

ปัญหาการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง¹

ชลธิชา ดวงเอก²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครองของประเทศไทยและของต่างประเทศ โดยวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (และต่อมารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560) รับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน จึงให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครอง และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การฟ้องคดี การรับฟังพยาน การแถลงคดี และการพิพากษา รวมถึงการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา จึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมขั้นตอน วิธีการ และอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดี โดยมาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมถึงการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งระเบียบดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ดังนั้น การยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่พบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยไม่มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อคู่กรณี รวมถึงกระบวนการพิจารณาของศาล ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมไว้อย่างชัดเจน ขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักปรัชญาของกฎหมายที่มีความสำคัญระดับเดียวกับหลักความยุติธรรม กล่าวคือกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายต้องแน่นอนชัดเจน ซึ่งความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดมิได้ในการที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่าง ๆ รวมไปถึง เมื่อไม่มีกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเวลาใดก็ได้ ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกิดความล่าช้า ยืดระยะเวลาออกไปเพื่อสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การแก้คำฟ้องเพิ่มเติม และอาจมีการโต้แย้งคำให้การแก้คำฟ้องเพิ่มเติมต่อไปอีก ซึ่งความล่าช้านี้อาจส่งผลให้ผู้ที่ควรได้รับความยุติธรรมกลับไม่ได้รับสิทธินั้นอย่างแท้จริง โดยกฎหมายปกครองของไทยมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้การระงับข้อพิพาทเสร็จสิ้น โดยเร็ว เพื่อมิให้เป็นช่องว่างที่อาจมีการใช้กฎหมายเพื่อประวิงคดี ซึ่งมีปรากฏในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดของไทย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม รวมถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และการดำเนินกระบวนการเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดี การดำเนินคดี และการบังคับคดีอย่างเป็นธรรม ครบถ้วน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การเปิดช่องทางให้สามารถฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง จึงเป็นการส่งเสริมสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาคดีโดยรอบคอบและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ประกอบกับเมื่อศึกษาถึงระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบบศาลปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม ได้กำหนดถึงระยะเวลาในการฟ้องคดี และกำหนดระยะเวลาในการแก้ไข หรือเพิ่มเติมคำฟ้องคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นคำฟ้องในคดีปกครองเป็นกระบวนการสองช่วง ได้แก่ ช่วงยื่นคำฟ้องฉบับแรก เพื่อให้ทันภายในอายุความ และช่วงยื่นคำฟ้องฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้รายละเอียดครบถ้วนตามกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโอกาสให้แก้ไขคำฟ้องเป็นช่องทางในการยื่นกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งผู้ฟ้องสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ภายหลังจากการยื่นคำฟ้องฉบับแรก โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 เดือน นับจากวันที่ยื่นคำฟ้องฉบับแรก โดยมีให้มีการขยายเวลาทำคำฟ้องเพิ่มเติมดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าซึ่งอาจเกิดผลเสียต่อศาลในการพิจารณาและป้องกันไม่ให้เกิดโอกาสให้แก้ไขคำฟ้องเป็นช่องทางในการยื่นกระบวนการพิจารณาคดี

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ควรปรับแก้โดยเพิ่มกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย รวมถึงหลักนิติธรรม และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อาจต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่อาจใช้กฎหมายเพื่อประวิงคดี ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกิดความล่าช้า ซึ่งเกิดผลเสียต่อศาลในการพิจารณา และเพื่อให้ผู้ที่ควรได้รับความยุติธรรมได้รับสิทธินั้น โดยเร็วอย่างแท้จริง สอดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม ไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นปัญหาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เช่น กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเข้ามาในคดีโดยมูลเหตุแห่งคดีที่ยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมมิได้เกิดจากมูลเดียวกัน หรือไม่เกี่ยวข้องกันกับคำฟ้องเดิม แต่อาจอาศัยการเป็นคู่ความเดียวกันในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีดังกล่าว ในลักษณะเป็นการเสนอข้อหาเพิ่มเติมต่อศาล ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจต่อสู้คดีหลักได้อย่างเต็มที่ และเป็นการอาศัยช่องทางการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเข้ามาในคดีเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รักษาสิทธิในการฟ้องคดีตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีทั้งประชาชนหรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ฟ้องคดีอาศัยช่องว่างนี้ โดยไม่คำนึงถึงขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การเสนอคำฟ้องหรือคำให้การเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พบว่ามีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องเพิ่มเติมภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลไว้แล้ว โดยได้บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 วรรคท้าย เมื่อศาลอนุญาตแล้วคำฟ้องเพิ่มเติมก็จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องเดิม ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงหลักแห่งความยุติธรรม ความยืดหยุ่น และความสมบูรณ์ของกระบวนการพิจารณาคดี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไม่ละเลยสิทธิของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การอนุญาตให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง คำให้การ หรือยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ต้องกระทำโดยสุจริต ไม่ใช่กระทำเพื่อถ่วงเวลา หรือสร้างความเสียหายเปรียบแก่คู่ความฝ่ายตรงข้าม หากเปิดช่องให้ฝ่ายใดที่เปลี่ยนหรือเพิ่มเติมฟ้องได้ตลอดเวลา ย่อมกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย ทำให้กระบวนการพิจารณาไม่แน่นอน แต่บัญญัติเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจอนุญาตได้ในบางกรณี

สมควร โดยต้องพิจารณาว่าคำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้เกี่ยวข้องกับพวที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบศาลปกครองในประเทศญี่ปุ่นแม้จะเป็นการปกครองในระบบศาลเดี่ยว แต่การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมของญี่ปุ่นมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่พบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้า โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ศาลสามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับคดีปกครองได้ เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดกับลักษณะของการดำเนินคดีปกครองเท่านั้น” อีกทั้ง เมื่อได้ศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดของไทย มีแนวการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ศาลจะรับประเด็นหรือคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น มากมายหลายฉบับที่ได้พิพากษาและเดินตามแนวเดียวกันว่า “การฟ้องเพิ่มเติมมิได้เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพวที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้” ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ไปในทิศทางเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 179 วรรคท้าย ของไทย แต่มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ควรปรับแก้โดยเพิ่มหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความสมบูรณ์ของกระบวนการพิจารณาคดี ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกฟ้องคดี และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความล่าช้าอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความแน่นอนเทียบเท่ากระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง

ประการที่ 3 ปัญหากำหนดเวลาในการตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำฟ้องเป็นคดีใหม่ให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องเพิ่มเติมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาในคดีเดิมได้ และศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีของกฎหมายปกครอง ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 – 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการฟ้องคดีปกครองบางคดีมีระยะเวลาการฟ้องคดีเพียง 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ในทางปฏิบัติพบว่าศาลใช้เวลาานานมากพอสมควรในการตรวจคำฟ้องเพิ่มเติมและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติม ซึ่งอาจล่วงเลยเวลาในการนำคดีดังกล่าว

มาฟ้องเป็นคดีใหม่ไปแล้ว ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอความยุติธรรมในกรณีดังกล่าวได้

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงระยะเวลาการดำเนินงาน โดยให้กระบวนการยุติธรรมกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และได้รับความยุติธรรมโดยสะดวกและรวดเร็ว การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมจะช่วยให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ระยะเวลาในการดำเนินคดี และลดความกังวลที่เกิดจากความไม่แน่นอนได้ ซึ่งการกำหนดกรอบระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามกำหนดเวลา ซึ่งความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม การเร่งรัดกระบวนการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดจะช่วยลดช่องว่างและโอกาสในการเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างคู่กรณี ประกอบกับเมื่อศึกษาถึงระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบหรือกลั่นกรองคำฟ้องไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาเบื้องต้นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจรับไว้พิจารณาหรือไม่ และศาลสามารถมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาได้ทันทีหรือไม่ มีลักษณะครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดสำหรับการรับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ โดยมีขั้นตอนการตรวจสอบ คือ ตรวจสอบว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ คำฟ้องที่เป็นคดีปกครองที่ยื่นผิดชั้นศาลหรือผิดเขตพื้นที่หรือไม่ คดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน หรือคดีประเภทเดียวกัน หรือมีลักษณะเดียวกันหรือไม่ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ศาลต้องดำเนินการก่อนจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของศาลหรือศาลปกครองจำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดความล่าช้าในภายหลัง

ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ควรปรับแก้โดยเพิ่มระยะเวลาในการตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมไว้ เป็นการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบหรือกลั่นกรองคำฟ้อง เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ระยะเวลาในการดำเนินคดี และลดความกังวลที่เกิดจากความไม่แน่นอน ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดความล่าช้าในภายหลัง และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายและหลักความเสมอภาคที่ถือว่าคู่ความเป็นผู้ถือสิทธิในการฟ้อง การกำหนดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะนำเสนอ และสามารถนำสิทธิเหล่านั้นได้อย่างอิสระต่อไป

จากการที่ได้ศึกษาปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง โดยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครองของไทย ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และของประเทศญี่ปุ่น โดยเพิ่มกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม และกำหนดเวลาในการตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติม เพื่อให้ คู่ความทราบถึงสิทธิที่แน่ชัดในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม และสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำฟ้องได้ภายใน กำหนดเวลาใด และมีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่สามารถยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเข้าไปในคดีเดิมได้ รวมถึง ตุลาการผู้พิจารณาคดีต้องตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติมภายในเวลาใด เพื่อรักษาสิทธิของ ผู้ฟ้องคดีให้สามารถยื่นคำฟ้องเป็นคดีใหม่ได้ทันภายในกำหนดเวลายื่นคำฟ้อง การไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร เกี่ยวกับการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมในคดีปกครอง ย่อมส่งผลโดยตรงต่อสิทธิของคู่ความใน การดำเนินคดี รวมถึงส่งผลต่อตุลาการในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วย โดยบัญญัติด้วยกฎหมาย เพิ่มเติมเกี่ยวกับ กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องเพิ่มเติม และ กำหนดเวลาในการตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำฟ้องเพิ่มเติม ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 4 วิธีพิจารณาคดี ปกครอง ส่วนที่ 1 การฟ้องคดี โดยเพิ่มเติมเป็น มาตรา 53/1 ความว่า

“มาตรา 53/1 ภายหลังจากยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม คำฟ้องได้ ภายในกำหนดเวลา 4 เดือน นับจากวันที่ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาล

ถ้าศาลเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นมาภายหลังนั้น มีมูลเกี่ยวข้องกับคำฟ้องเดิมพอที่จะรวมการพิจารณาและ ชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ให้ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นภายหลังเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้อง และพิจารณา ตัดสินชี้ขาดเข้าด้วยกัน

ถ้าศาลเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นมาภายหลังนั้น เป็นการยกประเด็นหรือคำขอเพิ่มขึ้นใหม่จากคำฟ้องเดิม ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ยื่นภายหลังนั้นโดยเร็ว

ให้ศาลพิจารณาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง และมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องแล้วแต่กรณี โดยพลัน เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

2) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ภาค 2 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น หมวด 1 การเสนอคำฟ้องและการตรวจ คำฟ้อง โดยเพิ่มเติมเป็น ข้อ 32/1 ความว่า

“ข้อ 32/1 ภายหลังจากยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ โดยทำ เป็นคำร้องยื่นต่อศาลตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 53/1”

เอกสารอ้างอิง

เจนนิษฐ์ สุชะพิศิษฐ์, พัชเนติห์ สุชะพิศิษฐ์. “คดีแรงงานที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง.” วารสารศิลปศาสตรและวิทยาการจัดการ, (เดือนมกราคม 2561): 76.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1259/2567, คำร้องที่ 885/2567.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วศิน ยิ้มแย้ม. เข็มม อรุโณทัยวิวัฒน์. “การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศญี่ปุ่น”. สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. (วารสารสังคมและพัฒนา ปีที่ 4 ฉบับที่ 1). (2565): 14.

M.Philippe MARTIN, “ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส”, หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2, กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ.