

การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา
หรือคำสั่งในศาลปกครอง

นายสุรโกศล แก้วดี

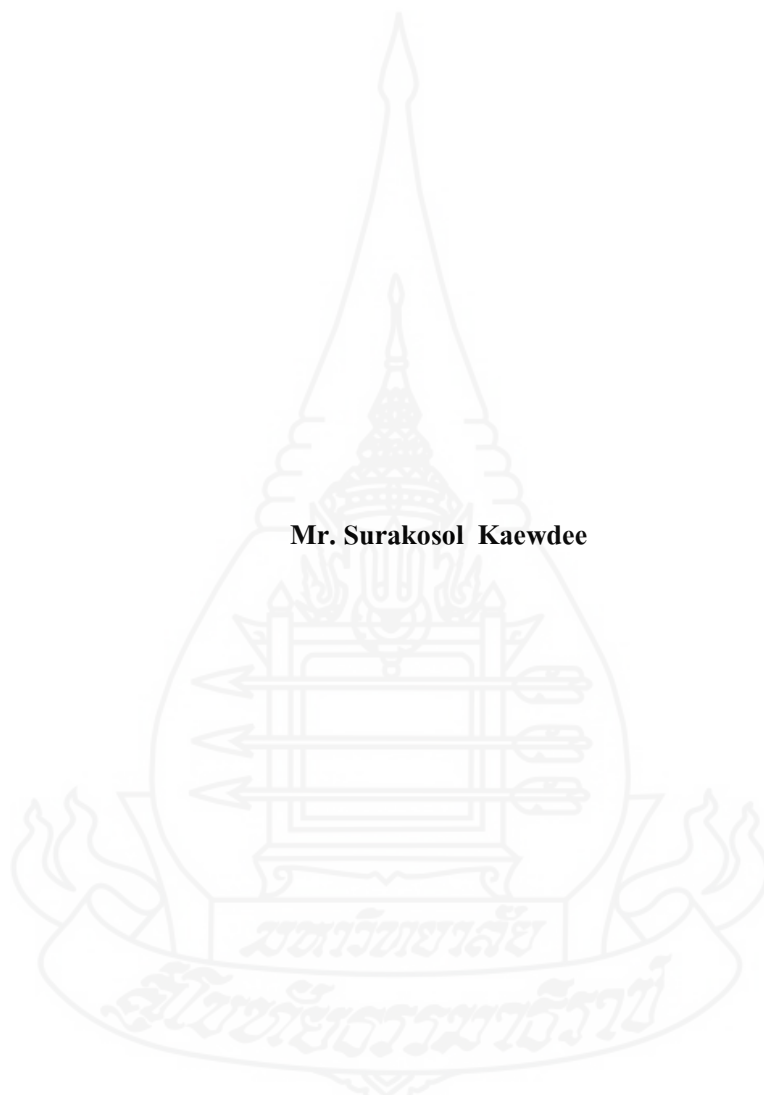


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

The Extension of the Right to Appeal the Decision or Order in Court

Mr. Surakosol Kaewdee



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง
ในศาลปกครอง
ชื่อและนามสกุล นายสุร โกลด แก้วดี
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง
ในศาลปกครอง

ผู้ศึกษา นายสุร โกลส แก้วดี **รหัสนักศึกษา** 2564001036 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง” มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง 2. เพื่อศึกษาการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม ศาลปกครองของประเทศไทยและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส 3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยการวิเคราะห์ ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องระยะเวลา

ผลจากการศึกษาพบว่า คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองขึ้นต้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งการยื่นอุทธรณ์ก็เพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองขึ้นต้น แต่ด้วยระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองขึ้นต้นขยายระยะเวลาได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หากใช้ระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีเช่นอายุความแต่อย่างไรไม่ ระยะเวลาดังกล่าวจึงสมควรที่จะขยายระยะเวลาได้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้ห้ามให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้โดยชัดแจ้ง และศาลปกครองมิได้ขยายระยะเวลาดังกล่าวให้แต่อย่างไร ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในเรื่องนี้ แม้จะไม่สามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายทั่วไปแต่ศาลปกครองย่อมสามารถนำหลักการขยายระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนมาใช้ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายจึงเสนอให้เพิ่มเติมใน มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ด้วย

คำสำคัญ ขยายระยะเวลา การอุทธรณ์คำพิพากษา วิธีพิจารณาคดี ศาลปกครอง

Independent Study title: The Extension of the Right to Appeal the Decision or Order in Court

Author: Mr. Surakosol Kaewdee; **ID:** 2564001036; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Kamonchai Rattanaskaowong, Professor;

Academic year: 2015

Abstract

This research is to reach the issue regarding “The extension of the right to appeal the decision or order in court”. The three objectives of this research were; (1) To study the theory of the extension of the right to appeal the decision in court and administrative order. (2) To study the principles of the extension to appeal the decision or order in Thai Judicial Court System (only the court of justice and the administrative court) and French administrative procedure. (3) To examine the issues relating to the extension of right to appeal the decision or order in the administrative court.(4) To find the solution for the extension of right to appeal the decision or order in the administrative court.

The used method for this Qualitative Research is produced by studying and analyzing several research papers such as law textbooks, academic articles, researches, dissertations and the court’s order or judgment.

The result of the study has shown that when the administrative Court of First instance make the judgments in dispute, any litigants having intention to appeal that judgment have to perform to the administrative Court of First instance within 30 days after making decision. It can be seen that such period is just a court procedure period which is not the period for exercising the litigation rights as the prescription. Therefore, the period of the right to appeal the decision should be allowed for extension, the administrative Court of First instance has no authority to extend the time for decision’s appealing. Meanwhile, in the light of Thai Code of Civil Procedure and Criminal Procedure, the general legal principle of law is rejected to enforce in the way of administrative Procedure by the reason that it might not cause the fairness to the parties, I propose to insert the additional wording in Article 73 of the Act on the establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 which is “Therefore, Article 23 of the Civil Procedure Code shall apply *mutatis mutandis*.”

Keywords: Extension, The appeal verdict, Legal procedure, Administrative court

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์อย่างดี จาก ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัช รัตนสากววงศ์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ ในการจัดทำและให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนการปรับปรุง จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ่อคำ และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นกรรมการในการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ และ กรุณาตรวจแก้พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันมีคุณค่ายิ่งเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการศึกษาค้นคว้าอิสระ ฉบับนี้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย- ธรรมราช ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาและส่งเสริมสนับสนุนให้การศึกษาและการจัดทำ การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ ขอมอบ บูชาแก่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา ตลอดจน ครอบครัว เพื่อนพ้องที่ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้ศึกษามาตลอด

สุร โกศล แก้วดี

มกราคม 2559

สารบัญ

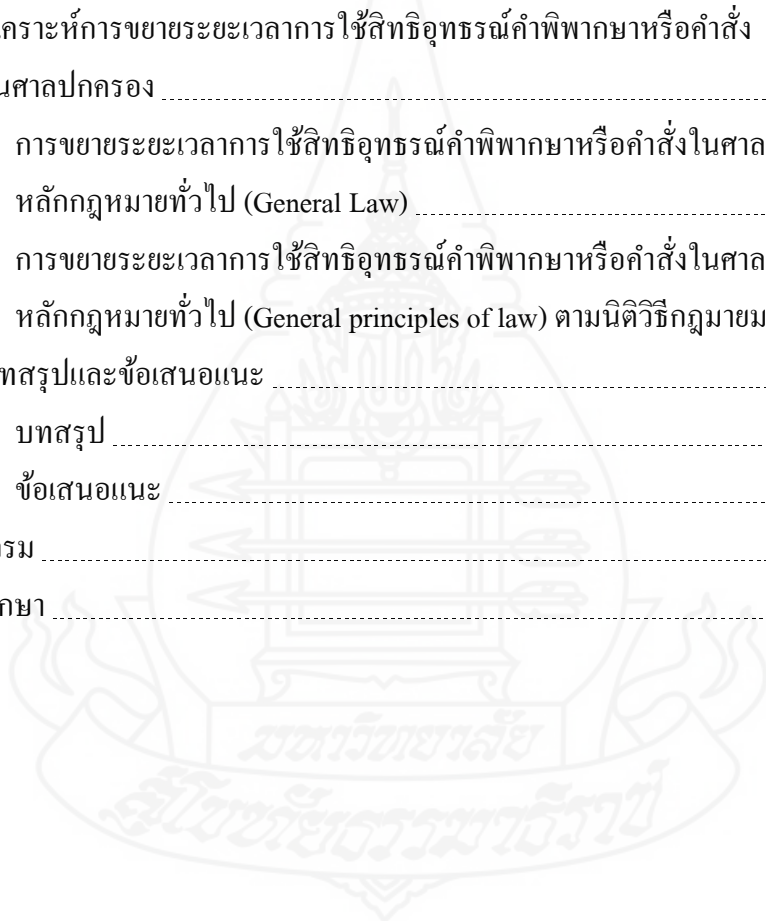
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	3
3. สมมุติฐานของการศึกษา	3
4. ขอบเขตการศึกษา	4
5. วิธีดำเนินการศึกษา	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือ คำสั่งในศาลปกครอง	5
1. หลักความยุติธรรม	5
2. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป	8
2.1 ลักษณะพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป	8
2.2 หลักกฎหมายทั่วไปทางสัพัญญัติ	10
2.3 หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง	13
3. แนวคิดเกี่ยวกับระยะเวลา	15
3.1 ความหมายของระยะเวลา	16
3.2 ประเภทของระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	17
3.2.1 ระยะเวลาเร่งรัด	17
3.2.2 ระยะเวลาบังคับ	19
3.3 แนวคิดการกำหนดอายุความและไม่ควรกำหนดอายุความ	22
3.3.1 กฎแห่งการลืม	23
3.3.2 กฎแห่งการลงโทษ	24
3.3.3 กฎแห่งกรรม	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง	30
4.1 วิธีพิจารณาความ	30
4.1.1 ความหมายของวิธีพิจารณาความ	30
4.1.2 หลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณา	31
4.1.3 หลักการสำคัญในวิธีพิจารณาคดีปกครอง	31
4.2 ประเภทระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง	34
4.3 ประเภทคดีที่สามารถยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครอง	35
4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์	39
4.4.1 ระบบของการอุทธรณ์-ฎีกา	39
4.4.2 สิทธิในการอุทธรณ์	40
5. นิติวิธี	44
5.1 นิติวิธีทั่วไป	45
5.2 นิติวิธีกฎหมายมหาชน	46
บทที่ 3 การขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม ศาลปกครองของประเทศไทย และวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส	48
1. การขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาของศาลยุติธรรม	48
1.1 การขยายระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	48
1.2 การขยายระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	51
1.3 การโต้แย้งคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาของศาลยุติธรรม	53
2. การขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาของศาลปกครอง	54
2.1 การขยายระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	55
2.2 การขยายระยะเวลาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543	56
2.3 การโต้แย้งคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาของศาลปกครอง	57

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส	58
3.1 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส	58
3.2 หลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณา	58
3.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	62
3.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	75
บทที่ 4 วิเคราะห์การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ในศาลปกครอง	79
1. การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองกับ หลักกฎหมายทั่วไป (General Law)	81
2. การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองกับ หลักกฎหมายทั่วไป (General principles of law) ตามนิติวิธีกฎหมายมหาชน	84
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	89
1. บทสรุป	89
2. ข้อเสนอแนะ	93
บรรณานุกรม	95
ประวัติผู้ศึกษา	98



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริการสาธารณะและปกครองนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวที่อาจถือได้ว่าการใช้อำนาจในการบริการสาธารณะหรือการใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือความต้องการของประชาชนหรืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความเป็นธรรมและเหมาะสม โดยในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของแต่ละประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ มอบหมายให้ศาลยุติธรรมรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กรีซ เบลเยียม ออสเตรีย ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรมและมีความเป็นอิสระ และมีกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคัดสินคดี ซึ่งเป็นระบบที่ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่คู่กรณีไม่เท่าเทียมกัน โดยให้ตุลาการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี มีตุลาการผู้เชี่ยวชาญผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการ

แผ่นดินเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี มุ่งเน้นกระบวนการพิจารณาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ของศาล ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ทั้งจะต้องเป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด ซึ่งคู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนาย หากคู่กรณีทำคำฟ้องไม่มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนชัดเจน ให้สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ให้คำแนะนำเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครองก็คือ การกำหนดให้มีตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการที่มีใ้ได้อยู่ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินใจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 73 บัญญัติว่าการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และข้อ 6 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอศาลมีอำนาจขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองข้อดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ประกอบกับแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2552 สรุปได้ความว่า ศาลไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา และคำพิพากษาที่ อ.368/2551 สรุปได้ความว่า คำแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ถือเป็นคำอุทธรณ์ ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง กรณีจึงเห็นได้ว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาได้ ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็น่าจะเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาของศาลปกครองตามระบบไต่สวน ทั้งยังเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่เป็นหลักการที่ให้ผู้ใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐรวมถึงอำนาจตุลาการที่จะกระทำการใดจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ศาลจะมีคำวินิจฉัยโดยอาศัยหลักนิติรัฐก็ตาม แต่การกำหนดสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งเพียง 30 วัน

นับแต่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งและไม่อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้นั้น อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ เพราะเป็นการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นจนเกินไป ทั้งกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหรือเหตุแห่งการขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งไว้นั้น อาจทำให้คำอุทธรณ์ของคู่กรณีไม่สมบูรณ์ เพราะการเขียนคำอุทธรณ์นั้นจะต้องเขียนด้วยความเข้าใจทั้งกฎหมายและต้องเข้าใจข้อเท็จจริงในคดีที่ซับซ้อน ทั้งต้องเข้าใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างละเอียดจึงจำต้องใช้เวลาทำการศึกษาพอสมควรถึงจะทำคำอุทธรณ์ที่สามารถโต้แย้งตรงตามประเด็นที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยในคดีได้ครบถ้วนและการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหาได้เป็นอายุความที่ต้องห้ามมิให้มีการขยายระยะเวลา ทั้งนี้การกำหนดกฎหมายโดยห้ามขยายระยะเวลาอุทธรณ์นั้นยังอาจขัดต่อหลักการฟังความทุกฝ่ายอีกด้วยเพราะเป็นการปิดโอกาสที่จะเสนอความเห็นของผู้อุทธรณ์ที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อย่างเต็มที่

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องของการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษาการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม ศาลปกครองของประเทศไทยและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส
- 2.3 เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

3. สมมุติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ซึ่งก็เพื่อให้เกิดการพิจารณาดีเกิดความรวดเร็ว แต่การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวเพียง 30 วัน นั้น เป็นระยะเวลาที่เร่งรัดคู่กรณีจนเกินไป จึงสมควรที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมาย

ดังกล่าวหรือมีการตรากฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ศาลมีอำนาจในการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ อันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาอำนาจศาลในการขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดของไทย โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทียบเคียงกับระบบกฎหมาย ประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งรวบรวมและวิเคราะห์คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ประเภทงานวิจัยเอกสาร(Documentary Research) โดยวิธีการรวบรวมเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ ตำบทยุทธศาสตร์ คำพิพากษาของศาลและเอกสารในรูปแบบอื่นรวมทั้งแหล่งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต โดยนำข้อมูลมาแยกแยะ แจกแจง จัดหมวดหมู่ และทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ หาข้อสรุปตามประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

6.2 ทราบการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม ศาลปกครองของประเทศไทย และวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส

6.3 ทราบปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

6.4 มีเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครอง

การอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง อันได้แก่ วิธีพิจารณาแบบไต่สวนที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีปกครองยังคงต้องเคารพแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหลักความยุติธรรม หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการวิธีพิจารณาความ แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะเวลา แนวคิดการกำหนดอายุความ โดยแนวคิด ทฤษฎีดังกล่าวเป็นแนวทางให้การพิจารณาคดีเกิดยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. หลักความยุติธรรม

ในสังคมตะวันออกแต่เดิมเมื่อกฎมาถึงเรื่องการปกครองมักเน้นไปที่ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมของผู้ปกครองเป็นสำคัญ เชื่อกันว่ากฎหมายกับความยุติธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและดำรงอยู่แล้วในธรรมชาติ ส่วนในสังคมตะวันตกเดิมนั้นก็มีคติความเชื่อว่าการกฎหมายกับความยุติธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เมื่อได้ผ่านการต่อสู้ทางการเมืองและการนำหลักการที่ได้มาใช้ในทางปฏิบัติจนตกผลึก ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันเกือบจะยุติว่ารัฐที่พึงปรารถนาในแง่ของการที่มนุษย์จะอยู่ร่วมกันนั้น คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและกฎหมายนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม ซึ่งเรียกร้องให้ภายใต้สภาวะการณ์ในลักษณะที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติหรือวินิจฉัยเช่นเดียวกัน (Like shall be treated alike) หลักความเสมอภาคในการถือปฏิบัติ (Equality of treatment) ซึ่งหมายความว่า การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปอย่างไม่มีอคติหรือความลำเอียงหรือไม่มีการเลือกปฏิบัติ บางกรณี แม้จะไม่สามารถหาจุดรวมเกี่ยวกับความยุติธรรมโดยพิจารณาจากการกระทำในทุกลักษณะสังคมพร้อมกันได้เพราะลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมมีความแตกต่างกัน และมนุษย์แต่ละคนมีจินตนาการเกี่ยวกับความยุติธรรมที่แตกต่างกัน แต่ก็ยัง

สามารถเข้าใจได้ว่า ความยุติธรรมตามเนื้อหา คือหลักการที่เรียกร้องให้มีการพิจารณาความยุติธรรม จากความชอบธรรมของ “เนื้อหาสาระ” ที่เป็นจริงของกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายต่างๆ รวมทั้งผลลัพธ์ ที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นมิใช่เพียงเพ่งแต่ความเป็นธรรมในเรื่องกระบวนการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว ความยุติธรรมตามเนื้อหาสาระของกฎหมายให้สอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานของสังคมหรือมาตรฐาน ของความถูกต้อง ความยุติธรรมซึ่งเหมาะสมกับยุคสมัยและประโยชน์สุขของส่วนรวม หรือกล่าว อีกกรณีหนึ่งได้ว่า ความยุติธรรมตามเนื้อหาเรียกร้องให้มีการวางข้อบังคับของกฎหมายและการ วินิจฉัยคดีให้สอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความยุติธรรมซึ่งใช้อยู่ในขณะที่ใช้กฎหมายบังคับ และ ยุติธรรมสำหรับประชาชนที่กฎหมายนั้นใช้บังคับด้วย¹

1.1 ความหมายของหลักความยุติธรรม

ปัญหาว่าอะไรคือความยุติธรรมนั้น เป็นปัญหาชั่ววันจันทร์ของมนุษยชาติ แต่ที่ ขอมรับกันเป็นยุติคือ ความยุติธรรมเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในสังคม ของมนุษย์ ในการศึกษาถึงความหมายของหลักความยุติธรรมอาจอธิบายได้หลายกรณี ซึ่งใน การศึกษาถึงข้อความคิดว่าด้วยการขยายระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึง ความหมายของหลักความยุติธรรม โดยเปรียบเทียบหลักความยุติธรรมตามเนื้อหาหลักความ ยุติธรรมตามรูปแบบ ดังนี้

1.2 ความยุติธรรมตามรูปแบบ

คือ หลักการที่ ซึ่งเรียกร้องให้ภายใต้สถานการณ์ในลักษณะที่เหมือนกันต้องได้รับการ ปฏิบัติหรือวินิจฉัยเช่นเดียวกัน (Like shall be treated alike) หลักความเสมอภาคในการถือ ปฏิบัติ (Equality of treatment) ซึ่งหมายความว่า การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็น ไปอย่างไม่มีอคติ หรือความลำเอียง หรือไม่มีการเลือกปฏิบัติ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความยุติธรรมโดยรูปแบบจะเน้นความสำคัญของกระบวนการ ปรับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการเหนือสิ่งอื่นใด และลักษณะเช่นนี้ทำให้เราอาจเรียกความยุติธรรม โดยรูปแบบว่าเป็น “ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ” (Procedural justice)

1.3 ความยุติธรรมตามเนื้อหา (Substantial Justice)

บางกรณี แม้จะไม่สามารถหาจุดร่วมเกี่ยวกับความยุติธรรมโดยพิจารณาจากการ กระทำในทุกลักษณะสังคมพร้อมกันได้เพราะลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมมีความ แตกต่างกัน และมนุษย์แต่ละคนมีจินตนาการเกี่ยวกับความยุติธรรมที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังสามารถ เข้าใจได้ว่า ความยุติธรรมตามเนื้อหา คือหลักการที่เรียกร้องให้มีการพิจารณาความยุติธรรมจาก

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย, ข้อความคิด และหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1-5.

ความชอบธรรมของ “เนื้อหาสาระ” ที่เป็นจริงของกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายต่างๆ รวมทั้งผลลัพธ์ที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นมิใช่เพียงเพ่งแต่ความเป็นธรรมในเรื่องกระบวนการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว ความยุติธรรมตามเนื้อหาสาระของกฎหมายให้สอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานของสังคมหรือมาตรฐานของความถูกต้อง ความยุติธรรมซึ่งเหมาะสมกับยุคสมัยและประโยชน์สุขของส่วนรวม หรือกล่าวอีกกรณีหนึ่งได้ว่า ความยุติธรรมตามเนื้อหาเรียกร้องให้มีการวางข้อบังคับของกฎหมายและการวินิจฉัยคดีให้สอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความยุติธรรมซึ่งใช้อยู่ในขณะที่ใช้กฎหมายบังคับ และยุติธรรมสำหรับประชาชนที่กฎหมายนั้นใช้บังคับด้วย

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักความยุติธรรมตามเนื้อหาเปรียบเทียบกับหลักความยุติธรรมตามรูปแบบแล้วจะเห็นได้ว่า ความยุติธรรมตามหลักความยุติธรรมตามเนื้อหานั้นเป็นเรื่องของการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดจากความเคร่งครัดต่อหลักความยุติธรรมตามรูปแบบที่ต้องการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยการให้ความเสมอภาคแก่ทุกคนด้วย การปฏิบัติที่เหมือนกันสำหรับข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาหรือข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีนั้นอาจมีความแตกต่างกันได้ การยึดมั่นต่อหลักความยุติธรรมตามรูปแบบอาจไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้นหลักความยุติธรรมตามเนื้อหาจึงเข้ามาเพื่อคลายความเคร่งครัดของหลักการดังกล่าวโดยเรียกร้องให้พิจารณาความยุติธรรมจากเนื้อหาสาระของเรื่องหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ

1.4 ความยุติธรรมในฐานะที่เป็นที่มาของกฎหมาย

ความยุติธรรมเป็นหลักกฎหมายแรก และเป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่จะต้องต่อสู้กับเจตนาร้ายและความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ หลักความยุติธรรมจะเป็นมาตรฐานตัวอย่างให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยอมรับว่าหลักความยุติธรรมเป็นงานอย่างหนึ่งของรัฐ หลักความยุติธรรมเป็นรากฐานปทัสฐานทางกฎหมายของบ่อเกิดทางกฎหมาย และมีมิใช่เพียงแต่เป็นหลักที่มักจะใช้อ้างกันทั่วไปแต่นำไปใช้ในสถานการณ์ของสังคมที่แตกต่างกันไป

ถ้าจะพิจารณาระเบียบกฎหมายที่ควรจะเป็นในลักษณะที่เป็นรูปปิรามิด ตรงยอดสุดจะเป็นหลักความยุติธรรมในฐานะที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมายทั้งปวง ลำดับชั้นรองจากหลักความยุติธรรมลงมาของรูปปิรามิดจะมีหลักกฎหมายทั่วไปและหลักกฎหมายพิเศษต่างๆ ซึ่งจะเป็นที่มาของกฎหมายในลำดับชั้นรองต่อมาอีก คือ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมาย ก็คือ การนำหลักกฎหมายต่างๆ มาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องทั้งหมดหมู่ไว้ตามวัตถุประสงค์หรือสถานการณ์พิเศษ แล้วทำ

หลักกฎหมายดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของตัวบทบัญญัติ และในที่สุดก็จะสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม หลักกฎหมายต่างๆ ไม่เพียงแต่มีหน้าที่ในการทำความยุติธรรมให้เป็นรูปธรรม แต่ยังมีหน้าที่ป้องกันและขจัดอันตรายที่จะมากล้ากลายความยุติธรรมด้วย

2. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป

กฎหมายที่บังคับใช้ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายสบัญญัติ มักปรากฏในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร การที่กฎหมายปรากฏให้เห็นในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่ของตนได้อย่างชัดเจนและจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากกฎหมาย นอกจากนี้หากพิจารณาในทางกฎหมายปกครองก็จะเป็นการประกันสิทธิของประชาชนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในทางตรงกันข้ามก็เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม กฎหมายลายลักษณ์อักษรก็มิใช่ว่าจะมีความสมบูรณ์เสมอไป ในกรณีที่เกิดช่องว่างของกฎหมายซึ่งศาลไม่อาจค้นหากฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดมาปรับใช้ได้เหมาะสมแก่กรณี แต่เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปได้อย่างสำเร็จลุล่วงจึงมีความจำเป็นที่ศาลต้องดำเนินการบางประการเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว

2.1 ลักษณะพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไปได้ปรากฏในรูปลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในการให้คำจำกัดความจึงต้องอาศัยการให้ความหมายของบรรดานักกฎหมายที่มีต่อหลักกฎหมายทั่วไป และเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการทำความเข้าใจลักษณะพื้นฐานของกฎหมายทั่วไปจึงควรรู้ถึงที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปและสถานะทางกฎหมายหรือค่าบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปเช่นกัน

2.1.1 ความหมายของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไปเป็นสิ่งที่นักกฎหมายนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของกฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปมีลักษณะเช่นไร ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายหลายท่านจึงให้ความหมายของคำว่า “หลักกฎหมายทั่วไป” คือ

ปรีดี พนมยงค์ อธิบายว่า “หลักกฎหมายทั่วไป คือ หลักที่ซึ่งมนุษย์ที่รวบรวมอยู่กันเป็นหมู่คณะหรือเป็นประเทศจักต้องประพุดติดอกันถึงแม้ว่ายังมีได้ประกาศเป็นบทกฎหมายหรือได้ปฏิบัติกันเสมอมาจนเป็นจารีตประเพณีก็ตาม เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะหวังให้มีข้อความบริบูรณ์ครบถ้วนไปถึงราษฎรทุกชนชั้นนั้น ไม่ได้ กิจการบางชนิดซึ่งประเทศ

สยามไม่เคยมีจารีตประเพณีปฏิบัติกันเลย แต่ด้วยความเจริญได้นำสิ่งใหม่มาให้จำต้องเกิดกิจการ เช่นนั้นขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำต้องอาศัยหลักซึ่งมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันจักต้องปฏิบัติต่อกัน โดยในเบื้องต้นอาจอาศัยคำอธิบายของนักปราชญ์กฎหมาย คำพิพากษาของศาลที่เคยตัดสินมาแล้วว่าควรประพฤติต่อกันอย่างไร ศาลได้เคยยกขึ้นปรับคดียอมให้มีผลดังเช่นกฎหมาย”

ปรีดี เกษมทรัพย์ ให้ความหมายของหลักกฎหมายทั่วไปไว้ว่า “หลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง หลักกฎหมายที่มีอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศนั้น โดยค้นหาได้จากกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศนั้นเอง บทบัญญัติที่มีอยู่มากมายโดยปกติ เกิดจากหลักทั่วไปเพียงไม่กี่หลัก หากได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของหลักกฎหมาย และการศึกษาพิเคราะห์ด้วยทหลาย ๆ มาตราให้ถี่จริง ๆ ก็จะพบหลักใหญ่ที่อยู่หลังบทบัญญัติเหล่านั้น หลักใหญ่นี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาปรับใช้แก้คดีได้ และในการที่ไม่อาจหากหลักกฎหมายทั่วไปจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

จิต เศรษฐบุตร อธิบายว่า “หลักกฎหมายทั่วไป คือ ต้นหรือหลักการสำคัญของกฎหมายโดยสามารถแบ่งออกได้เป็น (1) หลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับอยู่ในกฎหมายภายในของรัฐทั้งหลาย ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายสหบัญญัติ กับ (2) หลักกฎหมายทั่วไปอันใช้บังคับอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายไว้ว่า “ตามทฤษฎีนิติศาสตร์นั้น ถือว่าหลักกฎหมายทั่วไปนั้นมีอยู่แล้วก่อนศาลจะค้นพบและนำมาใช้ ศาลทำหน้าที่เพียงค้นหา แล้วนำมาใช้เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วหลักกฎหมายทั่วไปนี้อาจไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือถึงบัญญัติไว้ผู้ร่างกฎหมายก็อาจมีเพียงเจตนาให้ใช้สำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเกี่ยวโดยตรงกับกฎหมายฉบับนั้น แต่ศาลอ้างว่าหลักดังกล่าวมีอยู่และไม่ได้ใช้สำหรับเรื่องนั้นเรื่องเดียว แต่ใช้สำหรับทุกเรื่องอันเป็นการสกัดหลักขึ้นมายกระดับให้เป็นหลักทั่วไปด้วยเหตุนี้ทางทฤษฎีจึงถือว่าหลักกฎหมายทั่วไปต่างจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งอาจเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ๆ เพราะหลักกฎหมายทั่วไปใช้บังคับอยู่ได้แม้ปราศจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั่นเองนำหลักกฎหมายทั่วไปมาบัญญัติ ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปมีความสำคัญต่อระบบกฎหมายทั้งในระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายมหาชน และแม้ว่าการให้ความหมายแก่หลักกฎหมายทั่วไปจะแตกต่างกันไป แต่ก็อาจสรุปลักษณะสำคัญของหลักกฎหมายทั่วไป ดังนี้

1) หลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่นั้นมิได้ปรากฏให้เห็นในลักษณะของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่อาจแฝงอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลาย ๆ ฉบับซึ่งมีการกำหนดเนื้อหาไว้ซ้ำ ๆ กัน

- 2) การค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งสำหรับศาล ทั้งนี้เพื่อใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย
- 3) หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้นั้น บางหลักเป็นได้ทั้งหลักกฎหมายทั่วไปในทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน
- 4) หลักกฎหมายทั่วไปแบ่งออกเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางสารบัญญัติและหลักกฎหมายทั่วไปในทางสบัญญัติ
- 5) ในทางกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปสามารถค้นได้จากแนวคิดนิติรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายปกครองและแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

2.2 หลักกฎหมายทั่วไปทางสบัญญัติ

กฎหมายสบัญญัติ หรือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ในศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามาของคดีอันจะทำให้ศาลสามารถตัดสินคดีที่มาสู่ศาลได้ ดังนั้น ในแต่ละประเภทกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายปกครองย่อมต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาความของตนเองเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทคดี

2.2.1 หลักกฎหมายทั่วไปทางสบัญญัติในกฎหมายแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทในความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชน โดยศาลจะเป็นผู้นำหลักกฎหมายสบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นแบบใช้บังคับกับทุกคนในสังคมมาใช้กับคดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาแพ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” อีกด้วย เพราะเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความที่ศาลต่าง ๆ สามารถนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินคดีได้ และเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ไม่ให้ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์โดยทั่วไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังมีจุดประสงค์เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ของผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองและสามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ หากจะกล่าวถึง หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) หลักความประสงค์ของคู่ความ

หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเน้นไปที่หน้าที่ของฝ่ายเอกชน โดยศาลจะถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และตามหลักการนี้คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีทั้งในทางกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายสบบัญญัติ อีกทั้งยังมีสิทธิที่จะเลือกว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจึงเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ คู่ความจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ อีกทั้งเป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดีและทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนการพิจารณา หลักความประสงค์ของคู่ความถูกนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาความแพ่งทั้งในระบบ Civil law และ Common law โดยเฉพาะในระบบ Common law นั้น หลักการนี้ถูกนำมาใช้มากที่สุดในเรื่องพยาน²

2) หลักฟังความสองฝ่าย

คำพิพากษาที่ดีต้องเกิดจากการที่ศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงอย่างถี่ถ้วน โดยการรับฟังคู่ความทุกฝ่าย และจากการที่ศาลต้องรับฟังคู่ความนี้แสดงให้เห็นว่าคู่ความเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณามีใช่เป็นเพียงวัตถุในคำพิพากษาของศาล สารสำคัญของหลักฟังความสองฝ่าย คือ คู่ความทุกฝ่ายต้องมีโอกาสได้ทราบข้อความหรือข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณา โดยสิทธิที่จะต่อสู้คดีเป็นสิทธิในการที่จะเสนอข้อเท็จจริงทุกอย่าง สิทธิในการพิสูจน์ สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน สิทธิในการที่จะได้รับทราบกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในเวลาอันควร และแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายจะให้อำนาจแก่ศาลในการที่จะริเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง โดยที่คู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอศาลก็ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความสองฝ่ายเช่น กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบข้อเท็จจริงที่ศาลได้มา และเปิดโอกาสให้คู่ความได้แสดงพยานหลักฐานโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หลักฟังความสองฝ่ายอาจถูกยกเว้นไม่นำมาใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ไม่ได้มีการยื่นฟ้องตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือเป็นเรื่องที่คู่ความไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นเรื่องการพิจารณาโดยขาดนัด ในกรณีดังกล่าวหากเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ก็จะเป็นการเสียเปล่าหากศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความ

(2) ศาลอาจไม่รับฟังคู่กรณีในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและศาลสามารถยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้ในภายหลัง เช่น คำสั่ง ให้มีการพิจารณา

² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โดยลับ ซึ่งคู่ความสามารถที่จะทำการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้ศาลยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งนั้นได้ในภายหลัง

(3) ศาลอาจมีคำสั่งโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีในกรณีที่มีเหตุจำเป็นรีบด่วน

(4) กรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของพยานหรือคู่ความ ศาลอาจไม่อนุญาตให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งหมดเข้าร่วมการพิจารณาสืบพยาน

3) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้น รูปแบบในการพิจารณาคดีตามหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาด้วยวาจาเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการพิจารณาอย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการพิจารณาโดยทางลับและการพิจารณาตามอำเภอใจของผู้พิพากษา ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการพิจารณาโดยเปิดเผยเป็นหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตามการนำหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยมาใช้ย่อมมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจะไม่ถูกนำมาใช้หากการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม

แม้การพิจารณาโดยเปิดเผยจะกระทำโดยลักษณะของการพิจารณาด้วยวาจา แต่ในบางกรณีศาลอาจนำรูปแบบการพิจารณาโดยเอกสารมาใช้ประกอบและในบางครั้งศาลอาจมีคำพิพากษาโดยมิได้มีการพิจารณาด้วยวาจาเลยก็ได้ เช่น การพิจารณาโดยขาดนัดการพิจารณาคดีมิโนสาร่า เป็นต้น ทั้งนี้ถือเป็นการขัดแย้งของกระบวนการยุติธรรมซึ่งการจะใช้หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยหรือไม่นั้นต้องพิจารณาไปพร้อมกับหลักเรื่องความยุติธรรมว่าเรื่องดังกล่าวมีน้ำหนักพอที่จะยกเว้นไม่นำเอาหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยมาใช้หรือไม่

4) หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา

ข้อพิพาทในทางแพ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนสองฝ่าย ซึ่งการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบกล่าวหา ศาลพึงต้องกระทำหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ ต้องไม่กระทำการใดอันแสดงออกถึงความไม่เป็นกลาง ดังนั้น ในการเสนอคำฟ้องก็ดี การแสดงพยานหลักฐานก็ดี เป็นหน้าที่ของคู่กรณีทั้งสิ้น ศาลไม่อาจให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้อง หรือทำการเรียกพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างหรือนำเสนอมาได้ ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาพิพากษาของศาลจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานของคู่กรณี

2.3 หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง โดยหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว ได้แก่ หลักการพิจารณาตรงตามคำขอ และหลักการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีเสียค่าใช้จ่ายน้อย

2.3.1 หลักการพิพากษาตรงตามคำขอ

การพิพากษาคดีตรงตามคำขอเป็นหลักการที่ศาลถือปฏิบัติ และเป็น การกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาพิพากษาคดีไม่น้อยกว่าคำขอหรือเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการให้ยุติข้อพิพาทหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเคยปรากฏกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้พิจารณาพิพากษารับถ้วนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ในคดีที่ผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ฟ้องกรมการขนส่งทางบกและกระทรวงคมนาคมอันเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ไม่ทำการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่มิเตอร์หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ขอให้กรมการขนส่งทางบกและกระทรวงคมนาคมพิจารณาปรับปรุงค่าโดยสารให้แก่ผู้ขับรถแท็กซี่ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ประการที่สอง ขอให้กรมการขนส่งทางบกกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและดูแลรับข้อพิจารณาร้องเรียนจากผู้ประกอบการขับรถแท็กซี่อย่างเป็นทางการ ในการพิจารณาพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 แล้วนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีที่ขอให้กรมการขนส่งทางบกและกระทรวงคมนาคมพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่ จึงหมดสิ้นไป ศาลไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยมีได้พิจารณาคำขอในส่วนที่สองของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กระทรวง เรื่อง กำหนดอัตรา

ค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารสำหรับรถรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (TAXI-METER) ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เพื่อปรับปรุงค่าโดยสารรถแท็กซี่ใหม่แล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีที่ขอให้กรมการขนส่งทางบกและกระทรวง

คมนาคมพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถแท็กซี่จึงหมดสิ้นไป แต่ศาลต้องพิจารณาคำขอท้ายฟ้องข้อ 2 ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป มีหลักว่าศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหลักนี้ก่อให้เกิดข้อห้ามสองประการ คือ ห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอและห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีเกินคำขอ จากหลักกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องข้อที่ 1 จะหมดสิ้นไปแต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องสองข้อ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแต่คำขอท้ายฟ้องเพียงข้อเดียวจึงเป็นการพิพากษาคดีน้อยกว่าคำขอ ถือว่าศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาไม่ตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

2.3.2 หลักการดำเนินการวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคู่กรณีเสียค่าใช้จ่ายน้อย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งคืนค่าธรรมเนียมศาลไว้ในมาตรา 72 วรรคหก ว่า “ในการพิพากษาคดีให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี” นอกจากนี้ยังปรากฏในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 กำหนดให้ “ในกรณีที่ศาลสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี” และข้อ 82 วรรคสี่ กำหนดให้ “เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี” สำหรับกรณีอื่น ๆ เช่น การสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้ศาลปกครองสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากระบบความ เพื่อให้คู่ความไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการโดยไม่มีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาล

การค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองของศาลปกครองไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏในคำพิพากษาแล้ว เห็นได้ว่า หลักกฎหมายทั่วไปในปกครองที่ปรากฏนั้นมีที่มาจากทั้งบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการพัฒนาและได้รับการยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ

กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปได้แก่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสกัดมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักความเสมอภาคที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นอกเหนือจากการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วศาลปกครองยังค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ๆ ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองฉบับอื่น ๆ รวมไปถึงกฎหรือระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง โดยการสกัดหลักกฎหมายจากกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติไว้อย่างสอดคล้องกัน เช่นการแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่มีคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด และบุคคลผู้ขาดคุณสมบัตินั้นได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต แม้ภายหลังบุคคลนั้นจะพ้นจากตำแหน่งการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คนนั้นในระหว่างที่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งก็ไม่เสียไปรวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับในระหว่างนั้นก็มิได้เสียไปด้วย หรือการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปจากกฎหมายฉบับใดเฉพาะหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามที่ปรากฏในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ตามที่คณะของ อมร จันทรมบูรณ์ เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีแม้จะมีได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่เป็นระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม และถ้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาอันก็อาจกลายมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองนำมาใช้กับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง³

นอกจากนี้ ศาลปกครองนำเอาหลักกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาและได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสำคัญในทางกฎหมายปกครองในต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบและปรับใช้หลักการดังกล่าว รวมถึงการนำความเห็นของนักนิติศาสตร์มาปรับใช้ในคำพิพากษา เช่น หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะอันเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมาปรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไทยในลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในการนำหลักกฎหมายของต่างประเทศปรับใช้มีข้อพึงระวังในเรื่องความเหมาะสมในการใช้หลักกฎหมายทั่วไปตามลักษณะแต่ละสภาพสังคม

3. แนวคิดเกี่ยวกับระยะเวลา

การขยายระยะเวลา มีความเกี่ยวพัน โดยตรงกับหลักการพื้นฐานของ “ระยะเวลา” ซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการขยายระยะเวลา

³ โภคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง.

จะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายกำหนด ส่วนการขยายระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดนั้นขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจต้องการให้การดำเนินการให้การดำเนินการในเรื่องใดสามารถเพิ่มระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดังนั้น การขยายระยะเวลาจึงมีความสำคัญในการเป็นตัวกำหนดเขตระยะเวลา ด้วยเหตุนี้ในเบื้องต้นจึงสมควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “ระยะเวลา” โดยเฉพาะการเริ่มต้นระยะเวลาและการสิ้นสุดระยะเวลาดังที่จะได้ศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 ความหมายของระยะเวลา

ความหมายของระยะเวลาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการกำหนดให้ความหมายไว้แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 193/2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 193/2 การคำนวณระยะเวลา ให้คำนวณเป็นวัน แต่ถ้ากำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน ก็ให้คำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น”

ประกอบกับมาตรา 193/3 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 193/3 ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน ให้เริ่มต้นนับในขณะที่มีการนั้น ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี”

และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 64 กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นับวันสิ้นสุดของระยเวลานั้นรวมเข้าด้วยกันแม้ว่าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่งให้ถือว่าระยเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ทำให้เห็นถึงลักษณะของระยะเวลาได้ว่า ระยะเวลาจะมีการกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีก็ได้ หรือจะกำหนดระยะเวลาเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวันก็ได้ โดยการคำนวณ ระยะเวลาให้คำนวณเป็นวันเป็นหลัก แต่ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวันก็ให้ คำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น

3.2 ประเภทของระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มีความสำคัญอย่างมากต่อความชอบด้วยคำสั่งทาง ปกครอง และมีผลต่อสภาพบังคับทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยการกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายทุกระดับแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีการบัญญัติเรื่องของการกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย เช่น การเลือกตั้งทั่วไปต้อง กระทำภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับ แต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทน และในการพิจารณาของวุฒิสภาต้องให้ความ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้ หากทั้งสองสภาไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นในส่วนสภาผู้แทนถือว่า เห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และส่วนวุฒิสภาถือว่าเห็นชอบเช่นกันซึ่งมีสภาพ บังคับของระยะเวลามีความแตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของสภาพบังคับตามกฎหมายของระยะเวลาที่กำหนด ไว้ สามารถแบ่ง 2 ประเภท คือ ระยะเวลาบังคับ และระยะเวลาเร่งรัด การแบ่งแยกประเภทของ ระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการใช้เป็นหลักเกณฑ์พิจารณา ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะระยะเวลาทั้งสองแบบมีผลต่อสภาพ บังคับที่เป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันในทาง ตรงกันข้ามกัน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.2.1 ระยะเวลาเร่งรัด

หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น กระทำการหรืองดกระทำการใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่ได้กำหนดผลว่าถ้าหาก ไม่กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมาย อย่างไร กล่าวคือ ไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายใด ๆ ว่าหากไม่กระทำหรืองดกระทำการใดอย่าง หนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่มีอำนาจกระทำการต่อไป

หรือบุคคลนั้นสูญเสียสิทธิหรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิได้ จากการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้เกิดการเร่งรัดในกระบวนการดำเนินการตามกฎหมายระบุให้เสร็จภายในระยะเวลาที่รวดเร็วตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะไม่กระทำการภายในกำหนดก็ไม่ส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดผลเป็นการ “ตัดอำนาจ” ของเจ้าหน้าที่ที่จะกระทำการภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาไปแล้ว ทั้งนี้โดยสภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไม่อาจจะกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การกระทำการใดหรือการดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัด หากปรากฏว่าล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ตามก็ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรือดำเนินการใดล่วงเลยระยะเวลาอันสมควรก็จะเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อยู่ได้บังคับของกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น ฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณารื้อหรือดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

1) ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 ที่กำหนดไว้สูงสุดไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ก็ไม่มีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วย

2) ระยะเวลาในการออกอนุบัญญัติตามที่กฎหมายแม่บทกำหนด หรือระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย เป็น “บทเร่งรัด” การดำเนินการของฝ่ายปกครอง ระยะเวลาเหล่านี้ผู้ตรากฎหมายไม่ประสงค์ให้มีผลตัดอำนาจของฝ่ายปกครอง เพราะจะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้น ไม่มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 กำหนดให้สรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเร่งรัดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการมิได้เป็นระยะเวลาบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

3) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 54 สรุปรว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเก่ายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพราะมาตรา 54

โดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2551 โดยที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในวันที่ 25 กันยายน 2550 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2550 อุทธรณ์ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ 28 กันยายน 2550 จึงเป็นการอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.2.2 ระยะเวลาบังคับ

ระยะเวลาบังคับ หมายถึง ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลานั้น หากไม่กระทำการภายในเวลากำหนดจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร อย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น กล่าวคือการไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายได้กำหนดสภาพบังคับในเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น หากไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจตามกฎหมายได้อีกต่อไป หรือมีผลให้สิทธิต่างที่กำหนดไว้แก่บุคคลนั้นสูญสิ้นไปหรือไม่อาจตั้งสิทธิได้

การกำหนดให้มีระยะเวลาบังคับตามกฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดกระทำการใดในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการใดตามกฎหมายที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพภายในกรอบระยะเวลานั้น ด้วยหลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ ด้วยวัตถุประสงค์ในประการนี้ กฎหมายมักจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรืองดเว้นการกระทำการใดภายในกำหนด ประการที่สอง เพื่อให้การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพสำเร็จล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยหลักการนี้กฎหมายมักจะกำหนดให้บุคคลหรือเอกชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หากบุคคลนั้นไม่ได้กระทำภายในกำหนดก็สูญสิ้นสิทธิที่มีอยู่หรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิที่จะมีขึ้นได้ ซึ่งมีผลต่อ

อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หากบุคคลได้กระทำการล่วงละเมิดที่กำหนดไว้แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจพิจารณา เช่น กรณีกฎหมายกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาที่วัน การที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด ส่งผลให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่มีอำนาจจะทำการใดในอุทธรณ์ที่ยื่นมานั้นได้หรือการที่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดส่งผลให้บุคคลนั้นไม่อาจได้รับสิทธิที่กฎหมายก่อตั้งได้ เป็นต้น โดยมากแล้วระยะเวลาบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้นมักจะกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนควบคู่กันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนเสมอ จากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของระยะเวลาบังคับดังกล่าวจะส่งผลให้ระยะเวลาบังคับเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น สำหรับรูปแบบของบทบัญญัติที่กำหนดสภาพของระยะเวลาบังคับนี้ เช่น

1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดและกำหนดสภาพบังคับไว้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 วรรคสอง และมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา 48 ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว” สรุปว่า เมื่อรับฟังได้ว่าบทบัญญัติตามมาตรา 49 เป็นบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เสนอรายงาน โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือกิจการผู้เสนอรายงานได้ทราบเป็นที่แน่นอนว่า เมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการจัดเตรียมการอื่น ๆ เพื่อให้กิจการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดการถ่วงเวลาในการพิจารณาไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด อันมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมดุลระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชนดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พิกัดภัย บริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 24/2545 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2545 ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมติภายหลังจากระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดลอม จึงเป็นมติที่ฝืนต่อมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มติในการประชุม ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักอาศัย บริการชุมชน และสถานที่พักตากอากาศจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะ ไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว แต่การที่ศาลจะพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีคำบังคับให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เพราะหากให้มติดังกล่าวมีผลคงอยู่ต่อไป ศาลก็ไม่อาจพิพากษาว่าสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ และเมื่อมาตรา 48 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่าให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 49 จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณาในกรณีนี้ที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักอาศัย บริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการให้อาคาร

2) ระยะเวลายื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้ต้องยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนภายในหนึ่งปีนั้น เป็นเพียงกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนให้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนโดยเร็วเท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติตัดสิทธิและไม่เช่นนั้นตอนและวิธีการที่ต้องปฏิบัติก่อนจึงจะดำเนินการในศาลแรงงานได้แต่อย่างใด กรณีที่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจะเสียสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทนจะต้องเป็นไปตามมาตรา 56 วรรคสอง กล่าวคือผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนได้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนและสำนักงานประกันสังคมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมิสิทธิได้รับ แล้วแจ้งให้ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนมารับประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงิน แต่บุคคลดังกล่าวไม่มาภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินนั้นจึงจะตกเป็นของกองทุน ส่วนมาตรา 84 ทวิ เป็นกรณีที่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนซึ่งทราบถึงสิทธิและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ไปขอรับสิทธิแล้วแต่บุคคลดังกล่าวมิได้อยู่ในประเทศไทย หรืออยู่

ในประเทศไทยแต่มีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถไปดำเนินการขอรับสิทธิตามกำหนดเวลานั้นได้ จึงยื่นคำร้องขอเลื่อนกำหนดเวลาขึ้นคำขอรับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 56 ออกไปเพื่อรักษาประโยชน์ของตนเท่านั้น จึงมีใช้บทบัญญัติสิทธิเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.210/2552 ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 3 เมษายน 2545 คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง ที่ 13/2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 แก้ไขโดยคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง ที่ 53/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 จึงชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นที่สอง ระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนตามที่กำหนดในประกาศดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเพื่อมิให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการล่าช้าจนทำให้ผู้ถูกสอบสวนเดือดร้อนเสียหายหรือสิทธิของบุคคลดังกล่าวถูกระทบกระเทือนเกินควรแก่กรณีเท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่) แม้การอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ ก.ตร. มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3 แนวคิดการกำหนดอายุความและไม่ควรกำหนดอายุความ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 กำหนดอายุความในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเอาไว้ และมาตรา 98 กำหนดเวลาดำเนินการลงโทษเอาไว้ ประเทศไทยจึงมีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องอายุความอาญาเอาไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้มีเหตุผลที่กฎหมายต้องกำหนดเรื่องอายุความเอาไว้ เพราะเหตุผลในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่ต้องนำมาพิสูจน์ความผิด เมื่อเวลายังผ่านเลยไปเนิ่นนาน ความทรงจำของพยานบุคคลหรือความคงอยู่ของพยานหลักฐานอื่นๆ ย่อมเสื่อมสลายไปตามธรรมชาติและกาลเวลา การที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีต้องซ่อนตัวหลบๆ ซ่อนๆ อยู่ด้วยความยากลำบาก แนวคิดที่กฎหมายกำหนดอายุความอาญา อาจสรุปได้ 3 ประการกล่าวคือ

3.3.1 กฎแห่งการลืม (*la loi de l'oubli*)

กฎแห่งการลืม (*la loi de l'oubli*)⁴ กล่าวคือเวลาล่วงเลยไปยิ่งนานเท่าใด ความทรงจำยิ่งน้อยลงเท่านั้น ความแม่นยำในเหตุการณ์ที่ผ่านไปก็ลดลง ความยากลำบากในการพิสูจน์ทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยยิ่งเพิ่มขึ้น โอกาสผิดพลาดยิ่งมากขึ้น ความคงอยู่ของพยาน เอกสารหรือพยานวัตถุก็ย่อมเสื่อมสลายไปตามธรรมชาติ จนไม่อาจนำมาสืบแสดงให้ศาลเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดหรือจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่

การที่เวลาล่วงเลยมานานหลังการกระทำความผิดจึงมีผลโดยตรงต่อพยานหลักฐานในคดี กล่าวคือ กำหนดเวลาที่ได้นั้นนานมามากนั้นทำให้พยานหลักฐานต่างๆ มีดมนได้ เช่น ความจำของพยานบุคคลเสื่อมถอยไป หรือพยานหลักฐานเกิดการสูญหายในเวลาต่อมา ซึ่งจะส่งผลต่อความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมโดยตรงได้ ในการดำเนินคดี การฟ้องร้อง การลงโทษหรือบังคับคดีแก่ผู้กระทำความผิดใดๆ สมควรที่จะต้องดำเนินคดีภายในระยะเวลาอันจำกัดไม่เนิ่นนานจากวันเวลาที่เกิดเหตุมากขึ้นไปนัก เพื่อให้พยานหลักฐานต่างๆ ทั้งพยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีนั้น ด้วยความรวดเร็ว ไม่ถูกทำลาย บิดเบือน หรือมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงน้อยที่สุด แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบัน กฎหมายไทยมีการสืบพยานล่วงหน้าซึ่งกฎหมายไทยมีกลไกที่ดีพอในการคุ้มครองและรักษาพยานหลักฐานที่ใช้ในการสืบพยาน โดยกำหนดให้มีการสืบพยานล่วงหน้าไว้ แม้กรณีไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด และให้ศาลรับฟังคำเบิกความดังกล่าวไว้เป็นพยานโดยไม่ต้องเบิกความใหม่เมื่อมีการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดเป็นจำเลย

นอกจากกฎการลืมของพยานบุคคลแล้ว การปล่อยให้ความผิดเนิ่นนานไปโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องอายุความ ยังขัดต่อหลักธรรมชาติของมนุษย์อีกด้วย คือเมื่อเหตุการณ์ผ่านไปเนิ่นนานคนเราก็ลืมและพร้อมที่จะยอมรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ อีก ดังนั้นถ้าจับผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นมาตั้งสิบห้าปีแล้ว การดำเนินคดีกับเขาอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนแล้วก็ได้ เพราะทุกคนลืมเหตุการณ์นั้นสิ้นแล้ว การแก้แค้นของสังคมต่อความผิดนั้นอาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปแล้ว เมื่อเวลาล่วงเลยไปจนไม่มีใครสนใจจำเหตุการณ์ที่เป็นความผิดนั้นแล้วก็ย่อมไม่มีประโยชน์อย่างใดที่จะรื้อฟื้นฟ้องร้องพิพากษาลงโทษกันอีกเป็นการก่อความวุ่นวายแก่ประชาชนขึ้นมาใหม่โดยใช่เหตุ

กฎแห่งการลืมนี้สอดคล้องกับความผิดหนักเบาแห่งความผิดและกฎหมายก็กำหนดอายุความสั้นยาวตามความผิดนั้นหรือนัยหนึ่งก็คือความผิดเบาหรือเล็กน้อย ผู้คนย่อมลืมง่าย

⁴ จิตติ ดิงสภักดิ์. (2546). *กฎหมายอาญาภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

กฎหมายกำหนดอายุความสั้นกว่าความผิดหนักหรือฉกรรจ์ซึ่งผู้คนย่อมลืมยากหรือกว่าจะลืมได้ก็คงต้องใช้เวลานาน เช่น ความผิดลหุโทษมีอายุความหนึ่งปีในขณะที่ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นหรือก่อการร้าย การปล้นทรัพย์กำหนดอายุความยาวยี่สิบปี เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามผลจากการที่ปล่อยให้ผู้กระทำผิดหลบหนีจนขาดอายุความย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรัฐในกระบวนการยุติธรรม ความผิดร้ายแรงที่กระทบต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นการกระทำความผิดอาญาต่อสากล หรือความเรียบร้อยของโลกก็ไม่ควรมีกำหนดอายุความ และปัจจุบันก็มีการนำ Forensic Science⁵ ที่แปลกันว่า นิติวิทยาศาสตร์ โดยตำรวจจะรวบรวมพยานหลักฐานและการพิสูจน์พยานหลักฐานในที่เกิดเหตุเพื่อประกอบการสืบสวน เช่น พยานหลักฐานเกี่ยวกับรอยนิ้วมือแฝง เส้นผม เส้นขน รอยคราบเลือด ตลอดจนสิ่งต้องสงสัยอื่นๆ ที่พบในที่เกิดเหตุมาใช้ในคดีมากยิ่งขึ้น และความรู้ทางนิติเวชศาสตร์เองก็มีมากถึง 8 สาขา และมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา ทำให้กระบวนการยุติธรรมได้รับการคลี่คลายปัญหาต่างๆ ได้

และนอกจากนี้ประเทศไทยยังได้นำดีเอ็นเอมาใช้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม เหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนทั่วไปรู้จักและเข้าใจคำว่า “ดีเอ็นเอ” มากขึ้น เช่น ในกรณีพระยันตระอมโรภิกขุถูกกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์เชิงชู้สาวกับนางจันทิมา มารยะรังสี จนมีบุตรด้วยกันหนึ่งคน ในเหตุการณ์นี้ไม่สามารถพิสูจน์ความเป็นพ่อแม่ลูกได้ เนื่องจากพระยันตระปฏิเสธที่จะให้การเจาะเลือดพิสูจน์ ส่วนกรณีที่น่ามาใช้ในคดีอาญาที่รู้จักกันดี คือ คดีฆาตกรรมนางสาวเจนนิรา พลอยงุ่นศรี นักศึกษาโรงพยาบาลแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาริบัติ โดยมีการตรวจลายพิมพ์ดีเอ็นเอจากพยานหลักฐานที่พบและนำไปสู่การพิพากษาตัดสินในที่สุด

ดังนั้น จึงมีการนำพยานหลักฐานลายพิมพ์ดีเอ็นเอ หรือ DNA Fingerprint หรือ DNA Profiling เข้ามาช่วยในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

ดังนั้นด้วยเหตุผลเดิมๆ ในเรื่องของกฎหมายแห่งการลืมนั้นการกำหนดอายุความในความผิดบางฐานจึงไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความรุนแรงอาชญากรรมร้ายแรงในความผิดบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อความสงบความเรียบร้อยต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

3.3.2 กฎแห่งการลงโทษ

เมื่อผู้กระทำความผิดอาญากระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติก็สมควรที่จะได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น

⁵ แสวง บุญฉิมฉิมวิภาส. (2549). ปัญหาการรับฟังพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์. *บทบัญญัติ*, เล่มที่ 62, ตอนที่ 3, น.201.

โทษทางอาญามีลักษณะที่ร้ายแรงและทำให้ผู้ต้องโทษได้รับความเสียหาย การกำหนดโทษจึงต้องดูว่าเหมาะสมกับการกระทำที่ผู้ต้องโทษได้กระทำลงหรือไม่ คือ การจะต้องเป็นการมุ่งร้ายต่อสังคมโดยรวม ทำลายความสงบสุขหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชน การลงโทษเป็นวิธีการตอบโต้ของชุมชนต่อผู้ละเมิดกฎระเบียบของชุมชนนั้นๆ (a means of expressing social disapproval or reaction)⁶

การกำหนดโทษนั้นมีได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นโทษถึงชีวิต (ประหารชีวิต) ต่อเสรีภาพ (จำคุก, กักขัง) หรือแก่ทรัพย์สิน (ปรับ, ริบทรัพย์สิน) โดยกำหนดนั้นเพื่อสอดคล้องกับจุดประสงค์ของการลงโทษ ซึ่งมีหลักใหญ่ๆ อยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) การแก้แค้น (2) การแก้ไข

(1) การแก้แค้น การลงโทษก็เพื่อทดแทนให้สาสมกับความผิด (Retribution) ตามหลักตาต่อตาฟันต่อฟัน (An eye for an eye and a tooth for a tooth) ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคมจะต้องได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับที่บุคคลนั้นได้กระทำต่อผู้เคราะห์ร้าย โดยถือว่าเป็นการชดเชยความผิดที่ได้กระทำลงอย่างหนึ่ง ผู้กระทำสมควรได้รับโทษตามความหนักเบาของความผิด ผู้เสียหายไม่ต้องการทำการแก้แค้นด้วยตนเอง รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแทนให้อย่างเหมาะสมกับความผิด

ความประสงค์ของการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนมีแนวความคิดมาจากความเชื่อว่าบุคคลทั่วไปมีเจตจำนงอิสระ (Free will) ในการตัดสินใจในการกระทำใดๆ ดังนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นๆ ของตน เมื่อทำผิดก็ต้องรับโทษให้สาสมแก่ความผิด ดังนั้น ถ้าถือความคิดอย่างนี้เคร่งครัดแล้ว การลงโทษด้วยความประสงค์นี้จึงไม่พิจารณาว่าจะมีประโยชน์ในอนาคตไม่ว่าจะเป็นของส่วนรวมหรือส่วนตัวของผู้กระทำอย่างไรหรือไม่ และหากจะเกิดประโยชน์ดังกล่าวจริงก็ไม่เป็นปัญหา เพราะผู้กระทำได้รับโทษอันเนื่องมาจากการทำความผิดของตนแล้ว ซึ่งเป็นความประสงค์โดยตรงของการแก้แค้นทดแทนความผิดเพื่อรักษาความยุติธรรมเอาไว้

(2) การแก้ไข การลงโทษเพื่อแก้ไขมิให้มีการกระทำความผิดมีด้วยกัน 2 ระดับ

ประการแรก คือ เพื่อเป็นการป้องกันทั่วไป (General Prevention) กล่าวคือ การลงโทษผู้กระทำความผิดย่อมจะข่มขู่มิให้บุคคลทั่วไปเอาเป็นเยี่ยงอย่างอันเป็นการยับยั้งให้บุคคลที่คิดจะกระทำผิดล้มเลิกความตั้งใจเสีย

⁶ พืพัฒน จักรางกูร, และภัทรพร จักรางกูร. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. น.575.

ประการที่สอง คือเพื่อเป็นการป้องกันเฉพาะ (Deterrence) โดยลงโทษผู้กระทำความผิดให้หวาดกลัวโทษและกลับตนเป็นคนดี ความคิดนี้มาจากแนวคิดของพวกอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งตามความคิดนี้อาจต้องลงโทษอย่างรุนแรงเพื่อให้คนทั่วไปเกรงกลัวจึงอาจเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้รับโทษ การนำเอาความคิดนี้มาใช้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความแตกต่างในลักษณะของความผิด โอกาสที่จะก่อให้เกิดความผิด การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคทั่วหน้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่าถึงแม้จะมีข้อบกพร่องต่างๆ อยู่บ้าง แต่ก็มิได้หมายความว่าความคิดนี้จะไม่ได้ผลเอาเสียเลย เพียงแต่ให้มีการปรับปรุงปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่บกพร่องให้ดียิ่งขึ้น

1. การลงโทษด้วยจุดประสงค์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการดัดนิสัยผู้กระทำความผิดและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเขาในทางที่ดีขึ้น (Reformation) จนสามารถเข้าสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษแล้ว

2. การลงโทษทางอาญาแก่บุคคล (นอกจากโทษประหารชีวิตแล้ว) นั้นเป็นไปได้ว่าวันหนึ่งผู้รับโทษต้องผ่านและพ้นโทษนั้นไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ดังนั้นจึงเป็นการดีที่จะใช้การลงโทษดังกล่าว แก่ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิดไปด้วยในตัวเพราะการกระทำความผิดของบุคคลอาจเกิดจากหลายสาเหตุหลายประการ

นอกจากนี้การแก้ไขด้วยวิธีการลงโทษดังกล่าวยังเป็นการสร้างจิตสำนึก (Consciousness) เพื่อยับยั้งผู้กระทำผิดได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากการลงโทษเป็นการเตือนจิตสำนึกของบุคคลไม่ให้ละเมิดกฎหมาย เพราะโทษจะเป็นตัวกำหนดว่าการกระทำอย่างใดถูกและอย่างใดผิด อันเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันการกระทำผิดได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าแก้ไขกลับตน ไม่ได้จริงๆ ก็อาจต้องตัดผู้กระทำความผิดนั้นออกไปจากสังคม (Incapacitation) ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราว ได้แก่ การจำคุกหรือกักขัง มีกำหนดเวลาหรือถาวร ได้แก่ การจำคุกตลอดชีวิตหรือการประหารชีวิต เพื่อไม่ให้มีโอกาสกระทำความผิดได้อีก

กฎแห่งการลงโทษเป็นกฎธรรมชาติที่ว่าผู้กระทำความผิดย่อมหลบหนีไปให้พ้นเงื้อมมือของกฎหมาย กฎข้อนี้ตรงกับกฎแห่งการสืบตามข้อ 1 เพราะถือว่าการที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไป ยิ่งเนิ่นนานเท่าใดก็ยิ่งเป็นการทรมานแก่เขาเรื่อยๆ ไป การทรมานในที่นี้ก็คือการต้องหลบๆ ซ่อนๆ จนกว่าความผิดของเขาจะหมดอายุความ การคอยนับอายุความด้วยอาการทรมานถือเป็นการลงโทษไปในตัว ผลแห่งการนี้จะก่อให้เกิดสภาพความสมดุลระหว่างการถูกจับกุมคุมขังอันเป็นการลงโทษตามกระบวนการของกฎหมายกับการหลบซ่อนตัวเพื่อให้หลุดพ้นจากการจับกุมไปลงโทษหรือนัยหนึ่งการหลบซ่อนตัวเป็นการลงโทษทรมานตามธรรมชาติ ในขณะที่การถูกจับกุมคุมขังเป็นการลงโทษตามบิลเมือง

การที่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องโทษหลบหนีอยู่นั้นพ้นเวลาที่กำหนดไว้
ยอมเป็นการทรมานผู้นั้นพอสมควร เป็นการลงโทษอยู่ทางหนึ่งแล้ว ไม่ควรลงโทษซ้ำอีก

การกำหนดอายุความเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดแก่จำเลยหรือ
ผู้กระทำความผิดที่จะไม่ต้องกังวลว่าตนเองจะถูกฟ้องร้องเมื่อใดก็ได้ตามใจของฝ่ายผู้เป็นโจทก์
ทั้งนี้กฎหมายเห็นว่าในบางกรณีนั้นหากผู้ที่ถูกระทบสิทธิยังเพิกเฉยหรือละเลยต่อการที่สิทธิของ
ตนถูกระทบ โดยไม่ดำเนินการใดๆ ภายในเวลาอันควรแล้ว ย่อมอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างความ
เสียหายหรือทำให้สิทธิของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเสียไปได้ ดังนั้น หาก
ผู้เสียหายเพิกเฉยเกินกว่าระยะเวลาอันสมควรแล้วก็สมควรต้องถูกตัดสิทธิในการฟ้องร้องหรือ
ดำเนินคดี ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองให้
เป็นไปอย่างรวดเร็ว

การที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีเงื้อมมือกฎหมายนั้นเป็นการที่ผู้กระทำความ
ผิดตกอยู่ในภาวะที่ลำบาก ซึ่งภาวะนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นภาวะที่เป็นโทษแก่ผู้กระทำความผิด
เพราะผู้กระทำความผิดต้องหลบๆ ซ่อนๆ ในระหว่างนั้น แต่อย่างไรก็ตามการหลบหนีจนขาดอายุ
ความมีนักกฎหมายให้ความเห็นว่าผู้กระทำความผิดได้รับผลดีหลังจากต้องหลบๆ ซ่อนๆ กล่าวคือ
เมื่อคดีขาดอายุความฟ้องร้องแล้วจึงเท่ากับเป็นเหตุการณ์ที่กฎหมายยอมยกโทษให้แก่ผู้กระทำความ
ผิด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการที่ต้องหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรมเป็นการลงโทษไปในตัว
แล้ว⁷

ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย การหลบซ่อนเพื่อให้พ้นจากการจับกุมคุมขัง ก็ใช้
เวลาน้อยเพราะอายุความไม่ยาวนานนัก ในขณะที่ความผิดหนักหรือฉกรรจ์ ต้องหลบซ่อนเพื่อให้
หลุดพ้นจากการจับกุมคุมขังเป็นเวลานาน เพราะกฎหมายกำหนดอายุความไว้ยาวกว่า บางความผิด
มีอายุความยาวนานถึงยี่สิบปี

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องมีการนำตัวผู้กระทำความผิดมา
ลงโทษให้ได้อย่างรวดเร็วทันควัน วัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นจะได้เต็มที่ก็ต่อเมื่อผู้กระทำความ
ผิดได้รับโทษอย่างรวดเร็วหลังจากการกระทำความผิด การลงโทษอย่างรวดเร็วนั้นอาจมีผล
ดีกว่าการลงโทษอย่างรุนแรงเสียอีกเพราะจะได้ผลเป็นการแก้แค้น ช่มชู้ ตัดนิสัย และให้ความ
ปลอดภัยด้วยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างรวดเร็ว

การปล่อยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีกระบวนการยุติธรรมจึงไม่
สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและทฤษฎีการลงโทษในเรื่อง
การป้องกันทั่วไปและการป้องกันเฉพาะไม่บรรลุผลสำเร็จ เพราะประชาชนอาจเอาเป็นแบบอย่าง

⁷ จิตติ ดิงศกัทธิย์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 1272

เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ รวมทั้งผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และอาจไม่กลับตนเป็นคนดี ซึ่งอาจจะกลับมากระทำความผิดซ้ำได้อีก การมีกำหนดอายุความในคดีอาญาบางประเภทจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษ โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดบางประเภทที่ร้ายแรงและหลบหนีกระบวนการยุติธรรม

ตามเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นประเด็นที่บอกว่าผู้กระทำความผิดทุกซ์ ทรมาณมากพออยู่แล้วจากการหลบหนี ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ การหลบหนีต้องอยู่อย่างทนทุกซ์ ทรมาณนั้นอาจเป็นเหตุผลในอดีตที่ผ่านมาของไทย แต่นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน ไม่ได้ เพราะปัจจุบันผู้กระทำความผิดบางรายมีฐานะทางการเงิน หลบหนีแล้วไปใช้ชีวิต สะดวกสบายในต่างประเทศ มีธุรกิจในต่างประเทศ โดยที่กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถนำตัว ผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้เพราะเหตุขาดอายุความ

3.3.3 กฎแห่งกรรม

กฎแห่งกรรมนี้เป็นไปตามหลักศาสนาที่ว่าทำดีได้ดีทำชั่วได้ชั่ว ความชั่วคือ การต้องถูกทรมาน ผู้กระทำประทุษร้ายต่อบุคคลอื่นหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของเขา ย่อมถูกความรู้สึกที่รับผิดชอบของตนเองคอยกระตุ้นเตือนให้เขานึกถึง ความผิดชั่วนั้นของตนอยู่ตลอดไป ถึงแม้จะรอดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายไปได้ก็ยังถูก ความรู้สึกบาปกลัวคุกตระวางเกาะกินใจอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นผู้กระทำความผิดที่หลบหนีอาญา แผ่นดิน หรือต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดที่ได้กระทำลงไป และหลบหนีโทษทัณฑ์นั้นไปได้ก่อน ครบกำหนดย่อมจะระมัดระวังมิให้ตนต้องกระทำความผิดซ้ำอีก เพราะนอกจากต้องทุกซ์ ทรมาณที่ ต้องหลบซ่อนตัวแล้วยังกลัวโทษสำหรับความผิดซ้ำสองด้วย และโทษสำหรับการกระทำผิดซ้ำ ย่อมจะหนักกว่าเดิม

นอกจากนั้น ในกรณีผู้กระทำความผิดถูกจับฟ้องศาลแล้วหลบหนีระหว่าง พิจารณาคดีนั้นอายุความเดิมจะหยุดนับและเริ่มนับอายุความใหม่ในกำหนดเท่าเดิม ตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 95 วรรค 2 ที่ว่าถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำ ความผิดหลบหนี ฯลฯ จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนี ฯลฯ ก็ให้ถือเป็นอันขาดอายุ ความเท่าเดิม อันเป็นการทำโทษผู้กระทำความผิดไปในตัว⁸

การที่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องโทษหลบหนีอยู่ได้ด้วยความสะดวกจนพ้น กำหนดเวลานั้น ไม่ทำความผิดให้เป็นที่สนใจของประชาชนจนถูกจับอีก เป็นการแสดงว่าเขาได้ ระมัดระวังประพฤติตนจนไม่ควรลงโทษอีกแล้ว อายุความและกำหนดเวลาล่วงเลยการลงโทษจึง

⁸ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2551). *กฎหมายอาญาหลักและปัญหา*. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เป็นเครื่องมือดลบันดาลให้ผู้นั้นต้องระมัดระวังไม่กระทำความผิดหรือการใดๆ ที่จะก่อความสนใจของประชาชนในตัวเขาขึ้น เป็นนโยบายทางอาญาที่มีผลเป็นการป้องกันความผิดอาญาทางหนึ่ง การที่ผู้กระทำความผิดรู้สึกถึงกฎแห่งกรรมนี้ ยังเป็นการสมประโยชน์แก่นโยบายทางอาญาของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะความรู้สึกกลัวคุกตะรางจะคอยเตือนมิให้เขากระทำความผิดซ้ำอีก

สำหรับเหตุผลที่ว่าเวลาที่ผ่านไปผู้กระทำความผิดคอยหลบหนีไม่ให้เป็นที่สนใจและเวลาผ่านไปกลับตัวเป็นคนดีแล้ว เพราะไม่ได้กระทำความผิดใดๆ ขึ้นมาอีก เป็นสมมติฐานที่ไม่จริง เพราะอาจกระทำความผิดอีกได้ ไม่มีอะไรรับรองว่าเขาจะไม่กระทำความผิดอีก ทั้งรูปแบบการกระทำความผิดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยอาศัยทั้งอำนาจอิทธิพล อำนาจเงิน กระทำความผิดโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีผลประโยชน์จำนวนมหาศาล การทำงานพยานหลักฐาน การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ ด้วยเหตุผลเดิมๆ เหตุที่มีการกำหนดอายุความไว้ตามที่ได้อ้างมานั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกฎแห่งการลืม เรื่องของพยานหลักฐาน เรื่องการที่ต้องหลบหนีถือเป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง เพราะต้องทนทุกข์ทรมานนั้น เหตุเหล่านี้ไม่มีความเหมาะสมกับการกำหนดอายุความในความผิดบางฐานความผิด

ดังนั้น การกระทำความผิดอาญาบางฐานความผิดไม่ควรกำหนดอายุความ โดยเฉพาะความผิดที่รุนแรง เพราะไม่เป็นการยุติธรรมที่จะปล่อยให้ผู้กระทำความผิดพ้นอาญาไป เพราะล่วงเลยกำหนดเวลา ข้อที่ว่าผู้ซึ่งหลบหนีคดีต้องทนทุกข์และทรมานตนเองนั้นก็เป็นการคาดคะเนอันปราศจากมูลความจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีนิสัยผู้ร้ายใจฉกรรจ์ แต่อย่างไรก็ตามในความผิดบางฐานก็ยังจำเป็นที่จะต้องมียุอายุความอยู่

ด้วยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้การเก็บพยานหลักฐานต่างๆ มีความชัดเจนและสามารถเก็บไว้ได้นาน โดยอาศัยกระบวนการทางนิติวิทยาศาสตร์เข้าช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น วัตถุพยานเป็นหลักฐานสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำมาใช้เพื่อค้นหาความจริงและค้นหาตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในทางคดี แต่วัตถุพยานนั้นต้องได้มาโดยถูกต้องตามหลักวิชาและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ในกระบวนการยุติธรรมทุกวันนี้ได้อาศัยการตรวจ DNA (Deoxyribonucleic acid) มาพิสูจน์ความจริงในหลายกรณี ลายพิมพ์ดีเอ็นเอเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญมากในคดีอาญา โดยเฉพาะในอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง เนื่องจากจะมีความสัมพันธ์ต่อการแลกเปลี่ยนวัตถุพยาน เช่น ในคดีฆาตกรรม (Murder) คดีข่มขืน (Rape) คดีทำร้ายร่างกาย (Assault) เป็นต้น⁹ หรือมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย เช่น การสืบพยานล่วงหน้า การอาศัยเทคโนโลยี

⁹ จิตติ ดิงศภัทย์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 1272

ทำให้ความทรงจำของพยานที่ว่าเลือนหายไป อาจมีข้อโต้แย้งได้ นอกจากนี้การกระทำความผิดมีความรุนแรง เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) กระทบต่อความสงบเรียบร้อยต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นจำนวนมาก การกำหนดอายุความในความผิดเหล่านี้ควรกำหนดให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งสภาพการเดินทางในปัจจุบันมีความสะดวกสบาย โดยผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีสามารถใช้ชีวิตหลบหนีคดีในต่างประเทศ เพื่อให้พ้นกำหนดอายุความฟ้องร้องหรืออายุความล่วงเลยการลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องหลบๆ ซ่อนๆ อีกต่อไป ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่อาจนำมาใช้ได้ ในบางกรณี บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอายุความคดีอาญาบางประเภทจึงไม่น่าจะเหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอีกต่อไป

4. ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการขยายระยะเวลาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้โดยตรง ในทำนองเดียวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีแพ่งตามมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการศึกษาอำนาจของศาลปกครองในการขยายระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น จำเป็นต้องเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่าหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความและระยะเวลาที่สำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

4.1 วิธีพิจารณาความ

กฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการปฏิบัติในการที่บุคคลจะใช้สิทธิเรียกร้องขอความรับรองและคุ้มครองของกฎหมายในเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่หรือมีความจำเป็นที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องใช้สิทธิในทางศาล หรือขออำนาจศาลบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายทางฝ่ายสารบัญญัติ ดังเช่นบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงวิธีการฟ้องคดีว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไร ฟ้องที่ศาลไหน จะต้องเขียนคำฟ้องอย่างไร และตลอดถึงการดำเนินคดีในศาล

4.1.1 ความหมายของวิธีพิจารณาความ

วิธีพิจารณาความ หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการ ต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดีความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคือ

เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ

4.1.2 หลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณา

หลักการสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความมีหลายหลักการแต่หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ

1) หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี

ในการพิจารณาคดีนั้น ไม่ว่าจะเป็คดีประเภทใด ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ ใดนั้น จะต้องปรากฏว่าในคดีนั้นมีข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัยคดี ซึ่งการที่ศาลจะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยนั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่ายมีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงมากที่สุดก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินใจคดีได้อย่างถูกต้อง

3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หมายถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถ เข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ โดยผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในคดีนั้นขอที่จะได้อยู่ร่วมในการพิจารณาได้เช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายตุลาการโดยประชาชนทั่วไป แต่อาจมีข้อจำกัดในกรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

4) หลักการพิจารณาคดีโดยเร็ว

กระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นจะต้องให้คู่ความได้รับความยุติธรรมด้วยความรวดเร็วตามสมควรด้วย ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า ,ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรมถึงแม้ว่าวิธีพิจารณาความของคดีต่าง ๆ จะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่หลักการพื้นฐานทั่วไปที่ทุกระบบวิธีพิจารณาความต้องมี คือหลักการค้นหาความจริง หลักการฟังความ ทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว หลักการต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ เป็นหลักการที่แม้ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ต้องถือว่าเป็น หลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะต้องนำมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

4.1.3 หลักการสำคัญในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1) หลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositions Maxime)

สำหรับหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) ที่นำมาใช้ในคดีปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาออกเป็น 3 กรณี คือ การริเริ่มคดีปกครอง การกำหนดประเด็นแห่งคดีและการยุติ

(1) การริเริ่มคดีปกครอง

การริเริ่มคดีปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองต่อศาลย่อมเป็นเรื่องของคู่ความที่ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม กล่าวคือ การริเริ่มคดีจะต้องริเริ่มมาจากผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) จึงได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีไว้เช่น เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (Klagebefugnis) เงื่อนไขเรื่องความสามารถในการดำเนินคดี เป็นต้น เงื่อนไขเหล่านี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ฟ้องคดีว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งจะมีผลทำให้คดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้หรือไม่ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปการริเริ่มคดีปกครองจึงเป็นเรื่องของคู่ความในคดี

(2) การกำหนดประเด็นแห่งคดี (Der Streitgegenstand)

การกำหนดประเด็นแห่งคดีย่อมนำไปสู่การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี การกำหนดประเด็นแห่งคดีในคดีปกครองซึ่งกระทำโดยคู่ความกับหลักการแสวงหาความจริง (Untersuchungsgrundsatz) ซึ่งกระทำโดยศาล หลักทั้งสองมิได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลนั้นย่อมมีขอบเขตในการหาข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ถูกกำหนดโดยผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกำหนดประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องของหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) และหลักการดังกล่าวก็มิได้ไปจำกัดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) แต่อย่างใด

(3) การยุติคดี

สิทธิในการยุติคดีมีกรณีที่สำคัญ 2 กรณี คือ การถอนฟ้อง และการสละสิทธิในคดี

2) หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz)

วิธีพิจารณาของศาลใดก็ตามที่ใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) โดยหลักทั่วไปแล้วคู่ความไม่มีภาระในการกล่าวอ้าง (Behauptungslast) และไม่มีภาระการพิสูจน์ (Beweisführungslast) โดยที่ภาระดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีของศาล ผลประการสำคัญในทางกฎหมายจากการใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาลก่อให้เกิดผลว่า ในคดีปกครองที่ฟ้องโต้แย้งฝ่ายปกครอง ศาลไม่อาจผลักภาระในการทำให้เกิดความชัดเจนในทาง

ข้อเท็จจริงไปให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ศาลจะต้องดำเนินการเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง อันจำเป็นต่อการวินิจฉัยคดีของศาล

3) หลักการพิจารณาด้วยวาจา (Die Mundlichkeit des Verfahrens) และ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย (Offentlichkeit)

(1) หลักการพิจารณาด้วยวาจา (Die Mundlichkeit des Verfahrens)

หลักการพิจารณาด้วยวาจาเป็นหลักวิธีพิจารณาที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 101 วรรค 1 บัญญัติว่า ให้ศาลวินิจฉัยบนพื้นฐานของการพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งหมายความว่า เฉพาะจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาด้วยวาจาเท่านั้นที่อนุญาตให้ใช้เป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ การวินิจฉัยคดี หากวิธีพิจารณาของศาลใดใช้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsgrundsatz) ในคดีประเภทนี้ศาลย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา

(2) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย (Offentlichkeit)

ในกรณีที่มีการพิจารณาด้วยวาจา การพิจารณาดังกล่าวจะต้อง เป็นไปอย่างเปิดเผย กล่าวคือ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปยังห้อง พิเคราะห์ได้เท่าที่สถานที่ จะเอื้ออำนวยให้บุคคลภายนอกสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ หากการ พิจารณาด้วยวาจาในครั้งนั้นเป็นการพิสูจน์พยานหลักฐาน หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยย่อม ครอบคลุมถึงการพิสูจน์พยานหลักฐานด้วย

4) หลักการรับฟังคู่ความ (Der Grundsatz des rechtlichen Gehors)

หลักการรับฟังคู่ความ หมายความว่า คู่ความในคดีย่อมมีสิทธิที่จะแสดง พยานหลักฐานทั้งหมด เพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้

5) หลักความเสมอภาคในกระบวนการพิจารณา หลักความเป็นกลางและความ ไม่มีส่วนได้เสียของศาล

(1) หลักความเสมอภาคในกระบวนการพิจารณา (Verfahrensgleichheit)

หลักความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี หลักความเสมอภาค ของคู่ความในคดีที่ดีและหลักการรับฟังคู่ความที่ดี หลักต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์ซึ่ง กันและกัน ไม่อาจจะแบ่งแยกกันได้ในเด็ดขาด แต่ส่วนใหญ่จะอธิบายถึงหลักความเสมอภาค แยกออกมาเป็นพิเศษ โดยถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของวิธีพิจารณา ซึ่งในทางข้อเท็จจริงหมายความว่า การให้หลักประกันในเรื่องการรับฟังคู่ความย่อมมีความหมายว่า ความเสมอภาคในกระบวนการ พิจารณาระหว่างคู่ความในเรื่องการได้รับทราบข้อมูล การมีโอกาสในการเสนอความเห็นและ การ ได้รับการพิจารณาจากศาลตามข้อเท็จจริงหรือจากความเห็นที่คู่ความในคดีได้เสนอต่อศาล การ เลือกลปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีปกครอง จึงถูกปฏิเสธ

(2) หลักความเป็นกลางและความไม่มีส่วนได้เสียของศาล (Neutralität und Unbefangenheit des Gerichts)

หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาลเป็นหลักประกันที่มี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลักรับฟังคู่ความและหลักความเสมอภาคในทางคดี อย่างยิ่งบทบัญญัติเรื่องการคัดค้านตุลาการ ได้บัญญัติเรื่องการที่ตุลาการเคยเข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายความรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็น กรรมการในคณะกรรมการด้วย รวมทั้งการเคยเป็นตัวแทนขององค์กรที่มีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท กรณีเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการในคดีนั้น ๆ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นชัดถึงหลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาลที่มีอยู่ใน คดีปกครอง

4.2 ประเภทระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเภท คือ

4.2.1 ระยะเวลาในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

4.2.2 ระยะเวลาในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทาง ปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยในกรณีที่ ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์

4.2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล

4.2.4 ระยะเวลาในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำทางละเมิดหรือความรับผิดชอบของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

4.2.5 ระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้อง ภายใน 5 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการ ฟ้องคดี

4.2.6 ระยะเวลาในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ก็คือ คดีเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคล

4.3 ประเภทคดีที่สามารถยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครอง

สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างเพราะคดีปกครองนั้น โดยทั่วไปย่อมเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะได้อยู่แล้ว การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองประเภทนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่วินิจฉัยว่า ลักษณะของการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมและยังผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม มิได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะต่อบุคคลใดหรือตัวบุคคลที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคมที่เป็นการเฉพาะเจาะจง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.83/2550) เช่น การฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกที่สาธารณะ

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนี้ อาจถูกผ่อนคลายความเคร่งครัดลงไปได้หากมีการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเห็นได้ว่า ศาลปกครองอาจรับฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครองได้ด้วย เหตุผล 2 ประการ คือ 1) เป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือ 2) เป็นคดีมีเหตุจำเป็นอื่น อำนาจของศาลปกครองตามมาตรานี้จึงคล้ายคลึงกับการขยายระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

4.3.1 คดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

โดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติบทนิยาม คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของบทนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่

ส่วนรวม” แล้วจะเห็นได้ว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม แทบจะไม่มี ความหมายแตกต่างจาก “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ”

เกี่ยวกับเรื่อง “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นี้ศาลปกครองยังได้วินิจฉัยว่าการพิจารณาว่าการฟ้องคดีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่ และต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 11/2550 และที่ 22/2550)

ทั้งนี้ ศาลปกครองยังได้วินิจฉัยให้คดีบางลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งโดยมากจะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอน “กฎ” ที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก เช่น

- การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดนครราชสีมาในการปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.22/2550)

- การฟ้องเพิกถอนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. 2544 เพราะเป็นระเบียบที่ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550)

- การฟ้องขอให้เพิกถอนข้อบังคับสภาพทหารผ่านศึก ว่าด้วยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ (ฉบับที่ 57) พ.ศ. 2549 เพราะเป็นข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับกับทหารผ่านศึกทุกคนไม่เฉพาะแต่ตัวผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2550)

- การฟ้องเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐและการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดเก็บภาษีและค่าตอบแทนเพื่อนำเข้าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องการนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่ ย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 348/2550)

หรือบางกรณีมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น

- การฟ้องว่า นายกเทศมนตรีตำบลคอยสะเก็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดไม่บริหารงบประมาณของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และกระทำการทุจริตในการใช้งบประมาณ และได้ร้องเรียนต่อผู้นำอำเภอคอยสะเก็ดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว แต่นายอำเภอคอยสะเก็ดไม่สอบสวนตามเรื่องร้องเรียน โดยผู้ฟ้องคดีจะได้นำหนังสือติดตามผลการตรวจสอบข้อร้องเรียนมาโดยตลอด และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฉบับหลังสุดลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2551 แต่นำคดีนี้มาฟ้องเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่คดีนี้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดจะได้รับประโยชน์โดยตรงเพราะหากได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีพฤติการณ์ตามข้อร้องเรียนหรือไม่ เพียงใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดย่อมจะส่งผลดีให้การบริหารงานของเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และตรวจสอบได้และจะเป็นประโยชน์โดยองค์รวมต่อทางราชการ การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2553)

4.3.2 เป็นคดีมีเหตุจำเป็นอื่น

โดยเหตุจำเป็นอย่างอื่นนี้ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดเป็น “เหตุสุดวิสัย” แต่จะต้องมีสาเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้พฤติการณ์ดังต่อไปนี้เป็น “เหตุจำเป็นอื่น” เช่น

- การที่กรมที่ดินจัดส่งหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยบรรจุในซองไปรษณีย์เดียวกับหนังสือของนาง ข. และเจ้าหน้าที่ของระบุชื่อผู้รับ คือ ผู้รับมอบอำนาจจากนาง ข. แต่ระบุที่อยู่เป็นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลดังกล่าวมิได้อาศัยอยู่ในสถานที่เดียวกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ส่งไม่ได้นำส่งตามที่อยู่ที่เจ้าหน้าที่ของ แต่กลับไปส่งที่บ้านของนาง ข. โดยหลานของนาง ข. เป็นผู้รับเอกสารไว้เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2549 กรณียอมถือไม่ได้ว่ามี การส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถึงผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว และไม่ปรากฏหลักฐานพอจะอนุมานได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ใด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2549 ซึ่งเกินจากระยะเวลาที่ครบ 90 วันนับแต่วันที่มีการรับเอกสารไป 5 วัน จึงมาจากเหตุบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นมูลเหตุสำคัญ จะแปลความบกพร่องดังกล่าวให้เป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ กรณีจึงมีเหตุจำเป็นและเพื่อความยุติธรรมที่ศาลจะต้องรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแม้จะได้นับฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 273/2550)

- เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอรับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินไว้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แกลงต่อศาลว่ายังไม่เคยพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับสิทธิใน

ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอถอนฟ้องไปเพื่อยื่นคำขอรับสิทธิในเงินดังกล่าว แต่การพิจารณาสิทธิได้รับเงินชดเชยนี้ต้องใช้เวลาพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงร่อนหนังสือเรียกให้ไปไต่สวนและติดตามผลการพิจารณาโดยตลอดแต่ไม่มีความคืบหน้า ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีใหม่ แม้จะเป็นเวลาที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีก็ถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นที่ศาลจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2550)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามใบจองซึ่งทางราชการออกให้แก่ผู้ตายโดยการรับมรดกจากผู้ตาย ได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี แต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นฟ้องคดีนั้นผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมและติดตามเรื่องมาโดยตลอดกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง รวมทั้งต่ออธิบดีกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี แต่ก็ไม่ได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.126/2551)

- ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามฟ้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ 6/2534 อนุญาตให้กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่เห็นสมควรตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 แต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองวันที่ 30 เมษายน 2552 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2551 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ว่า ควรดำเนินการตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แล้วหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจากหนังสือดังกล่าวประกอบกับการเรียกร้องสิทธิอย่างต่อเนื่องของราษฎรที่ถูกบุกรุกที่ดินพิพาทต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ จะเห็นได้ว่าโดยวิสัยของวิญญูชนก็ควรคอยต่อไปโดยคาดหวังว่าเรื่องที่ร้องขอจะได้มีการดำเนินการเสร็จสิ้นไปได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการฟ้องร้องจนล่วงเลยกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดี ซึ่งหากกรณีเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่สมควร จึงควรจะต้องได้รับการตรวจสอบและแก้ไขไม่ควรจะถูกละเว้นเพียงเพราะเงื่อนไขของการฟ้องคดีในเรื่องของระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยเฉพาะคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหาได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและ

ราชการต้องเสียไป ในทางตรงกันข้ามการที่องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองกลับเป็นผลดีที่จะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น จึงสมควรที่ศาลปกครองจะได้เข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ กรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่รับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2553)

จากคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2550 และที่ อ.126/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2553 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองได้วางหลักในเรื่องเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาว่า หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งวิญญูชนทั่วไปก็พึงคาดหมายได้ว่า จะได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้ว ประกอบกับผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ได้มีการเรียกร้องสิทธิของตนอย่างต่อเนื่อง และการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน กรณีถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณา

ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วคดีปกครองที่มีการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามข้อ 30 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

“อุทธรณ์” ถ้อยคำนี้มีความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่าการยกขึ้น การร้องขึ้น การเคลื่อนที่ การเสนอ การนำมาให้; ซึ่งศาลสูงถัดจากศาลชั้นต้นซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น เรียกว่า ศาลอุทธรณ์ ก. (กฎ) ยื่นฟ้องหรือคำร้องต่อศาลสูงคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น; ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่; ร้องเรียน ร้องทุกข์ เช่น ร้องอุทธรณ์

คำพิพากษาของศาล โดยหลักต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจมีข้อผิดพลาดได้ เช่นเดียวกับการกระทำอื่นๆ ของมนุษย์ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครอง เช่นเดียวกับที่ศาลปกครองเองควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่ความขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งกลไกต่างๆ เช่น “การอุทธรณ์”

4.4.1 ระบบของการอุทธรณ์-ฎีกา

ในระบบของการอุทธรณ์-ฎีกา มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ การอุทธรณ์-ฎีกา ระบบสิทธิ (Appeal by Right) และ การอุทธรณ์ – ฎีการะบบอนุญาต (Appeal by Leave)

1) การอุทธรณ์ระบบสิทธิ (Appeal by Rights)

ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law นิยมใช้ระบบนี้ นั่นคือ คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลอุทธรณ์ได้ และผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ก็สามารถที่จะฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลฎีกาได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะถูกจำกัดตัดสิทธิโดยบทจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์-ฎีกาบทใดบทหนึ่ง ดังนั้น การอุทธรณ์ระบบสิทธิจึงเป็นการอุทธรณ์-ฎีกาที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ซึ่งในประเทศไทยเราใช้ระบบนี้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 223 และมาตรา 247 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) การอุทธรณ์-ฎีการะบบอนุญาต (Appeal by Leave)

ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law นิยมใช้ระบบนี้ ส่งผลให้จำนวนคดีในศาลสูงมีไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะคดีที่จะได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์-ฎีกาได้นั้นมีจำนวนน้อยทำให้ประเทศที่ใช้ระบบอุทธรณ์-ฎีการะบบนี้มีจำนวนผู้พิพากษาในศาลชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกาน้อยตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลียมีผู้พิพากษาในศาลสูงจำนวน 7 คน ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีผู้พิพากษาศาลสูงสุดของประเทศไทยเพียง 9 คน และในประเทศญี่ปุ่นมี 15 คน เป็นต้น การอุทธรณ์ระบบอนุญาตเป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์-ฎีกายื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทันที ผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาจำต้องร้องขออนุญาตอุทธรณ์หรือฎีกาจากศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน และเมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์นั้นได้อนุญาตแล้ว จึงจะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ หรือในกรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์นั้นไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิ์จะยื่นอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อนถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องห้ามไม่อาจกระทำได้

4.4.2 สิทธิในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลสูง สืบเนื่องมาจากการไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น สิทธิในการอุทธรณ์พิจารณาจากระบบของการอุทธรณ์จึงมีอยู่ 2 กรณี คือ กรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และกรณีการมีสิทธิอุทธรณ์โดยต้องได้รับคำอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งอาจถือเป็นกรณียกเว้นของกรณีแรก เนื่องจากกฎหมายต้องการให้เป็นอำนาจหรือดุลพินิจโดยเฉพาะแก่ตุลาการหรือศาล เพื่อมิให้คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูงมากเกินไป

กระบวนการยุติธรรมทางศาลของไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้วางหลักสำหรับเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์-ฎีกาไว้ในมาตรา 223 และมาตรา 247 โดยให้สิทธิในการที่จะอุทธรณ์-ฎีกาแก่ผู้ที่ถูกระทบสิทธิโดยผลแห่งคำวินิจฉัยข้อใดในคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาคำวินิจฉัย (แล้วแต่กรณี) นั้นได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะถูกจำกัดตัดสิทธิโดยบทจำกัดตัดสิทธิในการอุทธรณ์-ฎีกาบทใดบทหนึ่ง และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 73 โดยให้สิทธิในการที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่ก็มีบทจำกัดตัดสิทธิในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 73 วรรคท้าย ดังนั้น การอุทธรณ์จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ต่อจากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง การอุทธรณ์จึงมิใช่สิทธิที่มีมาแต่เดิม (Inherent Rights) และมีใช้สิทธิขึ้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมี

1) เหตุผลในการใช้สิทธิอุทธรณ์

(1) ความยุติธรรม

ความยุติธรรมหากศึกษาในเชิงนิติปรัชญาความยุติธรรมไม่เพียงแต่ยุติธรรมตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังเช่น ประมวลกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนียน (Institute) เมื่อ 1500 ปีมาแล้ว กล่าวไว้ว่า “ความยุติธรรม คือ เจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาลที่จะให้แก่ทุกคนในสิ่งที่เขาพึงจะได้ ขยายความได้ว่า หน้าที่ของผู้ซึ่งคาดคิดต้องอยู่ในการรู้ผิดชอบชั่วดีอยู่ในเจตจำนงอันแน่วแน่ที่สามารถแยกตนเองออกจากอคติของตนเอง การพิจารณาพิพากษาคดีว่าการกระทำใดๆ ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งอาจเรียกร้องถึงการพิจารณาคดีที่ผ่านมามีไม่ยุติธรรมแก่ตนเองจึงเสนอคำอุทธรณ์ต่อศาลสูง เพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบยืนยันความยุติธรรมตามสิทธิที่พึงมีอีกครั้งหนึ่ง

(2) เรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีต่อศาลเป็นกลไกทางตุลาการที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยปรากฏอยู่ในข้อ 8 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบำบัด อันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูลซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ศาลเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับมากกว่าองค์กรอื่น แต่การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งของศาลชั้นต้นก็มีมาตรการอุทธรณ์เป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับการ

ยอมรับมากที่สุด โดยคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อเรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อไป

(3) การทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

การพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอและข้อเท็จจริงของแต่ละคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนต่างกันรวมทั้งพื้นฐานของการวางแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลผู้มีสิทธิอุทธรณ์จึงสามารถอุทธรณ์ต่อศาลสูง เพื่อให้ทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญมากกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ทำหน้าที่ในศาลชั้นต้น จึงสามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างลึกซึ้งกว่าศาลชั้นต้น

(4) ป้องกันการฉ้อฉล

สืบเนื่องจากเหตุผลการใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อความยุติธรรม ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจะต้องมีสำนึกถึงความผิดชอบชั่วดี การพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีย่อมมีผลผูกพันต่อคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้อง หากคำพิพากษาเป็นที่สุดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล คือผู้ที่ต้องด้วยคำบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งตามหลักกฎหมายปิดปากโดยคำพิพากษา (Estoppel by Record) เมื่อการพิจารณาคดีที่ไม่ซื่อสัตย์เกิดขึ้นแน่นอนว่า ฝ่ายที่ต้องคำบังคับตามคำพิพากษาย่อมไม่ได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น กฎหมายจึงเปิดช่องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลสูงได้เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าเป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmässigkeit von Justiz)

(5) ความเชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของตุลาการในศาลสูง

การคัดเลือกตุลาการหรือผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากจึงมีการสร้างหลักเกณฑ์ไว้อย่างสูงเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งจริงๆ โดยเฉพาะตุลาการหรือผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลสูงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งย่อมต้องมีมาตรฐานสูงกว่าศาลชั้นต้น เช่น การเลื่อนลำดับของผู้พิพากษาจากศาลชั้นต้นมาเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลสูงจึงมีประสบการณ์มากกว่าและความอาวุโสในตำแหน่งมากกว่า เมื่อเป็นดังเช่นที่ได้กล่าวมา การที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ได้รับผลกระทบจึงมีความเชื่อมั่นว่าคดีที่อุทธรณ์จะได้รับการ

พิจารณาจากผู้ที่มีมาตรฐานสูงกว่า การพิจารณาคดีมีความลึกซึ้งมากกว่าและคาดหวังจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งของศาลสูง

2) การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์

สิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่ จากการได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ขึ้น ผู้มีสิทธิอาจใช้สิทธิโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิ เช่น การอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล เป็นต้น การจำกัดสิทธิจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิอุทธรณ์ ก่อนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสูง

(1) วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ

ก. เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ตามแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นคำวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาดในการอำนวยความยุติธรรม มีผลให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีความศักดิ์สิทธิ์ ต่อมายังมีความเชื่อและเคารพว่า การพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งโดยศาลเป็นการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ แม้ผู้พิจารณาคดีจะไม่ใช่พระมหากษัตริย์ ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงไม่อาจถูกโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย

ข. เพื่อป้องกันการขัดกันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ที่ต้องด้วยคำสั่งของคำพิพากษาจะต้องปฏิบัติตาม ตามหลักศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา (Res Judicata) มิเช่นนั้นแล้วอาจมีโทษแก่ตนเองหรือถูกกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลผู้ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ที่ใช้สิทธิผิดหน้าที่จะได้มีความเข้มเกรงในการกระทำความผิดเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งใดเกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์ ความศักดิ์สิทธิ์จึงเกิดขึ้นเป็นที่เคารพการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในสองศาลเกิดไม่เห็นตรงกัน ย่อมทำให้เกิดความลังเลสงสัยและเสื่อมศรัทธาต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การจำกัดสิทธิจึงเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้คำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกันจนลดความศักดิ์สิทธิ์ลง

(2) หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

ก. การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่ไม่มีความซับซ้อน

คดีบางประเภทที่เข้าสู่การพิจารณา อาจไม่มีความซับซ้อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เลย ซึ่งการพิจารณาคดีประเภทนี้จะมีความแน่นอนของผลของการพิจารณาคดีมาก แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะถูกยื่นอุทธรณ์ก็มิได้เป็นเหตุให้คำพิพากษาหรือคำสั่งถูกเปลี่ยนไป

ข. การห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลในบางเรื่องศาลชั้นต้นสามารถรับฟังได้เป็นที่ยุติ การอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วในศาลชั้นต้น ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกลับมาทบทวนพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในศาลชั้นอุทธรณ์อีก และการแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แย้งการกล่าวอ้างของข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้น หากการอุทธรณ์ทำให้กลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วซ้ำอีกก็เป็นเหตุให้การบังคับตามคำพิพากษาถูกทอดระยะเวลาออกไปอีก

ค. การห้ามอุทธรณ์ในคดีที่มีทุนทรัพย์

คดีที่มีการอุทธรณ์เพื่อข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนทุนทรัพย์เล็กน้อยเป็นคดีที่อาจไม่มีความซับซ้อนในการพิสูจน์สิทธิหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่อุทธรณ์ แม้จะตรงกันข้ามกับหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ต้นทุนในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่ายของการดำเนินคดีในศาลสูงอาจไม่คุ้มค่ากับผลการตอบแทนที่ผู้เสียหายได้รับจากการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูงเกี่ยวกับเรื่องทุนทรัพย์ของผู้อุทธรณ์

5. นิติวิธี

นิติวิธี (Juristic Method) หรือวิธีทางกฎหมาย ความหมายถึง ความคิด และทัศนคติของนักกฎหมายที่มีต่อระบบกฎหมายของตน กล่าวคือ ทัศนคติที่มีต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี คำพิพากษา หลักกฎหมายทั่วไป รวมตลอดจนวิธีคิด วิธีใช้ วิธีตีความ วิธีบัญญัติกฎหมาย แม้จนกระทั่งวิธีสอน วิธีศึกษา และวิธีทำกฎหมายให้ออกงามหรือเปลี่ยนไปตามกาลเวลา โดยที่นิติวิธีเหล่านี้แทรกซึมคู่เคียงอยู่กับตัวกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติ แม้จะได้บัญญัติถึงนิติวิธีไว้ แต่มิได้บัญญัติหลักนิติวิธีไว้ทั้งหมด ถ้าเราจะเทียบตัวบทกฎหมายเป็นคน ตัวบทคือร่างกาย นิติวิธีก็คือวิญญาณ ซึ่งแต่ละระบบกฎหมายมีนิติวิธีของตนเองทั้งระบบซีวิลลอว์ และคอมมอนลอว์

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้สกุลกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือซีวิลลอว์ หรืออาจเรียกได้ว่าประเทศไทยใช้ระบบ “ประมวลกฎหมาย” ซึ่งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ จะมีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในแต่ละหมวดหมู่ ทำให้ผู้ศึกษากฎหมายหรือผู้ใช้กฎหมายนอกจากจะพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย (Legal Content) แล้ว ยังจะต้องศึกษาเกี่ยวกับนิติวิธี (Juristic Method) ประกอบด้วย เนื่องจากกฎหมายในแต่ละฉบับมีเหตุผลและที่มาแตกต่างกัน มีการบัญญัติเพิ่มเติมแก้ไขเพื่อรองรับปัญหาและเพื่อสร้างความเป็น ธรรมให้แก่ สังคม โดยที่การบัญญัติ

กฎหมายในบางครั้งอาจไม่สามารถบัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงการแก้ไขปัญหาหรือความ ต้องการอันแท้จริงของสังคมได้ จึงจำเป็นต้องใช้นิติวิธีซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญประกอบไปกับกฎหมาย นิติวิธีจึง เป็น สิ่งที่แทรกซึมไปกับตัวบทกฎหมาย ทำให้นักกฎหมายที่มีความรู้ความเข้าใจในนิติวิธีของ กฎหมายสามารถใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ต่างๆ ของสังคมได้ ไม่ว่าจะมีการตรา กฎหมายขึ้นมาใหม่หรือ แม้แต่ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม

5.1 นิติวิธีทั่วไป

ในระบบชีวิตลอร์ด บ่อเกิดของกฎหมายลำดับแรก คือ ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเชื่อว่าตัวบทกฎหมายมีความเป็นธรรมและมีเหตุผลในตัวของมันเอง กฎหมายเป็นหลักทั่วไปเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น นักกฎหมายจะนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในประเด็นข้อพิพาทนั้น ซึ่งเรียกว่าการตีความกฎหมาย ส่วนจารีตประเพณี เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งอาจใช้คู่เคียงเสริมหรือตัดทอนตัวบทกฎหมายก็ได้ ในบางครั้งจารีต ประเพณีถูกนำมาใช้เพื่อทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ในระบบชีวิตลอร์ดนั้นคำพิพากษาของ ศาลไม่ใช่บ่อเกิดของกฎหมาย แต่เป็นตัวอย่งการปรับใช้กฎหมายที่เป็นรูปธรรม ในกรณีที่ไม่ มี บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้กับข้อพิพาทโดยตรง นักกฎหมายมีหน้าที่อุดช่องว่างนั้น ด้วยการ ค้นหาลักษณะความเป็นธรรมซึ่งแฝงอยู่ในหลักกฎหมายนั้น นอกจากนี้ความเห็นของนักกฎหมายต่อคำ พิพากษาที่อยู่ในรูปของหมายเหตุท้ายคำพิพากษาก็มีความสำคัญ ที่แสดงให้เห็นถึงทัศนะหรือ มุมมองของตนที่มีต่อคำพิพากษานั้นๆ ด้วย กฎหมายจึงไม่ใช่ตัวบทบัญญัติ แต่คือหลักการแห่ง เหตุผลที่ดำรงอยู่ในตัวบทกฎหมายนั่นเอง การตีความกฎหมายจึงต้องตีความตามตัวอักษร โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แฝงอยู่ในบทบัญญัตินั้นพร้อมกันไปด้วย¹⁰

นักกฎหมายชีวิตลอร์ดถือว่ากฎหมายนั้นจะต้องปรับใช้ตามที่บัญญัติไว้ โดยถือ ว่าบทกฎหมายทั้งหลายมีฐานะเป็นหลักการอันกอปรไปด้วยเหตุผล เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้เป็น แนวในการวินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในทางปฏิบัติ และมีฐานะสูงกว่าหลักเกณฑ์ในคำ วินิจฉัยเฉพาะคดีในคำพิพากษา นักกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรปจะยึดถือ “สาระ” ของเกณฑ์ แห่งกฎหมายสารบัญญัติเป็นใหญ่ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่เรื่องวิธีพิจารณาและแนวคำพิพากษา ของศาลเกินไปจนเป็นผลเสียแก่หลักการทางสารบัญญัติโดยจะถือว่าคำพิพากษาและหลักเกณฑ์ที่ ใช้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีเป็นเพียงเครื่องช่วยในทางปฏิบัติเท่านั้น ในการใช้กฎหมาย นัก กฎหมายชีวิตลอร์ดจะนิยมใช้กฎหมายโดยถือว่า กฎหมายนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานความ ประพฤติในสังคมแฝงอยู่เสมอ ดังนั้นในการใช้กฎหมายนักกฎหมายจะต้องทำความเข้าใจ

¹⁰ อถรร เกียรดิทัพบทิว. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

หลักเกณฑ์นี้ และจะพยายามเน้นหรือนำเอาหลักการเหล่านี้ไปใช้ ผ่านทางบทกฎหมายแต่ละบท เช่น หลักเสรีภาพทางการเมือง, หลักสิทธิทางสังคม, สิทธิในร่างกาย, อนามัย, สิทธิทางทรัพย์สิน และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นต้น หลักเกณฑ์ของบทกฎหมายจึงเป็นหลักที่ถือว่าครอบคลุมไปถึงบรรดากรณีต่างๆ อย่างกว้างขวาง ในการนำเอาหลักเกณฑ์นี้ไปใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลทั้งด้านความยุติธรรมและความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงต้องกระทำอย่างละเอียดอ่อนรอบคอบ เมื่อผ่านไปนานๆ วิชานิติศาสตร์จึงกลายเป็นศาสตร์พิเศษ เป็นศิลปะอย่างสูง ที่ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเข้าใจถึงระบบเหตุผลและปรัชญาที่แฝงอยู่ ทั้งเข้าใจปัญหาที่จะวินิจฉัยอย่างถ่องแท้ เพื่อจะสามารถนำเอาหลักการในบทบัญญัติมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมแก่กรณีรูปธรรมนั้นๆ โดยการใช้อกฎหมายภายใต้หลักการนี้จะต้องไม่ทำให้กฎหมายขาดลักษณะแน่นอน หรือขาดลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎเกณฑ์อันเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปด้วย การปรับใช้บทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปให้เข้ากับข้อเท็จจริงทางปฏิบัติแต่ละรายหรือประสานหลักเกณฑ์นามธรรมเข้ากับปัญหารูปธรรมนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการทางกฎหมาย

5.2 นิติวิธีกฎหมายมหาชน

นิติวิธีในกฎหมายมหาชนจึงหมายถึงวิธีการที่จะคิดวิเคราะห์ให้เป็นระบบในกฎหมายมหาชนนั่นเอง และวิธีการคิดนี้ ย่อมหมายถึงวิธีคิดในระดับทั่วไปและระดับเฉพาะตามฐานะของนักกฎหมายนั้น ๆ ในระบบกฎหมาย และมีหลักการของตนเองที่สร้างขึ้นมาจากความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนอีกด้านหนึ่ง นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ คือ นิติวิธีหลัก นิติวิธีหลักนั้นเราจะต้องยึดว่าเป็นหัวใจสำคัญทางกฎหมายมหาชนเลย ซึ่งแบ่งออกเป็น นิติวิธีเชิงปฏิเสธและนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ โดยนิติวิธีเชิงปฏิเสธเป็นการปฏิเสธมิให้นำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับปัญหาในกฎหมายมหาชนโดยตรง เหตุผลเพราะในระบบกฎหมายมหาชนโดยสภาพ ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือปัจเจกชน และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและฝ่ายมหาชน คู่กรณีนิติสัมพันธ์รัฐหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการทุกอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะมีนิติสัมพันธ์ที่เหนือกว่าเอกชนเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายมหาชน ฝ่ายมหาชนสามารถบังคับการตามเจตนาของตนได้ แต่ตามหลักกฎหมายเอกชนถือว่าเอกชนทุกฝ่ายเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์เกิดขึ้นโดยใจสมัครอันเป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนา การใช้หลักกฎหมายเอกชนในกฎหมายมหาชนก็เท่ากับได้มีการนำหลักความเสมอภาคในกฎหมายเอกชนมาใช้¹¹ ทั้งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และนำมาใช้ระหว่างรัฐหรือฝ่ายมหาชนซึ่งกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะกับเอกชนอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าบนพื้นฐานลักษณะของ

¹¹วราภรณ์ วิสฤตพิชญ์, *ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, หน้า 154

กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนทำให้ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพบริการสาธารณะเลย ส่วนนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ เป็นการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นหัวใจของนิติวิธีกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายมหาชนที่สามารถสร้างดุลยภาพ (équilibre) ของสองสิ่งที่ดีเหมือนจะขัดแย้งและส่วนทางกันให้ได้ ซึ่งการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจึงเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายมหาชนจึงต้องพิจารณาเหตุผล ความจำเป็น วิธีการดำเนินการ และประสิทธิภาพของฝ่ายมหาชน ไปพร้อม ๆ กับสัดส่วนการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชนเสมอ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนอีกด้วย ประการสุดท้ายคือ นิติวิธีประกอบ ซึ่งเป็น วิธีการคิดวิเคราะห์เพื่อช่วยให้สามารถเข้าถึงนิติวิธีได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและมีความถูกต้อง เป็นวิธีการคิดวิเคราะห์โดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมายและอาศัยการวิเคราะห์กฎหมายโดยพิจารณาในแง่ของประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา และเพื่อที่จะสามารถใช้นิติวิธีหลักในการตีความกฎหมายมหาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพสังคม กล่าวคือ จะเป็นการศึกษาทุกองค์ประกอบทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการศึกษาในลักษณะที่กฎหมายเป็นความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของคนในสังคมและความเป็นสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมของสังคม เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสาเหตุของกฎหมายและผลของกฎหมาย ซึ่งมาจากการเปรียบเทียบกฎหมายและการเปรียบเทียบกฎหมายมหาชน ซึ่งผลของการเปรียบเทียบกฎหมายนี้จะทำให้นักกฎหมายสามารถสร้างกฎหมายมหาชนที่ดีและเหมาะสมกับสภาพสังคมของตนเองนั้นเอง¹²

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. หน้า 291-293

บทที่ 3

การขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม ศาลปกครองของ ประเทศไทยและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส

การศึกษาการขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาขององค์กรตุลาการห้วงข้อนี้มีเหตุผลมาจากกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์วิธีการและรูปแบบที่กำหนดขึ้นตอนการดำเนินการต่างๆ ดำเนินการต่างๆ ของการดำเนินการในศาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย กฎหมายวิธีพิจารณาความจึงเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี¹³ เพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองอย่างเป็นธรรม

1. การขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาของศาลยุติธรรม

1.1 การขยายระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่ทางแพ่ง เช่น วิธีฟ้องคดีต่อศาล ศาลที่จะรับพิจารณาคดี วิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล และการบังคับคดี เป็นต้น ซึ่งหากแบ่งแยกหมวดหมู่กฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจัดเป็นกฎหมายมหาชน เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการดำเนินการในการให้บริการของรัฐในด้านกระบวนการยุติธรรม และการให้ความยุติธรรมแก่ราษฎรนั้นถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่ใช้อำนาจสาธารณะ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ ไว้ และได้มีการบัญญัติบังคับเรื่องรูปแบบหรือระยะเวลาไว้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและช่วยให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปด้วยดี รวมทั้ง

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. น. 78.

ยังเป็นประโยชน์ต่อเอกชนด้วย การที่ต้องมีการปฏิบัติตามรูปแบบและวิธีการต่างๆ ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยไม่เป็นกลางได้ ในส่วนของคู่ความเองก็มีผลเป็นการคุ้มครองไม่ให้คู่ความแต่ละฝ่ายดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต

การขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือเป็นบทบาทของศาลเกี่ยวกับการควบคุมระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเป็นการควบคุมดูแลให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปด้วยดีและเป็นบทบาทของศาลที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของคดีด้วย การขยายระยะเวลาถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 23 เมื่อศาลเห็นสมควรหรือมีคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งอันกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ดำเนินหรือมีให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น แต่การขยายหรือย่นเวลาเช่นนี้ให้ฟังทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้วสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการขยายหรือย่นระยะเวลา ได้ดังนี้

(1) ศาลจะสามารถขยายหรือย่นระยะเวลาได้เมื่อคู่ความยื่นคำขอ โดยทำเป็นคำร้อง หรือเมื่อศาลเห็นเองก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรขยายระยะเวลาให้เอง การที่ศาลยอมรับสิ่งที่คู่ความได้ปฏิบัติโดยล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดถือว่าเป็นการขยายระยะเวลาให้โดยปริยาย แต่ถ้าศาลมิได้ยอมรับสิ่งที่คู่ความได้ปฏิบัติโดยล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดจะถือว่าศาลขยายระยะเวลาให้ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1321/2512 และคำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 358/2540)

(2) ระยะเวลาที่จะย่นหรือขยายต้องเป็นระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือตามที่ศาลกำหนดไว้ หรือวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น ระยะเวลาให้จำเลยยื่นคำให้การ ระยะเวลายื่นอุทธรณ์ หรือฎีกา ระยะเวลายื่นคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ ระยะเวลายื่นคำร้องขอเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ระยะเวลาในการบังคับคดี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ศาลจะย่นหรือขยายนี้ไม่ใช่ระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งตามมาตรา 193/13 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้อายุความตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คู่กรณีจะตกลงให้คดีใช้หรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ประกอบกับอายุความฟ้องคดีมิใช่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(3) การขยายหรือย่นระยะเวลาขึ้น ศาลจะกระทำได้เมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ

โดยหลักแล้วข้อเท็จจริงอย่างไรจะถือว่าพฤติการณ์พิเศษนั้นจะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป อย่างไรก็ตามมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งพอจะเป็นแนวทางในการศึกษาได้ คือ

กรณีที่ว่าพฤติการณ์พิเศษและยังไม่ใช่เหตุสุดวิสัย เช่น เหตุขัดข้องจากเจ้าหน้าที่ศาลทำให้ได้รับสำเนาคำพิพากษาศาลชั้นต้นในเวลากระชั้นชิดกับวันครบกำหนดอุทธรณ์ โดยไม่ใช่ความผิดของคู่ความ หรือเจ้าพนักงานของศาลแจ้งว่าคำสั่งยังไม่ลงมาและยังหาสำนวนไม่พบ หรือเจ้าหน้าที่ศาลชั้นต้นยังไม่สามารถจัดการให้โจทก์ได้รับสำเนาคำพิพากษาเพราะสำเนาคำพิพากษาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ในการเรียงอุทธรณ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1418/2539, ที่ 267/2544, ที่ 1335/2544, ที่ 5736/2545 และที่ 2602/2548) กรณีที่คู่ความมีฐานะยากจนไม่สามารถหาเงินค่าธรรมเนียมมาวางศาลได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3634/2526)

กรณีที่ไม่ถือว่าพฤติการณ์พิเศษ มักจะเป็นกรณีที่ความบกพร่องหรือความผิดพลาดเกิดจากคู่ความเอง เช่น การที่ผู้อุทธรณ์ไม่วางเงินค่าธรรมเนียมภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 51/2498) การเตรียมค่าธรรมเนียมมาไม่พอวางศาล เนื่องจากเบิกเงินไม่ทัน หรือเนื่องจากไปธุระต่างประเทศจึงไม่ได้เบิกค่าธรรมเนียมศาลไว้ก่อน หรือเนื่องจากคู่ความมีกิจธุระจำเป็นต้องไปต่างจังหวัดและกลับไม่ทันเพราะน้ำท่วมทางขาดโดยไม่ได้นำค่าธรรมเนียมมอบให้แก่ทนายเพื่อการอุทธรณ์ หรือเนื่องจากทนายความติดต่อตัวความไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 23/2522, ที่ 2860/2529, ที่ 176/2535 และที่ 1340/2549) การนับระยะเวลาในการยื่นฎีกาที่ผิดพลาด (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 798/2525) จำเลยขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ถึง 3 ครั้ง จึงมีระยะเวลายื่นอุทธรณ์รวม 69 วัน ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาที่นานมากและเพียงพอที่จะจัดทำคำอุทธรณ์ได้แล้ว เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับการกู้ยืมและบังคับจำนองซึ่งไม่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน ข้อที่อ้างว่าทนายจำเลยเจ็บป่วยยังไม่หายจากโรคหอบหืดก็ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าเจ็บป่วยจนถึงขนาดไม่สามารถจัดทำคำอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาที่ศาลชั้นต้นขยายให้ ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3012/2547)

(4) ศาลต้องมีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลา เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย

การยื่นคำขอขยายระยะเวลาตามมาตรา 23 นี้ จะต้องร้องขอต่อศาลก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ซึ่งคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 23 นี้ หมายถึงพฤติการณ์นอกเหนือที่ทำให้ศาลไม่อาจจะมีการสั่งให้ขยายระยะเวลาก่อนสิ้นระยะเวลาที่กฎหมายหรือศาลกำหนดไว้ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุอันเกิดจากภัยธรรมชาติซึ่งไม่มีใครอาจป้องกันได้ก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 695/2509) เช่น โจทก์ยื่นคำแก้ฎีกา

และคำคัดค้านขอทุเลาการบังคับของจำเลยเข้าไป 10 นาที เพราะวันนั้นมีฝนตกหนักการจราจรติดขัด ทนายโจทก์คิดว่าความที่ศาลอื่นและแจ้งเหตุขัดข้องให้เจ้าหน้าที่ศาลทราบก่อนแล้ว (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 296/2536) โจทก์ยื่นคำร้องอ้างเหตุที่ไม่นำเงินค่าธรรมเนียมศาลมาชำระตามคำสั่งศาลว่าฝนตกหนัก การจราจรติดขัดมาก ได้แจ้งทางโทรศัพท์ถึงเหตุติดขัดให้พนักงานรับฟ้องทราบเมื่อเวลา 15.00 นาฬิกา และเดินทางมาถึงศาลเวลา 17.00 นาฬิกา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1288/2532) จำเลยยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์ แต่ศาลชั้นต้นไม่ได้แจ้งคำสั่งยกคำร้องให้จำเลยทราบ จำเลยจึงไม่ทราบคำสั่งที่ศาลยกคำร้องขอขยายระยะเวลาจนพ้นระยะเวลาขึ้นอุทธรณ์แล้ว เป็นเหตุสุดวิสัยที่จะขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ให้จำเลยได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1803/2549)

สำหรับความบกพร่องที่เกิดจากตัวความหรือทนายความเองไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เช่น ทนายความเจ็บป่วยไม่ถึงกับต้องนอนพัก (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3139/2533, ที่ 3535/2533 และที่ 1119/2537) ทนายจำเลยห่อคำฟ้องอุทธรณ์แล้วส่งให้จำเลยทางรถยนต์โดยสารประจำทาง โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ผิดปกติวิสัยเกิดขึ้นในระหว่างการขนส่ง การที่จำเลยไม่ได้รับห่อคำฟ้องอุทธรณ์ภายในกำหนดโดยอ้างว่าเป็นความผิดของพนักงานบริษัทรถยนต์โดยสารที่ค้นหาหรือส่งห่อคำอุทธรณ์ให้จำเลยล่าช้า ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในการขนส่งทั่วไป ถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่ศาลจะอนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2551/2534)

1.2 การขยายระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เช่น การจับกุม การสอบสวน การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เพื่อที่จะนำผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญามาลงโทษ ซึ่งหากแบ่งแยกหมวดหมู่กฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายมหาชนแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจัดเป็นกฎหมายมหาชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้ใช้หลักการดำเนินคดีตาม “หลักความตกลงหรือหลักการกล่าวหา” แต่จะใช้ “หลักการตรวจสอบหรือหลักการไต่สวน” กล่าวคือ เจ้าพนักงานและศาลจะต้องร่วมกันค้นหาความจริงที่มีการกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย รัฐจึงมีผลประโยชน์ในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดและปล่อยตัวผู้บริสุทธิ์ โดยหลักแล้วอำนาจของศาลในการพิจารณาคดีอาญาจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการขยายระยะเวลานั้นก็ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เช่น ระยะเวลาในการควบคุมผู้ถูกจับที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจ

ควบคุมตัวผู้ถูกจับได้ 48 ชั่วโมง แต่การจะควบคุมตัวผู้ถูกจับนานกว่านั้นเพื่อทำการสอบสวนหรือการฟ้องคดี พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อขอยกหมายจับผู้ต้องหาไว้ และศาลจะออกหมายจับได้กี่ครั้งหรือออกหมายไต่ถามเพียงใดจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยคำนึงจากอัตราโทษของความผิดนั้นๆ ตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม การขยายระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกจับนี้เป็นการขยายระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แต่โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขยายระยะเวลาให้แก่ประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีโดยตรง การขยายระยะเวลาต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงต้องเป็นไปตาม มาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะพ้องบังคับได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่ซ้ำซ้อนโดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาในการพิจารณาของศาลที่พิจารณาคดีอาญา ก็คือ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง

การนำมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีอาญาจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้ศึกษาไว้แล้วในหัวข้อที่ผ่านมา คือ

- (1) ศาลสามารถขยายหรือย่นระยะเวลาได้เมื่อคู่ความยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องหรือเมื่อศาลเห็นเองก็ได้
- (2) ระยะเวลาที่จะย่นหรือขยายต้องเป็นระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตามที่ศาลกำหนดไว้ หรือวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น ระยะเวลาให้จำเลยยื่นคำให้การ ระยะเวลายื่นอุทธรณ์หรือฎีกา

(3) การขยายหรือย่นระยะเวลานั้น ศาลจะกระทำได้เมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ

(4) ศาลต้องมีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลา เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย

ตัวอย่างของการนำมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา เช่น กรณีที่โจทก์กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการขอให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงถือเป็นพฤติการณ์พิเศษที่ศาลจะขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3901/2547) แต่กรณีที่โจทก์อ้างว่าโจทก์ส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดรับรองฎีกาแต่ยังไม่ได้รับสำนวนคืนมา โจทก์เกรงว่าจะพ้นกำหนดเวลาในการยื่นฎีกา เป็นเพียงการคาดคะเนตามลำพังของโจทก์เท่านั้น อีกทั้งคดีนี้ปรากฏว่าข้อเท็จจริงไม่ยุ่งยากและจำเลยให้การรับสารภาพด้วยจึงไม่ถือเป็นพฤติการณ์พิเศษที่ศาลจะขยายระยะเวลายื่นฎีกาได้ (คำพิพากษา

ศาลฎีกาที่ 7466/2540 และที่ 8139/2540) การที่โจทก์ยื่นคำร้องขอขยายไว้แล้วแต่ยังคัดไม่ได้ทำนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการขวนขวายมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ศาลหรือไม่ว่าอย่างไร ถือไม่ได้ว่ามีพฤติการณ์ พิเศษ กรณีไม่ต้องด้วยมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4944/2536) การที่ศาลชั้นต้น ชอบที่จะแจ้งคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาฎีกาให้จำเลยทราบ แต่ไม่ได้มีการแจ้งคำสั่ง ดังกล่าวแก่จำเลย และไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับเอกสารต่างๆ ที่ขอคัดไว้อีกด้วย ประกอบกับการที่ จำเลยถูกจำคุกอยู่และเหตุดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะขยายระยะเวลาฎีกาให้จำเลยได้ (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 88/2550)

จึงเห็นได้ว่า การนำมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายพิจารณาคดีอาญาหรือในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่นกัน

1.3 การโต้แย้งคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาของศาลยุติธรรม

คำสั่งของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคำร้องขอขยายระยะเวลาอาจเป็นคำสั่งระหว่าง พิจารณาที่คู่ความต้องโต้แย้งคำสั่งนั้นไว้ก่อนแล้ว จึงค่อยอุทธรณ์คำสั่งนั้นเมื่อมีการอุทธรณ์คำ พิพากษาในคดีนั้นๆ ตามมาตรา 226 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือมาตรา 196 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น คำสั่งไม่อนุญาตให้ยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม แต่สำหรับคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาไม่เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา คู่ความจึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์และยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาตามลำดับ (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 2220/2537, ที่ 2294/2536 และที่ 1989/2537) โดยไม่ต้องโต้แย้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลา ไว้ก่อนเพราะเป็นเรื่องที่ตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องกระทำ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1109/2535)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาอำนาจของศาลยุติธรรมในการขยายระยะเวลาตามมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จะพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ ขยายระยะเวลาปะปนไปกับการยกเว้นไม่นำหลักเรื่องระยะเวลามาใช้อย่างเคร่งครัดเนื่องจาก กฎหมายยอมรับให้คู่ความสามารถยื่นขอได้แม้ระยเวลานั้นจะสิ้นสุดลงแล้วด้วยเหตุที่มีเหตุ สุดวิสัยเกิดขึ้น โดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจของศาลยุติธรรมในการขยายระยะเวลาระหว่างระยะที่ กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความและระยะเวลาที่กำหนดโดยศาล ประกอบกับการขยาย ระยะเวลาของศาลยุติธรรมนี้อาจเป็นกรณีที่ศาลเห็นสมควรอย่างไรก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้อง ขอจากคู่ความ นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจในการยื่นระยะเวลาให้สั้นลงได้ด้วย จึงมีข้อน่าพิจารณาว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการเช่นนี้แม้จะมีความยืดหยุ่นและอาจอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความ ได้ง่าย ขึ้น แต่ในทางกลับกันก็มีลักษณะที่กระทบต่อหลักความแน่นอนของกฎหมายได้ง่ายเช่นกัน

2. การขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนุญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงหมายความว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวงตามที่รัฐธรรมนุญหรือกฎหมายกำหนด

ในอดีตระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ มีเพียงศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ซึ่งคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทที่อาจมีเอกชนเป็นคู่ความพิพาทกับหน่วยงานของรัฐก็อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย ทำให้คู่ความในคดีปกครองที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่คู่ความทั้งสองฝ่ายกลับต้องอยู่ภายใต้ระบบการพิจารณาของศาลบนพื้นฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ถือว่าคู่ความมีฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น “การใช้หลักผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ความจริงในคดีปกครองเพราะหน่วยงานของรัฐมักเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานต่าง ๆ¹⁴ ด้วยเหตุนี้ในอดีตจึงมีความหมายให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ...ต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2489 แต่ในขณะนั้นได้ข้อสรุปว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรสำหรับการมีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และหลังจากนั้นได้มีความพยายามที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมอีกหลายครั้งแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งมีการปฏิรูปทางการเมืองในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในมาตรา 276-มาตรา 280 โดยกำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลคู่” แยกออกจากศาลยุติธรรม และในที่สุดก็มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น จากนั้นจึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงขึ้น โดยเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

เมื่อศึกษาแนวความคิดของวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะพบว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาความที่ใช้ “ระบบไต่สวน” โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและ

¹⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. น. 92.

พยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีกล่าวอ้างและพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำสืบเท่านั้น แต่ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันในการใช้อำนาจของตุลาการตั้งแต่ในชั้นสอบสวน และสรุปสำนวนในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลเพื่อป้องกันไม่ให้มีการบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริงและป้องกันไม่ให้วินิจฉัยชี้ขาดโดยให้เหตุผลเพียงด้านเดียว¹⁵

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาวิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะพบว่ากฎหมายนี้มีความแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่นอยู่หลายอย่าง แต่ความแตกต่างประการที่สำคัญ คือ การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และยอมรับว่าระยะเวลาในการฟ้องคดี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจฟ้องคดีปกครองซึ่งศาลปกครองสามารถหยิบยกระยะเวลาในการฟ้องคดีขึ้นมาพิจารณาเองได้ แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดกล่าวอ้าง โดยถือว่าเรื่องเกี่ยวกับอำนาจฟ้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

2.1 การขยายระยะเวลาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) ระยะเวลาในการยื่นคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย

การยื่นคำขอเข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตายนั้น มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ทายาทผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก ผู้สืบสิทธิ หรือผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอเข้ามาแทนที่คู่ความที่ถึงแก่ความตายภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีผู้นั้นถึงแก่ความตาย มิฉะนั้นแล้ว ศาลปกครองอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นได้

(2) ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ไต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งหากมิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. น. 189

2.2 การขยายระยะเวลาตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ในการพิจารณาคดีปกครองนอกจากจะได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อีกด้วย เช่น ระยะเวลาในการคัดค้านการพิจารณาที่ผิดระเบียบโดยไม่ช้ากว่า 8 วันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุคัดค้าน¹⁶ ระยะเวลาในการยื่นคำให้การภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด¹⁷

ซึ่งข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

จึงเห็นได้ว่า อำนาจของศาลปกครองตามข้อ 6 นี้ มีลักษณะเป็นไปในทำนองเดียวกับอำนาจของศาลยุติธรรมในการยื่นหรือขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการของศาลยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

โดยในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองในการขยายระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาอำนาจของศาลยุติธรรมในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ผู้ร้องอ้างว่าเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งแล้ววินิจฉัยว่าระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 722/2547 และที่ 703/2547)

โดยสรุป คือ แม้ศาลปกครองจะไม่อาจขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงระยะเวลาในการฟ้องคดี

¹⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
ข้อ 7

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
ข้อ 43

ปกครองได้ แต่ศาลปกครองก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยอ้างว่าการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเพื่อรับฟ้องคดีที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองแล้วได้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครองเช่นนี้เป็นอำนาจที่กว้างขวางกว่าอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติแต่บัญญัติไว้ต่างหากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งในคดีแพ่งถือว่าเรื่องอายุความศาลไม่อาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองได้ หากคู่ความมิได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง แต่สำหรับอายุความในคดีอาญาถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลสามารถยกขึ้นมาพิจารณาเองได้แม้ไม่มีผู้ใดกล่าวอ้าง

2.3 การโต้แย้งคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาของศาลปกครอง

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้คำสั่งไม่ขยายระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุด คู่กรณีจึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่ขยายระยะเวลาของศาลปกครองชั้นต้นได้ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับข้อ 49/1¹⁸ และข้อ 100¹⁹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยในกรณีคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ถือเป็นคำสั่งอื่นใดที่ไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ในระหว่าง

¹⁸ ข้อ 49/1 คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีกรณีวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลรับส่งคำร้องพร้อมด้วยคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและเอกสารหรือสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน

๑๗๑

๑๗๑

¹⁹ ข้อ 100 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มีได้กำหนดให้ถึงที่สุดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

พิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดด้วยการยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่ขยายระยะเวลาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบเดียวกันได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 570/2547) แต่สำหรับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกคำร้องขอขยายระยะเวลากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาลตามข้อ 100 วรรคสอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2552)

3. วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส

3.1 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส²⁰

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่คดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทำการนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

3.2 หลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสจะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ปรับใช้กับศาลปกครองทุกระดับชั้นศาลดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ²¹

²⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญชน. น. 46-49.

²¹ Corinne LEPAGE et CHRISTIAN HUGLO. (2005). *Code de justice administrative*. LITEC. pp. 3-11.

- (1) ประมวลกฎหมายศาลปกครองนี้ใช้บังคับกับสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา L 1)
 - (2) คำพิพากษากระทำในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส (มาตรา L 2)
 - (3) คำพิพากษาจัดทำในนามขององค์คณะ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา L 3)
 - (4) ภายใต้งบับของการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (มาตรา L 4)
 - (5) การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปตามหลักฟังความทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีแบบฉุกเฉินด้วย (มาตรา L 5)
 - (6) การนั่งพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา L 6)
 - (7) ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์อย่างอิสระ ซึ่งประกอบด้วยความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยและต้องอ่าน โดยเปิดเผยต่อสาธารณะ (มาตรา L 7)
 - (8) การประชุมทำคำพิพากษาต้องกระทำโดยลับ (มาตรา L 8)
 - (9) คำพิพากษาต้องมีเหตุผล (มาตรา L 9)
 - (10) คำพิพากษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและต้องปรากฏชื่อของตุลาการที่ทำคำพิพากษา (มาตรา L 10)
 - (11) เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมมีผลบังคับ (มาตรา L 11)
- สำหรับลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณาของประเทศฝรั่งเศส คือ²²
- (1) วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวน (procédure inquisitoriale) ซึ่งผู้พิพากษามีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยผู้พิพากษามีอำนาจกลับภาวะการพิสูจน์ได้ถ้าเห็นว่าข้ออ้างของโจทก์มีมูล แม้โจทก์จะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค
 - (2) วิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องแสดงข้ออ้างข้อเถียงของตนหักล้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร และคู่ความอาจจะแถลงสรุปข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจาในวันพิจารณาได้
 - (3) วิธีพิจารณาเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้

²² ชาญชัย แสงวงศ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. น. 46-49.

(4) วิธีพิจารณาเป็นความลับ กล่าวคือ เฉพาะคู่ความเท่านั้น ที่มีสิทธิรับทราบคำคู่ความและเอกสารหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับคดีของตน

(5) การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกลำมาฟ้องคดี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโจทก์ต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของโจทก์แล้ว แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของโจทก์ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เช่น โจทก์ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นเวลา 4 เดือน ซึ่งกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยายแล้ว จากนั้นโจทก์จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ การที่ต้องให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นก่อนก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนเรื่องนั้นเสียก่อน ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะไม่ต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคู่ความพิพาทกันในเรื่องใดบ้าง ส่วนอายุความในการฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องฟ้องภายใน 2 เดือน และคำฟ้องต้องระบุข้อความและประกอบด้วยเอกสารแนบดังต่อไปนี้

- ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- คำขอท้ายฟ้อง (conclusions)
- เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้นเพื่อนสนับสนุนคำฟ้องของตน (motifs)
- ชื่อที่อยู่ของคู่ความ
- สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่าย

ปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดยปริยาย

สำหรับกรณีการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่โจทก์ หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้น หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์ต้องชำระให้ฝ่ายปกครองต้องให้ทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนโจทก์ แต่ถ้าเป็นคดีอื่น เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โจทก์ไม่ถูกบังคับจะต้องมีทนาย

เมื่อสำนักงานจำศาลได้ลงรับฟ้องไว้แล้ว อธิบดีศาลจะมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “ตุลาการเจ้าของสำนวน” (rapporteur) โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำกับดูแลการสอบสวนและการทำสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นเจ้าของเรื่องติดตามคดีนั้นไปจนจบ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้กำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคู่ความฝ่ายใดจะต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดบ้าง แล้วมอบหมายให้จำศาลเป็นผู้รับไปดำเนินการตาม

แผนนั้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการไต่สวนตุลาการศาลปกครองมีอำนาจดังต่อไปนี้

- สั่งให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จัดหาพยานหลักฐานบางอย่าง หรืออาจไปขอตรวจดูเอกสารที่พิพาทเอง

- สั่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น สั่งให้มีการพิสูจน์ลายมือ สั่งให้มีการไต่สวน หรือสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง

- หัวหน้าองค์คณะที่พิจารณาคดีนั้น อาจมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการไต่สวนอย่างอื่นนอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น

เมื่อคดีนั้น ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งยุติการสอบสวน และจัดทำเอกสาร 3 ชิ้น ได้แก่

- บันทึกรูปสำนวน (le rapport) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความ และการอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (les visas)

- ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งจะเริ่มด้วยสรุปข้อเท็จจริงของคดี การกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย (ทั้งในด้านอำนาจศาล วิธีพิจารณาและเนื้อหาสาระของคดี) การวิเคราะห์เหตุผลและข้อต่อสู้ของคู่ความ และการยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลจะต้องยกขึ้นวินิจฉัยเอง (ถ้ามี)

- ร่างคำวินิจฉัย (le projet de jugement)

เมื่อได้จัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะเพื่อตรวจพิจารณา แล้วส่งสำนวนของคดีนั้นให้ “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” (Commissaire du gouvernement) พิจารณาจัดทำ “คำแถลงการณ์” (led conclusion) ต่อไป

การนั่งพิจารณาคดีจะเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน กล่าวคือ คู่ความและสาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การนั่งพิจารณาคดีจะเริ่มจากการที่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” อ่านสรุปคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลของคู่ความ จากนั้น คู่ความ หรือทนายความมีโอกาสเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา แต่จะยกประเด็นใหม่ นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ ในกรณีนี้หัวหน้าองค์คณะอาจซักถามหรือขอความกระจ่างเพิ่มเติมจากคู่ความหรือบุคคลอื่นใดที่อยู่นั้น ได้ จากนั้น “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” จะเสนอ “คำแถลงการณ์” โดยเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนั้น และแนวทางในการวินิจฉัยคดีนั้น

การประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลจะพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “คำแถลงการณ์” ของ

“ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งศาลอาจเห็นด้วยกับข้อเสนอของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” หรือข้อเสนอของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” หรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ และเมื่อศาลมีมติในการวินิจฉัยคดีแล้ว “ตุลาการเจ้าของสำนวน” จะรับไปร่างคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมตินั้น โดยให้หัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตรวจพิจารณา

3.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์²³

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้วมิใช่ว่าคู่ความจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้อีก ประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้คู่ความอาจโต้แย้งคำพิพากษาได้ใน 3 กรณี ซึ่งได้แก่ (1) การอุทธรณ์ (les recours en appel) (2) การฎีกา (les recours en cassation) และ (3) การคัดค้าน (l’opposition) ซึ่งการอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐเองได้ยืนยันถึงหลักนี้ว่า “ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา”

แต่เดิมนั้นสภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อมา มีการปฏิรูปการยุติธรรมทางปกครองใน ค.ศ. 1987 จึงได้โอนอำนาจหน้าที่เกือบทั้งหมดในเรื่องอุทธรณ์ไปให้กับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในการส่งกลับ (les decisions des commissions du contentieux de l’indemnisation des rapatriés) โดยสภาแห่งรัฐยังคงอำนาจหน้าที่บางประการในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เช่น การวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และสั่งให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยใหม่

3.3.1 ประเภทคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่าซึ่งในกรณีของคดีปกครองอาจเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ มาตรา L 811-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ซึ่งในแง่ของเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ตามมาตรา L 321-1 ของบรรพ 3 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจเหนือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ (1) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ (2) กรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 552-1

²³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: น. 229-233.

และมาตรา L 552-2 (ซึ่งได้แก่ การขอให้กำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีเกี่ยวกับภาษีอากร) สำหรับเขตอำนาจเหนือพื้นที่ มาตรา R 322-1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะรับอุทธรณ์ได้ต้องมีเขตอำนาจเหนือศาลปกครองชั้นต้นที่ทำคำพิพากษาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยค่าเสียหายแก่ชาวฝรั่งเศสโพ้นทะเลโดยพิจารณาจากที่ตั้งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นๆ

3.3.2 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์นั้นต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 811-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่ให้คู่ความทุกฝ่ายในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้ อย่างไรก็ดี มิใช่ว่าคู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกเรื่อง ในบางกรณี เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้งคำวินิจฉัยนี้ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ผลการเลือกตั้งหรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครก็ยัง ไม่อาจอุทธรณ์ได้ หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามมาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3 มาตรา L 551-1 และ L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดและให้ฎีกาได้เลย

นอกจากนี้ ในบางกรณีบุคคลที่มีได้เข้ามาในคดีก็สามารถอุทธรณ์ได้ เช่น การฟ้องคดีเลือกตั้ง เมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขผลการเลือกตั้งถือได้ว่ากระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ด้วย แม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเพิกถอนการเลือกตั้ง หรือ การที่จังหวัดฟ้องขอให้เพิกถอนแก้ไขบัญชีเลือกตั้ง (เป็นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษานี้ได้ (อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐ CHABANOL เห็นว่าทั้งสองกรณีนี้ไม่ใช่การอุทธรณ์แต่เป็นการโต้แย้งของบุคคลภายนอก (une tierce opposition)

เรื่องที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้นั้น ได้แก่เรื่องที่ยังไม่ถึงว่าเป็นที่สุดศาลชั้นต้น ซึ่งตามมาตรา R 811-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กล่าวถึงคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด อันได้แก่ตามมาตรา R 222-13 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเด็วมียอำนาจพิพากษาเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีการประกาศงานก่อสร้างที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง (มาตรา R 222-13 1°)

(2) คดีเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสที่ไม่เกี่ยวกับการบรรจุ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน (มาตรา R 222-13 2°)

(3) คดีเกี่ยวกับเงินบำนาญเงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การขอข้อมูลจากทางราชการ และการรับราชการทหาร

(4) คดีการเก็บค่าบริการวิทยุโทรทัศน์ (R 222-13 4°)

(5) คดีภาษีสภาพแรงงานและภาษีท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากภาษีในการประกอบวิชาชีพ (มาตรา R 22-13 5°)

(6) คดีความรับผิดชอบของรัฐที่ปฏิเสธการร้องขอให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา R 222-13 6°)

(7) คดีเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่เกิน 8,000 ยูโร (มาตรา R 222-13 7°)

(8) คดีโต้แย้งคำวินิจฉัยการขอคืนภาษี (มาตรา R 222-13 8°)

(9) คดีอาการที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา R 222-13 9°)

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์นั้น มาตรา R 811-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในเรื่องการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น อุทธรณ์จึงต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและคำขอท้ายฟ้องของผู้อุทธรณ์

การอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถือว่าเพียงพอสำหรับการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลที่จะนำมาใช้สนับสนุนข้อโต้แย้ง และคำขอท้ายอุทธรณ์ต้องเป็นไปเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจหรือสภาแห่งรัฐ ยกเว้นกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ที่เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ของกลุ่มความที่เป็นฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการโดยทนายความหรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือประจำศาลยุติธรรมสูงสุด มิฉะนั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ และจะต้องมีการแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาด้วย หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไข

อุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา R 612-1 และมาตรา R 612-2 ได้ โดยจะต้องแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยทนายความซึ่งได้แก่

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลมาขออื่นฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารชาติฟ้องโต้แย้งการกระทำเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) คดีเกี่ยวกับความผิดในการจราจรทางบกตามมาตรา L 774-8

(3) คำร้องขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจ

(4) มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการอุทธรณ์ คู่ความก็อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้ทนายความหรือสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา L 252-2 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยเกษตรกรรมในชนบท (Code rural) เป็นผู้ดำเนินการแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา L 252-5 และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา R 252-21 ถึงมาตรา R 252-29 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ และคู่ความอาจร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

สำหรับกรณีที่รัฐเป็นคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์ เป็นจำเลยในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ลงนามในอุทธรณ์คำให้การ และเอกสารอื่นๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรา R 811-10-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่นๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐได้ สำหรับคดีที่เกิดจากการปฏิบัติงานของจังหวัดในเรื่องต่อไปนี้ คือ การเข้ามาและการพำนักของชาวต่างชาติในฝรั่งเศส การส่งกลับชาวต่างประเทศ ความรับผิดชอบของรัฐจากความเสียหายที่เกิดจากการเดินขบวนหรือการชุมนุม การให้เจ้าหน้าที่เทศกิจพกพาอาวุธ กิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการขนย้ายเงิน การออกกฎเกี่ยวกับอาวุธ กิจกรรมการเดินรถรับจ้างสาธารณะ การควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่ม และการส่งเข้ารับการรักษาพยาบาล

ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่

มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่เป็นระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ แต่ในคำพิพากษาไม่ระบุ ระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสองเดือน สำหรับ Mayotte, Polynésie française, เกาะ Wallis et Futuna และ Nouvelle Calédonie ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสามเดือน สำหรับวิธี พิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เนื่องจากมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาคดีของศาล ปกครองชั้นต้น แต่อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน คือ การขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หลักกฎหมายของ วิธีการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาคดี การแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณาและ การพิพากษา

3.3.3 ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแบ่งได้ตามประเภทของการอุทธรณ์ มี 2 ประเภท คือ 1. การอุทธรณ์คำ พิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยทั่วไป และ 2. การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา

1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยทั่วไป

ตามปกติระยะเวลาการอุทธรณ์มีกำหนด 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติเป็นอย่างอื่นการนับระยะเวลาให้ นับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาการอุทธรณ์ ทั้งนี้ เว้นแต่หนังสือนำส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งจะระบุระยะเวลาการอุทธรณ์ที่สั้นกว่า 2 เดือน โดย ให้เป็นไปตามหนังสือนำส่งนั้น

จากข้อยกเว้นในข้างต้นนอกจากระยะเวลาการอุทธรณ์โดยทั่วไปแล้วมี กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติถึงระยะเวลาการอุทธรณ์ซึ่งมีกำหนดเวลาดำเนินกว่าอายุความทั่วไป เช่น การ อุทธรณ์ที่ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือนในกรณีการอุทธรณ์คดีการเลือกตั้งท้องถิ่นระดับ ตำบลและเทศบาล การอุทธรณ์คำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวออกนอกประเทศหรืออายุความ 14 วัน ใน กรณีอุทธรณ์คำสั่งศาลซึ่งตั้งตามวิธีการชั่วคราวต่างๆก่อนมีคำพิพากษา

นอกจากนี้ระยะเวลาการอุทธรณ์ทั่วไปอาจจะขยายออกไปได้อีก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างไกลออกไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 643 และ 644 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) การอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา

คำสั่งระหว่างพิจารณาหมายถึง คำสั่งใดๆของศาลซึ่งวินิจฉัยก่อนการ พิพากษาให้คดีเสร็จเด็ดขาดและยังน้อยหนึ่งในประเด็นที่วินิจฉัยนั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดี ใน กรณีนี้คำสั่งระหว่างพิจารณาจึงอาจเป็นคำวินิจฉัยที่มีลักษณะผสมระหว่างประเด็นที่เป็นปัญหา

หลักและที่ไม่ใช่ประเด็นหลัก เช่น คำขอวิธีการชั่วคราว การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น คำสั่งระหว่างการพิจารณามีกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ 2 เดือน โดยให้ใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งใดๆก่อนการพิพากษาคดีเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยทั่วไป

3.3.4 การขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

โดยที่การอุทธรณ์ไม่เป็นการขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น ถ้าฝ่ายที่ถูกพิพากษาให้ต้องปฏิบัติตามคำขอท้ายฟ้องของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์ ก็ต้องมีคำร้องขอให้มีการขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาเสียก่อน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการสั่งขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ขอลาการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อน หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลหนักแน่นที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ชดใช้เงิน โดยบุคคลอื่นที่มีโช้จอกท์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุอันสมควร และการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อาจทำให้ผู้อุทธรณ์สูญเสียเงินไปอย่างถาวร ถ้าได้มีการพิพากษาคำขอท้ายอุทธรณ์

(3) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีอื่นๆ หากการปฏิบัติตามคำพิพากษาจะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจแก้ไขได้ และปรากฏว่าคำอุทธรณ์มีเหตุผลที่หนักแน่นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ หากผู้อุทธรณ์มีคำร้องขอ

คำร้องขอขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นเป็นคำร้องแยกต่างหากจากอุทธรณ์ พร้อมทั้งแนบสำเนาอุทธรณ์มาด้วย มิฉะนั้นศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และแม้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วก็ตาม ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจยกเลิกคำสั่งขอลานั้นก็ได้ ในการที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งขอลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งยกเลิกการขอลา ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐได้ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งศาล

3.3.5 หลักกฎหมายของวิธีพิจารณาในชั้นอุทธรณ์

การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายของการพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องพิจารณาสอบสวนเพื่อให้อุทธรณ์อยู่ในสภาพที่พร้อมและรับทราบข้อเท็จจริงทั้งหมดก่อนที่จะมีการพิพากษา ซึ่งเป็นไปตามหลักต้องมีการพิจารณาก่อนการพิพากษาจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 611-8 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง (ซึ่งได้แก่กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่า ผลคดีเป็นที่แน่นอนแล้ว ศาลอาจมีคำพิพากษาโดยไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงได้)

นอกจากนี้แล้ว การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์จะต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีที่ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการและคู่ความได้ทราบถึงความเป็นมาของคดี แต่ก็มีบางขั้นตอนที่สามารถกระทำด้วยวาจาได้ เช่น การแถลงคดีของตุลาการผู้แถลงคดี การรับฟังพยานด้วยวาจา รวมถึงการแถลงด้วยวาจาของคู่ความ

เนื่องจากการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลจึงเป็นผู้ควบคุมและกำหนดแนวทางการพิจารณา โดยจะมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบสำนวนคดีนั้นๆ ทั้งในส่วนของงานแจ้งการฟ้องคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับทราบจนถึงวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาก่อนมีคำพิพากษา หลักที่อาจกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุดในการพิจารณาคดีปกครองคือหลักการฟังความสองฝ่าย ซึ่งจะเปิดโอกาสให้คู่ความในคดีทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงโดยเท่าเทียมกัน เพื่อที่จะได้มีโอกาสเสนอหรือโต้แย้งต่างๆ อย่างไรก็ตาม ศาลจะแจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ ให้คู่ความทราบเฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของศาลเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นคู่ความมีหน้าที่ต้องร้องขอจากศาลเอง

3.3.6 กระบวนการพิจารณาคดี

เมื่อได้รับอุทธรณ์แล้ว ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นายหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดี โดยประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ (ด้วยหลักเกณฑ์เดียวกับการคัดค้านตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น)

หน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คือต้องกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายในชั้นอุทธรณ์จัดทำบันทึกเอกสารหรือพยานหลักฐานต่างๆ โดยอาจพิจารณาเรียกผู้ใดผู้หนึ่งเข้ามาในกระบวนการพิจารณา รวมทั้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและยกคำพิพากษา จะมีแตกต่างไปบ้าง คือ

(1) การแต่งตั้งและบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นผู้จ่ายสำนวนไปให้แก่องค์คณะต่างๆ และแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องรับผิดชอบเรื่องนั้นไปตลอด เว้นแต่จะร้องขอต่อประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งมอบให้ผู้อื่นดำเนินการต่อไป

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำงานภายใต้บังคับบัญชาของตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งคำอุทธรณ์ให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนกำหนดระยะเวลาการยื่นคำให้การแก่คู่ทธรณ์ และกำหนดให้คู่ความส่งเอกสารอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการฟังความสองฝ่าย (la procedure contradictoire)

(2) การประชุมเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง หากองค์คณะเห็นสมควรอาจกำหนดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้ ในที่ประชุมนี้จะประกอบด้วยองค์คณะพิจารณา ซึ่งได้แก่ ตุลาการหัวหน้าคณะ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการอื่นอีกหนึ่งคน รวมทั้งตุลาการผู้แถลงคดี

สำหรับประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นอกจากจะมีหน้าที่ในการจ่ายสำนวนและมีคำสั่งอื่นๆ ในระหว่างพิจารณาพิพากษาคดีที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา R 222-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ดังนี้

- (1) การมีคำสั่งว่าผู้อุทธรณ์ทิ้งอุทธรณ์
- (2) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจไว้พิจารณา
- (3) การมีคำสั่งยกฟ้องด้วยเหตุอุทธรณ์ไม่มีมูล
- (4) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ด้วยเหตุไม่ได้ยื่นโดยทนาย ไม่ยื่นคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือเหตุอื่นๆ ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในกระบวนการพิจารณา
- (5) การพิจารณามีคำสั่งเฉพาะประเด็นการชดเชยค่าฤชาธรรมเนียมตาม มาตรา L 761-1 หรือประเด็นค่าธรรมเนียมศาล
- (6) การพิจารณาคดีสืบเนื่องที่มีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปแล้ว

นอกเหนือไปจากนี้ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และประธานองค์คณะในการทำคำพิพากษายังมีอำนาจหน้าที่ในการยกคำร้องขอตุลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา และคำร้องคัดค้านคำสั่งตามที่กล่าวใน (1) ถึง (6)

3.3.7 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะเป็น

(1) การให้คู่ความส่งเอกสารเพิ่มเติม ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความส่งเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาอุทธรณ์มายังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(2) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารราชการ ตามมาตรา R 626-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้บัญญัติให้องค์คณะหรือตุลาการหัวหน้าคณะอาจมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งในองค์คณะ (ในทางปฏิบัติจะมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวน) ดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการใดๆ นอกเหนือจากการตั้งผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ การไต่สวน และการพิสูจน์ลายมือชื่อได้ ดังนี้ จึงอาจมีการตรวจสอบการมีอยู่จริง และสาระของคำสั่งทางปกครอง การลงนามร่วมในรัฐกฤษฎีกา การตรวจสอบความถูกต้องของการแก้ไขกฎหมายหรือกฎ เป็นต้น

(3) การเดินเผชิญสืบ เป็นการตรวจสอบสถานที่ ซึ่งตุลาการที่ไปเดินเผชิญสืบยังมีอำนาจในการรับฟังข้อมูลจากบุคคลในสถานที่นั้น หรือให้บุคคลในสถานที่อื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์แก่การแสวงหาข้อเท็จจริงในการเดินเผชิญสืบต้องแจ้งให้คู่ความทราบถึงวันเวลาเป็นการล่วงหน้า พร้อมทั้งจัดให้มีการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วย

(4) การไต่สวน อาจเกิดจากการร้องขอของคู่ความหรือองค์คณะเห็นสมควรว่าการไต่สวนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา โดยคำสั่งไต่สวนต้องระบุข้อเท็จจริงที่ต้องการไต่สวน วันเวลาของการไต่สวน และวิธีการว่าจะไต่สวนต่อหน้าองค์คณะพิพากษาหรือองค์คณะพิจารณาหรือจะมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งออกไปทำการไต่สวนนอกศาลในรายละเอียดจะเป็นเช่นเดียวกับการไต่สวนในศาลปกครองชั้นต้น

(5) การสอบปากคำ เป็นแนวปฏิบัติของศาลที่ตุลาการหัวหน้าคณะจะถามคู่ความในการรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

(6) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงทางเทคนิค เป็นอำนาจทั่วไปของศาล โดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

(7) การตรวจสอบลายมือชื่อจะใช้ในกรณีสงสัยว่าเอกสารต่างๆ ที่คู่ความเสนอต่อศาลเป็นเอกสารที่ถูกต้องหรือไม่ โดยศาลจะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบลายมือชื่อ

(8) การตั้งผู้เชี่ยวชาญ จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงบางประการโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะมีคำพิพากษา การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญอาจจะกระทำโดยการร้องขอของคู่ความ

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย หรือโดยศาลเห็นสมควร เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ก็ได้ ซึ่งรายละเอียดจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในศาลปกครองชั้นต้น

หลังจากได้แสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว ประธานองค์คณะพิพากษาจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ซึ่งคำสั่งที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องมีการให้เหตุผลและไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้) และแจ้งการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปยังคู่ความทุกฝ่ายโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในระยะเวลาสิบห้าวันก่อนวันที่กำหนดให้สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจะถือว่าสิ้นสุดลงภายในระยะเวลาสามวันก่อนวันที่กำหนดวันนั่งพิจารณา ซึ่งระยะเวลานี้อาจลดลงเหลือสองวันได้ ถ้าประธานองค์คณะพิพากษาเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน การแสวงหาข้อเท็จจริงจะถือว่าสิ้นสุดลงเมื่อคู่ความหรือผู้รับมอบอำนาจจากคู่ความได้แถลงข้อสังเกตด้วยวาจา หรือคู่ความไม่มาหรือไม่ปรากฏตัว เมื่อมีการเรียกเข้านั่งพิจารณา

การที่คู่ความได้ยื่นเอกสารต่างๆ หลังจากสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จะไม่มีการส่งให้กับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และจะไม่ได้รับการพิจารณาจากศาล แต่ถ้าคู่ความได้ยื่นเอกสารต่างๆ ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการตั้งแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ประธานองค์คณะพิพากษาจะเป็นผู้มีคำสั่งให้เปิดการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยกระทำในรูปแบบเดียวกับคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอาจกระทำได้โดยคำพิพากษาหรือโดยมาตรการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เอกสารต่างๆ ที่ได้รับในช่วงเวลานั้นจะส่งให้แก่คู่ความทุกฝ่าย

3.3.8 การนั่งพิจารณาและการพิจารณา

เมื่อได้มีการกำหนดการนั่งพิจารณาแล้ว คู่กรณีทุกฝ่ายจะได้รับการแจ้งเตือนถึงวันนั่งพิจารณาเป็นเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนวันนั่งพิจารณา แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนระยะเวลาดังกล่าวอาจลดลงเหลือเพียงสองวัน ทั้งนี้ ต้องมีคำสั่งอย่างชัดแจ้งขององค์คณะพิพากษา ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นจะเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเตรียมเสนอความเห็นและการดำเนินการนั่งพิจารณาจะอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

บุคคลที่เข้าฟังการพิจารณาต้องอยู่ในความสงบเรียบร้อย และต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะแถลงได้ กรณีที่มีผู้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในการนั่งพิจารณา ประธานองค์คณะพิพากษาอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากการนั่งพิจารณาได้

ในการดำเนินการนั่งพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เมื่อได้รายงานข้อเท็จจริงในคณะ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว คู่ความหรือทนายความอาจแถลงด้วยวาจาต่อศาล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแถลงข้ออธิบายได้ หลังจากนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะแถลงสรุปความเห็น และศาลก็จะพิจารณาลงมติทำคำพิพากษา

ในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือองค์คณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้ โดยกรณีที่เป็นองค์คณะมาตรา R 222-26 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้ตุลาการกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะทำหน้าที่ประธานองค์คณะพิพากษา ซึ่งประกอบด้วย ตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะ และตุลาการเจ้าของสำนวน แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก ตุลาการหัวหน้าคณะอาจเสนอให้ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่งตั้งตุลาการเพิ่มอีกสองท่านด้วยกัน คือ ตุลาการอีกคนหนึ่งในองค์คณะและตุลาการจากองค์คณะอื่นที่มีใช้ตุลาการหัวหน้าคณะ นอกจากนี้ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยังสามารถเข้าไปทำหน้าที่ประธานองค์คณะในการทำคำพิพากษาได้ โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะไปทำหน้าที่ตุลาการในองค์คณะ

องค์คณะพิพากษาหรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจเสนอเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้พิพากษาคดีแทนได้ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม (กรณีที่มีอาจทำหน้าที่ได้ ให้ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่แทน) ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทุกคน ตุลาการเจ้าของสำนวน และในกรณีจำเป็นอาจแต่งตั้งตุลาการอื่นที่เทียบเท่าตุลาการหัวหน้าคณะเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์คณะได้

ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีสาระเป็นอย่างไรนั้น จะแตกต่างกัน ไปขึ้นอยู่กับว่าคู่ความใดเป็นผู้อุทธรณ์ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) กรณีโจทก์เป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีได้พิพากษาให้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องหรือพิพากษาให้เพียงบางส่วน คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 3 แนวทาง คือ

(1) คำพิพากษาจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยอาจเพิกถอนคำพิพากษานั้น

(2) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะการให้เหตุผลและการพิพากษตามคำขอท้ายฟ้องชอบแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจจะให้เหตุผลเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นได้

(3) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงการให้เหตุผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

2) กรณีจำเลยเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ

(1) หากการให้เหตุผลและการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องเป็นไปอย่างถูกต้อง คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

(2) หากการให้เหตุผลยังเป็นที่น่าสงสัยก็อาจแก้ไขปรับปรุงให้เหตุผลโดยจะพิจารณาจากข้อโต้แย้งอื่นๆ ที่ยกขึ้นในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และข้อโต้แย้งที่ยกขึ้นในอุทธรณ์ รวมถึงข้อโต้แย้งอื่นๆ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาก่อนมีคำพิพากษาในสถานการณ์เช่นนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีแนวทาง คือ

ก) หากข้อโต้แย้งของโจทก์ในการพิจารณาชั้นต้น ไม่มีเหตุผลที่จะพิจารณาให้ตามคำขอท้ายฟ้อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาโดยถือว่าผู้อุทธรณ์ขอยกเลิกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและจะพิพากษายกเลิกคำพิพากษานั้น

ข) หากข้อโต้แย้งข้อใดข้อหนึ่งของโจทก์ในการพิจารณาชั้นต้นมีเหตุผลศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาเฉพาะข้อที่มีความผิดพลาดและให้เหตุผลเพิ่มเติม โดยจะพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์

มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพิพากษาในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ

1) ถ้าฝ่ายที่แพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้อุทธรณ์ จะมีหลักว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อาจจะมีคำพิพากษาที่เป็นผลร้ายมากขึ้นกับผู้อุทธรณ์ (ultra petita) เช่น ไม่อาจจะพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นได้ แม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าความเป็นจริง หรือในคดีจราจรไม่อาจกำหนดค่าปรับมากขึ้น แม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดค่าปรับไว้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามกฎหมายหรือในคดีวินัยก็เช่นกัน ไม่อาจพิพากษาให้สถานการณ์ของผู้อุทธรณ์ต้องเลวร้ายลงไป

2) ในฐานะศาลอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องพิจารณาคดีพิพากษาด้วยตนเอง โดยต้องพิจารณาถึงทุกปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในคดีพิพากษาหลังจากที่ได้กำหนดแนวทางการพิจารณาที่ได้กำหนดไว้ เมื่อได้ลงมติพิพากษาและอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยแล้ว บทบัญญัติในประมวลกฎหมายศาลปกครองยังได้กำหนดไว้ในคำพิพากษาต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาต้องระบุว่า การพิจารณาเป็นไปโดยเปิดเผย ลงวันที่นั่งพิจารณาและวันที่อ่านคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังต้องมีชื่อของกลุ่มความหรือผู้รับมอบอำนาจ คำฟ้อง ผู้แถลงคดี คำขอท้ายฟ้อง และการให้เหตุผล กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ชื่อตุลาการเจ้าของสำนวน ชื่อตุลาการผู้แถลงคดี

(2) คำพิพากษาต้องกระทำในนามของประชาชนฝรั่งเศส และระบุชื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ทำคำพิพากษาและเลขที่องค์คณะ

(3) คำพิพากษาลบต้นฉบับต้องมีการลงนามประธานองค์คณะพิพากษาศาลาการเจ้าของสำนวนและเจ้าหน้าที่ธุรการในการพิจารณาพิพากษา ถ้าประธานองค์คณะพิพากษาเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ให้ตุลาการในองค์คณะที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้ลงนามเพิ่มอีกนายหนึ่ง

(4) คำพิพากษาจะเก็บรักษาไว้ที่ฝ่ายธุรการของศาล รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทั้งหมด สำหรับเอกสารที่เป็นของกลุ่มความก็ให้คืนแก่กลุ่มความไปหากมีการร้องขอ เว้นแต่ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งให้เก็บรักษาเอกสารบางฉบับไว้กับคำพิพากษา และกรณีที่จะมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองอื่นๆ ก็ให้ส่งเอกสารเหล่านั้นคืนแก่ศาลปกครองเจ้าของเรื่องไปหลังจากนั้นจะได้มีการแจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้กลุ่มความทราบถึงผลของคำพิพากษาและหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยการส่งคำพิพากษาจะลงนามและส่งโดยหัวหน้าฝ่ายธุรการศาล และต้องส่งให้แก่กลุ่มความทุกฝ่ายในวันเดียวกันโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ การแจ้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องระบุด้วยว่า จะต้องใช้สำเนาคำพิพากษาในกรณีที่ประสงค์จะฎีกาต่อไป และต้องระบุว่า การยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ ต้องกระทำโดยทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือศาลยุติธรรมสูงสุดเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ส่งสำเนาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทราบด้วย และในบางกรณี กล่าวคือ (1) ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐก็ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้แก่อธิบดีที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เป็นกลุ่มความในคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในคดีด้วย (2) ถ้าเป็นการเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ก็ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้พนักงานอัยการประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นที่มีเขตอำนาจด้วย และ (3) ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งจ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่าย ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้คลังจังหวัดที่รับผิดชอบทราบด้วย

3.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์²⁴

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่นอกจากทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองทางด้านคดีปกครอง โดยการทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของสภาแห่งรัฐจะแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรับ ซึ่งจะมีวิธีพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ของแต่ละชั้นศาล ดังนี้

3.4.1 กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ

โดยที่อำนาจของสภาแห่งรัฐในชั้นอุทธรณ์นั้น นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบข้ามชั้นศาลหรือการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดด กล่าวคือ เป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรับไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป การอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใดได้แก่

1) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ระดับเทศบาล และระดับสภาจังหวัด ซึ่งได้มีการวินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยในกรณีนี้สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์

2) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ

3) คดีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจรัฐกำหนด ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐบัญญัติลง

²⁴ สรุปความจาก Droit public (p.209-235), by Philippe Georges, and Guy Siat, 2002, Paris: Sirey. อ้างถึงใน หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น. 52-54), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551, กรุงเทพฯ: วิญชาน

วันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเคารพหลักฟังความทั้งสองฝ่ายในกระบวนการพิจารณา (le respect du caractère contradictoire de la procédure) ลักษณะของกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงเอกสารพยานหลักฐาน โดยศาลไม่สามารถนำเอาหลักฐานหรือเอกสารใดมาพิจารณาเพื่อใช้ในการตัดสินคดี หากยังไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามโต้แย้งเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้นเสียก่อน ดังนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่สามารถที่จะตัดสินปัญหาข้อพิพาทในคดีโดยพิจารณาจากคำคู่ความ เอกสารและหลักฐาน ซึ่งยังไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้ขอตรวจดูหรือโต้แย้งคัดค้าน หรือในคดีที่ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่นำเอกสารซึ่งยื่นภายหลังกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยคดี โดยที่ไม่มีการขยายระยะเวลาวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้ตรวจดูหรือโต้แย้งเอกสารนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา (la composition des juridictions) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลจึงสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองและหลักเกณฑ์ในการตรวจคำฟ้องซึ่งศาลไม่สามารถหยิบยกประเด็นนอกเหนือจากที่คู่กรณีเสนอมาในคำฟ้องขึ้นมาพิจารณาได้ เว้นแต่ประเด็นนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น สำหรับเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ส่วนใหญ่ก็เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่คู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติเป็นอย่างอื่น โดยผู้อุทธรณ์ต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์เว้นแต่ในคดีบางประการที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายเป็นตัวแทน ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

3.4.2 กรณีการยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภา

แห่งรัฐ

การอุทธรณ์หรือฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเป็นกระบวนการฟ้องร้องเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อให้สภาแห่งรัฐได้เข้ามาควบคุม

ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับหลักว่าด้วยเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี หลักว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีคำพิพากษา การให้เหตุผลในคำพิพากษาจะต้องถูกต้อง ตรงประเด็น และสมบูรณ์เพียงพอที่สภาแห่งรัฐจะสามารถตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาดังกล่าวได้ ส่วนเงื่อนไขภายใน ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการตีความการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบกรณีนี้รวมถึงการพิจารณาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในศาลล่างมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม หลักการที่ถือว่าศาลล่างเป็นผู้รับผิดชอบประเด็นข้อเท็จจริงก็ยังคงได้รับการเคารพ ดังนั้น การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดการใช้สิทธิ คือ ผู้ที่มีสิทธิฎีกาอาจฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามการยกข้อเท็จจริงมากล่าวอ้างในชั้นฎีกาอาจกระทำได้ในกรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะและความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง และมีอำนาจพิจารณาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลชั้นฎีกาพิเศษอื่น โดยสภาแห่งรัฐจะตรวจสอบเกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบหรือความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น การวินิจฉัยคดีโดยศาลที่ไม่มีอำนาจหรือการดำเนินการที่ผิดรูปแบบหรือขั้นตอนและวิธีการสำหรับความชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น สภาแห่งรัฐจะไม่ตรวจสอบกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกโดยบิดเบือนการใช้อำนาจ (le détournement de pouvoir) แต่จะตรวจสอบในเรื่องของความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (l'erreur de droit) รวมถึงการประเมินคุณค่าของเหตุผลในข้อเท็จจริง (l'appréciation des motifs de fait) เพื่อจะตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริง (l'exactitude matérielle de fait) และการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (la qualification juridique de fait)

สำหรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีนั้นยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเฉพาะในกรณีที่เป็นไปได้และภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเท่านั้น สำหรับกรณีที่ย้อนสำนวนจะเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีหรือเป็นกรณีที่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยในชั้นฎีกานำมาสู่ประเด็นพิพาทซึ่งไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีโต้แย้งกัน ซึ่งอาจสังเกตได้ว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้สภาแห่งรัฐย้อนสำนวนกลับไปให้ศาลล่างวินิจฉัย สภาแห่งรัฐอาจไม่ย้อนสำนวนแต่วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีไปได้เลย

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมื่อปี ค.ศ. 1987 บทบาทหน้าที่ทางศาลของสภาแห่งรัฐได้ปรับเปลี่ยนไป โดยการส่งผ่านอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายบางส่วนไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่อำนาจและบทบาทของสภาแห่งรัฐในชั้นฎีกาก็เพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน เนื่องจากสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยเช่นกัน

3.4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์²⁵

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ทั้งในกรณีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และกรณีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อพิจารณาบางประการที่สำคัญ คือ

1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในการอุทธรณ์ เว้นแต่คดีประเภทที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทน ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

2) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐนั้นไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป แต่จะกระทำได้เฉพาะคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงซึ่งมีให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใด

3) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดการใช้สิทธิ คือ สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณชน และความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง

²⁵ คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น.45) โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ 2555 กรุงเทพฯ: วิทยุชน

บทที่ 4

วิเคราะห์การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งในศาลปกครอง

คำพิพากษาของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจมีข้อผิดพลาดได้เช่นเดียวกับการกระทำอื่นๆ ของมนุษย์ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาล เช่นเดียวกับที่ศาลปกครองควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่ความขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีนั้นเป็นกระบวนการที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี ทั้งยังเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยวิธีการอย่างหนึ่งที่เป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้นก็คือ การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งในศาลปกครองหากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอย่างหนึ่งใดแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจผลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวอาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ก็เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นไม่ให้ใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีแล้วผู้มีส่วนได้เสียในคดีจึงสมควรที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และเพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาดซึ่งอาจจะเกิดจากการรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องและการปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง อันเป็นการทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างลึกซึ้ง เพราะในการพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอยู่เสมอและข้อเท็จจริงของแต่ละคดีมีความยุ่งยากซับซ้อนต่างกันรวมทั้งพื้นฐานของการวางแผนทางการวินิจฉัยคดีของศาลก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลผู้มีสิทธิอุทธรณ์จึงสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทบทวนการวินิจฉัยของศาลชั้นต้น

และศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ศาลปกครองชั้นตอนแก้ไข กลับ หรือยกคำวินิจฉัยนั้นเสีย อันถือเป็นหลักประกันที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องระมัดระวัง ไม่ให้การพิจารณาคดีของตนมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เมื่อเกิดความผิดพลาดย่อมถูกตรวจสอบและถูกแก้ไขได้เสมออีกด้วย ในประเทศฝรั่งเศส ตามวิธีพิจารณาคดีโดยทั่วไป ถือว่าการควบคุมคำพิพากษาเป็นการควบคุมทั้งในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายมี 2 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ ส่วนศาลฎีกาหรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะศาลฎีกา มีอำนาจเพียงรักษาเอกภาพของความชอบด้วยกฎหมายให้เป็นหนึ่งเดียว โดยมีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น จึงไม่ใช่ศาลอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administrative) จึงอาจอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ หากได้ทำภายในเวลาสองเดือนนับแต่ทราบคำพิพากษา

ในประเทศไทยเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายหากไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งและประสงค์ที่จะโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นศาลที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าเพื่อยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจและไม่บัญญัติพฤติการณ์พิเศษใดที่จะทำให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการขยายระยะเวลาได้ ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัย ดังนั้น การอุทธรณ์จึงต้องอุทธรณ์ในประเด็นแห่งคดีด้วยเพราะต้องโต้แย้งเหตุผลที่ศาลใช้เป็นเหตุแห่งการวินิจฉัยด้วย กล่าวคือในคำอุทธรณ์นั้นจะต้องประกอบด้วย ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้าง และคำอุทธรณ์ต้องกล่าวให้ชัดเจนว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังมาไม่ถูกต้องอย่างไร ที่ถูกต้องข้อเท็จจริงควรเป็นอย่างไร และข้อกฎหมายที่ยกขึ้นปรับแก้คดีไม่ถูกต้องอย่างไร ที่ถูกต้องเป็นอย่างไร หรือศาลอาจแปลความหรือตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องอย่างไรและคำอุทธรณ์ต้องไม่เคลือบคลุมหรือขัดกันเองด้วย จึงเชื่อได้ว่าการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดระยะเวลาเพียง 30 วัน เพื่อจัดทำคำอุทธรณ์ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นอาจเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ได้ ทั้งไม่ได้ให้อำนาจและไม่บัญญัติพฤติการณ์พิเศษใดที่ทำให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการขยายระยะเวลาและถือเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ที่ไม่สมควรยิ่งและปิดโอกาสให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาได้อย่างเต็มที่

จากการศึกษาพบว่า ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 73 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่าเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของ

ศาลปกครองชั้นต้นภายในสามสิบวันนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ประกอบกับระยะเวลาเช่นว่านี้มีใช้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือตามที่ศาลกำหนดที่อาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจขยายระยะเวลา ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ปฏิเสธการใช้หลักกฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ทั้งที่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้แต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์วิธีพิจารณาคดีปกครองกับกฎหมายทั่วไป (General Law) และหลักกฎหมายทั่วไป (General principles of law) ตามนิติวิธีกฎหมายมหาชน ดังนี้ กล่าวคือ

1. การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไป (General Law)

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นที่ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ประกอบกับระยะเวลาเช่นว่านี้มีใช้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือตามที่ศาลกำหนดที่อาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจขยายระยะเวลา จึงเป็นการขัดต่อหลักฟังความสองฝ่าย เพราะการที่จำกัดระยะเวลาอุทธรณ์เพียง 30 วัน นับแต่วันมีคำพิพากษา โดยศาลไม่มีอำนาจในการขยายระยะเวลาดังกล่าวได้นั้น ถือเป็นการปิดโอกาสได้คู่กรณีทราบข้อความหรือข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเพียงพอ และเป็นการปิดโอกาสโต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิพากษาอย่างเต็มที่ สิทธิของคู่ความควรที่จะมีสิทธิต่อสู้คดีที่จะเสนอข้อเท็จจริงทุกอย่าง สิทธิในการพิสูจน์ สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน สิทธิในการที่จะได้รับทราบกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในเวลาอันควรอีกด้วย อันถือเป็นการที่ศาลปกครองปฏิเสธการใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยสิ้นเชิง ด้วยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ทั้งที่ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์

ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความที่ศาลต่าง ๆ สามารถนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินคดีได้ และเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ไม่ให้ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ไม่น่าจะถูกตั้งเนื่องจากตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการบัญญัติห้ามนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้โดยขัดแย้งกับวิธีพิจารณาความคดีปกครองแต่อย่างใด ทั้งยังปรากฏว่าตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับปรากฏว่ากรณีดังต่อไปนี้ สามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ คือ ตามมาตรา 63 ที่บัญญัติว่า ตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษาหรือผู้แถลงคดีปกครองอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งรวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรมตามมาตรา 64 ที่บัญญัติว่า นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา 72 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับ เมื่อพิจารณาใน ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พบว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เจื่อนใจในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และข้อ 78 บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยวิธีการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้อีกด้วย อันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีความปกครองมิได้ปฏิเสธการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น ศาลปกครองควรยอมรับสามารถนำ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติว่า ศาลเห็นสมควรหรือมีคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งอันกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ดำเนินหรือมิให้ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาใดๆ ก่อนสิ้น

ระยะเวลาสั้น แต่การขยายหรือย่นเวลาเช่นนี้ให้ฟังทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย มาบังคับใช้กับกรณีตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เช่นกัน ถึงกระนั้น แม้วิธีพิจารณาคดีปกครองจะไม่นำกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีดังกล่าวก็ตาม แต่หากพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสิ่งที่นักกฎหมายนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีได้ปรากฏให้เห็นในลักษณะของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่อาจแฝงอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลาย ๆ ฉบับ ซึ่งมีการกำหนดเนื้อหาไว้ซ้ำ ๆ กัน หากแต่เป็นหน้าที่สำคัญยิ่งสำหรับศาล ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยนักกฎหมายถือว่า หลักฟังความสองฝ่ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ทุกศาลและทุกวิธีพิจารณาความจะต้องถือปฏิบัติและห้ามมีกฎหมายยกเว้นไม่ให้ใช้หาได้ไม่ กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลที่ดีต้องเกิดจากการที่ศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงอย่างถี่ถ้วน โดยการรับฟังคู่ความทุกฝ่าย และจากการที่ศาลต้องรับฟังคู่ความนี้แสดงให้เห็นว่าคู่ความเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณามีใช่เป็นเพียงวัตถุในคำพิพากษาของศาล สารสำคัญของหลักฟังความสองฝ่าย ก็คือ คู่ความทุกฝ่ายต้องมีโอกาสได้ทราบข้อความหรือข้อต่อผู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณา โดยสิทธิที่จะต่อสู้คดีเป็นสิทธิในการที่จะเสนอข้อเท็จจริงทุกอย่าง สิทธิในการพิสูจน์ สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน สิทธิในการที่จะได้รับทราบกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในเวลาอันควร และแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายจะให้อำนาจแก่ศาลในการที่จะริเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเองโดยที่คู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอศาลก็ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความสองฝ่ายเช่นกัน ดังนั้น ศาลปกครองก็สามารถนำหลักฟังความสองฝ่ายมาบังคับใช้เพื่อขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามความในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมไม่อาจที่จะนำเอาหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เสมอไป ทั้งนี้เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เป็นกฎหมายทั่วไป และความแตกต่างดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อนิติวิธีและการบังคับใช้กฎหมายด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับในกรณีที่เกิดช่องว่างของกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น

2. การขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไป (General principles of law) ตามนิติวิธีกฎหมายมหาชน

นิติวิธีเป็นความคิด และทัศนคติของนักกฎหมายที่มีต่อระบบกฎหมายของตน ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนนั้น โดยสภาพประโยชน์สาธารณะจะอยู่เหนือปัจเจกชน และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและฝ่ายมหาชน คู่กรณีนิติสัมพันธ์รัฐหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการทุกอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะมีนิติสัมพันธ์ที่เหนือกว่าเอกชนเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายมหาชน ฝ่ายมหาชนสามารถบังคับการตามเจตนาของตนได้ และมีการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอันเป็นหัวใจของนิติวิธีกฎหมายมหาชน ที่สามารถสร้างดุลยภาพ (équilibre) ของสาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องพิจารณาเหตุผล ความจำเป็น วิธีการดำเนินการ และประสิทธิภาพของฝ่ายมหาชนไปพร้อม ๆ กับสัดส่วนการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชนเสมอ ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2553 ที่สรุปความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดี (กรมป่าไม้) ออกประกาศ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ 6/2534 ลงวันที่ 14 มกราคม 2534 อนุญาตให้กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาปางก่อและป่าวังชมภูในท้องที่ตำบลสะเดียง อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ และกิ่งอำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนซึ่งควรมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเสียหายหรือเสื่อมเสียประโยชน์ในการใช้ที่ดินดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 และนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 30 เมษายน 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2551 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์กรณีแก้ไขข้อพิพาท โดยระบุว่าราษฎรที่ยื่นคำร้องกล่าวอ้างสิทธิหรือทำประโยชน์ก่อนการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติต้องเสียหายหรือเสื่อมเสียประโยชน์ จะต้องได้รับค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร สำหรับราษฎรในพื้นที่ที่มีกรณีพิพาท หากมีการทำประโยชน์ก่อนการประกาศให้กองทัพบกเข้าใช้ประโยชน์จริง รัฐต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล และควรได้รับค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหนังสือดังกล่าว ประกอบกับ

การเรียกร้องสิทธิต่อเนื่องของราษฎรที่ถูกบุกรุกที่ดินพิพาทต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์จะเห็นได้ว่า ไม่เพียงแต่ผู้ฟ้องคดี แม้วิญญูชนทั่วไปก็คงเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการให้โดยไม่จำต้องฟ้องเป็นคดี ควรที่องค์กรตุลาการจะเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว ซึ่งเป็นผลดีที่จะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น คำฟ้องคดีนี้แม้จะยื่นเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่เป็นกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่รับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บ่งชี้ถึงการที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล และควรได้รับค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นคดีที่ฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องแล้ว แต่เมื่อศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นเหตุความจำเป็นอื่นที่ศาลจะสามารถใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องได้ศาลย่อมสามารถทำได้ แต่เมื่อพิจารณากรณีตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 721/2554 คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 การใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาให้ยื่นหรือขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาได้ ประกอบกับระยะเวลาเช่นว่านี้มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือตามที่ศาลกำหนดที่อาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลจึงไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ตามคำร้องได้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงคำวินิจฉัยในส่วนที่เป็นกระบวนการพิจารณาหาใช่เป็นระยะเวลาการฟ้อง แต่กลับไม่เปิดช่องหรือนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้เพื่อให้สามารถขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ และจากคำสั่งดังกล่าวจะส่งผลให้การสร้างสมดุลของประโยชน์สาธารณะและเอกชนนั้นทำได้ยากยิ่งขึ้นและเป็นคำวินิจฉัยที่ขัดต่อนิติวิธีกฎหมายมหาชนอีกด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดสามารถ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

2.1 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

กรณีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ได้แก่ การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลและคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด รวมทั้งการยื่นอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาที่ต้องยื่นพร้อมการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้สิทธิ์เด็ดขาดจากศาล ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากเป็นระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ได้

กรณีเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้ยึดถือหลักนิติรัฐเป็นสำคัญในการพิจารณาหรือการออกคำสั่งการไม่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งถือเป็นการจำกัดอำนาจของศาลเอง โดยกฎหมาย ซึ่งศาลจะต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจกระทำการนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดได้ แต่การดำเนินการของศาลดังกล่าวนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะเป็นการดำเนินการตามหลักนิติรัฐ แต่อาจเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากความยุติธรรมเป็นหลักกฎหมายแรก และเป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมาย และเป็นมาตรฐานตัวอย่างให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐซึ่งรวมถึงศาลที่ต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน ศาลจะต้องยอมรับหลักความยุติธรรม หลักความยุติธรรมเป็นรากฐานปทัสฐานทางกฎหมายของบ่อเกิดทางกฎหมาย และมีใช้เพียงแต่เป็นหลักที่มีมักจะใช้อ้างกันทั่วไปแต่นำไปใช้ในสถานการณ์ของสังคมที่แตกต่างกันไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์กรณีคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลและคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด รวมทั้งการยื่นอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาที่ต้องยื่นพร้อมการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้สิทธิ์เด็ดขาดจากศาลให้มีระยะเวลาเพียง 30 วัน ก็จะเป็นการสร้างภาระให้กับผู้อุทธรณ์มากจนเกินไปเพราะเป็นระยะเวลาที่สั้น ยิ่งหากเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องคดีปกครองโดยไม่มีทนายความเป็นผู้ดำเนินคดีแทนแล้ว ที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลและต้องทำการเตรียมพยานหลักฐาน ข้อมูล ศึกษาข้อกฎหมาย ศึกษาข้อเท็จจริงที่ศาลได้กล่าวอ้างเองโดยไม่มีพื้นฐานทางกฎหมาย ประกอบกับความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่มีไม่มากนัก ก็จะส่งผลให้การทำคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สามารถโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้ตรงตามประเด็นปัญหาข้อพิพาททุกประเด็นได้ และเมื่อผู้อุทธรณ์ไม่ได้โต้แย้งในคำอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยซึ่งเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยอาจเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ยุติธรรมต่อผู้อุทธรณ์ได้ และเมื่อพิจารณาอำนาจการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ของศาลในศาลปกครองฝรั่งเศสแล้วพบว่า มีหลักเกณฑ์ในการ

ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ คือ ระยะเวลาอุทธรณ์ศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่การขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปก็วันนั้นขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างไกลออกไปตามเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมาย

2.2 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

กรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ คือ การอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองมีอำนาจขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ตามข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว และศาลมีอำนาจพิจารณาคำขอขยายระยะเวลา คือ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น ได้แก่

(1) คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มี การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณาตามข้อ 100 วรรคสอง และตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 49 / 1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(2) คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ 73 วรรคหนึ่ง แห่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ส่วนคำสั่งศาลที่ไม่อนุญาตนั้นไม่สามารถอุทธรณ์ได้

(3) คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อน การพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตาม คำพิพากษตาม ข้อ 76 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ

(4) คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วนหรือให้ยกคำขอตาม มาตรา 45 / 1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ 41 / 4 แห่งระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ฯ

เมื่อเปรียบเทียบการขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตาม มาตรา 23 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดให้คู่ความที่ได้ยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาหรือเมื่อศาล เห็นสมควรให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งขยายระยะเวลาได้ทั้งระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งและกฎหมายอื่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับพฤติการณ์พิเศษและเหตุสุดวิสัย ซึ่งเมื่อ เปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองมีข้อแตกต่างกันคือ ศาลปกครองมีอำนาจขยายได้เฉพาะ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ หรือตามที่ศาลกำหนดเท่านั้นและจะต้องยื่น คำขอก่อนที่ระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นจะสิ้นสุดลงหรือก่อนคดีถึงที่สุดโดยไม่มี ข้อยกเว้นกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย

ตัวอย่างคำสั่งศาลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนววินิจฉัยไว้ มีดังต่อไปนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 675/2546 การที่จะขยายระยะเวลาในการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นล่วงพ้นไป 1 วัน ขึ้นมาตัดเพื่อไม่รับคำร้องไว้พิจารณาย่อมไม่เป็นธรรมเพราะผู้ฟ้องคดีมีโฉนดที่ดินเป็นเอกสารแสดงการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อมีการกล่าวอ้างว่ามีการออกโฉนดทับที่ดินข้างเคียงหรือมีการรังวัดเพื่อออกโฉนดทับที่ดินที่มีโฉนดอยู่แล้ว จึงเป็นปัญหาที่ไม่อาจรู้ได้ว่าใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง จึงให้ขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 38/2548 ผู้ฟ้องคดีเพิ่งแจ้งผู้รับมอบอำนาจว่าต้องการอุทธรณ์คำสั่ง ระยะเวลากระชั้นชิดทำให้ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ เห็นว่ามีสาเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะขยายระยะเวลาได้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 570/2547 เตรียมเอกสารไม่ทันและติดภารกิจจัดทำอุทธรณ์หลายคดี เป็นเหตุส่วนตัวที่ไม่ใช่เหตุจำเป็น



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศาลปกครองเป็นศาลที่เกิดขึ้นเพื่อให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครองเอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองเนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูลข่าวสาร มีบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า มาตรา 73 บัญญัติว่า การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็หาได้ให้อำนาจศาลในการขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์แต่อย่างใดไม่ อันเป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองอาจก่อความไม่ยุติธรรมได้ เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่สั้นจนเกินไปที่ประชาชนผู้ซึ่งปราศจากเครื่องมือหรือรู้พื้นฐานทางกฎหมายจะดำเนินการทำคำอุทธรณ์อย่างสมบูรณ์ได้ทันเวลา ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากรณีปัญหาดังกล่าวจึงมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. บทสรุป

กระบวนการพิจารณาของศาลที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการ ต่าง ๆ ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดีความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคือเป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาลและเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ และการดำเนินการกระบวนการพิจารณานั้นจะต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐด้วยเหตุว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐ การดำเนินการต่างของรัฐจะต้องมีอำนาจทางกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอันรวมถึงศาลจะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริง

ในสังคม ซึ่งการที่จะสร้างความเป็นธรรมได้นั้นก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพอันหมายความรวมถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลด้วย ซึ่งหากจะกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นกรกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก่ศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งมีหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ศาลปกครองจำต้องยึดเป็นแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดประการหนึ่งคือ หลักการรับฟังคู่ความซึ่งคู่ความในคดีนั้นๆ มีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือโต้แย้งข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายต่อศาลได้อย่างครบถ้วน

ในการพิจารณาคดีปกครองการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเคร่งครัดเช่นกัน ซึ่งหากไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่แพ้หรือชนะก็ตาม หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งยังมีประเด็นแห่งคดีบางเรื่องที่ศาลวินิจฉัยไว้แล้วและไม่เป็นที่พอใจหรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิจะอุทธรณ์ประเด็นนั้นได้เสมอ แต่การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 ได้จำกัดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ โดยให้ผู้อุทธรณ์ที่ประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด และตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็หาได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมอย่างมาก เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์การขยายหรือย่นระยะเวลาการอุทธรณ์ในมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อศาลเห็นสมควรหรือมีคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขยายหรือย่นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือตามที่ศาลได้กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งอันกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ดำเนินหรือมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น แต่การขยายหรือย่นเวลาเช่นนี้ให้ฟังทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ และศาลได้มีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอขึ้นมาก่อนสิ้นระยะเวลานั้น เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้วสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการขยายหรือย่นระยะเวลา ได้ดังนี้ (1) ศาลสามารถขยายหรือย่นระยะเวลาได้เมื่อคู่ความยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องหรือเมื่อศาลเห็นเองก็ได้ (2) ระยะเวลาที่จะย่นหรือขยายต้องเป็นระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือตามที่ศาลกำหนดไว้ หรือวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น และ

(3) การขยายหรือย่นระยะเวลานั้น ศาลจะกระทำได้เมื่อมีพฤติการณ์พิเศษ ซึ่งข้อเท็จจริงอย่างไรจะถือว่าพฤติการณ์พิเศษนั้นจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป (4) ศาลต้องมีคำสั่งหรือคู่ความมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลา เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย ในส่วนการขยายระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขยายระยะเวลาให้แก่ประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีโดยตรง การขยายระยะเวลาต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงต้องเป็นไปตาม มาตรา 15 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะพอบังคับได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายในเรื่องต่างๆ ที่ซ้ำซ้อน โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาในการพิจารณาของศาลที่พิจารณาคดีอาญา ก็คือ มาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง อันแสดงให้เห็นว่าในศาลยุติธรรมนั้นทั้งกระบวนการวิธีพิจารณาคดีความทางแพ่งและทางอาญาศาลมีอำนาจในการขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ได้ ในส่วนศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสหากเป็นการอุทธรณ์ทั่วไปศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระยะทางที่ห่างไกลออกไปตามเงื่อนไขที่กำหนดใน มาตรา 643 และ 644 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งก็คือ กรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี (กรณีตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวนั้น เป็นการกำกวมสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดมากจนเกินไป ทั้งที่ระยะเวลาของการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าว เป็นเพียงระยะเวลาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างศาลกับคู่กรณีหาใช่เรื่องระยะเวลาการใช้สิทธิดังเช่น ระยะเวลาการฟ้องหรืออายุความแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น หากเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อนศาลสมควรมีอำนาจในการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่ประสงค์จะอุทธรณ์ได้มีระยะเวลาพอสมควรในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตรวจสอบข้อกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำคำอุทธรณ์ได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้มีการทบทวนการวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นจากศาลปกครองสูงสุดที่มีตุลาการที่มีประสบการณ์และความชำนาญมากกว่าตุลาการที่ทำหน้าที่ในศาลปกครองชั้นต้น

และจะสร้างความยุติให้กับคู่กรณีได้ในที่สุด ซึ่งศาลปกครองสามารถใช้กฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่กลับปฏิเสธที่จะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งมาใช้ โดยขัดแย้งกับวิธีพิจารณาความคดีปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บางเรื่อง เช่น การคัดค้านผู้พิพากษา การกระทำละเมิดอำนาจศาล ร้องสอด เป็นต้น กลับสามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองจะไม่นำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีดังกล่าว แต่ศาลปกครองก็ย่อมสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งสิ่งที่นักกฎหมายนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยศาลปกครองสามารถนำหลักฟังความสองฝ่ายอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อความหรือข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้ทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณา โดยสิทธิที่จะต่อสู้คดีเป็นสิทธิในการที่จะเสนอข้อเท็จจริงทุกอย่าง สิทธิในการพิสูจน์ สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน สิทธิในการที่จะได้รับทราบกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในเวลาอันควร มาบังคับใช้กับระยะเวลาการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม

กรณีที่ 2 คือ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี ได้แก่ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษามาตาม คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วนหรือให้ยกคำขอ คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งหากศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองมีอำนาจขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ตามข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ได้สร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพราะศาลมีอำนาจในการขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยการขยายระยะเวลานี้จะช่วยให้คู่กรณีสามารถเตรียมพยานหลักฐาน ข้อมูล ศึกษาข้อกฎหมาย ได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน และสามารถโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้ตรงตามประเด็นปัญหาข้อพิพาททุกประเด็นได้ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งในคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้อย่างเต็มที่ก็จะนำไปสู่ความยุติธรรมเช่นเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะ

ระยะเวลาของการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีของศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องที่แตกต่างกันกับระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งระยะเวลาการฟ้องคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเป็นเรื่องของบุคคลต่อบุคคลที่กระทบกันทางสิทธิ หน้าที่ ระยะเวลาในการใช้สิทธิของบุคคล จึงต้องมีกรอบที่จำกัด ไม่อาจขยายระยะเวลาได้ หรือตามที่กฎหมายเอกชน เรียกว่า อายุความ ซึ่งอายุความตามกฎหมายเอกชนนั้น ไม่อาจขยายได้ แต่ในส่วนระยะเวลาของการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดี เป็นเรื่องของกระบวนการพิจารณาในศาล เป็นระยะเวลาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดี และดำเนินคดีในศาล เป็นเรื่องระหว่างศาลกับคู่กรณี เพราะเป็นการโต้แย้งว่า คำพิพากษาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระยะเวลาของการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยทั่วไป จึงมีกรอบระยะเวลาให้ดำเนินการ และสมควรที่จะสามารถขยายได้ หากมีพฤติการณ์พิเศษที่ศาลเห็นสมควรทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมโดยไม่ได้จำกัดเหมือนระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดีหรืออายุความ

จากการศึกษาการขยายระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองของประเทศไทย พบว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยซึ่งขาดคดี ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่ง ศาลไม่มีอำนาจขยายระยะเวลา เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ตามแนวตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ถือว่าหากเป็นระยะเวลาตามพระราชบัญญัติแล้ว ศาลไม่มีอำนาจขยายระยะเวลาเพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ และระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิใช่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงไม่มีอำนาจขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษา แต่หากเป็นระยะเวลาตามระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองศาลจะมีอำนาจขยายระยะเวลาได้ตาม ข้อ 6 ด้วยผลของบทบัญญัติของกฎหมายและการตีความของศาลปกครองดังกล่าว ทำให้สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองถูกจำกัดด้วยระยะเวลาดังกล่าวมาโดยตลอด ทำให้คู่กรณี โดยเฉพาะประชาชนไม่สามารถดำเนินการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปโดยยุติธรรม ศาลปกครองจะต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป มาบังคับใช้การขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด หรือหากศาลปกครองเห็นว่าจะไม่สามารถทำได้เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 ไม่เปิดช่องให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าวก็ตาม ศาลปกครองก็สามารถนำหลักฟังความสองฝ่ายอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งหากดำเนินการดังนี้แล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สร้างความยุติธรรมให้กับคู่กรณีได้ เพราะคู่กรณีได้มีโอกาสต่อสู้คดีและเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลได้อย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความที่จะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครองในส่วนการขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ศึกษาเห็นว่า สมควรที่จะเพิ่มเติมข้อความใน มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” เพียงเท่านั้น กระบวนพิจารณาคดีปกครองในกรณีนี้ก็จะสามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องอาศัยการตีความของตุลาการศาลปกครอง



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- คำชัย จงจักรพันธ์. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- กนกศักดิ์ เวชยานนท์. (2508). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพฯ: สำนักงานโชตินิติ.
- คณิต ฌ นคร. (2548). กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2524). วิธีพิจารณาความอาญากับแนวคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการ.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2546). กฎหมายอาญามาตรา 1. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2543). นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จรัญ ภักดีธนากุล. (2550). สรุปคำบรรยาย หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอุทธรณ์ฎีกา. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ถาวร เกียรติพิบัติน. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- บรรณเจด สึงคะเนติ. (2551). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2530). เอกสารประกอบการอบรมโครงการอบรมนิติกร วิธีพิจารณาคดีปกครอง ฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ไพโรจน์ ชัยนาจ. (2495). คำอธิบาย กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1. กรุงเทพฯ: พาณิชยศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). กฎหมายมหาชน: การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. วารสารรามรพี 44, 7(1), 155.
- โกคิน พลกุล. (2547). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

- โกคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*.
 กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง
- _____. (2542). รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 12(1), 38-87.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุม
 การกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รพี แผงสภา. (2540). *ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย*. (วิทยานิพนธ์
 ปริญญมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2540). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
 แห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรรณรี สิงห์โต. (2550). *รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองใน
 ระบบกฎหมายเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2550). *ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
 _____. (2538). *ศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2537). *ศาลปกครองกับการแบ่งแยกอำนาจ*. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 13(2), 46.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2557). *รายงานการศึกษาดูงานของคณะกรรมการกำหนดนโยบายทิศทาง
 และการพัฒนาระบบงานด้านการบังคับคดีปกครอง ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ
 เยอรมนี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาล ปกครอง.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2536, 4 กันยายน). ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดี
 ที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย. *หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน*, 10.
- อมร จันทร์สมบูรณ์. (2527). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสุร โกศล แก้วดี
วัน เดือน ปีเกิด	22 พฤศจิกายน 2527
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

