

การพิจารณาคดีปกครองใหม่

สุทธิพงษ์ บุญพอ¹
ประสาน บุญโสภากย์²
ประสาธ พงษ์สุวรรณ³

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศและหลักกฎหมายไทย เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองไทย สรุบบทคัดย่อของบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม ผลของการวิจัยพบว่า กฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนในรายละเอียดหลายประการ ได้แก่ ความหมายของคำว่า “บุคคลภายนอกผู้มี ส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” และ “คู่กรณีแท้ที่แท้จริง” สิทธิร้องขอของบุคคลภายนอก ข้ออ้าง ว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ข้ออ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ ข้ออ้างว่ามีข้อบกพร่องสำคัญใน กระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม ข้ออ้างว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ และอำนาจของศาลที่พิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่และ ศาลที่พิจารณาคดีใหม่ ผู้วิจัยเสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับข้ออ้างในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ให้ ชัดเจนและเคร่งครัดยิ่งขึ้น ไม่ควรให้สิทธิโต้แย้งแก่คู่กรณีที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม ควร กำหนดศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีใหม่อย่างชัดเจน และการพิจารณาคำร้องตามข้ออ้างใดมีผลเป็นการทบทวนการพิจารณาคดี ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของศาล ปกครองสูงสุดเท่านั้น

คำสำคัญ: การพิจารณาคดีใหม่ พยานหลักฐานใหม่ คู่กรณีแท้ที่แท้จริง บุคคลภายนอก

¹ นักศึกษาลัทธิสุตฺรนิคิตศตฺรมหบัณฑิต คณະนิคิตศตฺร มหาวิตยาลัยเกษมบัณฑิต.

1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร.02-320-2777

e-mail: suttipong.boon@kbu.ac.th

² อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก, รองศาสตราจารย์, ผู้อำนวยการหลักสูตรนิคิตศตฺรมหบัณฑิต คณະนิคิตศตฺร มหาวิตยาลัยเกษมบัณฑิต.

1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร.02-320-2777

e-mail: Prasarn.boon@kbu.ac.th

³ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม, ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุด

120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์.021-411-111



The Reopening of Administrative Court Proceeding

Suttipong Boonpoh¹

Prasarn Boonsobhak²

Prasat Pongsuwan³

Abstract

The objectives of this research were to study the concepts, theories of 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 was found that the details of the law are unclear at several points i.e., 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 was mistaken in hearing fact; the argument that there appears fresh evidence; the argument that there were errors in the process of trial and judgment; the argument that subsequent essential changes in the facts or 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; and the authority of the court in granting a new trial and the court which will conduct the new trial. The researcher proposes for amendment as follows: There should be clear criteria for the request for a new trail, the court shall have the jurisdiction to consider the request for a new a trial, and the consideration of a request based upon any errors should be rested with the Supreme Administrative Court.

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

¹Student of Master of Laws Program, Faculty of Law, Kasem Bundit University.

1761 Pattanakarn Road, Suanluang, Bangkok 10250. Tel.02-320-2777

e-mail: suttipong.boo@kbu.ac.th

²Advisor, Associate Professor.Director of Master of Laws Program, Faculty of Law, Kasem Bundit University.

1761 Pattanakarn Road, Suanluang, Bangkok 10250. Tel.02-320-2777

e-mail : Prasarn.boo@kbu.ac.th

³Co-Advisor, Judge of the Supreme Administrative Court, the Supreme Administrative Court.

120 Moo 3 Chaeng Wattana Rd.Laksi, Bangkok 10210 Tel.(66)-2141-1111

บทนำ

“การพิจารณาคดีใหม่” เป็นช่องทางที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เกิดความยุติธรรม (jus aequum) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลอย่างหนึ่ง แม้จะเป็นบทกฎหมายที่มีไว้เพื่อความยุติธรรมแต่ก็มีผลกระทบกระเทือนต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ซึ่งการที่จะให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองและไม่กระทบความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายนั้น บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีความชอบธรรมทั้งในทางทฤษฎีและการตีความ (เพชรฤทธิ์. 2554: ออนไลน์)

จากหลักการที่กล่าวข้างต้น ความเห็นในทางวิชาการเกี่ยวกับ “การพิจารณาคดีปกครองใหม่” ของนักวิชาการหรือแม้แต่ผู้ที่อยู่ในองค์กรของศาลปกครองยังมีข้อถกเถียงกันอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการเขียนบทความแสดงความเห็นต่อแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง งานวิจัยและจากการสอบถามเบื้องต้นจากตุลาการศาลปกครองบางท่าน ประกอบกับที่ได้ตรวจสอบแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ปรากฏว่ามีการขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นจำนวนมากแต่ส่วนมากแล้วศาลปกครองมีคำสั่งยกคำร้องอันแสดงให้เห็นว่ายังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้อาจมีข้อบกพร่องทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศและหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองไทย สรุปรูปข้อบกพร่องของ

บทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็น การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะของการศึกษาวิเคราะห์ (Analytical Study)

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีใหม่

สืบเนื่องมาจากสภาพสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งอาจส่งผลให้คดีที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้นมีเหตุให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษานั้น ๆ ไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป หากเลือกที่จะเคร่งครัดตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากจนเกินความจำเป็น ก็อาจไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ทั้งนี้หากความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้รับการรับรองโดยผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองเสียแล้วย่อมไม่ไขเจตนาธรรมในการจัดตั้งศาลปกครองอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาคดีใหม่จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีไว้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ก็มีผลกระทบกระเทือนต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักกฎหมายในเรื่องนี้จะมีประสิทธิภาพและรักษาประโยชน์ให้แก่สังคมได้ก็ต่อเมื่อมีการประสานประโยชน์ระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอย่างสมเหตุสมผล

หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

1. หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Code de justice administrative) กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้ 4 ช่องทาง (วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. 2549: 267-270) ได้แก่

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

1.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (La tierce opposition) บุคคลที่มีได้เข้ามาหรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีและไม่ใช่ว่าฝ่ายเดียวกันกับคู่กรณีในคดี แต่สิทธิถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำพิพากษาอาจคัดค้านคำพิพากษาได้ภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษาแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ แล้วแต่กรณี แต่ในทางปฏิบัติมักจะใช้ในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์

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

ฝ่ายที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่เกิดจากความผิดพลาดของเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการพิจารณาคดี หากการวินิจฉัยคดีกระทำโดยอาศัยเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ 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) ถ้าเป็นคำพิพากษาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองว่าด้วยเรื่ององค์คณะที่พิจารณา รวมทั้งรูปแบบการพิจารณา หรือรูปแบบการทำและการอ่านคำพิพากษา

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

2. หลักกฎหมายของราชอาณาจักรเบลเยียมเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้ 3 ช่องทาง (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. 2549: 245-247) ได้แก่

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

2.2 การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (Des tierces oppositions) บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี ซึ่งไม่ใช่คู่กรณีและไม่อยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายเดียวกันกับคู่กรณีฝ่ายใด หากผลของคำวินิจฉัยนั้นจะกระทบต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน อาจคัดค้านคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่มีการบังคับตามคำวินิจฉัยโดยยื่นสภาแห่งรัฐ

2.3 การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ (Des recours en réversion) คู่กรณีอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเอกสารหลักฐานที่นำมาใช้ในการพิจารณาคดีเดิมนั้นเป็นเอกสารปลอม ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือถูกปกปิดไว้ และลักษณะที่เป็นเอกสารปลอมหรือบงการอนั้นมีอยู่ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งอาจยื่นคำร้องภายใน 60 วันนับแต่ได้ทราบถึงเหตุนั้น โดยยื่นคำร้องต่อฝ่ายธุรการของสภาแห่งรัฐ

3. หลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

3.1 การพิจารณาคดีใหม่ (Reopening of proceedings) ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (Code of Administrative Court Procedure (VwGO)) มาตรา 153 ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code of Civil Procedure (ZPO)) มาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ

3.1.1 การร้องขอให้แสดงความเป็นโมฆะ (Action for annulment) ตามบทมาตรา 579 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ผู้เข้าร่วมในคดีคนใดคนหนึ่ง ผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถร้องขอได้โดยข้ออ้างใน 4 กรณี ได้แก่

(1) ตุลาการที่ออกนั่งพิจารณาคดีไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ตุลาการในองค์คณะขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้ร่วมพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่มีการร้องขอถอนตัวตุลาการหรือมีการอุทธรณ์การแก้ไขโดยไม่มีการเข้าร่วมตัดสินคดี

(3) ตุลาการในองค์คณะมีส่วนร่วมในการตัดสินคดีทั้งที่ถูกคัดค้านว่าจะพิจารณาคดีโดยมีอคติและการคัดค้านมีการแถลงโดยชอบ และ

(4) ผู้เข้าร่วมในคดีไม่มีผู้แทนเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีให้ความเห็นชอบโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายในการดำเนินคดี

ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่อาจโต้แย้งแต่ไม่เกิน 5 ปีนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่การดำเนินการสำหรับการยกเลิกเนื่องจากไม่มีตัวแทน

ในการดำเนินคดี ให้เริ่มนับจากวันที่ผู้เข้าร่วมในคดี หรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้ไร้ความสามารถได้รับแจ้งผลคดีตามมาตรา 586 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO)

3.1.2 การร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ (Action for retrial of the case) ตามบทมาตรา 580 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) ผู้เข้าร่วมในคดีคนใดคนหนึ่ง ผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถร้องขอได้โดยข้ออ้างใน 8 กรณี ได้แก่

(1) คำให้การของผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายอื่นที่ศาลใช้เป็นฐานในการตัดสินคดีเป็นคำให้การเท็จ

(2) รายงานหรือเอกสารที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาคดีเป็นความเท็จหรือถูกปลอม

(3) คำให้การของพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีละเมิดหน้าที่ในการให้ข้อเท็จจริง เช่น บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา

(4) การตัดสินคดีที่กระทำขึ้นหรือมีผลสืบเนื่องมาจากการทำความผิดอาญาของผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้รับมอบอำนาจของผู้เข้าร่วมในคดีฝ่ายอื่น

(5) การตัดสินคดีที่กระทำโดยตุลาการที่ทำความผิดอาญาในหน้าที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีนั้น เช่น บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา

(6) แนวคำพิพากษาของศาลถูกกลับโดยแนวคำพิพากษาคดีอื่น

(7) ผู้เข้าร่วมในคดีอาจร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ 2 กรณี ได้แก่ กรณีค้นพบคำพิพากษาถึงที่สุดในเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันและคำพิพากษาดังกล่าวอาจนำไปสู่การพิจารณาคดีใหม่

ที่เป็นประโยชน์แก่ตน และกรณีค้นพบรายงานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่อาจนำไปสู่การพิจารณาคดีใหม่ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ตน และ

(8) กรณีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปตัดสินว่ามีการฝ่าฝืนอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือมีการฝ่าฝืนพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องนั้น และคำพิพากษานั้นมีพื้นฐานมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าว

ผู้ร้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่อาจโต้แย้ง แต่ไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่เงื่อนไขของการเริ่มนับนี้ไม่นำมาใช้กับการร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในข้ออ้างสุดท้าย

3.2 การพิจารณาคดีใหม่ที่แทรกอยู่ในรูปของการทบทวนการพิจารณาพิพากษาโดยศาลสูง ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง (VwGO) (วงส์สวัสดีกุล และคณะ. 2549: 505, 519) ได้แก่

3.2.1 การร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีโดยผู้ร้องสอด ในกรณีมีผู้ร้องสอดในชั้นพิจารณาคดีของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าการพิจารณาคดีในชั้นต้นมีข้อบกพร่องของวิธีพิจารณาคดีอันส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องสอดมีส่วนได้เสีย โดยอาจยื่นต่อศาลภายในระยะเวลา 2 เดือนหลังจากได้รับหมายศาลและอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาโต้แย้งต่อตุลาการหัวหน้าคณะได้

3.2.2 การโต้แย้งกระบวนการพิจารณาคดีที่มีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ผู้เข้าร่วมในคดีที่ได้รับผลกระทบจากการวินิจฉัยของศาลล่างอาจโต้แย้งคำพิพากษาของศาลล่างได้ หากคำพิพากษาของศาล

ล่างมีข้อบกพร่องที่จะเป็นเหตุให้ศาลที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลล่างและสั่งให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ ซึ่งจะต้องเป็นข้อบกพร่องในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ โดยยื่นต่อศาลภายใน 1 เดือนหลังจากได้รับแจ้งผลคดี ทั้งนี้ศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขที่จะยกคำพิพากษาและสมควรมีการพิจารณาใหม่หรือไม่นั้น คือ ศาลที่พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งอาจจะเป็นศาลปกครองระดับสูงหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์ แล้วแต่กรณี ส่วนศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาคดีใหม่จำแนกได้ดังนี้

3.2.2.1 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองระดับสูง ศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่

3.2.2.2 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่ ทั้งนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์อาจใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้ศาลปกครองระดับสูงเป็นผู้พิจารณาแทนได้

3.2.2.3 กรณีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระดับสูงต่อศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองระดับสูงจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่

3.2.3 การขอแถลงใหม่หรือการขอยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ ผู้เข้าร่วมในคดีในการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นและผู้เข้าร่วมในคดีในชั้นอุทธรณ์ หากมีความประสงค์ที่จะแถลงใหม่หรือยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ไม่สามารถเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในระยะเวลาที่ตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองระดับสูงในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณาคำขอแถลงใหม่หรือคำขอ

ยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่แล้วแต่กรณี และจะเป็นศาลที่พิจารณาคดีใหม่เอง

หลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

การร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

1. คดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

คดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ต้องเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว (หงส์สิริ, 2555: 172) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วางหลักไว้ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว หมายถึง กรณีที่ศาลได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีแล้ว” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2547 (ประชุมใหญ่), และ ที่ 566/2547 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยแนวเดียวกัน) ซึ่งอาจจะเป็นการพิจารณาของศาลชั้นต้นโดยไม่ต้องผ่านการอุทธรณ์ก็ได้ และต้องไม่เป็น “ฟ้องซ้อน” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 442/2554) หรือ “ฟ้องซ้ำ” (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) ด้วย

ทั้งนี้ ยังมีบางกรณีที่ควรแก่การยกมาเป็นตัวอย่างพอสรุปได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ต่อศาลปกครองชั้นต้น 4 ครั้ง ศาลปกครองชั้นต้นมี

คำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้ง 4 ครั้ง และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนทั้ง 4 ครั้ง ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำสั่งยืนไม่รับคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็น “ฟ้องซ้ำ” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 613/2556) ศาลจึงไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง โดยหลักกฎหมายประกอบแนวการวินิจฉัยของศาลอาจจะถือได้ว่าคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี จึงไม่ใช่คำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่สามารถยื่นคำร้องได้อีกครั้งหนึ่งภายในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่มีผลเป็นประการใดก็ตาม คู่กรณีฝ่ายที่ถูกกระทบจากผลแห่งคดีไม่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ได้ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการพิจารณาคดีในครั้งแรกเท่านั้น แต่คู่กรณีในชั้นพิจารณาคดีใหม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2. บุคคลที่อาจร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่

โดยหลักแล้วผู้ที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ คือ คู่กรณี ได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอด นอกจากนี้ ยังมี “บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” ด้วย ประเด็นปัญหาอยู่ที่คำว่า “บุคคลภายนอก” มีขอบเขตความหมายเพียงใด ซึ่งปรากฏแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งทำหน้าที่ไต่สวนและชี้มูล

ความผิดเป็นบุคคลภายนอก” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552, 614/2556, 865/56, 35/2557, 108/2557 วินิจฉัยแนวเดียวกัน) ทั้งที่การทำหน้าที่ของผู้ร้อง (ป.ป.ช.) เป็นเพียงขั้นตอนเตรียมการก่อนออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีความสับสนว่า “บุคคลภายนอก” สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างใดได้บ้าง ซึ่งในบางคดีศาลพิจารณาคำร้องทั้งประเด็นว่า “ศาลปกครองรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือไม่” และประเด็นว่า “ผู้ร้องเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีหรือไม่” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2556) ด้วย โดยไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่า ผู้ร้องมีสิทธิร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือไม่

อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้นี้มีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีผลในทำนองว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในฐานะ “บุคคลภายนอก” อาจร้องขอได้ทั้งกรณีข้ออ้างตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552)

นอกจากนี้ ศาลยังวางหลักไว้ว่า “ทายาท” (ผู้มีสิทธิรับมรดก) ไม่ถือว่าเป็น “บุคคลภายนอก” เพราะผูกพันในผลแห่งคดีเหมือนคู่กรณี ส่วน “ผู้จัดการมรดก” ในฐานะ “ผู้ฟ้องคดี” สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในฐานะ “คู่กรณี” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 878/2550) ได้

3. ข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ได้แก่

3.1 ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 191/2553) ส่วนกรณีที่ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการแสวงหาพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานและการให้เหตุผลในการทำคำพิพากษามีใช้กรณีที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2557, 568/2557 วินิจฉัยแนวเดียวกัน) ทั้งนี้ จะต้องเป็นเรื่องที่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ประเด็นปัญหามีว่า ข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในกรณี “รับฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน” หมายความว่ารวมถึงกรณี “คำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จปลอมหรือคลาดเคลื่อน” หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นได้ชัดว่าไม่รวมถึงกรณีนี้ด้วย

ส่วน “พยานหลักฐานใหม่” ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า พยานหลักฐานใหม่ หมายถึง พยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีซึ่ง คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อนและพยานหลักฐานนั้นยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2555) และต้องเป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2551) แต่ถ้าเป็นพยานหลักฐานที่ถูกเสนอเข้า

มาในคดีแล้วศาลใช้ดุลพินิจไม่รับฟังไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 515/2550) ทั้งนี้ การแปลความหมายของสัญญาตามความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลมิใช่พยานหลักฐานใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2557)

3.2 คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการ

คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าหมายถึงบุคคลใด แนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือคู่กรณีนั่นเอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2553) ซึ่งอาจจะด้วยเหตุที่นิยามของคำว่า “คู่กรณี” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ระบุว่า “... เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย” ซึ่ง มาตรา 75 (2) ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ไม่ได้มุ่งหมายถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวคงไม่เพียงพอที่จะสรุปว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เช่นนั้น เพราะโดยผลของกฎหมายแล้วการกระทำของผู้มีสิทธิกระทำการแทนย่อมผูกพันคู่กรณีและถือเสมือนคู่กรณีกระทำการด้วยตนเอง แต่ก็ยังมีความเห็นทางวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำกัดความหมายของคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมุมมองที่แตกต่างไว้ว่า “... หากจะให้ความหมาย คู่กรณีที่แท้จริง คือ บุคคลซึ่งโดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วจะต้องเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง แต่มิได้เข้ามาเป็นคู่กรณี คู่กรณีที่แท้จริงจึงไม่ถือว่าเป็น

บุคคลภายนอก แต่ในทางความหมายที่ถูกต้องควรถือว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือบุคคลภายนอกที่ควรจะเป็นคู่กรณี แต่ไม่เข้ามาเป็นคู่กรณีเช่นกัน การบัญญัติคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” จึงเป็นถ้อยคำเกินความจำเป็นและทำให้มีปัญหาในการตีความ เพราะคำว่าคู่กรณีที่แท้จริงนี้รวมอยู่ในความหมายของบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี...” (เพชรฤทธิ์. 2554: ออนไลน์)

จากความเห็นดังกล่าว เห็นได้ชัดว่ายังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน แม้แต่คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมาตรา 54 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างก็ไม่มีการอธิบายมาตรานี้ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ต่างกันตรงที่มาตรา 75 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพิ่มคำว่า “บุคคลภายนอก” เข้ามาด้วย ซึ่งทำให้ไม่มีความชัดเจนในเจตนารมณ์ของกฎหมาย

คำว่า “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 เมื่อคดีถึงที่สุดไปแล้วปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ใช้เป็นข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดของแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่มีการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว หากผลของการพิจารณาคดีใหม่ไปกระทบสิทธิของคู่กรณีผู้สุจริตที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม ศาลอาจพิจารณาคดีใหม่ให้มีผลบังคับได้เพียงใด

4. ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

การยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ แต่อย่างช้าที่สุดต้องไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลใด

เงื่อนไขในการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ กฎหมายใช้ความหยั่งทราบของผู้ร้องเป็นเงื่อนไข ซึ่งมีแนวการวินิจฉัยดังนี้

4.1 ผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นคู่กรณี มีตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่พอเป็นแนวทางในการวินิจฉัยดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ โดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ยกฟ้องเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ วันที่ศาลจังหวัดเชียงรายอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาและคดีเป็นอันถึงที่สุด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 588/2552)

(2) ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้อย่างช้าที่สุดในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 366/2551)

อย่างไรก็ตามการโต้แย้งว่าศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหลังจากมีคำ

พิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลก็มีได้นำเรื่องเวลายื่นคำร้องมาเป็นประเด็นในการวินิจฉัยคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ทำให้เงื่อนไขเรื่องนับเวลายื่นคำร้องไม่มีความแน่นอน

4.2 กรณีผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นบุคคลภายนอก มีตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่พอเป็นแนวทางในการวินิจฉัยดังนี้

(1) ผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากครอบครัวที่ดินดังกล่าวมาโดยตลอด จึงถือได้ว่าผู้ร้องรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ นับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 378/2551)

(2) ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เจ้าหน้าที่รัฐ) เพิกถอนการจดทะเบียนชื่อสกุลซ้ำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงแจ้งให้ผู้ร้องทราบและให้ส่งคืนหนังสือสำคัญการขอตั้งชื่อสกุล ผู้ร้องได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงถือได้ว่าวันที่ยื่นคำร้องหรืออย่างช้าที่สุดวันที่ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นวันที่ผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2552) อันเป็นวันที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้

(3) ในวันที่รองนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครเชียงใหม่นัดประชุมผู้ฟ้องคดี ผู้ร้อง (บุคคลภายนอก) รวมทั้งผู้รับมอบอำนาจทั้งสามเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาอุ้มข่มรถและดำเนินการตามคำพิพากษา จึงถือว่าผู้ร้องได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจร้องขอได้ในวันดังกล่าวเป็นอย่างช้า (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 150/2555)

5. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

เรื่องนี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจน แต่มีแนวการปฏิบัติของศาลปกครองดังนี้

5.1 คดีเริ่มต้นฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น หากคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2548, 338/2552, 30/2556, 613/2556, 865/2556, 35/2557 ชั้นตอนกระบวนการพิจารณาแนวเดียวกัน)

5.2 คดีเริ่มต้นฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น แต่ถึงที่สุดเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ต่อมามีการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต่อศาลปกครองชั้นต้น แล้วมีการอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2551, 336/2551, 378/2551, 233/2552, 139/2553, 584/2554, 659/2554, 613/2556, 642/2556 ชั้นตอนกระบวนการพิจารณาแนวเดียวกัน)

5.3 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ยกเว้นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลใด จากที่ได้ค้นคว้ายังไม่พบแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ เห็นว่าเมื่อคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่จึงควรต้องยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ จากรายงานการประชุมพิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.” มีร่างของพรรคชาติพัฒนา (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541) ที่ระบุเรื่องการพิจารณาคดีใหม่ในมาตรา 67

โดยระบุเฉพาะเรื่องพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น แต่ในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีได้มีการอภิปรายมาตรานี้ เมื่อร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับถูกเสนอมาที่วุฒิสภา มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณารวมเหลือร่างเดียว ซึ่งมีการเพิ่มเรื่อง "การพิจารณาคดีใหม่" เข้ามาในมาตรา 72 ทวิ (มาตรา 75 ในฉบับที่ประกาศใช้) (สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2541) เมื่อร่างกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าผู้เสนอร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ หรือสมาชิกรายอื่น ๆ ไม่มีการอภิปรายใด ๆ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ "เห็นชอบ" ร่างดังกล่าว

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่

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

1. ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

1.1 บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีมีความหมายเพียงใด เห็นว่า เมื่อพิจารณาแนวการวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 338/2552 วางหลักว่า “การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากระบวนการไต่สวนของอนุกรรมการไต่สวนว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบหลายประการ คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้องตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อในการวินิจฉัยดังกล่าว จึงสมควรจะต้องเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น” หากวิเคราะห์ถึงความเป็น “ผู้กระทำการแทนรัฐ” ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของผู้

ปัญหาการสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) และการไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้ร้อง) ล้วนแต่เป็นผู้กระทำการแทนรัฐใน “เรื่องที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน” ทั้งสิ้น

จากกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่ามิได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของ “บุคคลภายนอก” ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออยู่ในฐานะเดียวกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดังเช่นกรณีการคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอกตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า “ในคดีที่มีรัฐมนตรีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีแทนรัฐแล้ว รัฐมนตรีอื่นมีอาจคัดค้านคำพิพากษาที่ตนมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีได้ แม้ว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของตน” และของสภาแห่งรัฐเบลเยียมซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า “บุคคลที่สามจะต้องไม่อยู่ในสถานะเป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” อันแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีกรอบที่ชัดเจนที่จะทำให้เกิดความเคร่งครัดในคุณลักษณะของบุคคลภายนอกที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้พิจารณา “คุณลักษณะของบุคคลภายนอก” มี 3 หลักเกณฑ์ได้แก่

- (1) ผู้ร้องมิได้เข้ามาหรือถูกเรียกเข้ามาในคดี
- (2) ผู้ร้องมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลกระทบต่อสิทธิไม่ว่าในทางใด

(3) ผู้ร้องต้องมีได้เป็นฝ่ายเดียวกันหรือมีส่วนได้เสียร่วมกับคู่กรณีฝ่ายใด

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” เป็นการรักษากลประโยชน์ของบุคคลภายนอก แต่เขาจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ควรจะเป็นสิทธิของแต่ละบุคคล ส่วนเหตุตามมาตรา 75 (1) และ (3) นั้น บุคคลที่จะทราบได้ว่ามีพฤติการณ์ที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและสามารถขอคัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งตลอดจนการขอตรวจสอบสำนวนคดี คือ คู่กรณี นั้นเอง

เมื่อพิจารณาการโต้แย้งโดยการขอให้พิจารณาคดีใหม่ของฝรั่งเศส เบลเยียมและเยอรมันเห็นได้ว่าการแยกแต่ละข้ออ้างออกจากกันเป็นคนละเรื่องทำให้มีความชัดเจนในตัวบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องในแต่ละข้ออ้าง

การที่กฎหมายมิได้บัญญัติแยกแต่ละกรณีให้ชัดเจนว่าคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมีสิทธิขอให้พิจารณาคดีใหม่ในข้ออ้างใดบ้างก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายและอาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจในการเข้าถึงหลักกฎหมายหรืออาจถึงขั้นเข้าใจได้ว่ามีความขัดแย้งกันเองในบทมาตราเดียวกันอันอาจเกิด

การร้องขอทั้งที่ตนไม่มีสิทธิเช่นนั้นซึ่งจะทำให้คดีขึ้นศาลโดยไม่จำเป็น

2. ข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

2.1 ข้ออ้างที่ใช้ในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ที่ว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” กับ “ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา” ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ เห็นว่า ข้ออ้างว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด” ตามมาตรา 75 (1) และแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยว่า “ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน” มีความมุ่งหมายเฉพาะความบกพร่องที่เกิดจากความเข้าใจบกพร่องของศาลเอง ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานหรือรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดจาก “ความเข้าใจบกพร่อง” ของศาลยังถือว่าเป็นข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอีกด้วย อันแสดงให้เหินว่า บทบัญญัตินี้ซ้ำซ้อนกับข้ออ้างตามมาตรา 75 (3) ด้วย แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีคำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จ ปลอมหรือคลาดเคลื่อน

หากพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เรื่อง “การร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัย” ในกฎหมายฝรั่งเศสน่าจะเป็นความมุ่งหมายในการยกมาตรา 75 (1) เพียงแต่มีการใช้ถ้อยคำที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปเท่านั้น

การที่บทบัญญัติมาตราเดียวกันไม่มีความเป็นเอกภาพย่อมส่งผลถึงความชัดเจนของบทมาตรานั้น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจน

ของกฎหมาย อันอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีที่จะใช้สิทธิโต้แย้งในช่องทางนี้ไม่เข้าใจความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมายอาจทำให้บรรยายข้อเท็จจริงผิดไปหรือผิดเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้ออ้างที่ใช้ในการยื่นคำร้องตามกฎหมาย และในส่วนของศาลตีความไม่ครอบคลุมเรื่องที่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมกระทบถึงหลักความยุติธรรมในส่วนของผู้ที่ควรมีสิทธิโต้แย้งในช่องทางนี้

2.2 ข้ออ้างว่ามี “พยานหลักฐานใหม่” ตามแนวการวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้เหมาะสมหรือไม่ เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า “พยานหลักฐานใหม่ หมายถึง พยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีที่คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อนและยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี” แนวทางในการตีความของศาลดังกล่าวมีประเด็นปัญหาว่า หากคู่กรณีฝ่ายที่ร้องขอทราบอยู่แล้วว่าพยานหลักฐานสำคัญใด ๆ มีอยู่จริง แต่ไม่สามารถนำมาหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปกลับพบว่าพยานหลักฐานนั้น ๆ ยังคงมีอยู่และอยู่ในวิสัยที่จะนำหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ หากใช้เงื่อนไขว่า “คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อน” ก็จะทำให้พยานหลักฐานในกรณีนี้ไม่ใช่ “พยานหลักฐานใหม่” ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

หากพิจารณาประกอบหลักกฎหมายของฝรั่งเศสกรณีการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่และกรณีคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยพิจารณาจากเอกสารอันเป็นเท็จ กับคำพิพากษาได้ทำขึ้นโดยคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานที่สำคัญได้เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่หรือกรณี

เอกสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาคดีเดิมนั้นเป็นเอกสารปลอม ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือถูกปกปิดไว้ของเบลเยียม และการขอแถลงใหม่หรือขอยื่นรายการพยานหลักฐานใหม่ของเยอรมัน ข้ออ้างเหล่านี้เป็นกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการโต้แย้งโดยเร็วได้

การที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ไม่ครอบคลุมกรณี “พยานหลักฐานที่คู่กรณีทราบถึงความมีอยู่ แต่ไม่สามารถนำมาหรือร้องขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดี” ถือได้ว่าเป็นการไม่ให้ออกาสคู่กรณีที่จำต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้โต้แย้งกระบวนการพิจารณาคดีที่ตนไม่มีส่วนผิด ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรม

2.3 คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ตามมาตรา 75 (2) มีความหมายถึงบุคคลกลุ่มใด เห็นว่าหากพิจารณาตามมาตรา 75 ตอนต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดบุคคลที่อาจร้องขอไว้เพียง 2 กลุ่ม ได้แก่ คู่กรณี กับบุคคลภายนอก หากมองว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” เป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งต่างหากก็จะเกิดปัญหาว่าเขาไม่สามารถร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ในนามของตนได้

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการคัดค้านคำวินิจฉัยตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเบลเยียม และเรื่องการร้องทุกข์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีโดยผู้ร้องสอดในชั้นอุทธรณ์ในกฎหมายเยอรมัน เห็นได้ว่าเป็นเรื่อง “คู่กรณี” หรือ “ผู้เข้าร่วมในคดี” ขาดนัดยื่นคำคู่ความในกรณีต่าง ๆ หรือขาดนัดพิจารณาซึ่งมิได้ต่อสู้คดีตามปกติหรือมีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีขั้นต้น

การที่บทมาตราเดียวกันใช้ถ้อยคำไม่ เป็นเอกภาพทำให้เกิดความไม่ชัดเจนอันจะก่อให้เกิดความสับสนว่าบทกฎหมายในส่วนนี้มี

เจตนารมณ์อย่างไร ซึ่งแสดงถึงความไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย

2.4 ข้ออ้างว่า “ข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม” ควรมีขอบเขตเพียงใด เห็นว่า กรณีพอจะเทียบได้กับการวินิจฉัยในประเด็น “การร้องขอให้แสดงความเป็นโมฆะ” ของศาลปกครองของเยอรมัน เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขโดยกระบวนการทบทวนคำพิพากษาโดยศาลสูงในรูปแบบปกติ แต่การที่มาตรา 75 (3) ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนอันอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่ากฎหมายเปิดช่องทางการโต้แย้งได้ทั้งช่องทางอุทธรณ์และการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ซึ่งไม่ใช่ความมุ่งหมายของกฎหมาย และหากคู่กรณีเข้าใจผิดไปใช้ช่องทางอุทธรณ์แล้วศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกคำร้องอุทธรณ์หลังจากครบกำหนดเวลาที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ก็เท่ากับเป็นการเสียโอกาสโต้แย้งในช่องทางนี้โดยปริยาย

“การพิจารณาคดีใหม่” เป็นข้อยกเว้นของหลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษาซึ่งมุ่งคุ้มครองผลของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายโดยศาลตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (The principle of legal certainty) เช่นนี้หากที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ก็ควรที่จะมีความชัดเจนเพียงพอตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย เพื่อให้คู่กรณีสามารถเลือกใช้ช่องทางโต้แย้งได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดการแก้ไขเยียวยาให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักความยุติธรรม การที่บทบัญญัติในเรื่องนี้ไม่มีความชัดเจนย่อมเป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

2.5 ข้ออ้างว่า “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” มีความเหมาะสมหรือไม่ จากการค้นข้อมูลยังไม่พบแนวการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่พอจะใช้เป็นแนวทางในการทำความเข้าใจหรือที่แสดงว่ามีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ด้วยเหตุนี้ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชาอาณาจักรเบลเยียมและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่พบว่าการกำหนดข้ออ้างลักษณะนี้ ซึ่งข้ออ้างตามมาตรา 75 (4) นั้นเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ แล้วปล่อยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยในการปรับวินิจฉัย

การพิจารณาตามหลักความยุติธรรมเป็นการพิจารณาแบบ “ภาวะวิสัย” ซึ่งอาจโต้แย้งได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด การที่กฎหมายเพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ โดยไม่กำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตการปรับใช้ ทั้งที่การพิจารณาคดีใหม่เป็นข้อยกเว้นหลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษาซึ่งมุ่งคุ้มครองผลของคำพิพากษาเพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายโดยศาลนั้นถือว่าการไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายและเกิดความไม่แน่นอนว่าศาลที่พิจารณาคดีใหม่จะปรับใช้เพียงใดอันเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

3. ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

กฎหมายกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องไว้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ แต่ไม่เกิน 5 ปี นับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เหมือนกันทุกกรณีว่าผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ “ได้รู้หรือควรรู้” เป็นเงื่อนไขในการเริ่มนับเวลายื่นคำร้องนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน และการ

พิสูจน์ว่าผู้ร้องยังทราบเหตุแห่งการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้นั้นเป็นเรื่องของ “ข้อเท็จจริง” ที่อาจทำให้เกิดการบิดเบือนได้

หากนำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาพิจารณาประกอบ จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลา “นับแต่วันที่คู่กรณีเห็นถึงเหตุแห่งการขอแก้ไข” ต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการโต้แย้งโดยเร็วได้

เรื่อง “อายุความ” นั้น แม้จะเป็นการให้โอกาสเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่อาจใช้สิทธิของตน แต่ก็มีขอบเขตจำกัดเช่นกัน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการทำให้ผู้มีสิทธิเรียกร้องไม่กระตือรือร้นในการรักษาสิทธิประโยชน์ของตนภายในระยะเวลาอันสมควรจนกลายเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เช่น ไม่กระตือรือร้นในการหาพยานหลักฐานจนปล่อยเวลาไปเนิ่นนาน หากบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องอาจจะทำให้กระทบการใช้สิทธิโดยสุจริตของบุคคลอื่น เป็นต้น ซึ่งก็หมายความว่าอาจจะมีการโต้แย้งกันเมื่อใดก็ได้โดยไม่มี ความแน่นอนในความสิ้นสุดของเหตุที่อาจโต้แย้ง ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของการรักษาประโยชน์แห่งสังคม

ปัญหาจึงมีเพียงว่า “กำหนดระยะเวลา” อันสมควรจะพิจารณาอย่างไร ซึ่งข้อกำหนดประเด็นวิเคราะห์เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ เงื่อนไขของการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้อง ระยะเวลาที่อาจยื่นคำร้อง และกำหนดสิ้นสุดของระยะเวลายื่นคำร้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน แต่เนื่องจากเหตุที่ใช้เป็นเงื่อนไขของการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามข้ออ้างแต่ละข้อแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในเรื่องการเริ่มนับระยะเวลาที่อาจยื่นคำร้อง ทั้งที่ในบางกรณีอาจกำหนดเหตุที่แน่นอนและ

เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อาจร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ อันเป็นการผ่อนคลายตามหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากจนเกินความจำเป็น

4. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

ปัญหานี้ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน การยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่อาจเกิดขึ้นได้ทั้ง “การโต้แย้งการใช้ดุลพินิจ” หรือ “การโต้แย้งการดำเนินกระบวนการพิจารณา” ของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ในคดีที่เริ่มต้นพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่พิจารณาคำร้องและพิจารณาคดีใหม่ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดก็ตาม จึงเกิดประเด็นว่า ถ้าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งรับคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ต้องเป็นกรณีที่ศาลมีความเห็นว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่พิจารณาคดีหลักมีข้อบกพร่อง” อันเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาคำร้องต้องมีความเห็นแย้งการพิจารณาคดีของศาลที่พิจารณาคดีหลัก อีกทั้งคดีที่พิจารณาใหม่ยังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

โดยหลักแล้ว “หลักผลบังคับผูกพันของคำพิพากษา” มีผลให้คู่กรณีไม่สามารถโต้แย้งได้ แม้แต่ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีก็ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดที่ตนได้วินิจฉัยออกไปแล้ว แต่การพิจารณาคดีใหม่เป็นข้อยกเว้นของหลักนี้ เมื่อพิจารณาประกอบหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีใหม่เป็นวิธีพิเศษนอกเหนือจากการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งในรูปแบบปกติ

หมายความว่า โดยหลักแล้วการพิจารณาคดีใหม่ไม่อยู่ในกรอบแนวคิดและทฤษฎีของหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ ดังนั้น การพิจารณาคดีใหม่ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นพิจารณาคดีที่ศาลล่างเสมอไป

การพิจารณาคดีใหม่ของศาลไทยในแต่ละกรณี ส่วนมากแล้วไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎี และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมันเห็นได้ว่ามีวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยเท่านั้นที่การพิจารณาคดีใหม่เริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นทุกกรณี แม้จะเป็นการขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดก็ตาม

อย่างไรก็ตามบริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีบางประการมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ทับซ้อนกัน อันเป็นเหตุให้การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่มีลักษณะเป็นการทบทวนการพิจารณาคดีอยู่ในตัว ในกรณีที่ศาลสูงทบทวนการพิจารณาคดีของศาลล่างจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ

สรุป

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบประกอบกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ พอจะสรุปผลของการวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีที่อาจขอให้พิจารณาคดีใหม่

1.1 “บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี” ตามแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้มีขอบเขตกว้าง

เกินไป และเป็นการเพิ่มเอกสิทธิ์ให้คู่กรณีฝ่ายรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องได้ ทั้งที่เป็นเพียงการแบ่งหน้าที่กันทำในเรื่องที่มีวัตถุประสงค์ประสงค์อย่างเดียวกัน อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองมิได้พิจารณาหลักเกณฑ์ว่า “ผู้ร้องต้องมีได้เป็นฝ่ายเดียวกันหรือมีส่วนได้เสียร่วมกันกับคู่กรณีฝ่ายใด” อย่างเคร่งครัดเท่าที่ควร

1.2 “บุคคลภายนอก” ควรจะมีสิทธิร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่เฉพาะข้ออ้างตามมาตรา 75 (2) ในส่วนของ “บุคคลภายนอก” เท่านั้น การที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดแยกอย่างชัดเจนว่า “คู่กรณี” หรือ “บุคคลภายนอก” มีสิทธิร้องขอในข้ออ้างใดบ้างเป็นความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย และอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าบทมาตราเดียวกันขัดแย้งกันเอง

2. ข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

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

2.2 ข้ออ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ ตามแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีขอบเขต

แคบไป ซึ่งไม่รวมถึงพยานหลักฐานที่คู่กรณีทราบถึงความมีอยู่ แต่ไม่สามารถนำหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรม

2.3 คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ตามมาตรา 75 (2) น่าจะหมายถึง “คู่กรณี” นั้นเอง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการขาดนัดพิจารณาคดี ทำให้มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาในการพิจารณาคดีแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม การที่บทมาตราเดียวกันใช้ถ้อยคำไม่เป็นเอกภาพ ถือว่าไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย

2.4 ข้ออ้างว่ามีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรมตามมาตรา 75 (3) ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความชัดเจนของกฎหมายอันอาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองตามช่องทางที่ถูกต้อง จนเกิดความล่าช้าหรือเสียโอกาสที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องตามหลักความยุติธรรมเช่นกัน

2.5 ข้ออ้างตามมาตรา 75 (4) เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ แล้วปล่อยให้เป็นดุลพินิจของศาลในการปรับวินิจฉัย โดยไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตว่าจะสามารถปรับใช้ได้เพียงใด อาจเกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่กรณีอันเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความชัดเจนของกฎหมายและหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมากเกินความจำเป็น

3. ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ด้วยเงื่อนไขว่า “รู้หรือควรรู้” ทุกกรณี ทั้งที่ข้ออ้างในการยื่นคำร้องในบางกรณีสามารถขวนขวายให้ทราบโดยเร็วได้ ซึ่งสามารถกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลาที่เร็วที่สุดหลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ และกรณีที่ไม่สามารถขวนขวายให้ทราบเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการยื่นคำร้องโดยเร็วได้

ในทางทฤษฎีถือว่ากฎหมายระบุระยะเวลาไว้ชัดเจนแน่นอนสอดคล้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชัดเจนของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่ากฎหมายไทยกำหนดระยะเวลายาวที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมมาก อีกทั้งเห็นได้ชัดว่ามีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนที่ 90 วัน ส่งผลให้ระยะเวลาสิ้นสุดที่อาจใช้สิทธิมีความชัดเจนตามไปด้วย แต่ด้วยเหตุที่เงื่อนไขในการเริ่มนับระยะเวลายื่นคำร้องไม่มีความแน่นอนจึงมีผลถึงระยะเวลาสิ้นสุดที่อาจใช้สิทธิไปด้วย ทั้งที่ข้ออ้างในการยื่นคำร้องในบางกรณีสามารถกำหนดเงื่อนไขเริ่มนับระยะเวลาโดยเร็วและมีความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อาจใช้สิทธิได้ อันเป็นการผ่อนคลายเป็นหลักความยุติธรรมจนกระทบหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเกินความจำเป็น

4. ศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

ปัญหานี้มีทั้งข้ออ้างที่ถือว่าเป็นการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจหรือโต้แย้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งถือว่า “การพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่” มีผลเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจหรือทบทวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีหลัก และข้ออ้างที่ไม่ถือว่าเป็นการ

ทบทวนการใช้ดุลพินิจหรือทบทวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหลัก

การที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักในการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้ว่า ในคดีที่เริ่มต้นฟ้องในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องยื่นคำร้องที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้อง ส่งผลให้การพิจารณาคำร้องของศาลปกครองชั้นต้นมีผลเป็นการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเอง หรือทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสูง

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะหลักในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะเฉพาะของ “บุคคลภายนอก”

ควรกำหนดลักษณะเฉพาะของ “บุคคลภายนอก” ให้มีความชัดเจนและเคร่งครัดมากขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการยื่นคำร้องได้โดยง่ายและไม่เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในการร้องขอ ซึ่งจะทำให้การยื่นคำร้องโดยอ้างเหตุ “บุคคลภายนอก” ไม่เข้ามาสู่ศาลมากเกินไปโดยไม่จำเป็นหรือโดยไม่มีสิทธิ

ทั้งนี้ ควรแยกให้ชัดเจนว่าในแต่ละกรณี “คู่กรณี” หรือ “บุคคลภายนอก” มีสิทธิยื่นคำร้องในข้ออ้างใดบ้าง

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้ออ้างที่ใช้ในการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

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

2.2 ควรเพิ่มนิยามของคำว่า “พยานหลักฐานใหม่” โดยให้หมายถึงพยานหลักฐานซึ่งมีอยู่ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดี แต่คู่กรณีไม่สามารถนำมาหรือขอให้ศาลมีหมายเรียกเข้ามาในคดีได้

2.3 ในมาตรา 75 (2) ควรใช้คำว่า “คู่กรณี” แทนคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการตีความ

2.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้ออ้างตามมาตรา 75 (3) ในกรณี “มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม” โดยระบุให้ชัดเจนว่าให้หมายความถึงเฉพาะเรื่องที่คู่กรณีไม่อาจทราบได้จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยศาลสูงตามช่องทางปกติ ซึ่งอาจจะดำเนินการได้โดยออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

2.5 สำหรับข้ออ้างตามมาตรา 75 (4) ที่ว่า “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” ควรออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของการพิจารณาคดีใหม่ให้ชัดเจนและเคร่งครัดยิ่งขึ้น และไม่ควรถือสิทธิโต้แย้งแก่คู่กรณีที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่

ควรกำหนดเงื่อนไขของการเริ่มนับระยะเวลาที่แน่นอนและเร็วที่สุดสำหรับข้ออ้างที่สามารถขวนขวายหาเหตุเพื่อยื่นคำร้องได้โดยเร็วได้แก่ กรณีที่คู่กรณีขาดนัดพิจารณาหรือได้เข้ามาในคดีแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม และกรณีที่คำคู่ความหรือพยานหลักฐานมีข้อผิดพลาด โดยแก้ไขหลักเกณฑ์จาก “นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้” แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง” เป็น “นับแต่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและอาจคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งได้” โดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดที่อาจร้องขอได้ ส่วนกรณีอื่น ๆ ก็ใช้เงื่อนไขเดิม

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับศาลที่พิจารณาคำร้องและศาลที่พิจารณาคดีใหม่

ควรกำหนดศาลที่มีอำนาจพิจารณาและสั่งคำร้องและศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีใหม่อย่างชัดเจน สำหรับการพิจารณาคำร้องตามข้ออ้างใดมีผลเป็นการทบทวนการพิจารณาคดีควรให้เป็นอำนาจของศาลสูง ทั้งนี้ ควรแก้ไขปัญหาการทบทวนคำพิพากษาซ้ำซ้อน โดยให้ศาลสูงมีอำนาจพิจารณาคดีใหม่ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น อาจกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีใหม่ได้

ส่วนการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้ศาลสูงเป็นผู้พิจารณาคำร้อง ซึ่งอาจจะวางหลักเกณฑ์การตรวจสอบภายในองค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงองค์คณะที่พิจารณาคำ

ร้องหรือองค์คณะที่พิจารณาคดีใหม่ตามความ
เหมาะสม

ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกำหนดเป็นระเบียบ

ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
แล้วแต่กรณี

References

- Hongsiri, Ruthai. (2555). **Administrative Court and Proceeding in the Administrative Courts**. 4th ed. Bangkok: Thai Bar Under the Royal Patronage. (in Thai)
- Iammayura, Jantajira et. al. (2549). **Analysis of the Judgment of Administrative Court of Foreign Countries**. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute present to The Administrative Court Office. (in Thai).
- Petcharit, Narongrit (2554). **The New Trial and Judgment or New Order Issuing in Administrative Court (Section 1-2)**. Retrieved September 1, 2556, from <http://www.pub-law.net/> (in Thai).
- The Secretariat of the House of Representatives. Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E., **Minutes of the 7th Ordinary General Meeting of the House of Representatives, Volume 20, Second Year**. July 16, 1998, Parliament Building.
- The Secretariat of the Senate. Draft Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E., **Minutes of the 2nd Ordinary General Meeting of the Senate**. 2 July 1999, Parliament Building.
- Wongsawatgul, Eakaboon et. al. (2549). **Comparative Laws on Administrative Court Procedures**. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute present to The Administrative Court Office. (in Thai).