

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ



นายวิชา ลิทธิวงษ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2559

**The Interested Person of NGOs to Action in Administrative Case**

**Mr. Wicha Sittiwong**

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

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ  
ชื่อและนามสกุล                      นายวิชา สิทธีวงษ์  
วิชาเอก                                  กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา                                นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา                      อาจารย์ ดร. จิราพร สุทันกิตระ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร. จิราพร สุทันกิตระ)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์)

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้านคว้ออิสระ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ  
ผู้ศึกษา นายวิชา สิทธิวงษ์ รหัสนักศึกษา 2564000798 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. จิราพร สุทัศน์โกศล ปีการศึกษา 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้านคว้ออิสระ เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมายหรือขอบเขตของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศึกษาวิเคราะห์เทียบเคียงกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี ที่มีระบบศาลปกครอง เพื่อปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาสั่งคำฟ้องของศาลปกครอง

การศึกษาค้านคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้างานวิจัยวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ ตำรากฎหมาย ควบคู่กับกฎหมายฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย

ผลจากการศึกษาพบว่า การพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งพิจารณาจากการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ของผู้เสนอคำฟ้อง หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยศาลปกครองของไทยไม่ยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน แต่ก็มีได้ถึงขนาดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระทบเท่านั้น เพียงแค่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแท้จริง หรือเพียงอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในเวลาอันใกล้เท่านั้น โดยจะพิจารณาแยกการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามลักษณะของประเภทคดีในทำนองเดียวกับการฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสสำหรับการฟ้องคดีปกครองขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือ เอ็น จี โอ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนนอกภาครัฐ จัดตั้งเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทางหนึ่ง การดำเนินกิจการขององค์กร เอ็น จี โอ จึงอาจต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิตามขอบวัตถุประสงค์หรือเพื่อการคุ้มครองประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นด้วย ดังนั้น การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ จึงไม่อาจนำหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องประการเดียวมาพิจารณาได้อย่างเพียงพอ จึงต้องนำหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมาร่วมพิจารณาด้วย ดังเช่นที่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีได้นำมาใช้กับองค์กรเอกชนในคดีสิ่งแวดล้อม แต่ในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเสนอให้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้สามารถนำหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือ เพื่อสาธารณะมาใช้ในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยด้วย หากองค์กรเอกชนนั้นเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นได้

คำสำคัญ: ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง และองค์กร เอ็น จี โอ

**Independent Study title:** The Interested Person of NGOs to Action in Administrative Case  
**Author:** Mr. Wicha Sittiwong; **ID:** 2564000798; **Degree:** Master of Laws;  
**Independent Study advisor:** Dr. Jiraporn Sudhankitra **Academic year:** 2016

### Abstract

This independent study has two objectives as follows: 1) to study the meaning or the scope of the interested person of NGOs in filing administrative cases, according to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999); and 2) to make comparative study with administrative court system in France, and Germany, in order to recommend the amendment of related laws and regulations as well as proper rules or means for the Court in the receipt of plaint.

The independent research is the Qualitative Research in the form of documentary research, by reviewing legal research, legal theses, legal independent research, academic articles, legal textbooks, legal provisions, electronic sources, and court orders and judgments.

The study found that the right to file an administrative case in Thailand is prescribed in Section 42 paragraph one of Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), according to the Act the plaintiff is a person who is aggrieved or injured or may be unavoidably aggrieved or injured, according to the principle of interested persons. The Thai Administrative Court does not apply the principle of *Actio Popularis*. However, the Court does not view that the plaintiff shall be the person whose rights was affected, but the plaintiff shall be the person who is genuinely aggrieved or injured, or may be aggrieved or injured shortly. In addition, the Court will categorize the types of plaintiffs depending on the types of cases as those of France administrative law system. In the meanwhile, NGOs or Non – Governmental Organization is the private organization established to work for the public interests, and to support the operation of public service provided by the State. The NGOs may file a case to the Administrative Court, on behalf of other people, to protect the rights under the NGOs' objectives or protect the public interest, or public benefits. Then, the principle of interested person merely is not sufficient to consider the rights to file the case of NGOs, but the principle of rights to file the case for the public interests or public benefits should also be considered, as those found in the filing of environmental cases in France and Germany. In Thailand, there is no such legal provision. Therefore, the researcher recommends that there should be the legal provisions allowing the rights to file the case for the public interests or public benefits to the Thai Administrative Court in the event that the NGOs, found that the State agency abuses the power or omits the act or performs duties with unreasonably delay.

**Keywords:** The Aggrieved or Injured Person, the Interested Person in Administrative Cases, NGOs

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ปรีक्षा ดร. จิราพร สุทันกิตระ เป็นอย่างยิ่ง ที่ท่านได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการให้ความรู้ คำแนะนำ รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นด้านต่างๆ ในการจัดทำรายงาน การศึกษาค้นคว้าอิสระ จนทำให้ได้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ที่สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่าน ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาและส่งเสริมสนับสนุนในการศึกษาตามเนื้อหาวิชา ในโครงสร้างหลักสูตร ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ขอมอบบูชาแต่บิดามารดา ครู อาจารย์ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้มีพระคุณทั้งหลาย ที่เป็นผู้สนับสนุน ให้ความรู้ และให้โอกาส ที่ผู้ศึกษาจะได้มีเวลาในการศึกษาในครั้งนี้ สุดท้ายขอขอบคุณครอบครัวที่ให้กำลังใจและสนับสนุน แก่ผู้ศึกษาตลอดมา

วิชา สิทธิวิงษ์

กุมภาพันธ์ 2560



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย .....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย .....	3
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ .....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย .....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง .....	6
1. หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาล .....	7
1.1 หลักการและความหมายของการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล .....	7
1.2 การพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการใช้สิทธิฟ้องคดี .....	10
2. หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส .....	14
2.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง .....	14
2.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ในประเทศฝรั่งเศส .....	21
3. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศเยอรมนี .....	25
3.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง .....	25
3.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ในประเทศเยอรมนี .....	28
4. ความเห็นผู้ศึกษาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี .....	29

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย.....	32
1. ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	32
1.1 ศาลปกครองของไทย.....	32
1.2 ความหมายของคดีปกครอง.....	34
1.3 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง.....	34
1.4 ผู้ที่จะสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	35
1. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีด้วยตนเองโดยตรง.....	36
2. การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่น.....	37
3. ใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม.....	37
2. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	38
2.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง.....	38
2.2 หลักการความสำคัญที่มีผลกระทบจากการรับคำฟ้องไว้พิจารณา.....	39
1. หลักการจัดทำบริการสาธารณะต้องต่อเนื่อง.....	40
2. หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ.....	40
3. หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ.....	40
4. หลักความคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน.....	41
2.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....	41
3. หลักทั่วไปเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง.....	42
3.1 หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศไทย.....	42
3.2 รูปแบบของผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศไทย.....	43
1. ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ.....	43
2. เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง.....	43
4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของนักกฎหมายไทย.....	39
4.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการเบื้องต้น ของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง.....	44
4.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการฟ้องคดีแยกตามลักษณะของประเภทคดีปกครอง.....	50



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 ความเห็นของนักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....	54
5. การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของ เอ็น จี โอ.....	61
5.1 แนวคิดเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย..	61
5.2 บทบาทของ เอ็น จี โอ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทย.....	68
5.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ขององค์กร เอ็น จี โอ.....	69
1. กรณีที่องค์กร เอ็น จี โอ อ้างองค์กรเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเองโดยตรง.....	70
2. กรณีอ้างสมาชิกขององค์กรได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย.....	73
3. กรณีอ้างความเสียหายภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร.....	75
บทที่ 4 การวิเคราะห์หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ.....	79
1. การพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ของผู้ฟ้องคดีทั่วไป.....	79
2. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กร เอ็น จี โอ.....	85
2.1 กรณีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ขององค์กร เอ็น จี โอ โดยตรง.....	87
2.2 กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีแทนบุคคลอื่น .....	89
1. กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิก.....	89
2. กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือ ประโยชน์สาธารณะ.....	91
3. ผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการฟ้องคดีปกครองยังมีความแตกต่างกัน.....	97
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	98
1. บทสรุป.....	98
2. ข้อเสนอแนะ.....	103
บรรณานุกรม .....	104
ภาคผนวก .....	108
ประวัติผู้ศึกษา.....	110

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิทางศาลอย่างหนึ่ง (Action en Justice) และเป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเพื่อให้ศาลได้พิจารณาให้การเยียวยาแก้ไข เมื่อไม่อาจระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองได้<sup>1</sup> องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแห่งประเทศของตนที่มีเขตอำนาจ<sup>2</sup> ในประเทศต่างๆ จึงได้บัญญัติให้การใช้สิทธิทางศาลของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดในประเทศของตนเสมอ ในประเทศไทยได้กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง รวมทั้งยังกำหนดให้ใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ประชาชนคนไทยทุกคนจะสามารถนำข้อพิพาทใดๆ มาฟ้องต่อศาลได้ทุกคดี เนื่องจากตามกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้การยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (Actio Popularis) โดยในคดีอาญา ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้เสียหายในคดีแพ่ง จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือบุคคลที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลรับรอง คุ้มครอง หรือบังคับสิทธิของตนตามกฎหมายแพ่ง ส่วนผู้จะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการผ่านองค์กรที่กำหนดไว้ หรือได้เรียกร้องให้องค์กรเหล่านั้นดำเนินการแล้วแต่ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขเสียก่อน จึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

สำหรับการเสนอคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นระบบศาลที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง แม้ในการพิจารณาคดีในศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะถูกกำหนดให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) หรือใช้วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย สะดวก และไม่ยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากคู่กรณีพิพาทมีสถานะ

<sup>1</sup> ตามหลักห้ามประชาชนคัดค้านคดีเพื่อบังคับตามสิทธิของตนด้วยตนเอง ตามสุภาษิตกฎหมาย *Decretum Divi Marci*

<sup>2</sup> Universal Declaration of Human Rights , (1948)

Article 8. Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental right granted him by the constitution or by law

หรืออำนาจที่แตกต่างกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนผู้มีสถานะที่ด้อยกว่าก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้ที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ผู้นั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่สำคัญ และเป็นสาเหตุหลักที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในจำนวนมากที่สุด หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่นำมาฟ้องนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้อง อันจะส่งผลให้มีการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่แท้จริงอาจจะได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยศาลเป็นไปอย่างล่าช้า รวมทั้งจะทำให้คดียังอยู่ในศาลเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ นับตั้งแต่เปิดศาลปกครองมาตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ได้มีองค์กรกลุ่มที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งหรือตามกฎหมายเฉพาะที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (Non – Governmental Organization หรือ NGOs) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เอ็น จี โอ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบที่เป็นสมาคมและมูลนิธิ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2557 – พ.ศ. 2559 ได้มีสมาคมและมูลนิธิต่างๆ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นรวม จำนวน 42 คดี 48 คดี และ 58 คดี<sup>3</sup> ตามลำดับ แม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับคดีทั้งหมด แต่เนื่องจากการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนเหล่านั้นได้อ้างว่า นิติบุคคลหรือกลุ่มสมาชิกของตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการใช้หรือการละเว้นการใช้อำนาจทางปกครองได้มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งมีทั้งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ขององค์กร เอ็น จี โอ เหล่านี้เอง เพื่อประโยชน์ของสมาชิก และเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ เหล่านี้ ไม่สามารถพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีได้ตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่องค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ บางกรณีพบว่า องค์กรผู้ฟ้องคดีเองไม่ได้มีส่วนได้เสียหรือมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงกับเรื่องที่นำมาฟ้องต่อศาลโดยตรง แต่ศาลปกครองกลับมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาคดีให้ จึงเห็นเป็นข้อสงสัยว่าในการพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ ศาลปกครองได้พิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีหรือไม่ อย่างไร

<sup>3</sup> รายละเอียดตามตาราง 1 ในภาคผนวก

ดังนั้น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายมหาชน หรือแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เทียบเคียงกับต่างประเทศที่มีระบบศาลปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยการศึกษาในครั้งนี้ จะศึกษาถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ เฉพาะกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดี หรือการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ของ เอ็น จี โอ เพื่อจะได้หลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครองให้ถูกต้องและรวดเร็ว และมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย เกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับระบบกฎหมายของประเทศที่มีระบบศาลปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหาหลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาสั่งคำฟ้องของศาลปกครองในคดีที่ เอ็น จี โอ เป็นผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง

## 3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

#### 4. นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้ศึกษาให้ความหมายของคำว่า “เอ็น จี โอ” (Non-Governmental Organization หรือ NGOs) หมายถึง องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร และดำเนินงานอยู่ภายนอกโครงสร้างการเมืองแบบสถาบันโดยทั่วไป มีรูปแบบการจัดตั้งที่ชัดเจน มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ธรรมชาติด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่มีเป้าหมายหลักทางการค้า แต่เพื่ออุดมการณ์ในการปกป้องประชาชนไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ซึ่งไร้การจัดการที่ดี ไม่ว่าจะในฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ตามความเห็นของคุณศรีสุวรรณ จรรยา<sup>4</sup> ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการให้ความหมายของที่ประชุมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน 37 องค์กร เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2526 ณ ห้องประชุมคณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>5</sup> ทั้งนี้ เอ็น จี โอ นั้นอาจมีรูปแบบเป็นสมาคมหรือมูลนิธิก็ได้ หรือเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรนอกภาครัฐ องค์กรอาสาสมัครเอกชน หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นต้น แต่ไม่รวมกลุ่มบุคคลที่อ้างสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เกิดความรู้ความเข้าใจแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.2 ทราบถึงความแตกต่างของแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับระบบกฎหมายของประเทศที่มีระบบศาลปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี

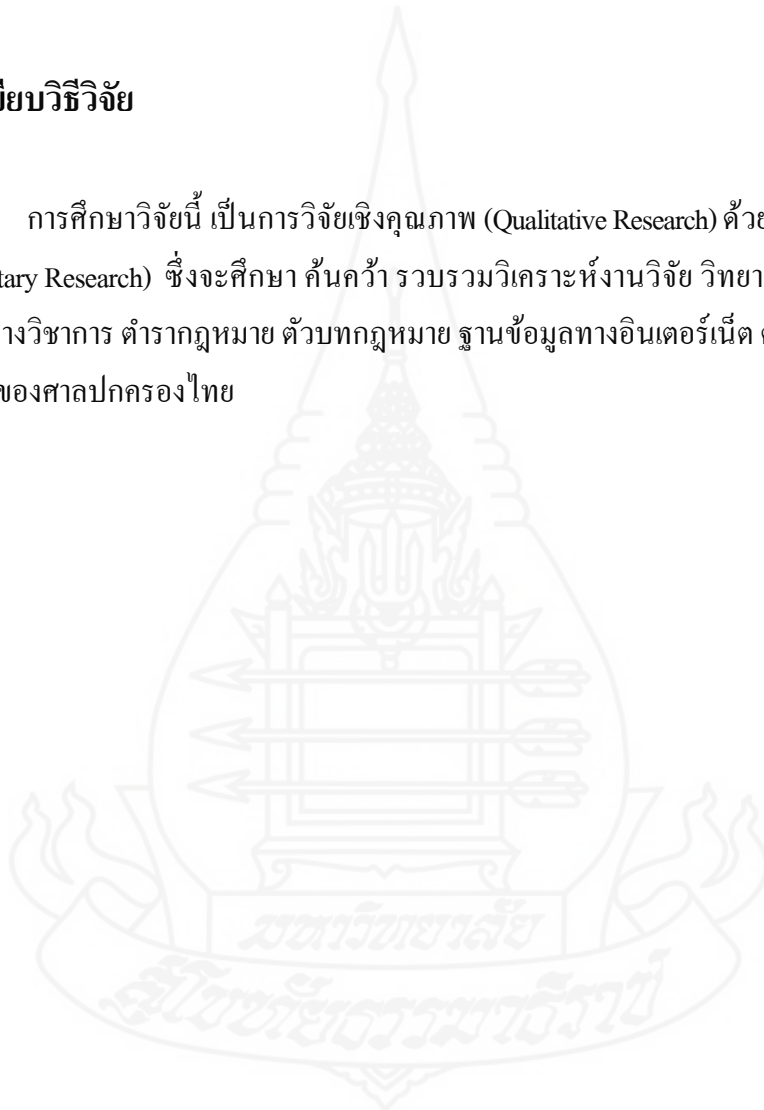
<sup>4</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา. (2546). บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 10.

<sup>5</sup> มติการประชุมได้กำหนดความหมายของคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ไว้ว่า 1. เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. เป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ 3. เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระ มีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร สืบค้นจาก <http://piyapongpom.blogspot.com/2010/08/ngos-non-governmental-organizations.html> เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2559

5.3 ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาหรือแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ กรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง รวมทั้งได้ข้อเสนอแนะเพื่อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้การพิจารณาสั่งคำฟ้องของศาลปกครองปกครองของไทย ในคดีที่ เอ็น จี โอ เป็นผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง

## 6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะศึกษา ค้นคว้า รวบรวมวิเคราะห์งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความทางวิชาการ ตำรากฎหมาย ควบทกฎหมายฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทย



## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎี

### เกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง

#### 1. หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาล

ในการใช้สิทธิทางศาล (Action en Justice) ด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เป็นวิธีการที่ถูกรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่ปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยจะต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมาย เพื่อให้การรับรองสิทธิของประชาชนในรัฐของตน โดยให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มบุคคล หรือคณะบุคคล มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาล เพื่อขอให้ศาลชี้ขาดตัดสินคดี ระงับข้อพิพาท ให้การเยียวยาแก้ไข หรือกำหนดให้มีการเคารพต่อสิทธิ หรือประโยชน์ หรือการระงับตามสิทธิของตน<sup>1</sup> ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐจะห้ามมิให้ประชาชนตัดสินข้อพิพาทและบังคับตามสิทธิด้วยตนเอง ตามสุภาษิตกฎหมายเรียกว่า decretum divi marci แต่ต้องใช้วิธีการเยียวยาตามที่รัฐกำหนด ในฝรั่งเศสใช้คำว่า ไม่มีผู้ใดที่จะสามารถตัดสินข้อพิพาทด้วยตนเองได้ (no one can make law an his own)<sup>2</sup> การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน และเป็นหลักประกันที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนของตน ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลนี้มีได้มีไว้เพียงประโยชน์สำหรับผู้เริ่มใช้สิทธิทางศาล โจทก์ หรือผู้ฟ้องคดี อันเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นการปกป้องประโยชน์ของกลุ่มบุคคล สมาชิกขององค์กร รวมทั้ง การใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ชุมชน และประเทศโดยรวมด้วย นอกจากนี้ การใช้สิทธิฟ้องคดียังเป็นการเปิดโอกาสให้จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่จะได้อธิบายชี้แจง หรือแก้ข้อกล่าวหา เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตนต่อสาธารณชน ตลอดจนจะได้รับการคุ้มครองจากการฟ้องคดีที่ไม่มีมูล<sup>3</sup> หรือไม่ต้องถูกฟ้องในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกันหลายครั้งอีกด้วย

<sup>1</sup> วรรณชัย บุญบำรุง. (2546). แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลหรือการฟ้องในคดีแพ่ง. *วารสารนิติศาสตร์*. 33(2), 223.

<sup>2</sup> มีข้อยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็น กฎหมายจะรับรองให้ประชาชนสามารถบังคับตามสิทธิของตนได้ (Self-Help) เช่น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิป้องกันสิทธิของตนด้วยการตัดกิ่งไม้ของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่รุกล้ำเข้ามา หรือจับสัตว์ที่ก่อความเสียหายไว้ เป็นต้น

<sup>3</sup> พิษณุ จวนสงวน. (2549). *สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง : ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 5-6.

สิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่า บุคคลใดจะสามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลในเรื่องใดได้ก็ต่อเมื่อสิทธิของผู้นั้นถูกรบกวนหรือถูกฝ่าฝืนโดยบุคคลอื่น โดยสิทธิดังกล่าว คือ สิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติให้การรับรองหรือคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในเรื่องต่างๆ โดยสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติมีที่มาจากนิติกรรมและนิติเหตุ แต่สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลต้องมีที่มาจากความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีที่เกิดขึ้นจากสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติ สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นอิสระสิทธิกับสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติ แต่ถือได้ว่า หากไม่มีสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติและสิทธินั้นไม่ถูกรบกวน สิทธิที่จะเสนอคดีต่อศาลก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ดังนั้น แม้สิทธิทั้งสองจะเป็นอิสระสิทธิก็ตาม แต่ในการพิจารณาเพื่อตัดสินข้อพิพาทของศาลจะต้องพิจารณาสหสิทธิทั้งสองประการเสมอ โดยเริ่มจากการพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลหรือไม่ หรือมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ถ้าผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องแล้วจึงจะพิจารณาต่อไปว่าสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติของฝ่ายใดดีกว่ากัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ เป็นคนละเรื่องกับการที่ศาลจะตัดสินให้ชนะคดีตามฟ้องหรือไม่ นั่นเอง

### 1.1 หลักการและความหมายของการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล

จุดมุ่งหมายสำคัญในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล คือ การให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นข้อพิพาท ซึ่งในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะระบุถึงสิทธิของคู่กรณีพิพาทตามกฎหมายสารบัญญัติ ถ้าเป็นคดีแพ่ง คำพิพากษาของศาลจะระบุถึงสิทธิของปัจเจกชนของคู่ความ (Droit Subjectif) ถ้าเป็นคดีปกครองจะระบุถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน สิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติจึงมีอิทธิพลต่อการใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ การที่บุคคลจะใช้สิทธิทางศาลได้ บุคคลนั้นต้องมีความจำเป็นที่จะได้รับการเยียวยา แก้ไข หรือบังคับตามสิทธิในกฎหมายสารบัญญัติ<sup>4</sup> จึงจำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาทที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ดังนั้น การมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลของผู้ที่เสนอคดีต่อศาล จึงมีความสำคัญที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่จะรับคดีไว้พิจารณาในส่วนที่เป็นเนื้อหาแห่งคดี การมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องจึงเป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่มีการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลได้

สำหรับคำว่า มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล หรือมีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะนำมาฟ้องนั้น ตามคำกล่าวในสมัยก่อนที่ว่า ไม่มีส่วนได้เสียไม่มีสิทธิฟ้องคดี อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี

<sup>4</sup> วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้ว (1), หน้า 221 .



ในระบบกฎหมายเอง โกล-อเมริกัน จะใช้คำว่า standing ซึ่งแปลว่า ในผลแห่งคดี ส่วนในภาษาฝรั่งเศส ใช้คำว่า intérêt (interest) ซึ่งแปลว่า สิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดี ปราศจากความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้ว ก็เท่ากับยอมรับให้บุคคลใดๆ ก็ตามสามารถ นำคดีมาฟ้องต่อศาลได้จะเป็นภาระต่อระบบการพิจารณาคดีของศาล ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องแสดงให้ศาล เห็นถึงประโยชน์ในการเสนอคำฟ้องเพื่อให้ศาลช่วยแก้ไขเยียวยาสถานการณ์ที่เดือดร้อนเสียหายของตน รวมทั้ง หากยอมให้บุคคลใดๆ สามารถฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อบุคคลอื่นหรือต่อส่วนรวม โดยที่ตนมิได้ รับผลจากการที่ศาลได้ตัดสินข้อพิพาทนั้นเลย ย่อมทำให้ศาลเป็นเพียงผู้อยู่ในฐานะที่ปรึกษาของผู้ฟ้อง คดีเท่านั้น จะมีผู้ตัดสินคดี อันเป็นการขัดกับหลักการสำคัญในการทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทของ องค์การตุลาการ นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลยังขยายขอบเขตออกไป จนเป็น ที่ยอมรับว่า ผู้มีส่วนได้เสีย มิได้หมายความถึงเฉพาะผู้เสนอข้อพิพาทต่อศาล หรือโจทก์ หรือผู้ฟ้องคดี เท่านั้น ยังหมายความรวมไปถึงผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกฟ้องคดีด้วย เพราะบุคคลเหล่านั้นต้องมีส่วนได้ เสียด้วยจึงจะเข้ามาเป็นคู่กรณีในศาลได้ ดังนั้น เพียงแต่คำว่า ส่วนได้เสีย กับ คุณสมบัติ มีความต่างกันบางประการ โดยคุณสมบัติเป็นคุณลักษณะทางกฎหมายที่ช่วยให้ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่ง มีเงื่อนไขหลายประการ เช่น ต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถตามกฎหมาย ถ้าเป็นผู้แทนของบุคคลอื่น จะต้องได้รับการแต่งตั้ง จดทะเบียน หรือได้รับการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว และคุณสมบัติที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ ผู้นั้นจะต้องมีลักษณะส่วนตัวที่ได้กล่าวอ้างเรื่องส่วนได้เสียกับเหตุที่นำมาฟ้องต่อศาล ด้วย จึงกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งของการใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลนั่นเอง

เมื่อพิจารณาคำว่า ส่วนได้เสีย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 จะมีความหมายไว้ว่า ประโยชน์ที่ควรได้ควรเสียซึ่งมีอยู่ในส่วนรวม การได้การเสียร่วมกับคนอื่น คำว่า ส่วนได้เสีย จึงมีลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้นคำว่า ผู้มีส่วนได้เสียในการ ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีกับเหตุที่จะนำมาฟ้องคดี โดยพิจารณาความเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาจจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริง หรือ จะเป็นความสัมพันธ์ที่มีกฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษก็ได้ ส่วนระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ เหตุแห่งคดีจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบการพิจารณาคดีของศาลแต่ละระบบ หรือแต่ละประเทศ แต่อย่างน้อยที่สุดต้องมีความสัมพันธ์กันในระดับหนึ่ง<sup>5</sup> โดยเป็นเงื่อนไขในลักษณะอัตวิสัยในการ ฟ้องคดี ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาก่อนศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาในประเด็นแห่งคดีในลำดับถัดไป<sup>6</sup>

<sup>5</sup> บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2543). การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครอง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท. สำนักงาน ศาลปกครอง, หน้า 33 .

<sup>6</sup> วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้ว (1), หน้า 241 .

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ได้รับการยอมรับให้บุคคลอื่นซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีโดยตรง สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของบุคคลอื่นหรือเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะได้ แต่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องคดีปกครองแทนประชาชน<sup>7</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>8</sup> นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศฝรั่งเศสยังมีการกำหนดให้ผู้ถือหุ้นของบริษัทสามารถฟ้องแทนบริษัท ในกรณีที่บริษัทละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้บุคคลอื่นด้วย<sup>9</sup> และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน แต่เฉพาะกรณีที่กรรมการของบริษัทได้ทำให้บริษัทได้รับความเสียหายและไม่มีการดำเนินการแก้กรรมกรดังกล่าว จึงให้ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนโดยเอกคดียื่นฟ้องแทน<sup>10</sup> เป็นต้น ในปัจจุบัน พบว่า เริ่มมีการยินยอมให้มีการใช้สิทธิทางศาลแทนบุคคลอื่นได้โดยไม่ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษได้ด้วย เช่น การยอมรับให้นิติบุคคลสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อป้องกันส่วนได้เสียของสมาชิกของตนได้ หรือเรียกว่าการดำเนินคดีในรูปแบบของส่วนรวม (Une Forme Collective) โดยศาลชั้นต้นในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสเคยรับคำฟ้องของสมาคมต่อต้านการฆ่าฟันการจราจร และสมาคมของครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการคมนาคมที่ฟ้องบังคับรัฐห้ามมิให้มีการโฆษณาเกี่ยวกับความเร็วของยานพาหนะ อันเป็นการยอมรับให้บุคคลที่มีได้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อส่วนรวมได้ ทั้งๆ ที่ผู้นั้นไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่บัญญัติเพื่อยอมรับให้บุคคลหนึ่งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแทนบุคคลอื่นในกลุ่มของตน ซึ่งตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อพิพาทนั้นด้วยได้ อันเป็นการใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของบุคคลอื่นอย่างหนึ่ง เช่น การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากกรณีที่ผู้เสียหายกระทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร<sup>11</sup> ฟ้องเพื่อเรียกคืนทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ได้จำหน่ายออกไปโดยใช้การฉ้อฉล<sup>12</sup> หรือเจ้าของรวมใช้สิทธิครอบทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้กับบุคคลภายนอก<sup>13</sup> ทั้งนี้ มีความแตกต่างจากการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39

<sup>9</sup> รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1966 มาตรา 245

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้ากรรมการทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท บริษัทจะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่กรรมการนั้นก็ได้ หรือในกรณีที่บริษัทไม่ยอมฟ้องร้องผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดจะเอาคดีขึ้นว่าก็ได้

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 วรรคหนึ่ง

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 237 วรรคหนึ่ง

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1359

Action) ที่ได้รับความนิยมในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่มีระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นการให้โอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันในมูลแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน นำคดีมาฟ้องเป็นคดีเดียวกัน โดยมอบตัวแทนให้มาดำเนินการทางศาล ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากไม่ต้องเข้ามาดำเนินคดีในศาลทุกคน เพียงแต่รอรับผลแห่งคำพิพากษาของศาลนั้น เพื่อเกิดความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หลีกเลี่ยงการฟ้องคดีซ้ำซ้อน ประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา โดยในประเทศไทยได้นำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้มาใช้ด้วย ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 มาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/49 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 240 วันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 8 เมษายน 2558 คือตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2558 เป็นต้นไป

## 1.2 การพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการใช้สิทธิฟ้องคดี

ในการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่นำมาฟ้องต่อศาลนั้น มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในเรื่องนี้ดังนี้

1. ผู้นั้นต้องเป็นผู้ทรงสิทธิตามที่กฎหมายสารบัญญัติกำหนดและสิทธินั้นถูกระทบกระเทือนจากบุคคลอื่น กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายสารบัญญัติให้บุคคลใด ๆ ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ให้มีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในเรื่องนั้น หากมีบุคคลอื่นกระทำการหรือไม่กระทำการโดยฝ่าฝืนสิทธิของผู้นั้น ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่ดำเนินการเพื่อรักษาหรือให้ได้รับการเยียวยาแก้ไขสิทธิของตนให้ยังคงมีอยู่ต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 บัญญัติว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้... ดังนั้น บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกบุคคลอื่นแย่งการครอบครอง บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ กรณีจึงถือได้ว่า เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกแย่งการครอบครองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะฟ้องคดีต่อศาล หรือเป็นบุคคลที่ศาลจะต้องให้การคุ้มครองหรือเยียวยานั้นเอง โดยผู้เสนอคำฟ้องต่อศาลมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในข้อพิพาทที่นำเสนอต่อศาลนั้น

2. ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเยียวยาโดยศาลด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก ทฤษฎีของการใช้สิทธิทางศาลมาจากแนวคิดที่ว่า ศาลควรจะบรรเทาทุกข์ หรือให้การคุ้มครองเฉพาะผู้ที่จำเป็นจะต้องได้รับการเยียวยา โดยศาลเท่านั้น ซึ่งบุคคลที่ควรจะได้รับ การเยียวยาหรือได้รับการคุ้มครองจากศาลนั้น มิได้แต่เฉพาะบุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องตามที่กฎหมายสารบัญญัติ

กำหนดไว้และได้มีบุคคลอื่นกระทำการฝ่าฝืนสิทธินั้น และการฝ่าฝืนนั้นยังคงมีอยู่ในขณะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากบางกรณีแม้มีการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเกิดขึ้นแล้ว แต่ได้มีการแก้ไขเยียวยา หรือมีข้อตกลงระงับความเสียหายระหว่างกันแล้ว หรือผู้นั้นไม่ประสงค์ที่จะรับการแก้ไขเยียวยา ก็ย่อมไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เพราะการเสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อต้องการให้ศาลช่วยแก้ไขหรือปรับปรุงสถานการณ์ทางกฎหมายของผู้นั้นให้ดีขึ้น<sup>14</sup> ทั้งนี้ จะเป็นการเสนอคำฟ้อง เพื่อป้องกันส่วนได้เสียในอนาคต ก็จะถือว่าไม่มีส่วนได้เสียด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีในแต่ละประเภทคดีมีความแตกต่างกัน โดยมีระดับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ลดหลั่นกันไปตามเจตนารมณ์ของการให้สิทธิทางศาลแก่ประชาชนของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

### 1. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีแพ่ง

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายแพ่งจะเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของกลุ่มความ โดยตรง บุคคลจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้บุคคลนั้นจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นรายเรื่องไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดให้บุคคลที่จะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง มีการโต้แย้งกันเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งหมายถึงกรณีที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคนอ้างสิทธิตามที่กฎหมายสารบัญญัติได้ให้การรับรองสิทธินั้นขึ้นเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง แต่บุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของฝ่ายผู้อ้าง<sup>15</sup> และกรณีที่สอง มีความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลรับรอง คู่คุ้มครอง หรือบังคับสิทธิของตนตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีการโต้แย้งสิทธิหรือจำต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลผู้จะใช้สิทธิ ดังกล่าวได้ บุคคลนั้นจะต้องมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นด้วย<sup>16</sup> และถือหลักเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

### 2. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีอาญา

<sup>14</sup> Cadet, *Droit judiciaire prive*, n° 715, p.369 อ้างจาก วรรณชัย บุญบำรุง. อ้างแล้ว (1), หน้า 241 .

<sup>15</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไทย. (2539). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึงภาค 3)*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม. หน้า 10-11 .

<sup>16</sup> หลวงจรัญญูนิติศาสตร์. (2496). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพมหานคร: นิพนธ์ 38, หน้า 51 .

สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายอาญา ประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย ในความผิดอาญาหรือผู้เสียหายและผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายเท่านั้นจึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ได้ การใช้สิทธิฟ้องคดีอาญานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองสังคมส่วนรวม ให้มีความสงบ เรียบร้อย มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาของไทยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาแทนรัฐ<sup>17</sup> และให้สิทธิแก่ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาสามารถฟ้องคดีเองได้ด้วย<sup>18</sup> แต่ก็จำกัดเฉพาะ ประชาชนผู้ที่เสียหายอย่างแท้จริงเท่านั้นถึงจะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ โดยประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) ได้บัญญัติให้นิยามคำว่า ผู้เสียหาย ไว้ว่า

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิด อาญาใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตั้งบัญญัติไว้ใน มาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6

ซึ่งจากบทนิยามดังกล่าว สามารถจึงแบ่งผู้เสียหายได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้ได้รับความเสียหายโดยแท้ และเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย โดยผู้ได้รับความเสียหาย โดยแท้ นี้ นอกจากจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาและเป็นความเสียหาย ตามความเป็นจริงแล้ว ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย<sup>19</sup> ด้วย จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาล ซึ่งผู้เสียหายโดยนิตินัยนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยวางเป็นหลักเกณฑ์ไว้ประกอบด้วย ผู้เสียหายต้องไม่มีส่วน ร่วมในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ผู้เสียหายต้องไม่เป็น ผู้ยินยอมให้มีการกระทำความผิด หรือต้องไม่ได้กระทำที่มีวัตถุประสงค์ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือขัดต่อ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>20</sup> ดังนั้น ประชาชนผู้ที่จะมีสิทธิฟ้อง คดี อ อ า ญ า ได้แต่เฉพาะผู้เสียหาย ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่นำมาฟ้อง และถือหลักเป็นผู้มีส่วน ได้เสียที่มีลักษณะเฉพาะบุคคลผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น

### 3. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง เป็นที่ยอมรับกันว่า หลักการพิจารณา ถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีความแตกต่างและอาจจะกล่าวได้ว่ามีความซับซ้อนมากกว่าในคดีอาญา

<sup>17</sup> กุลพล พลวัน. (2538). บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา. *วารสารอัยการ*, 18 (203), หน้า 4 .

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

<sup>19</sup> แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาของไทยในปัจจุบันนิยมใช้คำว่า ผู้เสียหายตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 203/2554)

<sup>20</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2555). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับอ้างอิง)*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า38-39.

และคดีแพ่ง<sup>21</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองนั้นจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะที่เข้ามาเกี่ยวข้องประกอบเพื่อเปรียบเทียบกับด้วยเสมอ ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองได้จึงถูกกำหนดไว้เพียงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ เพียงแค่เป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเท่านั้นก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ไม่ต้องถึงขนาดเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิดังเช่นในคดีแพ่งหรือคดีอาญา แต่ในคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งจะพิจารณาถึงสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติของปัจเจกบุคคลโดยเฉพาะ ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ถูกกระทบสิทธิหรือเป็นคู่สัญญา อันมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีแพ่ง ทั้งนี้ การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนี้จะพิจารณาถึงการฟ้องคดีประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยก็ตาม แต่อย่างน้อยผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บุคคลนั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้องไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาล ศาลปกครองไม่ยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Actio Popularis) โดยนักวิชาการด้านกฎหมายได้แบ่งเกณฑ์ที่จะพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้อง ออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบแรก ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องจากการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งได้นำเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาสหสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยด้วย

รูปแบบที่สอง สิทธิของผู้ที่จะยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องถูกกระทบหรือมีการโต้แย้งสิทธิ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศเยอรมนี

<sup>21</sup> บรรณเจด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 51 – 53.

## 2. หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

### 2.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคดีปกครองว่า คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่ไม่ควรกำหนดให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เนื่องจากชาวฝรั่งเศสเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง<sup>22</sup> โดยประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้นในปี ค.ศ. 1799 กำหนดให้มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในระยะแรกสภาแห่งรัฐไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นเพียงแค่ผู้เสนอความเห็นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาสั่งการ ต่อมาได้มีการสร้างระบบการพิจารณาคดีปกครองจนเป็นที่ยอมรับจากสังคม จึงมีการออกกฎหมายมอบอำนาจให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เอง จนกลายเป็นศาลปกครองนับแต่นั้น<sup>23</sup> และได้แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ไม่ก้าวถ่ายอำนาจและหน้าที่กัน โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของฝ่ายปกครอง การกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรกลางอิสระ จึงทำให้ระบบศาลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ (Dual System) ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีสองระบบ คือ ระบบศาลปกครองปกติ ประกอบด้วย ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ ส่วนอีกระบบ คือ ระบบศาลปกครองพิเศษ เช่น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีการคลัง ศาลตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรวินิจฉัยที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพต่างๆ<sup>24</sup>

ประเภทคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกได้ 4 ประเภท ตามลักษณะการใช้อำนาจของศาลและสอดคล้องกับคำขอของผู้ฟ้องคดี ประกอบด้วย 1) คดีที่ขอให้ศาลพิพากษาว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้น 2) คดีที่ขอให้ศาลใช้อำนาจอย่างเต็มที่เพื่อให้สิทธิตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีกลับคืนมา รวมทั้งขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินได้ด้วย นิยมเรียกคดีประเภทนี้ว่า คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม 3) คดีที่ขอให้ศาลตีความ รวมถึงการ

<sup>22</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด. หน้า 50 .

<sup>23</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 51 .

<sup>24</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เพิ่งอ้าง, หน้า 52 – 54 .

ขอให้ตีความการกระทำทางปกครองที่คลุมเครือและตีความข้อกฎหมาย และ 4) คดีที่ขอให้ศาลปกครองมีอำนาจพิเศษที่จะใช้อำนาจทางอาญา โดยคดีที่พบมากที่สุด คือ คดีประเภทที่ 1 และที่ 2<sup>25</sup>

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีพยานหลักฐานที่มีมูลเพียงพอ ที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีที่จะทำการฟ้องนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใดๆ ก็ได้ อย่างไม่มีการจำกัด อันอาจจะทำให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองด้อยประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในการยื่นฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องมีความจำเป็นที่จะใช้สิทธิทางศาลโดยไม่มีทางเลือกอื่นด้วย แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ต้องมีส่วนได้เสียโดยตรงในคดีนั้น โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น โดยศาลจะต้องพิจารณาถึงการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมด้วยเสมอ<sup>26</sup> นอกจากนี้ หากศาลวินิจฉัยตามคำขอแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ต้องอยู่ในวิสัยที่คำวินิจฉัยนั้นจะต้องเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้จริง และนิติกรรมทางปกครองที่เป็นมูลแห่งการฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่มีผลสมบูรณ์และมีผลกระทบต่อบุคคลด้วยแล้ว จึงจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้องต่อศาล ด้วยเหตุนี้ การฟ้องคดีโดยอ้างเหตุเพียงว่า เป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจึงไม่อาจทำได้ในประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ยังไม่มีการปรากฏถึงความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี แต่หากเป็นที่แน่ชัดว่า ในอนาคตมีแนวโน้มที่ความเสียหายอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายอาจขอให้แก่เทศบาลอาจฟ้องคดีเพื่อคัดค้านมาตรการซึ่งอาจเป็นเหตุที่จะนำมาซึ่งการขึ้นอัตราภาษีอากรที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียในอนาคตได้<sup>27</sup> หรือกรณีนักนิยมการพักผ่อนโดยการกางเต็นท์อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคัดค้านข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามพักผ่อนโดยการกางเต็นท์ในพื้นที่รับผิดชอบของผู้ออกกฎนั้น ได้<sup>28</sup> แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะยังไม่ได้รับความเสียหายจาก

<sup>25</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 167 -174 .

<sup>26</sup> วิริยะ วัฒนสุขชาติ. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. หน้า 60 .

<sup>27</sup> คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เทศบาลจะดำเนินการจัดให้มีการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับประชาชนในเขตเทศบาลทุกคน โดยใช้เงินภาษีที่เก็บจากผู้เสียภาษีมาเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมด

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1958 คดี Abissct



ข้อกำหนดดังกล่าวก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเห็นว่า บุคคลเหล่านั้นมีส่วนได้เสียเพียงพอในเรื่องที่จะนำมาฟ้องได้ เป็นต้น<sup>29</sup>

ทั้งนี้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติถึงการจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ โดยเฉพาะ ดังเช่นในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย การพิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย การมีประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองฝรั่งเศสจะถือตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่เคยมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้แล้ว

ผู้ศึกษาได้ศึกษาความเห็นของนักกฎหมายไทยที่ได้ศึกษาของการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองไว้ในตำรา วิทยานิพนธ์ พบว่า

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>30</sup> ได้สรุปถึงการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย ดังนี้

1. ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องโดยตรงและเป็นการส่วนตัว (intérêt direct et personnel) โดยไม่จำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องแต่เพียงผู้เดียว (intérêt exclusif) เช่น คดีเกี่ยวกับผู้เสียหาย ศาลปกครองยอมรับว่าผู้หน้าที่เสียหายมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่อาจจะมีผลให้มีการขึ้นอัตราภาษีได้ โดยยอมรับให้ผู้เสียหายของเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุนั้น ต่อมา ได้ขยายไปสู่ผู้เสียหายของจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เสียหายของอาณานิคม แต่ศาลไม่ยอมรับให้ผู้เสียหายในระดับชาติหรือรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทำนองดังกล่าว เนื่องจากอาจเป็นการกระทำที่ยังไกลเกินไปที่จะส่งผลต่อผู้เสียหาย

2. ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่ถูกกระทบกระเทือนซึ่งอาจเป็นส่วนได้เสียในทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจก็ได้ เช่น คดีสมาคมศิษย์เก่าของวิทยาลัยแห่งหนึ่ง (Polytechnique) ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของวิทยาลัยแห่งนั้น หรือคดีที่ทหารผ่านศึกคนหนึ่งฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎข้อบังคับของทางราชการที่อนุญาตให้ออกบัตรทหารผ่านศึกให้แก่บุคคลซึ่งมิได้เคยเข้าร่วมการปฏิบัติการทางทหารเลยได้ หรือคดีที่สมาชิกพรรคการเมืองสามารถขอให้เพิกถอนคำสั่ง

<sup>29</sup> วิริยะ วัฒนสุชาติ. (เพิ่งอ้าง). หน้า 60 – 61.

<sup>30</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว (26) หน้า 61 – 65 .

ทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค อย่างไรก็ตามก็ดี คำว่าส่วนได้เสียทางจิตใจนี้ยังไม่ได้หมายความรวมไปถึง ส่วนได้เสียทางความรู้สึก (intérêt sentimental) ส่วนคดีประเภทที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตน ศาลจะพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือเสียหายทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจจากนิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้องหรือไม่ และพิจารณาด้วยว่าการฟ้องคดีจะช่วยให้การเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ และ

3. ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงได้ว่า ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นเกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี (intérêt né et actuel) เว้นแต่ ในกรณีที่เป็นที่แน่นอนในขณะนั้นแล้วว่า สถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกกระทบกระเทือนในอนาคต ก็ถือได้แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น คดีนักนิยมกางเต็นท์พักแรมซึ่งอาศัยอยู่ในย่านกรุงปารีส ได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบัญญัติของเทศบาลแห่งหนึ่งในย่านชานกรุงปารีสซึ่งกำหนดห้ามกางเต็นท์พักแรมในเขตเทศบาลของตน

ดร. บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์<sup>31</sup> กล่าวถึงประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองของฝรั่งเศสว่า หากปราศจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีก็เท่ากับยอมรับให้บุคคลซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตามอาจฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีจนพรั้าหรือเกินขอบเขต ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักว่า ผู้ฟ้องคดีต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (intérêt) ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาล (qualité à agir) โดยประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้นอาจเป็นในทางวัตถุ (Materiel) หรือทางจิตใจ (Moral) หรืออาจเป็นของบุคคลธรรมดาหรือเป็นของนิติบุคคลก็ได้ ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจะพิจารณาเพียงแต่ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสมีปรัชญาพื้นฐานในเรื่องการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมิใช่เพียงการมุ่งพิจารณาถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว จึงไม่มีข้อจำกัดใดในการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นหลักของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น ศาลจะถือว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นผู้ทรงสิทธิ (titulaire du droit) เพราะสิทธิของผู้นั้นต้องถูกกระทบกระเทือนแล้ว ทั้งนี้ คำว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักในการพิจารณาไว้ 3 ประการ คือ ประโยชน์เกี่ยวข้องต้องมีอยู่จริง (real) ต้องมีลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคล หรือประโยชน์ร่วมกัน) มีความชอบธรรม (légitime) และมีความถูกต้องพอควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี

<sup>31</sup> บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. อ้างแล้ว (5), หน้า 40 – 44 .

และประการสุดท้าย ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นจะต้องมีลักษณะโดยตรงและค่อนข้างแน่นอน โดยศาลจะดูเพียงความเป็นไปได้ที่ประโยชน์เกี่ยวข้องอาจถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น มิใช่ถึงขนาดว่าจะต้องมีประโยชน์แน่นอนจริงๆ

พรเทพ พรไชยา<sup>32</sup> ได้มีความเห็นเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสตีความคำว่า ผู้เสียหายในคดีปกครอง ออกไปอย่างกว้างขวาง โดยให้หมายความรวมถึง ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องใดๆ ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองได้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย แม้ว่าผู้เสียหายนั้นจะไม่ได้เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ก็ตาม เช่น ในคดีที่ผู้เสียหายในเขตเทศบาลฟ้องขอให้เพิกถอนมติของสภาเทศบาลที่จ้างแพทย์เพิ่ม โดยไม่มีความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนผู้เสียหายแก่เทศบาลอาจต้องรับภาระจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็ได้เปิดโอกาสให้สามารถฟ้องคดีได้อย่างไม่มีขอบเขต หรือเพียงแค่หากพบเห็นการกระทำทางปกครองว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นก็จะฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น การอ้างว่าตนในฐานะผู้เสียหายคนหนึ่งของประเทศเป็นต้น เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่า เป็นลักษณะที่มีส่วนได้เสียที่ค่อนข้างน้อยและหากยอมให้ฟ้องคดีได้ก็จะมีผลทำให้คดีขึ้นสู่ศาลมากจนเกินไป ศาลยอมไม่มีเวลาที่จะพิจารณาคดีอื่นที่สำคัญมากกว่า ซึ่งสามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนจะนำมาฟ้องคดี โดยต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องนั้น อย่างน้อยต้องแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบกระเทือนและการเยียวยาทุกข์ที่ร้องขอ รวมทั้งหากศาลให้การเยียวยาทุกข์ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร และต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรงและมีอยู่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี

ดร. โกลิน พลกุล<sup>33</sup> ได้กล่าวในหนังสือสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ว่า ในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบไปด้วย เนื่องจากความหมายของคำว่า ผู้เสียหาย มีความหมายกว้าง และแตกต่างกันออกไป สภาแห่งรัฐซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาว่า ถ้านิติกรรมทางปกครองใดส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ใด ผู้ผู้นั้นย่อมมีสิทธิฟ้อง

<sup>32</sup> พรเทพ พรไชยา. (2545). ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

<sup>33</sup> โกลิน พลกุล. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 65 – 66 .

คดีปกครองได้ เช่น ยอมรับให้บุคคลซึ่งนิยมการ ไปเที่ยวแคมป์สามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ห้ามไม่ให้มีการตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งได้ แม้บุคคลผู้นั้นจะไม่เคยไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลดังกล่าวเลย เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจไปตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลนั้นในอนาคตข้างหน้าได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1958 คดี Abissct) กรณีนี้เห็นได้ชัดว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีถูกระทบจากคำสั่งดังกล่าว หรือถ้าจะเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย ก็จะหมายถึงกรณีผู้ฟ้องคดีอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสไม่ได้ขยายความหมายคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” นี้ไปจนถึงขนาดที่ว่า บุคคลใดก็ตามฟ้องคดีปกครองได้ ตามหลัก Actio Popularis ด้วยเหตุนี้จึงวางหลักว่า ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้นต้องมีลักษณะโดยตรงและเฉพาะเจาะจง ต้องเกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ดำรงอยู่ และต้องชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีความรับผิดชอบละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ จึงต้องเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย

ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์<sup>34</sup> ได้กล่าวว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ ส่วนมากจะไม่ใช้หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Actio Popularis) กล่าวคือ จะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคนใดก็ได้ นำเอาการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าใดก็ตามหนึ่ง (intérêt à agir) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คดีปกครองล้นศาล ปัญหาจึงมีอยู่แต่เพียงว่า ผู้มีส่วนได้เสียจะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดเท่านั้น ซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือน หรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐทุกกรณี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองเสมอ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแล้ว

<sup>34</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 155

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>35</sup> ได้รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครองในส่วนที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสว่า สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาเป็นแนวในการพิจารณาวินิจฉัยถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้หรือไม่ 3 ประการ ประกอบด้วย ต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรง (Direct) อาจเป็นส่วนได้เสียร่วมกัน (intérêt collectif) หรือเป็นกรณีผู้ได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกในสหภาพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียต้องเป็นการเจาะจงที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในรายงานการศึกษาวินิจฉัยดังกล่าวยังได้กล่าวอีกว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่นั้น ต้องจำแนกระหว่างคดีที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยในกรณีที่คำฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น (Faire Grief) แต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลมีอำนาจเต็มในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย (Droit Lese)

สมชาย พฤษชัยกุล<sup>36</sup> ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง ผู้เสียหายในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสว่า เนื่องจากภารกิจของศาลปกครองของฝรั่งเศสมีภารกิจในทางควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจที่กว้างขวางกว่าภารกิจของศาลปกครองเยอรมนี ด้วยเหตุนี้การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพื่อใช้เป็นฐานในการฟ้องคดีปกครองจึงต้องกว้างขวางกว่าของประเทศเยอรมนี ซึ่งโดยทั่วไปผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีกับวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจงอันเกิดจากการกระทำทางปกครองนั้น นอกจากนี้ ต้องเป็นส่วนได้เสียจะต้องเกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในปัจจุบันขณะที่ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ได้เคร่งครัดกับหลักดังกล่าวโดยวินิจฉัยว่า หากสถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกกระทบกระเทือน อย่างแน่นอนในอนาคตก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีได้ และส่วนได้เสียนี้อาจเป็นส่วนได้เสียในทางทรัพย์สินหรือจิตใจก็ได้ โดยสรุปว่า ฐานที่ใช้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายในคดีปกครองของฝรั่งเศสอาจแยกได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก นิติกรรมทางปกครองได้ก่อให้เกิด

<sup>35</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 128 – 130 .

<sup>36</sup> สมชาย พฤษชัยกุล. (2548). ผู้เสียหายในคดีปกครอง. วารสารคุณภาพ, 52(2), 45 – 47 .

ผลกระทบต่อประโยชน์ปัจเจกบุคคล หรือกรณีที่สอง นิติกรรมทางปกครองนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะ<sup>37</sup> ได้กล่าวไว้ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร ในรายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียที่จะสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่นั้น ต้องจำแนกระหว่างคดีขอให้เพิกถอนกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยในการฟ้องขอให้เพิกถอนต้องจำแนกระหว่างคำฟ้องโดยบุคคลธรรมดา กับคำฟ้องของนิติบุคคล ซึ่งคำฟ้องที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับผลกระทบ (Faire Grief) จากกฎหรือคำสั่งนั้น ในส่วนการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางสัญญา หรือความผิดนอกเหนือสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย (Droit Lese)

## 2.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ในประเทศฝรั่งเศส

เอ็น จี โอ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสตามความหมายในการศึกษานี้ มักจะพบอยู่ในรูปแบบที่จัดตั้งเป็นสมาคม และส่วนใหญ่เป็นการฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม โดยการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของสมาคมนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสจะแยกการพิจารณาออกตามประเภทคดี และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ในคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ซึ่งเป็นคดีที่มุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ไม่ได้มุ่งหมายต่อการฟื้นฟูเยียวยาสิทธิของผู้ฟ้องคดี สมาคมจึงมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนที่กฎหมายรับรองนั้นถูกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้น ผู้ฟ้องคดีเพียงแสดงให้ศาลเห็นว่า ประโยชน์หรือส่วนได้เสียของตนถูกระทบก็เพียงพอแล้ว ในขณะที่คดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นคดีที่มุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีและทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ฝ่ายปกครองจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนและอาจก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นด้วย<sup>38</sup>

ส่วนในกรณีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับให้องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีเพื่อการการป้องกัน

<sup>37</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8

<sup>38</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2556). ส่วนได้เสียของ "สมาคม" ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. สืบค้นจาก <http://www.enlightened-jurists.org/directory/238>.

ความเสียหายที่อาจเกิดแก่ผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกและเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่ตนนำมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนด้วย เพื่อให้เป็นการป้องกันการฟ้องคดีตามหลัก Actio Popularis รวมทั้ง ผู้ฟ้องคดียังต้องแสดงศาลเห็นถึงความสัมพันธ์พิเศษระหว่างตัวผู้ฟ้องคดีกับเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นส่วนได้เสียอันเป็นส่วนบุคคลแยกออกจากประโยชน์สาธารณะให้ได้ด้วย<sup>39</sup>

สมาคมในระบอบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สมาคมที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และสมาคมที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว ส่วนในเรื่องสิ่งแวดล่อมยังมีสมาคมเฉพาะอีกประเภทหนึ่ง คือ สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมาคมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้สมาคมที่ไม่จดทะเบียนเพื่อเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องต่อศาลปกครองในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วย<sup>40</sup> เพราะถือว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแบบภาววิสัย (Recours Objectif) แต่จะฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ เว้นแต่สมาชิกที่เป็นผู้เสียหายนั้นได้มอบอำนาจให้แก่สมาคมฟ้องคดีแทนไว้อย่างชัดเจน

สำหรับการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีที่สมาคมฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ถ้าสมาคมผู้ฟ้องคดีไม่ได้มุ่งหมายคุ้มครองทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ใดๆ ของตนเอง แต่มุ่งหมายคุ้มครองเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมตามเจตนารมณ์ที่สมาคมนั้นได้ก่อตั้ง เมื่อมีข้อพิพาทใดที่กระทบกระเทือนต่อวัตถุประสงค์นั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่สมาคมย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์ของสมาคมสมาคมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเมื่อไรก็ตามที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการกระทำใดที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วสมาคมจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เสมอ โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางกรอบไว้พอสมควร ดังนี้<sup>41</sup>

<sup>39</sup> บทสรุปของ Commissaire du gouvernement Chenot ใน C.E. 26 October 1956, Association générale des administrateurs civils, R.D.P. 1956, p. 1309. อ้างจาก วิริยะ วัฒนสุขชาติ. อ้างแล้ว (31). หน้า 63

<sup>40</sup> รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อก่อตั้งสมาคมไว้ โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับทางการ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการ ตลอดจนไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า

<sup>41</sup> ปิยนุศร แสงกนกกุล. อ้างแล้ว (38).

1. ในคดีขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีไว้ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ต้องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของสมาคม (ส่วนได้เสียตามเขตพื้นที่) โดยคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่สมาคมขอเพิกถอนนั้นต้องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมนั้น ในกรณีที่เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาล สมาคมนั้นย่อมฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้เฉพาะกรณีที่มีผลอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเท่านั้น<sup>42</sup> ไม่อาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่มีผลอยู่ในเขตภาคได้ และไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องขอเพิกถอนการแก้ไขผังรวมการจัดการเมืองซึ่งครอบคลุม 22 เทศบาล แม้มีเขตพื้นที่ของตนครอบคลุมอยู่ด้วยก็ตาม รวมทั้ง ในคดีที่สมาคมมีวัตถุประสงค์คุ้มครองคุณภาพชีวิตในเขตจังหวัด ก็ไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องขอเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาปรับปรุงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายผังเมืองสำหรับสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมพื้นที่ระดับภาค สมาคมนั้นย่อมฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้เฉพาะกรณีที่มีผลอยู่ในเขตพื้นที่ภาคเท่านั้น ไม่อาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่มีผลอยู่ในเขตเทศบาลได้<sup>43</sup> ส่วนสมาคมระดับภาคฟ้องขอเพิกถอนประกาศเวนคืนที่ดินเพื่อนำที่ดินไปใช้ก่อสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อเมือง<sup>44</sup> ย่อมฟ้องได้ และกรณีสมาคมระดับชาติสามารถฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างศูนย์นิวเคลียร์ได้ เพราะศูนย์นิวเคลียร์เป็นโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นเรื่องระดับชาติ แม้ว่าศูนย์นิวเคลียร์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเทศบาลเดียวก็ตาม

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ต้องกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ของสมาคม หรือกระทบต่อส่วนได้เสียตามเนื้อหาที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้น ถ้าหากเป็นกรณีที่หากประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นฐานที่มาของการกระทำทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องคดี เช่น คดีฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างศูนย์การค้า (Permis de Construire) โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การก่อสร้างศูนย์การค้าจะทำให้ประโยชน์ในทางการค้าของตนที่ถูกกระทบ ซึ่งศาลเห็นว่า ประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นฐานที่มาของการออก

<sup>42</sup> คดีที่สมาคมระดับเทศบาลมีส่วนได้เสียในการฟ้องขอเพิกถอนประกาศการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อนำไปใช้ในการเชื่อมทางน้ำระหว่างแม่น้ำ Rhône และแม่น้ำ Rine

<sup>43</sup> คดีที่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม URDEN ซึ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ชีวิต และคุณภาพชีวิตในเขต Franche-Comté Franche-Comté ซึ่งเป็นภาค (Région) ฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตสร้างอาคารที่พักอาศัยที่ออกให้โดยเทศบาลเมือง Luxeuil-les-Bains

<sup>44</sup> คดีฟ้องเพิกถอนประกาศเวนคืนที่ดินเพื่อนำที่ดินไปใช้ก่อสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อเมือง Rhin-Saône



ใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องคดีขอเพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างศูนย์การค้า<sup>45</sup>

2. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้สมาคมที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว มีสิทธิประโยชน์บางประการ และต้องทำความตกลงกับทางการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมร่วมกัน<sup>46</sup> โดยถือว่า หากสมาคมเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมในการกระทำทางปกครองที่นำมาซึ่งความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สมาคมนั้นย่อมสามารถฟ้องคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าผลของคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ขอเพิกถอนมีความเกี่ยวพันทางเขตพื้นที่ของสมาคมหรือไม่<sup>47</sup> ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ดังนี้<sup>48</sup>

มาตรา L 141-1 บัญญัติว่า เมื่อสมาคมดำเนินกิจกรรมอย่างน้อยสามปีขึ้นไป สมาคมที่จดทะเบียนนิติบุคคลและดำเนินกิจกรรมตามเอกสารจัดตั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ การจัดการสัตว์ป่า การปรับปรุงคุณภาพชีวิต การคุ้มครองน้ำ อากาศ ดิน พื้นที่ ผังเมือง หรือมีวัตถุประสงค์ต่อต้านมลพิษและสิ่งรบกวน หรือกล่าวโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม สามารถยื่นขอจดทะเบียนและทำความตกลงต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ได้

มาตรา L 142-1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาคมทั้งหลายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความเสียหายที่กระทบกับสมาคมนั้นได้

มาตรา L 142-1 วรรคสอง บัญญัติว่า สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนตามมาตรา L 141-1 รวมทั้งสมาคมตามมาตรา L 433-2 ย่อมถือว่ามีส่วนได้เสียในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของสมาคม และซึ่งสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วน ในการนี้ สมาคมจะได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนและทำความตกลงนับแต่การกระทำทางปกครองที่ได้แย้งนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากการลงทะเบียนและทำความตกลง

<sup>45</sup> คดี C.E. 11 Mai 1987, Association des commerçants et artisans du quartier des Maisons-neuves, DA, 1987, Commentaire N°339 และคดี C.E. 13 Mai 1996, Ville Limoges et SCI Intermarché de l'Aurence, Rec., p.1071.

<sup>46</sup> มาตรา 40 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976

<sup>47</sup> ศาลปกครองปกครองฝรั่งเศสตัดสินยืนยันในคดี C.E. 15 Janvier 1986, Fédération française des sociétés de protection de la nature ว่าการที่สมาคมจดทะเบียนทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นผลให้สมาคมนั้นไม่ต้องพิสูจน์ว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ขอเพิกถอนมีความเกี่ยวพันทางเขตพื้นที่ของสมาคม

<sup>48</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล. อ้างแล้ว (38).

### 3. หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศเยอรมนี

#### 3.1 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี (รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ) บัญญัติให้ ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยให้มีการจัดตั้งศาล พิเศษในด้านต่างๆ เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลภาษีอากร เพื่อให้การคุ้มครอง ดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเชิงแก้ไขภายหลังที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกนิตริกรรมทาง ปกครองแล้ว อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยการใช้อำนาจ ตุลาการ<sup>49</sup>

โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1949 มาตรา 19 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มี ศาลปกครองขึ้น มาตรา 107 ได้กำหนดให้มีศาลปกครองในทุกมลรัฐ และให้ศาลปกครองมี 3 ชั้น ประกอบด้วย ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นสูง ซึ่งอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษา หรือ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสหพันธ์รัฐ ที่จะพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายคัดค้าน คำพิพากษาศาลปกครองชั้นสูง ในกรณีพิเศษอาจเป็นการคัดค้านศาลปกครองชั้นต้นที่ยื่นฎีกาข้าม ศาลปกครองชั้นสูง รวมทั้ง เป็นศาลที่เริ่มต้นพิจารณาข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ หรือ ระหว่างมลรัฐด้วยกัน<sup>50</sup> ในการพิจารณาคดีของศาลทุกชั้นจะใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน หลักในการพิจารณาการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองจะใช้หลักความได้สัดส่วน

ประเภทคดีปกครองของประเทศเยอรมนี มี 5 ประเภท ประกอบด้วย 1) คดีที่ฟ้อง ให้เพิกถอนนิตริกรรมทางปกครอง 2) คดีที่ขอให้ฝ่ายปกครองออกนิตริกรรมทางปกครอง ในกรณี ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ 3) คดีที่ฟ้องบังคับให้ฝ่ายปกครอง ปฏิบัติการ 4) คดีที่ฟ้องให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคล และ 5) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครอง ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย<sup>51</sup>

ในการพิจารณาถึงหลักผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมนี ศาลปกครองเยอรมนีจะพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ซึ่ง มาตรา 42 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า เท่าที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะกระทำ ได้เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิของตนเองโดยนิตริกรรมทางปกครอง หรือโดยการปฏิเสธหรือการ

<sup>49</sup> วิรัช วิรัชนิภากรณ. ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ . หน้า 557

<sup>50</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเยอรมนี. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 65

<sup>51</sup> เขียม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 57 - 66

ละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี<sup>52</sup> อันเป็นการกำหนดคุณลักษณะของผู้ฟ้องคดีไว้โดยชัดแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิโดยนิติกรรมทางปกครอง หรือถูกปฏิเสธหรือมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นถึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่ให้อำนาจการฟ้องคดีตกแก่บุคคลทั่วไป ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Actio Popularis)<sup>53</sup> ซึ่งจะรวมไปถึงบริษัทหรือสมาคมที่จะยื่นฟ้องคดีในนามของบริษัทหรือสมาคมแทนสมาชิกที่ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิด้วย<sup>54</sup> ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดียังต้องเป็นผู้มีสิทธิเป็นการเฉพาะตัว (Droits Subjectifs) หรือมีผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>55</sup> ด้วยเหตุนี้การกล่าวอ้างถึงประโยชน์ในทางเศรษฐกิจก็ดี ผลประโยชน์ทางวัฒนธรรม หรือทางการเมือง หรือโอกาสที่จะมีรายได้จากการแข่งขันทางการค้า โอกาสที่จะชมทัศนียภาพอันงดงามเหล่านี้ ยังไม่เป็นการเพียงพอที่บุคคลนั้นจะมีอำนาจฟ้องคดีได้ เพียงแต่ถือว่า ผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นเพียงผลสะท้อนกลับของกฎหมายเพื่อให้มีบทบาทบัญญัติของกฎหมายเพื่อคุ้มครองเฉพาะประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น<sup>56</sup>

ทั้งนี้ ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดของสหพันธรัฐได้ใช้คำว่า อำนาจฟ้องคดี<sup>57</sup> ซึ่งการจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องหรือไม่ มีเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการประกอบกัน คือ (1) จะต้องมิมีนิติกรรมทางปกครอง (2) นิติกรรมทางปกครองนั้นกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และ (3) ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว<sup>58</sup> ซึ่งจากคำว่า กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้ ได้แสดงถึงหลักเกณฑ์ประการสำคัญในการพิจารณาถึงหลักการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองว่า หากนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล บุคคลที่ไม่ได้รับผลกระทบดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจที่จะโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองนั้นได้อย่างไรก็ตามหากเป็นคดีขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง (verwaltungsrechtliche Wahlprüfungs-verfahren) แล้ว

<sup>52</sup> พรเทพ พรไชยา. อ้างแล้ว (32) หน้า 18-20 .

<sup>53</sup> สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ เรื่องภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมนี. หน้า 3

<sup>54</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์. อ้างแล้ว (50). หน้า 64 .

<sup>55</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว (21) หน้า 60 -64 .

<sup>56</sup> สมชาย พฤษชัยกุล. อ้างแล้ว (36). หน้า 40-41 .

<sup>57</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. บันทึก เรื่องการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองและการฟ้องเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมนี. 14 มิถุนายน 2543 . หน้า 3 อ้างโดยวิริยะ วัฒนสุชาติ. อ้างแล้ว (19). หน้า 79

<sup>58</sup> วิริยะ วัฒนสุชาติ. อ้างแล้ว (26) . หน้า 80

ศาลเยอรมนีจะใช้หลัก Popularklag หรือ Actio Popularis ที่ให้สิทธิการฟ้องคดีแก่ทุกคน กล่าวคือ ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลตรวจสอบการเลือกตั้งได้ แม้ว่าบุคคลนั้น จะไม่ได้รับผลกระทบจากการเลือกตั้งนั้น ทั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองการเลือกตั้งให้เป็นไป โดยถูกต้องยุติธรรม มิได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง<sup>59</sup>

นอกจากที่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมนีนั้นจะต้อง เป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรง หรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยง ได้อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว การ กระทำทางปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองด้วย เช่น เจ้าของอาคารหรือที่ดินไม่อาจฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารที่จำกัดความสูงของอาคารได้ แต่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียง โดย ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่างระหว่างตัวอาคารที่จะ ก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่จำกัดความสูงของอาคารนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองทัศนียภาพของเมืองเท่านั้น หากได้มี เจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรมของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่จะมีการ ก่อสร้างอาคารด้วยไม้ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดระยะห่าง ระหว่างตัวอาคารที่จะก่อสร้างกับแนวเขตที่ดินมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรม ของเจ้าของอาคารหรือที่ดินข้างเคียงที่ดินที่จะมีการก่อสร้างอาคารอยู่ด้วย<sup>60</sup>

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจการฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบ สิทธิของผู้ฟ้องคดีดังที่กล่าวข้างต้น สามารถแบ่งข้อพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ การมีเหตุผลของ คำฟ้อง และการใช้สิทธิในการฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้<sup>61</sup>

1. ความมีเหตุผลของคำฟ้อง กล่าวคือ การเสนอคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ต้องถึงขนาดมีการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างแท้จริง เพราะปัญหาที่ว่า ในเรื่องสิทธิที่ใช้ในการ ฟ้องนั้นเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตการตรวจสอบในทางสารบัญญัติ สำหรับการพิจารณารับฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง มีข้อพิจารณา ดังนี้

<sup>59</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว (35). หน้า 44-50.

<sup>60</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ้างแล้ว (34). หน้า 153 – 154

<sup>61</sup> วิริยะ วัฒนสุชาติ. อ้างแล้ว (26). หน้า 80 – 81

ก. คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบ และผลกระทบจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบ 2 ประการ คือ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่า นิติกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้นกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเนื่องจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิในการฟ้องคดี เพื่อแสดงว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. สำหรับเนื้อหาของคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องอธิบายว่านิติกรรมทางปกครองที่พิพาทได้ละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างไร โดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างด้วย

2. ผู้ที่จะใช้สิทธิในการฟ้องคดีจะอ้างได้แต่เฉพาะสิทธิส่วนบุคคลเท่านั้น จะอ้างสิทธิทางมหาชนได้แต่เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น และกฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่มีผลเพื่อประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคลได้ด้วย

### 3.2 การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ในประเทศเยอรมนี

จากการที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติไว้โดยเคร่งครัดให้การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของปัจเจกบุคคล เพื่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล หรือนิยมใช้คำว่า อำนาจฟ้องคดี ดังนั้น การฟ้องคดีขององค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ของสมาชิกหรือเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ รวมทั้ง การให้สิทธิประชาชนโดยทั่วไปฟ้องคดีปกครองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมา ประเทศเยอรมนีได้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตามแรงกดดันจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมสูงสุดแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรเอกชน ที่เป็นสมาคม และได้จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ทำให้สมาคมซึ่งถือเป็น เอ็น จี โอ รูปแบบหนึ่ง สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลในคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของตนได้ ทั้งนี้สมาคมดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐเสียก่อน<sup>62</sup>

<sup>62</sup> นรินทร์ อธิสาร. (2557). สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมนี. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 14 (3), 17 – 23 .

#### 4. ความเห็นผู้ศึกษาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (actio popularis) การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดี แยกตามลักษณะของประเภทคดีปกครอง โดยในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น จะถือหลักตามปรัชญาพื้นฐานที่ว่า การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ถูกต้องได้แย้ง มิใช่การคำนึงถึงสิทธิทางอรรถวิสัยของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงเพียงแต่กล่าวในคำฟ้องให้แสดงถึงความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เสนอต่อศาลก็เป็นการเพียงพอ โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดต้องให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือนจนทำให้ต้องใช้สิทธิทางศาล แต่ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีที่อาจเรียกค่าเสียหายได้ ผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ ในลักษณะสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนทำนองเดียวกับการโต้แย้งสิทธิในคดีแพ่ง ทั้งนี้ ส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องเกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ในขณะฟ้องคดีด้วย

สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ นั้น ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้วางแนววินิจฉัยไว้ในคดีที่มีสมาคมเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองมาเทียบเคียง พอสรุปได้ว่า สมาคมในประเทศฝรั่งเศสที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะถือว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแบบทาววิสัย (Recours Objectif) ซึ่งผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ได้มุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบ แต่สมาคมที่ไม่จดทะเบียนจะฟ้องขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ ส่วนสมาคมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องต่อศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในทำนองเดียวกับสมาคมที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล และยังสามารถฟ้องคดีเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกได้ รวมทั้ง สามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็ม ได้ด้วย แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับสมาชิก ต้องได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากสมาชิกโดยชัดแจ้งก่อน สำหรับการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสวางแนวบรรทัดฐานไว้ ประกอบด้วย กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ที่สมาคมนั้นได้ก่อตั้งไว้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สมาคมย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อ

คุ้มครองวัตถุประสงค์ของตนได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ และกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมนั้น แต่การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจะไม่อาจกระทำได้เลย สำหรับการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยสมาคมที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ให้ถือว่า สมาคมมีส่วนได้เสียในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของสมาคมนั้น และฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความเสียหายที่กระทบกับสมาคมนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมนั้น

สำหรับกรณีการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมนีจะพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรงเท่านั้น และสิทธิดังกล่าวต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลร่วมด้วยเท่านั้น อีกทั้ง จะต้องเป็นสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนในปัจจุบันหรือเกิดขึ้นแล้ว และมีการยืดหยุ่นไว้เฉพาะกรณีสิทธิที่อาจกระทบกระเทือนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น เอ็น จี โอ ในประเทศเยอรมนีย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิก เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะต่อศาลปกครองได้เลย มีข้อยกเว้นเฉพาะ เอ็น จี โอ ด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแล้ว จึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้สิทธิทางศาล ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

โดยสรุป การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองขององค์กร เอ็น จี โอ ในประเทศฝรั่งเศสจะพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้อง เว้นแต่การฟ้องคดีปกครองในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหาย องค์กรเอกชนจะใช้สิทธิฟ้องคดีได้เมื่อองค์กรนั้น ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้นและการกระทำของฝ่ายปกครองได้กระทบถึงสิทธิขององค์กรผู้ฟ้องคดีแล้ว และแม้ว่าจะได้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจจะฟ้องคดีที่ขอให้ศาลกำหนดค่าเสียหายแทนสมาชิกหรือแทนบุคคลอื่นใดได้ สำหรับองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและจดทะเบียนกับรัฐแล้ว จะมีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐได้ โดยศาลปกครองฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับการพิจารณาสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครองในประเทศเยอรมนีนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของผู้นั้นจะต้องถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจ

ของฝ่ายปกครองโดยตรงเท่านั้น อันเป็นการพิจารณาตามหลักการกระทบสิทธิ ไม่ได้พิจารณาตามหลักการมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนั้น องค์กร เอ็น จี โอ ในประเทศเยอรมนีที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หรือไม่ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ รวมทั้งจะไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ของสมาชิก หรือผู้อื่น รวมทั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นเฉพาะองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแล้ว จะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ตามหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ในรูปแบบการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง





## บทที่ 3

# หลักการเป็นผู้ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย

### 1. ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง

#### 1.1 ศาลปกครองของไทย

ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>63</sup> โดยเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เพื่อมิให้ใช้อำนาจทางปกครองละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>64</sup> ทำให้ประเทศไทยมีศาลที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง แยกออกจากคดีแพ่งและคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามระบบศาลคู่

เหตุผลที่สำคัญในการจัดตั้งศาลปกครองนั้น เนื่องจาก เดิมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ศาลยุติธรรมใช้กับคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองด้วยในขณะนั้น ได้กำหนดให้การพิจารณาคดีเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันของกลุ่มความ และมีหลักการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีเพื่อเป็นข้อแพ้หรือชนะคดีกันว่า ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างนั้น แต่ในคดีปกครอง คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>64</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 322

รวมกันเรียกว่า ฝ่ายปกครอง จะมีขีดความสามารถและสถานะที่เหนือกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชน หรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง รวมทั้ง พยานหลักฐานทั้งหลายที่เกี่ยวกับคดี มักจะอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีฝ่ายปกครองแทบทั้งสิ้น อันทำให้ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่กรณีฝ่ายเอกชนหรือประชาชน ซึ่งหากศาลใช้การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ก็จะทำให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนเสียเปรียบฝ่ายปกครองอย่างมาก ศาลปกครองจึงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งระบบไต่สวนนี้จะให้อำนาจศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองด้วย ไม่ใช่ให้หลักผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น

อีกทั้ง ในระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎ แม้จะตรวจสอบพบว่า กฎที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคู่กรณีเท่านั้น แต่กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง ทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติ เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องนำเงินภาษีอากรของส่วนรวมชดเชยหรือจ่ายค่าเสียหายแก่เอกชน นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดีปกครองยังต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน บริหารรัฐกิจ และต้องมีความรู้ความเข้าใจในข้อคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธี (Legal Method) ของกฎหมายมหาชนด้วย<sup>65</sup>

สำหรับผู้ที่ใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองก่อนที่จะมีศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรมดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเสมือนหนึ่งเป็นคดีแพ่งสามัญ<sup>66</sup> ศาลยุติธรรมได้วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้เช่นเดียวกับคดีแพ่ง กล่าวคือ ต้องมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งต้องพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติเป็นเรื่องๆ ไป เมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิแล้ว หากมีผู้ใดได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิ ก็จะถือว่า มีการโต้แย้งสิทธิ แต่หากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

<sup>65</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 4 (1), 9-13.

<sup>66</sup> กมลชัย รัตนสกวางศ์. (2536). ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง. *บทบัญญัติ*.

ที่ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย หรือยังมิได้มีผลกระทบกระเทือนถึงหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมจะยังไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 ดังกล่าว<sup>67</sup>

ปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ แต่ก็ได้บัญญัติให้ศาลทั้งหลายรวมทั้งศาลปกครอง ยังคงมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายต่อไป และตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>68</sup> ดังนั้น การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองของประชาชน ยังคงมีได้ตามเดิม และศาลปกครองสามารถพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 1.2 ความหมายของคดีปกครอง

คำว่า “คดีปกครอง” นั้น ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดนิยามไว้โดยเฉพาะ แต่พอที่จะพิจารณาจากบริบทของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งคดีปกครองเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจทางปกครองหรือละเลยต่อการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่การกระทำดังกล่าวได้ไปมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนฝ่ายเอกชน หรือฝ่ายปกครองอื่น เกิดข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง และได้มีการนำข้อพิพาทนั้นมอมบให้องค์กรตุลาการแล้ว

## 1.3 ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า

*ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้*

1.3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้าง

<sup>67</sup> วิริยะ วัฒนสุขชาติ. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. หน้า 112 – 113 .

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 2 วรรคสอง ประกอบประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

ขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

1.3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

1.3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

1.3.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

1.3.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

1.3.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จากบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งดังกล่าว สามารถแยกคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองออกได้ 6 ประเภท ประกอบด้วย

1) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามหน้าที่

3) คดีที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ

4) คดีสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่ให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ และ

6) คดีที่ไม่ใช่คดีปกครองโดยแท้แต่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองโดยสภาพบางเรื่องไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่คดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชน และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เป็นต้น

#### 1.4 ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนก็ตาม แต่การใช้อำนาจหรือการละเลย

ไม่ใช่อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือฝ่ายปกครองในส่วนอื่นได้ ซึ่งอาจเกิดเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง โดยการระงับข้อพิพาทดังกล่าวจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากลักษณะข้อพิพาทของคดีปกครองนั้นมีลักษณะพิเศษหลายประการ เช่น คู่กรณีมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างรัฐกับเอกชน วัตถุประสงค์ในการต่อสู้คดีของคู่กรณีก็มีความแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่วนเอกชนประสงค์มุ่งจะปกป้องประโยชน์ของปัจเจกบุคคล การระงับข้อพิพาทจึงจะใช้ระบบศาลและระบบวิธีพิจารณาความในทำนองเดียวกับกรณีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันไม่ได้ การฟ้องคดีบางกรณีก็อาจให้ประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรืออาจเป็นการให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย ซึ่งจะไม่ใช่เพียงแค่การเยียวยาแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชนผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวไม่ ดังนั้น การพิจารณาถึงสิทธิของผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลในคดีปกครอง จึงไม่อาจพิจารณาให้สิทธิเฉพาะผู้ที่สิทธิถูกโต้แย้งเท่านั้น จึงต้องพิจารณาถึงการให้โอกาสแก่ศาลปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ได้ด้วย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในเวลาอันใกล้ จึงต้องให้โอกาสนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เสมอ ทั้งนี้ อย่างน้อยต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องไม่ว่าทางใดทางหนึ่งด้วย จึงสามารถแยกผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองออกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

#### 1.4.1 การใช้สิทธิฟ้องคดีด้วยตนเองโดยตรง

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้บัญญัติว่า

*ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง*

ตามบทบัญญัตินี้เป็นการใช้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตนเอง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีไว้ว่า อย่างน้อยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ

หลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

#### 1.4.2 การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่น

โดยหลักแล้วบุคคลใดๆ จะใช้สิทธิฟ้องคดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับประโยชน์ โดยผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีเองนั้นไม่อาจได้รับการเยียวยาแก้ไขใดๆ จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเลย จะกระทำไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจาก หากยอมให้ประชาชนทั่วไปที่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่ฟ้องนั้น สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ทุกคน ตามหลัก Actio Popularis ย่อมทำให้มีการฟ้องคดีจำนวนมาก โดยไม่จำเป็น มีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก ส่งผลให้บุคคลที่ควรได้รับการเยียวยาแก้ไขที่แท้จริงไม่ได้รับการตัดสินคดีจากศาลหรือศาลดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดให้บุคคลอื่นใช้สิทธิฟ้องคดีแทนบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิได้ไว้โดยชัดแจ้ง เช่น ผู้มีอำนาจจัดการแทนบุคคลที่มีความสามารถบกพร่อง ได้แก่ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ หรือผู้จัดการมรดก หรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล เป็นต้น เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้บกพร่องในความสามารถตามกฎหมายหรือเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิด้วยตนเองได้ โดยในการดำเนินคดีในศาลปกครองจะนำหลักเรื่องความสามารถของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้พิจารณาประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

#### 1.4.3 ใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์

##### สาธารณะ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายที่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น ตามมาตรา 43 ที่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ที่เห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (3) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใด

ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ทั้งนี้ แม้ว่าบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะได้รับการร้องเรียนจากผู้ที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ตาม แต่การใช้สิทธิเสนอคดีต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว ก็ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมด้วย แต่สำหรับกรณีประชาชนหรือเอกชนทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใด รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

## 2. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แม้จะถือหลักว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า บุคคลใดๆ จะสามารถอ้างสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายสารบัญญัติแล้วจะนำมาคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ในทุกกรณี เนื่องจากหากปล่อยให้ทำได้เช่นนั้นได้ ย่อมทำให้มีการฟ้องคดีโดยไม่มี ความจำเป็น กลั่นแกล้งกัน และจะก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมโดยรวม และจะมีคดีค้างอยู่ที่ศาลจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลของประชาชน เพื่อให้ศาลได้มีโอกาสดำเนินกระบวนการพิจารณาได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น ในการเสนอกำฟ้องต่อศาล พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาล หรือห้ามมิให้บุคคลตามเงื่อนไขในกรณีต่างๆ ให้ใช้สิทธิทางศาลได้คดีต่อศาลไว้เฉพาะ โดยต้องแยกพิจารณาระหว่างสิทธิที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลออกจากสิทธิที่มีตามกฎหมายสารบัญญัติซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า คดีมีมูลหรือไม่ ออกจากกัน ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาคำฟ้องในเบื้องต้นก่อนว่า ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก่อนจะพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีที่คู่กรณีพิพาทกัน หากเป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาไม่ได้ ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งจะทำให้คำฟ้องนั้นสิ้นผลไป ข้อจำกัดในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีดังนี้

### 2.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้มีการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของประชาชนไว้หลายประการ โดยได้กำหนดเป็นเงื่อนไขที่ผู้ที่จะฟ้องคดีจะต้องมีคุณสมบัติหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนศาลปกครอง

จึงจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งหากในการฟ้องคดีใด ผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณสมบัติหรือไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลก็จะไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของคดีเลย โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้นมีทั้งเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้และแก้ไขไม่ได้ เงื่อนไขการฟ้องคดีใดที่แก้ไขได้ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในทันทีไม่ได้ ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องก่อน หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำสั่งศาลภายในกำหนดศาลจึงจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้<sup>69</sup> โดยเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนอกจากเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในภายหลังแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติก่อนยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล ค่าธรรมเนียมศาล การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการตามกฎหมายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ระยะเวลาฟ้องคดี คำบังคับของศาลปกครอง หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน การฟ้องคดีที่เป็นการฟ้องซ้ำ หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เป็นต้น

## 2.2 หลักการความสำคัญที่มีผลกระทบจากการรับคำฟ้องไว้พิจารณา

นอกจากการฟ้องคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นแล้ว ในการให้สิทธิแก่ประชาชนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี เมื่อศาลรับคดีไว้พิจารณาแล้ว สถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีอาจเกิดผลกระทบในภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษา สิทธิของคู่กรณีพิพาทที่เคยมีจึงเริ่มสั่นคลอน เกิดความไม่แน่นอนในสิทธิ และหน้าที่ของผู้นั้น ซึ่งหากคู่กรณีดังกล่าวเป็นเพียงประชาชนทั้งสองฝ่าย ผลแห่งคำพิพากษาย่อมส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แต่หากข้อพิพาทเป็นคดีปกครอง คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนเพื่อการบางอย่าง หรือในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเอง ซึ่งการให้สิทธิแก่ประชาชนนั้นจะต้องมีความมั่นคง และจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องต่อเนื่อง ในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนการใช้อำนาจทางปกครองที่ให้สิทธิแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือให้การจัดทำบริการสาธารณะสิ้นสุดไป เช่นนี้ย่อมทำให้การใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองเกิดความไม่มั่นคงไม่น่าเชื่อถือได้ ดังนั้น ในการพิจารณาให้สิทธิฟ้องคดีปกครองแก่ประชาชน หรือการพิจารณาพิพากษาคดีที่ดี ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบจากการนั้นด้วย ซึ่งมีหลักสำคัญ เช่น

<sup>69</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37



### 2.2.1 หลักการจัดทำบริการสาธารณะต่อเนื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของสังคม และปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในอันที่จะได้รับการบริการจากรัฐในเรื่องต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือการสาธารณสุขประเภทอื่นๆ เป็นต้น หากการบริการสาธารณะที่จำเป็นเหล่านั้นต้องหยุดชะงัก ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐนั้นย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องกระทำด้วยความสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา เช่นนี้หากให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้อย่างเต็มที่ แต่การฟ้องคดีนั้นย่อมจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้รับผลกระทบอย่างสำคัญ การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะต่อเนื่องด้วยเสมอ

### 2.2.2 หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ

หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ เป็นหลักที่มุ่งคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือผู้ที่รับประโยชน์จากนิติกรรมทางปกครอง โดยเชื่อว่านิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงนั้นมีความแน่นอน และมีความมั่นคงเพียงพอที่ผู้นั้นจะกระทำการบางอย่างต่อเนื่องต่อนิติกรรมทางปกครองนั้น ดังนั้น หากยอมรับให้มีการนำนิติกรรมทางปกครองมาขอให้ศาลปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนได้โดยง่าย ย่อมกระทบถึงความมั่นคง ความแน่นอนแห่งนิติกรรมทางปกครองเหล่านั้น ซึ่งหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะมีลักษณะใกล้เคียงกับหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ

### 2.2.3 หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ เป็นหลักที่ทำให้ประชาชนผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความรู้สึกได้ว่า สิทธิที่เขาได้รับตามกฎหมายหรือตามนิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคง ซึ่งจะทำให้ประชาชนแต่ละคนวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนต่อเนื่องจากสิทธิ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเข้าใจว่าจะไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก หรือไม่อาจจะเรียกร้องสิทธิที่ได้รับแล้วกลับคืน หรือมีการออกกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครองฉบับใหม่ให้มีผลย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิที่ได้รับแล้ว

### 2.2.4 หลักความคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน

หลักความคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน เป็นข้อห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในสิทธิของเขาตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เมื่อประชาชนมีความเชื่อถือต่อนิติทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องนำความเชื่อถือดังกล่าวมาชั่งน้ำหนักกับประโยชน์มหาชนว่า สมควรที่จะเพิกถอน

นิติกรรมทางปกครองที่ออกไปแล้วหรือไม่ หากประโยชน์มหาชนมีน้ำหนักหรือความสำคัญมากกว่าจึงจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ หลักดังกล่าวนี้จะนำมาใช้ในลักษณะของการเยียวยาหรือการแก้ไขให้ผู้ต้องเสียหายจากการเพิกถอนนิติกรรมที่ได้รับประโยชน์นั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงฐานะเดิมให้มากที่สุด

### 2.3 เจื่อนใจเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

การจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นเจื่อนใจประการสำคัญในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เจื่อนใจการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองประกอบด้วยเกณฑ์สามประการ ดังนี้

ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากเรื่องที่นำมาฟ้อง

ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ

ประการที่สาม การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>70</sup>

ในการพิจารณาถึงสิทธิการฟ้องคดี จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อน โดยผู้ที่ฟ้องคดีได้จะต้องเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดย ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่นำมาฟ้อง หรือมีความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องคดีนั่นเอง ซึ่งเจื่อนใจการฟ้องคดีปกครองในส่วนเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ เป็นเจื่อนใจในการฟ้องคดีที่ไม่สามารถแก้ไขได้ หากคำฟ้องไม่เป็นไปตามเจื่อนใจ ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องได้ในทันที

หลักความสัมพันธ์กับเหตุที่นำมาฟ้องหรือหลักการมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากในการให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุหรือกรณีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล อาจจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริง หรือจะเป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษก็ได้ ซึ่งหากยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ย่อมเป็นการยอมให้ประชาชนทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล

<sup>70</sup> เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์. (2557). ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างทางสรรพสินค้าขนาดใหญ่. รายงานการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9. สำนักงานศาลปกครอง.

ปกครองได้ทุกกรณี ทำให้มีการฟ้องคดีกันอย่างฟุ่มเฟือย ทั้งๆ ที่ บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิศาลเลย ทำให้มีคดีค้างอยู่ที่ศาลปกครองจำนวนมาก รวมทั้ง การยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล ยังทำให้คำวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองไม่มีประโยชน์ต่อผู้นำคดีมาฟ้อง เพราะไม่ได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การยอมให้บุคคลใดก็ได้ฟ้องเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครองที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของฝ่ายปกครอง (ความแน่นอนของการกระทำทางปกครอง) และความเชื่อถือไว้วางใจในนิติกรรมทางปกครองด้วย ด้วยเหตุเหล่านี้ จึงให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่พิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่า ตนมีส่วนได้เสียกับการกระทำทางปกครองนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้<sup>71</sup>

### 3. หลักทั่วไปเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง

#### 3.1 หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศไทย

การพิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ที่เรียกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 42 วรรคหนึ่งนั้น จะพบว่า นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเหตุที่จะนำมาฟ้องคดีแล้ว ผู้นั้นยังต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ผู้นั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคำว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้<sup>71</sup> นี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องประกอบไปด้วย

ประการแรก ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องหรือเหตุที่จะนำมาฟ้อง

ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วและต้องเกิดแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความความเดือดร้อน หรือเสียหายแล้วจริงๆ ก็ได้ หรือเพียงแต่เป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีได้ ดังนั้น ระดับของความเดือดร้อนหรือเสียหาย

<sup>71</sup> ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์. ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 14 (3), 1-2.

ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง จึงสามารถแบ่งออกได้ 2 ประการ ตามรูปแบบของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี

### 3.2 รูปแบบของผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองของประเทศไทย

1. ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ คือ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่ถูกรบกวนสิทธิหรือถูกโต้แย้งสิทธิ โดยมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และเป็นกรณีที่ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว เช่น

1) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดูแลกม โทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกให้ขาดใช้ค่าสินไหมทดแทน เอกชนผู้ถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้ากระบวนการเสนอราคาต่อรัฐหรือผู้เข้าเสนอราคาต่อรัฐที่ไม่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ได้ทำสัญญากับรัฐ บุคคลที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธ หรือมีคำสั่งเพิกถอนในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง หรือการรับจดทะเบียนในกรณีต่างๆ เป็นต้น

2) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ เป็นในทำนองเดียวกับกรณี ข้อ 1) แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ให้การเยียวยาแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงฐานะเดิมให้มากที่สุดด้วย ไม่ใช่เพียงแต่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเท่านั้น

3) เป็นคู่สัญญาทางปกครองที่มีข้อโต้แย้งตามสัญญาทางปกครองโดยตรง

2. เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง คือ บุคคลที่สิทธิถูกรบกวนกระเทือนจากผลของการกระทำของฝ่ายปกครอง จากการที่ฝ่ายปกครองได้กระทำในอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่ได้กระทำต่อผู้นั้นโดยตรง โดยผลกระทบจากการกระทำนั้นจะเกิดกับผู้นั้น โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตอันใกล้ ในคดีปกครองถือว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น และสามารถนำคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น ในกรณีที่หน่วยงานละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการเก็บขยะในหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า นั้น ยังไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและทันที แต่จะมีผลต่อผู้ฟ้องคดีอย่างแน่นอนในเวลาต่อมา หรือกรณีกลุ่มบุคคลผู้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในท้องที่ ตำบล วังกระแจะและตำบลใกล้เคียงในอำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบล

วังกระแจะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้อื่นก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ย่อมจะทำให้การดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตเช่นเคยนั้นอาจถูกระทบกระเทือน แม้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจะออกให้บุคคลอื่น ก็ต้องถือว่า กลุ่มบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำในทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่<sup>72</sup> เป็นต้น

แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงเดียวกันนี้ ในลักษณะเป็นข้อพิพาทในคดีแพ่ง ซึ่งใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ การละเลยล่าช้าไม่มาเก็บขยะที่หน้าบ้านก็ดี หรือการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวก็ดี เมื่อยังมีได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถูกโต้แย้งสิทธิอันจะทำให้ผู้นั้นเป็น โจทก์ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้<sup>73</sup> นอกจากนี้ การฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างด้วยเช่นกัน ดังนั้น การนำหลักการผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนี้มาใช้ในคดีปกครองย่อมทำให้บุคคลผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ขยายกว้างออกไปคุ้มครองประชาชนได้มากขึ้น โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองอย่างน้อยจะต้องมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่จะฟ้องคดีนั้นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งในการฟ้องคดีปกครองย่อมมีลักษณะในทำนองกับคดีอื่นๆ ที่ต้องมิยอมให้การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลกว้างออกไปถึงขนาดเป็นเพียงประชาชนคนไทยโดยทั่วไป หรือเพียงผู้เสียหายให้ประเทศแล้ว จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้งบประมาณหรือการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกกรณี

#### 4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของนักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง

##### 4.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการเบื้องต้นของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดให้การยอมรับหลักการว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ทั้งผู้ฟ้องคดียังต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนได้รับ

<sup>72</sup> คดีของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ 307/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 124/2557

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55

ผลกระทบจากเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีที่ไม่ยอมให้บุคคลใดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดี แต่เพียงว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง ตามหลัก Actio Popularis โดยที่บุคคลนั้นมีได้ถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นหรือไม่ได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการกระทำทางปกครองนั้นโดยตรง เพียงแต่อ้างว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกสภาต่าง ๆ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.31/2551 ผู้ฟ้องคดีฟ้องนายรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี อ้างว่าตนเป็นประชาชนชาวไทยและเป็นผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ ฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งขององคมนตรีและรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ภาระในการเสียภาษีเงินได้ของผู้ฟ้องคดีนั้นขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ฟ้องคดี การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อภาระเกี่ยวกับภาษีของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกพระราชกฤษฎีกาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2556 ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินงาน ที่ปรึกษาพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต และผู้จัดการพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต อ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการที่เทศบาลเมืองกะทู้ ได้ทำสัญญาจ้างเอกชนสองราย ร่วมกันจัดทำนิทรรศการภายในอาคารพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต และได้ทำให้พิพิธภัณฑน์ชำรุดบกร่อง ผู้ฟ้องคดีได้รายงานต่อหัวหน้าคณะทำงานพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต ผู้ถูกฟ้องคดี หลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการแจ้งเอกชนให้ทำการแก้ไข เป็นเหตุให้ทางราชการสูญเสียทรัพย์สิน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้สิ่งของให้แก่พิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ตเป็นกิจการของเทศบาลเมืองกะทู้ แม้หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจริงตามฟ้อง ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากการที่สูญเสียทรัพย์สิน คือเทศบาลเมืองกะทู้ มิใช่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงอดีตประธานคณะกรรมการดำเนินงาน อดีตที่ปรึกษาพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต และอดีตผู้จัดการพิพิธภัณฑน์เหมืองแร่ภูเก็ต หรือเป็นประชาชนผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 493/2554 ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นราษฎรซึ่งเสียภาษีให้แก่รัฐ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ผู้ถูกฟ้องคดี ว่าได้มี ผู้ใหญ่บ้านนำรถแทรกเตอร์พร้อมรถบรรทุกดินเข้าไปขุดดินในหนองกุดอ้อ ในจังหวัดมหาสารคาม แล้วนำดินไปขาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีพฤติการณ์ประวิงเวลาโดยมีเจตนาใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ ราชการช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวน ดำเนินการทางวินัย และร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย รวมทั้งให้ตรวจสอบเงินที่ได้จากการขายดินที่ขุดจาก ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและดำเนินการทางแพ่งเพื่อนำเงินดังกล่าวส่งคืนคลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นอกจากความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับนั้น จะต้องเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้อง คดีแล้ว คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์และมีผล เป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โดยตรง และเป็นคำขอที่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้ได้ด้วย ซึ่งศาลปกครองมิได้ยอมรับให้บุคคลนำ เรื่องใดๆ มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอ้างแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชน เป็นเจ้าของประเทศ หรือเป็นผู้เสียภาษี โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่า ตนเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกรณีนี้อย่างไร อีกทั้ง เมื่อพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ ทางวินัยและดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บภาษีเงินได้ จากผู้รับเหมายกดินนำส่งคลัง นั้น เป็นคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่ง บังคับได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 685/2554 ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี อากรตามกฎหมายและอาศัยอยู่ในจังหวัดสกลนคร ฟ้องประชาชนและเลขานุการคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร ในกรณีมีมติเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานจ้าง 3 ราย ทั้งๆ ที่ในการประชุมดังกล่าวได้มีบุคคลภายนอก 5 คน ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาลงมติ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดสกลนครดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองได้นั้น จะต้อง

เป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น โดยศาลปกครองมิได้ยอมรับให้บุคคลนำเรื่องใดๆ มาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยอ้างแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชน เป็นเจ้าของประเทศหรือเป็นผู้เสียหาย โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องนั้น ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากมติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียโดยตรงในกรณีนี้ อย่างไรก็ตาม หากศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติพิพาทแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้หรือไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2555 ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชน เป็นผู้มิได้เลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้เสียหาย ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีการประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี เป็นดุลพินิจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าว แผนนี้จึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปีดังกล่าว หากได้มีผลกระทบหรือมีผลผูกพันต่อผู้ฟ้องคดีอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2557 ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวอ้างว่า นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี เบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนายอำเภอละเลยไม่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เงินเดือนและค่าตอบแทนที่มีการเบิกจ่ายให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล หากมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเงินงบประมาณดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้และเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในเขตและเป็นเพียงอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะอ้างว่า เป็นผู้เสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม



โดยนิตินัย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แต่ยังพบว่า ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดบางคำสั่งมีความเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหายอากร ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน และในกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งมีพฤติกรรมในทางทุจริต เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2549 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสกลนคร และเป็นผู้เสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครที่ใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2555 ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานชมรมอนุรักษ์วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้เสียหายและมีสิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมในทางทุจริต เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบแล้ว มีความเห็นให้ยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อ้างว่า เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีสิทธิเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ดำเนินการสอบสวนและแจ้งผลการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการสอบสวนและวินิจฉัยแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว

โดยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2549 ได้มีความเห็นแย้งว่า ราษฎรไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากการออกข้อบัญญัติมีกลไกการตรวจสอบโดยเฉพาะ หากราษฎรไม่เห็นด้วยกับข้อบัญญัติต้องร้องเรียนต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และการออกข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณเป็นเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นตามนโยบาย หากยอมให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ก็จะทำให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด อันจะเป็นผลให้การบริหารและการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นต้องหยุดชะงักหรือขาดความต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากศาลยอมรับคำฟ้องของบุคคลใดโดยไม่มีข้อจำกัด ย่อมจะเป็นผลให้การบริหารและการจัดการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองต้องได้รับผลกระทบ และอาจไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปเรื่อง การบริการสาธารณะต้องต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมในทำนองเดียวกับความเห็นแย้ง นอกจากนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดภายหลังก็มีได้มีความเห็นดังกล่าวเช่นคำสั่งนี้ ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2555 นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นความเห็นที่เป็นการเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หากศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมทำได้เพียงเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้นเท่านั้น ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ความเห็นใหม่ อันอาจเป็นกรณีที่ศาลเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเสียเอง ซึ่งไม่ถูกต้อง ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้มีคำวินิจฉัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับการเยียวยาแก้ไขตามความประสงค์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวอีกต่อไป ทั้งนี้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้กำกับดูแลที่ให้ยุติเรื่อง เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง อันจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้มีอำนาจกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ประโยชน์ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมกล่าวโทษแก่ผู้กำกับดูแลในทางอาญาได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียกับเหตุที่นำมาฟ้องคดีอีกหลายกรณี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 842/2548 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ใช้สิทธิเรียกร้องขอรับส่วนแบ่งรายได้จากการขายน้ำประปาจากเทศบาลนคร ขอให้ศาลมีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ผู้แทนชุมชน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี

ตามที่กฎหมายกำหนด หากได้มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ก็ตาม ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2556 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขอให้ศาลพิพากษายกเลิกประกาศยกเลิกผลการประมูลจ้างโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นบุคคลภายนอกมิได้เป็นผู้เข้าร่วมดำเนินการในการประมูลจัดจ้างโครงการก่อสร้างดังกล่าว หรือมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ใดๆ กับการประมูลกรณีพิพาท ประกอบกับไม่มีส่วนได้เสียในผลแห่งการประมูลจัดจ้างตามโครงการดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีและรักษาสิทธิประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ตาม แต่หากปรากฏพฤติการณ์หรือมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีออกประกาศยกเลิกผลการประมูลจ้างดังกล่าว ก็ชอบที่จะร้องเรียนต่อนายอำเภอหรือดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดเสียก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

#### 4.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีแยกตามลักษณะของประเภทคดีปกครอง

1. คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด โดยในคดีประเภทนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจทางปกครองด้วยการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือน แยกพิจารณาเป็นกรณีดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามคำว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ<sup>74</sup> ดังนั้น เมื่อกฎมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยสภาพของกฎจึงมีผลกระทบต่อบุคคลโดยรวมและเป็นบริเวณกว้าง การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีพิพาทส่วนนี้จึงต้องใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเพียงแสดงให้เห็นว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือนจากการออกกฎนั้นเท่านั้น ผู้นั้นจึงจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียฟ้องคดีปกครองได้ หรือหากพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงว่า ผู้ฟ้องคดีอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกกฎของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2546 ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนเป็นผู้นำเข้าแบตเตอรี่ชนิดกักเก็บ ได้รับความเดือดร้อนจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 บางส่วน ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียภาษีซ้ำซ้อน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จึงสามารถนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงในส่วนที่ก่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 409/2550 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้บริการสินเชื่อบุคคลของธนาคารพาณิชย์ ย่อมได้รับผลกระทบจากการประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยและค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ในการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับฯ ในส่วนที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 31/2554 ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นราษฎรมีที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ที่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นิยามคำว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทั่วไปดังเช่นกฎ โดยสภาพของคำสั่งจึงมีผลเป็นการเฉพาะบุคคล เช่น การสั่งการ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การไม่อนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่รับรอง หรือไม่การรับจดทะเบียน ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น โดยปกติแล้วจึงต้องเป็นผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งนั้น การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงต้องมีลักษณะผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือผู้ถูกให้รับผิดทางละเมิด เป็นต้น ซึ่งคำสั่งเหล่านี้จะมีเพียงผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และจะเป็นผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองบางประเภทหรือคำสั่งอื่น เช่น การให้ อนุญาต การอนุมัติ การรับรอง หรือการรับจดทะเบียน เหล่านี้ จะเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอย่อมไม่ขอเพิกถอนคำสั่งอย่างแน่นอน หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งเหล่านั้น ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จากคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นดังกล่าว และมีสิทธิที่จะฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ออกให้แก่ผู้อื่นนั้นได้ การพิจารณาหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นในกรณีนี้จึงมีลักษณะที่ขยายกว้างออกไป ตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง เช่น ผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียงอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง<sup>75</sup> ราษฎรที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอยู่ในพื้นที่ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร<sup>76</sup> ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินนำไปออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่น<sup>77</sup> เป็นต้น

### 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำกรอย่างอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำกรอย่างอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีหลักพิจารณาในทำนองเดียวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วย

<sup>75</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 914/2558

<sup>76</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 444/2556

<sup>77</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 430/2554

กฎหมาย เพราะการกระทำอย่างอื่นนั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคลโดยตรง หรือผู้ขออาจได้รับประโยชน์ แต่ได้ทำให้ผู้อื่นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน การพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในการฟ้องคดีเพื่อขอบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จึงต้องพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเช่นกัน เช่น ผู้โดยสารรถไฟได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาสินค้าที่กระจะหน้าต่างบริเวณผู้โดยสารของขบวนรถไฟ ซึ่งทำให้ผู้โดยสารเกิดความรำคาญตาและไม้อาจเห็นทิวทัศน์สองข้างทางได้ อันเป็นการปฏิบัติต่อผู้โดยสารในทำนองเดียวกับสินค้าหรือวัตถุที่รับขน<sup>78</sup> ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนนั้นจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ เป็นต้น

2. คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ซึ่งการจะพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ซึ่งการละเลยต่อหน้าที่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ส่วนการล่าช้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่บ้างแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จและล่วงเลยเวลาแล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันควร ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่เสร็จแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จภายในเวลากำหนด เช่น กรณีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการเปิดคู่อ้อมรถ หรือประกอบกิจการการล้างรถยนต์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแล้วแต่อยู่ใกล้ชุมชน มีการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ และก่อเหตุรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในชุมชนและใกล้คู่อ้อมรถดังกล่าว จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายสารบัญญัติกำหนด เพื่อขอให้ดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่ได้ประกอบกิจการให้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีได้<sup>79</sup> การพิจารณาหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในการฟ้องในประเภทคดีนี้ จึงมีลักษณะตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

<sup>78</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 231/2550

<sup>79</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.451/2554

3. คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้อง คดีปกครองในคดีประเภทนี้ได้ นั้น เห็นว่า การกระทำละเมิด การเวนคืน หรือการรอนสิทธิ เป็นการกระทำที่บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย จึงเกิดการโต้แย้งสิทธิขึ้น บุคคลผู้เสียหายหรือเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่แท้จริงเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในการฟ้องคดีในประเภทคดีนี้ จึงเป็นการพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเท่านั้น

4. คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปกครองในประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เห็นว่า บุคคลผู้เป็นคู่สัญญา และมี ข้อโต้แย้งตามสัญญาเท่านั้น ที่จะมีความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ที่เกิดขึ้นได้ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาเท่านั้น การพิจารณา หลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในการฟ้องในประเภทคดีนี้ จึงเป็นการพิจารณาตาม หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเช่นกัน

5. คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ (6) นั้น เป็นคดีพิพาทที่กำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และเป็นคดีที่มีกฎหมาย กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามลำดับ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดี จึงได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในแต่ละคดีพิพาท

#### 4.3 ความเห็นของนักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

จุฑามาศ นาคทั้ง<sup>80</sup> ได้สรุปผลการศึกษาเรื่อง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองว่า การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดี จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญานั้นก่อน หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับตัวสัญญา โดยตรง เช่น การปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา การเรียกค่าเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือการตีความตามสัญญา ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงมิได้เฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะ เป็นข้อ

<sup>80</sup> จุฑามาศ นาคทั้ง. (2554). ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

โต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่สัญญาโดยเฉพาะ คู่สัญญาเท่านั้นที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญา แต่หากเป็นข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสัญญา เช่น ข้อพิพาทที่เกิดจากกระบวนการก่อนทำสัญญา แม้มีบุคคลภายนอกถูกระทบสิทธิจากข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้มีการเพิกถอนกระบวนการก่อนทำสัญญาดังกล่าวได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะคู่สัญญา แต่ไม่อาจมีผลกระทบต่อสัญญาที่ได้ทำกันแล้วในภายหลัง อย่างไรก็ตาม กรณีที่บุคคลภายนอกได้รับผลกระทบจากการทำสัญญาทางปกครอง หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการสัญญาดังกล่าว บุคคลภายนอกเหล่านั้นก็ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เลิกสัญญาดังกล่าวได้ เนื่องจากบุคคลภายนอกนั้นมิได้เป็นผู้ถูกระทบสิทธิจากสัญญาโดยตรง จึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญา คงมีเพียงสิทธิฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากกรณีการกระทำดังกล่าวได้เท่านั้น โดยศาลพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างเคร่งครัด เพราะหากให้ประชาชนทุกคนใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อมีผลกระทบต่อสัญญาได้ ย่อมทำให้หลักแห่งนิติฐานะของคู่สัญญาขาดความมั่นคง และการบริการสาธารณะอาจติดขัด หรือไม่ต่อเนื่องได้

*ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ*<sup>81</sup> ได้กล่าวว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นผู้มีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือมีส่วนได้เสีย ต้องพิจารณาแยกตามประเภทคดี โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียโดยจะถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ จะถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

<sup>81</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2555). *เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง*. เอกสารการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครองระดับกลางสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 30-36.



ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>82</sup> ได้กล่าวว่า การพิจารณาอำนาจฟ้องคดีปกครองยุ่งยากมากกว่าในคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะต้องพิจารณาถึงการถูกโต้แย้งสิทธิในทางกฎหมายมหาชนและการมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนได้เสียของประชาชนด้วย โดยมีหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอยู่สองประการ คือ หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองเฉพาะราย และอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง ซึ่งแตกต่างกัน ในกรณีหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้างจะไม่ต้องคำนึงว่า ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือถูกกระทบสิทธิหรือไม่ ประชาชนย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เสมอ

ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์<sup>83</sup> ได้เขียนบทความเรื่อง การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครอง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท ไว้ว่าสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต้องพิจารณาโดยถือหลักเกณฑ์ เรื่อง ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย ระดับของประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียยืดหยุ่นไปตามลักษณะคดีพิพาท โดยให้ประชาชนมีหนทางนำคดีมาสู่ศาลได้อย่างกว้างขวาง และศาลปกครองจะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้

พรเทพ พรไชยา<sup>84</sup> ได้สรุปผลการศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครองได้ง่าย สะดวก และอาจเป็นเพียงผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วย ซึ่งความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขยายกว้างมากกว่าศาลยุติธรรม

เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์<sup>85</sup> ได้สรุปผลการศึกษาเรื่อง สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคลว่า ประเทศไทยมีแนวคิดให้การยอมรับการฟ้องคดีปกครองขององค์กรนิติบุคคลและคณะบุคคล และยอมรับให้นิติบุคคลและคณะบุคคลฟ้องคดีเพื่อป้องกันป้องปรามประโยชน์ของสมาชิกได้ แต่สำหรับการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะยังไม่มี ความชัดเจน ต้องรอแนวคำวินิจฉัยของศาล ในประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักการฟ้องคดีจนกระทั่งยอมรับให้นิติบุคคล และ

<sup>82</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 51 – 53 .

<sup>83</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). *การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครอง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท*. สำนักงานศาลปกครอง . หน้า 44 – 48 .

<sup>84</sup> พรเทพ พรไชยา. (2545). *ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร . หน้า 126-129 .

<sup>85</sup> เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์. (2546). *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร . หน้า 122 – 123 .

คณะบุคคลสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกและเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะได้ แต่ต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ฟ้อง ส่วนในประเทศเยอรมนีจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นิติบุคคลหรือคณะบุคคลสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีในประเด็นใดได้บ้าง

เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์<sup>86</sup> ได้จัดทำรายงาน เรื่อง ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ โดยมีความเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี สรุปได้ว่า จากบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นเพียงผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่ว่าจะเป็สิทธิประโยชน์หรือสถานภาพ ของผู้นั้น ตามกฎหมายถูกระทบกระเทือนจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิเท่านั้น โดยบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาผลภาวะการจราจร วิธีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ผู้นั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ ไม่ใช่เฉพาะบุคคลที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาทเท่านั้น แต่ผู้นั้นต้องแสดงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กล่าวอ้างอย่างไร

วิริยะ วัฒนสุชาติ<sup>87</sup> ได้สรุปผลการศึกษา เรื่อง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองว่า กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครองของประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Actio Popularis) ที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนคนหนึ่งคนใดก็ได้ สามารถนำเอาการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่จะใช้หลักการฟ้องคดีโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีคดีมาจนล้นศาล ซึ่งจะเป็อุปสรรคหรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองลดลง ในประเทศไทย การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีที่อยู่ภายใต้

<sup>86</sup> เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์ . อ้างแล้ว (8) .

<sup>87</sup> วิริยะ วัฒนสุชาติ . อ้างแล้ว (5) . หน้า 156 – 159 .

การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง จะถือว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีแล้ว ในทำนองเดียวกับการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีของประเทศฝรั่งเศส โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายมีเจตนาที่จะคุ้มครองสิทธิดังเช่นแนวทางการพิจารณาของประเทศเยอรมนี ปัญหาในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจึงมีอยู่เพียงว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบหรืออย่างกว้างเท่านั้น ซึ่งจะต้องพิจารณาตามประเภทคดีปกครอง มีลักษณะดังนี้

1) ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยปกติผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากนิติกรรมทางปกครองนั้น<sup>88</sup> ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้ แต่หากเป็นการฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเจตนาทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง จะพบปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ในประเทศเยอรมนีจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ให้มีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดเช่นนั้นไว้ แต่มีแนวคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานที่เห็นได้ว่า ศาลของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญถึงหลักผู้มีส่วนได้เสียเสมอ เช่น ผู้ที่ต้องเสียภาษีให้กับหน่วยงานของรัฐระดับพื้นที่เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยให้มีงบประมาณสำหรับนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้นั้นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ เนื่องจากนิติกรรมทางปกครองนั้นทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย แต่อ้างเพียงว่าเป็นผู้เสียภาษีปกติ ศาลฝรั่งเศสวินิจฉัยว่ายังไม่เพียงพอที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง นอกจากนี้ การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาจเกิดจากกรณีที่มีกฎหมายกำหนด เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6(3)<sup>89</sup> ที่กำหนดให้บุคคลทั่วไปเมื่อพบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ เมื่อผู้นั้นได้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานแล้ว แต่เจ้าพนักงานเพิกเฉย ผู้นั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ภายในกำหนดได้

<sup>88</sup> นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การอันฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพียงฝ่าย เพื่อสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม มี 2 ประเภท คือ กฎ และคำสั่งทางปกครอง

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6(3) บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2) สำหรับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ รวมทั้งกลุ่มบุคคลนั้น เห็นว่า โดยหลักแล้วการฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ขององค์กรเองนั้น นิติบุคคลทุกแห่งย่อมสามารถทำได้ โดยในประเทศเยอรมนีไม่ยอมรับให้นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก เว้นแต่ ได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกโดยชัดแจ้ง และเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่ในประเทศฝรั่งเศสยอมรับให้นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกของตนได้ ในกรณีที่ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น และการฟ้องคดีต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกส่วนใหญ่ สำหรับประเทศไทย ไม่มีการกำหนดในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่เห็นว่า นิติบุคคลสามารถฟ้องคดีเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกภายในกรอบวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงจำนวนสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากเรื่องนั้น

3) การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดสิทธิให้มีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้โดยเฉพาะ โดยเห็นว่า ควรให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเป็นรายกรณีไป และเห็นว่า แนวทางการพิจารณาการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศฝรั่งเศสที่เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นได้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีได้กว้างเกินไป ควรเป็นกรณีที่องค์กรนั้นจะต้องมีส่วนได้เสียพิเศษในประโยชน์สาธารณะ และต้องพิจารณาไปตามที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้เท่านั้น

4) สามารถสรุปแนวทางในการพิจารณาเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองได้ว่า ต้องเป็นกรณีที่นิติกรรมทางปกครองอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น มีผลกระทบทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพลาดจากสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อันเป็นสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับ หรือเป็นอยู่ตามปกติ จึงจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

สมชาย พุกภัยชัยกุล<sup>90</sup> กล่าวว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองไทยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของประเทศฝรั่งเศส โดยจะพิจารณาจากการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก เพื่อป้องกันมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดี นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพื่อไม่ให้มีคดีมากเกินไป เท่ากับเป็นการปฏิเสธหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Actio Popularis) แต่ขอบเขตของความมีส่วนได้เสียจะกว้างหรือแคบอย่างไร จะต้องพิจารณาจากประเภทคดีและลักษณะของการกระทำทางปกครองเป็นเรื่อง ๆ ไป

<sup>90</sup> สมชาย พุกภัยชัยกุล. (2548). ผู้เสียหายในคดีปกครอง. วารสารศาลแพท, 52(2), 37.

ศุมน กุศลเลิศจริยา<sup>91</sup> ได้สรุปผลการศึกษา เรื่อง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ว่า สิทธิในการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยในเงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อน หรือเสียหายหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองนั้น จะต้องพิจารณาจากประเภทของคดีพิพาทที่นำมาฟ้องต่อศาล กล่าวคือ ในกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จะใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาโดยถือประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง หรือเพียงแค่ว่าได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบกระเทือนต่อสถานภาพแห่งสิทธิ ก็ถือว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย มิติสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว โดยคำว่า ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง การที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุที่นำมาฟ้องต่อศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองอย่างไร หากศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า อย่างน้อยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับเหตุที่นำมาฟ้องนั่นเอง ซึ่งจะไม่ว่างออกไปถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใดๆ อ้างประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในฐานะประชาชนผู้เสียภาษี หรือเป็นเจ้าของประเทศ แล้วนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ทุกกรณี ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) จะใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาโดยถือประโยชน์เกี่ยวข้องหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่า สิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้ว จึงจะถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จึงสรุปได้ว่า หลักการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการพิจารณาของประเทศ

<sup>91</sup> ศุมน กุศลเลิศจริยา. (2555). เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี. หน้า 68-69.

ฝรั่งเศส แตกต่างจากการพิจารณาของประเทศเยอรมนีที่ถือหลักการคุ้มครองสิทธิและปัจเจกบุคคล อันเป็นการถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

อังคณา เสาธงทอง<sup>92</sup> ได้สรุปผลการศึกษา เรื่อง สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ในศาลปกครอง ว่า การพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง ตามแนวการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ดูเหมือนจะมีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยง่าย และเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรให้ประชาชนในชุมชนนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในถิ่นของตน เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้ โดยไม่จำกัดว่าผู้นั้นจะเป็นบุคคลธรรมดา องค์กรกลุ่ม สมาคม หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องกำหนดเงื่อนไขว่า บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีภูมิลำเนาอยู่ในแหล่งของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย โดยไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมยังพบความไม่ชัดเจนถึงขอบเขตการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีแนวบรรทัดฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีผู้ฟ้องคดีที่เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

## 5. การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของ เอ็น จี โอ

### 5.1 แนวคิดเรื่องสิทธิฟ้องคดีปกครองขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย

องค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เอ็น จี โอ มีที่มาจากคำว่า Non – Governmental Organization หรือ NGOs หมายถึง องค์กรที่อยู่นอกภาครัฐ และไม่ใช่องค์กรภาครัฐกิจเอกชน รวมทั้งไม่ใช่องค์กรที่แสวงหากำไรหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อทางการเมืองรูปแบบองค์กร เอ็น จี โอ ได้มีการนำมาใช้ครั้งแรกในที่ประชุมสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2503 โดยเห็นว่า การดำเนินงานของระบบราชการในประเทศต่างๆ มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก รัฐดูแล และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนได้โดยทั่วถึง รัฐไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที จึงมีแนวคิดสนับสนุนให้องค์กรที่เป็นองค์กรเอกชนเข้ามาช่วย

<sup>92</sup>อังคณา เสาธงทอง. (2550). สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. หน้า 107–110.

ดำเนินการหรือมีกิจกรรมแทนรัฐในบางประการ บางเรื่อง บางพื้นที่ ซึ่งจะส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ในประเทศไทยมีชื่อเรียก เอ็น จี โอ อย่างอื่นด้วย เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรประชาสังคม องค์กรการกุศล องค์กรภาคประชาชน เป็นต้น แต่ที่ได้รับความนิยมและคุ้นเคย จะใช้คำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs<sup>93</sup>

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์<sup>94</sup> ได้ให้นิยามคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ เอ็น จี โอ หมายถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการหรือการดำเนินการ จะมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ในกรณีมิได้จดทะเบียนต้องมีการดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผน มีความเป็นอิสระ การดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และที่สำคัญคือต้องมีได้มีการแสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้าหรือกำไร

กুমิธรรม เวชชชัย<sup>95</sup> ให้ความหมายของคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ว่า องค์กร มูลนิธิ สมาคม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น มีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มการศึกษา กลุ่มที่สนใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อดำเนินการหรือมีบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาสังคม หรือเพื่อบริการสังคม รวมทั้งเพื่อการพัฒนาสังคมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร

ผู้ศึกษาให้ความหมายของคำว่า “เอ็น จี โอ” (Non-Governmental Organization หรือ NGOs) หมายถึง องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร และดำเนินงานอยู่ภายนอกโครงสร้างทางการเมืองแบบสถาบัน โดยทั่วไป มีรูปแบบการจัดตั้งที่ชัดเจน มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน รณรงค์ด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่มีเป้าหมายหลักทางการค้า แต่เพื่ออุดมการณ์ในการปกป้องประชาชนไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาซึ่งไร้การจัดการที่ดี ไม่ว่าจะมิฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ในทำนองเดียวกับความเห็นของคุณศรีสุวรรณ จรรยา และตามการให้ความหมายของที่ประชุมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน 37 องค์กร เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2526 ณ ห้องประชุมคณะสังคม

<sup>93</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา. (2546). *บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 10.

<sup>94</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2538). *บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535*. *วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม*, 1(1), 68–76.

<sup>95</sup> กুমิธรรม เวชชชัย. (2527). *องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย: สถานภาพ บทบาท และปัญหา*. *พัฒนาสังคม*. คมสัน หุตะแพทย์ บรรณาธิการ. หน้า 22-31.

สงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>96</sup> ทั้งนี้ เอ็น จี โอ นั้น อาจมีรูปแบบเป็นสมาคมหรือมูลนิธิก็ได้ หรือมีเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การนอกภาครัฐ องค์การอาสาสมัครเอกชน หรือองค์การสาธารณประโยชน์ เป็นต้น แต่ไม่รวมกลุ่มบุคคลที่อ้างสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

องค์กร เอ็น จี โอ ในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นจำนวนมาก มีการจัดรูปองค์กรและกิจกรรมแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ทำให้ เอ็น จี โอ ในประเทศไทยมีบทบาทในการเพื่อช่วยรัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น

1. เอ็น จี โอ ด้านสิ่งแวดล้อม มีการก่อตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ มีวัตถุประสงค์ในการทำงานเหมือนกัน คือ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชฯ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธิเพื่อนช้าง มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิโลกสีเขียว สมาคมสร้างสรรค์ไทย สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมชิงเอิร์ธ คิดห่วงใยในผืนโลก เป็นต้น โดยองค์กร เอ็น จี โอ ทั้งหลายเหล่านี้ จะสามารถมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในการทำงานเดียวกับตามสิทธิ และหน้าที่ประชาชนชาวไทยทั่วไป ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

<sup>96</sup> มติการประชุมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน 37 องค์กร เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2526 ได้กำหนดความหมายของคำว่า องค์กรพัฒนาเอกชน ไว้ว่า 1. เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. เป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคล ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ ในการดำเนินกิจการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร 3. เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระ มีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือค่ากำไร สืบค้นจาก <http://piyapongpom.blogspot.com/2010/08/ngos-non-governmental-organizations.html> เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2559



(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

องค์กร เอ็น จี โอ หากมีคุณสมบัติต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยองค์กร เอ็น จี โอ นั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ถ้าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศจะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทย เป็นต้น มีสิทธิยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้

เมื่อองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

โดยหากองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการดังกล่าว อาจร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ หรือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกต่อไปได้ด้วย อีกทั้ง ยังอาจได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเงินกู้จากคณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควรด้วย

2. องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สมาคมพัฒนาผู้บริโภคไทย เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า โดยหากองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>97</sup> องค์กรเอกชนเหล่านั้นสามารถขอจดทะเบียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีสิทธิและอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ เช่น มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ตามลักษณะหรือประเภทคดีที่คณะกรรมการประกาศกำหนดได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนจากผู้บริโภคดังกล่าว

<sup>97</sup> กฎกระทรวง การยื่นคำขอและการรับรองสมาคมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2555 ข้อ 2 บัญญัติว่า สมาคมที่จะขอรับการรับรองเพื่อให้มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคต้องมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าและมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) เป็นสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีโดยนับถึงวันยื่นคำขอรับการรับรอง (2) มีผลงานหรือการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในราชอาณาจักรเป็นที่ปรากฏชัด

3. องค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ เช่น สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ลูกค้า ธ.ก.ส. หรือ มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ เป็นต้น

ศรีสุวรรณ จรรยา<sup>98</sup> สรุปผลการศึกษา เรื่อง บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายบทบาทด้วยกัน ที่สำคัญ คือ บทบาทการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่างๆ บทบาทการกระตุ้นให้องค์กรของรัฐและประชาชนเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อม พบว่า เป็นบทบาทที่พบมากที่สุด ส่วนบทบาทของการระดมทุน การจัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถร่วมงาน เป็นบทบาทที่พบน้อยมาก โดยองค์กรพัฒนาเอกชนยังได้มีบทบาทในการสอดส่องดูแลการดำเนินนโยบายและกิจกรรมในด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ จึงกลายเป็นผู้นำในการรณรงค์สิ่งแวดล้อมต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทเข้าไปเสริมช่องว่างที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง

สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์<sup>99</sup> เสนอว่า องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีบทบาทไปในทิศทางที่จะไปตอบสนองนโยบายของส่วนรวม เพราะนโยบายของส่วนรวมนั้นจะส่งผลต่อประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนประเทศชาติ

สุชินต์ ธรรมพันธ์<sup>100</sup> สรุปผลการศึกษา เรื่อง การพัฒนากฎหมายในส่วนของ การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ว่าบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นประกอบด้วย บทบาทในการใช้สิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งพบมีข้อขัดข้องในการใช้สิทธิหลายด้าน ได้แก่ ด้านการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และด้านการร้องเรียนกล่าวโทษ ส่วนบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่ามีข้อขัดข้องในด้านการให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ให้มีเนื้อหาที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

<sup>98</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา. อ้างแล้ว (31). หน้า 221 – 230.

<sup>99</sup> สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์. (2534). ใน *หมายเหตุวิถีไทย ทศวรรษขององค์การพัฒนาเอกชน*. กรุงเทพมหานคร: เอดิสัน เพรสโปรดักส์. หน้า 79

<sup>100</sup> สุชินต์ ธรรมพันธ์. (2541). *การพัฒนากฎหมายในส่วนของ การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. หน้า 186 – 192.

ประกอบด้วย มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการรับรองว่าเป็นองค์กรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีอำนาจฟ้องคดีแพ่งหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใดๆ ได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชนได้ด้วย ส่วนการใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญานั้น ให้ถือว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้พบเห็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีโทษทางอาญา เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเกี่ยวกับเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ เพื่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ให้กำหนดเงื่อนไขที่เปิดกว้างยิ่งขึ้น ให้มีการกำหนดกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียน เพื่อทำหน้าที่สอดส่อง ดูแลพฤติกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน และควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรมีรูปแบบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในการให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนากฎหมายในส่วนของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์<sup>101</sup> สรุปผลการวิจัย เรื่อง บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงสนทนา พบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันจะสามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ จึงทำให้องค์กรเอกชนได้รับการจดทะเบียนจำนวนน้อย โดยเสนอให้มีการส่งเสริมองค์กรเอกชนดังกล่าวให้มีศักยภาพมากขึ้น

จิรวัดน์ เรืองรอง<sup>102</sup> สรุปผลการศึกษา เรื่อง สถานะทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย (อพช.ท.) พบว่า บรรดากฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ก่อปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้ง รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย อีกทั้งฝ่ายปกครองยังมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชนไปใช้บังคับโดยไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น เช่น การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนไทย

<sup>101</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. อ้างแล้ว (39). หน้า 11.

<sup>102</sup> จิรวัดน์ เรืองรอง. (2541). สถานะทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย (อพช.ท.). (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. หน้า 141 – 173.

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังมีได้มีกฎหมายใดบัญญัติให้ เอ็น จี โอ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีแทนประชาชนที่ได้รับความเสียหายในกรณีของรัฐ หรือบุคคลอื่นได้กระทำการใดๆ ที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ได้รับการกระทบกระเทือนได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็คนคิแพ่ง คคิอาญา รวมทั้งคคิปกครอง แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะส่งเสริมให้องค์กรเอกชนมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็น เอ็น จี โอ ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ได้กำหนดบทบาทให้องค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วมีบทบาทตามมาตรา 8 ไว้เพียงแก่การเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ช่วยประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชน หรือเข้าช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือเข้าไปริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่ให้การศึกษาวิจัยแก่ประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ หรือเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติใดได้กำหนดให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือกำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ดังนั้น การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขององค์กรพัฒนาเอกชนในคดีสิ่งแวดล้อมและคดีอื่น ๆ จึงต้องพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี

## 5.2 บทบาทของ เอ็น จี โอ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้ที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลได้จึงต้องมีสภาพบุคคล ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นยังไม่มีกฎหมายให้การรับรองว่ามีสภาพบุคคล จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น คณะบุคคลและกลุ่มบุคคลจึงไม่สามารถดำเนินคดีในศาลปกครองในนามของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ ต้องใช้สิทธิของบุคคลตามลักษณะของบุคคลธรรมดา เช่นนี้ องค์กร เอ็น จี โอ ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องเป็นองค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งและมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้น ซึ่งอาจมีรูปแบบเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือในรูปแบบอื่นใดก็ได้

โดยการแสดงเจตนาเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองนั้น แม้ว่า กฎหมายจะกำหนดให้ นิติบุคคลมีสภาพบุคคลแยกแตกต่างจากบุคคลธรรมดา มีสิทธิและหน้าที่มีเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลก็เป็นเพียงบุคคลที่ถูกสมมุติขึ้น ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้เองดังเช่นบุคคลธรรมดา จะต้องกระทำโดยผ่านตัวแทนที่เป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้แทน ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ หรือ วัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งของนิติบุคคล นั้นๆ ดังนั้น ความสามารถตามกฎหมายขององค์กร เอ็น จี โอ จึงต้องพิจารณาจากสถานะความเป็น นิติบุคคล และต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้แทนขององค์กร เอ็น จี โอ นั้นด้วย

เมื่อองค์กร เอ็น จี โอ ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ย่อมมีสภาพบุคคลและอาจเป็น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่จะทำให้ เอ็น จี โอ นั้น เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองได้ และจะต้องพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่จะนำมาฟ้องในทำนอง เดียวกับบุคคลธรรมดา แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ เอ็น จี โอ มีอำนาจฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้

### 5.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของ องค์กร เอ็น จี โอ

สำหรับกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีที่องค์กรพัฒนา เอกชน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เอ็น จี โอ (Non – Governmental Organization) ที่ยื่นคำฟ้องคดีต่อศาล ปกครองนั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า องค์กร เอ็น จี โอ ด้านสิ่งแวดล้อม เป็น องค์กรเอกชนที่ยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากที่สุด การฟ้องคดีส่วนใหญ่เพื่อให้ศาล ปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพ เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตของมนุษย์ และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมสร้างสรรค์ไทย มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย รองลงมาเป็นองค์กร เอ็น จี โอ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สมาคมพัฒนาผู้บริโภคไทย สมาคมส่งเสริมกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้บริโภค หรือมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เป็นต้น

ซึ่งในคำฟ้องขององค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดีทั้งหลายเหล่านั้น ส่วนใหญ่มักจะอ้างว่า องค์กรเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง โดยตรง บางคดีอ้างสมาชิกขององค์กรเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือ เสียหาย หรือบางคดีอ้างว่า การใช้อำนาจทางปกครองเป็นผลให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายภายในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร โดยแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการพิจารณาสั่งคำฟ้องของ เอ็น จี โอ ตามข้ออ้างเหล่านั้นยังมีความแตกต่างกัน รวมทั้งบางคำวินิจฉัยก็มิได้เป็นไปตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลด้วย ดังนี้

1. กรณีที่องค์กร เอ็น จี โอ อ้างองค์กรเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเอง โดยตรง

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงลักษณะของการเป็นผู้สิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ ในทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดาเป็นผู้ฟ้องคดี ตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่นำมาฟ้องต่อศาล โดยเห็นว่า หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องใดไปมีผลกระทบกระเทือนหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อองค์กร เอ็น จี โอ โดยตรง หรืออย่างแท้จริง ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องของ เอ็น จี โอ ในคดีนั้นไว้พิจารณา เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 176/2557 ผู้ฟ้องคดี (มูลนิธิโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร) ฟ้องคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อฯ ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตที่จะต้องทำการก่อสร้างวางท่อก๊าซธรรมชาติ เส้นที่ 4 (ระยอง - แ่งคอย) ตามประกาศกระทรวงพลังงานฉบับดังกล่าว จึงเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงพลังงานฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมได้ใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านการกำหนดแนวเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (แต่คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาฟ้องคดี)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 99/2553 ผู้ฟ้องคดี (สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย) มีฐานะเป็นสมาคมที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคมมวยไทยสมัครเล่นจากการกีฬาแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้รับอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ต่อท้ายชื่อสมาคม แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี และในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อนุญาตให้ผู้อื่น จัดตั้งสมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย และอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ซึ่งนายทะเบียนสมาคมประจำกรุงเทพมหานครได้รับจดทะเบียนเป็นสมาคมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นว่า เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง เนื่องจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อชนชั้นใด ๆ แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของ เอ็น จี โอ เหล่านั้น ไว้พิจารณา เช่น

1) การใช้อำนาจหรือละเว้น ไม่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกรณีพิพาทยังไม่ได้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลใด ๆ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553<sup>103</sup> ผู้ฟ้องคดี (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ที่ 2 และนายศรีสุวรรณ จรรยา ที่ 3) ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระไปดำเนินการเพื่อตั้งองค์การอิสระ ผลทางกฎหมายจึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 23/2558 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน) กับพวกรวม 45 คน ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 2 คน ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยุติ หรือระงับ หรือเพิกถอนการดำเนินโครงการท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้ว โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีคนอื่นเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในบริเวณใกล้เคียง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในข้อหาที่ฟ้องว่า การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ในการดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้วไม่เป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ หรือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติว่า โครงการท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้วยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยยังมีได้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงยังมีได้อำนาจหน้าที่ใดๆ ในการสั่งยุติหรือระงับการดำเนินโครงการท่าเทียบ

<sup>103</sup> คำวินิจฉัย พ. คคือ คดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



เรือบ้านคลองรั้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องฟ้องยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

2) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกรณีพิพาทมีผลใช้บังคับแล้ว แต่การใช้ อำนาจนั้นยังไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 350/2554 แม่ผู้ฟ้องคดี (สมาคมพัฒนาผู้บริ โภคไทย) จะเป็นนิติบุคคลประเภทสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ร่วมกับส่วน ราชการหรือสถาบันการศึกษาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นองค์กรผู้บริโภคที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือ มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการ โทรคมนาคมฯ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 14/2558<sup>104</sup> ผู้ฟ้องคดีที่ 23 กับพวกรวม 23 คน ฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ใช้แบบจำลอง สำหรับประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้ เป็นหลักเกณฑ์ในการ คิดคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แบบจำลองสำหรับ ประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อ ประเมินและคำนวณมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายจาก กรณีที่มีผู้บุกรุก แผ้วถาง ยึดถือ ครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ส่วนการที่ศาลจะพิจารณากำหนดให้ ผู้กระทำผิดชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงของคู่กรณี ต่อศาล หนังสือสั่งการข้างต้นจึงยังไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ ผู้ฟ้องคดี อันจะถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2558 ผู้ฟ้องคดี (สมาคมส่งเสริมกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้บริโภค) ฟ้องสำนักงาน และ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ตามที่จดทะเบียน เพื่อเสริมสร้างประโยชน์ด้านกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์

<sup>104</sup> คำวินิจฉัย คส. คือ แผนกคดีสิ่งแวดล้อม

กิจการโทรคมนาคม และด้านคุ้มครองผู้บริโภคต่อสังคม ขอให้เพิกถอนมติที่เห็นชอบให้จัดสรรเงินงบประมาณไปจ่ายให้กับเอกชนเพื่อชดเชยที่ต้องถ่ายทอดสตราการการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายทางฟรีทีวีให้ครบทุกนัด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติพิพาทและต่อมาได้มีการจ่ายเงินดังกล่าวแล้วนั้น เป็นการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า สมาคมหรือมูลนิธิต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองอีกหลายคดี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 665/2548 คำสั่งที่ 659/2548 คำสั่งที่ 203/2558 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 24/2554 ที่สมาคมนักกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ในทำนองเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553 แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากเป็นฟ้องที่พ้นระยะเวลาฟ้องคดี ซึ่งอาจหมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วว่า สมาคมนักกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนที่ศาลจะพิจารณาการฟ้องคดีอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วหรือไม่ จึงมีความแตกต่างจากคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553 ที่เห็นว่า เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

## 2. กรณีอ้างสมาชิกขององค์กรได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีนี้ ตัวองค์กร เอ็น จี โอ มิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเองโดยตรง เพียงแต่สมาชิกขององค์กรนั้น เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากองค์กร เอ็น จี โอ เหล่านี้ มักจะจัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวกันของสมาชิก วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรจึงมีเพื่อการคุ้มครองดูแลกันระหว่างสมาชิก และ

องค์กร ดังนั้น หากสมาชิกในองค์กรได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมเป็นผลให้ตัวองค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในเวลาต่อมา แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า เอ็น จี โอ เป็นผู้ฟ้องคดีแทนสมาชิก จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีต่อศาลเสมอ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2552 ผู้ฟ้องคดี (สมาคมผู้ผลิตลำไยอบแห้งภาคเหนือ) ฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (องค์การคลังสินค้า) นำลำไยอบแห้งที่มีการปลอมปนกับลำไยเก่า ไม่มีคุณภาพ ไปขายให้ประเทศจีน อาจทำให้เกษตรกรปลูกลำไย ซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยเช่นกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2553 บริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานการเดินรถโดยสาร ได้ให้เอกชนและสมาชิกของผู้ฟ้องคดี (สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์โดยสาร) ทำสัญญาร่วมเดินรถร่วมกับบริษัท ขนส่ง จำกัด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง) ได้มีมติอนุมัติให้กำหนดเส้นทางเดินรถประจำทางทับซ้อนสัมปทานการเดินรถโดยสารของบริษัท ขนส่ง จำกัด ที่สมาชิกของผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาร่วมเดินรถร่วมกับบริษัทขนส่ง จำกัด ดังกล่าว จึงทำให้บริษัท ขนส่ง จำกัด ผู้ได้รับสัมปทานการเดินรถโดยสารเสียประโยชน์อาจจะถูกแบ่ง และลดสัดส่วนการขึ้นลงของผู้โดยสารตลอดเส้นทาง และทำให้บริษัท ขนส่ง จำกัด ผู้ได้รับสัมปทานการเดินรถโดยสารอาจได้รับผลประโยชน์น้อยลงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเมื่อสมาชิกของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าทำสัญญาร่วมเดินรถร่วมอันเป็นสัญญาจัดให้มีบริการสาธารณะกับบริษัท ขนส่ง จำกัด จึงย่อมถือได้ว่าสมาชิกของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องแทนสมาชิกของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 696/2554 เมื่อผู้ฟ้องคดี (สมาคมคนไทยธุรกิจเกษตร) เป็นสมาคมที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบธุรกิจเคมีเกษตรซึ่งอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ในการขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ประกอบกับประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้ทะเบียนวัตถุอันตรายเดิมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายแล้วตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายอีกในระยะเวลา 3 ปี

นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้อายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายของผู้ประกอบธุรกิจเคมีเกษตรซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการขึ้นทะเบียนอยู่เดิมต้องสิ้นอายุลง ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกประกาศดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2557 การที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติให้กำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นแบบราคาเดียวกันทั่วประเทศ และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เข้าร่วมรับภาระในการจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อย แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว จึงทำให้สมาชิกของสมาคมชาวไร่อ้อย เขต 6 กำแพงเพชร ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับค่าอ้อยเพิ่ม ผู้ฟ้องคดีในฐานะตัวแทนสมาชิกของผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกตามข้อบังคับของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีนี้ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 9-10/2558 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้าง) ซึ่งเป็นสมาคมผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือส่งเสริมการประกอบอาชีพอันเกี่ยวกับกิจการรถยนต์รับจ้างเพื่อจัดหารถยนต์และจดทะเบียนรถยนต์สาธารณะหรือรถยนต์รับจ้างให้กับมวลสมาชิก การออกกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ข้อ 10 ที่มีผลใช้บังคับต่อรถยนต์รับจ้างสาธารณะที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียน นับแต่วันที่ 2 มกราคม 2551 ต้องใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิงร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ไม่สามารถใช้ก๊าซ LPG ได้ หากไม่ดำเนินการตามข้อ 10 ของกฎกระทรวงดังกล่าว กรมการขนส่งทางบก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็จะไม่จดทะเบียนให้ ทำให้มีรถแท็กซี่ใหม่ที่จดทะเบียนเพื่อทดแทนรถแท็กซี่เก่าที่กำลังจะหมดอายุการใช้งานไม่สามารถจดทะเบียนได้ประมาณ 200 คัน ถึง 300 คัน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะในปัจจุบันมีเพียงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพียงรายเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ผลิต และขายก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนอุปกรณ์ในการติดตั้งระบบเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ

### 3. กรณีอ้างความเสียหายภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร

กรณีนี้เป็นกรณีที่ต้องยกเว้น เ็น จี โอ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งในการช่วยรัฐจัดทำบริการสาธารณะ กรณีที่รัฐให้บริการไม่ทั่วถึง หรือไม่ครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น ซึ่งอาจมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กร เ็น จี โอ มีอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ก็ได้ โดยในเวลาภายหลังการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว รัฐโดย

ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของ เอ็น จี โอ เป็นเหตุทำให้การดำเนินการของ เอ็น จี โอ อาจไม่เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองระงับการหรืองดเว้นการกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของตนดังกล่าว ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่ให้ถือว่า เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาทแล้ว และให้ เอ็น จี โอ นั้น เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ซึ่งสามารถแบ่งเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลได้ ดังนี้

กรณีแรก ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ เป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กร เอ็น จี โอ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (มูลนิธิ เพื่อผู้บริโภครวม 11 คน ฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวกรวม 5 คน ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบுவัตถุประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ ส่งเสริม และประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ และการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคม และเศรษฐกิจของชาติ ถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 35/2550 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (มูลนิธิ เพื่อผู้บริโภครวม 5 คน ฟ้องคณะรัฐมนตรีกับพวกรวม 4 คน ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549

กรณีที่สอง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การใช้หรือดเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องที่พิพาท ย่อมมีผลกระทบต่อกิจกรรมที่องค์กร เอ็น จี โอ มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะคุ้มครอง เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 472/2557<sup>105</sup> ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน) กับพวกรวม 45 คน ฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวกรวม 4 คน ขอให้เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมูลค่า 3.4 แสนล้านบาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นสมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสภาวะโลกร้อนและเหตุภาวะมลพิษต่างๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคลสัตว์ พืช ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลยั่งยืนและเกิดความมั่นคงทางนิเวศ และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เมื่อได้พิจารณาขอขบวนวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 โดยตลอดแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวได้ระบุ โครงการหรือกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศในวงกว้างซึ่งหากมีการดำเนินโครงการหรือทำกิจกรรมตามที่ระบุในแผนดังกล่าวบางโครงการหรือกิจกรรมย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองไม่มากนักน้อย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 23/2558<sup>106</sup> ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน) กับพวกรวม 45 คน ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 2 คน ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยุติ หรือระงับ หรือเพิกถอนการดำเนินโครงการทำเขียบเรือบ้านคลองรั้ว ในส่วนที่ขอให้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ มิให้ดำเนินโครงการทำเขียบเรือบ้านคลองรั้วได้อีกต่อไป และประกาศต่ออายุพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจังหวัดกระบี่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 472/2557 ว่า การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี

<sup>105</sup> คำอธิบาย อ. คือ คดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

<sup>106</sup> คำอธิบาย คส. คือ แผนกคดีสิ่งแวดล้อม

ที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

โดยในคำวินิจฉัยฉบับนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ 1) ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้แทนในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหาย ค่าชดเชยให้แก่ประชาชน ชุมชน และสาธารณชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ 2) ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่ได้รับการจดทะเบียนไว้



## บทที่ 4

# การวิเคราะห์หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษามีความมุ่งหมายศึกษาเพื่อให้ทราบถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กร เอ็น จี โอ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง โดยได้ศึกษาเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่มี และเป็นต้นแบบของระบบศาลปกครอง โดยจะวิเคราะห์ถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั่วไป และผู้ฟ้องคดีที่เป็นองค์กร เอ็น จี โอ

### 1. การพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีทั่วไป

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่นำมาฟ้องนั้น เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอันจะแสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือศาล โดยนำข้อพิพาทเสนอต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด ตัดสินคดี และเหตุที่จำต้องกำหนดให้บุคคลที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในเรื่อง ที่พิพาทกัน เนื่องจากหากยอมให้ประชาชนทุกคนสามารถนำเรื่องที่ตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องมาฟ้อง คดีได้ทุกเรื่อง ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (Actio Popularis) ย่อมก่อให้เกิดความล่ม สลายในการใช้อำนาจตุลาการ โดยจะมีการฟ้องคดีจำนวนมาก และโดยไม่มีความจำเป็น ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทำให้มีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก การ พิจารณาคดีเป็นไปโดยล่าช้า คำพิพากษาของศาลไม่ได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดี โดยตรง หรืออาจให้การเยียวยาเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น การให้สิทธิฟ้อง คดีแก่ประชาชนจึงต้องถือหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จะไม่ใช่หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกรณีที่มีความจำเป็นที่จำต้องให้บุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียสามารถฟ้องคดี แทนบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลที่ไม่มีความสามารถ ใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง เช่น ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือน



ไว้ความสามารถ หรือในบางกรณีรัฐอาจจำเป็นต้องใช้บุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในบางเรื่องเพื่อมาฟ้องคดีแทนประชาชน เช่น พนักงานอัยการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มาใช้สิทธิทางศาลแทนรัฐหรือแทนประชาชน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยรวม โดยบุคคลเหล่านี้จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนในกรณีประชาชนหรือเอกชนทั่วไปนั้น ก็อาจใช้สิทธิฟ้องคดีแทนบุคคลอื่นได้เช่นกัน แต่ต้องเป็นการเฉพาะกรณีซึ่งตนมีส่วนเกี่ยวข้อง และมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากกรณีที่ถูกเสียหายกระทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร<sup>107</sup> ฟ้องเพื่อเรียกคืนทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ได้จำหน่ายออกไปโดยใช้การฉ้อฉล<sup>108</sup> หรือเข้าของรวมใช้สิทธิครอบทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้กับบุคคลภายนอก<sup>109</sup> ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในคดีแพ่ง ส่วนในคดีปกครองของไทยยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดได้ให้อำนาจแก่ประชาชนไว้เช่นนั้น

ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติถึงการจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้โดยเฉพาะดังเช่นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย แต่เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสมีปรัชญาพื้นฐานในเรื่องการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มิใช่เพียงการมุ่งพิจารณาถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว จึงไม่มีข้อจำกัดใดในการเปิดโอกาสให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองฝรั่งเศสก็มิได้ให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีปกครองดังเช่นตามหลัก Actio Popularis แต่ได้วางหลักไว้ว่า ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสจะต้องมีพยานหลักฐานที่มีมูลเพียงพอที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีที่จะทำการฟ้องนั้น ซึ่งนักกฎหมายไทยที่ได้ศึกษาถึงการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส เช่น ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ดร. โภคิน พลกุล หรือ ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้มีความเห็นตรงกันว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยถือหลัก ผู้ฟ้องคดีต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (intérêt) หรือถือตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีนั่นเอง ซึ่งคำว่า ผู้มีส่วนได้เสียนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจให้หมายถึงกรณีที่มีการกระทบกระเทือนต่อผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ก็ได้ เช่น ในคดี Abissct ที่ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับให้บุคคลซึ่งนิยมการไปเที่ยวแคมป์สามารถฟ้องคดีในกรณีที่มีคำสั่งห้ามไม่ให้มีการตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งได้ แม้บุคคลผู้นั้นจะไม่เคยไป

<sup>107</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 วรรคหนึ่ง

<sup>108</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 237 วรรคหนึ่ง

<sup>109</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1359

ตั้งแคมป์ในเขตเทศบาลดังกล่าวเลย เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจไปตั้งแคมป์ปิ้งในเขตเทศบาลนั้น ในอนาคตข้างหน้าได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสยังมีคำวินิจฉัยให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่นหรือแก่ประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย ทั้งนี้ ที่ผู้นั้นอาจจะไม่ได้รับผลจากคำพิพากษาของศาลโดยตรง เช่น ในคดีที่สมาคมผู้ประสบภัยจากการจราจร ฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งห้ามมิให้บริษัทผู้ผลิตรถยนต์โฆษณาเกี่ยวกับความสามารถด้านความเร็วของรถยนต์ได้ อันแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสเริ่มยอมรับหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย ทั้งนี้ ยกเว้นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีที่อาจเรียกค่าเสียหายได้ ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ และสิทธินั้น ได้ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว ตามหลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิ สำหรับในประเทศเยอรมนีนั้น การพิจารณาหลักผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองจะพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคสอง ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ซึ่งได้บัญญัติว่า เท่าที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะกระทำได้เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิของตนเองโดยนิติกรรมทางปกครอง หรือโดยการปฏิเสธหรือการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น บุคคลที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิโดยนิติกรรมทางปกครอง หรือถูกปฏิเสธหรือมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาสิทธิผู้ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (Actio Popularis) รวมทั้งไม่ใช่หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดี ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส แต่ใช้หลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิ

สำหรับการพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทยนั้น การพิจารณาถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครอง ต้องพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า

*ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง*

ซึ่งคุณเพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์ ได้ให้ความเห็นในรายงานการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลปกครอง ในหัวข้อเรื่อง ผู้ได้รับความเดือดร้อน

หรือเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ว่า จากบทบัญญัติ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองประกอบด้วยเกณฑ์สามประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจาก เรื่องที่นำมาฟ้อง ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการ กระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประการที่สาม การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาล ปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เป็นถ้อยคำที่ได้แสดงถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้อง คดีปกครองของไทย และมีผลว่า ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในเรื่องที่นำมาฟ้องต่อศาล ซึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ ตามหลักการเป็นผู้มี ส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองนั่นเอง จึงถือได้ว่า ศาลปกครองไทยพิจารณาถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดี ปกครองตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองในทำนองเดียวกับศาลปกครอง ประเทศฝรั่งเศส ส่วนการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เพียง เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่ใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อบุคคลอื่นหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น ผู้ตรวจการ แผ่นดิน ถ้าเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 43 ที่ได้บัญญัติว่า

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล ปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือน หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (3) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใด ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าบางกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินอาจจะได้รับการร้องเรียนจากผู้ที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้อง

คดีปกครองด้วยตนเองก็ตาม แต่การใช้สิทธิเสนอคดีต่อศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว ก็ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย แต่สำหรับกรณีประชาชนหรือเอกชนทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใด รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สิทธิการฟ้องคดีปกครองแก่องค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ในการพิจารณาสีทธิการฟ้องคดีปกครองของบุคคลที่เป็นองค์กรเอกชนเช่นองค์กร เอ็น จี โอ จึงต้องพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ไม่อาจนำหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นกรณีที่ไม่ต้องพิจารณาการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมาพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย เกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีโดยทั่วไป พบว่า ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ให้การยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (Actio Popularis) กล่าวคือ ศาลปกครองไม่ได้ยอมให้บุคคลใดๆ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง โดยที่บุคคลนั้นไม่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้น หรือไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องของบุคคลผู้ไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องหรือเหตุที่นำมาฟ้องคดีไว้พิจารณา เช่น ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 493/2554 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ตนมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นราษฎรซึ่งเสียภาษีให้แก่รัฐ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้ฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านที่ได้นำรถแทรกเตอร์พร้อมรถบรรทุกดินเข้าไปขุดดินในหนองกุดอ้อซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ แล้วนำดินไปขาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมิได้ยอมรับให้บุคคลนำเรื่องใดๆ มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอ้างแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชน เป็นเจ้าของประเทศ หรือเป็นผู้เสียภาษี โดยที่ผู้ฟ้องคดีผู้นั้นมิได้แสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องนั้น โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกรณีนี้อย่างไรด้วย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอีกจำนวนมาก ที่ไม่ยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป (Actio Popularis) เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ<sup>110</sup> เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>111</sup> หรือเป็นสมาชิกสภาต่างๆ<sup>112</sup>

<sup>110</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.31/2551 ที่ 493/2554 ที่ 685/2554 ที่ 64/2555 ที่ 12/2556 หรือ ที่ 236/2557

<sup>111</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2555 ที่ 178/2555 หรือ ที่ 842/2548

<sup>112</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 842/2548 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 477/2556

เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า นอกจากศาลปกครองสูงสุดของไทยจะไม่ยอมรับหลัก Actio Popularis แล้ว ศาลยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำเสนอข้อเท็จจริงไว้ในคำฟ้องเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลด้วย

นอกจากนี้ คำว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้น ยังสามารถจำแนกกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณี การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงหรือมีข้อโต้แย้งตามสัญญาทางปกครอง ในลักษณะที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับการกระทบกระเทือนแล้ว อันเป็นการถูกโต้แย้งสิทธิในทำนองเดียวกับคดีแพ่งและในการฟ้องคดีปกครองของประเทศเยอรมนี ตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

2. กรณีการเป็นผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแท้จริง เพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในเวลาอันใกล้ ซึ่งถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

โดยศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองว่า การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะต้องพิจารณาแยกตามประเภทคดี กล่าวคือ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองจะถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ คุณเพลินใจ ศิริเจริญรัตน์ คุณสมน กุศลศิริยา แต่ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่า สำหรับกรณีผู้ได้รับกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง เช่น ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ผู้ถูกให้ขาดใช้คำสั่งใหม่คืนแก่หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ถูกปฏิเสธไม่ให้อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับจดทะเบียน หรือการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และการเพิกถอนการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว จะมีเฉพาะแต่ผู้ที่ได้รับกระทบโดยตรงเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่างๆ เหล่านั้นได้ อันเป็นการถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่สัญญาที่มีข้อโต้แย้งตามสัญญา กรณีจึงเห็นตรงกันว่า จะต้องถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

## 2. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กร เอ็น จี โอ

องค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เอ็น จี โอ มีที่มาจากคำว่า Non-Governmental Organization หรือ NGOs ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่อยู่นอกภาครัฐ และไม่ใช่องค์กรภาครัฐกิจเอกชน รวมทั้งไม่ใช่องค์กรที่แสวงหากำไรหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อทางการเมือง ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทยมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในคำฟ้องมักจะอ้างว่า นิติบุคคลหรือกลุ่มสมาชิกของตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการใช้อำนาจหรือการละเว้นการใช้อำนาจทางปกครองได้มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีทั้งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ขององค์กร เอ็น จี โอ เหล่านี้เอง เพื่อประโยชน์ของสมาชิก และแม้กระทั่งเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ จึงไม่สามารถพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีได้ตามปกติดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่องค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ สำหรับการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนในประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้วางแนววินิจฉัยไว้ว่า องค์กรเอกชนในประเทศฝรั่งเศสที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะถือว่า ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ได้มุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบเป็นสำคัญ แต่องค์กรเอกชนที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อองค์กรของตนเองหรือเพื่อสมาชิกไม่ได้ ส่วนองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วสามารถฟ้องต่อศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในทำนองเดียวกับองค์กรเอกชนที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งยังสามารถฟ้องคดีเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกและฟ้องคดี เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มได้ด้วย แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่า

ดินใหม่ทดแทนสำหรับสมาชิกจะต้องได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากสมาชิกโดยชัดแจ้งก่อน สำหรับการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสวางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า ถ้าเป็นกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ที่องค์กรเอกชนนั้นได้ก่อตั้งไว้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม องค์กรเอกชนย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์ของตนได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ และกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนนั้น สำหรับการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นองค์กรเอกชนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ให้ถือว่า สมาคมมีส่วนได้เสียในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์กรเอกชนนั้น และฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความเสียหายที่กระทบกับองค์กรเอกชนนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้น แต่การฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนในประเทศเยอรมนีนั้น จะพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรงเท่านั้น และสิทธิดังกล่าวต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลร่วมด้วยเท่านั้น อีกทั้ง จะต้องเป็นสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนในปัจจุบันหรือเกิดขึ้นแล้ว และมีการยืดหยุ่นไว้เฉพาะกรณีสิทธิที่อาจกระทบกระเทือนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้เท่านั้น ดังนั้น องค์กรเอกชนในประเทศเยอรมนีย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิก เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะต่อศาลปกครองได้เลย อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นเฉพาะองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมแล้ว จะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้

สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ ในประเทศไทย นั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง บุคคลนั้นจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ด้วยตนเองโดยตรง ส่วนการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่ใช้

สิทธิฟ้องคดีได้ แต่สำหรับกรณีประชาชนหรือเอกชนทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้สิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้บุคคลธรรมดาหรือองค์กรเอกชน การพิจารณาถึงสิทธิการฟ้องคดีย่อมต้องพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเช่นเดียวกัน โดยผู้ศึกษาได้แยกการศึกษาออกเป็นตามความมุ่งหมายที่องค์กรเอกชนประสงค์ที่จะให้ศาลปกครองเยียวยาแก้ไขปัญหามุ่งเป้าบุคคลต่างๆ ดังนี้

### 2.1 กรณีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ขององค์กร เอ็น จี โอ โดยตรง

ในประเทศไทย เอ็น จี โอ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนได้เข้ามา มีบทบาทในการการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยมีได้มีการแสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้ามากขึ้น อันเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐอีกทางหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินการขององค์กรเอกชนดังกล่าวอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจหรือละเลยไม่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลให้องค์กรเอกชนเหล่านั้นได้รับผลกระทบกระเทือน องค์กรเอกชนดังกล่าวยอมใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ตนได้รับการเยียวยาแก้ไขได้ โดยองค์กรเอกชนเช่น องค์กร เอ็น จี โอ ที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้นจึงจะมีสภาพบุคคล ย่อมอาจจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง และอาจเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ดังเช่นบุคคลธรรมดา การพิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ จึงพิจารณาตามหลักเดียวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบุคคลธรรมดา กล่าวคือ หากองค์กร เอ็น จี โอ นั้น มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลตามประเภทคดีในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในอนุมาตราใด การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียย่อมไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นก่อน เช่น ในคดีที่มูลนิธิโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศรฟ้องคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง กำหนดเขตระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อฯ ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตที่จะต้องทำการก่อสร้างวางท่อก๊าซธรรมชาติฯ จึงเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงพลังงานฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 176/2557) หรือในคดีที่สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย ในฐานะเป็นสมาคมที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคมมวยไทยสมัครเล่นจากการกีฬาแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้รับอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ต่อท้ายชื่อสมาคม แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี และในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อุญาตให้ผู้อื่น จัดตั้งสมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย และอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ซึ่งนายทะเบียน



สมาคมประจำกรุงเทพมหานครได้รับจดทะเบียนเป็นสมาคมแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 99/2553) แต่หากเป็นกรณีองค์กร เอ็น จี โอ ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองจะถือว่า เอ็น จี โอ นั้น ไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง และไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เช่น ในคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระไปดำเนินการเพื่อดำเนินการเพื่อตั้งองค์การอิสระ ผลทางกฎหมายจึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553) หรือในคดีที่สมาคมพัฒนาผู้บริโภคร่วมฟ้องว่า กระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นนิติบุคคลประเภทสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคร่วมกับส่วนราชการหรือสถาบันการศึกษาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นองค์กรผู้บริโภคที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมฯ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 350/2554)

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่องค์กร เอ็น จี โอ อ้างเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเองโดยตรงนี้ จากการศึกษาพบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่พิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ เป็นไปตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีปกครองแล้ว มีเพียงบางคดีเท่านั้นที่แตกต่างไปจากหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องบ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อย เช่น ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 24/2554 ที่สมาคมนักกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ในทำนองเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

พ. 27/2553 แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากเป็นฟ้องที่พ้นระยะเวลาฟ้องคดี ซึ่งอาจหมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วว่า สมาคมนักกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องแล้ว อันเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนที่ศาลจะพิจารณาการฟ้องคดีอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วหรือไม่ คำวินิจฉัยในคดีนี้จึงมีความแตกต่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553 ซึ่งในการพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้วของประเทศฝรั่งเศสก็ถือหลักพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ทั้งนี้ในประเทศฝรั่งเศสยังยอมให้สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลให้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วย เนื่องจากถือว่า การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีแบบภาววิสัย (Recours Objectif) ซึ่งผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง มิใช่มุ่งหมายให้ศาลแก้ไขเยียวยาให้แก่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบ ทั้งต้องพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียก่อนด้วย แต่สมาคมที่ไม่จดทะเบียนจะฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ ส่วนในประเทศเยอรมนีซึ่งถือหลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมนีได้ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนโดยตรง เช่นนี้ องค์กรเอกชนที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเยอรมนีได้ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วและถูกกระทบสิทธิหรือมีความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิทางศาลด้วย

## 2.2 กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีแทนบุคคลอื่น

ซึ่งสามารถแยกออกเป็นกรณีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิก และการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม

### 1. กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

ในประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้สมาคมและมูลนิธิต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีปกครองแทนสมาชิกขององค์กรในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและกฎได้ โดยเห็นว่า เอ็น จี โอ ได้ก่อตั้งองค์กรขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการดูแลสมาชิกและให้สมาชิกได้ดูแลกันเอง การที่สมาชิกได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ย่อมทำให้องค์กร เอ็น จี โอ อาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงด้วย เช่น ในคดีที่สมาคมผู้ผลิตลำไยอบแห้งภาคเหนือ ฟ้องห้ามองค์การคลังสินค้านำลำไยอบแห้งที่มีการปลอมปนกับลำไยเก่า ไม่มีคุณภาพ ไปขายให้ประเทศจีน เพราะอาจทำให้ลำไยอบแห้งราคาตก เสียชื่อเสียงสินค้าลำไยอบแห้งของประเทศไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2552) หรือในคดีที่สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์โดยสาร ฟ้องเพิกถอนมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางที่ได้อนุมัติให้มีการกำหนดเส้นทางเดินรถประจำทางทับซ้อนสัมปทานการเดินรถโดยสารที่สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์โดยสารได้รับสัมปทานก่อน ซึ่ง

จะทำให้สมาชิกของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2553) หรือในคดีที่สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้างฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ข้อ 10 ที่มีผลใช้บังคับต่อรถยนต์รับจ้างสาธารณะที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียน นับแต่วันที่ 2 มกราคม 2551 ต้องใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) เป็นเชื้อเพลิงร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สมาชิกของผู้ฟ้องคดีที่จดทะเบียนแต่วันที่ 2 มกราคม 2551 ที่ยังไม่ได้ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติร่วมกับการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงต้องได้รับความเดือดร้อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 9-10/2558) ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ในกรณีนี้ ตัวองค์กร เอ็น จี โอ มิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง โดยมีเพียงสมาชิกขององค์กรเท่านั้นที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็ตาม แต่เนื่องจากองค์กร เอ็น จี โอ เหล่านี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการคุ้มครองดูแลกันระหว่างสมาชิก หากสมาชิกในองค์กรได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมเป็นผลให้องค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในเวลาต่อมา กรณีจึงถือว่า องค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี อาจจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ ในกรณีนี้ จึงเป็นไปตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วนั่นเอง สำหรับในประเทศฝรั่งเศส นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ ได้ศึกษาจากบทสรุปของ Commissaire du government Chenot ใน C.E. 26 October 1956, Association générale des administrateurs civils, R.D.P. 1956, p. 1309. แล้วเห็นว่า สมาคมหรือองค์กรเอกชนในประเทศฝรั่งเศสสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนสมาชิกในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่นกัน แต่ในกรณีการฟ้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อสมาชิกต้องได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากสมาชิกก่อน โดยมีความแตกต่างจากประเทศเยอรมนีตามที่นายนรินทร์ อิศารได้ศึกษา และพบว่าผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมนีจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรง และสิทธิดังกล่าวหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเท่านั้น ดังนั้น องค์กรเอกชนในประเทศเยอรมนีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้เลย เว้นแต่สมาชิกจะได้มอบอำนาจไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรที่ตนเป็นสมาชิกเป็นผู้ดำเนินคดีแทน กรณีจึงเห็นว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและในกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่เห็นว่า องค์กรเอกชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนสมาชิกของตนได้ โดยเห็นว่า องค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี อาจจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น จึง

เป็นการพิจารณาสิทธิฟ้องคดีปกครองตามหลักการผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดี ส่วนในคดีที่องค์กร เอ็น จี โอ สามารถฟ้องคดีแทนสมาชิกเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสมาชิกยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดไทยว่า สามารถฟ้องคดีแทนสมาชิกได้หรือไม่ โดยในคดีสิ่งแวดล้อม พบว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) ได้บัญญัติไว้เพียงให้องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว สามารถเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษได้เท่านั้น ดังนั้น องค์กรเอกชนจึงไม่อาจฟ้องคดีเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสมาชิกของตนในคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง เช่นนี้ องค์กร เอ็น จี โอ จะฟ้องคดีแทนสมาชิกได้ก็แต่ด้วยการดำเนินการตามหลักการมอบอำนาจเท่านั้น ส่วนในคดีการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการบัญญัติให้องค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 41 มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ตามลักษณะหรือประเภทคดีที่คณะกรรมการประกาศกำหนดได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน และค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนจากผู้บริโภคดังกล่าว ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีในขอบข่ายของคดีแพ่ง และคดีอาญา ไม่รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในทางปกครองด้วย

2. กรณีองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทยพบว่า ศาลปกครองยอมรับให้องค์กร เอ็น จี โอ สามารถฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ หรือขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของ เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดีได้ เช่น ในคดีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก ได้ฟ้องนายรัฐมนตรีกับพวก ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบุวัตถุประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค

และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถือได้ว่า มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549) ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันอีกหลายคดี เช่น ในคดีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกฟ้องคณะรัฐมนตรีกับพวก ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 35/2550) ในคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวก ฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวก ขอให้เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมูลค่า 3.4 แสนล้านบาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 472/2557) หรือในคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับพวก ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ยุติ ระงับ หรือเพิกถอน การดำเนินโครงการทำเทียบเรือบ้านคลองรั้ว ในส่วนที่ขอให้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ มิให้ดำเนินโครงการทำเทียบเรือบ้านคลองรั้วได้อีกต่อไป และประกาศต่ออายุพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจังหวัดกระบี่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 23/2558) จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเหล่านั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การฟ้องคดีเหล่านั้นเป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการฟ้องคดีที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถ้าเป็นในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะมีความเห็นว่า องค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงเพียงด้านเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี เท่านั้น กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ศาลปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า อำนาจทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ หรืองดเว้นการใช้ในกรณีพิพาทได้มีผลไปกระทบกระเทือนไปยังบุคคลใดๆ แล้วหรือไม่ และองค์กร เอ็น จี โอ ผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวหรือไม่ โดยที่ศาล

ปกครองยังมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายขององค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้อง ในการฟ้องคดีต่อศาล ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เลข ศาลปกครองไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหลาย ที่เกี่ยวข้องที่อาจจะแสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ขององค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี เช่น การใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาทได้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ การจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่ใด หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทอย่างไร ผู้ฟ้องคดีเคยดำเนินการกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งองค์กร ของผู้ฟ้องคดีในพื้นที่หรือที่เกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาท หรือไม่ เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การพิจารณาถึงสิทธิฟ้องคดีขององค์กร เอ็น จี โอ ในกรณีนี้ จึงไม่เป็นไป ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล นอกจากนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า การที่องค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาท หรือผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือ ในกรณี que เห็นว่า การฟ้องคดีเหล่านั้นเป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ และเป็น การฟ้องคดีที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองได้นำเอาหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะมาพิจารณา การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครององค์กร เอ็น จี โอ แทนหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งที่ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้องค์กร เอ็น จี โอ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน ให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะได้ และเมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า บทบัญญัติในมาตรา 8 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงบัญญัติให้องค์กรเอกชนที่ได้ จดทะเบียนตามมาตรา 7 อาจเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนิน กิจการต่างๆ เช่น เป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ช่วยประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือเข้าไป ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น และให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ ศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง เป็นผู้ให้ความ

ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ หรือเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรเอกชนดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการที่มีผลกระทบต่อภายในขอวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนนั้นได้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ศาลปกครองของไทยได้วินิจฉัยให้องค์กร เอ็น จี โอ สามารถนำข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในทุกๆ กรณี หรืออยู่ในทุกท้องที่ทั่วประเทศไทย โดยที่มิได้พิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่นนี้ จึงแสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่า ศาลปกครองวินิจฉัยให้สิทธิฟ้องคดีปกครองแก่องค์กรเอกชนเหล่านั้น ในทำนองว่า องค์กรเอกชนผู้ที่ฟ้องคดีเป็นประชาชนทั่วไปสามารถใช้สิทธิฟ้องนำข้อพิพาทในเรื่องที่ตนไม่ได้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องมาฟ้องต่อศาลได้ ตามหลัก Actio Popularis นั้นเอง ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงกับการพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนในประเทศฝรั่งเศส จะพบว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรเอกชนนั้นเป็นเบื้องต้นก่อน หากการกระทำทางปกครองที่พิพาทอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชน ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาต่อไปว่า คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่นำมาฟ้องต่อศาลมีความเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์หรือสถานที่ก่อตั้งองค์กรนั้นหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาล สมาคมนั้นย่อมฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้เฉพาะกรณีที่มีผลอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเท่านั้น ดังเช่น ในคดีที่สมาคมระดับเทศบาลฟ้องขอเพิกถอนประกาศการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อนำไปใช้ในการเชื่อมทางน้ำระหว่างแม่น้ำ Rhône และแม่น้ำ Rine ได้ แต่หากเป็นองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองคุณภาพชีวิตในเขตจังหวัด ก็ไม่มีส่วนได้เสียเพียงพอในการฟ้องขอเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาปรับปรุงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นเรื่องในเขตเทศบาล รวมทั้ง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมพื้นที่ระดับภาค สมาคมนั้นย่อมฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎได้เฉพาะกรณีที่มีผลอยู่ในเขตพื้นที่ภาคเท่านั้น ไม่อาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่มีผลอยู่ในเขตเทศบาลได้เช่นกัน เช่น ในคดีที่สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม URDEN มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ชีวิต และคุณภาพชีวิตในเขต Franche-Comté Franche-Comté ซึ่งเป็นภาค (Région) ฟ้องขอเพิกถอนใบอนุญาตสร้างอาคารที่พักอาศัยที่ออกให้โดยเทศบาลเมือง Luxeuil-les-Bains ไม่ได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยเฉพาะไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L 142-1 วรรคสอง กำหนดให้สมาคมที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายคุ้มครอง

สิ่งแวดลอมเพื่อเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดลอมตามกฎหมาย ให้ถือว่าเป็นสมาคมที่มีส่วนได้เสียในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของสมาคมนั้น และฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องพิจารณาความเกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์หรือสถานที่ก่อตั้งองค์กรนั้น อันเป็นกรณีที่ประเทศฝรั่งเศสได้นำเอาหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะมาใช้ร่วมกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีต่อศาล ส่วนประเทศเยอรมนี แม้จะใช้หลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นกรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในความหมายอย่างแคบ หรือต้องเป็นผู้มีสิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือน โดยตรง ไม่ใช่หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีดังเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แต่ในประเทศเยอรมนีก็ได้้นำหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะมาใช้ร่วมด้วยเช่นกัน โดยใช้ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดลอม ซึ่งได้ให้องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดลอมที่ได้รับการรับรองจากรัฐแล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดลอมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรและตามข้อตกลงกับรัฐได้ โดยไม่ต้องพิจารณาสิทธิฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิหรือการมีอำนาจฟ้องด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในประเทศฝรั่งเศสสามารถให้องค์กรเอกชนทั้งที่มีสถานะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองในคดีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหรือดเว้นการใช้อำนาจที่อาจมีผลกระทบภายในขอบวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรได้ ถ้าสมาคมนั้นได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองที่พิพาทนั้น หรือองค์กรเอกชนนั้นได้จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่เกิดข้อพิพาทนั้น โดยไม่ได้พิจารณาเพียงขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชน ผู้ฟ้องคดีเพียงประการเดียว ส่วนสมาคมด้านสิ่งแวดลอมที่ได้รับการรับรองแล้ว ทั้งในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีก็สามารถให้ใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดลอมได้ โดยศาลปกครองจะพิจารณาเพียงแต่ขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น โดยไม่ต้องพิจารณาถึงพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศทั้งสองได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้องค์กรเอกชนดังกล่าวใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ซึ่งแตกต่างของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้เช่นนั้น ดังนั้น หากมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อนำหลักการฟ้องคดี เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อสาธารณะมาใช้ในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทยได้ ย่อมเป็นการส่งเสริม สนับสนุน ให้องค์กรเอกชนเหล่านั้นได้มีบทบาทเพิ่มเติม ในการได้ใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้การดำรงไว้ซึ่งประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยการบัญญัติกฎหมายไว้โดยเฉพาะเพื่อให้องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ มีสิทธิการฟ้องคดีปกครองได้ หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่องค์กร



เอกชนนั้นเห็นว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นได้โดยไม่ต้องพิจารณาสิทธิการฟ้องคดีปกครองตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องต่อศาล เช่น ในกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในสภาพนั้นมีความรุนแรงมากขึ้น และปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎทั้งหลายเพื่อให้บุคคลดำเนินกิจการที่มีการก่อมลภาวะทางด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริม คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ เอ็น จี โอ ย่อมเป็นกลไกสำคัญที่จะทำหน้าที่โต้แย้งคัดค้าน หรือฟ้องฝ่ายปกครองผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดๆ ในการมีกิจกรรมต่างๆ ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้บุคคลใดๆ ก่อมลพิษ ทั้งนี้ หากปล่อยให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว ดำเนินการโต้แย้ง คัดค้าน หรือฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง อาจมีปัญหาและอุปสรรค หรือ ไม่มีความสามารถ หรือยอมเพิกเฉย อีกทั้ง เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้บัญญัติให้ เอ็น จี โอ ที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นั้น เป็นผู้มิตสิทธิฟ้องคดีเพื่อบุคคลอื่นหรือ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ ซึ่งอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิการฟ้องคดีปกครองดังกล่าวที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนจากรัฐแล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองรักษา หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เพิ่มจากเดิมที่บัญญัติไว้เฉพาะการเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษได้เท่านั้นได้ ทั้งนี้ หากรัฐเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรเอกชนในด้านอื่นๆ ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นในทำนองเดียวกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้

### 3. ผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองยังมีความแตกต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กร เอ็น จี โอ ด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกัน หรือเป็นองค์กร เอ็น จี โอ รายเดียวกัน เช่น ในกรณีราชสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 27/2553 และในคดีที่ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับพวก ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยุติ หรือระงับ หรือเพิกถอนการดำเนินโครงการท่าเทียบเรือบ้านคลองรั้ว ในคดีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 23/2558 โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 27/2553 ลงไปในเนื้อหาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่ามีผลใช้บังคับต่อบุคคลแล้วหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากอำนาจทางปกครองนั้นหรือไม่ แต่ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 23/2558 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแต่เพียงว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร เอ็น จี โอ แล้ว ถือได้ว่า เอ็น จี โอ ผู้นั้น เป็นผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว โดยมีได้วินิจฉัยไปถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่ามีผลทางกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากอำนาจทางปกครองนั้น หรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องของ เอ็น จี โอ ที่เกี่ยวกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลยังมีความแตกต่างกัน หรืออาจจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งคำฟ้องของ เอ็น จี โอ ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลที่แตกต่างกัน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การใช้สิทธิทางศาลด้วยการฟ้องคดีเป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเพื่อให้ศาลได้พิจารณาให้การเยียวยาแก้ไข ในกรณีที่ไม้อาจระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองได้ แม้ว่าการดำเนินคดีต่อศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในระบบได้ส่วน ใช้วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย สะดวก และไม่ยุ่งยากซับซ้อน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนผู้มีสถานะที่ด้อยกว่าก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทุกข้อพิพาทที่มีการเสนอต่อศาลปกครองจะได้รับการพิจารณาทุกกรณี ทั้งนี้ นอกจากข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ผู้เสนอข้อพิพาทนั้นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ครบถ้วนด้วย หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในกรณีที่เงื่อนไขไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ ศาลปกครองก็จะไม่มีอำนาจรับคดีเหล่านั้นไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยเฉพาะเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่พบเป็นสาเหตุสำคัญที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณามากที่สุด การพิจารณาสิทธิการฟ้องคดีปกครองนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีออกได้ 3 ประการ ประกอบกัน คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากเรื่องที่น่ามาฟ้อง ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประการที่สาม การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจ

ออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันถือว่าประเทศไทยพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่พบส่วนใหญ่ คือ การพิจารณาถึงการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ของผู้เสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง อันเป็นการพิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องต่อศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฟ้องคดีที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วย สนับสนุน ส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง หรือมีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กร เอ็น จี โอ ที่จัดตั้งมาเพื่อการต่างๆ ซึ่งการใช้สิทธิฟ้องคดีอาจมิใช่เพื่อการคุ้มครองหรือรักษาสิทธิของตนในทำนองเช่นบุคคลธรรมดาทั่วไป

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง สามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

1. ศาลปกครองสูงสุดของไทยไม่ยอมรับคำฟ้องของบุคคลผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสีย หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีไว้พิจารณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ศาลปกครองไม่ได้ให้การยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป โดยที่บุคคลนั้น ไม่มีมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดี หรือไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามหลัก Actio Popularis แต่ก็มีได้หมายความว่า ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของไทย ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิ ที่สิทธิ นั้นถูกระทบกระเทือนถึงขนาดมีการโต้แย้งสิทธิหรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเหมือนในคดีแพ่ง หรือจะต้องเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังเช่นในคดีอาญา ผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีปกครองก็ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแท้จริง หรือเพียงอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในเวลาอันใกล้ หรือเป็นเพียงผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองก็ได้ ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่แตกต่างจากประเทศเยอรมนีที่ถือหลักการฟ้องคดีโดยการกระทบสิทธิ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมนีได้ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรง ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและตามความเห็นของนักกฎหมายของไทยมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าต้องพิจารณาแยกตามประเภทคดี กล่าวคือ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง โดยผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติม ว่า สำหรับกรณีผู้ได้รับกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง เช่น ผู้ถูกลงโทษทาง วินัย ผู้ถูกให้คดีใช้คำสั่งใหม่คืนแก่หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ถูกปฏิเสธไม่ให้อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่ รับรอง ไม่รับจดทะเบียน หรือการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และการเพิกถอนการใช้อำนาจทางปกครอง ดังกล่าว จะมีเฉพาะแต่ผู้ที่ได้รับกระทบโดยตรงเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิก ถอนคำสั่งทางปกครองต่างๆ เหล่านั้นได้ อันเป็นการถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ส่วนคดี พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจาก การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่สัญญาที่มีข้อโต้แย้งตามสัญญา กรณี เห็นตรงกันว่า จะต้องถือหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

ส่วนในกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดี ปกครองอันจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองของ เอ็น จี โอ นั้น พบว่า เอ็น จี โอ หรือ องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของคน ในสังคม เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐอีกทางหนึ่ง โดยมีได้มีการ แสวงหาประโยชน์หรือมุ่งเพื่อการค้า ทั้งนี้ เฉพาะองค์กร เอ็น จี โอ ที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แล้วเท่านั้นจึงจะมีสภาพบุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในการฟ้องคดีปกครอง ขององค์กร เอ็น จี โอ มักจะยื่นคำฟ้องใน 2 สถานะ คือ กรณีฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ขององค์กร เอ็น จี โอ นั้นเอง และการฟ้องคดีเพื่อบุคคลอื่นประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิฟ้องคดี ปกครองแทนบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนด ให้เพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ แต่สำหรับกรณีประชาชนหรือเอกชนทั่วไป ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้สิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ สาธารณะได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือองค์กรเอกชน การพิจารณาถึงสิทธิการฟ้องคดี ย่อมต้องพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเช่นเดียวกัน โดยศาลปกครอง สูงสุดได้พิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กร เอ็น จี โอ ไว้ ดังนี้

การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สำหรับองค์กรเอง โดยเมื่อ เอ็น จี โอ นั้นมีสภาพบุคคล แล้ว ย่อมอาจจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการ

ใช้อำนาจทางปกครองได้ กล่าวคือ หากองค์กร เอ็น จี โอ นั้น มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลในประเภทคดีในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในอนุมาตราใด การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียย่อมไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากองค์กร เอ็น จี โอ นั้น ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองจะถือว่า เอ็น จี โอ นั้น ไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล และศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยในกรณีนี้ในบางคดีเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกขององค์กร โดยที่องค์กร เอ็น จี โอ ไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้สมาคมหรือมูลนิธิต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กร เอ็น จี โอ ฟ้องคดีปกครองแทนสมาชิกขององค์กรได้ ไม่ว่าจะในคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและกฎ หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองงดเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสมาชิกขององค์กร ผู้ฟ้องคดี ได้ โดยเห็นว่า เมื่อสมาชิกของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ย่อมเป็นผลให้องค์กร ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในเวลาต่อมา เพราะวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดีมีเพื่อการคุ้มครองดูแลสมาชิกขององค์กร ซึ่งเป็นไปตามหลักการผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีนั่นเอง ทั้งนี้ ยังเป็นหลักเดียวกันกับการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกขององค์กรเอกชนในประเทศฝรั่งเศส ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่นกัน แต่ในกรณีการฟ้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อสมาชิกทั้งในประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส จะต้องได้รับมอบอำนาจโดยชอบจากสมาชิกก่อน แต่มีความแตกต่างจากประเทศเยอรมนี เนื่องจากผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมนีจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนโดยตรง และสิทธิดังกล่าวหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเท่านั้น องค์กรเอกชนในประเทศเยอรมนีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้เลย

ในส่วนการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทย ยอมรับให้ เอ็น จี โอ สามารถฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ หรือขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่อยู่ภายในขอบหรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของ เอ็น จี โอ ได้ โดยเห็นว่า เป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ และเป็น การฟ้องคดีที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้พิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเพียงด้านเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี เท่านั้น มิได้

พิจารณาในด้านพื้นที่หรือการดำเนินงานของ เอ็น จี โอ ว่าเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่มีการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า องค์การ เอ็น จี โอ ผู้ฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาท หรือผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือในกรณี que เห็นว่า การฟ้องคดีเหล่านั้นเป็นการฟ้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ และเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้นำเอาหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครององค์กร เอ็น จี โอ แทนหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้องค์กร เอ็น จี โอ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ กรณีจึงถือได้ว่า การที่ศาลปกครองไทยวินิจฉัยให้องค์กร เอ็น จี โอ ในกรณีนี้เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ โดยที่มิได้พิจารณาถึงหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กรณีจึงมีลักษณะในการทำงานเกี่ยวกับการที่วินิจฉัยให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สิทธิฟ้องนำข้อพิพาทในเรื่องที่ตนไม่ได้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องมาฟ้องต่อศาลได้ ตามหลัก Actio Popularis นั้นเอง ซึ่งแตกต่างหลักการในประเทศฝรั่งเศสที่ให้องค์กรเอกชนทั้งที่มีสถานะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองในคดีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหรืองดเว้นการใช้อำนาจที่อาจมีผลกระทบภายในขอบวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรได้ ถ้าสมาคมนั้นได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองที่พิพาทนั้น หรือองค์กรเอกชนนั้นได้จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่เกิดข้อพิพาทนั้น โดยไม่ได้พิจารณาเพียงขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชน ผู้ฟ้องคดี เพียงประการเดียว ส่วนสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองแล้ว ทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีก็สามารถให้ใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ โดยศาลปกครองจะพิจารณาเพียงแต่ขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น โดยไม่ต้องพิจารณาถึงพื้นที่ในการจัดตั้งองค์กรด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศทั้งสองได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้องค์กรเอกชนดังกล่าวใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ใช้คำว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้เฉพาะสำหรับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของบุคคลที่ฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง ตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ไม่ได้มีความหมายไปถึงสิทธิการฟ้องคดีของบุคคลที่ฟ้องคดีเพื่อบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้สามารถนำหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อสาธารณะมาใช้ในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ด้วยการบัญญัติให้องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ มีสิทธิการฟ้องคดีปกครองได้ หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่องค์กรเอกชนนั้นเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาสถานการณ์การฟ้องคดีปกครองตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องต่อศาล ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมได้เฉพาะการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษได้เท่านั้น โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 8 ดังกล่าว โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อการคุ้มครอง รักษา หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ ทั้งนี้ หากรัฐเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามหลักการฟ้องคดี เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรเอกชนในด้านอื่นๆ อีก ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นในทำนองเดียวกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไป



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. (2539). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึงภาค 3)*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. (2543). *การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2554). *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2545). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สรรพลสิทธิ์ กุम्พ์ประพันธ์. (2534). *ในหมายเหตุเวทีไทย ทศวรรษองค์การพัฒนาเอกชน*. กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่น เพรสโปรดักส์.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2555). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับอ้างอิง)*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- หลวงจํารูญเนติศาสตร์. (2496). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพมหานคร: นิพนธ์ 38.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2558). *สถิติคดีปกครอง ปี พ.ศ. 2557*. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารยุทธศาสตร์.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2536). *ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง*. *บทบัญญัติ*, 49 (4).
- กุลพล พลวัน. (2538). *บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา*. *วารสารอัยการ*, 18 (203).

- นรินทร์ อิศาร. (2557). สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 14 (3).
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). คดีปกครอง. *คูหาท*, 27 (15).
- ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์. (2557). ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร: ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 14 (3).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 4 (1).
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2546). แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลหรือการฟ้องในคดีแพ่ง. *วารสารนิติศาสตร์*, 33 (2).
- สมชาย พงษ์ชัยกุล. (2548). ผู้เสียหายในคดีปกครอง. *คูหาท*, 52 (2).
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2538). บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. *วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม*, 1 (1), 67 – 80.
- ภูมิธรรม เวชยชัย. (2527). *องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย : สถานภาพ บทบาท และปัญหา*.
- จิรวัดน์ เรืองรอง. (2541). *สถานะทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย (อพช.ท.) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- จุฑามาศ นาคทัง. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- พรเทพ พรไชยา. (2545). *ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- พิชญ จวนสงวน. (2549). *สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง : ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เยี่ยม อรุ โนนทัยวิวัฒน์. (2546). *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- วิริยะ วัฒนสุขชาติ. (2554). *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์)*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

- ศรีสุวรรณ จรรยา. (2546). *บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของต่างประเทศ* (รายงานการศึกษาคณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุชินต์ ธรรมพันธ์. (2541). *การพัฒนากฎหมายในส่วนของการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภูมิศาสตร์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สุมน กุศลศิริยา. (2555). *เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, นนทบุรี.
- อังคณา เสาธงทอง. (2550). *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานการวิจัย) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- โกคิน พลกุล. (2544). *สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2543). *การฟ้องคดีปกครอง ประเภทคดีปกครอง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2555). *เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2540). *กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์. (2557). *ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2550). *การกระทำของฝ่ายปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.



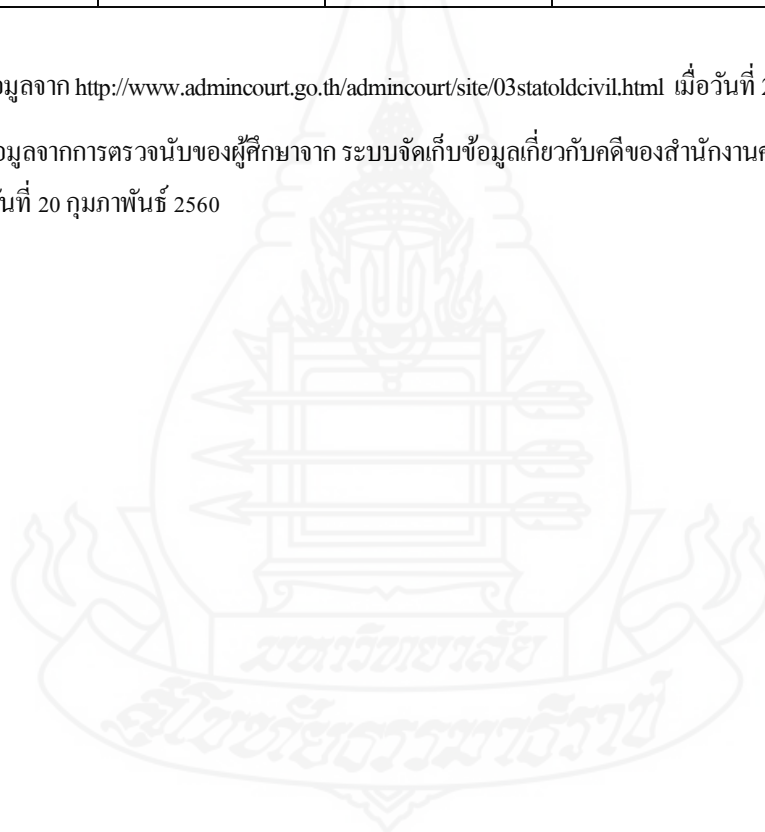
ภาคผนวก

ตาราง 1 แสดงปริมาณคดีที่องค์กรภาคเอกชน (สมาคมและมูลนิธิ) เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง  
ชั้นต้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 – พ.ศ. 2559

ปี พ.ศ.	รวมคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นทุกศาล			หมายเหตุ
	ทั้งหมด <sup>1</sup>	องค์กรเอกชน <sup>2</sup>	ร้อยละ	
พ.ศ. 2557	6,373	42	0.66	
พ.ศ. 2558	7,898	48	0.61	
พ.ศ. 2559	6,601	58	0.88	
<b>รวม</b>	<b>20,872</b>	<b>148</b>	<b>0.71</b>	

<sup>1</sup>ที่มาของข้อมูลจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03statoldcivil.html> เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560

<sup>2</sup>ที่มาของข้อมูลจากการตรวจนับของผู้ศึกษาจาก ระบบจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคดีของสำนักงานศาลปกครอง โปรแกรม ADM เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวิชา สิทธิวงษ์
วัน เดือน ปีเกิด	1 สิงหาคม 2515
สถานที่เกิด	อำเภอทับปดบุรี จังหวัดปราจีนบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช เมื่อปี พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองระยอง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

