู้ถึงสิทธิในการขอร้องสอดเข้ามาในคดี จึงเห็นควรที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ร้องขอต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับฟ้องขอให้อัยการฟ้องคดีเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป โดยกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิในการขอเข้ามาในคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นแนวทางในการพิจารณาของศาลปกครอง

4.2.2 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีปกครองประเภทคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับ โดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้าวินิจฉัยมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น การจดทะเบียนเรื่องหนึ่งระเบียบกำหนดมาให้พิจารณาจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

มูลเหตุที่พิพาทอันเกิดมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งลักษณะการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจได้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมิให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลคลองด่าน) ตรวจสอบอาคารเลขที่ 496 โดยกล่าวหาว่าเมื่อปี พ.ศ. 2535 เจ้าของอาคารดังกล่าวได้ต่อเติมอาคาร โดยไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเว้นระยะห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่า 50 เซนติเมตร โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียง ทำให้ผนังอาคารเอียงไปพึ่งอาคารของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบอาคารเลขที่ 496 ให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เจ้าของอาคารเลขที่ 496 เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนี้ จึงเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในฐานะคู่กรณีฝ่ายที่สาม และต่อมาได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอาคารให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรงตามหลักวิศวกรรมไปแล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ร้องสอดอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้น¹⁹ หรือในคดีที่สถานประกอบกิจการของผู้ร้องสอดมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเคาะ ฟันสี และฟันสีกันสนิมรถยนต์ ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่อยู่อาศัย จึงเป็นการประกอบกิจการที่อาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ชุมชนในเรื่องกลิ่นเหม็นจากการฟันสี การตัดผุ หรือเชื่อม โลหะด้วยเครื่องเชื่อมแก๊ส หรือเครื่องเชื่อมไฟฟ้า และเสียงดังจากการเคาะปะผุและขึ้นรูปตัวถังรถยนต์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เจ้าพนักงานท้องถิ่น) มีหน้าที่ตามมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญ แต่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใด

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.506/2555

ก่อเหตุรำคาญ หรือระงับ กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด²⁰ เนื่องจากการที่ผู้ร้องสอดใช้ถนนของชุมชนเพื่อจอดรถยนต์ที่นำมาซ่อมแซมเป็นครั้งคราว รวมทั้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ ปรากฏว่า ภายในห้องพนัสไม่มีการเปิดใช้งานระบบรวบรวมอากาศเข้าสู่ระบบบำบัดอากาศเสีย เนื่องจากมีรอยรั่วบริเวณหลังคา จึงอาจก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวนได้ ตลอดจนเสียงที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ร้องสอดถือว่าเป็นเสียงรบกวน ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2534) เรื่อง ค่าระดับเสียงรบกวน จึงเป็นกรณีที่การประกอบกิจการของผู้ร้องสอด มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง อันถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ตามนัยมาตรา 25 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและมีกรณีศาลจะกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญตามนัยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากตัวอย่างคดีข้างต้น มีข้อพิจารณาว่า แม้คดีปกครองที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนี้ ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แต่ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการกระทำของเอกชนหรือบุคคลภายนอกโดยตรง เช่น กรณีความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเคาะพื้นสีของบ้านข้างเคียง ดังตัวอย่างคดีที่กล่าวมาข้างต้น แต่คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีประเภทนี้ ก็ไม่อาจมีผลไปบังคับกับเอกชนได้โดยตรง แต่หากศาลมีค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการออกคำสั่งหรือบังคับกับเอกชนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น หากบุคคลภายนอกดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนหรือเพื่อเสนอข้อเท็จจริงว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว หากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี กรณีก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกได้

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1374/2558

4.2.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลภายนอก จึงจำเป็นที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอด ซึ่งกรณีนี้ ศาลปกครองน่าจะต้องพิจารณาตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผลของคำพิพากษาจะกระทบกระเทือนใครบ้าง โดยมีแนวทางในการพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่ทำให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ว่ามีผลบังคับให้บุคคลใดต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองควรที่จะต้องใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีประเภทนี้ โดยให้ถือว่าเป็นบทบังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

4.2.3 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.3.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ลักษณะของคดีประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมีได้ทั้งการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น โดยผลบังคับของคำพิพากษามุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการเฉพาะตัว หากบุคคลภายนอกประสงค์จะเข้ามาในคดี การนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหลักความมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีตามมาตรา 57 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่า การนำคดีมาฟ้องต่อศาลของคู่กรณีเป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและ

หลักการไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่หากคู่กรณีที่อยู่ในคดีอยู่แล้วประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมรับผิดด้วย กรณีเช่นนี้ มีแนวความเห็นเป็น 2 แนว กล่าวคือ

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า คู่กรณีที่จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี ต้องแสดงให้เห็นว่า เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดีแล้วผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องหรือถูกบุคคลภายนอกฟ้องได้ เพื่อใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เข้ามาในคดีแล้ว ศาลก็น่าที่จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ร้องสอดได้เลย

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า หากผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้บุคคลภายนอกรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหน่วยงานทางปกครองที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายย่อมมีสิทธิไล่เบียดกับบุคคลอื่นได้หรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า มีคดีที่ศาลวินิจฉัยไปตามแนวทางที่ 2 นี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.721/2558 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคาร เลขที่ 89 ตำบลบ่อทราย อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครสงขลา) ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เทศบาลนครสงขลา ระยะที่ 2 ได้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด บางแสนมหานคร ทำการก่อสร้างโครงการเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีมีรอยร้าวตามแนวเสา คาน ผนังและฝ้าเพดาน พื้นกระดานเลื่อนและรางน้ำท่รดตัว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย ไม่ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายค่าซ่อมแซมอาคารเป็นเงินประมาณ 1,005,120 บาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องในระหว่างพิจารณาคดี ขอให้ศาลเรียกห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท อ. เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และบริษัท อ. เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามลำดับ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเดิมให้กำหนดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีคำพิพากษาให้เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอค่าเสียหายเพิ่ม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นอุทธรณ์ด้วยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กระทำการในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมรับช่วงสิทธิไล่เบียดเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในจำนวน

ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยมีได้วินิจฉัยถึงสิทธิไล่เบียดงักกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 57 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 3 มาตรา 5 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่อนุโลมมาใช้บังคับได้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครสงขลา) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.) ตามสัญญาลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2545 ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียใกล้กับบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี กำหนดระยะเวลาก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2545 ถึงวันที่ 17 กันยายน 2547 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (บริษัท อ.) เป็นที่ปรึกษาควบคุมงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 56 (1) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินงานโครงการดังกล่าวและจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 420 และมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 56 (1) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินงานโครงการดังกล่าวและจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 420 และมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ศาลไม่ได้พิจารณาให้รับผิดชอบร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่า ความรับผิดชอบในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะมีความรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่อย่างไรย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาว่าจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ระหว่างกัน ซึ่งในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์แต่ตั้งว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ทั้งข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่เพียงใด จึงไม่อาจพิจารณาสีทธิระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันเองได้ แต่หากศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัย หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้โต้แย้งประเด็นนี้ไว้โดยชัดแจ้งและได้ให้ออกาสคู่กรณีรวมถึงผู้ร้องสอดได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อผู้คดีอย่างเต็มที่ ศาลก็อาจวินิจฉัยสิทธิไต่เบี่ยงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีด้วยกันได้ ซึ่งจะทำให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน

4.2.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐได้วางเงื่อนไขสำหรับการใช้สิทธิของกลุ่มความในการที่จะมีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี (เฉพาะในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม) ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) ผู้ที่จะถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ต้องเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อกลุ่มความในคดีอาจก่อให้เกิดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นได้ และ (2) หากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผลของคำพิพากษาผูกพันตัวบุคคลภายนอกที่เรียกเข้ามาดังกล่าวด้วย ซึ่งกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดแนวทางการใช้สิทธิของกลุ่มความในกรณีนี้ เทียบได้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทย ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิของกลุ่มความในคดีตามแนวทางของสภาแห่งรัฐ น่าจะสอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาททางปกครอง มากกว่าการกำหนดเงื่อนไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่ใช้ในการวินิจฉัยคดีแพ่ง กรณีจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง สำหรับเงื่อนไขประการที่ (2) ที่กำหนดว่าหากมีคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้เรียกผู้นั้นเข้ามาในคดี ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิที่จะคัดค้านคำพิพากษาได้ กรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า สอดคล้องกับหลักการขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ภายใต้เงื่อนไขที่

กำหนด ซึ่งกรณีไม่เฉพาะแต่คู่กรณีเท่านั้น กฎหมายยังบัญญัติให้สิทธิของบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีมีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ ศาลปกครองจึงควรที่จะพิจารณาเงื่อนไขการให้สิทธิในการร้องขอในลักษณะเดียวกันกับการขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

4.2.4 คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยาม สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ เทียบเคียงได้กับคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งศาลควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนใหญ่ คู่กรณีในคดีก็ได้แก่เฉพาะคู่สัญญา แต่ก็มีบ้างที่คู่สัญญามีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาในคดีด้วย นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเพื่อขอให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบตามสัญญาเข้ามาด้วย กรณีนี้ ศาลปกครองมีแนวทางการพิจารณาว่า เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีแพ้คดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจฟ้องหรือถูกบุคคลภายนอกฟ้องได้ เพื่อใช้สิทธิไต่เบี่ยหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน คู่กรณีจึงอาจมีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกที่ต้องรับผิดชอบเข้ามาในคดีได้ด้วย ซึ่งมีตัวอย่างคดี ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.817/2557 ผู้ฟ้องคดี (บริษัท อ. จำกัด) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (กรมท่าเรือแห่งประเทศไทย) ได้ทำสัญญาซื้อขายพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS (Automatic Ship Identification System) จำนวน 1 ชุด ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตามสัญญาเลขที่ ทลจ.ช.6/2548 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เป็นเงิน 6,302,300 บาท โดยมีกำหนดการส่งมอบ ทดลอง และให้การอบรมเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันของผู้ร้องขอ (ธนาคารกรุงเทพ

จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 ในวงเงินจำนวน 315,115 บาท มามอบไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอส่งมอบระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS ตามสัญญาพิพาทอีกหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่รับมอบ และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งริบหลักประกันสัญญาของผู้ร้องสอด (ธนาคาร ก. จำกัด) และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบจนถึงวันที่ได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญา และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 แจ้งให้ผู้ร้องสอดนำเงินตามวงเงินค้ำประกัน ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งขอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดตามสัญญาและขอให้ศาลเรียก ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ทั้ง 3 รายการดังกล่าว และทำการติดตั้งโดยไม่ได้รับผลการพิจารณาอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และได้มีหนังสือลงวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ขอส่งมอบงานระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS ดังกล่าวไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นการดำเนินการติดตั้งและส่งมอบโดยไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีสิทธิไม่ตรวจรับระบบดังกล่าวได้ ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีหนังสือลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ทั้ง 3 รายการ และโดยที่การตกลงซื้อขายพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS อันเป็นกรณีสิ่งของที่ตกลงซื้อขายประกอบกันเป็นชุด เมื่ออุปกรณ์ที่ขอเปลี่ยน เป็นอุปกรณ์หลักที่สำคัญ หากขาดส่วนใดส่วนหนึ่ง จะไม่สามารถใช้งานได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับนำสิ่งของนั้นกลับคืนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และนำสิ่งของมาส่งมอบให้ใหม่ หรือต้องทำการแก้ไขให้ถูกต้องตามสัญญาด้วยค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีเอง ตามที่กำหนดในข้อ 5 ของสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ไม่ดำเนินการดังกล่าว จนกระทั่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลาส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยข้อ 9 ของสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงไม่ต้องชดใช้เงินค่าจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบการแจ้งข้อมูลเรืออัตโนมัติ AIS และไม่ต้องคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ร้องสอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นอกจากนี้ตามหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาระหว่างผู้ร้องสอดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 กำหนดว่า ผู้ร้องสอดยอมผูกพันตนโดยไม่มีเงื่อนไขที่จะค้ำประกันชนิดเพิกถอนไม่ได้เช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้นในการชำระเงินให้ตามสิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จำนวนไม่เกิน 315,115 บาท ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ หรือต้องชำระค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายใดๆ หรือผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ใดๆ ที่กำหนดในสัญญาดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ โดยผู้ร้องสอดจะไม่อ้างสิทธิใดๆ เพื่อโต้แย้ง และผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ 4 ไม่จำเป็นต้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ก่อน ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผิดสัญญาพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้บอกเลิกสัญญาพิพาทกับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ร้องสอดชำระหนี้ตามหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ก่อนแต่อย่างใด ผู้ร้องสอดจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่นเกินจำนวนเงิน 315,115 บาท พร้อมดอกเบี้ย

พิจารณาผลของการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ผู้ร้องสอดต้องผูกพันในผลของคำพิพากษาโดยอาจต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษาคด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ผู้ร้องสอดได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอดถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้น เช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม แต่เมื่อพิจารณา มาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57(1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี ส่วนผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57(2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งในที่นี้รวมถึงนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้ร้องสอดด้วย การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกันเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบไต่สวน ที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี เมื่อ

เปรียบเทียบกับกรรณการร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะต้องถือตามคำขอของกลุ่มความเดิม และไม่สามารถยกเหตุผลอื่นที่มีเหตุผลที่คู่ความเดิมอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้โดยชอบได้ เว้นแต่จะเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (moyens d'ordre public) แต่ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดอาจยกเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากเหตุผลข้ออ้างของกลุ่มความเดิมได้ หากเหตุผลข้ออ้างนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในประเด็นข้อกฎหมายเดียวกันกับเรื่องของกลุ่มความเดิมได้ ยกขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส ขอมรับให้ผู้ร้องสอดมีคำขอที่แตกต่างจากกลุ่มความเดิมได้เฉพาะกรณีที่คำขอนั้นอยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาตั้งนอกเหนือจากคำขอของกลุ่มความเดิมในคดีได้ ซึ่งได้แก่ กรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพอันตราย (edifice on ruin) ซึ่งหากศาลเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นยังไม่สมควรทำลาย (ตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี) ก็อาจสั่งให้ซ่อมแซมแทนได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอน ผู้เช่าอาจขอเข้ามาเป็นคู่ความในคดีโดยขอให้ศาลสั่งให้ซ่อมแซมได้ จึงมีข้อที่ควรพิจารณาว่า ศาลปกครองของไทยควรปรับใช้แนวทางการพิจารณาการให้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ร้องสอดที่ได้เข้ามาในคดีว่า ผู้ร้องสอดจะสามารถยกเหตุผลใดขึ้นต่อสู้คดีได้นอกเหนือจากที่คู่ความในคดีได้ต่อสู้กันมาแล้วได้หรือไม่

4.2.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ที่ร้องสอดเข้ามาในคดีแตกต่างกันตามลักษณะของการเข้ามาในคดี ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงตามอำนาจทั่วไปในระบบไต่สวน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ไม่ควรนำบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดสิทธิของผู้ร้องสอดให้แตกต่างกันเช่นในวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยน่าจะให้เป็นดุลพินิจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน โดยให้โอกาสคู่กรณีในคดีทุกฝ่าย (รวมถึงผู้ร้องสอด) ได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

4.3 ปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง

4.3.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากปัญหาที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาด้านเนื้อหาของกรรณการร้องสอดในคดีปกครอง แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้น ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาระหว่างคู่กรณีกับศาลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันจะนำมาสู่การระงับข้อ

พิพากษาด้วยความเป็นธรรมตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงบทบัญญัติในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำมาใช้โดยอนุโลม ด้วยแล้ว ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ในหัวข้อนี้จึงจะได้ศึกษาปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในกรณีที่มีบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีปกครอง จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่

(1) กรณีตุลาการนายเด็วมีอำนาจรับคำร้องสอดไว้พิจารณา แต่หากจะไม่รับคำร้องสอดซึ่งมีลักษณะเป็นคำฟ้อง กรณีเทียบเคียงได้กับคำสั่งไม่รับคำฟ้อง (ของผู้ร้องสอด) ไว้พิจารณา ร่วมกับคำฟ้องเดิม จึงต้องกระทำโดยองค์คณะ

(2) กรณีผู้เกี่ยวข้องมาอยู่ต่อหน้าศาล (ในวันไต่สวน) ศาลสั่งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.775/2557 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้รับเลือก ฟ้องว่า การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้พิพากษาว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นโมฆะและขอให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ชอบ ในระหว่างการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมาปรากฏต่อหน้าศาลด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หากศาลมีคำพิพากษาในภายหลัง คำพิพากษาอาจกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบมาตรา 57(3)(ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ร้องสอด และเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ 3 ทั้งนี้ ศาลได้สอบถามคู่กรณีทุกฝ่ายแล้ว ไม่มีฝ่ายใดคัดค้าน และสั่งให้ผู้ร้องสอดอยู่ร่วมในการไต่สวนด้วย ซึ่งในเนื้อหาคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอหล่มเก่า) ที่แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ตำบลนาแซง อำเภอหล่มเก่า เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 และเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่วินิจฉัยว่าผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่มีเหตุอันควรให้นับคะแนนใหม่ และเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว จึงสั่งยุติเรื่อง แจ้งตามหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ลงวันที่ 2 เมษายน 2553 โดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลถึงผู้ร้องสอดซึ่งเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายแล้ว

อย่างไรก็ดี มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาแล้ว แต่ไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากผู้ร้องสอดไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ผลของคำพิพากษาจะผูกพันผู้ร้องสอดหรือไม่เพียงใด มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.219/2558 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ระบุชื่อนาย ช. (เดิมผู้ฟ้องคดีมีชื่อว่า นาย อ.) ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปอำเภอลำลูกกา เพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนแทนบัตรเดิมที่หมดอายุ แต่อำเภอลำลูกกาไม่สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้เนื่องจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่ามีบุคคลสองคนใช้เลขประจำตัวประชาชนเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี) จึงจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากบ้านเลขที่ 54/3 หมู่ที่ 5 ตำบลวังเย็น อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี กลับมาเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ตามเดิม และให้คืนบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่ 3-1306-00426-15-1 แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า โดยที่ผลแห่งคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนี้อาจกระทบต่อนาย อ. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ จึงมีคำสั่งเรียกนาย อ. เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ในฐานะผู้ร้องสอด โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นนำหมายแจ้งคำสั่งศาลไปส่งตามที่อยู่ซึ่งได้ทำการตรวจสอบจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ตามข้อ 16 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ผู้ร้องสอดไม่ยื่นคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลสั่ง ศาลปกครองชั้นต้นจึงดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป จนกระทั่งมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนแทนบัตรเดิมที่หมดอายุที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกา เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกา ตรวจสอบข้อมูลการทำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดี พบว่าเคยทำบัตรไว้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2538 บัตรหมดอายุวันที่ 8 มิถุนายน 2544 แต่มีหมายเหตุเพิ่มเติมว่าสิ้นสภาพเพราะขอทำบัตรใหม่เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2540 เนื่องจากบัตรหมดอายุ เจ้าหน้าที่จึงให้ตรวจข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ปรากฏว่าไม่พบชื่อผู้ฟ้องคดีพบแต่ชื่อนาย อ. เลขประจำตัวประชาชน 3-1306-00426-15-1 มีที่อยู่บ้านเลขที่ 54/3 หมู่ที่ 5 ตำบลวังเย็น

อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีรายการข้อมูลบุคคลทุกรายการและเลขประจำตัวประชาชนตรงกับผู้ฟ้องคดี ยกเว้นชื่อ เจ้าหน้าที่ จึงแจ้งให้ทราบว่าไม่สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้เพราะผู้ฟ้องคดีย้ายไปอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี แล้ว ต้องไปขอทำบัตรประจำตัวประชาชนที่สำนักทะเบียนอำเภอบางแพ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ จึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของข้อมูลรายการบุคคลและเลขประจำตัวประชาชนเลขที่ 3 - 1306 - 00426 - 15 - 1 ที่แท้จริง แต่ผู้ฟ้องคดีได้สวมตัวนาย อ. แล้วขอเปลี่ยนชื่อตัวเป็น ช. นอกจากนี้ จากพยานหลักฐาน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 38/18 หมู่ที่ 11 ตำบลลำลูกกา อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคำวินิจฉัยข้างต้น หากคำพิพากษามีคำบังคับให้เพิกถอนการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน หรือมีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาของศาลย่อมผูกพันคู่กรณีรวมถึงผู้ร้องสอดซึ่งไม่ได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้ กรณีก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องสอด ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง พบว่า มีกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ร้องสอดไม่ครบถ้วน เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี เช่น

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1236/2558 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 (บริษัท อ. จำกัด) เข้ามาในคดีเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ได้ทำคำให้การตามคำสั่งศาล หลังจากนั้นศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการโดยมีหมายแจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบตามข้อ 62 แห่งระเบียบดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ไม่มารับหมายภายในกำหนด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมิได้ดำเนินการส่งหมายแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 อีกครั้งตามระเบียบดังกล่าว นอกจากนั้น ในชั้นกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลปกครองชั้นต้นก็มิได้มีหมายแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษายกฟ้องคดีนี้ และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 โอนที่ดินพิพาทตาม

คำฟ้องให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ไปแล้ว จึงไม่มีที่คืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษา อีกก็ตาม แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ย่อมต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ยังคงเป็นคู่กรณีที่จะต้องเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ตั้งแต่ชั้นกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก จนกระทั่งมีคำพิพากษา โดยไม่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ทราบ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบดังกล่าว และเมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษา และในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ทั้งนี้ ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งระเบียบเดียวกันพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการให้ถูกต้อง และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

(2) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาไปก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ร้องสอดไว้พิจารณา ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.723/2558 ผู้ฟ้องคดีได้ไปทำสัญญาและชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การรถไฟแห่งประเทศไทย) ตามประกาศดังกล่าวแล้ว แต่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจบริหารจัดการตลาดนัดจตุจักรและค่าเช่าที่กำหนดให้ชำระมีราคาสูงเกินไป จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรียกเก็บเงินจากผู้ค้าในตลาดนัดจตุจักรเกินกว่าอัตราค่าเช่าที่กำหนดไว้ในระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการจัดระเบียบโซนในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 356 ผู้ฟ้องคดีที่ 358 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 573 และผู้ฟ้องคดีที่ 575 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 620 ให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันฟ้องคดี ทั้งนี้ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์เป็นคดีนี้ ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ไว้

พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 69 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี ข้อ 49/1 วรรคห้า แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดไว้ ข้อ 60 วรรคสอง กำหนดว่า บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย (1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี (2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ตามลำดับ (3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ตาม (1) ให้ส่งให้แก่คู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสอง และข้อ 78 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ต่อมา เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำร้องสอดของผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 ไว้พิจารณา ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 เป็นผู้ฟ้องคดีร่วมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การนั่งพิจารณาคดี และการพิพากษาคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 มิได้เข้าร่วมเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้กล่าวอ้างถึงผู้ฟ้องคดีที่ 621 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 789 จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่ว่าด้วย การทำคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองสูงสุด

เห็นว่า มีเหตุอันสมควรที่จะยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาใหม่ ตามข้อ 112 วรรคหนึ่ง (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฉบับเดียวกัน พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาใหม่ต่อไป

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น มีข้อพิจารณาว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นประการใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่รับไว้พิจารณาได้ไปแล้ว จึงเป็นการทำคำพิพากษาไปโดยยังไม่ได้ดำเนินการพิจารณาในส่วนของผู้กรณีโดยครบถ้วน จึงเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอดมักจะมีลักษณะยุ่งยากและซับซ้อนเนื่องจากมีผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย หากศาลปกครองละเลยต่อหลักการฟังความทุกฝ่าย การระงับของพิพาทโดยศาลปกครองก็อาจจะไม่บรรลุผลในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างแท้จริง

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เห็นได้ว่าศาลปกครองได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงหลักการฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาคดีที่มีผู้ร้องสอด โดยศาลปกครองสูงสุดไม่ยอมรับการวินิจฉัยคดีโดยที่ยังไม่ได้ให้อีกาสู่กรณีหรือผู้ร้องสอดได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งหลักการฟังความทุกฝ่ายนี้ ถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้บังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม จนกระทั่งได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาโดยถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง โดยหลักเกณฑ์ที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย ได้แก่ หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่คู่กรณีถึงกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการแจ้งนี้จะทำให้นุคคลที่ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง และหลักที่ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นต่างๆ ซึ่งเป็นสิทธิของคู่กรณี และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องใช้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ ระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนแต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้ การบังคับใช้ตามหลัก

ที่ว่าแสวงหาข้อเท็จจริงต้องมีลักษณะโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการพิจารณาทำให้ศาลต้องมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณา นอกเหนือไปจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหากมีการดำเนินการใดๆ ก็จะต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบ โดยเฉพาะในคดีปกครองที่มีผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีร่วมด้วยซึ่งจะทำให้ลักษณะของข้อพิพาทมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง ดังนั้น จึงพอที่จะมองเห็นภาพแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครองได้ว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย จึงจะเป็นหลักประกันการได้รับความยุติธรรมของคู่กรณีในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้มีการศึกษาลักษณะของกฎหมายพิจารณาคดี แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงหลักการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนได้วิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีเป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี และแม้ว่าวิธีพิจารณาความของคดีต่างๆ จะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความต้องมี คือหลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว โดยในคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งกฎหมายแพ่งถือว่าคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความข้อแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล ส่วนกฎหมายปกครองเป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นมาตรการหรือวิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์

ของรัฐกับความเสียหายของเอกชนซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองดังกล่าว จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า มีหลายเรื่องหลายกรณีในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งจากการศึกษาลักษณะของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าความเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครองได้รับการยืนยันโดยวิธีพิจารณาความ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยสารบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง โดยในปัจจุบันพบว่า มีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในคดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีขึ้นเพื่อความมุ่งหมายของผลประโยชน์ส่วนรวมในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่กฎเกณฑ์วิธีพิจารณาในศาลปกครองไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับประเทศไทยมีการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง และการนำมาใช้ในลักษณะบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม โดยเฉพาะเรื่องหลักการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองของประเทศไทย ตามข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะบทอนุโลมเช่นนี้ ด้วยเหตุที่ผู้บัญญัติกฎหมายเข้าใจว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบเช่นเดียวกัน จึงมีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เท่าที่จะทำได้ โดยมีได้บัญญัติถึงขั้นตอนและรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนดังเช่นการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่โดยที่หลักเกณฑ์และองค์ประกอบในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งซึ่งข้อพิพาทเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน และเป็นการใช้สิทธิของคู่กรณีตามกฎหมาย โดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ตามกฎหมายย่อมได้แก่บุคคลที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียตาม

กฎหมายในผลแห่งคดี ในขณะที่คดีปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิหรือการจำกัดสิทธิซึ่งต้องพิจารณาประสานดุลภาพระหว่างส่วนได้เสียของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ และยังคงคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อบุคคลภายนอก การกำหนดตัวผู้มีสิทธิร้องสอดในคดีปกครองจึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง หากให้มีการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม อาจไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจะก่อให้เกิดปัญหาจากการที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีไม่สามารถเข้ามาในคดีได้

จากที่กล่าวมาในบทที่แล้วถึงสภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งในกรณีการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจและการร้องสอดโดยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ซึ่งกรณีที่มีการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจ ศาลปกครองมีแนวทางวินิจฉัยว่าผู้ที่ร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่ถูกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับคดีแพ่งแล้วเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิตามกฎหมายของเอกชนไว้หลายประการ หากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยขอให้ศาลรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิของคู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวินิจฉัยว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน ในขณะที่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ไม่อาจออกคำสั่งบังคับบุคคลภายนอกได้ การนำเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัดอำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจากคดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา เช่นนี้ การนำเงื่อนไขในการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามาใน

คดีปกครองได้ ส่วนการร้องสอดโดยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อ บทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิ บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยัง ไม่ได้เข้ามาในคดีนั้น ได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือ เนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ถูกต้อง เข้ามาในคดีได้หรือไม่ จากการศึกษาหลักการพื้นฐานในคดีแพ่งซึ่งใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การร้องสอด โดยเห็นว่า การร้องสอดตาม มาตรา 57 ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิดตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้า หลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็น กลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดย ให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ ดังนั้น หลักในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งจึงต้องปรากฏว่าในคดี ดังกล่าวมีตัวผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน ศาลจึงจะเรียก บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้ แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณี แต่ในคดีปกครอง ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมี บทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็น ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยมีแนวทางพิจารณากำหนด จากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ ปรากฏชื่อในคำฟ้องทำคำชี้แจงก่อนสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่ามี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกับเหตุพิพาทอีก ศาลนำที่จะ เรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในคดีโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 78 แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เนื่องจากเงื่อนไขในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ถือเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อย ของประชาชน หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาคดีด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ถูกต้อง ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เพราะหากจะให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ อาจเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะ ของข้อพิพาทในคดีปกครองซึ่งเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นเหตุพิพาทนั้น เป็นการกระทำตามกฎหมายในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ การระงับข้อพิพาทที่ เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ก็โดยการ

ยกเลิกหรือเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นแต่จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอน คือ ตัวคำสั่ง ไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็นเพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลเท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องนั้น จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น หากศาลปกครองเคร่งครัดกับการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดี ก็จะเป็นการตัดสิทธิในการเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอก และไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งจากการศึกษาหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองว่า บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขึ้นอยู่กับประเภทคดี โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux) ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir) หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครองโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง กรณีจึงน่าจะนำมาปรับใช้กับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของไทย ซึ่งจะทำให้ลักษณะการร้องสอดเข้ามาในคดีสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองมากกว่าการนำเงื่อนไขในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องสอดและการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด เป็นผลมาจากลักษณะข้อพิพาทในทางปกครองซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง การพิจารณาเรื่องสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภท จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีปัญหาว่า หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เข้ามาในคดีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลของคำพิพากษาอาจกระทบต่อบุคคลภายนอก

แต่ก็มีอาจเรียกให้เข้ามาในคดีได้ เพราะเงื่อนไขในการร้องสอดเข้ามาในคดี คือ คดีต้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดีนี้จะผูกพันตามคำพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ประการใด เพราะการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น ที่ไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นด้วยได้ เช่นในคดีพิพาทเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นต้น ส่วนคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีมูลเหตุที่พิพาทเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหน้าที่ดังกล่าว ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องกระทำการในลักษณะที่เป็น การจำกัดสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจได้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีส่วนได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากบุคคลภายนอกดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนหรือเพื่อเสนอข้อเท็จจริงว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว หากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี กรณีก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกได้ เป็นต้น ดังนั้น ศาลปกครองจึงควรที่จะต้องพิจารณาตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า ผลของคำพิพากษาจะกระทบกระเทือนบุคคลใดบ้าง โดยมีแนวทางในการพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่ทำให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ว่ามีผลบังคับให้บุคคลใดต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครองควรที่จะต้องใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยให้ถือว่าเป็นบทบังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองแต่อย่างใดก็ดี ในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ลักษณะของคดีประเภทนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมิได้ทั้งการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่น โดยผลบังคับของคำพิพากษามุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการเฉพาะตัว หากบุคคลภายนอกประสงค์จะเข้ามาในคดี ศาลปกครองจึงควรนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหลักความมีส่วนร่วมได้เสียในผลแห่งคดีตาม

มาตรา 57 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุที่ว่า การนำคดีมาฟ้องต่อศาลของคู่กรณีเป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความและหลักการไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่หากคู่กรณีที่อยู่ในคดีอยู่แล้วประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมรับผิดด้วย กรณีเช่นนี้ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวที่ถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยนั้น หากบุคคลภายนอกนั้นไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ศาลจะมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้นั้นซึ่งถือได้ว่าได้เข้ามาในคดีแล้วได้หรือไม่ และในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาผลของการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ผู้ร้องสอดต้องผูกพันในผลของคำพิพากษาโดยอาจต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษาดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า ในกรณีซึ่งมีผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ผู้ร้องสอดได้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเอง หรือผู้ร้องสอดถูกศาลหมายเรียกให้เข้ามาร่วม ผู้ร้องสอดย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้นเช่นเดียวกับผู้ที่ตนเข้ามาเป็นคู่ความร่วม แต่เมื่อพิจารณามาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57(1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูกบังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม จึงเป็นการรับรองสิทธิของผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(1) คือ ผู้ที่ร้องขอเข้าไปในคดีด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับการรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(3) คือ ผู้ที่ถูกศาลหมายเรียกให้เข้าไปในคดี ส่วนผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57(2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ และจะใช้สิทธิดำเนินคดีในทางที่ขัดกับสิทธิของผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมไม่ได้ หากผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมได้ดำเนินคดีไปแล้วเพียงใด และมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร ผู้ที่เข้าไปเป็นผู้ร้องสอดตามมาตรา 57(2) ก็มีสิทธิเพียงเข้าร่วมดำเนินคดีต่อไปได้ตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งในที่นี้รวมถึงนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้ร้องสอดด้วย การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่งซึ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกันเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบใดส่วน กรณีจึงเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะนำบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดสิทธิของผู้ร้องสอดให้แตกต่างกันเช่นในวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยน่าจะให้เป็นดุลพินิจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน โดยให้อีกาสคู่กรณีในคดีทุกฝ่ายรวมถึงผู้ร้องสอดได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยต่อไป

นอกจากนี้ จากการที่ได้ศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง เห็นได้ว่า ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี และโดยที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอดมักจะมีลักษณะยุ่งยากและซับซ้อนเนื่องจากมีผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย หากศาลตัดสินคดีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในส่วนของผู้ร้องสอดโดยผู้ร้องสอดไม่ได้มีโอกาสต่อสู้คดีได้ กรณีก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องสอด ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง พบว่า มีกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ร้องสอดไม่ครบถ้วน เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี เมื่อพิจารณาหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนการพิจารณาโดยถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง หากศาลปกครองละเลยต่อหลักการฟังความทุกฝ่าย การระงับของพิพาทโดยศาลปกครองก็อาจจะไม่บรรลุผลในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้ว เห็นว่า หลักการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิตามกฎหมายแพ่ง แต่โดยที่คดีปกครอง ลักษณะข้อพิพาทเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับด้วยข้อจำกัดของอำนาจศาลปกครองในการกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 ดังนั้น การนำหลักการร้องสอดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางเรื่องมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงยังไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทในทางปกครอง และหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองเฉพาะเรื่องได้ด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและผลของการร้องสอดไว้โดยละเอียดแล้ว เพียงแต่ยังไม่สอดคล้องกับคดีปกครอง จึงควรที่จะคงหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไว้ด้วยในลักษณะที่ให้นำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลม ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายในข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 6 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง ความว่า

“ข้อ 78 บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีซึ่งมิใช่คู่กรณี อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ด้วยความสมัครใจเอง หรือด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดีโดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หากร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดี บุคคลภายนอกหรือคู่กรณีที่มีคำขอจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ซึ่งจะเข้ามาในคดีนั้นมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากร้องสอดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี บุคคลภายนอกหรือคู่กรณีที่มีคำขอจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ซึ่งจะเข้ามาในคดีนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป

(2) ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคลใด ให้ศาลมีอำนาจเรียกผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วย

(3) ในกรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) บุคคลภายนอกซึ่งจะเข้ามาในคดี ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล แต่หากคู่กรณีมีคำขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี คำขอเช่นนั้นต้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่า

นั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลมีคำพิพากษาให้คู่กรณีเช่นนั้นแพ้คดี

ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจมีคำสั่งเรียกบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง และการมีคำสั่งตามวรรคสอง ให้กระทำได้ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เว้นแต่มีเหตุอันสมควร โดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้ แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของผู้ร้องสอดเช่นว่านี้ ศาลต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ

นอกจากที่บัญญัติในระเบียบนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

นอกจากนี้ จากการที่ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้างต้น เพื่อให้ศาลปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกระบวนการคดีปกครอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอเสนอแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลควรพิจารณาภาพรวมของคดีตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยพิจารณาจากลักษณะของคดีปกครองแต่ละประเภท หากศาลเห็นว่ากรณีพิพาทหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลใด ศาลก็อาจใช้ดุลพินิจเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดได้ เพื่อให้การพิจารณา และพิพากษาคดีนั้นเสร็จไปในคราวเดียว และเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่อยังให้เกิดการอำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

ปริญญาตรี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2548.
- คิงงาม คงตระกูล. “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- ทศพร มุรรัตน์. “ระบบกฎหมายของโลก.”
http://www.baanjomyut.com/library/global_community/05_2_3.html,
16 พฤษภาคม 2559.
- ชนกร วรรณปรัชญากุล. บทบาทของผู้พิพากษาฝรั่งเศสในการค้นหาความจริงตาม.
ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2549.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. วิวัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของสกุลกฎหมายโรมานอ-เยอรมนิก. เอกสาร
การสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2544.
- ประทุมพร กลัดอ้า. “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.
วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 2. ปีที่ 2. (2545) : 97-98.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครอง.
วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 19. ปีที่ 4. (2532) : 149-151.
- ปรัตตา สดสง่า. “การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ปาน แดงอ่อน. “ปัญหาความไม่สอดคล้องในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับใน
วิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2554.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1).
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543.

- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. วารสารวิชาการศาลปกครอง, เล่ม 4. ปีที่ 2. (2547) : 186-231.
- โกคิน พลกุล (2544). สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.
- โกคิน พลกุล. “สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่ม 1.ปีที่ 1. (2544) : 63-136.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 40. ปีที่ 2. (2554) : 263-286.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง 10 ปี ศาลปกครองพิชญโลก. 2555 น.111-148.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.
- วรรณชัย บุญบำรุง. “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 30. ปีที่ 1. (2543) : 78-112.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542.
- วิริยะ วัฒนสุขชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- สมชัย ฑีฆาอุตมากร. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 บททั่วไป. กรุงเทพมหานคร : พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546.
- สมสกุล ณ บางช้าง. “อำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์. การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย.

ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556.

สำนักงานศาลปกครอง. ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

สำนักงานศาลปกครอง. สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องสอด.

กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ, 2554.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

สูงสุด. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2544

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2543.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยฟ้องแย้ง ร้องสอด. กรุงเทพมหานคร :

พิมพ์อักษร, 2544.

สุทธิวาหนฤพุดิ, หลวง. “ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท.” หนังสือเนื่องในงานพระราชทาน

เพลิงศพ หลวงสุทธิวาหนฤพุดิ, 2529.

ผู้มาตรฐานสากล. คุณนิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

อุกฤษ มงคลนาวิน. ประวัติศาสตร์กฎหมายสากล. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2513.

อุดม เฟื่องฟูง. รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ภาคสอง สมัยที่ 57

ปีการศึกษา 2547. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,

2548.

อนุชา วงษ์บัณฑิตย์. “ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีต่อการแก้ไข

เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

อังกูร วัฒนรุ่ง. “เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องลักษณะคดีปกครอง.”

http://www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve/อบรม%2023%20มี.ค.55/เหตุไม่ชอบด้วย

กฎหมายและลักษณะคดีปกครองตามพ.ร.บ.จัดตั้งฯและวิธีพิจารณาคดีปกครอง%20

(๑๕๕๕๕๕).doc, 20 พฤษภาคม 2559.

ภาษาต่างประเทศ

Holten, N. Gray., Lawson L. Lamar. The criminal courts: structures, personnel, and processes.

(New York: McGraw-Hill,1991).

Mauro Cappelletti and Bryant G. Garth. supra note 21.

Wolfgang Grunsky. Grundlagen des Verfahrensrechts. Bielefeld 1974, S.7.

M.phillippe MARTIN. การบรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส
แปลโดย ประสาท พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม
– 3 พฤศจิกายน 2543. วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่ม 1. ปีที่ 3.(ตุลาคม 2544) :
95-142.

Webmaster. “การร้องสอด.”

จาก <http://www.tui-na100.com/webboard/Question.asp?ID=A2942>, 8 เมษายน 2556.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

วิริยา สาขาไฟฟ้า

พ.ศ.2543 รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

พ.ศ.2549 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ.2551 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร