

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

โดยที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป กล่าวคือ คดีแพ่งเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมระหว่างเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกัน การดำเนินคดีแพ่งจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้วิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปทางระบบกล่าวหาที่คู่ความต่างฝ่ายต่างมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์ของตนโดยศาลเป็นเพียงคนกลางที่คอยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกลุ่มกรณี ในขณะที่คดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งคู่ความในคดีปกครองอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ศาลจึงต้องอยู่ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองจำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาที่ค่อนข้างไปทางระบบไต่สวน โดยที่ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกันนั่นเอง

การที่คดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถตัดสินคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพขณะเดียวกันก็เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในส่วนที่เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดรายละเอียดในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มี

ความชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนและได้ยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่ปรากฏในข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ระบบวิธีพิจารณาความ ต่างก็กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งมีหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความบางหลักที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่ไม่ว่าวิธีพิจารณาคดีประเภทใดก็จะใช้หลักเช่นว่านี้ร่วมกัน เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักความเป็นกลางและความไม่มีส่วนได้เสียของศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางเรื่องมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการร้องสอดเข้ามาในคดี ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่มีขึ้นเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันได้รับการพิจารณาให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดความลักลั่นในมาตรฐานของการชี้ขาดตัดสินคดี และบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในคดีไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นอีกคดีต่างหากในภายหลัง ทั้งยังเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในทางคดี ทำให้บุคคลที่ควรเข้ามาในคดีแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามาในคดี อาจร้องสอดเข้ามาได้ และบุคคลที่ควรจะเข้ามาในคดีแต่ไม่ยอมเข้ามา อาจถูกเรียกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอดได้ หลักการร้องสอดในคดีปกครอง ได้บัญญัติไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78 ที่กำหนดว่า บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติให้มีการร้องสอดได้ใน 2 กรณี คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจ และการร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี ทั้งสองกรณีต่างก็มีรายละเอียดและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป แต่ข้อที่ควรพิจารณาในเบื้องต้น คือ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนี้ แม้จะเป็นไปเพื่อความสะดวกเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการร้องสอดไว้โดยละเอียดแล้ว และเพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่นำมาใช้ร่วมกันได้ก็ตาม แต่

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองมาได้ระยะหนึ่ง กลับพบว่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการร้อง สอดคล้องเข้ามาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติเรื่องการร้องสอดตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง พบว่า กรณีที่ผู้ร้องสอดยื่นคำร้องสอด เข้ามาเองด้วยความสมัครใจ เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกอาจขอเข้ามาเป็นคู่กรณีเพราะเห็นว่าเป็นการ จำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ซึ่งสิทธิในที่นี้ย่อม หมายถึงสิทธิตามกฎหมายแพ่ง ในขณะที่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนซึ่งความสัมพันธ์มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม กัน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองเพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ไม่อาจออกคำสั่งบังคับกับบุคคลภายนอกได้ การนำเงื่อนไขตาม บทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้บังคับ กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายในลักษณะที่จำกัด อำนาจดุลพินิจของศาล เพราะแม้ศาลจะเห็นว่า บุคคลภายนอกดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจาก คดี แต่เมื่อผู้ร้องสอดมีคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ศาลก็ไม่รับคำร้องสอดไว้ พิจารณาได้ จึงทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีตั้งแต่ต้นถูกตัดสิทธิในการร้องสอดเข้ามา ในคดีปกครองได้ ส่วนการร้องสอดโดยกฎหมายเรียกให้เข้ามาในคดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อ บทบัญญัติในเรื่องการร้องสอดในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้สิทธิ บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี เพื่อประโยชน์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกันและยัง ไม่ได้เข้ามาในคดีนั้นได้เข้ามาในคดีเพื่อที่จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน แต่หากไม่มีคดีเดิมหรือ เนื่องด้วยผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีนั้นแล้ว คู่กรณีจะขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ถูกต้องเข้ามาในคดีได้หรือไม่ เนื่องจากศาลยุติธรรมมักจะเคร่งครัดกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การ ร้องสอดโดยเห็นว่า การร้องสอดตามมาตรา 57 ไม่ใช่บทบัญญัติที่มีไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีการฟ้องผิด ตัว หากมีการฟ้องผิดตัวก็ไม่น่าจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเติมโดยให้เข้ามาเป็นผู้ร้องสอดได้ แต่ในคดีปกครอง ซึ่งมีวิธี พิจารณาที่เรียบง่ายและศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน หากศาลพิจารณา คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ

รัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องหรือฟ้องผิดตัว หากศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ได้เพราะจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับข้อพิพาทในทางปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องสอดและการมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด เนื่องจากข้อพิพาทในทางปกครองที่แตกต่างจากคดีแพ่ง การพิจารณาเรื่องสิทธิในการร้องสอดเข้ามาในคดีปกครองย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคดีปกครองแต่ละประเภท จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีปัญหาว่า หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ได้เข้ามาในคดีของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลของคำพิพากษาอาจกระทบต่อบุคคลภายนอก แต่ก็มีอาจเรียกให้เข้ามาในคดีได้ ส่วนคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมูลเหตุที่พิพาทเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก หากผู้นั้นไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนหรือเพื่อเสนอข้อเท็จจริงว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว เมื่อเกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว กรณีก็จะทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกได้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นการเฉพาะตัว การเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีอาจไม่เป็นไปตามหลักความประสงค์ของกลุ่มความและหลักการไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี แต่หากคู่กรณีที่อยู่ในคดีอยู่แล้วประสงค์จะขอให้ศาลเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมรับผิดชอบ กรณีเช่นนี้ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าบุคคลภายนอกดังกล่าวที่ถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วยนั้น หากบุคคลภายนอกนั้นไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบคดี ศาลจะมีคำพิพากษาบังคับให้ผู้นั้นซึ่งถือได้ว่าได้เข้ามาในคดีแล้วได้หรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลของการที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาในคดีโดยการร้องสอด ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้ผู้ร้องสอดที่ได้เข้าเป็นคู่ความตามมาตรา 57(1) และ (3) มีสิทธิเสมือนหนึ่งว่าตนได้ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่ ซึ่ง โดยเฉพาะผู้ร้องสอดอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้ถามค้านพยานที่ได้สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วก่อนที่ตนได้ร้องสอดได้ ในขณะที่ผู้ร้องสอดที่สมัครใจขอเข้าไปเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมหรือผู้ถูกฟ้องคดีร่วมหรือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมตามมาตรา 57(2) จะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเดิมหรือผู้ถูกฟ้องคดีเดิมมีอยู่ไม่ได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกัน แต่โดยที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษที่ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้นอกเหนือจากพยานหลักฐานของกลุ่มคดี ซึ่งในที่นี้รวมถึงนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้ร้องสอดด้วย การที่วิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดผลของการร้องสอดในแต่ละกรณีแตกต่างกันเช่นนี้ จึงอาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นระบบไต่สวน

(3) ปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครอง เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องสอดเข้ามาในคดี ตั้งแต่การยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีหรือคำร้องขอให้ศาลหมายเรียกบุคคลเข้ามาในคดี การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องสอด รวมถึงการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของผู้ร้องสอดย่อมต้องเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย โดยจะต้องให้โอกาสผู้ร้องสอดและคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีโดยรอบด้าน

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีข้อที่ควรศึกษาเปรียบเทียบว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำหลักการและเงื่อนไขในการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง หรือควรที่จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการร้องสอดในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดี จึงควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักทั่วไปของการร้องสอด โดยศึกษาพื้นฐานแนวคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หลักการร้องสอดในคดีปกครอง ขอบเขตและข้อจำกัดของการนำหลักการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในโดยอนุโลมวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องของการนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยมีขอบเขตการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องสอด

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้นำหลักการร้องสอดตามมาตรา 57 และ 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง แม้จะเป็นไปเพื่อความสะดวกเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการร้องสอดไว้โดยละเอียดแล้ว และเพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายซ้ำในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของวิธีพิจารณาความที่นำมาใช้ร่วมกันได้ก็ตาม แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองมาได้ระยะหนึ่ง กลับพบว่า การนำวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการร้องสอดดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองที่แตกต่างจากคดีแพ่งนั่นเอง นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีผู้ร้องสอดซึ่งสมควรที่จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการร้องสอดในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาคดี

1.5 วิธีการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งหนังสือ บทความ เอกสาร และผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักการร้องสอดเข้ามาในคดี
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการร้องสอดในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมในวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการนำหลักการร้องสอดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในโดยอนุโลมวิธีพิจารณาคดีปกครอง