

# ปัญหาทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิริยา สาข้อฟ้า\*

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ\*\*

## บทคัดย่อ

ในหัวข้อนี้จะเป็นศึกษาถึงปัญหาในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย โดยศึกษาจากแนวคิดเกี่ยวกับระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาคดี แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี รวมถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตลอดจนการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การที่คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป ทำให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา แต่ก็มีหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่สามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาล จึงยังพบว่ามีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบางเรื่องที่น่าหลักการในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองของไทย ข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น จะร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อยังให้ได้รับความคุ้มครอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิตามกฎหมายแพ่ง แต่โดยที่ลักษณะข้อพิพาทในทางปกครองเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับด้วยข้อจำกัดของอำนาจศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับ

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

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

ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้ว จึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภทคดี โดยในคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากบุคคลภายนอกประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ส่วนในกรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง บุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในคดี ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนอาจจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลปกครองว่าศาลควรพิจารณาว่ามีบุคคลใดได้รับผลกระทบจากคดีปกครองบ้าง เพื่อให้การพิจารณาและพิพากษาคดีนั้นเสร็จสิ้นไปในคราวเดียว และเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

## 1. บทนำ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีเป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี ซึ่งคดีแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง ต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นมาตรการหรือ

วิธีการของศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับความเสียหายของเอกชนซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะเฉพาะเป็นเอกเทศแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งแต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า มีหลายเรื่องหลายกรณีในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งจากการศึกษาลักษณะของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าความเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครองได้รับการยืนยันโดยวิธีพิจารณาความ จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยสารบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง โดยในปัจจุบันพบว่า มีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็ได้้นำแนวทางแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในคดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีขึ้นเพื่อความมุ่งหมายของผลประโยชน์ส่วนรวมในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาในศาลปกครองไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับประเทศไทยมีการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งการนำมาใช้ในลักษณะการบัญญัติไว้โดยตรง และการนำมาใช้ในลักษณะบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม โดยเฉพาะเรื่องหลักการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองของประเทศไทย ตามข้อ 78<sup>1</sup> ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57<sup>2</sup> และมาตรา 58<sup>3</sup> แห่งประมวลกฎหมาย

---

<sup>1</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>2</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 57 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

(1) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความคุ้มครองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณาหรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(2) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้นโดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วม หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใด

วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะบทอนุโลมเช่นนี้ ด้วยเหตุที่ผู้บัญญัติกฎหมายเข้าใจว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบ เช่นเดียวกัน จึงมีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เท่าที่จะทำได้ โดยมีได้ บัญญัติถึงขั้นตอนและรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนดังเช่นการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา บัญญัติไว้โดยตรงในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่โดยที่หลักเกณฑ์และองค์ประกอบในเรื่องการร้อง สอดในคดีแพ่งซึ่งข้อพิพาทเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน และเป็นการใช้สิทธิของคู่กรณีตาม กฎหมายโดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค บุคคลภายนอกที่จะร้องสอดเข้ามาได้ตาม กฎหมายย่อมได้แก่บุคคลที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือ บังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดี ในขณะที่คดี ปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลในลักษณะที่เป็นการให้ สิทธิหรือการจำกัดสิทธิซึ่งต้องพิจารณาประสานดุลภาพระหว่างส่วนได้เสียของบุคคลกับประโยชน์ สาธารณะ และยังต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อบุคคลภายนอก การกำหนดตัวผู้มีสิทธิร้องสอดในคดีปกครองจึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง หากให้

---

ฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้นแต่ถ้าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่าได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(3) ด้วยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดง เหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นว่านั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไต่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาล พิจารณาให้คู่ความเช่นว่านั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียก บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเรียก บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้วให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือ คำให้การ หรือในเวลาใด ๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้อง นั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

๑๗๑

๑๗๑

### <sup>3</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 58 ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามอนุมาตรา (๑) และ (๓) แห่งมาตราก่อนนี้ มีสิทธิ เสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่งโดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มา แสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ อามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ ตนได้ร้องสอด อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอาจได้รับหรือถูก บังคับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม

ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดที่ได้เป็นคู่ความตามอนุมาตรา (๒) แห่งมาตราก่อน ใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิ ที่มีอยู่แก่คู่ความฝ่ายซึ่งตนเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในชั้นพิจารณาเมื่อตนร้องสอด และห้ามมิให้ใช้สิทธิ เช่นว่านั้นในทางที่ขัดกับสิทธิของโจทก์หรือจำเลยเดิม และให้ผู้ร้องสอดเสียค่าฤชาธรรมเนียมอันเกิดแต่การที่ ร้องสอด แต่ถ้าศาลได้อนุญาตให้เข้าแทนที่โจทก์หรือจำเลยเดิม ผู้ร้องสอดจึงมีฐานะเสมอด้วยคู่ความที่ตนเข้าแทน

๑๗๑

๑๗๑

มีการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดในวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม อาจไม่สอดคล้องกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจะก่อให้เกิดปัญหาจากการที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีไม่สามารถเข้ามาในคดีได้ ซึ่งการศึกษาจากแนวทางการพิจารณาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดพบว่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการร้องสอดมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

## 2. ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 2.1 กรณีการร้องสอดเข้ามาด้วยความสมัครใจ

ลักษณะของการเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดด้วยความสมัครใจ มีทั้งกรณีที่เข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม ตามมาตรา 57 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม (ผู้ฟ้องคดีร่วม) หรือจำเลยร่วม (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) หรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตามมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 57 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้บุคคลภายนอกร้องขอเข้ามาในคดี “ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น” จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางการพิจารณาว่า ผู้ที่จะร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกบังคับโดยคำพิพากษาในคดีโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับคดีแพ่งแล้วเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิตามกฎหมายของเอกชนไว้หลายประการ หากมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยขอให้ศาลรับรอง คุ่มครอง หรือบังคับตามสิทธิของคู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวินิจฉัยว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน ในขณะที่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ไม่อาจออกคำสั่งบังคับกับบุคคลภายนอกได้ การนำเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัดอำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจากคดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้พิจารณา เช่นนี้ การนำเงื่อนไขในการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา

ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองได้

## 2.2 กรณีการร้องสอดโดยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี

การร้องสอดในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่ยุคคลภายนอกไม่ได้ขอเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดเอง แต่เป็นกรณีที่คู่ความเดิมมีคำขอหรือศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะเป็นผู้ร้องสอดโดยถูกบังคับ ซึ่งมีได้ทั้งในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้ศาลเรียกเข้ามาในคดี หรือโดยศาลเรียกเข้ามาเอง โดยมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อพบข้อบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิบุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยังไม่ได้เข้ามาในคดีนั้นได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือเนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องเข้ามาในคดีได้หรือไม่ จากการศึกษาหลักการพื้นฐานในคดีแพ่งซึ่งใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การร้องสอด โดยเห็นว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 ไม่ใช่ขบขัตบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิดตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ ดังนั้น หลักในเรื่องการร้องสอดในคดีแพ่งจึงต้องปรากฏว่าในคดีดังกล่าวมีตัวผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่ความครบถ้วนสมบูรณ์เสียก่อน ศาลจึงจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้แตกต่างไปจากความประสงค์ของคู่กรณี แต่ในคดีปกครอง ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้เอง โดยมีแนวทางพิจารณากำหนดจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี หรือจากการให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏชื่อในคำฟ้องทำคำชี้แจงก่อนรับคำฟ้องไว้พิจารณา และในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกับเหตุพิพาทอีก ศาลน่าจะเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในคดีโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เนื่องจากเงื่อนไขในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ถือเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับสงบเรียบร้อยของประชาชน หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เพราะหากจะให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ อาจเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้

### 3. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้ว เห็นว่า หลักการร้องสอดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นจะร้องสอดเข้ามาในคดีเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่ครอง หรือบังคับตามสิทธิตามกฎหมายแพ่ง แต่โดยที่คดีปกครอง ลักษณะข้อพิพาทเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับด้วยข้อจำกัดของอำนาจศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การนำหลักการร้องสอดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางเรื่องมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงยังไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทในทางปกครองและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากการศึกษาหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองว่า บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขึ้นอยู่กับประเภทคดี โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีที่เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (plein contentieux)<sup>4</sup> ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า สิทธิของตนอาจจะถูกระงับกระเทือนจากคำพิพากษาของศาล ส่วนในคดีเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (excès de pouvoir)<sup>5</sup> หากผู้นั้นประสงค์เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องเพียงพอกับการขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ในส่วนกรณีที่ประสงค์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขและสิทธิของผู้ร้องสอดในคดีปกครองโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง

<sup>4</sup> การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มมุ่งปกป้องสิทธิส่วนบุคคล (Droit subjectif) โดยเฉพาะสิทธิในการที่จะได้รับค่าทดแทนหรือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่กระทบต่อสัญญาทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้น คู่สัญญาที่มีสิทธิได้รับการชดเชย เป็นต้น

<sup>5</sup> คดีฟ้องเพิกถอนการกระทำของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงแค่การวินิจฉัยเพิกถอน หากตรวจสอบพบว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ถูกโต้แย้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีจึงน่าจะนำมาปรับใช้กับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องสอดในคดีปกครองของไทย ซึ่งจะทำให้ลักษณะการร้องสอดเข้ามาในคดีสอดคล้องกับลักษณะคดีปกครองมากกว่าการนำเงื่อนไขในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

## บรรณานุกรม

- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์(2549). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง (2554). *สรุปหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องสอด*. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2), 97-98.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2555). การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง. *10 ปี ศาลปกครองพิชฌุโลก*, 111-148.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543). หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(1), 78-112.
- ปรีดตา สดสง่า. (2550). *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ พฤติพงษ์ศักดิ์. (2556). *การปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทยสู่มาตรฐานสากล*. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต) . กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุชา วงษ์บัณฑิตย์ . (2548). *ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) . กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.