

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ของคูกรณีในศาลปกครองของไทย¹

ศตชัย อ่อนสำอาง²

หากพิจารณาในคดีปกครองซึ่งมีคูกรณี คือ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล
หน่วยงานทางปกครอง³ โดยคดีของศาลปกครองในรอบ 22 ปี มีคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองทั้งหมด
198,902 คดี ซึ่งเป็นคดีที่ประชาชนหรือเอกชนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 141,078 คดี โดยอัตราส่วน
ของ “ผู้ฟ้องคดี” จะเป็นประชาชนหรือเอกชน⁴ กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีสถานะในทางกฎหมายที่เหนือกว่าไม่ว่าจะ
เป็นหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็น “ผู้ถูกฟ้องคดี” โดยจะมี พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มี
ความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายทำหน้าที่ว่าต่างหรือแก้ต่างดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่
เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ในศาล⁵ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดียังมีอำนาจหน้าที่
ตามกฎหมายในการครอบครอง ควบคุม ดูแลสรรพเอกสารทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีที่พิพาท โดย
หากพิจารณาจากทฤษฎีวิสกรรมสังคม (Social Engineering Theory) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในระดับการ
เปลี่ยนเชิงโครงสร้างในทางสังคมวิทยานั้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่า สังคมมีความเป็นพลวัตคือ เกิด
ความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความเปลี่ยนแปลงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สังคมมีการพัฒนาการก้าวหน้า มีความ
เข้มแข็งและมั่นคงมากและสังคมของไทยนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่นการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การ
บังคับใช้กฎหมายก็ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ส่วนผู้อยู่ใต้อำนาจทางปกครอง ก็คือประชาชนหรือผู้ฟ้อง
คดีก็ต้องปฏิบัติตาม หากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ไม่มีความยุติธรรมหรือเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีสถานะที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของ
คูกรณีในศาลปกครองของไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนพร จิตต์จรูญเกียรติและคณะกรรมการสอบ
คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁴ สำนักข่าวอิศรา, โอภาสครบรอบ 22 ปี ศาลปกครอง, <https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/116703-isranews-1000-172-2.html>, สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2566

⁵ พระราชบัญญัติ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (3),(4)

ด้อยกว่าก็จะทำให้สังคมนั้นเสื่อมถอยเป็นผลให้เกิดปัญหาสังคมอาจบานปลายถึงการล่มสลายของสังคม⁶ กับอีก ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกี่ยวกับทฤษฎีนี้ นั้น ความชอบธรรมที่ผู้ฟ้องคดี เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของผู้ฟ้องคดีและตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือที่ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจนจะต้องใช้ ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้นหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่ คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็น เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้ง ได้โต้แย้งต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย⁷ และหลักการฟังความทุกฝ่าย (Audi Alteram Partem) หลักการนี้ นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งของกระบวนการพิจารณาและการที่จะพิจารณาว่ากระบวนการ พิจารณาใดเป็นกระบวนการที่ได้มาตรฐานตามหลักสากลหรือไม่ กระบวนการพิจารณานั้นจะต้อง ประกอบด้วยหลักนี้เป็นสำคัญ อีกทั้งตามหลักความเสมอภาค หรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือศาลอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งใน รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการ ปฏิบัติในทางบวก คือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น⁸ แต่การที่กฎหมายได้บัญญัติในปัญหาดังกล่าวนี้ หากพิจารณาอย่างเรียบง่ายก็จะมองว่าที่อยู่ภายใต้หลักความ เสมอภาค แต่หากพิจารณาอย่างแท้จริงแล้ว ผู้ฟ้องคดีฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นประชาชนหรือเอกชนอยู่ในสถานะทาง กฎหมายที่ด้อยกว่าอย่างสิ้นเชิง

(โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ ซึ่งผู้ศึกษานำมาประกอบเป็นข้อกฎหมาย เนื่องจากว่าตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 ตอนท้าย บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543)

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะมุ่งเน้นสาระสำคัญไปยัง “ผู้ฟ้องคดี” เป็นหลัก เพราะเป็นผู้ที่มีสถานะทางกฎหมาย ในทางที่เสียเปรียบและถูกเหลื่อมล้ำในทุกๆด้าน การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อบังคับใช้เกี่ยวกับคดีปกครอง

⁶ ธรรมรักษ์ จิตตะเสนโน ,วิศวกรสังคมกับกฎหมาย, <https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1046153> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2566

⁷ คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม แห่งชาติ, (2558), หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ: บริษัทพีเอสพีริ้นติ้งไชน จำกัด, 2558), หน้า 8

⁸ Jean-Francois FLAUSS, “Discrimination positive et convention europeenne des droits de l’ homme,” in Pouvoir et Liberte Etudes Offertes a Jacques MOURGEON (Bruxelles:Emile Bruylant,1998),p.419, อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลัก ความเสมอภาค,วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ,ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), หน้า 170.

เพื่อให้เกิดความยุติธรรมนั้น ก็ยังคงมีปัญหาที่ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค การจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁹ และยังเป็นช่องว่างของกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป เช่นกรณีจากการที่ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาดีปกรองของกลุ่มในศาลปกครองของไทย มีปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคืออยู่หลายประการ โดยสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหากฎหมายในการที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขของกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เคยวินิจฉัยไว้ในแต่ละคดีก็ไปในแนวทางเดียวกัน โดยให้เหตุผลไว้ว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือคำให้การนั้นไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขั้นตอนหรือข้อจำกัดไว้เป็นการเฉพาะ”¹⁰ โดยข้อ 62 วรรคแรก เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นและในวรรคสาม “บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง”

แต่มีข้อสังเกตตามข้อ 78 “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ในข้อ 78 นี้ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ แต่ในเรื่องการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่กลับไม่มีบทบัญญัติว่า “ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ” จึงเกิดปัญหาในประการนี้ขึ้น หากผู้ฟ้องคดีจะทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข เมื่อไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องดังกล่าวแล้ว ผลเสียที่จะเกิดขึ้น คือ “ผู้ฟ้องคดี” หากต้องการแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียงอันกล่าวไว้ในคำฟ้องที่เสนอต่อศาล เพราะผู้ฟ้องคดีอาจพบพยานหลักฐานใหม่หรืออาจผิดหลงและต้องการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขภายหลัง กลับไม่อาจทราบได้แน่ชัดถึงสิทธิดังกล่าวว่าตนเองสามารถที่จะทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขได้ถึงช่วงเวลาใด อีกทั้งวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นวันใดเนื่องจากกฎหมายก็มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้จึงเป็นสาเหตุแรกหรือที่เรียกว่า ต้นน้ำของปัญหา เนื่องจากว่าจะส่งผลไปยังการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข เพราะต้องคำนึงถึงวันที่สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อน จึงทำให้เกิดผลเสียแก่ผู้ฟ้องคดี ที่ตนพึงประมาณได้ว่า วันใดคือวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และตนจะดำเนินการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขคำ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 389/2546

ฟ้องเข้าไปในสำนวนคดีได้เมื่อใด จนอาจทำให้เกิดผลแพ้ชนะคดีได้ ย่อมส่งผลต่อความยุติธรรมที่เกิดขึ้นต่อ ผู้ฟ้องคดี

แต่อย่างไรก็ตามการที่จะนำกฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองซึ่งคู่กรณีหากต้องการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำฟ้องครั้งแรกตาม มาตรา R411-1¹¹ หรือเยอรมันมาทำการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขให้เหมือนกันหรือ สอดคล้องกันนั้น จะต้องคำนึงถึง สังคม วัฒนธรรม ประเพณี เรื่องที่เป็นปัญหาอยู่ รวมถึงกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้แก่ฝ่ายปกครองด้วย ถึงจะทำให้กฎหมายนั้นได้รับการยอมรับและอยู่ร่วมกับสังคมได้ เพราะกฎหมาย เป็นทั้งศาสตร์และเป็นทั้งศิลป์ เรื่องบางเรื่องในบางประเทศกำหนดไว้อย่างหนึ่ง ก็สามารถสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ หรือแก้ไขปัญหาได้ตามที่ต้องการ เพราะประเทศนั้นๆบัญญัติขึ้นโดยคำนึงถึงพื้นฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม ในขณะเดียวกันในเรื่องเดียวกัน ถ้านำบทบัญญัติจากต่างประเทศมาบัญญัติเป็นกฎหมายไทย อาจส่งผลอีกอย่างหนึ่ง เกิดการเอารัดเอาเปรียบ เกิดความไม่เป็นธรรม หรือไม่สามารถใช้บังคับได้¹²

ประการที่สอง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติให้คู่กรณียื่นคำแถลงและสืบพยาน ได้แย้งคัดค้านบันทึกข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้

กฎหมายก็มีได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายให้คู่กรณีทราบถึงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นการล่วงหน้าก่อน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีจะได้ยื่นคำแถลงและสืบพยานได้แย้งคัดค้าน บันทึกสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้แต่อย่างใด โดยมาตรา 59 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน” เพื่อให้โอกาสคู่กรณีในการที่จะยื่นคำแถลงและสืบพยานได้แย้งคัดค้าน บันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน (แจ้งสิทธิให้ได้แย้งคัดค้านได้เฉพาะตุลาการเจ้าของสำนวนเท่านั้น) หากศาลมิให้โต้แย้งหรือสืบพยานคัดค้านคำแถลงการณ์ก็ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นแล้วผลคดีก็อาจจะทำให้ผู้ฟ้องคดีนั้นสูญเสียซึ่งสิทธิหรือทรัพย์สินไปได้อย่างสิ้นเชิง อีกทั้งยังขัดต่อความเสมอภาคด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ฟ้องคดีฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นประชาชนหรือเอกชนอยู่ในสถานะทางกฎหมายที่ด้อยกว่าอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าการดำเนินคดีโดยไม่มีทนายความ ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายรวมถึง

¹¹ วารสารวิชาการศาลปกครอง,ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2544,อ้างถึงใน ญฐ สันตสว่างและจิตติพร ลิ่มแหลมทอง,เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายปกครองชั้นสูง Law 6203 หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหงรุ่นที่ 21 วิทยาเขตบางนา, หน้า 66

¹² มีชัย ฤชุพันธุ์,แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีกฎหมายและเทคนิคการร่างกฎหมายที่ดี, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=56&head=4&item=n5>,สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566

ความมืออยู่ของสรรพเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคดีเป็นต้น หากพิจารณาในทุกๆด้าน กับ“ผู้ถูกฟ้องคดี” ซึ่งจะมีพนักงานอัยการ เป็นผู้ว่าต่างหรือแก้ต่างในคดีแทน และยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการครอบครองควบคุม ดูแลสรรพเอกสารทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในสถานะที่ถูกเหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาคกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐเลย

ประการสุดท้าย ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของคู่กรณีที่มีสภาพเคร่งครัดและเด็ดขาด

การดำเนินคดีปกครองในศาลปกครอง เมื่อคดีนั้นเสร็จไปจากการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว กระบวนการต่อจากนั้นไปก็อาจจะมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น คู่กรณีที่จะประสงค์จะอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษา หากมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว คดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ซึ่งระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าวนี้ นอกจากจะใช้กับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ยังมีผลใช้บังคับกับคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลด้วย ตามมาตรา 73

การกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่ง นั้น มิใช่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือตามที่ศาลกำหนดดังที่ กำหนดไว้ในข้อ 6 ที่ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่กำหนดเวลา ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง ศาลไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายได้ สิทธิในการอุทธรณ์ได้แย้งคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครอง ก็เป็นไปอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด

การอุทธรณ์เป็นการแก้ไขความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษาโดยหลักแล้วเป็นสิทธิของคู่ความที่สามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ หากพบว่ามีความบกพร่องจากการกระทำของศาลล่าง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน สิทธิในการอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่มิใช่สิทธิที่มาแต่ดั้งเดิมหรือสิทธิขั้นมูลฐาน หากประชาชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีจะทำอุทธรณ์จึงจำเป็นต้องให้ทนายความหรือผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ทำอุทธรณ์ให้ ระยะเวลาสามสิบวันในการจัดทำอุทธรณ์นั้นถือว่าค่อนข้างสั้นมาก เพราะหากพิจารณาขั้นตอนแล้วเริ่มตั้งแต่การไปคัดถ่ายเอกสารต่างๆในสำนวนคดีที่ศาลก็ใช้เวลาพอสมควร รวมถึงจะจัดส่งให้ทนายความหรือผู้จัดทำอุทธรณ์ได้พิจารณา ก็จะเห็นว่าจะเป็นเวลาเกินกว่าสามสิบวันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แน่แท้ สิ่งที่สำคัญยิ่งก็คือ หากมี “เหตุสุดวิสัยหรือมีพฤติการณ์พิเศษ” ที่เกิดขึ้น¹³ โดยที่ไม่ใช่ความผิดของคู่กรณี จนทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีไม่สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดเวลาตามกฎหมาย

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 695/2509

โดยแนวคำวินิจฉัยตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไปแนวเดียวกันว่า “ศาลไม่มีอำนาจที่จะยื่นหรือขยายระยะเวลาดังกล่าวให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้”¹⁴ ย่อมแสดงให้เห็นว่ากำหนดเวลาดังกล่าวมีสภาพที่เคร่งครัดและเด็ดขาดไม่สามารถที่จะแก้ไขใดๆ ได้ แตกต่างจาก “ผู้ถูกฟ้องคดี” โดยจะมี พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายทำหน้าที่ว่าต่างหรือแก้ต่างดำเนินคดีแทน รวมถึงบุคลากรที่มีจำนวนมากพร้อมที่จะจัดทำอุทธรณ์ได้เสร็จตามกำหนดเวลาอย่างทั่วถึง จึงเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไว้อย่างเคร่งครัดนั้น จึงไม่เป็นธรรมต่อประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีปกครอง อีกทั้งยังขัดกับทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของประชาชนซึ่งมีสถานะที่ด้อยกว่าฝ่ายปกครอง

เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของคู่กรณีในศาลปกครองของไทย ให้เกิดความเสมอภาคและอยู่ภายใต้แห่งสิทธิและหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ตลอดจนทำให้กฎหมายนั้นได้การยอมรับและอยู่ร่วมกับสังคมได้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะและความเห็นที่จะต้องแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติของการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขของคู่กรณีไว้เป็นการเฉพาะในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทย

ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 ตอนท้าย ในการแก้ไข เพิ่มเติมในครั้งนี้ ซึ่งบัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

“จากเดิมในข้อ 62 ” บัญญัติว่า

ข้อ 62 เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

“แก้ไข เพิ่มเติมในวรรคสามใหม่เป็น” บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีใน

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2547

ครั้งแรกไม่น้อยกว่าเจ็ดวันและส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง (ส่วนข้อความอื่น ที่ไม่ได้แก้ไข เพิ่มเติม ก็ให้คงเดิมไว้)

เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้งนี้ ซึ่งหากได้ทำการแก้ไข เพิ่มเติมแล้วจะทำให้ทราบกำหนดเวลาในการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขอย่างชัดเจน อีกทั้งประเด็นที่สำคัญและเป็นผลดีอีกประการ คือ ผู้ฟ้องคดีจะทราบสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนก่อน เนื่องจากตามมาตรา 59 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน” ทำให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าว่า สรุปข้อเท็จจริงนั้น ศาลได้เข้าใจคลาดเคลื่อนในประการใดหรือไม่

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับไม่มีบทบัญญัติการให้คู่กรณียื่นคำแถลงและสืบพยานโต้แย้งคัดค้านบันทึกข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของตุลาการผู้แถลงคดีโดยสามารถใช้สิทธิของตนที่มีอยู่ในการดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่ โดยทำการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“จากเดิมในมาตรา 59 ที่บัญญัติไว้ว่า”

มาตรา 59 ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

“ทำการแก้ไข เพิ่มเติมใหม่ ในวรรคสอง เป็น”

ก่อนการแถลงคดีของตุลาการผู้แถลงคดี ให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการผู้แถลงคดี ให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อตุลาการผู้แถลงคดี ในวันนั่งแถลงการณ์แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

“และให้นาวรรคสองเดิมนั้น ไปเป็นวรรคสาม”

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลง

ดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

(ส่วนข้อความอื่น ที่ไม่ได้แก้ไข เพิ่มเติม ก็ให้คงเดิมไว้)

โดยหากได้ทำการแก้ไข เพิ่มเติมแล้วจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงจาก ตุลาการผู้แถลงคดีว่า ได้มีแนวทางวินิจฉัยคดีนั้นไว้อย่างไร จะได้เตรียมพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ก่อนที่จะส่งคำแถลงการณ์ดังกล่าวไปให้ตุลาการเจ้าของสำนวนได้วินิจฉัยคดีและทำคำพิพากษาให้เกิดความยุติธรรมต่อไป ประเด็นที่สำคัญและเป็นผลดีอีกประการคือ หากแก้ไข เพิ่มเติมแล้วจะทำให้กฎหมายมีการไปเชื่อมโยงกับปัญหาประการแรกในการทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข โดยจะทำให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีนั้นสามารถทำคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขได้ เพราะจะได้ทราบบันทึกสรุปคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก่อนว่ามีความเห็นอย่างไรด้วย โดยจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้นเกิดความเสมอภาคและอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองของคู่กรณีที่มีสภาพเคร่งครัดและเด็ดขาด

ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควร แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

“จากเดิมได้บัญญัติไว้ว่า”

มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

“แก้ไข เพิ่มเติมใหม่เป็น”

การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด เว้นแต่ กรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้คู่กรณีไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามที่กำหนดระยะเวลาไว้ตอนต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ได้

(ส่วนข้อความอื่น ที่ไม่ได้แก้ไข เพิ่มเติม ก็ให้คงเดิมไว้)

โดยหากได้ทำการแก้ไข เพิ่มเติมแล้ว จะทำให้ประชาชนหรือเอกชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีและอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่านั้นตามที่คุณศึกษาได้กล่าวไว้ตอนต้น มีระยะเวลาในการจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นแห่งคดีเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ได้มากที่สุดในการจัดเตรียมทำอุทธรณ์เพื่อคัดค้านคำ

พิพาทหรือคำสั่งคดีปกครอง หากเกิดเหตุอื่นใดโดยที่ศาลหมายไม่ได้จนไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดเวลาที่สามารถขอขยายระยะเวลาดังกล่าวต่อไปได้ โดยจะทำให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรม

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการวิชาการและคณะกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, (2558), หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ: บริษัทพีเอสพีรีนติ้งดี จำกัด, 2558)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ,ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543)
- วารสารวิชาการศาลปกครอง,ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2544,อ้างถึงใน ญฐ สันตสว่างและจิตพร ลิ่มแหลมทอง, เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายปกครองชั้นสูง Law 6203 หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหงรุ่นที่ 21 วิทยาเขตบางนา
- ธรรมรักษ์ จิตตะเสนโน ,วิศวกรสังคมกับกฎหมาย, <https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1046153> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2566
- มีชัย ฤชุพันธุ์,แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีกฎหมายและเทคนิคการร่างกฎหมายที่ดี, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=56&head=4&item=n5>, สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2566
- สำนักข่าวอิสรา,โอกาสครบรอบ 22 ปี ศาลปกครอง,<https://www.isranews.org/article/isranews-short-news/116703-isranews-1000-172-2.html>,สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2566
- Jean-Francois FLAUSS, “Discrimination positive et convention europeenne des droits de l’ homme,” in Pouvoir et Liberte Etudes Offertes a Jacques MOURGEON (Bruxelles:Emile Bruylant,1998),p.419, อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค,วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ,ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติ องค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 389/2546
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 356/2547
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 695/2509