

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น

อิปรัฐ อัครวงษ์*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายถึง บทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีปกครองอันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และช่วยให้ศาลปกครองสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้อย่างยุติธรรม ซึ่งหากประเทศไทยมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ดีหรือเหมาะสมแล้ว การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองก็จะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีปัญหาหรือมีข้อบกพร่อง ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีของศาลปกครองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ บทความนี้จึงต้องการนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในส่วนของกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง ศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีแฝงในบางเรื่อง เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยให้มีความสมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยยังมีปัญหาอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาของการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ ในอัตราเท่าใด แต่ศาลปกครองกลับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลในคดีดังกล่าวโดยอ้างอัตราค่าธรรมเนียมศาลที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งทำให้ถูกมองว่าเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ปัญหาความไม่เหมาะสมของกฎหมายในส่วนของ การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ที่บังคับให้ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องได้ส่วนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเสียก่อนจึงจะสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปอย่างล่าช้า ปัญหาของการที่กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งการณ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ ทั้ง ๆ ที่ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่ปรากฏในคำแถลงการณ์เป็นสิ่งที่อาจมีผลต่อการทำคำพิพากษาขององค์คณะ เพราะองค์คณะสามารถนำความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวไปใช้ในการทำคำพิพากษาได้ และปัญหาของการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องเป็นจำนวนเลขคี่ ซึ่งได้ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองบางคดีกระทำโดยองค์คณะจำนวนเลขคู่ อันทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในกรณีที่องค์คณะมีความเห็นแตกออกเป็นหลายฝ่ายโดยที่แต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากันจนหาเสียงข้างมากมิได้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยและแนวทางแก้ไข

1.1 ปัญหาของการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมิได้บัญญัติไว้ว่า การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ในอัตราเท่าใด และแนวทางแก้ไข

บทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดถึงการเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีปกครองนั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่ขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้” ซึ่งหมายความว่า การฟ้องคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราเดียวกันกับคดีมีทุนทรัพย์ที่ปรากฏอยู่ในข้อ (1) ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งคดีมีทุนทรัพย์ตามข้อ (1) ของตารางดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ คดีตามข้อ (1) (ก) คดีตามข้อ (1) (ข) และคดีตามข้อ (1) (ค) โดยการฟ้องคดีแต่ละประเภทก็จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราที่แตกต่างกันไป ในส่วนของศาลปกครองได้กำหนดประเภทคดีของ “คดีคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ” มาตลอดว่าเป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสี่ดังกล่าวมิได้กำหนดให้การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลด้วยแต่ประการใด แต่ปรากฏว่าศาลปกครองกลับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โดยกำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราเดียวกันกับคำฟ้องตามข้อ (1) (ข) ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติไว้โดยตรงว่าคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ทำให้ถูกมองว่าเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เนื่องจากการนำอัตราค่าธรรมเนียมศาลในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการ

พิจารณาคดีแพ่ง มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีปกครองโดยที่ไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติไว้โดยตรงให้กระทำได้

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า คดีคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนคดีคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคดีทั้งสองประเภทดังกล่าวต่างก็เป็นกรณีที่อนุญาโตตุลาการได้ทำการชี้ขาดข้อพิพาทของคู่สัญญาตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา แล้วคู่สัญญาอาศัยสิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 มายื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้น เพื่อให้คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสิ้นผลหรือมีผลใช้บังคับกับคู่กรณีเช่นเดียวกัน ดังนั้น การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็ควรที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราเดียวกันเพื่อมิให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมาย นั่นคือ อัตราที่กำหนดไว้ในข้อ (1) (ข) ของตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งเป็นอัตราค่าธรรมเนียมศาลสำหรับคดีคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยเฉพาะ ดังนั้น การที่ศาลปกครองกำหนดให้การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ ในอัตราเท่าใด ได้ทำให้ศาลปกครองอุทธรณ์ว่าเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วศาลปกครองสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลจากคดีดังกล่าวได้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคดีคำร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้น นอกจากจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แล้ว ยังอาจถือเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้อาจถือได้ว่าคดีคำร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราเดียวกันกับคดีมีทวนทรัพย์ ตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจตีความขยายความต่อไปได้อีกว่า คดี

ดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีในอัตราเดียวกันกับคดีมีทุนทรัพย์ประเภทใด ตามตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะตารางดังกล่าวได้แบ่งคดีมีทุนทรัพย์ออกเป็นสามประเภท การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ในอัตราเท่าใดจึงทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมาย และไม่สามารถแก้ไข ปัญหาของการที่ศาลปกครองถูกมองว่าเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะมีการบัญญัติถึงการเสียค่าธรรมเนียมศาลของการยื่นคำร้องขอให้ศาล เพิกถอนหรือบังคับตามคำสั่งของอนุญาโตตุลาการไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ ชัดเจน เพื่อเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

1.2 ความไม่เหมาะสมของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในส่วนของ การขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล อันทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการยื่นคำขอ ยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปอย่างล่าช้า และแนวทางแก้ไข

การขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองนั้น หากคู่กรณี (ซึ่งส่วนใหญ่เป็น ผู้ฟ้องคดี) ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดย สถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อศาล ได้แจ้งกำหนดวันนัดไต่สวนให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาถ้อยคำสาบานตัว สำเนา คำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และสำเนาคำฟ้อง ไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ไม่ได้ยื่นคำขอ (ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี) และศาลได้ฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและได้ไต่สวนแล้วเชื่อได้ว่ามี เหตุตามคำขอจริง ศาลจึงจะสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอสามารถดำเนินคดีโดยยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลได้ซึ่งการที่กฎหมายบังคับให้ศาลต้องส่งสำเนาเอกสารต่าง ๆ ไปยังคู่กรณีอีกฝ่าย หนึ่ง เพื่อให้โอกาสคัดค้าน ต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องไต่สวนคำขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จึงจะสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้นั้น ได้ทำให้การ พิจารณาคดีที่มีการยื่นคำขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากศาลต้องเสียเวลา ไปกับการจัดส่งสำเนาเอกสารต่าง ๆ ไปยังฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังต้องทำการไต่สวนพิจารณา และ ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายทั้งฝ่ายที่ยื่นคำขอและฝ่ายที่โต้แย้งคำขอ จึงจะ สามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ขอสามารถดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้

ในขณะที่การขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งนั้น ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2551 ยกเลิกการสาบานตัว ของผู้ขอ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ยกเลิกการส่งสำเนาเอกสารต่าง ๆ ไปให้ผู้ความอีกฝ่ายหนึ่งมี โอกาสคัดค้าน และยกเลิกการบังคับให้ศาลต้องทำการไต่สวนก่อนที่จะอนุญาตให้มีการยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาล อันทำให้ศาลสามารถออกคำสั่งอนุญาตให้ผู้ขอดำเนินคดีโดยยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอเสนอต่อศาลพร้อมกับคำร้องโดยไม่ จำเป็นต้องทำการไต่สวนก็ได้ แต่หากศาลเห็นสมควรไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็สามารถ กระทำได้ โดยมาตรา 156 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติให้ศาล

ดำเนินการไต่สวนโดยเร็วเท่าที่จำเป็น ซึ่งโดยผลของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วอย่างมาก ส่วนในคดีปกครองนั้น ผู้ร่างกฎหมายได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการของกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก่อนที่ได้มีการแก้ไขใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 มาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากเห็นว่าการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้น ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรือคดีปกครองต่างก็มึหลักการและวัตถุประสงค์ที่ไม่แตกต่างกัน นั่นคือ ต้องการที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ยากไร้ในทุณฑรพย์ ให้ได้มีโอกาสนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนได้อย่างทัดเทียมกับประชาชนที่ไม่ขาดแคลนในทุณฑรพย์ แต่เมื่อได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเมื่อปี พ.ศ. 2551 ดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกลับไม่ได้มีการแก้ไขตามไปด้วยแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยยกเลิกการที่กำหนดให้ศาลปกครองต้องส่งสำเนาเอกสารต่าง ๆ ไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งคัดค้าน และยกเลิกการที่บังคับให้ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องไต่สวนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่ควรกำหนดให้ศาลมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะไต่สวนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ โดยศาลอาจพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอเสนอต่อศาลพร้อมกับคำขอโดยไม่จำเป็นต้องทำการไต่สวนก็ได้ แต่หากศาลเห็นสมควรที่จะไต่สวนหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็สามารถกระทำได้โดยเร็วเท่าที่จำเป็น อันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งซึ่งได้มีการแก้ไขใหม่ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาของทุกฝ่าย และสอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือไม่ด้วยตนเอง

1.3 ปัญหาของการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ และแนวทางแก้ไข

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ กล่าวคือ กฎหมายมิได้กำหนดให้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นการล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และทางปฏิบัติแล้วศาลก็จะไม่ได้ส่งคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีให้คู่กรณีทราบแต่อย่างใดเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ ซึ่งเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงคำ

แถลงการณ์เป็นการล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี จึงย่อมไม่สามารถที่จะเตรียมตัวนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ในวันนั่งพิจารณาคดีได้ นอกจากนี้ โดยปกติแล้วในวันนั่งพิจารณาคดีเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้แถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะอันมีผลทำให้คู่กรณีทราบถึงคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว การดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาก็จะสิ้นสุดลง โดยที่คู่กรณีไม่อาจที่จะทำการโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้เลยเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ทั้ง ๆ ที่สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตุลาการผู้แถลงคดีที่ปรากฏในคำแถลงการณ์ ย่อมมีผลหรือมีอิทธิพลพอสมควรต่อการจัดทำคำพิพากษาของศาลหรือองค์คณะ เพราะศาลหรือองค์คณะสามารถหยิบยกข้อเท็จจริงและความเห็นในการวินิจฉัยคดีของตุลาการผู้แถลงคดีที่ปรากฏในคำแถลงการณ์มาใช้ในการจัดทำคำพิพากษาได้

ตามหลักการฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem/Contradictoire) อันเป็นหลักพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ได้มีการนำไปใช้บังคับในนานาประเทศทั่วโลกทั้งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองนั้น บังคับให้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้าง ข้อเถียง ตลอดจนพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งรวมไปถึงข้อเท็จจริงที่ศาลจะนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดี และต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน (ซึ่งศาลจะต้องให้ระยะเวลาแก่คู่กรณีเป็นระยะเวลาพอสมควรที่จะสามารถทำการโต้แย้งคัดค้านได้ด้วย) โดยห้ามศาลนำข้อเท็จจริง เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้มีโอกาสรับทราบและมีโอกาสโต้แย้งมาใช้ในการวินิจฉัยคดี อันจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ได้ย่อมไม่เป็นธรรมกับคู่กรณีเนื่องจากคู่กรณีไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านสิ่งอาจที่มีผลต่อการทำคำพิพากษาในคดีของตน และไม่สอดคล้องกับหลักการฟังความทุกฝ่ายที่ห้ามศาลนำข้อเท็จจริง เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้มีโอกาสรับทราบและมีโอกาสโต้แย้งมาใช้ในการวินิจฉัยคดี อันจะแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่กำหนดให้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสรุปประเด็นของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และคู่กรณียังสามารถแถลงการณ์อย่างย่อด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีภายหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้แถลงการณ์ต่อองค์คณะแล้วเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะโต้แย้งหรือคัดค้านคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีได้ อันจะทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีความสอดคล้องกับหลักการฟังความทุกฝ่ายอันเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไปที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งคำ

แถลงการณ์ของตุลาการแถลงคดีได้นั้น ย่อมทำให้องค์คณะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและเห็นมุมมองในการพิจารณาคดีอย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้นก่อนที่จะทำการพิพากษาคดีอันทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะในบางครั้งคู่กรณีก็อาจจะยกข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่องค์คณะมองข้ามไปขึ้นอ้างในการโต้แย้งคำแถลงการณ์ของตุลาการแถลงคดีก็เป็นได้

1.4 ปัญหาของการที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมิได้กำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องมีจำนวนเลขคี่และแนวทางแก้ไข

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมิได้กำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องมีจำนวนเลขคี่ได้ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองบางคดีกระทำโดยองค์คณะจำนวนเลขคู่ ซึ่งย่อมทำให้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่องค์คณะจำนวนเลขคู่นั้นมีความเห็นในการทำคำพิพากษาแตกออกเป็นหลายฝ่ายโดยที่แต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากัน ตัวอย่างเช่น ในคดีของศาลปกครองชั้นต้นคดีหนึ่งมีตุลาการจำนวน 4 คน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา องค์คณะ 2 คนเห็นควรพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะ แต่อีกองค์คณะอีก 2 คนเห็นควรพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะ ซึ่งทำให้การทำคำพิพากษาในคดีดังกล่าวจะกระทำมิได้เพราะองค์คณะแต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากัน เนื่องจากมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คำพิพากษาต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก (คะแนนเสียงข้างมาก) ขององค์คณะ แต่ในการทำคำพิพากษาในคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่องค์คณะหาเสียงข้างมากมิได้เพราะองค์คณะแต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากัน อีกทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยก็ไม่ได้บัญญัติทางแก้ไขไว้ว่าถ้าเกิดกรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป อันจะแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องเป็นจำนวนเลขคี่” ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยควรที่จะกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาต้องเป็นจำนวนเลขคี่ดังเช่นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหากรณีองค์คณะแต่ละฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่ากันจนหาเสียงข้างมากมิได้

2. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาทั้งหมด ผู้เขียนจึงขอเสนอความเห็นในการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ดังนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุ

ไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้” โดยควรบัญญัติเพิ่มความในตอนท้ายต่อท้ายบทบัญญัติเดิมว่า “และการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หรือเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทฤษฎีในอัตราที่ระบุไว้ในข้อ (1) (ข) ของตารางเดียวกัน”

2) ควรแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนของการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยควรบัญญัติกฎหมายในทำนองที่ว่า “การยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้น ผู้ขออาจเสนอพยานหลักฐานไปพร้อมคำขอ และหากศาลเห็นสมควรไต่สวนหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ให้ดำเนินการโดยเร็วเท่าที่จำเป็น”

3) ควรนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสที่กำหนดให้ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสรุปประเด็นของคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก่อนถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และคู่กรณีสามารถแถลงการณ์อย่างย่อด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีภายหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้แถลงการณ์ต่อองค์คณะแล้ว มาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยด้วย

4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติถ้อยคำเพิ่มเป็นวรรคสามของมาตราดังกล่าว ว่า “องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดต้องเป็นจำนวนเลขคี่”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประเสริฐ เสียงสุทธีวงศ์. (2556). *คู่มือการศึกษา สัมมนา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพฯ: อภิโชติ.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2554). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์. (2555). *วิ. แพ่งพิสดาร เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.

- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, และสิริพันธ์ พลรบ. (2549). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานศาลปกครองสูงสุด. (2550). *คู่มือการปฏิบัติงานภายในของตุลาการศาลปกครองภาคหนึ่ง กระบวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- อัคราทร จุฬารัตน์, และคณะ. (2552). *กว่าจะมาเป็น...ศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (2550). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ, และคณะ. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการศึกษาวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

- กิริพจน์ ผลพฤษ. (2555, มกราคม-มีนาคม). “จาก Government Commissioner สู่ Public Reporter: การปฏิรูปวิธีพิจารณาคดีในปกครองฝรั่งเศส ?” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 12(1). น. 32-45.
- มานิช นามเดช. (2554). “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส : สถานะและบทบาทที่ปรับเปลี่ยนไป.” *เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด*. น. 47-53.
- เสาวนีย์ อัครโรจน์. (2553, มิถุนายน). “การอนุญาตตุลาการกับสัญญาทางปกครอง: ความจำเป็นสำหรับประเทศไทย?” *วารสารนิติศาสตร์*, 39(2). น. 205-242.

วิทยานิพนธ์

- นวพร พรรณรัตน์. (2546). *ความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สุดารัตน์ การินเสน. (2546). ข้อเสนอแนะของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเกี่ยวกับบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีของศาลปกครองฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2555, จาก <http://www.lawreform.go.th>.

เอกสารอื่น ๆ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษเรื่อง “วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป.” บรรยายเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547 ที่สำนักงานศาลปกครอง.