

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลย ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออันเนื่องจากสัญญา ทางปกครอง ในการดำเนินงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่

ประเทศไทยซึ่งเหมือนกับประเทศทั้งหลายที่อยู่ในระบบนิติรัฐ (Legal state) หรือนิติธรรม (Rule of Law) คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย อย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจหรือ ทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยการใช้อำนาจของรัฐในการ บริหารและการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการดูแลรักษาประโยชน์ ของประชาชนของทุกคนเป็นส่วนรวมและในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย การกิจและบทบาทของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้น เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้ อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

มาตรา 40 (1) และ (3)<sup>1</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้บุคคลทั้งหลาย มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว และมีสิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ในปัจจุบันประชาชนต่างตระหนักและให้ความสำคัญถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น ประกอบกับกระแสการตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคม ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง อันทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่กระบวนการทางยุติธรรมในรูปขององค์กรศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น ไม่สามารถเริ่มคดีได้เองตามหลักการริเริ่มโดยคู่ความ (party presentation) กล่าวคือ การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาในศาลจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการเสนอคำฟ้องโดยคู่ความ ซึ่งตามหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คู่ความเป็นผู้ที่ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีไม่อาจถูกบังคับให้ต้องฟ้องคดีนั้นแต่อยู่ที่ดุลพินิจของบุคคลนั่นเอง”<sup>2</sup> ตลอดจนเป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยาน กล่าวคือ คู่ความจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตของคดีตามที่ปรากฏในคำฟ้อง และแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างหรือนำมาหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม และเนื่องจากคำฟ้องถือเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีในการเสนอข้อหาหรือข้อพิพาท รวมถึงคำขอบังคับ อันเป็นประเด็นที่ศาลจะได้นำไปพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดี คำฟ้องจึงถือเป็นเครื่องมือเบื้องต้นที่สำคัญในการเสนอคดีต่อศาล นอกจากนั้นแล้ว คำฟ้องยังมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาคดีอีกหลายประการ เช่น การที่ศาลจะต้องตั้งประเด็นในการวินิจฉัยคดีให้สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทที่กล่าวมาในคำฟ้อง ขอบเขตในการพิพากษาคดีของศาลจะต้องเป็นไปตามคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น การพิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องพิจารณาจากคำฟ้องเป็นสำคัญ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ทรงเกียรติยศและศักดิ์ศรี และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>2</sup> จาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง (น. 15), โดย วรณชัย บุญบำรุง และคณะ, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาล รวมทั้งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ได้มีการกำหนดแบบของคำฟ้องไว้คงกำหนดแต่เพียงให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>3</sup> ซึ่งหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการให้บุคคลเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายแม้ในทางปฏิบัติแล้ว การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองให้คำปรึกษาแนะนำวิธีการฟ้องคดีปกครองเป็นหนังสือ รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของคำฟ้องด้วยก็ตาม แต่คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในบางกรณีอาจยังไม่ครบถ้วนหรือมีข้อบกพร่องได้ เช่น การแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินในคำขอท้ายฟ้องให้ตรงกับที่บรรยายฟ้องไว้ หรือการเพิ่มหรือลดจำนวนทุนทรัพย์ตามที่กล่าวมาในคำฟ้องเดิม หรือมีเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องการที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อแก้ไขข้ออ้างที่บรรยายในคำฟ้อง หรือเพิ่มเติมข้ออ้าง ข้อเถียง เพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน เช่น เดิมผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความคิดเห็น ขอสให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยเพิ่มเติมข้ออ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเคยมีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน เป็นต้น คำฟ้องเพิ่มเติมเหล่านี้ถือเป็นคำฟ้องอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในบทนิยามตามมาตรา 3<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขหรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

๑ล๑

๑ล๑

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะเห็นได้ว่า ได้มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยภายหลังที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว การจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องจะทำได้เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ เช่น การเพิ่มหรือการลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในคำฟ้องเดิม หรือการห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใด เสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่นคำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้ จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสิน เข้าด้วยกันได้<sup>5</sup> โดยการแก้ไขคำฟ้องของโจทก์นั้นจะต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีวันชี้สองสถาน<sup>6</sup> และในการพิจารณาคำร้อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องนั้น ศาลจะต้องมีการส่งสำเนาคำร้องให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า ก่อนกำหนดนัดพิจารณาคำร้องนั้น เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว กลับมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ไว้แต่อย่างใด ทั้งที่คำฟ้องที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น อาจมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมอันทำให้ ลักษณะข้อพิพาทในคดีเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยคดีและการกำหนดคำบังคับของศาล หากมีการวินิจฉัยและพิพากษาคดีโดยไม่เป็นไปตามเจตนาที่แท้จริง

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 179 โจทก์หรือจำเลยจะแก้ไขข้อหา ข้อต่อสู้ ข้ออ้าง หรือข้อเถียง อันกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือ คำให้การที่เสนอต่อศาลแต่แรกก็ได้

การแก้ไขนั้น โดยเฉพาะอาจเป็นการแก้ไขในข้อต่อไปนี้

- (1) เพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือ
- (2) สละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์โดยวิธีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม หรือเสนอคำฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือ
- (3) ยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่ เป็นข้อแก้ข้อหาเดิม หรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้าง หรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

แต่ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดเสนอคำฟ้องใดต่อศาล ไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติมหรือฟ้องแย้ง ภายหลังที่ได้ยื่น คำฟ้องเดิมต่อศาลแล้ว เว้นแต่คำฟ้องเดิมและคำฟ้องภายหลังนี้จะเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและ ชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 180 การแก้ไขคำฟ้องหรือคำให้การที่คู่ความเสนอต่อศาลไว้แล้ว ให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล ก่อนวันชี้สองสถาน หรือก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีวันชี้สองสถาน เว้นแต่มีเหตุ อันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้นหรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย

ของผู้ฟ้องคดีที่แสดงออกแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวย่อมไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในคดีปกครองซึ่งคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันมีสถานะแตกต่างหรือไม่เท่าเทียมกัน ในการพิจารณาคดี จึงต้องกำหนดให้ศาลเข้าไปเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการตัดสินคดี การจะนำบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ย่อมไม่อาจสอดคล้องหรือเหมาะสมกับการดำเนินคดีปกครอง จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่นำศึกษาดังต่อไปนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้หรือไม่ เพียงใด และที่ผ่านมาศาลปกครองได้ใช้หลักเกณฑ์ใดในการวินิจฉัยกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว

(2) ในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นต้นแบบในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย มีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้เช่นไร และหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือสามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยได้หรือไม่

(3) บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลปกครองสามารถนำมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้หรือไม่ รวมถึงมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใดบ้างที่ศาลปกครองควรนำมาพิจารณาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย

2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี รวมถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3. เพื่อศึกษาถึงลักษณะต่างๆ ของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองไทยนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง

4. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาชญากรรมฝรั่งเศส วิธีพิจารณาความอาชญากรรมเยอรมัน และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับวิธีพิจารณาความอาชญากรรมไทย

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบัน ภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว มีการยื่นคำร้องหรือคำแถลงต่างๆ เข้ามาในระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งบางกรณีคำร้องหรือคำแถลงดังกล่าวอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดทุนทรัพย์ที่พิพาท การเพิ่มประเด็นข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ อันเป็นผลให้เนื้อหาของคำฟ้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลต่อกระบวนการวิธีพิจารณาความอาชญากรรมในการกำหนดประเด็นข้อพิพาท หรือบางกรณีอาจเป็นการยื่นคำร้องหรือคำแถลงเข้ามาเพื่อประวิงคดีหรือไม่เป็นสาระสำคัญ แม้จะถือเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องได้ก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ ทั้งในเรื่องดังกล่าวไม่มีการบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม กรณีจึงเป็นช่องว่างแห่งกฎหมาย สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการศึกษา โดยพิจารณาถึงการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องไว้โดยเฉพาะ ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้เช่นไร หรือมีหลักเกณฑ์ใดที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมกำหนดไว้และสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ นอกจากนั้นแล้ว จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงหลักและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาความอาชญากรรมฝรั่งเศส วิธีพิจารณาความอาชญากรรมเยอรมัน รวมทั้งข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาชญากรรม

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาในศาสตร์ที่เป็นนิติศาสตร์โดยแท้ (Legal Science Proper) และจะทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) ที่ศึกษาจากตัวบทกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ซึ่งปรากฏตามตำราคำอธิบายกฎหมาย วารสาร และบทความทางวิชาการของประเทศไทยและของต่างประเทศ และศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกาในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำกฎหมายและคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาเปรียบเทียบกัน อันเป็นการดำเนินการศึกษาแบบนิติศาสตร์ในเชิงคุณค่า (Legal Science of Values) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และตีความ ให้ได้หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหากรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี รวมถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะต่างๆ ของการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองไทยนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง
4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกธุรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ประชาชนต่อไป