บทที่ 2

สาระสำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของการดำเนินการในศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี อันจะทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้[1]

จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์หลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้น ก็เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในสังคม เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วความยุติธรรมมิได้ขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายสารบัญญัติที่ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของปัจเจกบุคคลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งก็คือกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลด้วย ที่จะเป็นตัวกำหนดวิธีการดำเนินการต่างๆ เพื่อบังคับตามสิทธิและหน้าที่ของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายสารบัญญัติ หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความจะเป็นส่วนช่วยทำให้สิทธิต่างๆ ของผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์แห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การกำหนดวิธีการดำเนินการรวมทั้งขั้นตอนต่างๆ นั้น ยังช่วยทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของคดีที่มีประสิทธิภาพและยังช่วยป้องกันสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของคู่ความด้วยการกำหนดให้คู่ความเสนอคดีของตนต่อศาลในลักษณะที่เหมาะสมและใช้วิธีการดำเนินกระบวนพิจารณาเฉพาะเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของตนเท่านั้น และวิธีพิจารณาความที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น จำเป็นจะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณา รวมทั้งหลักเกณฑ์แห่งสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นต่างๆ ของกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการมีสิทธิในการต่อสู้คดี และหลักการได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว เป็นต้น

กฎหมายวิธีพิจารณาความมีความสำคัญต่อกระบวนยุติธรรมทางกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเรื่องของตนต่อศาล เป็นการกำหนดว่าในระหว่างดำเนินคดีคู่ความจะอ้างพยานหรือเบิกความได้อย่างไร

---

[1] วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 61.

จะยื่นอุทธรณ์ฎีกาได้ในกำหนดเวลาเท่าไร โดยเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างศาลและคู่ความตั้งแต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจนไปสิ้นสุดที่การตัดสินของศาลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความอีกด้านหนึ่งนั้น ก็คือ การเป็นกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ กล่าวคือ หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นหลักประกันที่จะทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาในแต่ละคดีมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือเป็นลักษณะบังคับพื้นฐานอย่างหนึ่งของการเป็นนิติรัฐ[2] ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากที่สุดและเพื่อให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของผู้ใช้อำนาจตุลาการมีคุณภาพ เป็นธรรม และป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบ กฎหมายวิธีพิจารณาความจึงเป็นหลักกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อวางแผนการและควบคุมกระบวนยุติธรรมทางกฎหมาย

แต่เดิมนั้นไม่ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกวิธีพิจารณาความออกไปตามแต่ละประเภทคดีอย่างชัดเจน เนื่องจากลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นมักจะเป็นในรูปแบบเดียว คือ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ต่อมาเมื่อมีคดีเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบและโดยที่เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของคดีแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน จึงมีการแบ่งแยกวิธีพิจารณาความออกจากกันอย่างชัดเจนเพื่อให้การบังคับการตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละประเภทคดีมีความเหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด โดยในกฎหมายแพ่งนั้นถือว่าคู่ความที่เป็นเอกชนทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์กันในทางแพ่ง โดยการให้สิทธิเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และการจัดสรรแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความกับศาล กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐตั้งแต่สมัยดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์ในการค้นหาความจริงหรือผู้กระทำความผิด โดยในขณะเดียวกันก็จะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิการต่อสู้ของจำเลยด้วย สำหรับกฎหมายปกครองเป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นบังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์นั้นมีลักษณะไม่เสมอภาค กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจปกครองอยู่เหนือองค์กรที่อยู่ใต้อำนาจปกครองและเป็นการใช้อำนาจเพื่อรักษาประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ โดยเป้าหมายในทางปกครอง คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการแก้ไขให้ชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ โดยต้องมีการเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบนั้นเสีย กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจึงเป็นมาตรการหรือวิธีการของ

---

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

ศาลในการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสามดังกล่าวมีลักษณะที่แตกต่างเป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนั่นเอง ดังนั้น จึงควรศึกษาต่อไปว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีแต่ละประเภท โดยเฉพาะกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีแนวความคิดและหลักการหรือทฤษฎีสำคัญ ๆ อะไรบ้างที่มีผลทำให้มีการบัญญัติตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

โดยในบทนี้จะศึกษาแยกออกเป็นสามส่วน คือ 2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 2.2 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และ 2.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงความหมาย วิวัฒนาการ และหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งความเป็นมาหรือแนวความคิดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดหลักการที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2.1.1 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง บทบัญญัติทั้งหลายที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่ง[3] หรือหากจะขยายความแล้ว กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมหมายถึงบทบัญญัติทั้งหลายที่วางหลักเกณฑ์ตั้งแต่การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการองค์กรที่ราษฎรสามารถขอให้มีการบังคับตามสิทธิของตน โดยการกำหนดให้มีศาลต่าง ๆ องค์คณะผู้พิพากษา กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษา และบุคคลต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ทนายความ หัวหน้าสำนักงานประจำศาลยุติธรรมชั้นต้น เป็นต้น การกำหนดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนพิจารณาที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้กระบวนพิจารณาดำเนินไปด้วยดี โดยการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่

---

[3] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 31.

ของศาลและของคู่ความ ที่ศาลและคู่ความจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุซึ่งการมีคำพิพากษาของศาลอันมีผลบังคับเด็ดขาด ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรในการบังคับตามสิทธิปัจเจกชนในกฎหมายแพ่ง

2.1.2 วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*

ในเรื่องนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกลุ่ม คือ 1) กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายอังกฤษหรือที่เรียกว่าระบบ Common Law โดยมีประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย อินเดีย และประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากการปกครองของประเทศอังกฤษและเป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเกือบทั้งหมด และ 2) กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือที่เรียกว่าระบบ Civil Law โดยมีประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม อิตาลี สเปน กับประเทศอื่นๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา เอเชีย แอฟริกา ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมันเดิม ซึ่งมีข้อสังเกตที่สำคัญว่าประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เหล่านี้จะไม่ใช่ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ แต่จะเป็นประเทศที่มีภาษาเฉพาะของตนแต่ละประเทศแตกต่างกันไปทั้งสิ้น[4]

2.1.2.1 กลุ่มประเทศ Common Law

ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของศาลและคู่ความนั้น กลุ่มประเทศ Common Law มักจะมีกระบวนพิจารณาที่ค่อนไปในทางแบบกล่าวหา ซึ่งเป็นกระบวนพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม โดยคู่ความจะมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินกระบวนพิจารณา ส่วนศาลจะพยายามวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากแนวความคิดของนักกฎหมายอังกฤษที่เห็นว่า การพิจารณาคดี (ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา) เปรียบเสมือนการต่อสู้ระหว่างคู่ความอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการแข่งขันกีฬา ผู้พิพากษาจึงควรวางตัวเป็นกลางเช่นเดียวกับกรรมการในการแข่งขันกีฬา นอกจากนี้ นักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในกลุ่มนี้ยังเห็นว่าคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ และกระบวน

---

* รายละเอียดโปรดดู วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, หน้า 23-55.

[4] อักขราทร จุฬารัตน, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, 2549), หน้า 11.

พิจารณาเป็นเพียงมาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่ความ จึงเป็นธรรมดาที่คู่ความควรจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณา

สำหรับในเรื่องของรูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยานนั้น วิธีพิจารณาความในระบบ Common Law มีลักษณะเด่นในการใช้วิธีพิจารณาด้วยวาจา (oral procedure) ซึ่งมีความหมายว่า เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจาในศาลโดยเปิดเผย ทั้งนี้เนื่องมาจากการต้องการจะปฏิรูปการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบดั้งเดิมของศาลเอควิตี้ที่มีลักษณะเต็มไปด้วยรูปแบบขั้นตอน และให้ความสำคัญกับพยานเอกสารโดยไม่รับฟังพยานด้วยวาจา แม้กระทั่งพยานบุคคลก็ใช้วิธีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรมากกว่าการสืบพยานด้วยวาจา จึงขาดลักษณะการพิจารณาโดยตรงต่อหน้าศาลและมีลักษณะเป็นความลับ ซึ่งทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาต้องใช้ระยะเวลานานและเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงทำให้คนยากจนไม่สามารถใช้บริการได้ ให้มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบวิธีพิจารณาที่ใช้กันอยู่ในศาล Common Law โดยให้มีการซักถามพยานด้วยวาจาโดยวิธีการที่เรียกว่า การซักถาม (examination) การถามค้าน (cross-examination) และการถามติง (re-examination) โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบ Common Law ในศาล Common Law นั้น จะใช้ระบบคณะลูกขุน และระบบคณะลูกขุนก็เป็นปัจจัยที่ทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาแบบ Common Law ไม่มีลักษณะหรือข้อบกพร่องเช่นเดียวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลเอควิตี้ กล่าวคือ

1) คณะลูกขุนมักเป็นคนที่ไม่รู้หนังสือจึงไม่สามารถที่จะพิจารณาเอกสารในคดีได้ เป็นเหตุให้กระบวนพิจารณาแบบ Common Law จึงไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้นเรื่องเอกสารเป็นสำคัญ

2) ระบบคณะลูกขุนทำให้จำเป็นที่จะต้องดำเนินกระบวนพิจารณาโดยการโต้เถียงกันด้วยวาจาในศาลโดยเปิดเผยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3) ระบบการพิจารณาที่เชื่อฟังพยานที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยกฎหมายโดยปริยายและอย่างเคร่งครัดนั้น ไม่สามารถไปด้วยกันได้กับรูปแบบกระบวนพิจารณาที่คำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงต้องขึ้นอยู่กับคณะลูกขุนที่ไม่มีประสบการณ์หรือความรู้ทางกฎหมาย

โดยในระยะแรกนั้น คณะลูกขุนยังรับฟังพยานหลักฐานโดยใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ทราบมาจากภายนอกของการดำเนินกระบวนพิจารณามาใช้ในการตัดสินคดีโดยปราศจากการควบคุม จนต่อมาจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัดเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่างๆ ที่ไม่สามารถรับฟังในการพิจารณาได้ เนื่องจากกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะบังคับคณะลูกขุนให้พิจารณาพยานหลักฐานตามที่ได้กำหนดเอาไว้ และอีกประการหนึ่ง กรณีเป็นที่ยอมรับไม่ได้เช่นกันกับระบบที่คณะลูกขุนสามารถใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ได้รับมา

ตัดสินคดีโดยปราศจากการควบคุม ในช่วงยุคดังกล่าวคณะลูกขุนจึงเปลี่ยนสถานะจากที่เป็นองค์กรที่ได้รับการคัดเลือกโดยศาลให้เป็นผู้ตัดสินว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรตามความเข้าใจส่วนตัวหรือตามข้อเท็จจริงที่คณะลูกขุนได้รู้มาโดยปราศจากการควบคุมโดยคู่ความ มาสู่องค์กรที่จะต้องนำเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏในศาลมาตัดสินคดี และจากระบบดังกล่าวนี้เองก็ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไม่รับฟังพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้โดยปริยายโดยกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อมาจึงเท่ากับเป็นการควบคุมการสืบพยานของคณะลูกขุน ดังเช่นในศตวรรษที่ 17 ก็ได้มีหลักเกณฑ์ในการไม่รับฟังพยานของบุคคลอื่นที่มีส่วนได้เสีย แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงกึ่งกลางศตวรรษที่ 19 กลับมีการยกเลิกหลักการไม่รับฟังพยานหลักฐานที่สำคัญที่สุด คือ การยกเลิกหลักการไม่รับฟังพยานที่เป็นคู่ความและบุคคลที่สามที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง รวมทั้งการยกเลิกหลักการไม่รับฟังพยานที่เคยต้องคำพิพากษาคดีอาญา และต่อมา Civil Evidence Act ค.ศ. 1968 ก็ได้ทำให้หลักการรับฟังพยานบอกเล่าซึ่งเป็นหลักสำคัญหลักสุดท้ายของระบบพยานตามกฎหมาย (système de preuve légale) เกี่ยวกับเรื่องการไม่รับฟังพยานคลายความเคร่งครัดลง และเป็นการชี้ให้เห็นว่าการปรับปรุงตามกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางอ้อมต่อการให้ความสำคัญหรือคุณค่ากับพยานเอกสารอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามหลักพยานบอกเล่าได้เคยจำกัดไว้ โดยศาลมีอิสระเต็มที่ในการพิจารณารับฟังพยานเอกสาร เนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้ในกรณีที่เป็นข้อมูลที่สำคัญหรือไม่สามารถทดแทนได้ในการที่จะทำให้ทราบหรือเพื่อให้เกิดความมั่นใจในข้อเท็จจริงของคดี และการที่จะไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวโดยสิ้นเชิงอาจนำไปสู่การที่ทำให้ศาลขาดข้อมูลที่เป็นความจริงของคดีและนำไปสู่การตัดสินคดีที่ไม่เป็นธรรม

2.1.2.2 <u>กลุ่มประเทศ Civil Law</u>

ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของศาลและคู่ความนั้น แม้ว่ากลุ่มประเทศ Civil Law จะมีกระบวนพิจารณาที่ค่อนไปในทางแบบกล่าวหาเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศ Common Law ก็ตาม แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทให้กับศาลมากขึ้นในการดำเนินกระบวนพิจารณา (ซึ่งก็คือกระบวนพิจารณาแบบไต่สวน) ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายในระบบกฎหมาย Civil Law เริ่มเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการควบคุมดูแลกระบวนพิจารณา ประกอบกับอิทธิพลของแนวความคิดในศตวรรษที่ 20 เรื่องรัฐสวัสดิการ (welfaire state) หรือเรื่องบริการสาธารณะ ศาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะอำนวยความยุติธรรมโดยการมีบทบาทในการดำเนินกระบวนพิจารณา ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นสิทธิแก่คู่ความจนมากเกินไป ดังนั้น ศาลจึงต้องรู้จักริเริ่มใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนพิจารณา นอกจากนี้การที่กฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลมากจนเกินไปหรือ

ตัวศาลเองไม่พยายามที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่นั้น จะมีผลทำให้คู่ความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนพิจารณา หรือทำให้คู่ความที่ไม่สุจริตพยายามที่จะหาทางประวิงคดี มีผลทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยความล่าช้า และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคหรือเกิดความผิดพลาดอันเกิดจากการไม่เอาใจใส่หรือด้อยความรู้ความสามารถของคู่ความ จึงควรกำหนดให้ศาลมีบทบาทมากขึ้นในการซักถาม ในการสนับสนุน หรือแนะนำคู่ความ ทนายความและพยาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอและไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้าง และศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนพิจารณาแบบนี้จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญ และเป็นกระบวนพิจารณาที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก[5]

ส่วนในเรื่องของรูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยานนั้น ในช่วงศตวรรษที่ 12 ถึงศตวรรษที่ 13 กลุ่มประเทศ Civil Law ได้ใช้กระบวนพิจารณาแบบโรมันโน-แคนโนนิค (romano-canonique) และกระบวนพิจารณาแบบ jus commune ซึ่งเข้ามาแทนที่การดำเนินกระบวนพิจารณาแบบดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมันซึ่งปฏิบัติกันอยู่ในศตวรรษที่ 6 ถึงศตวรรษที่ 12 โดยกระบวนพิจารณาแบบดั้งเดิมนั้นมีลักษณะส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาโดยเปิดเผยและด้วยวาจา ซึ่งก็มีสาเหตุหลักมาจากที่ในสมัยนั้นไม่ค่อยจะมีคนรู้หนังสือกันเท่าใดนัก และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมยังมีลักษณะของการมาชุมนุมร่วมกัน ในการดำเนินกระบวนพิจารณาดังกล่าวนี้ การสืบพยานจะใช้วิธีการต่อสู้กันตัวต่อตัว และใช้วิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่อง "คำพิพากษาของพระผู้เป็นเจ้า" (jugements de Dieux) โดยความศรัทธาที่เชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้าจะคุ้มครองผู้ที่สุจริต หรือการพิจารณาโดยใช้วิธีการทรมาน เช่น การพิสูจน์โดยเหล็กเผาไฟ โดยน้ำเดือด โดยไฟ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้เป็นการพิสูจน์กันแบบง่ายๆ และได้ผลค่อนข้างแน่นอน แต่ก็ขึ้นอยู่กับการตกลงกันเองโดยพลการ การพิสูจน์โดยวิธีนี้จึงขึ้นอยู่กับความบังเอิญหรือไสยศาสตร์ และการใช้กำลังต่อสู้กัน ซึ่งกฎหมายในสมัยนั้นได้กำหนดขั้นตอนรูปแบบวิธีการไว้อย่างเคร่งครัด ส่วนการดำเนินกระบวนพิจารณาแบบโรมันโน-แคโนนิค และจู้สคอมมูนนั้น ได้นำหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งสอดคล้องกับอารยธรรมและจารีตประเพณีสมัยใหม่มาใช้แทนที่ โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) การดำเนินกระบวนพิจารณาที่ถือเอกสารเป็นสำคัญ หลักนี้ทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาใดๆ ซึ่งไม่มีผลมาจาก "บันทึกการพิจารณาของศาล" จะไม่มีผลทางกฎหมาย

---

[5] คิดงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 23-24.

และส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้นำการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยลายลักษณ์อักษรดังกล่าวมาเป็นเหตุผลต้องตกเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน โดยหลักการนี้จะช่วยทำให้สามารถควบคุมความแน่ชัดและเหตุผลของคำพิพากษาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างแน่นอน

2) การแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างศาลและคู่ความ และระหว่างศาลและตัวบุคคลหรือสิ่งของที่เป็นพยาน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้กระทบต่อความเป็นกลางของศาล ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทโดยเด็ดขาดของเอกสารนั้นสนับสนุนให้เห็นถึงความเปล่าประโยชน์และความไม่เหมาะสมของเรื่องการพบปะกันโดยตรง โดยการสืบพยานในกระบวนพิจารณาแบบโรมันโน-แคนโนนิคนั้น จะดำเนินการโดยบุคคลที่สามซึ่งจะเป็นผู้สืบพยานโดยการพิจารณาลับและสรุปข้อเท็จจริงที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ศาลจะต้องพิจารณาคดีจากข้อเท็จจริงที่เสนอมาเป็นเอกสารเท่านั้น และไม่สามารถตัดสินคดีตามความรู้ความเข้าใจของตนเองได้

3) การสืบพยานโดยลับ เพื่อไม่ให้พยานได้รับอิทธิพลหรือมีความหวาดกลัว

4) มีขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาของกระบวนพิจารณาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการที่การดำเนินกระบวนพิจารณาในสมัยยุคกลางไม่มีลักษณะเป็นการพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งทำให้การพิจารณาเต็มไปด้วยกำหนดระยะเวลาต่างๆ สำหรับการยื่นคำให้การ คำฟ้องโต้ตอบ คำให้การโต้ตอบ คำฟ้องโต้ตอบเพิ่มเติม กระบวนพิจารณาจึงมีขั้นตอนต่างๆ มากมาย จึงเป็นเหตุให้คู่ความใช้เทคนิคในการประวิงคดีหรือมีการเลื่อนคดีอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ระยะเวลาของกระบวนพิจารณาล่าช้าออกไป

5) คู่ความมีบทบาทมากในการดำเนินกระบวนพิจารณา การที่ศาลไม่ได้เข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยตรง คู่ความจึงกลายมาเป็นกรรมการที่จะพิจารณาตัดสินใจดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ ดังนั้น กระบวนพิจารณาต่างๆ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะวัตถุแห่งคดีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ จึงเป็นเรื่องของคู่ความโดยเกือบสิ้นเชิง การใช้สิทธิทางกระบวนพิจารณาโดยไม่สุจริตจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย

6) ระบบพยานโดยการรับรองของกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยพลการของศาล ระบบนี้ซึ่งเป็นการพิจารณาความที่ใช้หลักการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นพิธีการหรือตามกฎหมายนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขบังคับต่างๆ มากมายในการพิจารณารับฟังพยาน โดยพยานบุคคลจะถูกซักถามเป็นการลับโดยโนตารี หรือเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งจะจดบันทึกไว้ในรายงานที่จะเสนอต่อศาล พยานจึงไม่ได้ให้การโดยตรงต่อศาล แต่เป็นการให้การผ่านตัวอักษร นอกจากนั้น การชั่งน้ำหนักพยานจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขหรือปัจจัยทางการเมืองและสังคมของพยาน เช่น ศาลจะเชื่อถือพยานที่เป็นขุนนางมากกว่าพยานที่ไม่ได้เป็นขุนนาง พยานนักบวชมีน้ำหนักมากกว่าคนสามัญธรรมดา พยานที่เป็นผู้ชายดีกว่าพยานผู้หญิง พยานที่มีอาวุโสมีน้ำหนักมากกว่าพยานที่อายุน้อยกว่า คนรวยมีน้ำหนักมากกว่าคนจน คนที่เป็น

คริสเตียนมีน้ำหนักมากกว่าพวกที่ไม่ใช่คริสเตียน เป็นต้น ดังนั้น การรับฟังพยานจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับศาล แต่ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้โดยปริยาย ศาลจึงเป็นเพียงผู้รวบรวมน้ำหนักพยานมากกว่าจะเป็นผู้ชั่งน้ำหนักพยานนั่นเอง

ต่อมาในสมัยการปฏิวัติฝรั่งเศสได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกระบวนพิจารณาแบบเดิมทั้งหมด เนื่องจากอิทธิพลของแนวคิดแบบเสรีนิยมในยุโรป ช่วงศตวรรษที่ 19 จนถึงศตวรรษที่ 20 ที่ได้กล่าวถึงปัญหาของกระบวนพิจารณาแบบเดิมที่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน เต็มไปด้วยรูปแบบ และขาดความยุติธรรมเป็นอย่างมาก โดยนำมาซึ่งแนวคิดใหม่ ก็คือ วิธีพิจารณาด้วยวาจา นอกจากนั้นยังมีแนวคิดที่สำคัญอื่นๆ เช่น การพิจารณาที่ไม่ต้องใช้ตัวกลาง (immediacy) ได้แก่ การที่ผู้พิพากษาได้พบกับคู่ความ พยาน และแหล่งข้อมูลโดยตรง การชั่งน้ำหนักพยานทำได้โดยอิสระ การพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง (concentration) ได้แก่ การพิจารณาคดีในการนั่งพิจารณาครั้งเดียวหรือต่อเนื่องในระยะเวลาที่ไม่นานนัก โดยมีการเตรียมคดีที่ดีและไม่จำเป็นต้องตัดการพิจารณาโดยเอกสารออกไป และประการสุดท้ายซึ่งเป็นผลพวงมาจากแนวคิดข้างต้น ก็คือ เป็นการพิจารณาคดีที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งกระแสการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังคงเป็นความมุ่งหมายของการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความในปัจจุบันด้วยเช่นกัน และทำให้ประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปต่างก็นำหลักการดังกล่าวไปปรับปรุงกระบวนพิจารณาของตน โดยผสมผสานไม่ให้เกินเลยจากความเป็นจริงมากจนเกินไปนัก ส่งผลให้กระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เรียบร้อย และยุติธรรม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในระยะหลังกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของทั้งสองกลุ่มประเทศก็ได้มีวิวัฒนาการปรับตัวเข้าหากัน โดยต่างฝ่ายต่างก็รับเอาลักษณะสำคัญของอีกฝ่ายหนึ่งมาปรับใช้ในกระบวนพิจารณาของตนมากขึ้น กล่าวคือ ระบบ Common Law ที่ให้ความสำคัญกับพยานปากเปล่าก็ได้ผ่อนคลายลง ในขณะที่ระบบ Civil Law ที่ไม่มีกระบวนการเกี่ยวกับการซักค้านพยานในศาลโดยเปิดเผย รวมทั้งการมีขั้นตอนการพิจารณาสืบพยานที่เข้มข้น และมีจารีตที่ให้ความสำคัญกับพยานเอกสาร แต่ในระยะหลังการให้ความสำคัญกับพยานเอกสารก็ได้คลายลง โดยใช้หลักวิธีพิจารณาด้วยวาจาเข้ามาแทนที่ หรือการคลายความเคร่งครัดของหลักการที่ไม่รับฟังพยานบุคคลในบางกรณีลง เป็นต้น

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยนั้น แม้ว่าระบบกฎหมายของไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Civil Law และมีกฎหมายในรูปประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ในส่วนของหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งนั้นกลับได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอังกฤษตั้งแต่ในชั้นการยกร่างกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศในกลุ่ม Common Law ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

2.1.3 หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะประกอบไปด้วยหลักการหรือทฤษฎีที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

2.1.3.1 หลักความประสงค์ของคู่ความ

ด้วยเหตุที่ลักษณะของคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน คู่ความแต่ละฝ่ายจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของฝ่ายตนไว้ให้ได้มากที่สุด และกระบวนพิจารณาเป็นเพียงมาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่ความ ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่คู่ความควรจะต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับ "หลักความประสงค์ของคู่ความ" นั่นเอง*

หลักความประสงค์ของคู่ความเป็นกระบวนพิจารณาในสมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม กระบวนพิจารณาลักษณะนี้ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ และถือเป็นหลักหนึ่งที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law หรือในระบบ Civil Law ตามหลักนี้คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดีในทางกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิในกระบวนพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้หรือไม่ใช้สิทธิเหล่านั้น ตลอดจนขอบเขตของคดีและวิธีการสืบพยานจะเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ กล่าวคือ คู่ความจะมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานเพื่อนำมาหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยคู่ความจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าควรจะนำคดีมาสู่ศาลหรือไม่ เป็นผู้กำหนดขอบเขตของคดี เป็นผู้กำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของกระบวนพิจารณา เป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคำฟ้องออกไป[6] ส่วนศาลต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เป็นเพียงผู้กำกับดูแลกระบวนพิจารณาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้น โดยไม่มีบทบาทเชิงรุกในกระบวนพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยเหตุว่าหากศาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของเอกชนแล้วอาจทำให้ภาพพจน์ของศาลในการรักษา

---

* บางตำราใช้คำว่า "หลักการริเริ่มโดยคู่ความ" โปรดดู วีระยุทธ สัจพันโรจน์, "วิธีพิจารณาในศาลภาษีอากร ศึกษาเปรียบเทียบ: วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 23. แต่ผู้เขียนเข้าใจว่าหลักการริเริ่มโดยคู่ความหรือหลักการเสนอคดีโดยคู่ความนั้น เป็นเพียงหลักการหนึ่งที่เกิดจากหลักความประสงค์ของคู่ความเท่านั้น.

[6] มาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ความเป็นกลางเสียไป อีกทั้งการเข้ามายุ่งเกี่ยวของศาลอาจเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของคู่ความได้ หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลโดยปริยายทำให้กระบวนพิจารณามีลักษณะเป็นแบบกล่าวหา[7]

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาให้มากขึ้น เป็นไปตามหลักการไต่สวนโดยศาล ซึ่งเป็นหลักที่ตัดอำนาจของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณา โดยหน้าที่ที่เป็นทางการของศาลไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดขอบเขตของสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีด้วย ซึ่งการเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อให้กระบวนพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่คู่ความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนพิจารณา หรือแม้กระทั่งเพื่อไม่ให้คู่ความใช้สิทธิตามกฎหมายในการประวิงการพิจารณา ทั้งนี้ แม้จะมีการนำหลักการไต่สวนโดยศาลมาผสมผสานกับหลักการเสนอคดีโดยคู่ความเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าหลักการเสนอคดีโดยคู่ความและหลักความประสงค์ของคู่ความนั้นยังคงเป็นหลักสำคัญในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่นั่นเอง

2.1.3.2 <u>หลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา</u>

จากที่กล่าวมาแล้วว่าหลักวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหานั้นเป็นผลโดยตรงมาจากหลักความประสงค์ของคู่ความ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาใกล้เคียงหรือสัมพันธ์กับหลักความประสงค์ของคู่ความ[8] ดังนั้น ที่มาของหลักนี้จึงเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ วิธีพิจารณาความแพ่งจึงเป็นกระบวนการที่จะชี้ขาดตัดสินเรื่องที่เอกชนพิพาทกัน การดำเนินคดีแพ่งทั้งหมดจึงตกเป็นภาระหน้าที่ของคู่ความในคดี ส่วนศาลก็จะพยายามวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ มาจากแนวความคิดที่ว่าการพิจารณาคดีเปรียบเสมือนการต่อสู้ระหว่างคู่ความอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการแข่งขันกีฬา ศาลจึงต้องวางตัวเป็นกลางเช่นเดียวกับกรรมการในการแข่งขันกีฬาที่คอยกำกับดูแลให้ทั้งสองฝ่ายเล่นกันอยู่ในกติกาเท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปเกี่ยวข้องในการซักถามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนอกไปจากที่คู่ความดำเนินอยู่ เพราะมีความคิดว่าถ้าจะให้ศาลทำเช่นนั้นได้แล้วจะเป็นการทำให้ศาลไม่เป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาล

---

[7] วรรณชัย บุญบำรุง, "หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส," <u>วารสารนิติศาสตร์</u> 30, 1 (มีนาคม 2543): 86.

[8] เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

จึงมีหน้าที่เพียงการพิจารณาปรับกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริง และชี้ขาดตัดสินคดีให้เป็นไปตามสิ่งที่คู่ความนำเสนอและยังไม่รับกันเท่านั้น

กระบวนพิจารณาลักษณะนี้ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ โดยคู่ความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณาซึ่งรวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งถือเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้หลักกฎหมายลักษณะพยานที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ" โดยหากโจทก์นำสืบตามที่ตนกล่าวอ้างไม่ได้ โจทก์ย่อมตกเป็นฝ่ายแพ้คดี เพราะถือว่าภาระหน้าที่ต่างๆ ในการนำเสนอคดีเข้าสู่ศาล หรือภาระการพิสูจน์ความจริงตามข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ต่างๆ เป็นของตัวความผู้นำเสนอคดีของตนสู่ศาลและตัวความอีกฝ่ายที่จะหักล้างพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น กระบวนพิจารณาต่างๆ ที่สำคัญจึงเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์การนำเสนอพยานหลักฐาน ตลอดจนภาระหน้าที่นำสืบการรับฟังพยานหลักฐาน การถามค้าน และความน่าเชื่อถือของพยานทั้งสิ้น กระบวนพิจารณาแบบกล่าวหามักจะนำมาใช้ในคดีแพ่ง เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนแต่ละฝ่ายที่จะกล่าวอ้างหรือปกป้องสิทธิของตนเองจากอีกฝ่าย ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีสถานะที่เท่าเทียมกันในทางคดี กฎหมายระบบนี้จึงยกภาระหน้าที่ให้เป็นของตัวความในการที่จะปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง ซึ่งอาจพิจารณาองค์ประกอบของระบบกล่าวหาได้สี่ประการ คือ[9]

1) คดีที่ใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบนี้จะประกอบไปด้วยคู่ความสองฝ่ายที่มีความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกันเอง

2) ในการพิจารณาคดี คู่ความมีความจำเป็นต้องปรากฏตัวในศาลเพื่อจะแสดงข้ออ้างข้อเถียง และกล่าวแก้ข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่ายด้วยวาจา

3) ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินการตามที่คู่ความกำหนด และทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายเสนอ

4) คำวินิจฉัยของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยจะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือมาพิจารณา

สำหรับในประเทศไทย หลักดังกล่าวถือเป็นหลักที่สำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยสะท้อนให้เห็นจากมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่ง

---

[9] Holten, N. Gary., Lawson L. Lamar. The criminal courts : structures, personnel, and processes. (New York: McGraw-Hill, 1991), p. 24.

ปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวไปแล้วว่าในปัจจุบันประเทศต่างๆ ที่เคยใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลในการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาให้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ในทางปฏิบัตินั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศต่างๆ ไม่มีประเทศใดที่นำวิธีพิจารณาแบบหนึ่งแบบใดแต่เพียงแบบเดียวมาใช้ โดยบางประเทศหรือบางยุคสมัย กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีลักษณะที่ค่อนไปทางแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ หากประเทศนั้นหรือในยุคนั้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายก็จะกำหนดให้สิทธิแก่คู่ความที่จะกำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนพิจารณา หากเป็นกรณีในทางกลับกัน กฎหมายก็จะกำหนดอำนาจผู้พิพากษาในการควบคุมกระบวนพิจารณาไว้อย่างกว้างขวางเช่นกัน ซึ่งหากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศใดยึดหลักหนึ่งหลักใดเพียงหลักเดียวแล้ว กรณีก็ย่อมจะเป็นนโยบายการบัญญัติกฎหมายที่สุดโต่ง เพราะหากยึดหลักไต่สวนเพียงหลักเดียวภาระหน้าที่ของรัฐก็จะมีมากทั้งๆ ที่คดีแพ่งเป็นเรื่องของเอกชน แต่หากยึดหลักกล่าวหาเพียงหลักเดียวกรณีก็จะเป็นการละเลยประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แห่งความยุติธรรมได้ ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศต่างๆ จึงมักผสมผสานหลักทั้งสองเข้าด้วยกัน แต่การที่จะเน้นที่หลักดำเนินคดีหลักใดมากน้อยกว่ากันนั้น ก็เป็นเรื่องในทางนโยบายในการบัญญัติกฎหมายอีกเช่นเดียวกัน

โดยกระบวนพิจารณาที่ค่อนไปทางแบบไต่สวนนั้น แม้ว่าจะช่วยให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและคู่ความไม่มีโอกาสเอารัดเอาเปรียบกันอันเนื่องจากการที่ศาลมีบทบาทมากในการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณา แต่ศาลก็ต้องระมัดระวังในเรื่องการวางตัวเป็นกลางและในเรื่องสิทธิต่อสู้คดีของคู่ความ โดยศาลจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่า แม้ว่าเป้าหมายหนึ่งของกระบวนพิจารณาแบบไต่สวนนั้นจะต้องการให้ได้ความเป็นจริงที่สมบูรณ์หรือที่พึงประสงค์ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความถึงกับว่าศาลจะต้องเข้าไปทำหน้าที่แทนคู่ความในการค้นหาความจริงอย่างเต็มตัว แต่เป็นเพียงการเข้าไปช่วยเหลือคู่ความในการค้นหาความจริงเท่านั้น ส่วนกระบวนพิจารณาที่ค่อนไปทางแบบกล่าวหานั้น แม้จะมีข้อดีในเรื่องที่ศาลวางตัวเป็นกลางและคู่ความมีอิสระค่อนข้างมากในการดำเนินกระบวนพิจารณา แต่ก็มีปัญหาในเรื่องที่หากคู่ความดำเนินกระบวนพิจารณาไปในทางที่ไม่สุจริต ก็จะทำให้เกิดการได้เปรียบในทางเชิงกระบวนพิจารณาหรือทำให้เกิดการประวิงคดีได้ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วไม่ควรวิตกกังวลว่าวิธีพิจารณาจะเป็นแบบไต่สวนหรือแบบกล่าวหา แต่ควรพิจารณาว่าเป็นวิธีพิจารณาที่มีการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานในทางวิธีพิจารณาของคู่ความหรือไม่มากกว่า เพราะแม้ว่า

การที่ศาลมีอำนาจไต่สวนอยู่บ้างไม่ว่าจะมากหรือน้อยอาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่ความก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนในการดำเนินกระบวนพิจารณาความแพ่งและเป็นหลักประกันให้คดีดำเนินไปอย่างมีความพร้อมได้เช่นกัน

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยนั้น แม้ว่าเราจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรูปประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ปรากฏว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยเราได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกา โดยในชั้นยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้ร่างกฎหมายซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศสได้อาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 เป็นหลัก โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วนจากกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลกงสุลของอังกฤษในประเทศไทย พ.ศ. 2441 จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส และจากกฎหมายประเทศต่างๆ ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามาจากกฎหมายประเทศใดบ้าง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบพยาน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติบางเรื่องโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องบทบาทหรืออำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยทั่วไปและการรับฟังพยานหลักฐานตลอดจนอำนาจของศาลที่จะมีคำสั่งในบางเรื่องได้เองโดยคู่ความไม่ต้องร้องขอ เช่น เรื่องอำนาจศาลที่จะเรียกให้คู่ความหรือพยานมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลและซักถามพยานตามที่เห็นจำเป็น[10] อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับประเด็นในคดีมาสืบตามที่เห็นจำเป็น[11] อำนาจในการตรวจบุคคล วัตถุ สถานที่ หรือการตั้งผู้เชี่ยวชาญ[12] จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะของระบบไต่สวนนั่นเอง ในระยะหลังๆ นักกฎหมายไทย* จึงเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยน่าจะเป็นระบบผสมระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน[13]

---

[10] มาตรา 19 มาตรา 116 วรรคสอง (1) และมาตรา 119 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[11] มาตรา 86 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[12] มาตรา 99 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

* รายละเอียดโปรดดู ชวเลิศ โสภณวัต, "กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ," ดุลพาห 28, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524): 36-47.

[13] วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, หน้า 95-96.

2.1.3.3 หลักการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดต่อแบบพิธี

หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งของการดำเนินกระบวนพิจารณาในคดีแพ่ง เพราะเมื่อคู่ความเป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดี รวมทั้งมีหน้าที่อย่างมากในการนำสืบแสดงพยานหลักฐาน กฎหมายจึงต้องกำหนดรูปแบบขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนพิจารณา เพื่อเป็นกรอบควบคุมกระบวนพิจารณาไว้ไม่ให้คู่ความเอาเปรียบซึ่งกันและกัน และยังช่วยให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วถูกต้องอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีพิจารณาความแพ่งที่ดี* นั้น ต้องมีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนตามสมควรด้วย แม้จะมีผู้กล่าวว่ากระบวนวิธีพิจารณาที่เต็มไปด้วยรูปแบบขั้นตอนนั้นเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากได้มีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมพอดีแล้ว ก็จะช่วยเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นกลางและเท่าเทียมกัน และเป็นเครื่องป้องกันสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของศาลหรือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของคู่ความด้วยกันเอง

บทบัญญัติที่มีความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบของกระบวนพิจารณาทั้งหลาย ทั้งที่เป็นกระบวนพิจารณาของศาลและที่เป็นกระบวนพิจารณาของคู่ความ เช่น ตามปกติคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ[14] ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา[15] อุทธรณ์หรือฎีกาต้องทำเป็นหนังสือ[16] ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในอุทธรณ์หรือฎีกาและต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลล่าง ทั้งจะต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย[17] หลัก

---

* "วิธีพิจารณาความแพ่ง" ที่ดีจะต้องวางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีที่ชัดเจน และต้องกำหนดให้เห็นชัดเจนถึงสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาลและบทบาทของคู่ความต้องกำหนดให้ชัดเจนที่สุด และในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้นั้นต้องสามารถป้องกันมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีมีโอกาสที่จะใช้กระบวนการดำเนินคดีไปในทางที่มิชอบได้ด้วย รายละเอียดโปรดดู คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, หน้า 43-44.

[14] มาตรา 172 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[15] มาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[16] มาตรา 229 และมาตรา 247 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[17] มาตรา 225 วรรคหนึ่ง และมาตรา 249 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เกณฑ์การยื่นบัญชีระบุพยาน[18] การรับฟังต้นฉบับเอกสาร[19] การขาดนัดยื่นคำให้การ[20] หลักเกณฑ์การถามค้าน[21] โดยหลักคำพิพากษาต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย[22] ทั้งยังต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ[23] ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าวการที่คู่ความไม่ปฏิบัติตามรูปแบบพิธีอาจส่งผลให้คู่ความแพ้ชนะกันที่ไม่ใช่โดยเนื้อหาแห่งคดีแต่เป็นเพราะการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ไม่ถูกต้องก็เป็นได้

แต่วิวัฒนาการในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระยะหลังนี้ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ปรากฏว่ามักจะมีจุดมุ่งหมายที่จะพยายามลดความเข้มงวดของเรื่องแบบพิธีหรือขั้นตอนในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งลง หรือแก้ไขรูปแบบของการดำเนินกระบวนพิจารณาให้ง่ายขึ้นหรือไม่ซับซ้อนเพื่อช่วยให้การดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วและสะดวกขึ้น รวมทั้งกำหนดบทลงโทษให้เบาลงในกรณีที่มีการฝ่าฝืนรูปแบบของกระบวนพิจารณาที่ไม่ได้มีผลทำให้คู่ความเสียเปรียบ

2.1.3.4 <u>หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี</u>

หลักดังกล่าวนี้เป็นหลักวิธีพิจารณาความที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยมีรากฐานมาจากแนวความคิดที่เห็นว่าคำพิพากษาของศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้นเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้ากันของคู่ความในคดีโดยวิธีการนำข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ มาแสดงต่อหน้าศาลโดยอิสระและเปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมด ซึ่งจะทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถทราบข้อกล่าวอ้างหรือข้อต่อสู้ของคู่ความฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ก็ได้มีการเสนอต่อศาล และมีโอกาสโต้แย้งต่อสู้ในทุกประเด็นของคดีที่ได้มีการพิจารณากัน รวมทั้งยังช่วยให้ศาลซึ่งถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริงสามารถเข้าใจเรื่องราวของคดีได้อย่างชัดเจนและนำข้อเท็จจริงทุกอย่างมาประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างถูกต้องเหมาะสมอีกด้วย จะเห็นได้ว่าตามแนวความคิดของหลักนี้จะมีผลทำให้คู่ความแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีซึ่งกันและกัน ส่วนศาลก็จะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับฟังคู่ความทุกฝ่ายก่อนที่จะมีคำพิพากษา และในกรณีที่คำพิพากษาจะไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคคลที่สาม ศาลต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามได้

---

[18] มาตรา 88 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[19] มาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[20] มาตรา 197 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[21] มาตรา 117 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[22] มาตรา 141 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

[23] มาตรา 142 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านได้ด้วย นอกจากนั้นศาลยังมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมให้คู่ความใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว โดยแนวความคิดดังกล่าวมีมาตั้งแต่กฎหมายโรมัน ซึ่งเรียกว่าหลัก "audi alteram partem" หรือ "audiatur et altera pars" ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏทั้งในระบบกฎหมาย Civil Law และในระบบกฎหมาย Common Law

นอกจากแนวความคิดดังกล่าวแล้วยังอาจให้เหตุผลทางกฎหมายได้ว่า เนื่องจากสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวนี้จึงเป็นผลจากการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (la dignité humaine) โดยถือว่าประชาชนไม่ได้เป็นวัตถุอย่างหนึ่ง (un objet) ของคำพิพากษาของศาล แต่ยังมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิหนึ่ง (un sujet) ของกระบวนพิจารณาที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น คู่ความจึงควรมีโอกาสที่จะดำเนินการต่างๆ และร่วมมือกับศาลในการค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรม ซึ่งกระบวนพิจารณาที่มีลักษณะเผด็จการโดยคู่ความไม่มีโอกาสที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองและต้องรอคำตัดสินของศาลแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นในอดีตนั้น ไม่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับแนวความคิดในปัจจุบันโดยเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์[24]

ปัจจุบันหลักการนี้ได้รับการกำหนดรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญเยอรมัน (la loi fondamentale allemande) มาตรา 103 วรรคหนึ่ง ในสวิตเซอร์แลนด์ การตีความของมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐที่ว่า "ชาวสวิสทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย" (tous les suisses sont égaux davant la loi) เป็นการรับรองว่าสิทธิในการที่จะได้รับฟังเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ของอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (le Convention européen des droits de l'homme) ก็ยังได้กำหนดหลักประกันเรื่องสิทธิในการที่จะได้รับฟังทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญา[25]

ในฝรั่งเศส หลักนี้ได้เริ่มปรากฏขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1828 โดยศาลยุติธรรมสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยรับรองว่า "การต่อสู้คดี (la défense) เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (droit naturel) อย่างหนึ่ง บุคคลทุกคนไม่ควรถูกพิพากษาโดยไม่ถูกซักถามหรือไม่มีโอกาสต่อสู้คดี" และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1979 ก็ได้รับรองหลักดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไปหลักหนึ่ง สำหรับในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายฝรั่งเศสได้เริ่มบัญญัติถึงหลักการนี้ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 71-740 ลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1971 ซึ่งต่อมาได้ถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

---

[24] วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, หน้า 208.

[25] เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

แพ่งฉบับใหม่ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 14 ถึงมาตรา 17 และถูกแก้ไขอีกหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1981 บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกลำดับชั้นศาล และทั้งในคดีแพ่ง พาณิชย์ สังคม และแรงงาน โดยมาตรา 14 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความของหลักนี้เอาไว้ว่า "Nulle partie ne peut être jugée sans avoir été entendue ou appelée" ซึ่งพอแปลความได้ว่า "บุคคลทุกคนที่ถูกศาลพิพากษาจะต้องมีโอกาสได้ถูกรับฟังหรือถูกเรียกมาชี้แจง" บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระบวนพิจารณาที่ดีนั้น จะต้องมีการรับฟังคำชี้แจงของคู่ความทั้งสองฝ่าย ซึ่งความจริงแล้วการได้รับฟังคำชี้แจงจากคู่ความหรือไม่ ไม่ใช่เป็นสาระสำคัญ สิ่งที่สำคัญกว่าคือ คู่ความจะต้องได้รับโอกาสในการถูกเรียกมาอธิบายชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของตนหรือเพื่อหักล้างคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ กระบวนพิจารณาจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าคู่ความได้มาศาลหรือได้พิสูจน์ข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของตนแล้วหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าได้มีการให้โอกาสแก่คู่ความในการที่จะมาศาล หรือให้โอกาสที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้มีการให้โอกาสดังกล่าวแล้ว หากคู่ความฝ่ายใดละเลยไม่ดำเนินการก็ไม่สามารถคัดค้านว่าศาลละเมิดหลักการนี้ได้ ซึ่งหลักการในมาตรา 14 นี้ เป็นการวางหลักที่บังคับกับทั้งเรื่องการดำเนินกระบวนพิจารณาระหว่างคู่ความด้วยกันเอง และเรื่องการดำเนินกระบวนพิจารณาระหว่างศาลกับคู่ความ

สำหรับประเทศไทยนั้น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็ได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 21 และมาตรา 103 กล่าวคือ ในการดำเนินกระบวนพิจารณาศาลต้องยึดหลักการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นของการบังคับใช้หลักดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ คือ การร้องสอด การที่จะเป็นบทลงโทษคู่ความที่ไม่ร่วมมือในการดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การพิจารณาโดยขาดนัด และการขับไล่ออกนอกศาล รวมทั้งกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น การขอให้คุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณา หรือคำร้องขอฝ่ายเดียวต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สืบเนื่องจากการยอมรับซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[26] ดังนั้น การฝ่าฝืนสิทธินี้จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสามารถหยิบยกมาเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือเพื่อเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้เสมอ

นอกจากนี้ความหมายของหลักการดังกล่าวยังมีหลายแง่มุม เช่น สิทธิของคู่ความในการได้รับการแจ้งว่ามีการฟ้องคดีต่อตนและได้รับการแจ้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนพิจารณา สิทธิของคู่ความในการเสนอหรือโต้แย้งพยานหลักฐาน สิทธิที่จะต้องมีคู่ความ

---

[26] มาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อยู่ด้วยในขณะนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริง และสิทธิที่จะไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาที่ตนมิได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี และยังมีหลักเกณฑ์อื่นที่แตกออกเป็นหลักย่อยๆ สืบเนื่องมาจากสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี ได้แก่ การที่คู่ความจะต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหา และมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหานั้นได้ภายในระยะเวลาอันสมควร การห้ามศาลใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ตนรู้มาเอง เช่น ข้อเท็จจริงที่ได้มานอกศาล หรือที่คู่ความไม่มีโอกาสได้มีส่วนรู้เห็นหรือที่ได้มาโดยไม่มีหลักประกันในการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน หรือแม้แต่ในรูปแบบใหม่ เช่น การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) ของกลุ่มประเทศ Common Law ก็ยังต้องนำสิทธิในการได้รับฟังมาใช้ให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ เช่น การที่จะต้องมีตัวแทนในการดำเนินคดีที่มีความสามารถในการคุ้มครองสมาชิกกลุ่มที่ไม่ได้เข้ามาในคดี เป็นต้น ซึ่งมาตรการคุ้มครองที่กล่าวมานี้ถือเป็นมาตรการขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณานั่นเอง

โดยสรุป หลักการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีนี้เป็นหลักที่สำคัญในวิธีพิจารณาความของคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ซึ่งจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นหลักประกันให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายนั่นเอง

2.1.3.5 หลักการพิจารณาด้วยวาจา

จากที่กล่าวไปแล้วว่า แม้ว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรูปประมวลกฎหมายก็ตาม แต่เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Common Law ตั้งแต่ในชั้นการยกร่างกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยจึงมีลักษณะสำคัญสองประการเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในประเทศในกลุ่ม Common Law คือ เป็นกระบวนพิจารณาในแบบกล่าวหาและให้ความสำคัญกับกระบวนพิจารณาแบบวาจา[27]

โดยที่กระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาถือเป็นกระบวนพิจารณาในสมัยดั้งเดิม นับตั้งแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม จึงมีลักษณะการดำเนินกระบวนพิจารณาส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาด้วยวาจาและโดยเปิดเผย ซึ่งมีสาเหตุมาจากที่ในสมัยนั้นไม่ค่อยมีคนรู้หนังสือมากเท่าใดนัก วิธีการสื่อสารจึงเป็นไปในลักษณะการโต้เถียงกันตัวต่อตัว โดยการมาชุมนุมร่วมกัน

---

[27] วรรณชัย บุญบำรุง, "หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 19, 3 (ธันวาคม 2543): 35.

เพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างเปิดเผย นอกจากนั้น เหตุผลที่ทำให้กระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาในประเทศในกลุ่ม Common Law มีลักษณะเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจานั้น ก็เพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่การดำเนินกระบวนพิจารณาแบบ Common Law นั้น ได้มีการใช้ระบบคณะลูกขุน ซึ่งเป็นกระบวนพิจารณาที่ไม่ได้มีลักษณะเด่นหรือเน้นเรื่องเอกสาร เพราะคณะลูกขุนในสมัยก่อนมักจะเป็นชาวบ้านที่ไม่รู้หนังสือจึงไม่สามารถที่จะพิจารณาเอกสารในคดีได้ และระบบคณะลูกขุนทำให้จำเป็นที่จะต้องดำเนินกระบวนพิจารณาโดยการโต้เถียงกันด้วยวาจาในศาลโดยเปิดเผยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงส่งผลให้กระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาของประเทศในกลุ่ม Common Law เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจาในศาลอย่างเปิดเผยนั่นเอง

การดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยหลักการพิจารณาด้วยวาจาเป็นประโยชน์หลายประการ กล่าวคือ หลักการพิจารณาด้วยวาจาเป็นการแถลงให้ศาลและคู่ความฝ่ายตรงข้ามทราบและทำให้หากมีการคัดค้านก็สามารถกระทำได้ในทันทีและเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมาก จึงเป็นหลักการที่สามารถขจัดข้อขัดแย้งและความไม่ชัดเจนต่างๆ ออกไปได้โดยไม่ต้องเสียเวลา ทั้งศาลยังสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอแนะต่างๆ ได้ในทันที และยังทำให้ศาลได้สัมผัสกับคู่ความโดยตรงในกรณีที่คู่ความเป็นผู้ดำเนินคดีนั้นด้วยตนเอง ทำให้มีโอกาสทราบรายละเอียดของคดีได้โดยตรงจากคู่ความนั่นเอง ซึ่งประโยชน์เหล่านี้จึงส่งผลทำให้คดีเสร็จสิ้นเร็วขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายของประเทศต่างๆ ได้พยายามที่จะผสมผสานรูปแบบกระบวนพิจารณาทั้งสองระบบ คือ ระบบ Common Law และระบบ Civil Law เข้าไว้ด้วยกัน โดยประเทศในกลุ่ม Common Law ได้ยอมรับว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาในบางขั้นตอนนั้น การดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยเอกสารจะเป็นประโยชน์มากกว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจา ซึ่งการโต้เถียงกันของคู่ความนั้นโดยหลักจะเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจาเสมอ แต่สำหรับขั้นตอนกระบวนพิจารณาที่สำคัญนั้นจะต้องกระทำด้วยเอกสารเสนอต่อศาล เช่น คำฟ้องและคำคู่ความต่างๆ เป็นต้น

โดยสรุป การนำหลักการพิจารณาด้วยวาจามาใช้ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่มีการใช้เอกสารในการพิจารณาเลย การพิจารณาด้วยวาจามักจะนำมาใช้ในกรณีที่ประสงค์จะให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ศาลได้พบกับคู่ความโดยตรงได้ ส่วนการพิจารณาด้วยเอกสารนั้นจะทำให้ข้อโต้แย้งต่างๆ ของคู่ความได้ถูกระบุลงไว้ในเอกสาร ช่วยทำให้คู่ความสามารถตระเตรียมเหตุผลของตนและสามารถที่จะลงไปในรายละเอียดทั้งในข้อกล่าวอ้างของตนและข้อโต้แย้งของคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้ ซึ่งถือเป็นความยืดหยุ่นประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมและเป็นลักษณะของระบบวิธีพิจารณาความแบบใหม่ ซึ่งเมื่อนำความยืดหยุ่นทำนองนี้

มาใช้ก็จะต้องพิจารณาถึงความยุติธรรมของสังคมด้วยเสมอว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะยกเว้นหลักวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่

2.1.3.6 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการใดๆ ก็ตาม หากกระทำโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้สาธารณชนทั่วไปเข้าร่วมรับรู้การดำเนินการได้ ก็แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงานและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบได้ ดังนั้น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ ซึ่งหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยถือเป็นหลักการหนึ่งของลักษณะของกระบวนพิจารณาที่ดีและมีประสิทธิภาพอันเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปตามคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และตามมาตรา 6-1 แห่งอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่ได้กำหนดว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียมกัน อย่างเปิดเผย และภายในระยะเวลาอันสมควร" และจากที่กล่าวมาแล้วว่ากระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาเป็นการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความ และมักจะมีลักษณะเป็นกระบวนพิจารณาโดยเปิดเผยด้วยวาจา ดังนั้น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจึงมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับหลักการพิจารณาด้วยวาจาไปด้วยโดยปริยาย เนื่องจากการพิจารณาโดยเปิดเผยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนรับรู้ถึงกระบวนพิจารณาต่างๆ ของศาล กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้นี้จึงเท่ากับเป็นการบังคับว่าให้ต้องกระทำด้วยวาจา เพราะด้วยเหตุผลในทางปฏิบัติที่ว่าเอกสารในคดีความนั้นบางครั้งก็ไม่สะดวกต่อการที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังนั้น การกระทำที่เปิดเผยจึงต้องเป็นการกระทำด้วยวาจา เพราะหากไม่มีการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจาแล้ว สาธารณชนก็ย่อมไม่อาจที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้[28]

นอกจากนี้ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในยุคเสรีนิยมในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมยุคใหม่ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการยอมรับหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ โดยยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นอำนาจที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐที่ประชาชนควรจะมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินกระบวนพิจารณาเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมที่คู่ความต้องสามารถเข้าร่วมในการพิจารณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากระบวนการยุติธรรมจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับรู้ว่าศาลปฏิบัติต่อคู่ความและพยานดีหรือไม่ อย่างไร และศาลได้ควบคุมการดำเนินคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่นั่นเอง

---

[28] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 35.

อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังทำให้การบริหารงานยุติธรรมมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีโดยลับของศาลในสมัยก่อนต้องล้าสมัยไป

แม้ว่าหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นหลักการที่สำคัญและได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ในส่วนของคู่ความและพยานนั้นอาจไม่เข้าใจว่าเหตุใดกฎหมายจึงต้องให้เปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนบุคคล เพราะพฤติการณ์ส่วนบุคคลบางอย่างอาจอยู่ในสภาพที่ไม่สมควรสำหรับคู่ความและพยานที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ในกรณีนี้ "สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสำหรับข้อมูลส่วนตัว" กับ "การพิจารณาโดยเปิดเผย" จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้น อีกทั้งในเรื่องของความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของประเทศ ความลับทางการค้า และในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือเยาวชนหรือครอบครัว ก็ถือเป็นข้อจำกัดของหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยด้วยเช่นกัน สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยนั้น ได้กำหนดหลักการเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผยและข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา 36 นอกจากนั้น เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีก้าวไกลมาก ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ แต่หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นก็ไม่รวมถึงการให้มีการถ่ายทอดทางสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ หรือการบันทึกเสียงหรือภาพ เนื่องจากหลักการพิจารณาคดีไม่ใช่ "การแสดง" ที่ต้องการเรียกร้องการมีส่วนร่วมของบุคคล ฉะนั้น การกระทำที่เกินความพอดีในการพิจารณาคดีก็ต้องถือว่าขัดต่อหลักการพิจารณาโดยเปิดเผย[29] เช่นกัน

จากที่ได้ศึกษาไปข้างต้น คือ ข้อพิจารณาเบื้องต้นทั้งหมดที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยในส่วนต่อไปจะได้ศึกษาถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในการศึกษาถึงข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จะได้พิจารณาถึงความหมาย ความเป็นเอกเทศ หลักกฎหมายทั่วไป และลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีแนวความคิดหรือมีหลักการที่มีลักษณะเป็นพิเศษอย่างไร จึงก่อให้เกิดการแบ่งแยกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

---

[29] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, หน้า 188.

2.2.1 ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายถึง กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในทางปกครอง โดยมีการกำหนดกระบวนการในการใช้สิทธิทางศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีปกครองฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางมหาชน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็คือเอกชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งเพราะข้อพิพาทในคดีแพ่งจะเกี่ยวกับเรื่องการมีอยู่ของสิทธิเรียกร้องหรือการมีอยู่ของนิติสัมพันธ์ของเอกชน ดังนั้น วิธีพิจารณาในคดีปกครองจึงมีแนวคิดที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่งในบางประการ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ยังคงเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีปกครองเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการในการฟ้อง การพิจารณาของศาล และผลของคำวินิจฉัยของศาล โดยประกอบไปด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับคู่ความในคดีและเรื่องที่เกี่ยวกับศาลปกครองในเรื่องโครงสร้างองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

2.2.2 ความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน* ทั้งนี้ เนื่องจาก

---

* โดยที่แนวความคิดดังกล่าวไม่ปรากฏในระบบกฎหมาย Common Law เนื่องจากวิวัฒนาการของกฎหมายอังกฤษทำให้ประเทศอังกฤษไม่ให้ความสำคัญกับการจำแนกประเภทของกฎหมายเท่าใดนัก ส่วนใหญ่จะคงใช้หลักกฎหมายเอกชนทั่วไปที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลสูงที่วางบรรทัดฐานไว้บังคับกับคดีที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ส่งผลให้การจัดองค์กรในทางกฎหมายอันได้แก่ การจัดระบบศาลซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่ระบบ Common Law จะใช้ระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ทุกกรณี ทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่ง หรือในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายอาญา หรือในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องของข้อพิพาทหรือคดีปกครองนั้น ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ส่วนใหญ่จะใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ จะมีศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นศาลทั่วไปทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะในเรื่องคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปเท่านั้น และจะมีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในลักษณะเป็นศาลชำนัญพิเศษ เช่น ในคดีที่พิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองก็จะกำหนดให้มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยจะมีศาลปกครองชั้นต้นและศาล

เห็นว่า ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนย่อมอยู่บนพื้นฐานของดรรกะที่แตกต่างกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งหลักสำคัญของกฎหมายเอกชนก็คือการทำนิติกรรมสัญญา เพราะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกันนั้นโดยทั่วไปแล้วย่อมจะต้องเป็นไปตามหลักความตกลงสมัครใจของคู่กรณี แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชน ซึ่งจะต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว ย่อมจะใช้หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชนไม่ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งหลักกฎหมายที่ว่านั้นมีชื่อเรียกว่าหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน

ความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนในระบบกฎหมาย Civil Law มีความเป็นมาตั้งเดิมจากหลักกฎหมายโรมันเมื่อประมาณคริสตศักราช 200 มาแล้ว โดยปรากฏอยู่ใน Corpus Iuris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน ซึ่งท่าน Ulpain ได้อธิบายไว้ในหน้าแรกของหนังสือ Justinian's Institutes ว่า "publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem : sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim" แปลความได้ว่า "กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสถานภาพเรื่องของรัฐโรมัน ส่วนกฎหมายเอกชนเป็นเรื่องที่พิจารณาเกี่ยวกับประโยชน์ของเอกชน"[30] ต่อมาประเทศในกลุ่ม Civil Law ก็ได้ถือตามแนวทางของการแบ่งแยกหลักกฎหมายดังกล่าวตามแบบโรมันนั่นเอง

สำหรับกฎหมายปกครองซึ่งถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่โดยปกติแล้วรัฐมีอำนาจเหนือกว่านั้น จึงย่อมมีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานในกฎหมายแพ่งอันเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ทฤษฎีและหลักการต่างๆ เช่นกัน เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมาย

ปกครองสูงสุดแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด บางประเทศก็อาจมีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมหลายศาล เช่น ในประเทศเยอรมันซึ่งนอกจากจะมีศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกต่างหากจากกันแล้ว ยังมีศาลการเงินการคลัง ศาลสังคม ศาลแรงงาน ซึ่งจะมีศาลคู่ทั้งหมดห้าประเภทศาล แต่ละประเภทจะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด ในแต่ละประเภทศาลของตัวเอง และนั่นคือลักษณะของศาลที่เรียกว่า "ศาลคู่" ซึ่งมิใช่มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียวที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของศาลทุกประเภท

[30] หัสวุฒิ วิทิตวิริยกุล, "ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน," วารสารนิติศาสตร์ 20, 2 (มีนาคม 2533): 169.

ว่าด้วยการจัดตั้งหรือการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานของรัฐหรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครอง คือ ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ด้วยเหตุดังกล่าวหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนแล้ว เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงถือเป็นคดีปกครอง อันหมายถึง กรณีต่างๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินบริการสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งคือการกระทำทางปกครอง ซึ่งการกระทำทางปกครอง (Acte adminidtratif) นั้น ก็หมายความว่า การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่[31] นั่นเอง

จะเห็นได้ว่าโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว คดีปกครองจะมีลักษณะเป็นเอกเทศของตนเอง ซึ่งความแตกต่างจากคดีแพ่งที่เห็นได้ชัดเจน คือ คดีแพ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในขณะที่คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม รัฐจึงมีอำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดสิทธิหรือหน้าที่แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่ารัฐจะมีอำนาจกระทำการใดๆ โดยไม่มีขอบเขต โดยใช้ข้ออ้างว่ากระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เสมอไป แต่การกระทำของรัฐนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจเสมอ เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาหรือสุภาษิตหลักของกฎหมายมหาชนตามหลักนิติรัฐที่ว่า "เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ไว้ จะทำไม่ได้ (โดยเฉพาะเมื่อกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน)" ซึ่งหากเปรียบเทียบลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนดังกล่าวข้างต้นกับกฎหมายเอกชนแล้ว จะเห็นได้ทันทีว่าปรัชญาของกฎหมายเอกชนต่างโดยสิ้นเชิงจากกฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายเอกชนยืนอยู่บนหลักความเสมอภาคของเอกชนแต่ละคน และอยู่บนหลักเสรีภาพในความสมัครใจเข้าผูกนิติสัมพันธ์กันโดยสัญญา ดังนั้น ปรัชญากฎหมายเอกชนจึงอยู่ที่ว่า "เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้" ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏในกฎหมายแพ่งทั่วโลก ถ้าการกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้กฎหมายปกครองจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนิน

---

[31] ประยูร กาญจนดุล, "คดีปกครอง," ดุลพาห 41, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2537): 51-52.

กิจกรรมทางปกครองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายปกครองก็ต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่อคดีปกครองมีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งแล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองจึงต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษ มีหลักกฎหมายพิเศษ แยกเป็นเอกเทศต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองอันจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่อยู่เบื้องหลังการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นมานั้น แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำทางปกครองโดยการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

สำหรับประเทศไทยนั้น ในการจัดตั้งศาลปกครองและการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากประเทศฝรั่งเศสจนทำให้ต่อมาได้มีการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งมีการอ้างอิงในความเห็นของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) เพื่อประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ) ส่วนหนึ่งว่า "การมีศาลปกครองในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นแนวทางของฝรั่งเศสที่ประสบความสำเร็จ และประเทศอังกฤษได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง ตลอดจนแพร่หลายไปในองค์การระหว่างประเทศด้วย เหตุที่ประสบความสำเร็จก็เพราะปัจจัยสำคัญสามอย่าง คือ... มีวิธีพิจารณาที่ดี และเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่นำวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้กับรัฐ และต้องเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะดุลและคานกันตลอดมา"[32] จนถึงปัจจุบันประเทศไทยก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งตามข้อ 5 ของระเบียบฯ ดังกล่าว ได้แสดงปรัชญาของวิธีพิจารณาคดีปกครองว่ามีสถานะแยกเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยแสดงให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นบททั่วไปให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบฯ ไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้เป็นที่ยอมรับว่าตามจารีตประเพณีของวิธีพิจารณาที่ใช้อยู่ในศาลปกครองนั้นจะมีลักษณะพิเศษที่โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาความ

---

[32] "120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537," วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 13, 1 (2537): 49-50.

แพ่ง แต่อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่ตรงข้ามกันนั้น ไม่ได้มีลักษณะเด็ดขาดหรือทั้งหมด และในการปฏิรูปในปัจจุบันก็ทำให้ความแตกต่างของวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาความแพ่งกำลังลดน้อยลง[33] ถึงกระนั้นก็ดี ความแตกต่างดังกล่าวนั้นก็ยังส่งผลให้เห็นถึงความเป็นพิเศษและความเป็นเอกเทศของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมอยู่นั่นเอง

2.2.3 หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง*

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากระบบประชาธิปไตยซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 และได้มีการบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและในบทนำของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 และปี ค.ศ. 1958 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองและได้นำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาคดี

ในปัจจุบันพบว่ามีการใช้ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอยู่เพียงสองหลักเท่านั้น คือ 1) หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และ 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

2.2.3.1 <u>หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Garantie de l'existence d'un contrôle de légalité)</u>

ผลจากคำพิพากษาของศาลที่ได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุเกินอำนาจ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาล และจากการที่สภาแห่งรัฐมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในฐานะเป็นศาลสุดท้ายที่จะพิจารณาคดีของศาลชำนัญพิเศษ ทำให้เกิดหลักสอง

---

[33] R. CHAPUS. De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile, <u>EDCE</u> 1977-1978, p. 11, อ้างถึงใน คิดงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 33.

* รายละเอียดโปรดดู ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545): 120-130.

ประการขึ้น คือ ประการแรก ทุกนิติกรรมทางปกครองอาจถูกโต้แย้งด้วยเหตุเกินอำนาจต่อศาล ประการที่สอง คำพิพากษาของศาลปกครองสามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้ หลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวอยู่บนหลักที่มีเนื้อหาทั่วไปซึ่งเป็นหลักเดียวกัน คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายสามารถกระทำได้เพื่อโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่และศาลปกครอง โดยเป็นหลักที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการยอมรับว่ามีค่าเทียบเท่ากฎหมายและถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองโดยการบัญญัติไว้ในคำประกาศของอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะฟ้องคดีในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว โดยมาตรา 13 ของอนุสัญญายุโรปดังกล่าวบัญญัติว่า "บุคคลที่สิทธิเสรีภาพตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อตกลงถูกละเมิดมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลของประเทศนั้น แม้ว่าการละเมิดสิทธิดังกล่าวจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่" แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีความสำคัญน้อยกว่าหลักเกณฑ์ตามคำพิพากษาที่สกัดขึ้นโดยสภาแห่งรัฐ เนื่องจากในกรณีของอนุสัญญายุโรปดังกล่าวจะบังคับใช้เฉพาะในเรื่องของสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองจากข้อตกลงยุโรปเท่านั้น แต่จะไม่ใช้กับกรณีอื่นๆ[34]

ในเรื่องหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองประการ คือ

1) สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สิทธิที่จะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมเป็นสิทธิที่ได้สกัดขึ้นจากหลักที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สิทธิดังกล่าวนี้เป็นของบุคคลที่มีส่วนได้เสียที่จะโต้แย้งนิติกรรมที่มีลักษณะของคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครอง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรับคดีไว้พิจารณาตามที่ศาลกำหนดไว้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้

หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ใช้บังคับทั่วไป โดยคำพิพากษาของศาลได้ขยายขอบเขตของการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมให้กว้างขึ้น โดยได้ลดจำนวนของข้อยกเว้นต่างๆ เช่น การกระทำของรัฐบาล มาตรการภายใน หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นการตีความนิติกรรมที่เป็นการตระเตรียม โดยการขยายแดนของนิติกรรมทางปกครองในส่วนที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางศาล หรือการกระทำที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะขององค์กรเอกชน และพิจารณาในคดีสัญญาโดยใช้เทคนิคการพิจารณานิติกรรมที่แยกจากสัญญา (acte détachable) และการขยายเขตแดนการควบคุมดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เช่นเดียวกับกรณีของคำสั่งขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

---

[34] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 ธันวาคม 1995, คดี Mouvement de défense des automobilistes, D. 1997. 287, note W. Sabete, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 122.

(autorités administratives indépendantes) และผู้ตรวจการรัฐสภา (Médiateur) ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง[35]

2) สิทธิในการอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด (Recours en cassation)

สิทธิที่จะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของสิทธิในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่ได้สกัดขึ้นโดยคำพิพากษาในสมัยเดียวกับการสกัดหลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรม และหลักดังกล่าวก็มีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครอง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีได้ก็ตามและแม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะสูงสุดหรือเด็ดขาดหรือไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ การแสดงออกอย่างชัดเจนที่จะยกเว้นไม่ให้มีการฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเท่านั้น ที่จะทำให้ไม่สามารถยื่นคำฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นสุดท้าย

2.2.3.2 <u>หลักการฟังความทุกฝ่าย (contradictoire)</u>

หลักการฟังความทุกฝ่ายถือเป็นหลักที่สัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับสำนวนลาตินที่ว่า audi alteram partem และหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้บังคับใช้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาการของคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเป็นระยะเวลานานที่ทำให้หลักดังกล่าวได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะยกเว้นหลักการฟังความทุกฝ่ายได้

หลักดังกล่าวนี้ไม่ได้มีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติให้นิยามไว้โดยเฉพาะ แต่มีที่มาจากบทบัญญัติที่ทราบโดยทั่วไปในหลายๆ แห่ง และเป็นหลักที่ต้องบังคับอย่างเคร่งครัดในแต่ละศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ศาลบัญชี สภาแห่งรัฐ สำหรับศาลอื่นที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในคำพิพากษาก็จะได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติขึ้นจากการวางแนวของศาล เช่น พิพากษาว่าศาลวินัยทุกศาลต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะพิพากษาคดีนั้นๆ การกำหนดให้ต้องมีหลักการฟังความทุกฝ่ายในกระบวนวิธีพิจารณาถือเป็นหลักทั่วไปของการเคารพสิทธิในการโต้แย้ง[36] ซึ่งต่อมาคำพิพากษาดังกล่าวซึ่งสร้างขึ้นสำหรับศาลที่พิจารณาคดีวินัยก็ได้ขยาย

---

[35] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 10 ตุลาคม 1981, คดี Retail, หน้า 303, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2: 123.

[36] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 1913, คดี Tery, หน้า 736, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2: 126.

ออกไปโดยใช้กับศาลปกครองทุกศาลแม้จะเป็นคดีที่ไม่ใช่คดีวินัยก็ตาม จนในที่สุดหลักดังกล่าวก็ได้เกิดเป็นข้อความขึ้น ซึ่งเป็นข้อความที่ปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1961 ซึ่งวางหลักว่า "หลักทั่วไปที่ใช้บังคับในศาลปกครองทุกศาล คือ กระบวนวิธีพิจารณาจะต้องมีลักษณะฟังความทุกฝ่าย" (le principe du contradictoire) โดยเป็นสิทธิคุ้มครองให้บุคคลที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งในสำนวนคดีทั้งหมด มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าว หลักการฟังความทุกฝ่ายไม่ได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอื่นที่มีลักษณะเป็นบทสำรองที่จะนำมาใช้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่แนวคำพิพากษาดังกล่าวถือว่าหลักนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีค่าบังคับเหนือกว่า ซึ่งจะมีเฉพาะรัฐบัญญัติเท่านั้นที่จะยกเว้นไม่ให้นำหลักนี้มาใช้บังคับ[37]

หลักเกณฑ์แรกที่ได้จากหลักการฟังความทุกฝ่าย คือ หลักที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งแก่คู่กรณีถึงกระบวนวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการแจ้งนี้จะทำให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่จะใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนั้น การแจ้งคำบอกกล่าวจะต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ถ้าบุคคลนั้นถูกฟ้องบุคคลนั้นจะต้องทราบถึงคำฟ้อง ถ้าบุคคลนั้นจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่เขา บุคคลนั้นจะต้องทราบข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายนั้นด้วย โดยทั่วไปแล้วในกรณีที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองจะต้องแจ้งให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องทราบและอาจต้องแจ้งแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นด้วย เช่น คำฟ้องของผู้เข้าสอบที่ถูกคัดออกเพราะสอบตกที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนการสอบแข่งขัน ศาลไม่เพียงแต่จะต้องแจ้งกับฝ่ายปกครองที่จัดสอบเท่านั้น แต่จะต้องแจ้งแก่ผู้สอบแข่งขันได้ ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกยกเลิกสิทธิในฐานะเป็นผู้สอบได้และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ต่อไป ถ้าฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดี ก็จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย

หลักเกณฑ์ที่ได้จากลักษณะโต้แย้งคัดค้านในกระบวนวิธีพิจารณาอีกหลักเกณฑ์หนึ่ง คือ ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ซึ่งในคำพิพากษาจะกำหนดเป็นหลักทั่วไปว่าศาลจะไม่รับเอกสารที่ยื่นต่อศาลถ้าคู่กรณีไม่ได้รับทราบถึงเอกสารดังกล่าวด้วย ซึ่งการกำหนดให้ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงก็เพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านในประเด็น

---

[37] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 16 มกราคม 1976, คดี Gate, หน้า 39, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 126.

ต่างๆ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี และเพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ศาลจะต้องให้เวลาแก่คู่กรณีพอสมควรที่จะดำเนินการ ระยะเวลาดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนแต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละคดี เนื้อหาของเอกสาร ความยุ่งยากซับซ้อนของคดี ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวได้[38]

การบังคับใช้ตามหลักที่ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงต้องมีลักษณะโต้แย้งคัดค้านในกระบวนวิธีพิจารณาทำให้ศาลต้องมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณา (le déroulement de l'instance) นอกเหนือไปจากการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาใหม่ และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหากมีการดำเนินใดๆ ก็จะต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบ[39] อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลมีอำนาจที่จะยกเหตุว่าด้วยความสงบเรียบร้อยขึ้นอ้างเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นข้ออ้างซึ่งไม่มีอยู่ในเอกสารและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ

2.2.4 ลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากที่กล่าวไปแล้วว่า แนวความคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผลจากความแตกต่างดังกล่าวทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมีหลักการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

2.2.4.1 <u>เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน</u>

ระบบไต่สวนถือเป็นระบบในวิธีพิจารณาที่ได้มีการยึดถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในคดีปกครองนั้นคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่ความฝ่าย

---

[38] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1976, คดี Association des amis de l'ile de Groix, หน้า 585, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2: 129.

[39] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 11 มีนาคม 1955, คดี Secrétaire d'État à la Guerre c/ Coulon, หน้า 149, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2: 129.

ที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่ความฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ นอกจากนั้น เอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหาในวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งคู่ความมีบทบาทสำคัญในการแสดงพยานหลักฐานออกหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม โดยเอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้ว เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่เป็นความลับของทางราชการคุ้มครองอยู่ และฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใหญ่และมีอำนาจมากอาจทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานโดยเอกชนผู้มาฟ้องคดีทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย การใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับการสืบพยานของเอกชนสองฝ่ายที่กฎหมายถือว่ามีความเสมอภาคกันมาใช้กับคดีในกฎหมายมหาชนที่รัฐและฝ่ายปกครองมีฐานะเหนือกว่าเอกชน จึงไม่ต้องด้วยสภาพของคดีปกครองในกฎหมายมหาชนที่ศาลมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวก็คือ วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนนั่นเอง

อาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาในคดีแพ่งอันมีลักษณะเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของศาล กล่าวคือ วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ศาลเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการแสวงหาข้อเท็จจริง (การนำสืบพยานหลักฐาน) โดยคู่ความมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานมานำสืบและมีภาระในการกล่าวอ้างและพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น ในขณะที่วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนนี้ ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีเสียเอง กล่าวคือ ศาลจะมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น โดยจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีจากการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความนำมากล่าวอ้างเท่านั้น แต่ศาลจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความมิได้นำเสนอต่อศาลด้วย หรืออีกนัยหนึ่งศาลจะต้องไม่พิจารณาว่าเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่เป็นความจริง แม้คู่ความจะเห็นตรงกันว่าเป็นความจริงก็ตาม จนกว่าศาลจะได้ไต่สวนให้ได้ความเช่นนั้นเสียก่อน

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแสดงให้เห็นตั้งแต่เริ่มต้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริง ตั้งแต่การรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐาน และออกคำสั่งให้มีการส่งเอกสารใดๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคดี ซักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งงดสืบพยาน

และในบางกรณีศาลก็จะต้องออกไปเดินเผชิญสืบด้วยตนเองเพื่อที่จะตรวจเอกสารหรือตรวจสถานที่ และหากศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาคดีได้แล้ว ศาลสามารถยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยการออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อน ซึ่งผลของวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงก็คือ คู่กรณีไม่สามารถที่จะส่งเอกสารใดๆ ต่อศาล แต่ถ้ามีการส่งศาลก็จะไม่รับไว้ในสำนวนคดี และไม่ต้องส่งไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น แน่นอนว่าศาลไม่สามารถที่จะยกคดีปกครองขึ้นมาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาพิพากษาคดีได้ด้วยตนเอง แต่ต้องมีการริเริ่มคดีโดยคู่ความ ซึ่งอาจเป็นประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล สัญชาติไทยหรือต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลเอกชนหรือมหาชน เป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลโดยบุคคลดังกล่าวก่อน ดังนั้น จึงต้องเข้าใจว่าไม่ว่าจะเป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนหรือระบบกล่าวหาคู่ความย่อมจะต้องเป็นผู้ริเริ่มคดีโดยนำมาฟ้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความจริงก่อนเสมอ และการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลนั้นมิได้หมายความว่า ศาลจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของคู่ความในคดี ทั้งนี้ เพราะคู่ความในคดีย่อมรู้ข้อเท็จจริงดีที่สุดและการเข้ามามีส่วนร่วมของคู่ความในคดีย่อมเป็นหลักประกันหนึ่งที่จะทำให้เกิดสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี ซึ่งเป็นหลักในวิธีพิจารณาความที่สำคัญในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) อีกด้วย

นอกจากระบบไต่สวนจะมีสาระสำคัญอยู่ที่ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่เสนอโดยคู่ความแล้ว ระบบไต่สวนยังเป็นระบบที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนพิจารณา โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการดำเนินกระบวนพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาในคดีแพ่ง ซึ่งคู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางการดำเนินคดี แม้กระทั่งการกำหนดว่าพยานหลักฐานใดที่ตนจะใช้ในการพิสูจน์ความจริงแห่งคดี ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่สำหรับระบบไต่สวนนั้น ศาลจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนพิจารณาซึ่งเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาลทั้งสิ้นโดยคู่ความไม่มีสิทธิดังกล่าวเลย กล่าวคือ ตั้งแต่เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเพราะคำฟ้องนั้นไม่มีเหตุสนับสนุนอย่างเพียงพอ หรือในกรณีที่คำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องร่วมกันแต่มิได้มีการมอบอำนาจ หรือกรณีที่คำฟ้องนั้นไม่ได้มีการมอบอำนาจหรืออนุญาตให้มีการฟ้องโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลหรือตุลาการก็มีหน้าที่เชิญหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง

เมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีก็จะถูกควบคุมและดำเนินการโดยศาล โดยศาลจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขออย่างไรและมีข้ออ้างสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างไร กำหนดว่าศาลจะต้องส่งคำฟ้องไปให้บุคคลใดเพื่อทำคำให้การหรือกำหนดว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องนั่นเอง กำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำคำให้การหรือส่งเอกสารต่างๆ ในสำนวน และในกรณีที่ศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้ว แม้เพียงดูจากคำฟ้องเท่านั้นศาลก็สามารถที่จะยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง และดำเนินการเพื่อพิพากษาคดีต่อไปได้ เพราะตุลาการเท่านั้นที่จะกำหนดว่าเมื่อใดข้อเท็จจริงในสำนวนมีเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้ว และศาลไม่ถูกบังคับว่าจะต้องพิพากษาคดีไปตามลำดับที่มีการฟ้องคดี ในทางตรงกันข้ามเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสม ไม่ว่าจะพิจารณาจากประโยชน์ที่จะเกิดแก่คู่กรณีหรือประโยชน์ที่จะเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลว่าคดีใดควรพิพากษาช้าเร็วเพียงใดเพื่อที่จะได้กำหนดไว้ในตารางกำหนดวันนั่งพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นเรื่องของศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้กำหนดวันนั่งพิจารณาและวันที่จะอ่านคำพิพากษาของศาลให้สาธารณชนทราบ

ในการร่างคำพิพากษาของศาลก็แสดงให้เห็นถึงอำนาจของศาลในการควบคุมกระบวนพิจารณาคดีได้อย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ แม้ว่าตุลาการจะไม่สามารถกำหนดหรือเพิ่มเติมคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หรือพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้อง แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบเหตุผลที่จะใช้อ้างในการพิพากษาคดีทุกๆ เหตุ แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะมิได้ยกขึ้นอ้าง หากว่าเหตุผลที่ใช้อ้างในการพิพากษาคดีนั้นเป็นเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และยิ่งกว่านั้น ในกรณีที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลมีอำนาจที่จะเลือกว่าในบรรดาเหตุผลทั้งหลายที่ศาลสามารถยกมาใช้เป็นข้ออ้างในการเพิกถอนคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมา หรือไม่ได้อ้างแต่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถที่จะยกเหตุผลขึ้นมาอ้างเพียงเหตุผลเดียวที่ศาลเห็นว่าสมควรอ้าง โดยไม่จำเป็นต้องยกเหตุผลอื่นๆ อีกก็ได้ และในคดีที่ศาลยกฟ้องโดยการพิจารณาในเนื้อหาคดี ก็เป็นอำนาจของศาลที่ไม่จำเป็นจะต้องเขียนข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีในทุกๆ ประเด็น ไม่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจศาล หรือเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ในคำพิพากษา เพราะศาลได้พิพากษายกฟ้องเสียแล้ว

จะเห็นได้ว่า ระบบไต่สวนซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนวิธีพิจารณาของกระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น เป็นวิธีพิจารณาที่ศาลหรือตุลาการมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งรวมทั้งหน้าที่ในการควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี ตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกระบวนพิจารณาอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน และให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยุติธรรม เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543[40] ซึ่งเป็นการเน้นว่าศาลปกครองไทยก็ได้นำหลักการไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองด้วยเช่นกัน นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบดังกล่าวก็ยังได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามระบบไต่สวนอีกด้วย[41] ทั้งนี้ บทบาทในการรวบรวมและแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นจะเน้นไปที่ตุลาการเจ้าของสำนวน โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย[42] จะเห็นได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยก็ใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้เพื่อให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นระบบไต่สวนก็ตาม แต่ก็มีการนำลักษณะบางประการในกระบวนพิจารณาแบบกล่าวหามาใช้ เช่น การที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง เว้นแต่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เรื่องคำพิพากษาผูกพันคู่ความ หรือการคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

2.2.4.2 <u>กระบวนวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร</u>

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็คือ กระบวนพิจารณาโดยส่วนใหญ่จะกระทำในรูปของลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของคดีปกครอง

---

[40] ข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[41] มาตรา 55 วรรคสาม มาตรา 57 วรรคหนึ่ง และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อ 50 ข้อ 51 ข้อ 54 ข้อ 55 และข้อ 56 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[42] มาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ที่มักจะเป็นเรื่องที่โต้แย้งกันที่เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะลายลักษณ์อักษรถือเป็นวิธีการตามปกติของฝ่ายปกครองในการแสดงเจตนาต่างๆ[43] ตลอดจนสาเหตุของการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการซักถามและซักค้านของคู่กรณีโดยทนายความต่อหน้าศาลดังเช่นวิธีพิจารณาในทางแพ่งอาจมีปัญหา ซึ่งการทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารฉบับเดียว ดังนั้น ในการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่ให้โอกาสคู่กรณีจัดทำ ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม โดยคู่กรณีจะถกเถียงกันในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนพยานหลักฐานเอกสารต่างๆ มาในขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งสี่ขั้นตอนดังกล่าว นอกจากนั้น ศาลยังสามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้จากพยานหลักฐานที่พยานหรือหน่วยงานส่งมา ตลอดจนรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญอีกด้วยหากมี จะเห็นได้ว่าโดยปกติวิธีพิจารณาคดีปกครองจะไม่มีการสืบพยานบุคคลหรือดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีด้วยวาจาระหว่างคู่กรณี แต่ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นจริงๆ มิใช่ใช้วิธีดังกล่าวมากจนเกินความจำเป็น

สำหรับการนั่งพิจารณาคดีของศาล ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีมีสิทธิเสนอคำแถลงด้วยวาจาได้ แต่คู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาโดยไม่มีคำคู่ความที่เป็นเอกสารมาก่อนไม่ได้ ถ้าแถลงไปก็ต้องทำคำคู่ความเป็นลายลักษณ์อักษรยืนยันเพิ่มเติม มิฉะนั้นศาลจะไม่รับฟัง[44] ดังนั้น คำแถลงด้วยวาจาซึ่งเสนอโดยทนายความหรือคู่กรณีเสนอในการนั่งพิจารณาจะต้องกระทำเพื่อเป็นการแถลงถึงข้อสรุปหรือข้อเรียกร้องและเหตุผลที่ระบุไว้แล้วในเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะต้องไม่เป็นการเสนอคำขอใหม่ หรือเสนอข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างใหม่นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกล่าวอ้างมาแล้วในสำนวนคดี

ในประเทศฝรั่งเศสลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรของวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในชั้นการนั่งพิจารณาในสภาแห่งรัฐ เพราะทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่แถลงใดๆ ทั้งสิ้นในวันนั่งพิจารณา และส่วนใหญ่คู่กรณีจะไม่ไปศาลในวันนั่งพิจารณาคดีในสภาแห่งรัฐ หรือถ้ามาก็จะไม่แสดงตนและเป็นแต่เพียงประชาชนผู้เข้ามาฟังการนั่งพิจารณาคดีเท่านั้น สำหรับทนายความมักจะมาในการนั่งพิจารณาคดีของศาล และเมื่อถึงเวลาเริ่มนั่ง

---

[43] วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, หน้า 178.

[44] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 5 มกราคม 1962, คดี Rietsch, หน้า 11, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 7, 3 (ธันวาคม 2531): 716.

พิจารณาหลังจากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้อ่านสรุปข้อเท็จจริงแล้ว หัวหน้าคณะก็จะเชิญทนายความให้เสนอคำแถลงด้วยวาจา ซึ่งจะเป็นจารีตประเพณีว่าทนายความจะกล่าวถ้อยคำที่เป็นที่ถือปฏิบัติกันมาโดยตลอดว่า "ข้าพเจ้าขอยืนยันข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเอกสารในสำนวนคดีที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริง" และหลังจากนั้นทนายความก็จะกลับไปยังที่นั่ง แล้วหัวหน้าคณะก็จะเชิญตุลาการผู้แถลงคดีให้เสนอคำแถลงการณ์ต่อไป[45]

จะเห็นได้ว่า เนื่องจากการที่ศาลปกครองใช้กระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ ทำให้ในบางคดีคู่กรณีไม่มีความจำเป็นต้องมาศาลเลยแม้ในวันนั่งพิจารณาคดีหรือในวันอ่านคำพิพากษาก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยการแลกเปลี่ยนเอกสารเป็นหลักนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมาย แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเกิดปัญหาได้ เช่น บางกรณีคู่กรณีอาจตั้งใจที่จะไม่กล่าวถึงข้อความหรือประเด็นที่จะเป็นผลเสียแก่ตนเอง โดยจะกล่าวถึงแต่ประเด็นที่เป็นผลดีแก่ตนเองเท่านั้น หรือในบางกรณีที่คู่กรณีที่มีหน้าที่ชี้แจงหรือต้องส่งเอกสารอาจหลงลืม หรือไม่ชี้แจงในสิ่งที่เขาหลงลืม หรือที่เขาตั้งใจที่จะไม่ส่งเอกสารนั้นๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวศาลมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างละเอียดรอบคอบ หรือหากมีความจำเป็นก็มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาลได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบาทของศาลในวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนนั่นเอง

2.2.4.3 <u>เป็นวิธีพิจารณาที่ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่</u>

หลักการดังกล่าวก็คือหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีทุกประเภท โดยมีความหมายว่า คู่ความในคดีย่อมมีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในบางครั้งศาลอาจมีเหตุผลหรือทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอย่างไม่สมบูรณ์ หรืออาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากศาลได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นก็อาจทำให้วินิจฉัยคดีไปในทิศทางตรงกันข้ามกับที่จะวินิจฉัยในตอนแรก ประกอบกับเพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล

---

[45] ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," <u>วารสารวิชาการศาลปกครอง</u> 2, 2: 109.

ที่บุคคลทุกคนย่อมมีเหตุผลของตนเอง ศาลจึงต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงแสดงความเห็นของตน และแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนเพื่อโต้แย้งข้ออ้างที่อีกฝ่ายได้ให้ไว้ ตลอดจนมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนคดี

จะเห็นได้ว่าหลักการแสวงหาความจริงโดยศาลหรือระบบไต่สวนที่ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ก็มิอาจไปจำกัดหลักการฟังความทุกฝ่ายได้ เนื่องจากคู่ความในคดีจะต้องมีโอกาสอย่างเพียงพอที่จะเสนอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีที่เน้นเอกสารเป็นหลักนั้น การแสดงออกที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นการเพียงพอสำหรับการใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว[46]

ในประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวนำมาใช้บังคับแม้แต่ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนโดยเหตุกระทำเกินอำนาจ (recours pour excèxs de pouvoir) ซึ่งโดยปกติตามทฤษฎีคดีประเภทนี้จะถือว่าไม่มีจำเลย เพราะเป็นการฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมิใช่การฟ้องคนทำนิติกรรม แต่ศาลก็ต้องให้ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้ออ้างของผู้ฟ้องขอให้เพิกถอนได้[47]

2.2.4.4 <u>เป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว</u>

วิธีพิจารณาที่มีลักษณะเรียบง่ายนั้น สะท้อนให้เห็นได้จากในการดำเนินคดีปกครองคู่กรณีจะดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความดำเนินการแทนก็ได้[48] การไม่มีบทบัญญัติบังคับให้คู่กรณีต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาลนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การนำระบบการไต่สวนมาใช้ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเป็นคดีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานส่วนใหญ่ของคดีอยู่ในความควบคุมของรัฐซึ่งอาจทำให้เอกชนเสียเปรียบ ดังนั้น การ

---

[46] บรรเจิด สิงคะเนติ, <u>ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน</u> (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 242.

[47] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 ตุลาคม 1969, คดี Gougeon, AJDA., หน้า 707, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," <u>วารสารกฎหมายปกครอง</u> 7, 3: 716.

[48] มาตรา 45 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดำเนินการทางคดีปกครองส่วนใหญ่จึงกำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญ ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนพิจารณาในคดีปกครอง คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการช่วยเหลือในการดำเนินคดี ดังเช่นในคดีแพ่งหรือคดีอาญา นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้[49] โดยคู่กรณีอาจมายื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้[50] และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการก็จะแนะนำหรือส่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องได้แล้วแต่กรณี[51]

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะยึดหลักประหยัด-กล่าวคือ โดยหลักแล้วการฟ้องคดีจะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542[52] นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีแบบอนาถาได้อีกด้วย[53]

ลักษณะการฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของวิธีพิจารณาคดีปกครองนี้ เป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ในประเทศประชาธิปไตยซึ่งความยุติธรรมดังกล่าวถือเป็นบริการสาธารณะซึ่งผู้เสียหายเป็นผู้ใช้บริการและรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ ตุลาการได้รับค่าตอบแทนในฐานะข้าราชการ โดยการดำเนินการให้บริการทางยุติธรรมจะใช้งบประมาณของรัฐซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกันทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง นอกจากนั้นสำหรับคดีปกครอง หัวใจของการดำเนินคดีปกครองก็คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นธรรมดาที่

---

[49] มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[50] มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[51] มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[52] มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[53] มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จะต้องมีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือกฎดังกล่าว เพื่อมิให้กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นการฟ้องคดีดังกล่าวยังเป็นการฟ้องในลักษณะขอปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ กฎหมายจึงไม่บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

ในประเทศฝรั่งเศส ลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองนั้น ได้รับการยืนยันโดยรัฐบัญญัติปี 1891 ที่ได้จัดให้มีระบบการช่วยเหลือทางคดีเรียกว่า "assistance judiciaire" และในปี 1972 มีการปรับปรุงระบบความช่วยเหลือทางคดี โดยเรียกว่า "aide judiciaire" และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1991 ได้มีการนำระบบความช่วยเหลือทางกฎหมายนี้มาบัญญัติไว้อีกโดยเรียกว่า "aide juridique" ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอในการที่จะรักษาสิทธิของตนโดยการฟ้องคดีต่อศาล โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แม้จะไม่อาจเรียกว่าเป็นข้อยกเว้นของลักษณะที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี แต่ก็มีกรณียกเว้นที่คู่กรณีจะต้องเสียค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติหมายเลข 56-780 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 1956 ซึ่งกำหนดว่าผู้ฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องคดีที่ไม่มีมูลต่อสภาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นต้นนั้น นอกจากจะถือว่าเป็นการฟ้องคดีโดยไม่มีมูลแล้วยังถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาลที่อาจต้องเสียค่าปรับถึง 10,000 ฟรังค์ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะเป็นภาระเพิ่มขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี[54]

สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า "ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม" (Justice delayed is justice denied) เพราะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่คู่กรณี การดำเนินกระบวนพิจารณาจึงต้องดำเนินไปภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร ประกอบกับลักษณะพิเศษของคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับราชการ ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองดูแลรักษาประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น จึงจะต้องคำนึงถึงบริการสาธารณะที่จะต้องต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก และไม่อาจปล่อยให้เกิดความไม่แน่นอนด้วยระยะเวลาที่อาจถูกฟ้องร้องเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนั้น คดีปกครองยังเป็นคดีที่เกี่ยวเนื่องกับงานบริการสาธารณะ ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความตอนต้นของมาตรา 55 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว" นั่นเอง

---

[54] ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 117.

ในประเทศฝรั่งเศสตามกฎหมายการปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ได้กำหนด "มาตรการโดยเร่งด่วน" สำหรับคดีที่มีมาตรการทดแทนการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้เป็นการชั่วคราว คดีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อบังคับฝ่ายปกครองให้งดเว้นการกระทำนั้น และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในกรณีที่จะมีการลงนามในสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ทางราชการจะทำสัญญาประกวดราคา ผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอให้ศาลเข้ามาพิจารณาและสั่งการในลักษณะแทรกแซงเพื่อมิให้มีการลงนามในสัญญาได้ทันที ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการยกเลิกเพิกถอนสัญญานั้นในภายหลังและมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ในสัญญาที่สำคัญบางเรื่อง เช่น การก่อสร้างสนามฟุตบอล (สตาร์ดเดอร์ฟรองท์) การสร้างทางหลวงหลายสาย เมื่อศาลได้รับการร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนโดยเร่งด่วน ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองส่งเอกสารหลักฐานหรือศาลจะได้ไต่สวนพยานหลักฐานใดๆ ได้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้น คดีประเภทดังกล่าวนี้จะมีหลักการให้ตุลาการนายเดียวสามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้เอง นอกจากนั้นประเทศฝรั่งเศสยังมีระบบให้ศาลปกครองชั้นต้นขอความเห็นเกี่ยวกับคดีปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และศาลปกครองสูงสุดต้องตอบข้อถามดังกล่าวภายในสามเดือน โดยการทำคำวินิจฉัยโดยองค์คณะ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องมีกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนในเรื่องนี้ด้วย[55] จะเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็วนี้ ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้นนั่นเอง

2.2.4.5 <u>เป็นวิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ</u>

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งศาลปกครองมิได้วินิจฉัยคดีเพื่อให้มีผลเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อให้มีผลต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยรัฐอาจถูกศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และคำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงได้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนพิจารณา และให้คำพิพากษามีคุณภาพอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล

---

[55] Philippe MARTIN, M., <u>การถอดเทปการบันทึกเสียงการบรรยายพิเศษ เรื่อง "กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส"</u>, แปลโดย ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 9.

และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของรัฐได้ในเวลาเดียวกัน วิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม และอียิปต์ และแม้แต่ศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปจึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดให้มี "พนักงานคดีปกครอง" (Commissaire du gouvernement หรือ Avocat général) เป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวน การสรุปสำนวน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้เสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อศาลก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง และป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว[56]

สำหรับประเทศไทยนั้น ก็ได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยด้วยเช่นกัน โดยเป็นระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายในกระบวนพิจารณา ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน (rapporteur) ตุลาการผู้แถลงคดี (commissaire du gouvernement) และองค์คณะพิจารณาพิพากษา (formation d'instruction et du jugement)[57] กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นให้ทั้งต่อตุลาการท่านอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะของตน และต่อตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่มิใช่ตุลาการในองค์คณะนั้นได้พิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการตัดสินคดีขององค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัยนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีก็จะทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นต่อองค์คณะด้วย ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ โดยเป็นหลักประกันที่จะทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ[58]

---

[56] "120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517-พ.ศ. 2537," วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 13: 32.

[57] คิดงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 38.

[58] มาตรา 69 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.4.6 <u>เป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นความลับ</u>

ในระบบไต่สวนนั้นถือว่าศาลมีหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ จากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีในระบบนี้จึงอาจทำลับหลังคู่กรณีได้ อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่เป็นความลับนี้จะมีอยู่เฉพาะในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยต้องพิจารณาประกอบกับข้อสังเกตสองประการ คือ

1) ลักษณะที่เป็นความลับนี้ไม่ใช้กับคู่กรณีหรือคู่ความในคดีแต่จะใช้เฉพาะกับบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวกับคดีเท่านั้น โดยบุคคลภายนอกหรือสาธารณชนไม่สามารถที่จะเข้ามารับรู้สิ่งที่อยู่ในสำนวนคดี และไม่ได้รับอนุญาตให้ตรวจสำนวนคดีหรือเอกสารที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในสำนวนคดี แต่สำหรับคู่กรณีแล้วย่อมเข้าถึงข้อมูลในสำนวนคดีได้เสมอ เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น อยู่ภายใต้หลักการฟังความทุกฝ่ายหรือหลักการเคารพการต่อสู้คดีของทุกฝ่าย ฉะนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารหลักฐานทั้งหลายที่เสนอต่อศาลและศาลมีหน้าที่ที่จะต้องรับประกันว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้สิทธิในการตรวจดูเอกสารสำคัญเหล่านั้น ในทางกลับกันกฎหมายห้ามไม่ให้ศาลเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้กับบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวข้องในสำนวนคดีได้รับทราบ

2) ลักษณะที่เป็นลับที่กล่าวถึงนี้หมายถึงความลับที่เกี่ยวกับเนื้อหาในสำนวนคดี แต่ไม่ได้หมายถึงความลับที่ว่ามีคดีอะไรเกิดขึ้น ทั้งนี้ เมื่อได้รับการสอบถามว่ามีคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองใดๆ หรือไม่ ศาลปกครองไม่สามารถที่จะปฏิเสธที่จะแจ้งคำพิพากษานั้นให้ทั้งคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลที่ต้องเผยแพร่ก็เพื่อประโยชน์ในการรับรู้เหตุผลของแนวคำพิพากษาดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดีนั้นจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเป็นหลัก ยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าสมควรห้ามเปิดเผยเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ[59] ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องเสื่อมเสียไป ซึ่งศาลปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมให้มีความสมดุลกันมากที่สุด

---

[59] มาตรา 60 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ขั้นตอนหลังจากการนั่งพิจารณาคดีของศาลแล้ว คือ การประชุมองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะต้องกระทำเป็นการลับเสมอ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ความลับในการประชุมวินิจฉัยคดีนั้นเป็นสิ่งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ในมาตรา 208 และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ บัญญัติข้อความทำนองเดียวกันไว้อีกเลย แต่หลักการประชุมองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องกระทำเป็นความลับนี้ ได้มีการกล่าวยืนยันไว้หลายครั้งในคำพิพากษาของศาลและบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามสืบต่อกันมา[60] ซึ่งต่อมาหลักการประชุมพิจารณาพิพากษาคดีเป็นความลับก็ได้กลายมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส หลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการ และคุ้มครองความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัย[61] โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมาในประเทศฝรั่งเศส แต่หลักดังกล่าวก็หาได้เป็นหลักสากลแต่อย่างใดไม่ เพราะว่าศาลในต่างประเทศ หรือศาลระหว่างประเทศนั้นมีวิธีการปฏิบัติอย่างอื่น เช่น ผู้พิพากษาในองค์คณะพิจารณาพิพากษาสามารถจะเสนอความเห็นส่วนตัวของตนให้บุคคลอื่นทราบ โดยเฉพาะการทำความเห็นแย้งของฝ่ายข้างน้อยในองค์คณะซึ่งความเห็นแย้งดังกล่าวอาจกระทำโดยวิธีการเขียนไว้ต่อท้ายจากความเห็นของเสียงข้างมาก ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาของศาลในคดีนั้น

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนพิจารณา คือ การอ่านคำพิพากษา ซึ่งการอ่านคำพิพากษาทุกครั้งจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณะ สำหรับการอ่านคำพิพากษานั้นไม่มีรูปแบบกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ตุลาการจะอ่านเฉพาะสิ่งที่ศาลมีคำพิพากษาแต่จะไม่อ่านเหตุผลหรือข้อเท็จจริงประกอบก็ได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่รูปแบบในการอ่านคำพิพากษาของศาลถูกกำหนดโดยตัวบทกฎหมายให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนและบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามรูปแบบนั้น หากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบที่ศาลกำหนดไว้ก็อาจทำให้คำพิพากษานั้นเป็นโมฆะได้[62]

---

[60] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 16 ตุลาคม 1957, คดี Gopée, หน้า 534, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 113.

[61] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1922, คดี Légillon, หน้า 849, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 113.

[62] คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 มกราคม 1982, คดี Serban, หน้า 8, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ์ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 114.

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนพิจารณาในลักษณะดังกล่าวในปัจจุบันได้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความพยายามที่จะปรับวิธีพิจารณาคดีปกครองให้ใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาความแพ่งมากยิ่งขึ้น ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการทางความคิดที่แพร่หลายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน และตามหนังสือกำหนดแนวทางของประชาคมยุโรปที่มีแนวโน้มที่จะรับรองสิทธิของประชาชนมากขึ้น ฉะนั้น ลักษณะที่เป็นความลับของวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงลดความเคร่งครัดลงเรื่อยๆ

2.2.4.7 <u>การฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง</u>

หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ยึดถือในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส* เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสได้ยึดหลักที่ว่า ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายเสมอ ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งนั้นต้องระงับไป ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าเอกชน ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มุ่งบังคับต่อเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่ไม่ยอมปล่อยให้เอกชนอ้างประโยชน์ของตนเองขึ้นมาต่อสู้กับรัฐแล้วมีผลมากระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมได้นั่นเอง สำหรับประเทศไทยก็ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสเช่นกัน[63]

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งศาลปกครองก็มีข้อยกเว้นเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงจากการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และเป็นการป้องกันความเสียหายที่คู่กรณีอาจได้รับมากจนเกินเยียวยา จึงได้มีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทาง

---

* ในขณะที่ไม่ปรากฏหลักการนี้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมัน เนื่องจากประเทศเยอรมันมีหลักที่ว่า การที่มีผู้อ้างว่าได้รับความเสียหายจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ก็ควรให้ผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นระงับลงเป็นการชั่วคราวก่อน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคล

[63] ข้อ 69 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ปกครอง กล่าวคือ โดยหลักผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว[64] โดยในคำขอต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ผู้ขอประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร[65] ซึ่งศาลก็จะพิจารณาคำขอว่าควรจะรับคำขอนั้นไว้หรือไม่ และเมื่อศาลรับคำขอไว้พิจารณาและดำเนินการพิจารณาในเนื้อหาของคำขอแล้ว เหตุผลที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องประกอบไปด้วยกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลให้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ[66] นอกจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอแล้ว ในบางกรณีศาลอาจเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก็ได้[67] โดยจะต้องประกอบไปด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งได้ตามที่เห็นสมควร ถือเป็นดุลพินิจโดยอิสระของศาล ดังนั้น ถึงแม้จะมีเหตุผลในการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองครบถ้วนทุกประการ ศาลก็จะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้ากรณีมีเหตุผลไม่ครบทุกประการ ศาลจะใช้ดุลพินิจไม่ได้ โดยจะต้องยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเสีย

---

[64] ข้อ 69 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[65] ข้อ 69 วรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[66] ข้อ 72 วรรคสาม ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[67] ข้อ 71 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

นอกเหนือจากหลักการฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ในที่นี้จะขอศึกษาขยายความไปถึงผลของการอุทธรณ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากการอุทธรณ์ย่อมถือเป็นการฟ้องคดีอย่างหนึ่งแต่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลสูง โดยมีเงื่อนไขในการอุทธรณ์เพิ่มเติมขึ้นมาจากการฟ้องคดีในกรณีทั่วๆ ไป ซึ่งผลของการอุทธรณ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นเป็นไปตามหลักที่ว่าการอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยหลักเกณฑ์ในผลของการอุทธรณ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวนั้นจะมีความแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากมาตรา 231 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนพิพากษาโดยทำเป็นคำร้องชี้แจงเหตุผลอันสมควรแห่งการขอให้ศาลอุทธรณ์ทุเลาการบังคับไว้ นั่นหมายถึงว่า ผลของการอุทธรณ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นใช้หลักการที่ว่าการอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีในทันทีดังเช่นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะระบบกฎหมายของไทยแม้จะอยู่ในกลุ่ม Civil Law แต่หลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งกลับได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายในระบบ Common Law ซึ่งลักษณะจะแตกต่างกับกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปหรือระบบ Civil Law ที่ไทยได้รับแนวคิดของกฎหมายปกครองมาจากประเทศในภาคพื้นยุโรปดังกล่าว ซึ่งถือว่าการที่ศาลรับฟ้องอุทธรณ์ย่อมเป็นการทุเลาการบังคับอยู่ในตัว เนื่องจากเหตุผลที่ว่าเมื่อคู่ความประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น ซึ่งจะทำให้คดีนั้นเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ต่อไป แต่ก็ยังไม่แน่ว่าฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดี การที่จะให้บังคับคดีไปเลยทีเดียวตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอาจเสียหายได้ จากกรณีที่ได้กล่าวไปทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่าหลักการอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือแม้กระทั่งหลักการฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น สามารถเป็นจริงได้มากน้อยแค่ไหนในทางปฏิบัติของการดำเนินคดีในศาลในระบบกฎหมายไทย เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลหรือการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลสูงย่อมถือเป็นการทุเลาการบังคับคดีอย่างหนึ่งโดยธรรมชาติอยู่แล้ว ซึ่งกรณีจะต่างจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ถือหลักว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.2.4.8 ศาลจะไม่ออกคำสั่งทางบริหารเสียเอง

องค์กรตุลาการซึ่งในกรณีนี้คือศาลปกครองนั้น เป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ศาลก็จะต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองหรือเข้าไปมีคำสั่งที่เป็นการสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับศาลได้ก้าวออกจากอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการไปสู่หน้าที่ในทางบริหาร โดยเข้าไปใช้อำนาจดุลพินิจซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแทนที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากในการออกกฎหมายนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจเล็งเห็นคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมแก่กรณีได้ล่วงหน้า จึงได้มอบความไว้วางใจให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกรณีเฉพาะเรื่องนั้นได้ใช้สติปัญญาและเหตุผลตลอดจนความสันทัดจัดเจนของตนแสวงหาเพื่อออกเป็นคำสั่งที่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนอันอยู่ในความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลที่สุด และในขณะเดียวกันก็ต้องมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดำเนินไปได้อย่างยืดหยุ่นและยุติธรรมมากที่สุด

ซึ่งในการทำคำพิพากษา ศาลปกครองก็จะต้องยึดหลักการดังกล่าวด้วย เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการให้ ซึ่งหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจริงตามคำฟ้อง ศาลก็จะพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจไปพิจารณาเพื่อดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่ศาลเห็นสมควร จะเห็นได้ว่า ศาลจะไม่มีคำพิพากษาบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วจึงใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งให้ออกหรือไม่ออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจนั้น เพียงแต่บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการพิจารณาคำขอออกโฉนดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีก็จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

2.2.4.9 <u>เป็นวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน</u>

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว ดังนั้น เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาททางปกครองขึ้น ซึ่งโดยสภาพของคดีปกครองนั้นนอกจากจะมีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ศาลปกครองจึงต้องกำหนดวิธีพิจารณาที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาในคดีแพ่ง และย่อมไม่อาจนำหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายแพ่งเอกชนมาใช้บังคับได้ โดยนอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง เช่น ในคดีปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีก็ได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ร้องขอก็ตาม[68] หรือในกรณีที่คู่กรณีถอนคำฟ้อง ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้[69] การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้[70] กับอีกกรณีหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเห็นว่ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่น[71] เป็นต้น

---

[68] ข้อ 71 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[69] ข้อ 82 วรรคสี่ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

[70] มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[71] มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในส่วนต่อไปจะได้แสดงข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของกฎหมายวิธีพิจารณาความของคดีทั้งสองประเภทอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำหรับความแตกต่างของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น สามารถสรุปโดยการเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองประเภทได้ดังนี้

2.3.1 บทบาทของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณา

ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น คู่ความจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการดำเนินกระบวนพิจารณา กล่าวคือ ในการเสนอคำฟ้องก็ดี คำให้การก็ดี หรือคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่งก็ดี คู่ความต้องระวังรักษาประโยชน์ของตนเอง[72] ซึ่งก็คือ หลักความประสงค์ของคู่ความนั่นเอง โดยคู่ความจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตและทิศทางของคดี วิธีการสืบพยานตลอดจนความเป็นไปของกระบวนพิจารณาว่าจะดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาหรือจะถอนคดีออกไป เช่น อาจมีการรับกันในบางประเด็น คงดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปในประเด็นที่เหลือ โดยคู่ความมีสิทธิในการยุติคดีได้ไม่ว่าในขั้นตอนใดของกระบวนพิจารณาโดยความสมัครใจหรือจะแก้ไขกระบวนพิจารณาไม่ว่าจะโดยการถอนคำฟ้อง การยอมรับ หรือการตกลงประนีประนอมยอมความ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะลักษณะของคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คู่ความจึงอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ศาลจึงปล่อยให้คู่ความเป็นผู้ดำเนินกระบวนพิจารณาโดยแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ศาลจะทำหน้าที่เพียงควบคุมกระบวนพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น แม้ว่าในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น คู่ความจะต้องเป็นผู้ริเริ่มคดีด้วยตนเอง กล่าวคือ ศาลไม่อาจยกคดีปกครองขึ้นมาเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาได้เองก็ตาม แต่ขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนด

---

[72] หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2545), หน้า 219.

แนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง การยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง ทิศทางในการดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งสิ้น โดยคู่ความจะมีหน้าที่เพียงดำเนินการตามที่ศาลมีคำสั่งเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในการดำเนินกระบวนพิจารณาของคดีปกครองนั้น คู่ความจะมีบทบาทเกี่ยวกับคดีน้อยกว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาในคดีแพ่ง

2.3.2 บทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณา

จากลักษณะข้อพิพาทของคดีแพ่งและสถานะที่เท่าเทียมกันของคู่ความที่ส่งผลให้คู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาในคดีแพ่งมีบทบาทเป็นอย่างมากทั้งในการกำหนดทิศทางและความเป็นไปของคดี ศาลซึ่งทำหน้าที่ตัดสินคดีจึงมีบทบาทเป็นเพียงคนกลางที่คอยกำกับการดำเนินคดีและนำสืบพยานที่ได้มาจากคู่ความเท่านั้น ซึ่งบทบาทของศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณาที่มีน้อยดังกล่าวนั้น ทำให้ระบบของวิธีพิจารณาความในวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นระบบกล่าวหาที่ได้เน้นเรื่องบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ และกำหนดให้ใช้หลักการสืบพยานที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ" กล่าวคือ มาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น หลักการนี้ถือเป็นหลักว่าภาระในการนำเสนอหลักฐานเป็นหน้าที่ของตัวความ ดังนั้น เมื่อผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นย่อมมีหน้าที่นำสืบตามข้อเท็จจริงนั้นๆ เช่น กรณีที่โจทก์อ้างว่าจำเลยกู้ยืมเงินไปจากโจทก์แต่จำเลยปฏิเสธ โจทก์ก็ต้องนำสืบตามข้ออ้างของตนว่า มีหลักฐานใดที่แสดงว่าจำเลยได้กู้เงินไปจากโจทก์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากรณีแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับการดำเนินคดีปกครองที่ไม่มีหลักการดังกล่าวอยู่เลย เนื่องจากในคดีปกครองนั้นศาลมีบทบาทเป็นอย่างมากในการดำเนินกระบวนพิจารณา ดังนั้น ระบบของวิธีพิจารณาความในวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นระบบไต่สวนที่เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการควบคุมกระบวนวิธีพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลจะไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่มีอำนาจในการค้นหาความจริงแห่งคดีได้ เนื่องจากคู่ความในคดีปกครองมีสถานะทางคดีไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครอง อีกทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากคดีปกครองนั้นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชนด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง วิธีพิจารณาในคดีปกครองจึงต้องให้อำนาจศาลเข้าไปร่วมค้นหาความจริงได้ ซึ่งจะเกิดประโยชน์มากกว่าการที่ศาลนิ่งเฉย และจะทำให้ศาลปกครองควบคุมฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

2.3.3 รูปแบบของกระบวนพิจารณา

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากกลุ่มประเทศ Common Law ดังนั้น รูปแบบของกระบวนพิจารณาจึงเน้นที่กระบวนพิจารณาด้วยวาจาเป็นสำคัญ โดยเฉพาะขั้นตอนของการสืบพยาน และตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงประโยชน์หรือความสำคัญของการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจานั้น น่าจะเป็นเรื่องการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีมโนสาเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่ได้มีการแก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจุดประสงค์ประการหนึ่งคือ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมาใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเองได้ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับรูปแบบของการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจาซึ่งไม่ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นทางการจนเกินไป

กรณีแตกต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีรูปแบบของกระบวนพิจารณาที่เน้นที่กระบวนพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ โดยหลักแล้วกระบวนวิธีพิจารณาต่างๆ ส่วนใหญ่ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำสั่งต่างๆ ของศาล ตลอดจนคำขอและคำร้องขอต่อศาลในกระบวนพิจารณาล้วนแต่ต้องทำเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น ดังนั้น สำนวนคดีในคดีปกครองที่ประกอบไปด้วยพยานหลักฐานอันเป็นเอกสารที่โต้ตอบกันระหว่างคู่กรณีจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกระบวนพิจารณาของศาล และจะมีการสืบพยานบุคคลโดยการซักถามและการซักค้านของคู่กรณีต่อหน้าศาลที่น้อยมาก

2.3.4 อำนาจศาลในการรับฟังพยานหลักฐาน

ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น เมื่อคู่ความมีหน้าที่สำคัญในการสืบพยานหลักฐาน กฎหมายจึงต้องกำหนดกรอบเพื่อควบคุมกระบวนพิจารณาในส่วนการรับฟังพยานหลักฐานไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน เพราะในบางครั้งการไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการยื่นพยานหลักฐานอาจส่งผลให้คู่ความแพ้ชนะกันที่ไม่ใช่โดยเนื้อหาแห่งคดีแต่เป็นเพราะการไม่รู้ การพลั้งเผลอ หรือความสามารถของทนายความ หรือความด้อยโอกาสทางสังคมของคู่ความ หรือเป็นเพราะการไม่อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน เช่น คนรวย คนจน ผู้รู้กับผู้ไม่รู้ เป็นต้น

ในขณะที่การดำเนินกระบวนพิจารณาในคดีปกครองศาลจะไม่เคร่งครัดต่อรูปแบบพิธีมากนัก โดยกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องกระทำตามรูปแบบใดๆ อย่างเคร่งครัด คำฟ้องหรือคำให้การก็ไม่มีรูปแบบใดๆ ใช้โดยเฉพาะ ซึ่งคู่ความที่เกี่ยวข้องสามารถเขียนคำฟ้องมาเหมือนกับเอกสารที่ยื่นกับฝ่ายปกครองนั่นเอง การกำหนดหลักการเช่นนี้ก็เนื่องจากในที่สุดแล้วศาลปกครองก็จะมีหน้าที่ควบคุมกระบวนพิจารณา และดำเนินแสวงหาข้อเท็จจริง

และพยานหลักฐานให้มีความชัดเจนมากขึ้นอยู่แล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถเขียนคำฟ้องตลอดจนยื่นพยานหลักฐาน เอกสารต่างๆ มาให้เพียงพอที่ศาลจะเข้าใจได้โดยมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2.3.5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบวิธีพิจารณาที่มีตุลาการสองประเภท

ในการทำคำวินิจฉัยในคดีปกครองนั้น จะมีตุลาการสองประเภทที่จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดี อันจะทำให้ได้ความคิดใหม่เข้ามาในการพิจารณาคดี เพราะถ้าหากกำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนที่เคยพิจารณาคดีตั้งแต่ในชั้นการทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนมาทำความเห็นในการพิจารณาชั้นชี้ขาดคดีอีก ก็มักจะมีแนวโน้มที่ตุลาการผู้นั้นจะให้ความเห็นในทางคดีเหมือนเดิมกับที่เคยให้ไว้ในชั้นก่อน ซึ่งจะเป็นเหตุให้สิทธิของเอกชนผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความคุ้มครอง แม้ว่าในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจะต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่โดยหลักปฏิบัติแล้วองค์คณะพิจารณาพิพากษาก็จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับฟังมาในชั้นการทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน ดังนั้น การให้ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่มิใช่ตุลาการในองค์คณะนั้นทำความเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจึงเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะพิจารณาพิพากษาที่อาจพิพากษาไปโดยขาดความรอบคอบ หรือใช้อำนาจพิพากษาโดยบิดเบือนได้ เนื่องจากตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นตุลาการคนสุดท้ายที่เป็นผู้ตรวจสอบว่าคดีนั้นได้มีการศึกษาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวทางคำพิพากษาของศาลไว้อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ และคำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องแสดงให้ปรากฏถึงความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีและความเห็นขององค์คณะพิจารณาพิพากษาเปรียบเทียบควบคู่กันไปเสมอ องค์คณะพิจารณาพิพากษาจึงไม่อาจใช้อำนาจพิพากษาไปในทางอันที่มิชอบได้ ถ้าไม่สามารถหาเหตุผลที่ดีกว่ามาหักล้างความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่ปรากฏในวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากคำพิพากษาในคดีแพ่งจะแสดงเพียงคำฟ้องและความเห็นของศาลเท่านั้น โดยไม่มีความเห็นทางคดีของผู้ใช้อำนาจตุลาการท่านอื่นมาตรวจสอบและถ่วงดุลกันแต่อย่างใด

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ คือ สาระสำคัญของวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยจะเห็นได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีประวัติความเป็นมาและแนวความคิดที่มีความแตกต่างกันจึงก่อให้เกิดหลักการและทฤษฎีที่เป็นเอกเทศแยกเป็นอิสระแตกต่างกันตามมานั่นเอง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในหลายๆ เรื่อง ได้ปรากฏให้เห็น

ถึงการนำเอาหลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศว่า การปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเหล่านั้น จะปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดบ้าง