

การพิจารณาคดีปกครองใหม่*

สุทธิพงษ์ บุญพอ¹

รศ.ดร.ประสาน บุญโสภาคย์²

ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ³

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศและหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองไทย สรุปข้อบกพร่องของบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม

ผลของการวิจัยพบว่า กฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนในรายละเอียดหลายประการ ได้แก่ ความหมายของคำว่า “บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” และ “คู่กรณี ที่แท้จริง” สิทธิร้องขอของบุคคลภายนอก ข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ข้ออ้างว่ามี พยานหลักฐานใหม่ ข้ออ้างว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มี ความยุติธรรม ข้ออ้างว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้คำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ และ อำนาจของศาลที่พิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่และศาลที่พิจารณาคดีใหม่

คำสำคัญ: การพิจารณาคดีใหม่ พยานหลักฐานใหม่ คู่กรณีที่แท้จริง บุคคลภายนอก

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การพิจารณาคดีปกครองใหม่” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2558.

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

³ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

The Reopening of Administrative Court Proceedings

Suttipong Boonpoh⁴

Assoc. Prof. Dr.Prasarn Boonsobhak⁵

Dr.Prasat Pongsuwan⁶

Abstract

The objectives of this research are to study the concepts, theories, foreign and Thai laws related to the reopening of Administrative Court proceedings; to analyze the problems related to the legal doctrines and the judgments of the Thai Administrative Court and to summarize the shortcomings of Article 75 of the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542, including recommendations for its amendment.

It is found from the results of the research that the details of the law are unclear at several points. The unclear provisions include the following terms: the party who has interest or may be affected by the result of case; the real party; the right of third party to submit a request; the challenge that the Administrative Court erred in hearing fact; the argument that there appears fresh evidence; the argument that there occurred in the process of trial and judgment a material impropriety which resulted in unfairness in the decision of the case; the argument that subsequent changes in the facts and the law results in judgment or order being contrary to the law then in force; the stipulation to the date for the beginning of the calculation of the period of the time for filing a request for a new trial; as well as the authority of the court in granting a new trial and the court which will conduct the new trial.

Key words: The reopening of court proceedings, fresh evidence, real party, third person.

บทนำ

“การพิจารณาคดีใหม่” เป็นช่องทางที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เกิดความยุติธรรม (jus aequum) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลอย่างหนึ่ง แม้จะเป็นบทกฎหมายที่มีไว้เพื่อความยุติธรรมแต่ก็มีผลกระทบกระเทือนต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ซึ่งการที่จะให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองและไม่กระทบความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายนั้น บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีความชอบธรรมทั้งในทางทฤษฎีและการตีความ

จากหลักการที่กล่าวข้างต้น ความเห็นในทางวิชาการเกี่ยวกับ “การพิจารณาคดีปกครองใหม่” ของนักวิชาการหรือแม้แต่ผู้ที่อยู่ในองค์กรของศาลปกครองยังมีข้อถกเถียงกันอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการเขียนบทความแสดงความเห็นต่อแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง งานวิจัยและจากการสอบถามเบื้องต้นจากตุลาการศาลปกครองบางท่าน ประกอบกับที่ได้ตรวจสอบแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ปรากฏว่ามีการขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นจำนวนมากแต่ส่วนมากแล้ว ศาลปกครองมีคำสั่งยกคำร้องอันแสดงให้เห็นว่ายังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้อาจมีข้อบกพร่องทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศและหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองไทย สรุปรูปข้อบกพร่องของบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะของการศึกษาวิเคราะห์ (Analytical Study) โดยการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีใหม่

สืบเนื่องมาจากสภาพสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งอาจส่งผลให้คดีที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้นมีเหตุให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษานั้น ๆ ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางในการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป

หากเลือกที่จะเคร่งครัดตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากจนเกินความจำเป็น ก็อาจไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ทั้งนี้หากความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้รับการรับรองโดยผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองเสียแล้วย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาคดีใหม่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีไว้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ก็มีผลกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักกฎหมายในเรื่องนี้จะมีประสิทธิภาพและรักษาประโยชน์ให้แก่สังคมได้ก็ต่อเมื่อมีการประสานประโยชน์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอย่างสมเหตุสมผล

หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ ขอยกมาเป็นข้อเปรียบเทียบในการวิจัย 3 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียมและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

1. หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Code de justice administrative) กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้ 4⁴ ช่องทาง ได้แก่

1.1 การคัดค้านคำวินิจฉัย (L'opposition) บุคคลที่ถูกศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเรียกเข้ามาในคดีชั้นอุทธรณ์ ซึ่งมีต่อสู้อุทธรณ์ในรูปแบบปกติอาจคัดค้านคำพิพากษาได้ เว้นแต่จะเป็นคำพิพากษาที่ได้ถูกทำขึ้นโดยมีการรับฟังจากคู่กรณีที่มีประโยชน์ร่วมกันกับบุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีแล้ว ทั้งนี้ อาจร้องขอภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดี และอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยยื่นต่อศาลที่เรียกผู้คัดค้านเข้ามาในคดี

1.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (La tierce opposition) บุคคลที่มีได้เข้ามาหรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีและไม่ใช่ฝ่ายเดียวกันกับคู่กรณีในคดี แต่สิทธิอุทธรณ์กระทบกระเทือนจากผลของคำพิพากษาอาจคัดค้านคำพิพากษาได้ภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษาแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ แล้วแต่กรณี แต่ในทางปฏิบัติมักจะใช้ในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์

1.3 การร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัย (Le recours en rectification d'erreur matérielle) คู่กรณีฝ่ายที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่เกิดจากความ

⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, “วิธีพิจารณาความปกครองเปรียบเทียบ,” (รายงานการศึกษาวินิจฉัย, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 267-270.

ผิดพลาดของเอกสารหรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ในการพิจารณาคดี หากการวินิจฉัยคดีกระทำโดยอาศัยเอกสารหรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีความผิดพลาดเป็นฐานในการวินิจฉัยคดี ซึ่งอาจจะเกิดจากการกระทำของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเกิดจากความผิดพลาดของศาลก็ได้ โดยอาจร้องขอภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดี และอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อสำนักงานศาลปกครองที่ถูกโต้แย้ง ซึ่งจะยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองแห่งใดขึ้นอยู่กับว่าเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ

1.4 การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ (Le recours en revision) คู่กรณีอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ด้วยเหตุ 3 ประการ ได้แก่

- (1) ถ้าคำพิพากษาได้ถูกทำขึ้นโดยพิจารณาจากเอกสารอันเป็นเท็จ
- (2) ถ้าคำพิพากษาได้ถูกทำขึ้นโดยคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานที่สำคัญได้ เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- (3) ถ้าเป็นคำพิพากษาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองว่าด้วยเรื่ององค์คณะที่พิจารณา รวมทั้งรูปแบบการพิจารณา หรือรูปแบบการทำและการอ่านคำพิพากษา

กรณีตาม (1) และ (2) จะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่คู่กรณีรู้ถึงเหตุแห่งการร้องขอ ส่วนกรณีตาม (3) จะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดี โดยยื่นต่อสภาแห่งรัฐ

2. หลักกฎหมายของราชอาณาจักรเบลเยียมเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้ 3 ช่องทาง⁵ ได้แก่

2.1 การคัดค้านคำวินิจฉัย (Des oppositions) คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีซึ่งไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่อันเนื่องมาจากการขาดนัดยื่นคำคู่ความในกรณีต่างๆ หรือขาดนัดพิจารณา โดยมีใช้ความผิดของคู่กรณีฝ่ายนั้น หรือมีเหตุสุดวิสัยใดๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ไม่สามารถมาร่วมดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามคำสั่งขององค์คณะ จนเป็นเหตุให้เสียเปรียบหรือแพ้คดีไปซึ่งอาจคัดค้านคำวินิจฉัยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำวินิจฉัยโดยยื่นคำคัดค้านต่อฝ่ายธุรการของสภาแห่งรัฐ

2.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (Des tierces oppositions) บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี ซึ่งไม่ใช่คู่กรณีและไม่อยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายเดียวกันกับคู่กรณีฝ่ายใด หากผล

⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ, “วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ,” (รายงานการศึกษาวิจัย, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 245-247.

ของคำวินิจฉัยนั้นจะกระทบต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน อาจคัดค้านคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่มีการบังคับตามคำวินิจฉัยโดยยื่นสภาแห่งรัฐ

2.3 การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ (Des recours en révision) คู่กรณีอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเอกสารหลักฐานที่นำมาใช้ในการพิจารณาคดีเดิมนั้นเป็นเอกสารปลอม ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือถูกปกปิดไว้ และลักษณะที่เป็นเอกสารปลอมหรือบกพร่องนั้นมีอยู่ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งอาจยื่นคำร้องภายใน 60 วันนับแต่ได้ทราบถึงเหตุนั้น โดยยื่นคำร้องต่อฝ่ายตุลาการของสภาแห่งรัฐ

3. หลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

กฎหมายว่าด้วยการร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งที่แยกเป็นเอกเทศและที่แทรกอยู่ในรูปของการทบทวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลสูง แยกอธิบายได้ดังนี้

3.1 การพิจารณาคดีใหม่ (Reopening of proceedings) ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (VwGO) มาตรา 153⁶ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ

3.1.1 การร้องขอให้แสดงความเป็นโมฆะ (Action for annulment) ตามบทมาตรา 579⁷ แห่ง ZPO ผู้เข้าร่วมในคดีคนใดคนหนึ่ง ผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถร้องขอได้โดยข้ออ้างใน 4 กรณี ได้แก่

- (1) ตุลาการที่ออกนั้งพิจารณาคดีไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนด
- (2) ตุลาการในองค์คณะขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้ร่วมพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่มีการร้องขอถอนตัวตุลาการหรือมีการอุทธรณ์การแก้ไขโดยไม่มีการเข้าร่วมตัดสินคดี
- (3) ตุลาการในองค์คณะมีส่วนร่วมในการตัดสินคดีทั้งที่ถูกคัดค้านว่าจะพิจารณาคดีโดยมีอคติและการคัดค้านมีการแถลงโดยชอบ และ
- (4) ผู้เข้าร่วมในคดีไม่มีผู้แทนเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีให้ความเห็นชอบโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายในการดำเนินคดี

ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่อาจโต้แย้ง แต่ไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่การดำเนินการสำหรับการยกเลิกเนื่องจากไม่มี

⁶ Code of Administrative Court Procedure (VwGO) Section 153.

⁷ Code of Administrative Court Procedure (ZPO) Section 579 Action for annulment.

ตัวแทนในการดำเนินคดี ให้เริ่มนับจากวันที่ผู้เข้าร่วมในคดีหรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้ไร้ความสามารถได้รับแจ้งผลคดีตามมาตรา 586⁸

3.1.2 การร้องขอให้หรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ (Action for retrial of the case) ตามบทมาตรา 580⁹ แห่ง ZPO ผู้เข้าร่วมในคดีคนใดคนหนึ่ง ผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถร้องขอได้โดยข้ออ้างใน 8 กรณี ได้แก่

(1) คำให้การของผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายอื่นที่ศาลใช้เป็นฐานในการตัดสินคดีเป็นคำให้การเท็จ

(2) รายงานหรือเอกสารที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาคดีเป็นความเท็จหรือถูกปลอม

(3) คำให้การของพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีละเมิดหน้าที่ในการให้ข้อเท็จจริง เช่น บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา

(4) การตัดสินคดีกระทำขึ้นหรือมีผลสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้รับมอบอำนาจของผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายอื่น

(5) การตัดสินคดีกระทำโดยตุลาการที่กระทำความผิดอาญาในหน้าที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีนั้น เช่น บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา

(6) แนวคำพิพากษาของศาลถูกกลับโดยแนวคำพิพากษาคดีอื่น

(7) ผู้เข้าร่วมในคดีอาจร้องขอให้หรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ 2 กรณี ได้แก่ กรณีค้นพบคำพิพากษาถึงที่สุดในเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันและคำพิพากษาดังกล่าวอาจนำไปสู่การพิจารณาคดีใหม่ที่เป็นประโยชน์แก่ตน และกรณีค้นพบรายงานหรือเอกสารอื่นๆ ที่อาจนำไปสู่การพิจารณาคดีใหม่ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ตน และ

(8) กรณีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปตัดสินว่ามีการฝ่าฝืนอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือมีการฝ่าฝืนพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องนั้นและคำพิพากษานั้นมีพื้นฐานมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าว

ผู้ร้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่อาจโต้แย้งแต่ไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่เงื่อนไขของการเริ่มนับนี้ไม่นำมาใช้ในการร้องขอให้หรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในข้ออ้างสุดท้าย

3.2 การพิจารณาคดีใหม่ที่แทรกอยู่ในรูปของการทบทวนการพิพากษาพิพากษาโดยศาลสูงตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (VwGO)¹⁰ ได้แก่

⁸ Code of Administrative Court Procedure (ZPO) Section 586 Period for filing an action.

⁹ Code of Administrative Court Procedure (ZPO) Section 580 Action for retrial of the case.

¹⁰ เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 505, 519.

3.2.1 การร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีโดยผู้ร้องสอด ในกรณีมีผู้ร้องสอดในชั้นพิจารณาคดีของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าการพิจารณาคดีในชั้นต้นมีข้อบกพร่องของวิธีพิจารณาคดีอันส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัย ในส่วนที่ผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสีย โดยอาจยื่นต่อศาลภายในระยะเวลา 2 เดือนหลังจากได้รับหมายศาล และอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาโต้แย้งต่อตุลาการหัวหน้าคณะได้

3.2.2 การโต้แย้งกระบวนการพิจารณาคดีที่มีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ผู้เข้าร่วมในคดีที่ได้รับผลกระทบจากการวินิจฉัยของศาลล่างอาจโต้แย้งคำพิพากษาของศาลล่างได้ หากคำพิพากษาของศาลล่างมีข้อบกพร่องที่จะเป็นเหตุให้ศาลที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลล่างและสั่งให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ ซึ่งจะต้องเป็นข้อบกพร่องในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ โดยยื่นต่อศาลภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับแจ้งผลคดี ทั้งนี้ศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขที่จะยกคำพิพากษาและสมควรมีการพิจารณาใหม่หรือไม่นั้น คือ ศาลที่พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งอาจจะเป็ศาลปกครองระดับสูงหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ แล้วแต่กรณี ส่วนศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาคดีใหม่ จำแนกได้ดังนี้

3.2.2.1 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองระดับสูง ศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่

3.2.2.2 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่ ทั้งนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้ศาลปกครองระดับสูงเป็นผู้พิจารณาแทนได้

3.2.2.3 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระดับสูงต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองระดับสูงจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่

3.2.3 การขอแถลงใหม่หรือการขอยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ ผู้เข้าร่วมในคดีในการพิจารณาคดีในศาลศาลปกครองชั้นต้นและผู้เข้าร่วมในคดีในชั้นอุทธรณ์ หากมีความประสงค์ที่จะแถลงใหม่หรือยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ไม่สามารถเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในระยะเวลาที่ตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองระดับสูงในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาคำขอแถลงใหม่หรือคำขอยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่แล้วแต่กรณี และจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่เอง

หลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

การร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

1. คดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

คดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ต้องเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วางหลักไว้ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว หมายถึง กรณีที่ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว”¹¹ ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาของศาลชั้นต้นโดยไม่ต้องผ่านการอุทธรณ์ก็ได้ และต้องไม่เป็น “ฟ้องซ้อน”¹² หรือ “ฟ้องซ้ำ”¹³ ด้วย

ทั้งนี้ ยังมีบางกรณีที่ควรแก่การยกมาเป็นตัวอย่างพอสรุปได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ต่อศาลปกครองชั้นต้น 4 ครั้ง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้ง 4 ครั้ง และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนทั้ง 4 ครั้ง ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำสั่งยืนไม่รับคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็น “ฟ้องซ้ำ”¹⁴ ศาลจึงไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง โดยหลักกฎหมายประกอบแนวการวินิจฉัยของศาลอาจจะถือได้ว่าคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีจึงไม่ใช่คำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่สามารถยื่นคำร้องได้อีกครั้งภายในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่มีผลเป็นประการใดก็ตาม คู่กรณีฝ่ายที่ถูกกระทบจากผลแห่งคดีไม่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ได้ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการพิจารณาคดีในครั้งแรกเท่านั้น แต่คู่กรณีในชั้นพิจารณาคดีใหม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2. บุคคลที่อาจร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่

โดยหลักแล้วผู้ที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ คือ คู่กรณี ได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ร้องสอด นอกจากนี้ ยังมี “บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” ด้วย ประเด็นปัญหาอยู่ที่คำว่า “บุคคลภายนอก” มีขอบเขตความหมายเพียงใด ซึ่งปรากฏแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งทำหน้าที่ไต่สวนและชี้มูลความผิดเป็นบุคคลภายนอก”¹⁵ ทั้งที่การทำหน้าที่ของ

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2547 (ประชุมใหญ่), คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 566/2547 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยแนวเดียวกัน.

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 442/2554.

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 448/2554, 618/2554, 640/2554, 731/2554, 737/2554, 129/2555, 137/2555, 185/2555, 395/2555, 407/2555 และ 409/2555 วินิจฉัยแนวเดียวกัน.

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2556.

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552, 614/2556, 865/56, 35/2557, 108/2557 วินิจฉัยแนวเดียวกัน.

ผู้ร้อง (ป.ป.ช.) เป็นเพียงขั้นตอนเตรียมการก่อนออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีความสับสนว่า “บุคคลภายนอก” สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างใดได้บ้าง ซึ่งในบางคดีศาลพิจารณาคำร้องทั้งประเด็นว่า “ศาลปกครองรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือไม่” และประเด็นว่า “ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีหรือไม่”¹⁶ ด้วย โดยไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่า ผู้ร้องมีสิทธิร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านั้นมีแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยมีผลทำนองว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในฐานะ “บุคคลภายนอก” อาจร้องขอได้ทั้งกรณีข้ออ้างตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷

นอกจากนี้ ศาลยังวางหลักไว้ว่า “ทายาท” ไม่ถือว่าเป็น “บุคคลภายนอก” เพราะผูกพันในผลแห่งคดีด้วย ส่วน “ผู้จัดการมรดก” ในฐานะ “ผู้ฟ้องคดี” สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในฐานะ “คู่กรณี”¹⁸ ได้

3. ข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ได้แก่

3.1 ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน¹⁹ ส่วนกรณีที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการแสวงหาพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและการให้เหตุผลในการทำคำพิพากษามีใช้กรณีที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด²⁰ ทั้งนี้ จะต้องเป็นเรื่องที่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ประเด็นปัญหามีว่าข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในกรณี “รับฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน” หมายความว่ารวมถึงกรณี “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จ ปลอมหรือคลาดเคลื่อน” หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นได้ชัดว่าไม่รวมถึงกรณีนี้ด้วย

ส่วน “พยานหลักฐานใหม่” ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า พยานหลักฐานใหม่ หมายถึงพยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีซึ่งคู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้น

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2556.

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552.

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 878/2550.

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 191/2553.

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2557, 568/2557 วินิจฉัยแนวเดียวกัน.

มาก่อนและพยานหลักฐานนั้นยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี²¹ และต้องเป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในคดี²² แต่ถ้าเป็นพยานหลักฐานที่ถูกเสนอเข้ามาในคดีแล้วศาลใช้ดุลพินิจไม่รับฟังไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่²³ ทั้งนี้ การแปลความหมายของสัญญาตามความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลมิใช่พยานหลักฐานใหม่²⁴

3.2 คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าหมายถึงบุคคลใด แนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือคู่กรณีนั่นเอง²⁵ ซึ่งอาจจะด้วยเหตุที่นิยามของคำว่า “คู่กรณี” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ระบุว่า “... เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย” ซึ่งมาตรา 75 (2) ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ไม่ได้มุ่งหมายถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนอย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวคงไม่เพียงพอที่จะสรุปว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เช่นนั้น เพราะโดยผลของกฎหมายแล้วการกระทำของผู้มีสิทธิกระทำการแทนย่อมผูกพันคู่กรณีและถือเสมือนคู่กรณีกระทำการด้วยตนเอง แต่ก็ยังมีความเห็นทางวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำกัดความหมายของคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมุมมองที่แตกต่างไว้ว่า “...หากจะให้ความหมาย คู่กรณีที่แท้จริง คือ บุคคลซึ่งโดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วจะต้องเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง แต่มิได้เข้ามาเป็นคู่กรณี คู่กรณีที่แท้จริงจึงไม่ถือว่าเป็นบุคคลภายนอก แต่ในทางความหมายที่ถูกต้องควรถือว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือบุคคลภายนอกที่ควรจะเป็นคู่กรณี แต่ไม่เข้ามาเป็นคู่กรณีเช่นกัน การบัญญัติคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” จึงเป็นถ้อยคำเกินความจำเป็นและทำให้เกิดปัญหาในการตีความ เพราะคำว่าคู่กรณีที่แท้จริงนี้อยู่รวมในความหมายของบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี...”²⁶

จากความเห็นดังกล่าว เห็นได้ชัดว่ายังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน แม้แต่คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมาตรา 54 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างก็ไม่มีกรอภิปรายมาตรานี้ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ต่างกัน

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2555.

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2551.

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 515/2550.

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2557.

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2553.

²⁶ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, 2554. การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (ตอนที่ 1) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/> [1 กันยายน 2556].

ตรงที่มาตรา 75 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพิ่มคำว่า “บุคคลภายนอก” เข้ามาด้วย ซึ่งทำให้ไม่มีความชัดเจนในเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ส่วน “บุคคลภายนอก” เป็นสถานะที่ไม่ใช่ “คู่กรณี” เท่านั้น ส่วนข้อความว่า “...มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา” เป็นการแสดงถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 (2) ซึ่งหมายความรวมถึง บุคคลที่ไม่ได้เข้ามาในคดี แต่ควรเข้ามาในคดีในฐานะผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

3.3 การพิจารณาคดีมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

ข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาพิพากษาจะต้องเป็นเรื่องขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามกฎหมายหรือระเบียบ อาทิ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวนของตุลาการเจ้าของสำนวน ตลอดจนการนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี เป็นต้น ทั้งนี้ จะต้องเป็นข้อบกพร่องสำคัญอันมีผลต่อผลคดีด้วย

หากพิจารณาข้ออ้างนี้ประกอบข้ออ้างว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” ในมาตรา 75 (1) ตามแนวการตีความของศาลปกครองสูงสุด เห็นได้ว่า “กรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนกับกรณีที่ศาลปกครองรับฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน” นั้น ถือว่าเป็นข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีเช่นกัน

3.4 คำพิพากษาหรือคำสั่งได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

กรณีศาลปกครองได้มีคำชี้ขาดคดีปกครองไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในขณะนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดไปแล้วปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ใช่เป็นข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดของแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่มีการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว หากผลของการพิจารณาคดีใหม่ไปกระทบสิทธิของคู่กรณีผู้สุจริตที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม ศาลอาจพิจารณาคดีใหม่ให้มีผลบังคับได้เพียงใด

4. ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

การยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ แต่อย่างช้าที่สุดต้องไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลใด

เงื่อนไขในการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ กฎหมายใช้ความหยั่งทราบของผู้ร้องเป็นเงื่อนไข ซึ่งมีแนวการวินิจฉัยดังนี้

1.1 ผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นคู่กรณี มีตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่พอเป็นแนวทางในการวินิจฉัยดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ โดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ให้ยกฟ้องเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ วันที่ศาลจังหวัดเชียงรายอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาและคดีเป็นอันถึงที่สุด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่²⁷

(2) ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้อย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น²⁸

อย่างไรก็ตามการโต้แย้งว่าศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหลังจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลก็มีได้นำเรื่องเวลาขึ้นคำร้องมาเป็นประเด็นในการวินิจฉัยคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ทำให้เงื่อนไขเรื่องนับเวลาขึ้นคำร้องไม่มีความแน่นอน

2.1 กรณีผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นบุคคลภายนอก มีตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่พอเป็นแนวทางในการวินิจฉัยดังนี้

(1) ผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากครอบครองที่ดินดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือได้ว่าผู้ร้องรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่นับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์²⁹

(2) ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เจ้าหน้าที่รัฐ) เพิกถอนการจดทะเบียนชื่อสกุลซ้ำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงแจ้งให้ผู้ร้องทราบและให้ส่งคืนหนังสือสำคัญการขอตั้งชื่อสกุล ผู้ร้องได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงถือได้ว่าวันที่ลงในคำสั่งหรืออย่างช้าที่สุดวันที่ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นวันที่ผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น³⁰ อันเป็นวันที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 588/2552.

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 366/2551.

²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 378/2551.

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2552.

(3) ในวันที่รองนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครเชียงใหม่นัดประชุมผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง (บุคคลภายนอก) รวมทั้งผู้รับมอบอำนาจทั้งสาม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าช่อมรดกและดำเนินการตามคำพิพากษา จึงถือว่าผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจร้องขอได้ในวันดังกล่าวเป็นอย่างช้า³¹

5. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

เรื่องนี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจน แต่มีแนวการปฏิบัติของศาลปกครองดังนี้

5.1 คดีเริ่มต้นฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น หากคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น³²

5.2 คดีเริ่มต้นฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น แต่ถึงที่สุดเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ต่อมามีการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต่อศาลปกครองชั้นต้น แล้วมีการอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุด³³

5.3 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ยกเว้นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลใด จากที่ได้ค้นคว้ายังไม่พบแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นว่าเมื่อคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและเป็นการโต้แย้งวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่จึงต้องยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ จากรายงานการประชุมพิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.” ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งมีร่างของของพรรคชาติพัฒนาที่ระบุเรื่องการพิจารณาคดีใหม่ในมาตรา 67 ที่ระบุเฉพาะเรื่องพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น แต่ในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการอภิปรายมาตรานี้ เมื่อร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับถูกเสนอมาที่วุฒิสภามีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารวมเหลือร่างเดียว ซึ่งมีการเพิ่มเรื่อง "การพิจารณาคดีใหม่" มาในมาตรา 72 ทวิ (มาตรา 75 ในฉบับที่ประกาศใช้) เมื่อร่างกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าผู้เสนอร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ หรือสมาชิกรายอื่น ๆ ไม่มีการอภิปรายใด ๆ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ "เห็นชอบ" ร่างดังกล่าว

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2555.

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2548, 338/2552, 30/2556, 613/2556, 865/2556, 35/2557 ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาแนวเดียวกัน.

³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2551, 336/2551, 378/2551, 233/2552, 139/2553, 584/2554, 659/2554, 613/2556, 642/2556 ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาแนวเดียวกัน.

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 กำหนดหัวข้อวิเคราะห์เป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

1.1 บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีมีความหมายเพียงใด เห็นว่า เมื่อพิจารณาแนวการวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552 วางหลักว่า “การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากระบวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบหลายประการ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้องตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าว จึงสมควรจะต้องเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น” หากวิเคราะห์ถึงความเป็น “ผู้กระทำการแทนรัฐ” ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บัญชาการสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) และการไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ร้อง) ล้วนแต่เป็นผู้กระทำการแทนรัฐใน “เรื่องที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน” ทั้งสิ้น

จากกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่ามิได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของ “บุคคลภายนอก” ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออยู่ในฐานะเดียวกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดังเช่นกรณีการคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสว่า “ในคดีที่มีรัฐมนตรีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีแทนรัฐแล้ว รัฐมนตรีอื่นมีอาจคัดค้านคำพิพากษาที่ตนมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ แม้ว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของตน” และของเบลเยียมว่า “บุคคลที่สามจะต้องไม่อยู่ในสถานะเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” อันแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีกรอบที่ชัดเจนที่จะทำให้เกิดความเคร่งครัดในคุณลักษณะของบุคคลภายนอกที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้พิจารณา “คุณลักษณะของบุคคลภายนอก” มี 3 หลักเกณฑ์ได้แก่

- (1) ผู้ร้องมิได้เข้ามาหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี
- (2) ผู้ร้องมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลกระทบต่อสิทธิไม่ว่าในทางใด
- (3) ผู้ร้องต้องมีได้เป็นฝ่ายเดียวกันหรือมีส่วนได้เสียร่วมกันกับคู่กรณีฝ่ายใด

ตามที่อธิบายหลักกฎหมายไปแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ร้อง (ป.ป.ช.) เป็นผู้กระทำการแทนรัฐในเรื่องที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันทั้งสิ้นเพียงแต่แบ่งหน้าที่กันทำเท่านั้น กรณีนี้จึงมีความชัดเจนในทางแนวคิดและทฤษฎีว่าผู้ร้อง (ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีส่วนได้เสียร่วมกัน

1.2 บุคคลภายนอกมีสิทธิร้องขอในข้ออ้างใดบ้าง เห็นว่า เหตุแห่งการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 (2) กรณีของ “บุคคลภายนอก” เป็นการรักษาผลประโยชน์ของบุคคลภายนอก แต่เขาจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ควรจะเป็นสิทธิของแต่ละบุคคล ส่วนเหตุตามมาตรา 75 (1) และ (3) นั้น บุคคลที่จะทราบได้ว่ามีพฤติการณ์ที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและสามารถขอคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งตลอดจนการขอตรวจสอบสำนวนคดี คือ คู่กรณี นั้นเอง

เมื่อพิจารณาการโต้แย้งโดยการขอให้พิจารณาคดีใหม่ของฝรั่งเศส เบลเยียมและเยอรมัน เห็นได้ว่าการแยกแต่ละข้ออ้างออกจากกันเป็นคนละเรื่องทำให้มีความชัดเจนในตัวบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องในแต่ละข้ออ้าง

การที่กฎหมายมิได้บัญญัติแยกแต่ละกรณีให้ชัดเจนว่าคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างใดบ้างก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายและอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจในการเข้าถึงหลักกฎหมายหรืออาจถึงขั้นเข้าใจได้ว่ามีความขัดแย้งกันเองในบทมาตราเดียวกันอันอาจเกิดการร้องขอทั้งที่ตนไม่มีสิทธิเช่นนั้นซึ่งจะทำให้คดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น

2. ข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

2.1 ข้ออ้างในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” กับ “ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา” ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ เห็นว่า ข้ออ้างว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” ตามมาตรา 75 (1) และแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน” มีความมุ่งหมายเฉพาะความบกพร่องเกิดจากความเข้าใจบกพร่องของศาลเอง ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานหรือรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดจาก “ความเข้าใจบกพร่อง” ของศาลยังถือว่าเป็นข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอีกด้วย อันแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติซ้ำซ้อนกับข้ออ้างตามมาตรา 75 (3) ด้วย แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีคำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จปลอมหรือคลาดเคลื่อน

หากพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า “การร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัย” ของฝรั่งเศสน่าจะเป็นความมุ่งหมายในการยกอ้างมาตรฐานนี้เพียงแต่มีการใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปเท่านั้น แต่มีการแยกกรณี

การที่บทบัญญัติมาตราเดียวกันไม่มีความเห็นเอกภาพย่อมส่งผลถึงความชัดเจนของบทมาตรานั้น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายอันอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีที่จะใช้สิทธิโต้แย้งในช่องทางนี้ไม่เข้าใจความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมายที่อาจเกิดการบรรยายข้อเท็จจริงผิดไปหรือผิดเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้ออ้างที่ใช้ในการยื่นคำร้องตามกฎหมาย และในส่วนที่ศาลตีความไม่ครอบคลุมในเรื่องที่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมกระทบถึงหลักความยุติธรรมในส่วนของผู้ที่ควรมีสิทธิโต้แย้งในช่องทางนี้

2.2 ข้ออ้างว่ามี “พยานหลักฐานใหม่” ตามแนวการวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้เหมาะสมหรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า “พยานหลักฐานใหม่ หมายถึงพยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีที่คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อนและยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี” แนวทางในการตีความของศาลดังกล่าวมีประเด็นปัญหาว่า หากคู่กรณีฝ่ายที่ร้องขอทราบอยู่แล้วว่าพยานหลักฐานสำคัญใด ๆ มีอยู่จริง แต่ไม่สามารถนำมาหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปกลับพบพยานหลักฐานนั้น ๆ ยังคงมีอยู่และอยู่ในวิสัยที่จะนำหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ หากใช้เงื่อนไขว่า “คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อน” ก็จะทำให้พยานหลักฐานในกรณีนี้ไม่ใช่ “พยานหลักฐานใหม่” ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

หากพิจารณาประกอบหลักกฎหมายต่างประเทศกรณีการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยพิจารณาจากเอกสารอันเป็นเท็จ กับคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานที่สำคัญได้ เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งของฝรั่งเศส การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่หรือกรณีเอกสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาคดีเดิมนั้นเป็นเอกสารปลอม ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือถูกปกปิดไว้ของเบลเยียม และการขอแสลงใหม่หรือขอยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ของเยอรมัน ซึ่งข้ออ้างเหล่านี้เป็นกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการโต้แย้งโดยเร็วได้

การที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ไม่ครอบคลุมกรณีที่ “พยานหลักฐานที่คู่กรณีทราบถึงความมีอยู่ แต่ไม่สามารถนำมาหรือร้องขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดี” ถือได้ว่าเป็นการไม่ให้โอกาสคู่กรณีที่จำต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้โต้แย้งกระบวนการพิจารณาคดีที่ตนไม่มีส่วนผิดซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรม

2.3 คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ตามมาตรา 75 (2) มีความหมายถึงบุคคลกลุ่มใด เห็นว่าหากพิจารณาตามมาตรา 75 ตอนต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดบุคคลที่อาจร้องขอไว้เพียง 2 กลุ่ม

ได้แก่ คู่กรณี กับบุคคลภายนอก หากมองว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” เป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งต่างหากก็จะเกิดปัญหาว่าเขาไม่สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในนามของตนได้

เมื่อพิจารณาจากกรณีการคัดค้านคำวินิจฉัยของฝรั่งเศส การคัดค้านคำวินิจฉัยเบลเยียม และการร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีโดยผู้ร้องสอดในชั้นอุทธรณ์ของเยอรมัน เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ “คู่กรณี” หรือ “ผู้เข้าร่วมในคดี” ขาดนัดยื่นคำคู่ความกรณีต่าง ๆ หรือขาดนัดพิจารณาซึ่งมิได้ต่อสู้คดีตามปกติ หรือมีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีชั้นต้น

การที่บทมาตราเดียวกันใช้ถ้อยคำไม่เป็นเอกภาพทำให้เกิดความไม่ชัดเจนอันจะก่อให้เกิดความสับสนว่าบทกฎหมายในส่วนนี้มีเจตนารมณ์อย่างไร ซึ่งแสดงถึงความไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย

2.4 ข้ออ้างว่า “ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม” ควรมีขอบเขตเพียงใด เห็นว่า กรณีพอจะเทียบได้กับ “การร้องขอให้แสดงความเป็นโมฆะ” ของเยอรมัน เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขโดยกระบวนการทบทวนคำพิพากษาโดยศาลสูงในรูปแบบปกติ แต่การที่มาตรา 75 (3) ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนอันอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่ากฎหมายเปิดช่องทางการโต้แย้งได้ทั้งช่องทางอุทธรณ์และการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ซึ่งไม่ใช่ความมุ่งหมายของกฎหมาย และหากคู่กรณีเข้าใจผิดไปใช้ช่องทางอุทธรณ์แล้วศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกคำร้องอุทธรณ์หลังจากครบกำหนดเวลาที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ก็เท่ากับเป็นการเสียโอกาสโต้แย้งในช่องทางนี้โดยปริยาย

“การพิจารณาคดีใหม่” เป็นข้อยกเว้นหลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษาซึ่งมุ่งคุ้มครองผลของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายโดยศาลตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (The principle of legal certainty) เช่นนี้เรื่องที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ก็ควรที่จะมีความชัดเจนเพียงพอตามหลักความชัดเจนของกฎหมายเพื่อให้คู่กรณีสามารถเลือกใช้ช่องทางโต้แย้งได้อย่างถูกต้องซึ่งจะทำให้เกิดการแก้ไขเยียวยาให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักความยุติธรรม การที่บทบัญญัติในเรื่องนี้ไม่มีความชัดเจนย่อมเป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

2.5 ข้ออ้างว่า “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” มีความเหมาะสมหรือไม่ เห็นว่า จากการค้นข้อมูลยังไม่พบแนวการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่พอจะใช้เป็นแนวทางในการทำความเข้าใจหรือที่แสดงว่ามีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ด้วยเหตุนี้ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียมและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่พบว่ามี การกำหนดข้ออ้างลักษณะนี้ ซึ่งข้ออ้างตามมาตรา 75 (4) นั้นเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ แล้วปล่อยให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในการปรับวินิจฉัย

การพิจารณาตามหลักความยุติธรรมเป็นการพิจารณาแบบ “ภาวะวิสัย” ซึ่งอาจโต้แย้งได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด การที่กฎหมายเพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ โดยไม่กำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตการปรับใช้ ทั้งที่การพิจารณาคดีใหม่เป็นข้อยกเว้นหลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษาซึ่งมุ่งคุ้มครองผลของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายโดยศาลนั้นถือว่าเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายและเกิดความไม่แน่นอนว่าศาลที่พิจารณาคดีใหม่จะปรับใช้เพียงใดอันเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

3. ระยะเวลาที่ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

กฎหมายกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องไว้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้แต่ไม่เกิน 5 ปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เหมือนกันทุกกรณีว่าผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ “รู้หรือควรรู้” เป็นเงื่อนไขในการเริ่มนับเวลาขึ้นคำร้องนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มี ความชัดเจนแน่นอน และการพิสูจน์ว่าผู้ร้องหยั่งทราบเหตุแห่งการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้นั้นเป็นเรื่องของ “ข้อเท็จจริง” ที่อาจทำให้เกิดการบิดเบือนได้

หากพิจารณาประกอบหลักกฎหมายของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลา “นับแต่วันที่คู่กรณีเห็นถึงเหตุแห่งการขอแก้ไข” เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการโต้แย้งโดยเร็วได้

เรื่อง “อายุความ” แม้จะเป็นการให้โอกาสเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่อาจใช้สิทธิของตนแต่ก็มีขอบเขตจำกัดเช่นกัน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการทำให้ผู้มีสิทธิเรียกร้องไม่กระตือรือร้นในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตนภายในระยะเวลาอันสมควรจนกลายเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เช่น ไม่กระตือรือร้นในการหาพยานหลักฐานจนปล่อยเวลาไปเนิ่นนาน หากบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับอาจจะทำให้กระทบการใช้สิทธิโดยสุจริตของบุคคลอื่น เป็นต้น นั่นก็หมายความว่าอาจจะมีการโต้แย้งกันเมื่อไหร่ก็ได้โดยไม่มี ความแน่นอนในความสิ้นสุดของเหตุที่อาจโต้แย้งซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของการรักษาประโยชน์แห่งสังคม

ปัญหาจึงมีเพียงว่า กำหนดเวลาอันสมควรพิจารณาอย่างไร ซึ่งข้อกำหนดประเด็นวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ เงื่อนไขเริ่มนับเวลาขึ้นคำร้อง ระยะเวลาที่อาจยื่นคำร้อง และเวลาสิ้นสุดระยะเวลาขึ้นคำร้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน แต่เนื่องจากเหตุที่ใช้เป็นเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลาขึ้นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในแต่ละข้ออ้างแตกต่างกันจึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการเริ่มนับเวลาที่อาจยื่นคำร้อง ทั้งที่ในบางกรณีอาจกำหนดเหตุที่แน่นอนและเกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ อันเป็นการผ่อนคลายเป็นไปตามหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากเกินไปจนความจำเป็น

4. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

ปัญหานี้ไม่มีบทบัญญัติชัดเจนไว้ การยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่อาจเกิดขึ้นได้ทั้ง “การโต้แย้งการใช้ดุลพินิจ” หรือ “การโต้แย้งการดำเนินกระบวนการพิจารณา” ของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ในคดีที่เริ่มต้นพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่พิจารณาคำร้องและพิจารณาคดีใหม่ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดก็ตาม จึงเกิดประเด็นว่า ถ้าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งรับคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่จะต้องมีความเห็นว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่พิจารณาคดีหลักมีข้อบกพร่อง” อันเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาคำร้องต้องมีความเห็นแย้งการพิจารณาคดีของศาลที่พิจารณาคดีหลัก อีกทั้งคดีที่พิจารณาใหม่ยังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

โดยหลักแล้ว “หลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษา” มีผลให้คู่กรณีไม่สามารถโต้แย้งได้ แม้แต่ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีก็ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดที่ตนได้วินิจฉัยออกไปแล้ว ซึ่งการพิจารณาคดีใหม่เป็นข้อยกเว้นของหลักการนี้ เมื่อพิจารณาประกอบหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาคดีใหม่เป็นวิธีพิเศษนอกเหนือจากการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งในรูปแบบปกติ หมายความว่า โดยหลักแล้วการพิจารณาคดีใหม่ไม่อยู่ในกรอบแนวคิดและทฤษฎีของหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ ดังนั้นการพิจารณาคดีใหม่ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นพิจารณาคดีที่ศาลล่างเสมอไป

การพิจารณาคดีใหม่ของไทยในแต่ละกรณี ส่วนมากแล้วไม่สอดคล้องตามแนวคิดและทฤษฎี และเมื่อพิจารณาประกอบบทวิเคราะห์ในส่วนของฝรั่งเศสและเยอรมัน เห็นได้ว่ามีวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเท่านั้นที่การพิจารณาคดีใหม่เริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นทุกกรณี แม้จะเป็นการขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดก็ตาม

อย่างไรก็ตามบริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีบางประการมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ทับซ้อนกัน อันเป็นเหตุให้การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่มีลักษณะเป็นการทบทวนการพิจารณาคดีอยู่ในตัว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับในส่วนของการทบทวนการพิจารณาคดีของศาลล่างโดยศาลสูงเสมอ

ผลของการวิเคราะห์

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบประกอบกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ พิจารณาสรุปผลของการวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่

1.1 “บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” ตามแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้มีขอบเขตกว้างเกินไป และเป็นการเพิ่มเอกสิทธิ์ให้คู่กรณีฝ่ายรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องได้ ทั้งที่เป็นเพียงการแบ่งหน้าที่กันทำในเรื่องที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองมิได้พิจารณาหลักเกณฑ์ว่า “ผู้ร้องต้องมีได้เป็นฝ่ายเดียวกันหรือมีส่วนได้เสียร่วมกันกับคู่กรณีฝ่ายใด” อย่างเคร่งครัดเท่าที่ควร

1.2 “บุคคลภายนอก” ควรจะมีสิทธิร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เฉพาะข้ออ้างตามมาตรา 75 (2) ในส่วนของ “บุคคลภายนอก” เท่านั้น การที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดแยกอย่างชัดเจนว่า “คู่กรณี” หรือ “บุคคลภายนอก” มีสิทธิร้องขอในข้ออ้างใดบ้างเป็นความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย และอาจทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าบทมาตราเดียวกันขัดแย้งกันเอง

2. ข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

2.1 ข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดตามมาตรา 75 (1) ตามแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นเรื่องเดียวกันกับกรณีมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 75 (3) แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณี “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานมีข้อผิดพลาด” กับ “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จหรือปลอม” ซึ่งน่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า เพียงแต่แนวทางในการพิจารณาใหม่อาจมีความแตกต่างกันเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายและส่วนที่ศาลตีความไม่ครอบคลุมในเรื่องที่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรมในส่วนของผู้ที่ใช้สิทธิในช่องทางนี้

2.2 ข้ออ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ตามแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีขอบเขตแคบเกินไป ซึ่งไม่รวมถึงพยานหลักฐานที่คู่กรณีทราบถึงความมีอยู่ แต่ไม่สามารถนำหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรม

2.3 คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ตามมาตรา 75 (2) น่าจะหมายถึง “คู่กรณี” นั้นเอง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการขาดนัดพิจารณาคดีทำให้มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาในการพิจารณาคดีแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม การที่บทมาตราเดียวกันใช้ถ้อยคำไม่เป็นเอกภาพถือว่าไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย

2.4 ข้ออ้างว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา 75 (3) ไม่มีความชัดเจนเพียงพอซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของ

กฎหมายอันอาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนของคู่กรณีในการใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองตามช่องทางที่ถูกต้องจนเกิดความล่าช้าหรือเสียโอกาสที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรมเช่นกัน

2.5 ข้ออ้างตามมาตรา 75 (4) เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ แล้วปล่อยให้เป็นการดุลพินิจของศาลในการปรับวินิจฉัย โดยไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตว่าจะสามารถปรับใช้ได้เพียงใด และอาจเกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่กรณีอันเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความชัดเจนของกฎหมายและหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากเกินไปจนความจำเป็น

3. ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ด้วยเงื่อนไขว่า “รู้หรือควรรู้” ทุกกรณี ทั้งที่ข้ออ้างในการยื่นคำร้องในบางกรณีสามารถขวนขวายให้ทราบโดยเร็วได้ ซึ่งสามารถกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับเวลาที่เร็วที่สุดหลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ และกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการยื่นคำร้องโดยเร็วได้

ในทางทฤษฎีถือว่ากฎหมายระบุระยะเวลาไว้ชัดเจนแน่นอนสอดคล้องตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชัดเจนของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่ากฎหมายไทยกำหนดระยะเวลายาวที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมมากพอสมควร อีกทั้งเห็นได้ชัดว่ามีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนที่ 90 วัน ส่งผลให้ระยะเวลาสิ้นสุดที่อาจใช้สิทธิมีความชัดเจนตามไปด้วย แต่ด้วยเหตุที่เงื่อนไขในการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องไม่มีความแน่นอนจึงมีผลถึงระยะเวลาสิ้นสุดที่อาจใช้สิทธิไปด้วยทั้งที่ข้ออ้างในการยื่นคำร้องในบางกรณีสามารถกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลาโดยเร็วและมีความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อาจใช้สิทธิได้ อันเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเกินความจำเป็น

4. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

ปัญหานี้มีทั้งข้ออ้างที่ถือว่าการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจหรือโต้แย้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งถือว่า “การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่” มีผลเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจหรือทบทวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีหลัก และที่ไม่ถือว่าการทบทวนการใช้ดุลพินิจหรือทบทวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหลัก

การที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักในการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในคดีที่เริ่มต้นฟ้องในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องยื่นคำร้องที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้อง ส่งผลให้การพิจารณาคำร้องของศาลปกครองชั้นต้นมีผล

เป็นการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเอง หรือทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูง

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะหลักในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ควรกำหนดลักษณะเฉพาะของ “บุคคลภายนอก” ให้มีความชัดเจนและเคร่งครัดมากขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการยื่นคำร้องโต้แย้งโดยง่ายและไม่เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในการร้องขอ ซึ่งจะทำให้การยื่นคำร้องโดยอ้างเหตุ “บุคคลภายนอก” ไม่เข้ามาสู่ศาลมากเกินไปโดยไม่จำเป็นหรือทั้งที่ไม่มีสิทธิ

ทั้งนี้ ควรแยกให้ชัดเจนในแต่ละกรณีว่า “คู่กรณี” หรือ “บุคคลภายนอก” มีสิทธิยื่นคำร้องในข้ออ้างใดบ้าง

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้ออ้างในมาตรา 75 (1) เฉพาะส่วนที่ว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” เป็น “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานมีข้อผิดพลาด” และแยกข้ออ้างที่ว่า “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานเท็จหรือปลอม” เป็นอีกข้อหนึ่งต่างหาก

2.2 ควรเพิ่มนิยามคำว่า “พยานหลักฐานใหม่” โดยให้หมายถึง พยานหลักฐานซึ่งมีอยู่ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดี แต่คู่กรณีไม่สามารถนำมาหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้

2.3 ควรใช้คำว่า “คู่กรณี” แทนคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการตีความ

2.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้ออ้างตามมาตรา 75 (3) ในกรณี “ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม” โดยระบุให้ชัดเจนให้หมายความถึงเฉพาะเรื่องที่คู่กรณีไม่อาจทราบได้จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยศาลสูงตามช่องทางปกติ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยอกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.5 สำหรับข้ออ้างว่า “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” ตามมาตรา 75 (4) ควรออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของการพิจารณาคดีใหม่ให้ชัดเจนและเคร่งครัดยิ่งขึ้น และไม่ควรถือสิทธิโต้แย้งแก่คู่กรณีที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาที่ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

ควรกำหนดเงื่อนไขของการเริ่มนับเวลาที่แน่นอนและเร็วที่สุดสำหรับข้ออ้างที่สามารถชวนขวยหาเหตุเพื่อยื่นคำร้องได้โดยเร็ว ได้แก่ กรณีคู่กรณีขาดนัดพิจารณาหรือได้เข้ามาในคดีแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม และกรณีค่าคู่ความหรือพยานหลักฐานมีข้อผิดพลาด โดยแก้ไขหลักเกณฑ์จาก “นับแต่วันที่ผู้ยื่นคำร้องหรือทนายผู้ยื่นคำร้องรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้” แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง” เป็น “นับแต่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและอาจคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่ง” โดยไม่ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดที่อาจร้องขอได้ ส่วนกรณีอื่น ๆ ก็ใช้เงื่อนไขเดิม

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

จากปัญหา ควรกำหนดศาลที่มีอำนาจพิจารณาและสั่งคำร้องและศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีใหม่อย่างชัดเจน ซึ่งการพิจารณาคำร้องตามข้ออ้างใดมีผลเป็นการทบทวนการพิจารณาคดีควรให้เป็นอำนาจของศาลสูง ทั้งนี้ ควรแก้ไขปัญหาการทบทวนคำพิพากษาซ้ำซ้อนโดยให้อำนาจพิจารณาคดีใหม่อาจพิจารณาโดยศาลสูง เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นอาจกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาคดีใหม่ได้

ส่วนการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้ศาลสูงเป็นผู้พิจารณาคำร้อง ซึ่งอาจจะวางหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในองค์กรโดยการเปลี่ยนแปลงองค์คณะในการพิจารณาคำร้องหรือองค์คณะที่พิจารณาคดีใหม่ตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ อาจมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

บรรณานุกรม

กฤษฎาชัย ศิริเขต. ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิทญ์พัฒน์, 2544.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ.

รายงานการศึกษาวิจัย, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอสำนักงานศาลปกครอง. 2549.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (ตอนที่ 1). 2554 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/> [1 กันยายน 2556].

- _____. การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ (ตอนที่ 2). 2554 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.pub-law.net/> [1 กันยายน 2556].
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย. ใน **รวมบทความวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า 235-305. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- โกคิน พลกุล. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเทคนิคสยาม. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม, 2529.
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. ใน **รวมบทความวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ**, หน้า 57-100. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. รายงานการศึกษาวิจัย, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง. 2549.
- อำพน เจริญชีวิน. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545.
- MARTIN, Phillipe. ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส. ใน **รวมบทความวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, แปลโดย ประสาธ พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หน้า 171-206. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.